

AS OPÇÕES POLÍTICAS DO REINO UNIDO E O ATLÂNTICO SUL

Martin Robson¹

Introdução

O verdadeiro valor da história é fornecer um ponto de referência relevante para o mundo contemporâneo. No que diz respeito à política e à estratégia, existem dois aspectos para isso: 1) a análise de como chegamos onde estamos e 2) se podemos fazer algumas recomendações, com base nessa análise, sobre onde podemos e devemos ir. Se a história não tem nada a dizer ao mundo contemporâneo, então ela é apenas algo que aconteceu. No entanto, não devemos exagerar o caso. Nem a história nem a teoria podem nos fornecer uma bola de cristal para prever o futuro. Mas podem nos fornecer um ponto de partida e talvez, na melhor das hipóteses, algumas orientações sobre tendências de longo prazo que nos permitam começar a formular e, então, implementar políticas fundamentadas. Compreender o passado é a base necessária para ferramentas analíticas eficazes (como SWOT² e DIME³), que são as precursoras para o planejamento de cenários efetivos. Isso se aplica bem à questão de considerar o que é mais provável/menos provável ou o melhor caso/pior caso para responder “se fizermos isso, o que poderia acontecer?” (Ringland 2006). O planejamento de cenários tem utilidade para o acadêmico, tentando ampliar como as decisões políticas tomadas podem se desenvolver a longo prazo (Oliver e Williams 2016). Portanto, uma vez que este artigo é especificamente sobre as opções de políticas contemporâneas do

¹ Martin Robson is a professor in Strategic Studies at the University of Exeter. PhD in the Department of War Studies at King's College London. E-mail: m.robson@exeter.ac.uk.

² Sigla em inglês para Forças, Fraquezas, Oportunidades e Ameaças (Strengths, Weaknesses, Opportunities e Threats no original).

³ Sigla em inglês para Diplomático, Informação, Militar e Econômico (Diplomatic, Information, Military e Economic no original).

Reino Unido no Atlântico Sul⁴, peço, como historiador, alguma indulgência para explicar como comecei a pensar sobre o assunto.

Alguns dos meus trabalhos anteriores avaliaram o relacionamento da Grã-Bretanha com a América do Sul, em particular a tomada de decisões políticas britânicas, em um momento em que os bens e o comércio britânicos foram largamente excluídos da Europa devido ao Bloqueio Continental de Napoleão (Robson 2010). Essa tentativa de excluir o comércio britânico dos mercados da Europa levou à abertura controversa, às vezes, forçada, de novos mercados na América do Sul para compensar aquele perdido na Europa. As exportações britânicas para a região das Américas, excluindo os Estados Unidos (EUA), passaram de £7.8 milhões em 1805 para pouco mais de £16.5 em 1808. A América do Sul, no ponto de vista da DCM Platt, forneceu “a principal saída para o novo comércio durante um período em que a importante Europa e os mercados norte-americanos foram particularmente reduzidos” (Platt 1972, 28, Tabela 1). Em um momento de incerteza sobre a natureza da BREXIT (Britain Exit no original e em tradução livre “saída britânica”), essa analogia histórica me levou a avaliar a importância potencial da América Latina para o comércio britânico pós-BREXIT.

Uma consideração inicial foi se esta proposição seria realista, dado que o mundo de hoje é tão diferente do de dois séculos atrás, mas também, no âmbito de uma conferência que avaliou a “Segurança do Atlântico Sul: Atores, Interesses e Estratégias”, quais eram exatamente as opções para o Reino Unido como ator com interesses nacionais próprios? Quais são as opções políticas e quais as estratégias que podem ser implantadas para alcançar estes interesses nacionais no Atlântico Sul?

BREXIT: O elefante na sala?

Em junho de 2015, o Escritório de Estatísticas Nacionais do Reino Unido (ONS) destacou que o comércio do Reino Unido com a União Europeia (UE) vinha diminuindo de importância a vários anos, em comparação com o comércio não-europeu. Concluiu que “um forte crescimento econômico em muitas economias em desenvolvimento fora da UE resultou no aumento da importância das economias não-comunitárias para o comércio do Reino Unido, considerando que a proporção de comércio com a UE caiu consistentemente desde 1999, apesar do aumento do comércio da UE”. Então, nesse sentido, talvez a BREXIT fosse realmente parte de uma tendência econômica de

⁴ Baseado em uma escala de tempo iniciada com a apresentação de um artigo em uma conferência no final de 2016, e redigido na primavera de 2017.

longo prazo, com o comércio não-comunitário tornando-se mais importante, um processo que provavelmente continuará após a BREXIT (ONS 2015).

No entanto, o ano de 2015 demonstra que a Europa continua a ser importante, como os números de comércio do Reino Unido demonstram. Naquele ano, as importações do Reino Unido da UE foram de £ 290,621 milhões, e as importações do resto do mundo de £ 229 245 milhões. As exportações, por outro lado, foram de £ 259,955 milhões com o resto do mundo e £ 230,031 milhões com a UE. Dentro da UE, o maior parceiro comercial da Grã-Bretanha é a Alemanha, com um desequilíbrio causado pelo fato de o Reino Unido estar importando £ 70,4 bilhões e exportando £ 48,5 bilhões no comércio. O Reino Unido importa mais da Alemanha do que dos EUA, com importações dos EUA em £ 59,3 bilhões, mas o Reino Unido exporta £ 96,4 bilhões de comércio para os EUA. Claramente, para que o Reino Unido mantenha uma economia próspera, deve manter o seu comércio com os EUA e com países da UE, como a Alemanha. Nesse contexto, o comércio do Reino Unido com a China, mais uma vez, produz um déficit, com importações em £ 38,4 bilhões e exportações em £ 16,7 bilhões.

O comércio com a América do Sul é, em comparação, um “peixe miúdo” em termos econômicos puros, porém, desde 2011, o Reino Unido manteve um superávit comercial com a América do Sul. A relação econômica chave é com o Brasil, que representa 69,1% do comércio do Reino Unido com a América do Sul. O comércio com o Brasil produz um superávit modesto com exportações de 3,8 bilhões de libras esterlinas contra importações de 2,5 bilhões. O Brasil é, de longe, o parceiro comercial mais importante do Reino Unido na América do Sul, com a Colômbia (importa US\$ 0,7 bilhão, exporta 0,6 mil milhões de libras esterlinas), Argentina (importações de 0,7 mil milhões de libras esterlinas, exportações de 0,6 mil milhões de libras esterlinas) e Chile (importa 0,7 mil milhões de libras esterlinas, exportações £ 0,7 bilhão de euros) com números bastante similares para 2015. Globalmente, o Brasil consolida-se como o 27º maior destino de exportação do Reino Unido e, em contrapartida, o Brasil é o 32º maior parceiro de importação (ONS 2017, 1). Além disso, o Brasil é um destino para o investimento do Reino Unido, com ativos detidos pelos investidores do Reino Unido no Brasil entre 2010 e 2011, dobrando de £ 6.4 bilhões para £ 14.1 bilhões. O investimento do Reino Unido no Brasil em 2014 foi de £ 14,7 bilhões (ONS 2017, 2).

