

# O BRASIL E AS ALTERNATIVAS PARA O INCREMENTO DA COOPERAÇÃO EM SEGURANÇA & DEFESA NA ZONA DE PAZ E COOPERAÇÃO DO ATLÂNTICO SUL (ZOPACAS)

Carlos Alberto Moutinho Vaz\*  
Eduardo Xavier Ferreira Glaser Migon\*\*

## RESUMO

Trata-se de ensaio teórico acerca da ação da diplomacia militar brasileira no âmbito da Zona de Paz e Cooperação do Atlântico Sul (ZOPACAS), com o objetivo de indicar caminhos para o estabelecimento e a ampliação de iniciativas de cooperação em Segurança & Defesa (S&D) entre o Brasil e os demais países-membros desse espaço geopolítico e geoestratégico. A inspiração inicial foi a presença dos ministros da defesa na VII Reunião Ministerial da Zona, em janeiro de 2013, quando a preocupação crescente com a influência de potências extrarregionais no Atlântico Sul trouxe à tona a questão da segurança regional. Quanto aos eixos de cooperação, o ensaio apresenta uma investigação sobre o salvamento e resgate no mar, a vigilância marítima e as operações de paz, por terem sido estes eixos os propostos pelo Ministro da Defesa brasileiro naquela Reunião. Para tanto, foi realizada inicialmente uma revisão acerca da evolução dos mecanismos de segurança do Atlântico Sul, a partir do pós-Segunda Guerra Mundial. Na sequência, foram investigadas as abordagens constantes dos documentos os quais materializam a política de defesa do Brasil, no tocante à segurança do Atlântico Sul e às potencialidades de incremento da cooperação em S&D na região. A seguir, passou-se à particularização de cada um dos eixos de cooperação propostos. Por fim, procurou-se demonstrar que a ampliação das iniciativas de cooperação existentes e o estabelecimento de novas ações encontram espaço no arcabouço institucional da ZOPACAS e que vão ao encontro da atual agenda internacional brasileira.

**Palavras-chave:** Cooperação. Segurança & Defesa. ZOPACAS. Atlântico Sul. Brasil.

\* Doutor em Ciências Militares. Pesquisador do Programa de Pós-graduação em Ciências Militares, Escola de Comando e Estado-Maior do Exército (ECEME). Contato: carlosvaz95@gmail.com.

\*\* Doutor em Ciências Militares. Pesquisador do Programa de Pós-graduação em Ciências Militares, Escola de Comando e Estado-Maior do Exército (ECEME). Departamento de Pesquisa e Pós-graduação / Instituto Meira Mattos. Contato: eduardomigon@gmail.com.

## **BRAZIL AND ALTERNATIVES FOR INCREASING SECURITY AND DEFENSE CO-OPERATION IN THE PEACE AND COOPERATION ZONE WITHIN THE SOUTH ATLANTIC (ZOPACAS)**

### **ABSTRACT**

This essay is about the action of Brazilian military diplomacy within the South Atlantic Peace and Cooperation Zone (ZOPACAS) and aims to indicate ways for the establishment and enlargement of cooperation initiatives in defense & security between Brazil and the other member states of this geopolitical and geostrategic area. The initial inspiration was the presence of the ministers of defense in the Seventh Ministerial Meeting of the Zone in January 2013, when the increasing concern with the influence of extra-regional powers in the South Atlantic raised the question on the regional security. Regarding the areas of cooperation, the essay presents an investigation about the search and rescue (SAR) at sea, maritime surveillance and peacekeeping operations, since those were the fields suggested by the Brazilian Minister of Defense at that meeting. Therefore, it was initially performed a review about the evolution of the security arrangements of the South Atlantic from the post-Second World War. Subsequently, investigations were conducted to the approaches set out in the documents, which substantiated the Brazilian defense policy concerning the safety of the South Atlantic and the potential of increasing cooperation in defense and security with countries in the region. Next, it was set the particularization of each of the proposed areas of cooperation. Finally, it sought to demonstrate that the extension of existing cooperation initiatives and the establishment of new enterprises find room in the ZOPACAS institutional framework and are aligned with the current Brazilian international agenda.

**Keywords:** Cooperation. Security & Defense. ZOPACAS. South Atlantic. Brazil.

## **BRASIL Y LAS ALTERNATIVAS PARA AUMENTAR LA COOPERACIÓN EN SEGURIDAD Y DEFENSA DE ZONA DE PAZ Y COOPERACIÓN DEL ATLÁNTICO SUR (ZOPACAS)**

### **RESUMEN**

Este es un artículo sobre la acción de la diplomacia militar brasileña dentro de la Zona de Paz y Cooperación del Atlántico Sur (ZOPACAS), con el objetivo de indicar caminos y la ampliación de las iniciativas de cooperación de Seguridad y Defensa (S&D) entre Brasil y otros países miembros del espacio geopolítico y geoestratégico. La inspiración inicial fue la presencia de los ministros de Defensa en la Séptima Reunión Ministerial de la Zona, en enero de 2013, cuando la creciente preocupación con la influencia de las potencias extraregionales en el Atlántico Sur se hizo conocer al tema de la seguridad

regional. Sobre los ejes de la cooperación, el trabajo presenta una investigación sobre la búsqueda y rescate en el mar, la vigilancia marítima y las operaciones de paz, ya que aunque los ejes propuestos por el Ministro de Defensa de Brasil en aquella reunión. Para eso, inicialmente se realizó una revisión de la evolución de los mecanismos de seguridad del Atlántico Sur, desde el fin de la Segunda Guerra Mundial. Enseguida se investigó los abordajes contenidos en los documentos que materializan la política de defensa de Brasil, en cuanto a la seguridad del Atlántico Sur y el potencial para una mayor cooperación en el S&D en la región. Después se pasó a cada uno de los ejes de cooperación propuestos. Por último, se intentó demostrar que la ampliación de las iniciativas de cooperación existentes y el establecimiento de nuevas acciones tienen espacio en la estructura institucional de las ZOPACAS y que están de acuerdo con la actual agenda internacional de Brasil.

**Palabras clave:** Cooperación. Seguridad & Defensa. ZOPACAS. Atlántico Sur. Brasil.

## 1 INTRODUÇÃO

O objetivo deste ensaio é o de investigar as possibilidades de cooperação entre o Brasil e os Estados-membros da Zona de Paz e Cooperação do Atlântico Sul (ZOPACAS) em assuntos de segurança & defesa (S&D). A motivação inicial para sua elaboração foi a proposta apresentada pelo Ministro da Defesa brasileiro aos seus pares, durante a VII Reunião Ministerial daquele Fórum, em janeiro de 2013. Quanto aos eixos de cooperação, o ensaio apresenta investigações sobre o salvamento e resgate no mar, a vigilância marítima e as operações de paz, por terem sido estes os propostos pelo Ministro naquela Reunião (BRASIL, 2013a).

Muito embora a ZOPACAS tenha sido estabelecida a partir de uma perspectiva de não militarização do Atlântico Sul, a recente preocupação dos Estados-membros com a possibilidade de ingerências de potências extrarregionais naquela porção oceânica tem ensejado a inserção dos temas de S&D na agenda do Organismo. Cabe lembrar que a presença militar de potências “externas” no Atlântico Sul é uma realidade de longa data e que sua intensidade varia conforme os interesses de cada Estado na região (PENHA, 2012).

Atualmente, a constatação sobre o incremento de atividades ilícitas em países banhados pelo Atlântico Sul – ou no próprio oceano –, bem como o aumento da importância geopolítica da região são fatores que aumentam a probabilidade de ingerências externas. Quanto às atividades ilícitas, podem ser mencionadas as ações de pirataria, tráfico de drogas e de pessoas, além do terrorismo internacional (FELLET; KAWAGUTI, 2013). Já o aumento da importância geopolítica é decorrente de fatores como a descoberta de grandes reservas de petróleo na costa brasileira e no Golfo da Guiné e a relevância da Rota do Cabo para o comércio internacional (LIMA, 2011).

A análise focou inicialmente na evolução recente dos mecanismos de segurança do Atlântico Sul, priorizando a perspectiva brasileira, mas levando também

em conta os interesses e ações de países e organismos externos ao espaço sul-atlântico. Neste sentido, foi revisado o contexto no qual a ZOPACAS foi estabelecida, seu processo de maturação e, mais especificamente, a emergência das temáticas de S&D em seus foros de debates.