Números mais atualizados mostram que os dez principais parceiros comerciais do Reino Unido em janeiro de 2017 são, em grande parte, os mesmos países que estavam entre os dez maiores em janeiro de 2016, antes do voto sobre a BREXIT de 23 de junho: EUA, Alemanha, França, Holanda, República Irlandesa, China, Bélgica, Itália e Espanha, com a Suíça aparecendo

na lista dos dez principais destinos de exportação e a Noruega na lista dos dez países originários das importações do Reino Unido. Entre janeiro de 2016 e janeiro de 2017, as exportações não-européias aumentaram em £ 4,1 bilhões, ou 35%, para um total mensal de £ 15,5 bilhões em janeiro de 2017. As importações não-européias também cresceram ao longo do ano, com taxas de 28% para as importações de 18,6 bilhões de libras esterlinas em janeiro de 2017. Para as exportações da UE, o aumento foi de £ 2,3 bilhões (22%) e, ao mesmo tempo, para um total mensal de £ 12,8 bilhões em janeiro de 2017. Durante o mesmo ano, as importações da UE aumentaram em 17% (£ 2,8 bilhões) para um total mensal de £ 19,5 bilhões (HMRC 2017).

A partir de uma perspectiva mais abrangente, as exportações do Reino Unido para a UE caíram de 54,8% em 1999 para 44,6% em 2014. Isso pode ser, em parte, devido à queda da UE no PIB global, de 30% em 1993 para 24% em 2013, causada, por sua vez, pelo rápido desenvolvimento das economias brasileira, russa, indiana e chinesa (Office for National Statistics 2015). Assim, enquanto o Reino Unido busca negociar cada vez mais com as economias emergentes e avançadas de fora da UE, em 2016 quase 50% das exportações foram para seis países, os Estados Unidos, Alemanha, França, Holanda, República da Irlanda e China, com mais de 50% Importações do Reino Unido de mercadorias provenientes de 6 países: Alemanha, China, Estados Unidos, Países Baixos, França e Bélgica (ONS 2017, 3). O ponto é que a BREXIT pode ser visto como parte de uma tendência de longo prazo na transformação da economia global, mas, dentro disso, há alguma certeza sobre as relações comerciais vitais para Reino Unido. Então, o que a BREXIT pode realmente significar para o Reino Unido?

O que não mudou?

Seja qual for o caráter futuro do relacionamento do Reino Unido com a UE, ele ainda é um membro P5 da ONU e um dos principais atores da Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN). Historicamente, quando o Reino Unido foi isolado da Europa em termos de segurança, buscou segurança no além-mar. Esse foi o caso, pelo menos em termos de segurança econômica, do interesse britânico na América Latina já mencionado acima. Em 1940-1945 foi para os Estados Unidos que o Reino Unido olharam visando sua segurança no sentido da aliança militar, quando ambos os poderes assinaram a “Declaração das Nações Unidas” em 1 de janeiro de 1942 na Conferência ARCADIA e, em termos econômicos, com o início do programa Lend-Lease (programa de empréstimos). Os vínculos entre economia e segurança foram consagrados na política do Reino Unido. Como a *Estratégia de Segurança Nacional e a*

Revisão de Defesa Estratégica e Segurança do Reino Unido de 2015 foram claras no prefácio do primeiro-ministro David Cameron: “Nossa segurança nacional depende da nossa segurança econômica e vice-versa. Então, o primeiro passo na nossa Estratégia de Segurança Nacional é garantir que a nossa economia seja e continue forte” (HMSO NSS / SDSR, 2015, 5).

Após a BREXIT, o Reino Unido ainda terá algum tipo de relação comercial com seus principais parceiros comerciais europeus, sendo a Alemanha particularmente importante. Mas também procurará expandir o comércio do Reino Unido com outros parceiros comerciais principais além da Europa; aqui a adesão do Reino Unido ao G20 - ao lado do Brasil e da Argentina - pode ser imensamente valiosa (ONS 2016). Se, contudo, reforçar as relações comerciais do Reino Unido com os países da América do Sul será uma parte da política britânica pós-BREXIT, portanto há alguns desafios a serem abordados.

O Comércio do Reino Unido

As cifras brutas do comércio do Reino Unido com a América do Sul foram mencionadas acima, mas o Reino Unido está atrasado em relação a outras nações na negociação com a região. Com o Brasil representando quase metade do PIB da América do Sul e o principal “prêmio” para aumentar o comércio britânico, os sinais não são promissores. Até 2010, os EUA foram o principal parceiro comercial do Brasil; desde então, a China liderou o comércio, representando cerca de 18% das exportações e importações brasileiras, com os EUA chegando em segundo lugar e, em termos de exportações, Argentina, e importações, a Alemanha (ONU 2015). A situação foi totalmente reconhecida no Reino Unido com Robert Capurro, diretor executivo da Canning House, observando, em agosto de 2016, que o Reino Unido estava “muito atrás dos nossos competidores europeus, chineses e americanos... Estamos bem abaixo de nossas possibilidades” (Yeomans 2016). Agora, com os EUA e a China se enfrentando na disputa pelos mercados latino-americanos, o Reino Unido corre o risco de ficar no meio entre estas superpotências comerciais; ambas as quais serão parte integrante do sucesso da Brexit.

Uma questão-chave para os formuladores de políticas do Reino Unido deve ser reforçar o sucesso, seja concentrando-se no Brasil ou diversificando e aumentando a resiliência ao comércio do Reino Unido, aumentando os vínculos econômicos com outros países da América do Sul. O primeiro poderia se basear nas relações bilaterais existentes com o Brasil, o último implicaria inevitavelmente algum tipo de discussão sobre o papel do Mercado Comum

do Sul, o MERCOSUL⁵. Aqui, o Reino Unido entraria em concorrência direta com a UE, que vê o Mercosul como um importante parceiro comercial. Desde 2010, a UE vem progredindo com as negociações para implementar um acordo de livre comércio com o MERCOSUL, do qual o Reino Unido pós-BREXIT será excluído. No entanto, esta abordagem mais ampla não impediu a UE de se engajar em parcerias bilaterais e acordos de cooperação com os principais países do MERCOSUL, como Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai. Para os países dentro do contexto do MERCOSUL, a UE é o parceiro comercial mais importante, representando 21% do comércio. Então, não só o Reino Unido estará em concorrência com os EUA e a China pelos principais mercados da América do Sul, mas também estará em concorrência com a UE. Em 2015, a UE exportou 46 mil milhões de euros e importou 42 mil milhões de euros do MERCOSUL e exportou 20 mil milhões de euros de serviços comerciais, investindo 387 bilhões de euros na região, tornando a UE o maior investidor estrangeiro no MERCOSUL (Comissão Europeia 2017).