Na sequência, foram estudados os documentos que estabelecem e desenvolvem a atual política brasileira de defesa – a Política Nacional de Defesa (PND), a Estratégia Nacional de Defesa (END) e o Livro Branco de Defesa Nacional (LBDN) –, com o intuito de identificar o espaço ocupado pelas nações sul-atlânticas naquela política, bem como de identificar as potencialidades de incremento da cooperação em S&D com países da região.

Concluída uma moldura conceitual inicial, passou-se a investigar os eixos de cooperação sugeridos pelo Ministro da Defesa. Inicialmente, foi abordada a questão da cooperação naval, englobando as atividades de salvamento e resgate no mar e de vigilância marítima. Para tanto, optou-se por uma multiplicidade de perspectivas, contemplando fontes como compromissos internacionais, documentos nacionais de defesa e a observação direta da ação da diplomacia militar<sup>1,2</sup> brasileira no tocante àquelas atividades. Neste contexto, convém destacar o vibrante intercâmbio atual entre a Marinha do Brasil e as forças navais dos países sul-atlânticos africanos, particularmente na formação de pessoal, na cooperação técnica e na realização de exercícios conjuntos (BRASIL, 2013d).

Posteriormente, foram abordadas as operações de manutenção de paz como indutoras da cooperação em S&D. Esta abordagem foi realizada por meio da descrição de iniciativas atuais de integração entre o Brasil e outros países e organismos, bem como parcerias externas à Zona que denotavam potencial em fornecer subsídios conceituais aplicáveis à realidade institucional da ZOPACAS e de seus estados membros.

---

1 Sem desconhecer a existência de vozes discordantes quanto ao conceito de “diplomacia militar”, entende-se que o assunto vem sendo progressivamente inserido (e pacificado) no debate institucional e acadêmico. Em consequência, tanto oportuna quanto relevante à adoção do termo, que no âmbito deste trabalho é entendido como “o conjunto de ações de cooperação na Área de Defesa, levadas a efeito entre países amigos, incluindo estabelecimento de aditâncias militares, realização de conferências bilaterais, ações militares combinadas, intercâmbios entre estabelecimentos de ensino, entre outras”, sendo útil a “[...] promover intercâmbios e cooperações, construindo relações de confiança mútua, com a finalidade de colaborar com a segurança, o desenvolvimento, a estabilidade regional e a paz mundial” (BRASIL, 2013c, p. 19).

2 Em termos acadêmicos, são úteis à compreensão do conceito de diplomacia militar os esforços de Cottey&Forster (2004), Koerner (2006), Otálvora (2008) e Muthanna (2011). Soares (2009) sintetiza ações que caracterizam a ocorrência da diplomacia militar no contexto brasileiro. Santos & Migon (2012) e Pacheco & Migon (2013) desenvolvem a perspectiva de forma contextualizada para as relações Brasil-África e Brasil-Mercosul, respectivamente. Sabendo-se que o conceito foi formulado no Reino Unido ao final do século passado (HILLS, 2000), sugere-se a leitura do Ministry of Defence Policy Paper (MOD, 2001).

## 2 O BRASIL E A AGENDA DE SEGURANÇA DO ATLÂNTICO SUL

Ao abordar a evolução dos sistemas de segurança regional no Atlântico Sul, Penha (2010, 2012) menciona o caráter relativamente marginal daquela porção oceânica no contexto geoestratégico das superpotências durante a Guerra Fria, sendo considerada apenas como rota marítima secundária para a circulação de mercadorias, notadamente o petróleo.

Mesmo assim, a fim de garantir a livre circulação no Atlântico Sul, os Estados Unidos da América (EUA) e a Inglaterra lideraram as iniciativas que resultaram nos mecanismos militares de maior relevância no período – o Tratado Interamericano de Assistência Recíproca (TIAR) (1947) e o Acordo de *Simonstown* (1955). Na mesma época, ocorreu outra iniciativa liderada pela Argentina e pela África do Sul para o estabelecimento de um sistema de segurança regional – a Organização do Tratado do Atlântico Sul (OTAS) –, que, mesmo recebendo apoio formal dos EUA, acabou por não prosperar, por falta de apoio de alguns países da região (PENHA, 2010).

Segundo Lima (2011), o Brasil foi contrário à criação da aliança sul-atlântica, pois havia o risco de o resultado ser o oposto da proposição inicial, uma vez que a reação da União Soviética poderia gerar uma militarização indesejada da região. Ademais, o Estado brasileiro considerava que o TIAR já proporcionava a salvaguarda dos interesses nacionais no tocante à segurança e que a proposta da OTAS refletia uma visão das potências centrais envolvidas na Guerra Fria, desconsiderando as perspectivas e os interesses dos países da região.

A Guerra das Malvinas-*Falklands* (1982) pode ser considerada um ponto de inflexão no processo de estabelecimento de um mecanismo de segurança regional efetivo no Atlântico Sul. A utilização da base naval sul-africana de *Simonstown* pela marinha britânica e o apoio norte-americano à Grã-Bretanha ratificaram a inexistência de um pacto de defesa formal na região. Desde então, passou a preponderar um projeto de evolução das relações regionais em um quadro de paz e cooperação, por iniciativas do Brasil e da Nigéria (PENHA, 2010).

Segundo Penha (2012), a observação brasileira sobre os acontecimentos da Guerra das Malvinas-*Falklands*, a constatação das dificuldades das marinhas regionais em projetar poder sobre o Atlântico Sul e o avanço do programa nuclear da África do Sul foram fatores que contribuíram para que o Brasil passasse a liderar o esforço no sentido de converter aquela porção oceânica em zona de paz e cooperação. O autor acrescenta que naquele momento se fazia também presente a preocupação com possíveis ingerências militares externas na região. Assim, o Itamaraty passou a buscar aliados para a concretização da iniciativa, o que acabou por acontecer em outubro de 1986<sup>3</sup>. Cabe ressaltar que os EUA votaram contra a criação da ZOPACAS e que alguns

---

3 A Zona de Paz e Cooperação do Atlântico Sul (ZOPACAS) foi estabelecida pela Resolução de nº 41/11 da AGNU, de 27 de outubro de 1986.

países europeus se abstiveram na votação da Resolução da ONU, o que, para alguns autores, introduziu um componente de instabilidade na região (CORRÊA, 2013).

Da análise da Resolução de criação da ZOPACAS, dois pontos merecem considerações especiais. O primeiro é que se trata de um acordo político entre países, não se constituindo a Zona em um organismo internacional com personalidade jurídica, o que pode tender a fragilizar os arranjos estabelecidos. O segundo é que a Resolução não estabelece mecanismos claros na área da defesa, limitando-se a exortar os estados externos à região a reduzirem ou até eliminarem suas presenças militares no Atlântico Sul e a não permitirem a extensão ao Atlântico Sul de conflitos extrarregionais.

Embora a ZOPACAS seja considerada por alguns analistas como um instrumento pouco consistente, estudiosos brasileiros veem com grande otimismo sua criação, conforme assevera Saraiva:

A Otan do Atlântico Sul existe e funciona. É fraca, discreta, mas funciona como uma asa da paz. Refiro-me àquela instituição que, criada por brasileiros e africanos nos anos 1980 e que possui o peso histórico de ter impedida, como contraponto, a iniciativa sul-africana da OTAS (uma OTAN do sul). A Zona de Paz e Cooperação do Atlântico Sul é a nossa pax atlântica. E segue uma conquista histórica da cooperação africano-brasileira. (SARAIVA, 2013, p. 2).

Com o fim da Guerra Fria, houve uma redução das atividades da ZOPACAS. “A falta de uma estrutura institucional, também, contribuiu para uma perda de interesse com o projeto, por parte dos Estados-membros, muitos dos quais confrontados com sérios problemas internos” (PENHA, 2010, p. 5).

No entanto, cabe aqui a menção ao aumento da importância geopolítica do Atlântico Sul a partir dos anos 2000, particularmente pelas novas descobertas de petróleo na costa brasileira e no Golfo da Guiné, além da grande relevância da Rota do Cabo para o comércio internacional. Esta nova situação geopolítica intensificou a presença de potências externas no Atlântico Sul. Em 2007, os EUA criaram o *United States Africa Command*, (*US AFRICOM*), que conta com os meios navais da VI Frota para eventual emprego na costa atlântica africana. No ano seguinte, a marinha norte-americana lançou a IV Frota no Atlântico Sul, na área de responsabilidade do *United States Southern Command* (*US SOUTHCOM*).

Lima (2011) ressalta ainda a existência de um cordão de ilhas oceânicas pertencentes ao Reino Unido. Dentre elas, merecem destaque a ilha de Ascensão, que abriga uma base militar compartilhada entre a Grã-Bretanha e os EUA, e as Malvinas-Falklands, que possuem uma significativa base aérea e naval. O autor

destaca também a presença francesa no Atlântico Sul, por meio da existência de meios navais no Departamento Ultramarino da Guiana e junto a alguns países francófonos da costa ocidental africana. Ainda quanto à presença de potências extrarregionais, convém mencionar que a China tem intensificado sua presença em países do continente africano, buscando oportunidades, sobretudo, na exploração petrolífera (BRAECKMAN, 2009).

Em junho de 2007, ocorreu a VI Reunião Ministerial da ZOPACAS, em Luanda, da qual resultou a promulgação de uma Resolução da AGNU<sup>4</sup> que continha como anexos o “Plano de Ação de Luanda” e a “Declaração Final de Luanda”, documentos que incluíam as perspectivas de Segurança & Defesa na agenda da ZOPACAS. O “Plano de Ação” possuía dois compromissos firmados entre os Estados-membros, referentes à temática da segurança regional. O primeiro tratava da prevenção de crimes transnacionais e o segundo dizia respeito à paz, à estabilidade e à prevenção de conflitos. Quanto a este segundo compromisso, ele estabelecia uma série de iniciativas relacionadas ao objeto do presente trabalho. O documento identificava a necessidade de ampliação da capacidade dos Estados-membros em participar de operações de paz, e, para isso, eles deveriam se comprometer, dentre outras coisas, a intensificar a cooperação com outros organismos regionais e sub-regionais, ao abrigo de uma Resolução do Conselho de Segurança da ONU<sup>5</sup> que incentiva esta cooperação.

A “Declaração Final de Luanda” ratificou os compromissos do “Plano de Ação” e incluiu observações dos ministros relacionadas às temáticas de Segurança & Defesa. Dentre elas, podem ser destacadas a ratificação da importância das *peacekeeping operations* e o reconhecimento do potencial de tais operações em fomentar a cooperação regional, além da relevância das missões de paz estabelecidas por organismos regionais e sub-regionais.

Em 2009, um grupo de instituições de pesquisa europeias se juntou aos idealizadores norte-americanos do documento intitulado *Alliance Reborn: An Atlantic Compact for the 21st Century – The Washington NATO Project* e publicou o estudo denominado *Shoulder to Shoulder: Forging a Strategic U.S. - EU Partnership*, com a finalidade de reestudar os papéis dos Estados Unidos e da Europa face às evoluções do Sistema Internacional. O estudo apresentava um conjunto de dez iniciativas a serem implementadas, dentre as quais merece destaque a de: *Explore an Atlantic Basin Initiative*. Essa chamada Iniciativa da Bacia do Atlântico (IBA) destacava a importância crescente do comércio no Oceano Atlântico e sugeria que

---

4 UNITED NATIONS.GENERAL ASSEMBLY.Resolution A/61/1019 (2007) - Zone of peace and cooperation of the South Atlantic. Nova York: 07 ago. 2007.

5 UNITED NATIONS.SECURITY COUNCIL. Resolution 1631 (2005). Nova York: 17 out. 2005.

os líderes deveriam ser incentivados a apagar a linha entre o Atlântico Norte e o Atlântico Sul, passando a trabalhar em conjunto (HAMILTON et. al., 2009; HAMILTON & BURWELL, 2009).

Neste sentido, Lima (2011) destaca o posicionamento do então Ministro da Defesa, Nelson Jobim, quando convidado para uma mesa redonda sobre a IBA na Universidade *Johns Hopkins*, nos EUA. O Ministro fez questão de destacar os problemas estruturais existentes na proposta, na medida em que o Atlântico Norte e o Atlântico Sul possuíam realidades distintas e que a IBA poderia trazer em seu bojo o conceito de “atlantização” da OTAN, abrindo-se precedente para a intervenção da Aliança do Norte no Atlântico Sul.

Em maio de 2010, um grupo de especialistas publicou o documento *NATO 2020: Assured Security; Dynamic Engagement*, como resultado de um estudo que lhes havia sido encomendado pela OTAN, a fim de subsidiar a formulação do novo conceito estratégico do Organismo. Quanto à possibilidade de atuação da OTAN fora de sua área geográfica, o documento reitera que “*NATO is a regional, not a global organisation; its authority and resources are limited and it has no desire to take on missions that other institutions and countries can handle successfully*”<sup>6</sup> (OTAN, 2010a, p. 9).

No entanto, na parte conclusiva do capítulo sobre o ambiente de segurança internacional, o estudo estabelece que as ameaças mais prováveis aos membros da Aliança são não convencionais. Ao elencar as naturezas de tais ameaças, existe a referência às *disruptions to energy and maritime supply lines*<sup>7</sup> (OTAN, 2010a, p. 17). Assim, embora não haja nenhuma referência expressa ao Atlântico Sul, não parece plausível descartar esta porção oceânica da área de preocupação dos estados-membros da OTAN, em decorrência de sua atual relevância como rota de comércio internacional.

Em novembro de 2010, após a realização da Cúpula de Lisboa da OTAN, foi divulgado o *Strategic Concept for the Defence and Security of the Members of the North Atlantic Treaty Organization*<sup>8</sup>. O Conceito estabelece que, a fim de resguardar suas seguranças, os estados-membros continuarão desempenhando três tarefas essenciais, em conformidade com o direito internacional: a defesa coletiva, o gerenciamento de crises e a segurança cooperativa (OTAN, 2010b).

Ao abordar a questão da segurança cooperativa, o conceito estratégico estabelece que “*The Alliance is affected by, and can affect, political and security developments beyond its borders. The Alliance will engage actively to enhance*

6 A OTAN é uma organização regional e não global; sua autoridade e seus recursos são limitados e não há a intenção de assumir tarefas as quais outras instituições e países podem realizar satisfatoriamente. Tradução livre.

7 Interrupções das linhas de suprimento marítimas, inclusive de recursos energéticos. Tradução livre.

8 Conceito Estratégico para a Defesa e a Segurança dos Membros da Organização do Tratado do Atlântico Norte. Tradução livre.

*international security, through partnership with relevant countries and other international organizations*”<sup>9</sup> (OTAN, 2010b, p. 8). Assim, não se observa nenhuma menção à possível atuação isolada da Aliança fora de sua área geográfica, salvo em cumprimento a acordos e determinações de organismos multilaterais, sempre ao abrigo da norma internacional.

Retornando à ZOPACAS, em dezembro de 2010, ocorreu em Brasília uma Mesa Redonda, em que as temáticas de S&D foram novamente discutidas. Na agenda, constavam as seguranças marítima e portuária, o combate aos crimes transnacionais e a cooperação geral em matéria de defesa<sup>10</sup>.

Em janeiro de 2013, conforme já mencionado anteriormente, o Ministro Celso Amorim, propôs a operacionalização de uma série de iniciativas que permitirão tornar mais concreta a parceria em matéria de Segurança & Defesa e na ZOPACAS, a fim de combater a ocorrência de atividades ilícitas na região e, sobretudo, de impedir que tais atividades ensejem a intervenção de potências extrarregionais no Atlântico Sul. O Ministro sugeriu a inclusão de seminários temáticos sobre Segurança & Defesa no Plano de Ação do Organismo para 2013, o que deve conservar estes assuntos na pauta de discussão.

Assim, pôde-se observar que, mesmo tendo sido estabelecida como uma zona de paz – portanto, sem a intenção de militarizar o Atlântico Sul – e não possuindo um arcabouço institucional consistente sobre a cooperação em Segurança & Defesa, a análise da evolução recente da agenda de debates da ZOPACAS demonstra a viabilidade, ou a necessidade, de se intensificar esta cooperação.