Se o Reino Unido aumentasse o comércio não-brasileiro, a Argentina parece ser uma escolha lógica. Dados da Oxford Economics para o quarto trimestre econômico de 2016 mostram que a economia argentina finalmente cresceu após uma profunda recessão em 2015, com uma previsão contínua do PIB crescendo 2,5% em 2017, principalmente devido às políticas econômicas domésticas do presidente Macri (Oxford Economics 2016). No entanto, como observei anteriormente, há mais interesses nacionais do que apenas economia. O comércio e as finanças devem ser contextualizados com desafios políticos e estratégicos - eles não podem ser separados. O futuro dos interesses econômicos do Reino Unido na América do Sul será moldado por algumas realidades desagradáveis.

O Reino Unido e o Atlântico Sul: a realidade estratégica

O Reino Unido tem grandes compromissos políticos e estratégicos no Atlântico Sul que envolvem riscos na futura elaboração de políticas. Com certeza o risco é um conceito multifacetado e envolve oportunidade e ameaça. Os compromissos políticos e estratégicos mais amplos do Reino Unido no Atlântico Sul envolvem mais do que apenas as Ilhas Falkland, existem os Territórios Ultramarinos de Santa Helena, Ascensão e Tristão da Cunha e Geórgia do Sul e as Ilhas Sandwich do Sul. Em 2015, o governo do Reino Unido reiterou seu compromisso com os Territórios Ultramarinos:

⁵ Países-membros: Argentina, Brasil, Paraguai, Uruguai, Venezuela. Países membros associados: Bolívia, Chile, Peru, Colômbia, Equador e Suriname.

O povo dos territórios ultramarinos tem direito à segurança, à seguridade e à autodeterminação. Eles são livres para manter um link constitucional, se esta for sua escolha. O Reino Unido está pronto para proteger os Territórios de ameaças externas, garantindo sua autodeterminação. Em particular, o Reino Unido apoia os esforços dos povos de Gibraltar e das Ilhas Malvinas para determinar se devem permanecer como um território ultramarino britânico (Governo do Reino Unido 2015).

A BREXIT pode ter alterado alguns aspectos do debate, mas não alterou esse elemento básico da política do Reino Unido. Ao lado dos Territórios Ultramarinos, o Reino Unido também é responsável pelo Território Antártico Britânico, bem como tem fortes ligações com seis membros africanos da Commonwealth, nações com litorais no Atlântico Sul: Serra Leoa, Gana, Nigéria, Camarões, Namíbia e África do Sul.

Se o Reino Unido deve formular e promulgar uma política efetiva, o interesse do Reino Unido no Atlântico Sul deve ser feito e entregue com um entendimento e em um contexto muito mais amplo do que somente pensar sobre comércio, política e estratégia. Ele precisa de uma visão mais abrangente, talvez mais parecida com o pensamento brasileiro sobre seu relacionamento com o Atlântico Sul e sua comunidade de nações. Esta abordagem é particularmente importante para o Brasil, como líder regional, no que diz respeito à dependência do petróleo e do gás marítimo, e da bonança inexplorada que pode existir nos depósitos de pré-sal e sua plataforma continental; um assunto também de grande interesse para países como a Nigéria (Brozoski e Padula 2016, 99-100). Não estou sugerindo que o Reino Unido siga servilmente a abordagem brasileira do Atlântico Sul como um ambiente marítimo consagrado no conceito de “Amazônia Azul”, lançado pela Marinha do Brasil em 2004 e formalmente marca registrada em 2010 (Wiesebron 2013, 102). Tampouco, o Reino Unido precisa de uma visão estrutural/ideológica como a encapsulada na reconstituição liderada pelo Brasil da Zona de Paz e Cooperação do Atlântico Sul de 2013 (ZOPACAS), que descreve a cooperação marítima no Atlântico Sul entre os signatários (Duarte 2016, 99).

Em vez disso, o Reino Unido necessita de um conceito global dos interesses do Atlântico Sul e do Reino Unido na região, além do foco compartimentado em três partes distintas: os Territórios Ultramarinos (principalmente as Ilhas Falkland), a Antártica e a África Ocidental. Essencialmente, eles são os mesmos. Assim, enquanto o Reino Unido se opõe à ZOPACAS, pelo menos em sua forma de tratado, isso não significa dizer que essa abordagem não tem utilidade para refletir sobre os interesses e as opções do Reino Unido.

O Reino Unido como ator do Atlântico Sul

Portanto, ainda que seja fácil, de um ponto de vista estrutural, considerar essas três áreas individualmente, as três estão inerentemente ligadas fisicamente pelo mar, mas também econômica, cultural e politicamente. Por exemplo, os territórios ultramarinos do Reino Unido englobam naturalmente as relações com a Argentina e o Brasil, como o líder regional com grandes interesses no domínio marítimo. Envolver o Brasil também significa a inclusão desses interesses compartilhados da África Ocidental. Os interesses do Reino Unido não podem ser vistos isoladamente dos interesses argentinos e brasileiros - a estratégia é, afinal, relativa -, outras partes interessadas têm interesse e estão agindo no mesmo teatro estratégico. É por isso que o Reino Unido precisa de uma visão conceitual global do Atlântico Sul. Nesse contexto, uma série de perguntas não são prontamente respondidas. Que tipo de ator o Reino Unido quer ser na política internacional? Que tipo de ator pode ser o Reino Unido? Que funções *deseja* cumprir e o que ele *pode* cumprir?

Em termos do papel do Reino Unido como ator no cenário europeu, isso atualmente está sendo renegociado devido a BREXIT e desempenhou um papel na eleição geral do Reino Unido de 2017. Isso impactou o intervalo de opções de identidade e políticas disponíveis. Assim, enquanto o resultado do referendo do BREXIT não pode ser ignorado e o Artigo 50 foi acionado, a discussão continua sobre o que pode causar uma *volte-face* na abordagem do Reino Unido para a BREXIT. Seja qual for o resultado da BREXIT, o Reino Unido ainda terá algum tipo de relacionamento com a Europa, através da OTAN e através do comércio bilateral. É fácil, especialmente para os principais meios de comunicação, pintar tudo isso em termos absolutos; só precisamos pensar na terminologia da BREXIT - deixar ou permanecer - mas é muito mais complexo do que isso. O que pode ser mais útil é se podemos identificar padrões discerníveis ou orientação de função. Por exemplo, desde o fim da Guerra Fria, o Reino Unido, como uma democracia liberal ocidental e um membro P5 do Conselho de Segurança das Nações Unidas, tendeu a ver a sua intervenção nos assuntos de outro Estado em crises humanitárias (em algumas, mas não em todas) no sentido de ser uma “força para o bem” no mundo. O aparente desejo do Reino Unido de intervir por razões humanitárias produziu um padrão de comportamento. Ao cumprir esse desejo, o Reino Unido desempenhou o seu papel ou a intervenção ad hoc criou um papel para o Reino Unido? Por que não interveio em todas as crises humanitárias que poderia ter intervido? Se ele tem um papel como “força para o bem”, a política/estratégia/opinião pública/parlamento exerceram influência para impedir que esse papel seja promulgado, comparando-se à intervenção na Líbia em 2011 com a

não intervenção na Síria em 2013.