### **3 A POLÍTICA DE DEFESA BRASILEIRA E O ATLÂNTICO SUL**

Passa-se, agora, à análise da atual Política de Defesa do País, a fim de buscar nos documentos que materializam essa política o amparo para as possíveis iniciativas de integração em Segurança & Defesa, reunindo o Brasil e os demais países membros da ZOPACAS.

Do estudo da Política Nacional de Defesa (PND)<sup>11</sup>, observa-se que, no item referente ao ambiente internacional, o documento destaca a imprevisibilidade das relações internacionais atuais e menciona o aumento da probabilidade dos

---

9 A Aliança é afetada por – e pode afetar – eventos políticos e de segurança além de suas fronteiras. A Aliança irá engajar-se ativamente na melhoria da segurança internacional, por intermédio de parcerias com países relevantes e com outras organizações internacionais. Tradução livre.

10 BRASIL. MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES. Nota no 716 - Mesa Redonda da Zona de Paz e Cooperação do Atlântico Sul (ZOPACAS) - Brasília, 6 e 7 de dezembro de 2010. Disponível em: <<http://www.itamaraty.gov.br/sala-de-imprensa/notas-a-imprensa/ Mesa-Redonda-da-Zona-de-Paz-e-Cooperacao-do-atlantico-sul-zopacas-brasilia-6-e-7-de-dezembro-de-2010>> Acesso em: 15 mar. 2013.

11 A Política Nacional de Defesa (PND), a Estratégia Nacional de Defesa (END) e o Livro Branco de Defesa Nacional (LBDN) foram aprovados pelo Decreto Legislativo Nº 373, de 25 de setembro de 2013.

conflitos intraestatais e dos conflitos pelo controle de áreas marítimas, pelo domínio aeroespacial e por fontes de água doce, de alimentos e de energia. Menciona, ainda, que tais questões poderão levar a ingerências em assuntos internos ou a disputas por espaços não sujeitos à soberania dos Estados (BRASIL, 2013b).

Ao passar a abordar o ambiente regional e o entorno estratégico brasileiro, a PND destaca que, embora a América do Sul seja o ambiente regional natural do Brasil, o país visualiza um entorno estratégico que inclui o Atlântico Sul e os países limítrofes da costa oeste africana, além da Antártica e do Caribe. Na sequência, o documento estabelece entre as prioridades para o planejamento brasileiro de defesa a Amazônia e o Atlântico Sul. Ao desenvolver esta última área, enfatiza a importância do mar para o progresso do Brasil desde o descobrimento, menciona a questão do reconhecimento das águas jurisdicionais brasileiras e a importância das rotas atlânticas para o comércio exterior brasileiro (BRASIL, 2013b).

Quanto à questão das águas jurisdicionais, a PND reforça que a Convenção das Nações Unidas sobre Direito do Mar (CNUDM) abre a possibilidade de o Brasil estender os limites da sua Plataforma Continental e exercer o direito de jurisdição sobre os recursos econômicos em uma área de cerca de 4,5 milhões de quilômetros quadrados, na área que passa a ser denominada de “Amazônia Azul”. Lima (2011) ressalta que todos os países integrantes da ZOPACAS ratificaram a CNUDM.

A PND destaca ainda a atuação brasileira no cenário internacional respeitando os princípios constitucionais da autodeterminação, da não intervenção, da igualdade entre os Estados e da solução pacífica de conflitos. Neste sentido, o país participa de operações de paz sob a égide da ONU, sempre de acordo com os interesses nacionais. Para tanto, o documento estabelece que o Brasil deva dispor de capacidade de projeção de poder, o que lhe permitirá uma pronta resposta a um chamado das Nações Unidas (BRASIL, 2013b).

Finalizando a análise da PND, cabe abordar os objetivos nacionais de defesa ali elencados, bem como duas das orientações existentes. Quanto aos objetivos, destacam-se os seguintes: contribuir para a estabilidade regional, contribuir para a manutenção da paz e da segurança internacionais e intensificar a projeção do Brasil no concerto das nações e sua maior inserção em processos decisórios internacionais.

Quanto às orientações, vale mencionar inicialmente a que estabelece que o Brasil deva buscar parcerias estratégicas, visando ampliar o leque de opções de cooperação na área de defesa e as oportunidades de intercâmbio. A segunda orientação relevante para este estudo é a de que o Brasil deve dispor de meios com capacidade de exercer vigilância, controle e defesa das águas jurisdicionais brasileiras, do seu território e do seu espaço aéreo, incluídas as áreas continental e marítima. Deve, ainda, manter a segurança das linhas de comunicações marítimas e das linhas de navegação aérea, especialmente no Atlântico Sul (BRASIL, 2013b).

Considerando-se a Estratégia Nacional de Defesa (END) como o instrumento

que operacionaliza os objetivos constantes da PND, vale observar algumas das diretrizes dela constantes. A primeira é a de estimular a integração da América do Sul. Ao desenvolver esta diretriz, a END estabelece que a integração não somente contribui para a defesa do Brasil – já que afasta a possibilidade de conflitos na região –, como também possibilita fomentar a cooperação militar regional e a integração das bases industriais de defesa (BRASIL, 2013a).

A próxima diretriz pertinente é a de preparar as Forças Armadas para desempenharem responsabilidades crescentes em operações internacionais de apoio à Política Externa Brasileira (PEB). Ela estabelece que as Forças ajam sob a orientação das Nações Unidas ou em apoio a iniciativas de órgãos multilaterais da região, já que o fortalecimento do sistema de segurança coletiva é benéfico à paz mundial e à defesa nacional. Assim, percebe-se que, ao mencionar as “iniciativas de órgãos multilaterais da região” (BRASIL, 2013a, p. 7), a END visualiza a participação brasileira não somente nas missões de paz estabelecidas pela ONU.

Na sequência, observa-se que outras diretrizes estão alinhadas com a proposta deste estudo, a saber: dissuadir a concentração de forças hostis nas fronteiras terrestres e nos limites das águas jurisdicionais brasileiras, e impedir-lhes o uso do espaço aéreo nacional; desenvolver as capacidades de monitorar e controlar o espaço aéreo, o território e as águas jurisdicionais brasileiras; e ampliar a capacidade de atender aos compromissos internacionais de busca e salvamento. Quanto a esta última, a END estabelece que é tarefa prioritária para o país o aprimoramento dos meios existentes e a capacitação do pessoal envolvido com as atividades de busca e salvamento no território nacional, nas águas jurisdicionais brasileiras e nas áreas pelas quais o Brasil é responsável, em decorrência de compromissos internacionais (BRASIL, 2013a).

Ao estabelecer os Objetivos Estratégicos das Forças Armadas, a END estabelece como tarefas estratégicas da Marinha do Brasil a negação do uso do mar, o controle de áreas marítimas e a projeção de poder. Dentre elas, a tarefa prioritária é a negação do uso do mar a qualquer concentração de forças inimigas que se aproxime do Brasil por via marítima. Para tanto, deverá manter a capacidade focada de projeção de poder e criar condições para controlar, no grau necessário à defesa e dentro dos limites do direito internacional, as áreas marítimas e águas interiores de importância político-estratégica, econômica e militar, e também as suas linhas de comunicação marítimas (BRASIL, 2013a).

Ao operacionalizar as tarefas estratégicas da Marinha, a END estabelece que devam ser focadas, conforme as circunstâncias: a defesa proativa das plataformas petrolíferas; a defesa proativa das instalações navais e portuárias, dos arquipélagos e das ilhas oceânicas nas águas jurisdicionais brasileiras; a prontidão para responder a qualquer ameaça, por Estado ou por forças não convencionais ou criminosas, às vias marítimas de comércio; e a capacidade de participar de operações internacionais de paz, fora do território e das águas jurisdicionais brasileiras, sob a égide das Nações

Unidas ou de organismos multilaterais da região (BRASIL, 2013a).

Quanto ao Exército Brasileiro, consta da END que deverá ter capacidade de projeção de poder, constituindo uma Força, quer expedicionária, quer para operações de paz, ou de ajuda humanitária, para atender a compromissos assumidos sob a égide de organismos internacionais ou para salvaguardar interesses brasileiros no exterior. No tocante à Força Aérea Brasileira, convém ressaltar o objetivo estratégico que estabelece a prioridade da vigilância aérea, que deve ser exercida sobre todo o território nacional e sobre as águas jurisdicionais brasileiras. O texto reitera a questão da interoperabilidade entre as Forças Armadas, determinando o desenvolvimento do repertório de tecnologias e de capacitações que permitam à Força Aérea operar em rede, não só entre seus próprios componentes, mas, também, com a Marinha e o Exército (BRASIL, 2013a).

Como documento final referente à Política de Defesa do Brasil, o Livro Branco de Defesa Nacional (LBDN) mereceu também a análise no escopo deste trabalho. De maneira geral, o LBDN desenvolve muitos dos assuntos abordados pela PND e pela END, que não necessitam ser aqui reestudados. Entretanto, vale mencionar o reforço à importância do Atlântico Sul, e, particularmente, da ZOPACAS, para o planejamento brasileiro de defesa.

Quanto ao Atlântico Sul, o LBDN ressalta que o fato de o Brasil possuir a maior costa atlântica do mundo ratifica a importância vital daquela porção oceânica para o comércio internacional, não somente do Brasil como de diversos países. Analisando o caso específico do comércio brasileiro, estabelece que proteção das linhas de comunicação e das rotas de comércio com a África tem significado estratégico. No que tange à ZOPACAS, o LBDN assevera que a importância comum do Atlântico Sul reforça a necessidade do trabalho conjunto entre o Brasil e seus parceiros da África Ocidental para a afirmação daquela Zona como área pacífica, possibilitando o aproveitamento de seu potencial de desenvolvimento socioeconômico (BRASIL, 2013d).

Assim, observa-se que a ZOPACAS compreende espaços marítimos, terrestres e aéreos de grande relevância para a política brasileira de defesa e que os eixos de cooperação investigados no presente estudo encontram-se alinhados com as diretrizes constantes dos documentos que a estabelecem.

#### **4 A COOPERAÇÃO NAVAL**

A possibilidade de cooperação internacional em atividades de salvamento e resgate (*search and rescue* - SAR) no mar encontra amparo inicial com a celebração da Convenção sobre o Alto Mar (*Convention on the High Seas*)<sup>12</sup>, de 1958, cujo Artigo

---

12 UNITED NATIONS. Final Act of the United Nations Conference on the Law of the Sea. Disponível em: <<http://treaties.un.org/doc/Publication/UNTS/Volume%20450/volume-450-I-6465-English.pdf>> Acesso em 25 abr. 2013.

12 estabelece que todos os Estados ribeirinhos estimularão a criação e manutenção de um Serviço de Busca e Salvamento adequado e eficaz para garantir a segurança no mar e assinarão, quando as circunstâncias assim o exigirem, acordos regionais de cooperação mútua com os vizinhos.

Cabe aqui ressaltar que a Convenção sobre o Alto Mar foi o marco inicial para a concepção e a criação do Serviço de Busca e Salvamento da Marinha (SALVAMAR)<sup>13</sup>, que permanece ativo até os dias atuais, com a missão de “prestar socorro ao navegante em apuros, atendendo as emergências relacionadas à salvaguarda da vida humana no mar”. Além do SALVAMAR, a Marinha do Brasil contribui com as atividades de SAR por meio de fornecimento de previsões meteorológicas especiais, pelo Centro de Hidrografia da Marinha (CHM).

Outro instrumento de grande relevância é a Convenção Internacional para a Salvaguarda da Vida Humana no Mar (*International Convention for the Safety of Life at Sea – SOLAS*)<sup>14</sup>, consolidada em 1974 por evolução de mecanismos anteriores de natureza semelhante. Seu texto já sofreu diversas atualizações, mas ainda persiste a Regra 15 do Capítulo V, que especifica que os signatários devem garantir a vigilância em suas costas e o salvamento das pessoas em perigo no mar ao longo dessas costas, devendo estabelecer e manter de todas as instalações de segurança marítima necessárias a este fim. Assim, constata-se a interdependência entre os países costeiros e os países possuidores de embarcações que transitam em determinada rota marítima.

Em 1979, a fim de estabelecer um sistema internacional de SAR, a Organização Marítima Internacional (IMO) convocou uma Conferência na cidade de Hamburgo, cuja realização deu origem à Convenção Internacional de Busca e Salvamento Marítimo<sup>15</sup> (*International Convention on Maritime Search and Rescue – SAR Convention*), que ficou conhecida como Convenção de Hamburgo. O documento entrou em vigor em 1985 e em seu preâmbulo já consta a intenção de promover a cooperação entre as organizações internacionais e locais de busca e salvamento.

A Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar (CNUDM), de 1982<sup>16</sup>,

---

13 Para maiores informações, ver página eletrônica do SALVAMAR, em: <<https://www.mar.mil.br/salvamarbrasil/>> Acesso em: 26 abr. 2013.

14 INTERNATIONAL MARITIME ORGANIZATION. *International Convention for the Safety of Life at Sea (SOLAS)*. Disponível em: <[http://www.imo.org/blast/blastDataHelper.asp?data\\_id=11806&filename=SafetyofLifeatSeaConvention1914.pdf](http://www.imo.org/blast/blastDataHelper.asp?data_id=11806&filename=SafetyofLifeatSeaConvention1914.pdf)> Acesso em: 26 abr. 2013.

15 INTERNATIONAL MARITIME ORGANIZATION. *International Convention on Maritime Search and Rescue*. Disponível em: <<http://www.imo.org/About/Conventions/ListOfConventions/Pages/International-Convention-on-Maritime-Search-and-Rescue-%28SAR%29.aspx>> Acesso em: 26 abr. 2013.

16 UNITED NATIONS. *United Nations Convention on the Law of the Sea*. Disponível em: <[http://www.un.org/depts/los/convention\\_agreements/texts/unclos/unclos\\_e.pdf](http://www.un.org/depts/los/convention_agreements/texts/unclos/unclos_e.pdf)>. Acesso em 20 abr. 2013.

ratificou o estabelecido na Convenção sobre o Alto Mar de 1958, ao manter em seu Artigo 98 a previsão dos acordos regionais de cooperação em busca e salvamento.

No caso brasileiro, além de o país ser signatário das convenções aqui mencionadas, cabe lembrar a diretriz constante da END de ampliar a capacidade de atender aos compromissos internacionais de busca e salvamento. Assim, o eventual estabelecimento de iniciativas voltadas à cooperação internacional em atividades de SAR iria ao encontro da atual Política de Defesa do Brasil.

Passando a tratar da vigilância marítima, convém ressaltar desde já que a questão da segurança da navegação tem sido tema recorrente nas agendas do Brasil e de diversos países membros da ZOPACAS, no debate atual sobre Segurança & Defesa. Como prova disso, foi realizado no Rio de Janeiro, em maio de 2013, o III Congresso dos Mares da Lusofonia<sup>17</sup>. O evento foi promovido pelo Instituto dos Mares da Lusofonia e pôde-se observar na programação e nos debates a recorrência dos temas de S&D. O Comandante da Marinha do Brasil se fez presente e o evento enfatizou a segurança da navegação no Atlântico Sul, incluindo a conferência de encerramento, intitulada “Da Segurança do Atlântico e da Maturidade dos Países da CPLP”.

Uma questão pontual que chama a atenção para a questão da segurança no Atlântico Sul é o aumento significativo nos casos de pirataria e assaltos armados<sup>18</sup> na costa atlântica africana, particularmente nas águas da Nigéria, país que possui as maiores reservas petrolíferas da África Subsaariana e que atualmente é o principal exportador de petróleo ao Brasil. Segundo o último relatório do *International Maritime Bureau* (IMB), ao passo que houve uma redução expressiva nas ocorrências totais, e, particularmente, no chamado chifre da África – em especial na costa da Somália – foi registrado um aumento substancial na costa nigeriana nos últimos dois anos (IMB, 2013).

Cabe ressaltar que, segundo o Ministro da Defesa brasileiro Celso Amorim, não há a intenção de que a Marinha do Brasil venha a combater as ações criminosas na costa africana, mas sim que possa cooperar na capacitação das forças navais dos países daquele continente para este fim, sempre que houver acordos firmados neste sentido<sup>19</sup>.