Em relação ao assunto em discussão aqui, existem padrões para o envolvimento do Reino Unido no Atlântico Sul e esses papéis são importantes. Desde o final da década de 1960 até a década de 1970, o Reino Unido presumiu que, enquanto seguisse um processo de descolonização que manteria alguns interesses coloniais, não haveria necessidade de defender o seu território no exterior sem a ajuda de aliados, em particular dos EUA. Em vez disso, a orientação do papel britânico era como um bom aliado dentro da construção da OTAN. Isso envolveu investir na dissuasão nuclear: o exército britânico do Reno e a guerra anti-submarina no Atlântico Norte. Não haveria necessidade de uma capacidade militar para a projeção de poder global, já que o Reino Unido não imaginava que jogasse tal papel. Este processo culminou no Livro Branco de Defesa de 1981 (a chamada Nott Review), para configurar mais as forças armadas do Reino Unido para o papel percebido (McCourt 2014, 138). A consequência foi que o Reino Unido estava sinalizando que não só não pretendia desempenhar um papel no Atlântico Sul, estava removendo sua capacidade militar para fazê-lo. Isso, pelo menos, foi como foi lido em Buenos Aires, acrescentando a frustração sentida pela Junta Argentina pela falta de progresso em um acordo negociado de acordo com a Resolução 2065 da Assembléia Geral das Nações Unidas (Freedman e Gamba-Stonehouse 1991, capítulo 1).

Revisar os eventos que ocorreram até e a partir de 1982 está além do escopo aqui. Mas o que é importante para as opções políticas do Reino Unido no Atlântico Sul é de que forma os interesses e capacidades do Reino Unido são vistos nessa região. Aqui, a publicação do Comitê Seletor da Administração Pública do Reino Unido da Câmara dos Comuns *Quem faz a Estratégia Nacional do Reino Unido? Relatório Aprofundado*, observou, em 2011, que “os objetivos estratégicos não podem ser definidos ou julgados sem um relato articulado de quem” nós “somos e o que acreditamos tanto em relação a nós mesmos como em relação ao mundo” (HoC PASC 2011, 4). O pensamento nesse relatório foi parcialmente abordado no capítulo 1 da Estratégia de Segurança Nacional e a Revisão de Defesa Estratégica e Segurança de 2015, intitulada “Nossa Visão, Valores e Abordagem” (HMSO NSS / SDSR 2015, 9). A questão é como o Reino Unido projeta uma visão de si e seus valores no Atlântico Sul agora e para o futuro próximo?

A *Role Theory* (Teoria dos Papéis) e sua utilidade para a análise da política externa podem ser rastreados até o início da década de 1970 (Holsti 1970). O tempo e o espaço impedem uma historiografia detalhada do assunto (Gaskarth 2014, 1). Talvez de melhor utilidade aqui sejam os *roles* - os papéis - e os *drivers* - os condutores - de Margaret Hermann (Hermann 1987, 134).

Tabela 1: Papéis e condutores da política externa de Margaret Hermann

Papel da Política	Condutor da Política
Expansionista	Poder
Independente Ativo	Autonomia
Influente	Influência no Sistema Internacional
Mediador/integrador	Soluções para problemas
Oportunista	Aprovação popular
Desenvolvimentista	Desenvolvimento do Estado
Isolado	Isolamento

Nesse sentido, o status é fundamental; em outras palavras, o status de um país no cenário internacional. Para as nações que aspiram a desempenhar o papel de grande poder que envolve um dever, um desejo de mediar ou influenciar eventos internacionais. Por exemplo, em 1945, as Grandes Potências criaram o Conselho de Segurança das Nações Unidas e o conceito dos membros permanentes do conselho, EUA, Rússia, China, França e Reino Unido. Isso provavelmente refletiu o poder global, agora o determinante do grande status de poder é um pouco mais difuso do que apenas a adesão ao P5. Por exemplo: a UE é um grande poder baseado em sua força econômica?

Como James Gaskarth observou isso é relevante para a orientação de papel: “representa a mais alta ordem de pensamento estratégico na política externa”. Ele faz essa pergunta para o Reino Unido contra os constrangimentos e as pressões econômicas e o poder rival. Muito debate na literatura se baseia na capacidade, ou não, dos decisores políticos de tomar decisões conscientes para mudar os papéis. Gaskarth usa o exemplo dos Estados Unidos que, devido ao seu comércio e interações globais, teriam dificuldades para seguir uma política isolacionista. O que é possível, no entanto, é a capacidade de os decisores políticos fazerem uma escolha estratégica quanto à orientação do papel que podem adotar para promover os interesses nacionais em um determinado contexto. Como Gaskarth argumenta, embora existam limitações, “existe o escopo para que os formuladores de políticas estrangeiras britânicas examinem a gama de possíveis orientações de papéis disponíveis para um estado como o Reino Unido e explorem os prováveis benefícios e custos de cada um” (Gaskarth 2014: 2, 45-8).

Enquanto a Gaskarth aplica isso à orientação do papel do Reino Unido, exercendo influência no sistema internacional de forma um tanto geral, isso é de grande utilidade para se concentrar nos interesses tangíveis do Reino Unido, neste caso no Atlântico Sul, e quais funções podem aprofundá-los.

Cenários dos Papéis

A Teoria dos Papéis permite a identificação de como os Estados interagem no cenário internacional por meio das relações com outros Estados e membros de organizações internacionais, que produz normas sobre como um Estado atua e se comunica. Gaskarth usa o exemplo de como a adesão de uma organização como a OTAN estabelece a um Estado o papel de “aliado confiável” (Gaskarth 2014, 1). Este conhecimento permite que o aluno identifique roteiros de ação que prevejam, em teoria, a política ou estratégia representada em um determinado contexto. Por exemplo, o artigo V do Tratado do Atlântico Norte estabelece que “um ataque armado contra um ou mais deles na Europa ou na América do Norte deve ser considerado um ataque contra todos eles” (OTAN 1949). O evento, um ataque armado, produz um roteiro de ação para todos os membros da aliança, pois todos eles são “aliados confiáveis” ao fazer parte da aliança. Sem o roteiro de ação, a aliança não teria credibilidade.