Ao abordar a questão dos sistemas de monitoramento e controle, o LBDN aborda o Sistema Brasileiro de Vigilância (SISBRAV), que se encontra em fase de planejamento e que integrará os diversos sistemas nacionais de monitoramento e controle, dentre os quais o Sistema de Gerenciamento da Amazônia Azul (SisGAAz),

17 Para maiores informações ver página eletrônica do evento. Disponível em: <<http://www.maresdalusofonia.com.br/>> Acesso em: 29 mai. 2013.

18 Os crimes de pirataria e de assalto armado são definidos, respectivamente, pelo Artigo 101 da CNU-DM e pela resolução 1025 (26), da sessão da 26a Assembleia da mesma Convenção.

19 MINISTÉRIO DA DEFESA. Brasil e Libéria discutem possibilidades de cooperação em defesa. Disponível em: <<https://www.defesa.gov.br/index.php/ultimas-noticias/8716-25-06-2011...>> Acesso em: 25 jun. 2013.

que tem sua implantação total prevista para até 2024 e foi concebido para ser um sistema de monitoramento e controle relacionado ao conceito internacional de segurança marítima e para a proteção do litoral brasileiro (BRASIL, 2012c).

Ao tratar do processo de transformação da defesa, o LBDN destaca que, além de ampliar a capacitação das Forças Armadas, criará uma gama de oportunidades para o crescimento econômico, por meio de três vertentes: o Plano de Articulação e Equipamento de Defesa (PAED), a modernização da gestão e a reorganização da Base Industrial de Defesa (BID). Quanto ao PAED, dentre os projetos prioritários estabelecidos pela Marinha no escopo do Plano, constam o já abordado SisGAZ e a Recuperação da Capacidade Operacional, que consiste na revitalização e modernização das estruturas logísticas e operativas da Marinha. Assim, parece plausível que ambos os projetos devem ser fomentados em caso de ampliação da capacidade brasileira de vigilância marítima, decorrente de iniciativas de cooperação multinacional (BRASIL, 2012c).

Quanto à BID, a observação das iniciativas recentes de aproximação de países membros da ZOPACAS para com o Brasil, no sentido da aquisição de meios navais de defesa, sugere a possibilidade de incremento da atividade da indústria brasileira de defesa, em decorrência do estreitamento de laços derivado das possíveis iniciativas de cooperação em vigilância marítima. Neste sentido, vale registrar as tratativas para a venda de uma corveta brasileira da classe “Barroso” para a Guiné-Equatorial em 2010 e a recente sondagem do Ministro da Defesa da Libéria sobre as possibilidades de aquisição de equipamentos militares brasileiros por aquele País<sup>20</sup>.

A recente priorização brasileira da vigilância marítima e da cooperação nesse sentido com os países atlânticos africanos pode ser observada pelas passagens dos navios-patrolha oceânicos “Amazonas”, “Apa” e “Araguari” por países como Senegal, Gana, Angola e Namíbia, em seus trajetos em direção ao Brasil. Trata-se das embarcações recentemente adquiridas pela Marinha do Brasil junto à empresa britânica *BAE Systems*. Durante as passagens, foram realizados exercícios militares em conjunto com as marinhas locais, inclusive ações direcionadas ao combate a atividades ilícitas<sup>21</sup>.

## 5 A COOPERAÇÃO EM OPERAÇÕES DE PAZ

Inicialmente, quanto à relevância das operações de paz para a Política de Defesa do Brasil, vale observar o que prescreve o Livro Branco de Defesa Nacional (LBDN):

---

20 MINISTÉRIO DA DEFESA. Brasil e Libéria discutem possibilidades de cooperação em defesa. Disponível em: <<https://www.defesa.gov.br/index.php/ultimas-noticias/8716-25-06-201...>> Acesso em: 25 jun. 2013.

21 DEFESANET. Após jornada na África, Navio-patrolha da Marinha chega ao Rio. Disponível em: <<http://www.defesanet.com.br/naval/noticia/10977/Apos-jornada-na-Afr...>> Acesso em: 25 mai. 2013.

A par de iniciativas diplomáticas de que o Brasil tem participado ativamente para a solução pacífica dos conflitos e diminuição de tensões, no continente americano ou fora dele, a expressão mais evidente da crescente importância do Brasil na área da paz e da segurança tem sido sua participação em operações de manutenção da paz. Tais operações são um dos principais instrumentos à disposição da comunidade internacional para lidar com ameaças de conflito, bem como evitar que países em situações de pós-conflito vejam ressurgir a violência armada. (BRASIL, 2013d, p. 31-32).

A fim de indicar possíveis caminhos para a operacionalização da cooperação em operações de paz, que venha a resultar na participação conjunta, optou-se por apresentar algumas iniciativas já propostas ou implementadas neste sentido, cada uma das quais com características peculiares.

Inicialmente, quanto à possibilidade de composição de forças multinacionais, cabe estudar a evolução da cooperação militar no âmbito da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa (CPLP), no que tange às operações de *peacekeeping*. Este organismo mereceu atenção especial por congregar o Brasil e mais quatro Estados-membros da ZOPACAS.

A iniciativa pioneira a ser abordada não surgiu propriamente no âmbito da CPLP, mas consistiu em uma proposta de Portugal aos países africanos de língua oficial portuguesa (PALOPS). A Força Lusófona de Paz foi proposta em 1997 e englobaria tropas multinacionais que permaneceriam à disposição da ONU, sob a coordenação de Portugal. A Força acabou por não prosperar, em parte pela resistência em alguns dos PALOPS em atuar permanentemente sob a coordenação de uma ex-metrópole (FONTOURA, 1999).

Durante a II Reunião Ministerial dos países de Língua Portuguesa, na cidade de Praia, Cabo Verde, os ministros acordaram dois pontos importantes para a evolução da cooperação em defesa, particularmente no que tange às operações de paz: a constituição de um secretariado para assuntos de defesa, com sede em Portugal, e a globalização da cooperação no domínio da defesa para o âmbito da CPLP, o que, de fato, estendeu ao Brasil a participação nas iniciativas relacionadas ao *peacekeeping*.

Foi durante a III Reunião Ministerial, em Luanda, que surgiu pela primeira vez a ideia da realização de um exercício combinado de operações de paz, o Exercício Felino, que seria realizado no final de 2000, em Portugal, e cuja coordenação caberia a todos os participantes de maneira compartilhada. Na oportunidade, o Brasil declarou participante permanente daquele foro e foi, ainda, ratificada a proposta de globalização da cooperação em defesa, acordada na reunião anterior. Por fim, os ministros decidiram propor aos chefes de estado a atualização dos estatutos da CPLP, acolhendo a componente de defesa.

Na IV Reunião Ministerial, em Brasília, os participantes manifestaram a satisfação com o processo de atualização estatutária da Comunidade – no sentido

de incluir a temática da defesa – e aprovaram por unanimidade a “Política de Intercâmbio no Domínio da Formação Militar no Conjunto dos Sete Países de Língua Portuguesa”, documento que, dentre outros arranjos, previa a formação e o treinamento de pequenas unidades para participação em operações de manutenção de paz. Ademais, congratularam-se pelo sucesso do Exercício Felino 2000, o que contribuiu para a perpetuação daquela iniciativa.

Foi, neste quadro, que o Conselho de Ministros dos Países de Língua Portuguesa, em sua VI Reunião Ordinária, decidiu aprovar as alterações propostas aos Estatutos originais da CPLP<sup>22</sup>, passando a incorporar aos objetivos gerais da Comunidade a cooperação nos domínios da Defesa e da Segurança Pública. Segundo Bernardino e Leal (2011), este teria sido o passo institucional necessário para a incorporação da vertente de Defesa à agenda oficial da Comunidade.

A Reunião Ministerial de Lisboa, ocorrida em 2002, sistematizou a execução do Programa Integrado de Exercícios Militares Combinados, que previa que os exercícios da série Felino seriam anuais, com sedes itinerantes entre os Estados-membros e alternariam entre os formatos de postos de comando (CPX) e de tropas no terreno (FTX). Os ministros ressaltaram a importância da interoperabilidade entre as tropas para torná-las aptas ao emprego combinado real em operações de paz ou humanitárias da ONU.

Durante a VII Reunião Ministerial, em Bissau, no ano de 2004, foi discutida a necessidade do estabelecimento de um Protocolo de Cooperação no Domínio da Defesa (PCDD), em decorrência da multiplicidade de assuntos daquela natureza que vinham sendo incluídos na agenda da Comunidade. O documento prosseguiu em elaboração até setembro de 2006, quando foi finalmente assinado<sup>23</sup> durante a IX Reunião Ministerial.

Segundo Bernardino e Leal (2011), apesar do decurso de quase três anos para a elaboração do Protocolo e de alguns avanços e recuos nas propostas, o PCDD teve grande relevância ao promover a cooperação em defesa, contribuindo para o desenvolvimento das capacidades das Forças Armadas dos países da CPLP e funcionando como um instrumento para a manutenção da paz e da segurança regional.

Após o impulso conferido pelo PCDD, os exercícios Felino continuaram a acontecer com periodicidade anual, ainda alternando os formatos CPX e FTX. A maturidade do exercício, após mais de uma década de realização, tem permitido um ganho significativo em termos de interoperabilidade e de intercâmbio de experiências entre as Forças participantes.

---

22 CPLP. Conselho de Ministros. Resolução sobre a Revisão dos Estatutos da CPLP. São Tomé, 2001.

23 O PCDD foi ratificado no Brasil em 2009, por meio do Decreto Legislativo nº 502, de 2009 - Aprova o texto do Protocolo de Cooperação da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa no Domínio da Defesa, assinado em Praia, em 15 de setembro de 2006. Disponível em: < <http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decleg/2009/decretolegislativo-502-10-agosto-2009-590384-publicacaooriginal-115519-pl.html> > Acesso em: 20 jun. 2013.

Prosseguindo na análise das iniciativas conjuntas relacionadas à participação em operações de paz, passa-se a abordar a *Fuerza de Paz Combinada (FPC) Cruz del Sur*, iniciativa dos governos do Chile e da Argentina, que já se encontra em estágio avançado de coordenação e que tem atraído a atenção do Brasil. Segundo o Ministro da Defesa brasileiro, “O Brasil está estudando uma maneira de participar, pelo menos em um primeiro momento, como observador nesse esforço” (AMORIM, 2012).

O primeiro passo para o estabelecimento da força combinada foi um acordo entre os ministros da defesa de ambos os países em 2005. Em dezembro do ano seguinte, foi firmado o primeiro Memorando de Entendimento, complementado por documento de mesma natureza em 2010. Em linhas gerais, a *Fuerza* seria composta por cerca de mil e quatrocentos homens, abrangendo componentes terrestre, naval e aéreo, mobiliados por tropas de ambos os países<sup>24</sup>.

Até o ano de 2010, os países passaram a adotar medidas concretas para a organização da Força, tratando de assuntos como o equipamento a ser empregado e a sistemática de treinamento das diferentes componentes da FPC. Em 2011, foi firmado o *Memorandum of Understanding (MOU)*<sup>25</sup> entre os dois países e as Nações Unidas, integrando formalmente a *Cruz Del Sur* ao *United Nations Stand-by Arrangements System (UNSAS)*. O tempo de reposta previsto no documento para o caso de acionamento da *Cruz del Sur* é de noventa dias.

Em novembro de 2012, a FPC *Cruz Del Sur* realizou o primeiro grande exercício de adestramento na região de *Bahía Blanca*, na Argentina. A intenção era simular situações possíveis de ocorrência em operações de paz em que a Força possa estar envolvida. O Brasil foi convidado a enviar observadores e se fez representar por uma comitiva composta de oficiais-generais das três Forças Armadas, ocupantes de altos cargos no Ministério da Defesa. Segundo o Subchefe de Logística Operacional do Ministério da Defesa, integrante da comitiva, o convite para que o governo brasileiro enviasse observadores representava o primeiro passo para estabelecer a entrada do Brasil como membro da força de paz<sup>26</sup>.

Em se tratando da possibilidade de constituição de uma força combinada no âmbito da ZOPACAS, faz-se importante mencionar a possibilidade do estabelecimento de missões de paz híbridas entre organismos regionais e as Nações Unidas. Desta

24 Para maiores informações sobre a Fuerza de Paz Cruz del Sur, ver página eletrônica do Estado Mayor Conjunto de Chile. Disponível em: <[http://www.emc.mil.cl/?page\\_id=115](http://www.emc.mil.cl/?page_id=115)> Acesso em : 8 fev. 2013.

25 ONU. Memorandum of Understanding Between the Argentine Republic and the Republic of Chile and the United Nations Concerning Contributions to the United Nations Stand-by Arrangements System. Buenos Aires: 14 jun. 2011. Disponível em: <[http://legal.un.org/UNJuridicalYearbook/html/volumes/2011/dtSearch/Search\\_Forms/frontpage.html](http://legal.un.org/UNJuridicalYearbook/html/volumes/2011/dtSearch/Search_Forms/frontpage.html)> Acesso em: 22 mar. 2013.

26 DEFESANET. Brasil envia observadores à Argentina para acompanhar exercício combinado com o Chile. Disponível em: <<http://www.defesanet.com.br/geopolitica/noticia/8503/Brasil-envia-ob>> Acesso em: 08 nov. 2012.

forma, uma eventual crise regional que ensejasse o desdobramento de uma força de paz poderia contar inicialmente com a resposta da ZOPACAS. Caso as dimensões da crise ultrapassassem a capacidade de resposta deste Organismo poder-se-ia penar no desdobramento de uma missão híbrida, o que, de certa forma, manteria a regionalização da solução do problema.

Como exemplo ilustrativo desta situação, merece atenção a *African Union/ UN Hybrid Operation in Darfur (UNAMID)*<sup>27</sup>, uma das maiores operações de paz da ONU em andamento. A UNAMID foi estabelecida em 1998, em substituição à *African Union Mission in the Sudan (AMIS)*, desdobrada pela União Africana em 2006, a fim de lidar com a crise humanitária instalada na região de Darfur. Um fato que merece menção é a existência de uma cláusula na Resolução que deu origem à UNAMID<sup>28</sup> que determinava que ela deveria ter “um caráter predominantemente africano”, devendo contar, prioritariamente, com tropas de países africanos. Esta cláusula vem sendo observada até os dias atuais, e vinte e seis países africanos encontram-se representados na operação. Desta forma, percebe-se uma vez mais como o estabelecimento da missão híbrida favorece a regionalização da solução de crises.

## 6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A proposta do presente ensaio foi a de investigar as possibilidades de cooperação entre o Brasil e os demais Estados-membros da ZOPACAS em Segurança & Defesa, sob a inspiração da proposição do Ministro da Defesa brasileiro na VII Reunião Ministerial daquele Fórum. Quanto aos eixos de cooperação, foram enfocados o salvamento e resgate no mar, a vigilância marítima e as operações de paz, a fim de desenvolver uma operacionalização inicial daquela proposição.

O objeto inicial de análise foi a evolução dos mecanismos de segurança do Atlântico Sul no pós-Segunda Guerra Mundial. O que se observou foi que a presença de potências extrarregionais no Atlântico Sul, com vistas à manutenção de seus interesses na região e o crescimento da importância geopolítica daquela porção oceânica e das atividades criminosas ali existentes ensejam o aumento da preocupação dos países lindeiros com a segurança regional. A evolução institucional da ZOPACAS nos últimos seis anos parece abrir espaço para que aquele Fórum passe a abrigar as novas iniciativas de cooperação em S&D, decorrentes da preocupação emergente.

A seguir, foi realizado um estudo sobre a atual Política de Defesa brasileira, particularmente por meio da revisão dos documentos que a estabelecem e a desenvolvem. Os resultados demonstraram que o Atlântico Sul e os Estados-

---

27 Para maiores informações ver o sítio da UNAMID na página eletrônica da ONU, em <<http://www.un.org/en/peacekeeping/missions/unamid/background.shtml>> Acesso em 28. fev 2013.