Com referência ao Reino Unido no Atlântico Sul, isso foi discutido em 1982, em termos da resposta do Reino Unido à invasão argentina. O almirante Sir Henry Leach, Primeiro Senhor do Mar em 1982, foi questionado pela primeira-ministra Margaret Thatcher se as ilhas fossem capturadas pela Argentina, “você realmente pensa que podemos recuperá-las?”. A resposta de Leach entrou no folclore naval, mas também aponta para sua percepção do papel do Reino Unido no mundo e, portanto, para a produção de um roteiro de ação e vale a pena repetir aqui:

... minha reação foi que sim, poderíamos recuperar, seria uma empreitada de alto risco, mas então coloquei meu pescoço (o que estava além dos meus termos de referência realmente) e disse: “E devemos”. Ela estava atenta como um falcão e disse: “Por que você diz isso?”. Então eu disse: “Porque se não o fizermos, se perdermos tempo, se não nos envolvermos, se não nos movemos muito rápido e não formos inteiramente bem-sucedidos, em poucos meses vamos viver em um país diferente, cuja palavra contará para pouco “. Ela me lançou um olhar muito frio e depois ficou sorrindo, porque era exatamente o que queria ouvir (Falklands War 2002, 29; Griffin 2005, 135).

A visão de Leach ainda tem alguma relevância para a forma como o Reino Unido vê-se atuando no cenário mundial hoje, mas a ênfase tem sido recentemente nos moradores das Falkland, que votaram em 10 e 11 de março de 2013 para manter seu status como Território Britânico Ultramarino.

Depois de fornecer aos locais a oportunidade de expressar seus desejos, o governo do Reino Unido agora tem um dever fundamental de voltar-se para o cuidado de seus interesses, segurança e desenvolvimento econômico. Isto terá uma importância crescente à medida que o Reino Unido se aproxima da BREXIT. A UE é o maior parceiro comercial de importação das Ilhas Falkland, avaliado em torno de £ 180 milhões por ano. Isso é 70% do PIB das Ilhas Falkland (Benwell e Pinkerton 2016, 11). Além disso, fazer comércio com a UE e ser parte da UE como um Território Britânico Ultramarino proporcionou um elemento de apoio às ilhas, com a UE permanecendo neutra diante das reivindicações argentinas.

Isolado

A primeira opção de papel potencial é a do Isolamento. Dado o resultado e o debate após o referendo sobre a BREXIT em 2016, o Reino Unido poderia ser visto como assumindo uma posição mais isolacionista em relação à Europa. Embora isso possa ser verdade, até certo ponto, em um sentido político, no sentido econômico o Reino Unido continuará a negociar fortemente com as nações européias. Então, se a BREXIT não é realmente isolacionismo, então não podemos esperar uma abordagem isolacionista para outras partes do mundo.

É justo dizer que o Reino Unido forneceu pistas e sinais de uma abordagem isolacionista no Atlântico Sul durante os anos anteriores a 1982, quando a região não estava no pensamento estratégico britânico. Sir John Nott, Secretário de Estado da Defesa em 1982, declarou posteriormente em um testemunho em 2002: “Quanto à dissuasão nas Ilhas Falkland, nunca pensei nisso. Eu nem sabia, francamente, onde as Ilhas Falkland eram! (Falklands War 2002, 18). Para Lord Carrington, Ministro das Relações Exteriores, em 1982, “as Malvinas não representavam nenhum interesse estratégico ou econômico vital para a Grã-Bretanha” (Freedman e Gamba-Stonehouse 1991, 14). Dado o legado de 1982, o investimento do Reino Unido na defesa das Ilhas Falkland desde então e o referendo de 2013, é justo dizer que os moradores desfrutaram de um perfil maior de destaque no Reino Unido do que em 1982. Uma vez que os moradores optaram por continuar no Reino Unido em 2013, qualquer política isolacionista do Reino Unido no Atlântico Sul, com efeito, sinalizaria uma retirada dos interesses nacionais do Reino Unido da região e de seus territórios ultramarinos. Essa pode ser uma opção atraente para um governo do Reino Unido que busca fazer cortes rápidos no orçamento de defesa. O Reino Unido já se retirou de compromissos de defesa custosos no exterior antes. No final da década de 1960, o governo de Wilson decretou

a decisão de retirar, em sentido estratégico, os compromissos de defesa britânicos do leste de Suez como parte de uma avaliação mais profunda do papel crescente da Grã-Bretanha no mundo (Dockrill 2002). Depois, houve a transferência muito conhecida de Hong Kong em 1997. Portanto, o Reino Unido “se retirou” de compromissos no exterior antes e fazê-lo no Atlântico Sul pode levar à percepção do Reino Unido como um poder pós-colonial na América Latina, o que talvez traga benefícios econômicos nas relações comerciais com os países do MERCOSUL.

Por outro lado, tal política levaria a um imenso risco político doméstico para qualquer governo considerando tal movimento. A proposta de retirada do Atlântico Sul suscitaria sérias preocupações aos moradores de Falkland, à mídia britânica, às Forças Armadas e aos setores do público relacionados à segurança das Ilhas Falkland (Swinford 2015). Além disso, essa retirada só poderia ser vista como incentivo para as reivindicações argentinas na região, que também inclui o território antártico. Também haveria o perigo de um efeito dominó com outros territórios britânicos contestados, como Gibraltar, em séria reavaliação, onde a Brexit claramente impulsionou a beligerância espanhola sobre “o rochedo” (Clegg 2016, 552).

Outro fator em jogo aqui é o contexto estratégico mais amplo do Atlântico Sul, onde os desafios variam desde crime transnacional, narcóticos, pirataria, contrabando até mudanças climáticas e extração de recursos (Abdenur e Souza Neto 2013, 7). Estes são desafios globais, não apenas relacionados a uma região ou nação qualquer, e, como tal, demandarão soluções cooperativas. Além disso, como membro permanente do Conselho de Segurança da ONU e com fortes ligações com vários países da África Ocidental, o Reino Unido não pode se dar ao luxo de não ter interesse no Atlântico Sul. Nesse sentido, o Reino Unido espera ter influência no sistema internacional para manter as normas baseadas na ordem internacional (HMSO NSS / SDSR 2015, 20). Isso significa que o Reino Unido deve manter sua fé nos sistemas internacionais que supervisionam essa ordem, em particular as Nações Unidas. Aqui, é claro, existe um conflito ideológico entre as ações e a intenção do Comitê dos 24 (Comitê Especial de Descolonização), cujo objetivo é a obtenção de independência para o que ele designa países e povos coloniais, e o Artigo I da Carta da ONU, que afirma o respeito pelo princípio da igualdade de direitos e autodeterminação dos povos” (ONU 1945). Esse último aspecto é o que os ilhas Falkland expressaram durante o referendo de 2013. O Reino Unido poderia ser acusado de apenas manter normas internacionais em áreas de interesse próprio. Essa cobrança poderia, no entanto, também se aplicar ao pedido do Brasil à ONU para expandir sua plataforma continental em 900.000 km² para incluir a posse de quaisquer recursos naturais a serem

encontrados sob o mar (Duarte 2016, 98).

Parceiro Oportunista

A política externa do Reino Unido vem preservando o status quo e, até certo ponto, assim continua, mas isso realmente não ajuda a resolver nenhum dos desafios enfrentados no Atlântico Sul. Essa não é uma estratégia de desapego passivo, de isolamento. Essa abordagem permite fornecer aos formuladores de política do Reino Unido a capacidade de esperar e ver, uma estratégia de oportunismo, que, de alguma maneira, é uma espécie de estratégia. Além disso, houveram alguns benefícios, especialmente no que se refere à Argentina. As Ilhas Falkland foram retratadas como um portal estratégico para o Reino Unido (Dodds 2012: 1, 6), uma ferida aberta que contamina as relações do Reino Unido com a América do Sul (Dodds 2012: 2) ou um conflito paralisado semelhante à situação no Chipre ou na Caxemira (Mitchell 2014, 190). Na verdade, nenhuma dessas analogias é particularmente útil para o estrategista. Em vez disso, o recente descongelamento das relações entre o Reino Unido e a Argentina deveu-se principalmente às mudanças na política doméstica argentina, especificamente devido a saída de Cristina Kirchner e a eleição do presidente Maurício Macri, que ocorreu dentro do contexto da vontade do Reino Unido de aproveitar essa mudança, seguindo a BREXIT para desenvolver laços econômicos e diplomáticos. Se for esse o caso, o problema para a política britânica é que a Argentina poderia mais uma vez se envolver em uma luta econômica com o Reino Unido, a fim de obter alavancagem política sobre as Ilhas Falkland, especialmente se a composição da política doméstica mudar novamente em Buenos Aires (embora a evidência pareça sugerir que não será no curto prazo).

Primeiro com a liderança de Néstor e, depois, Cristina Kirchner, os anos 2003-2015 testemunharam uma guerra por outros meios pelas Ilhas Falkland, com todas as oportunidades utilizadas para apresentar a reivindicação argentina. Além disso, esse período incluiu algumas acrobacias de publicidade inéditas e bizarras, ao lado de esforços diplomáticos nas Nações Unidas e guerra econômica contra os moradores da ilha (Dodds 2012: 2). Todos os aspectos do poder estatal, sem ação militar, foram utilizados para tentar mudar o status quo político. A falta de vontade da Argentina de escolher a via militar durante esses anos pode refletir mais o estado pobre das forças armadas argentinas após anos de negligência do que o desejo de agir de forma mais responsável nacional e internacional do que a junta militar em 1982 (IISS 2017). Com a Argentina e o Brasil, ambos dependentes de um ambiente comercial globalizado e frente a uma economia brasileira em declínio da qual

a Argentina depende fortemente, o retorno às políticas de guerra econômica com as Ilhas Falkland parece improvável no governo do presidente Macri. No que diz respeito aos hidrocarbonetos na costa marítima, a Argentina não pode lidar com isso sozinha, e ainda há margem para a partilha de receitas entre os moradores das Ilhas Falkland, o Reino Unido e a Argentina, de acordo com a Declaração Conjunta sobre Cooperação em Atividades na Costa Marítima no Sudoeste do Atlântico (Joint Declaration on Cooperation in Offshore Activities in the South West Atlantic), que foi assinada em 1995 e da qual a Argentina se retirou em 2007. Esta retirada da colaboração também foi evidente em Buenos Aires, separando a Declaração Conjunta de 1999, que delineou a cooperação sobre acesso, viagens aéreas e pesca.

Tais iniciativas colaborativas estão de volta à mesa, com os governos do Reino Unido e da Argentina emitindo uma nova Declaração Conjunta sobre áreas de cooperação mútua em 14 de setembro de 2016 (UK Govt 2016: 1). Vale a pena reiterar que isso tem menos a ver com a BREXIT e mais com as mudanças na política doméstica argentina. Em maio de 2016, Lord Price, Ministro do Comércio e Investimento do Reino Unido, liderou a primeira missão comercial do Reino Unido para a Argentina em uma década, afirmando que: “As economias crescentes da América Latina oferecem grandes oportunidades para os negócios britânicos” (UK Govt 2016: 2). Diante da possível exclusão dos mercados europeus, esse oportunismo econômico britânico é semelhante ao período de 1806-1808? Parece assim, e é mais do que apenas palavras. A missão comercial do Lord Price lançou as bases para uma visita à Argentina em setembro de 2016 pelo Ministro do Exterior e da Commonwealth, Sir Alan Duncan. As conversas foram produtivas com ambos os governos concordando em trabalhar para suspender as restrições que inibiram a exploração de petróleo e gás, a passagem livre de embarque e a pesca ao redor das ilhas. Também foram discutidas outras áreas de cooperação possível, incluindo o investimento estrangeiro, muito necessário na economia argentina, ciência e tecnologia, bem como abordagens para combater a corrupção e o crime organizado (UK Govt 2016: 3).

Embora a soberania das ilhas Falkland não tenha sido discutida, com o Reino Unido e a Argentina ambos interessados em falar sobre áreas de colaboração, a questão da reivindicação argentina não irá desaparecer, uma vez que se encontra na constituição política argentina. Em março de 2016, a Comissão das Nações Unidas sobre os Limites da Plataforma Continental (CLCS) colocou as Ilhas Falkland em águas argentinas ampliadas. Isso, como o governo do Reino Unido apontou, não interferiu de nenhuma maneira sobre a soberania, sobre a qual o CLCS não tem jurisdição, ainda que indique que a ONU reconheceu o tema, ao considerar a demanda argentina

para uma plataforma continental ampliada que incluísse as reivindicações relativas às Ilhas Falkland (UK Govt 2016: 4). Em 16 de outubro de 2016, a Argentina reclamou de exercícios militares planejados pelo Reino Unido nas Ilhas Falkland, enquanto o presidente Macri voltou atrás sobre ter discutido a questão da “soberania” com a primeira-ministra do Reino Unido, Theresa May (Goñi 2016). Contra isso, em novembro de 2016, a ministra das Relações Exteriores da Argentina, Susana Malcorra, informou que “não podemos negar a existência dos habitantes das Malvinas, de quem nos distanciamos por muito tempo”, começando a reconhecer que, sob a ONU, as ilhas Falkland têm o direito à autodeterminação (MercoPress 2016). Isso sempre foi negado pela Argentina.

Portanto, ainda que existam áreas de contínuo desacordo, parece claro que o regime de Macri considera que negócios mutuamente benéficos podem ser feitos “em torno” da questão das Ilhas Falkland. Isso se tornará mais importante após a BREXIT, dado que 70% do PIB das Ilhas Falkland depende do acesso aos mercados da UE. Com as Ilhas Falkland reconhecidas como Território Ultramarino do Reino Unido, a BREXIT tem o potencial de deixar os locais enfraquecidos, mas claramente o governo do Reino Unido tem agido para fortalecer a posição destes moradores a partir de uma abordagem mais ampla das relações entre o Reino Unido e a Argentina. Isso significa que, enquanto os territórios ultramarinos do Reino Unido no Atlântico Sul têm o potencial de influenciar que o Reino Unido seja visto como um parceiro regional, o Reino Unido está ativamente ciente disso e está se concentrando na colaboração econômica para promover vínculos mais estreitos com a Argentina.