28 ONU. CONSELHO DE SEGURANÇA. Resolução 1769 (2007), de 31 jul. 2007. Disponível em: <[http://www.un.org/en/ga/search/view\\_doc.asp?symbol=S/RES/1769%282007%29](http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/1769%282007%29)> Acesso em: 28. Fev. 2013.

membros da ZOPACAS são áreas prioritárias para a agenda brasileira de S&D e que os eixos de cooperação propostos estão perfeitamente alinhados com o previsto naqueles documentos.

Quanto aos eixos de cooperação propriamente ditos, foi abordada inicialmente a questão da cooperação naval, englobando as atividades de salvamento e resgate no mar e de vigilância marítima. O que se observou foi que a cooperação proposta está em consonância com compromissos internacionais ratificados pelo Brasil e que a concretização de iniciativas de aproximação para com os demais países sul-atlânticos demonstra grande potencial de fomentar a almejada transformação da defesa e o robustecimento de sua base industrial.

A seguir, foram abordadas as operações de manutenção de paz como indutoras da cooperação em S&D, por meio da descrição de algumas iniciativas bem-sucedidas neste sentido. As ações selecionadas demonstram que há um leque de oportunidades disponíveis, tais como a formação de forças multinacionais, o estabelecimento de operações de paz por organismos regionais e a criação ou de operações híbridas entre estes e as Nações Unidas, a fim de regionalizar a solução de eventuais crises. O Brasil apresenta uma maturidade considerável no tema e possui plenas condições de participar como protagonista em interações destas naturezas.

A análise integrada das partes que compõem este ensaio demonstrou serem amplas as possibilidades de cooperação em Segurança & Defesa no âmbito da ZOPACAS, sendo os eixos aqui estudados excelentes balizadores para este fim. A relevância crescente da S&D na agenda daquele Fórum, a importância geopolítica do Atlântico Sul – com os desafios daí decorrentes –, e o processo de transformação da defesa brasileira parecem convergir em direção à cooperação proposta. Entretanto, restou evidente que a complexidade do tema e que a quantidade de atores envolvidos no processo ensejam o aprofundamento nas pesquisas nesta área.

## **REFERÊNCIAS**

AMORIM, C. *Por uma identidade sul-americana em matéria de defesa*. Aula Magna do Ministro de Estado da Defesa no Curso Avançado de Defesa Sul-americano. Rio de Janeiro: 29 ago. 2012.

BERNARDINO, L.; LEAL, J. *A arquitetura de segurança e defesa da comunidade dos países de língua portuguesa (1996-2011)*. Instituto de Defesa Nacional. IDN Cadernos n.6. Lisboa: IDN, 2011.

BRAECKMAN, C. *Negócios na África - O Congo, seus amigos chineses e o FMI*. *Le Monde Diplomatique*, São Paulo; n. 26, p. 24-25, 2009.

BRASIL. *Estratégia Nacional de Defesa*. Brasília, 2013a.

BRASIL. *Política Nacional de Defesa*. Brasília, 2013b.

BRASIL. Exército Brasileiro. *Diretriz para as Atividades do Exército Brasileiro na Área Internacional*. Brasília, 2013c.

BRASIL. Ministério da Defesa. *Livro Branco de Defesa Nacional*. Brasília: 2013d.

BRASIL. Ministério da Defesa. Assessoria de Comunicação Social. *Amorim propõe ações para fortalecer cooperação em defesa entre países da Zopacas*. Disponível em: <<https://www.defesa.gov.br/index.php/ultimas-noticias/8573-16-01-2012-defesa-amorim-propoe-aco-es-para-fortalecer-cooperacao-em-defesa-entre-paises-da-zopacas>>. Acesso em 16. jan. 2013e.

CORRÊA, F. *Atlântico Sul: e se não for um projeto político só da ZOPACAS?*

Disponível em<<http://www.defesanet.com.br/geopolitica/noticia/9566/Defesa-em-Deba>>. Acesso em: 5 fev. 2013.

COTTEY, A.; FORSTER, A. Reshaping Defence *Diplomacy*: new roles for military cooperation and assistance. *Adelphi Paper 365. The International Institute for Strategic Studies*. Oxford: *Oxford University Press*. 2004.

FELLET, J.; KAWAGUTI, L. *Contra pirataria, Brasil expande ação naval na África*.

Disponível em: <[http://www.bbc.co.uk/portuguese/noticias/2013/05/130513\\_pirataria\\_africa\\_brasil\\_jf\\_lk.shtml](http://www.bbc.co.uk/portuguese/noticias/2013/05/130513_pirataria_africa_brasil_jf_lk.shtml)>. Acesso em: 16 maio. 2013.

FONTOURA, P. R. C. T. da. *O Brasil e as operações de manutenção da paz das Nações Unidas*. Brasília: FUNAG, 1999.

HAMILTON, D. (*Lead Author*) et. al. *Alliance Reborn: An Atlantic Compact for the 21st Century: the Washington NATO project*. Washington: 2009.

HAMILTON, D.; BURWELL, F. *Shoulder to shoulder: forging a strategic U.S.- EU Partnership*. Washington: 2009.

HILLS, A. *Defence Diplomacy and Security Sector Reform. In Contemporary Security Policy*, v. 21, n. 1, p. 46-67, 2000.

IMB (*International Maritime Bureau*). *Piracy and Armed Robbery Against Ships*. Report for the period of 1 january – 30 june 2013. Londres: 2013.

KOERNER, W. *Security Sector Reform: Defence Diplomacy*. London: Parliamentary Information and Research Service, 2006.

LIMA, M. A. de A. *A iniciativa da Bacia do Atlântico: um risco para o Brasil?* Trabalho de Conclusão de Curso (Curso de Altos Estudos de Política e Estratégia). 50 f.: il. Rio de Janeiro: 2011.

MOD (*Ministry of Defence – United Kingdom*). *Defence Diplomacy (The Ministry of Defence Policy Papers – Paper nº 1)*. London: Ministry of Defence Press Office, 2001.

MUTHANNA, K. *Military Diplomacy. Journal of Defence Studies*. Vol 5. Nº 1. Nova Délhi: Jan. 2011.

OTÁLVORA, E. C. *La Diplomacia Militar en Suramérica: Alianzas y Rupturas en 2008*. Caracas: Instituto Latinoamericano de Investigaciones Sociales, 2008.

OTAN (Organização do Tratado do Atlântico Norte). *Shoulder to Shoulder: Forging a Strategic U.S.- EU Partnership*. Bruxelas: 2010a.

OTAN (Organização do Tratado do Atlântico Norte). *Strategic Concept for the Defence and Security of the Members of the North Atlantic Treaty Organization*. Bruxelas: 2010b.

PACHECO, Fábio Cordeiro; MIGON, Eduardo Xavier Ferreira Glaser. O Brasil na Minustah influenciando o Brasil no Cone Sul: evidências preliminares da contribuição da diplomacia militar à inserção soberana. *In Coleção Meira Mattos: revista das ciências militares*, v. 7, n. 29, p. 131-137, 2013.

PENHA, E. A fronteira Oriental brasileira e os desafios da segurança regional. *Revista da Escola de Guerra Naval*. v. 18, n. 1, p. 115-136. Rio de Janeiro: 2012.

\_\_\_\_\_. *Os Sistemas de Segurança Regional no Atlântico Sul: da Guerra Fria ao período atual*. Rio de Janeiro, 2010. Disponível em <[http://reservaer.com.br / estrategicos/sistemas-seg-regional.html](http://reservaer.com.br/estrategicos/sistemas-seg-regional.html)>. Acesso em: 25 fev. 2013.

SANTOS, C. A. G. dos et MIGON, E. X. F. G. Diplomacia militar: uma contribuição para o projeto de inserção do Brasil na África subsaariana. *In: Simpósio de Relações Internacionais*, II, 2012. Rio de Janeiro. *Resumos*. Rio de Janeiro: Universidade do Estado do Rio de Janeiro, 2012. (comunicação oral)

SARAIVA, J. F. S. *As asas do sul, uma da paz e a outra do desenvolvimento*. Disponível em: <<http://observatoriodafrica.wordpress.com/author/observatorioafrica/>>. Acesso em: 6 mar. 2013.

SOARES, M. S. A. Diplomacia cultural & diplomacia militar: o caso brasileiro. *In: Estudios Avanzados*, v. 12, p. 43-52, 2009.