No sentido político, não haverá diálogo sobre a soberania, a menos que os moradores das Falkland desejem. Isso contrasta radicalmente com o pensamento até 1982, quando as preocupações dos moradores não foram levadas em conta. Agora, pelo menos da perspectiva do Reino Unido, as Ilhas Falkland não precisam dominar a relação Reino Unido-Argentina, um entendimento que também parece estar orientando a política em Buenos Aires. Isso deve ser bem recebido por todos.

De acordo com Oliver Williamson, em um sentido econômico, o oportunismo “refere-se a uma falta de franqueza ou de honestidade nas transações, para incluir a busca pelo interesse próprio através da astúcia” (Williamson 1975, 9). Os realistas políticos certamente concordariam com isso, como muitos escritores em estudos estratégicos. O objetivo da política e da estratégia é alcançar o interesse próprio (nacional) usando toda a alavanca do poder, incluindo alguns aspectos da astúcia. Se “uma falta de sinceridade ou honestidade em transações” desencadeia a política do Reino Unido no Atlântico Sul, ou assim é visto, então um relacionamento em florescimento com a Argenti-

na se desintegrará em meio a gritos do colonialismo/imperialismo britânico e das memórias da intervenção britânica e do império informal durante os séculos XIX e XX. Portanto, o Reino Unido deve ser genuíno, mesmo em relações transacionais. Apoiar a tentativa fracassada de Susana Maclorra de se tornar Secretária-Geral da ONU pode ser visto como parte de ser um parceiro confiável, assim como o apoio do Reino Unido à candidatura argentina para a presidência do G20 em 2018.

Seja qual for o caráter da BREXIT, uma vez que exista clareza no relacionamento econômico e político da Grã-Bretanha com a Europa, o Atlântico Sul oferece muitas promessas para o Reino Unido. Claramente, alcançar os interesses do Reino Unido no Atlântico Sul envolve uma boa relação comercial com o Brasil e a Argentina.

Aqui, a Antártica e a África Ocidental surgem como áreas para colaboração ampliada, nova ou para a normalização das relações entre o Reino Unido e o Brasil e a Argentina, além das Ilhas Falkland. Assim, enquanto as Ilhas Falkland foram vistas como um portal estratégico para a região, a avaliação é que os territórios ultramarinos do Reino Unido no Atlântico Sul cimentam o Reino Unido não como um ator externo, mas sim como um ator com interesses diretos e tangíveis na Atlântico Sul. Isso é importante quando voltamos ao fato de que os interesses econômicos do Reino Unido no Atlântico Sul são principalmente focados no Brasil e esse país é a principal potência regional, com ambições além do continente sul-americano.

Portanto, ainda que o Reino Unido tenda a se concentrar no relacionamento argentino, viz-a-viz as Ilhas Falkland, esta não pode ser separada das relações argentino-brasileiras e das relações entre o Reino Unido e o Brasil. Todas são parte do mesmo contexto e são importantes porque os atores e os papéis são relativos a este contexto e aos outros atores. Se considerarmos o Brasil desempenhando um papel que engloba a autonomia das potências globais (evidenciado pela ZOPACAS), como líder regional e como poder influente (autoridade da lei), tudo leva que o Brasil e o Reino Unido tenham muito em comum. Ambos estão dispostos a defender uma ordem baseada em regras internacionais, a serem bons cidadãos globais e a respeitarem a soberania e os direitos dos povos.

O fortalecimento das capacidades brasileiras na África Ocidental pode ser vista como uma derivada da ZOPACAS, para minimizar a presença e a necessidade de atores externos para aumentar a segurança africana. Aqui, o Reino Unido também tem interesse nos seis países africanos com costas africanas, das quais a África do Sul (juntamente com a Índia e o Brasil formam o IBAS) e a Namíbia têm fortes ligações com o Brasil (Goldoni e Nazareth Ciri-belli 2016, 195-8). Além disso, a arquitetura de segurança brasileira existente,

como os exercícios marítimos entre Índia-Brasil-África do Sul, inclui dois países da Commonwealth. As oportunidades para o envolvimento britânico aqui são limitadas, com Marinha Real do Reino Unido possuindo poucos recursos para as Patrulhas do Atlântico Sul e Antártica, com apenas o HMS Clyde e o HMS Protector implantados. Apesar disso, o Reino Unido esteve envolvido com base ad hoc nas crises humanitárias na África Ocidental, como o surto de Ebola de 2013-2016, quando empregou 1.500 militares. Sem uma presença sustentada e uma capacidade aprimorada, novas oportunidades de colaboração com os poderes do Atlântico Sul serão limitadas às respostas ad hoc.

Para o Brasil, as maiores questões são não-estatais, como o crime transnacional, incluindo o tráfico de narcóticos, possíveis ameaças ao fornecimento de petróleo e pirataria. Mas o Brasil, com suas mudanças propostas na plataforma continental, também adotou uma abordagem realista e centrada no poder dos bens, para garantir o acesso exclusivo aos recursos marítimos inexplorados no Atlântico Sul. Os meios foram as solicitações para a ONU sobre a plataforma continental, a reconstituição da ZOPACAS e o trabalho com outros poderes do hemisfério sul, como a África do Sul e a Índia. Assim, o Brasil, ao mesmo tempo que possui uma estratégia de defesa ambiciosa (talvez excessivamente ambiciosa), também está buscando exercer poder por meio da arquitetura de segurança internacional para promover interesses nacionais e impedir a influência ou envolvimento de outras potências externas, incluindo EUA, OTAN, Reino Unido, mas também China e a Rússia. O Brasil claramente se vê liderando a segurança do Atlântico Sul. Isso é importante, já que muitas preocupações de segurança não-estatais se sobrepõem entre o Brasil e a Argentina, por exemplo, a rota da droga boliviana.

Portanto, o que o Reino Unido pode fazer para promover seus interesses nacionais neste ambiente? A própria ZOPACAS e alguns países do Atlântico Sul não estão interessados no envolvimento formal do Reino Unido na região, mas certamente há margem para vínculos bilaterais e informais aprimorados entre o Reino Unido e a Argentina e o Brasil em termos de compartilhamento de conhecimento, melhor prática e capacitação para lidar com as questões de segurança. Com relevância, deve-se mencionar a Rede de Adido da Defesa do Reino Unido que promove educação compartilhada, pesquisa, ensino, práticas recomendadas, pensamento estratégico aplicado, compreensão doutrinária e presença de oficiais brasileiros e argentinos em cursos de Educação Militar Profissional no Reino Unido.

Tudo isso levanta a questão de um renovado interesse do Reino Unido em poder brando, que foi objeto do Comitê da Câmara dos Lordes sobre Poder Brando e da Influência do Reino Unido, nomeado em maio de 2013 para estudar sobre o assunto. Isso se encontra em harmonia com a abordagem bra-

sileira, como o Sr. Roberto Jaguaribe, embaixador do Brasil no Reino Unido, observou no Comitê: “O Brasil talvez tenha sido ocasionalmente reconhecido como o primeiro grande poder brando, porque não temos poder duro” (House of Lords 2015, Q.187). Jaguaribe também declarou ao Comitê:

O Brasil teve a oportunidade nos últimos 30 ou 40 anos para consolidar a percepção de estar entre os principais países do mundo emergente e em desenvolvimento. Isso gera muitos benefícios positivos, como sediar os Jogos Olímpicos ou a Copa do Mundo. Nós fomos escolhidos porque geramos boa vontade nas pessoas que estão escolhendo. Os candidatos do Brasil tendem a ser eleitos. O Brasil tende a ser eleito em todas as eleições multilaterais. Tudo isso tem um efeito ... (House of Lords 2015, Q.195).

Curiosamente, o Reino Unido aumentou sua iniciativa de poder brando com o Brasil. Em outubro de 2015, os dois países confirmaram que o Fundo Newton, para enfrentar os desafios globais, incluindo doenças infecciosas e negligenciadas, agricultura sustentável, questões sobre água, resíduos e energia em todo o Brasil, será financiado com o valor de £ 45 milhões para cada parceiro. O aprimoramento dos laços acadêmicos entre as instituições educacionais do Reino Unido e do Brasil para compartilhar conhecimento, fornecer visitas educacionais e estudantes e formular e a apresentação de projetos de pesquisa conjuntos já estão em vigor para abordar questões globais que afetam ambos os países em áreas de interesse mútuo, como o Atlântico Sul. Este é um trabalho crucial para o benefício de todos, e o Reino Unido e o Brasil podem liderar o caminho em uma questão que o Reino Unido não se conecta atualmente com a Argentina. Nesse sentido, eleição do presidente Macri é mais uma prova do movimento da esquerda para o espectro do meio na política sul-americana (IISS 2016, 245-7).

Conclusão

Quando se consideram o Reino Unido deixando a UE por meio da BREXIT e a incerteza sobre o futuro relacionamento econômico com os EUA, é oportuno que o Reino Unido olhe para a América do Sul. Os benefícios empresariais e econômicos são as forças motrizes e o Reino Unido está claramente no caminho certo, mas os formuladores de política do Reino Unido precisam pensar sobre como eles podem fazer mais em muitas áreas junto os países e povos da América do Sul. Falhar em agir não só prejudicará a perspectiva estratégica do Reino Unido sobre seus interesses no Atlântico Sul, como outros, tais quais, os EUA, a China e a Rússia, estão, e estarão agindo,

para assegurar o comércio lucrativo. Portanto, ainda que uma política baseada na manutenção do status quo possa ser válida em termos de realismo pragmático, isso não significa necessariamente não fazer nada. Questões em disputa podem ser contornadas, ou mesmo superadas para o benefício de todos os envolvidos, sendo a chave para se concentrar em áreas nas quais todas as partes interessadas podem se beneficiar. Se isso significa que o Reino Unido assumirá o papel de um ator oportunista, então que assim seja. Porém, além disso, permanece alguma certeza.. Manter um relacionamento forte com o Brasil será essencial para os interesses do Reino Unido na região, em um mundo pós BREXIT, assim como forjar vínculos econômicos mais próximos com a Argentina.

REFERÊNCIAS

- Abdenur, A.E. and Danilo M. de Souza Neto. 2013. *Brazil's Maritime Strategy in the South Atlantic: The Nexus Between Security and Resources*, South African Institute of International Affairs, Occasional Paper 161. <http://www.saiia.org.za/occasional-papers/463-brazil-s-maritime-strategy-in-the-south-atlantic-the-nexus-between-security-and-resources/file>. Accessed on March 24, 2017.
- Benwell M.C., and Alasdair Pinkerton. 2016. "Brexit and the British Overseas Territories: Changing Perspectives on Security" *RUSI Journal*, 161:4
- Brozoski, F.P. De Campos, and Rodrigo Padula. 2016. "Maritime Geopolitics as a Strategic Factor for Regional Integration in South America" *Austral: Brazilian Journal of Strategy & International Relations* 5:10
- Clegg, P. 2016. "Brexit and the Overseas Territories: Repercussions for the Periphery". *The Roundtable* 105:5
- Dockrill, S. 2002. *Britain's Retreat from East of Suez: The Choice between Europe and the World?* Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Dodds, K. 2012:1. "The Falkland Islands as a 'Strategic Gateway'", *RUSI Journal* 157:6
- Dodds, K. 2012:2. "Stormy waters: Britain, the Falkland Islands and UK–Argentine relations". *International Affairs* 88: 683–700
- Duarte É. 2016. "Brazil, the Blue Economy and the maritime security of the South Atlantic". *Journal of the Indian Ocean Region* 12:1
- European Commission. 2016. http://ec.europa.eu/trade/policy/countries-and-regions/regions/mercosur/index_en.htm. Accessed on March 24, 2017.

- The Falklands War. 2002. *Seminar held 5 June 2002 at the Centre for Contemporary British History*. <http://www.icbh.ac.uk/witness/falklands/>. Accessed on March 24, 2017.
- Freedman, L. and Gamba-Stonehouse, V. 1991. *Signals of War: The Falklands Conflict of 1982*. Princeton: PUP.
- Gaskarth, J. 2014:1. "Strategizing Britain's role in the world". *International Affairs*, 90: 3
- Gaskarth, J. 2014:2. "The National Interest and Britain's Role in the World", In *British Foreign Policy and the National Interest: Identity, Strategy and Security*, edited by Edmunds T., Gaskarth, J., Porter R. Palgrave Macmillan.
- Goldoni, L.R.F., and Sandro de Nazareth Ciribelli. 2016. "Relations of Brazil with South Africa and Angola: efforts for the maintenance of security in South Atlantic", *Austral: Brazilian Journal of Strategy & International Relations*, 5:9.
- Goñi, U. 2016. "Argentina protests to Britain about military exercises in Falklands". *The Guardian*. October 14, 2016. <https://www.theguardian.com/world/2016/oct/14/argentina-protests-britain-military-exercises-falklands>. Accessed on March 24, 2017.
- Griffin, S. 2005. *Joint Operations: A Short History*. Upavon: UK DCDC.
- HM Revenue and Customs. 2017. "UK Overseas Trade Statistics January 2017". https://www.uktradeinfo.com/Statistics/OverseasTradeStatistics/Pages/EU_and_Non-EU_Data.aspx Accessed on March 24, 2017.
- Hermann, M.G. 1987. "Foreign policy role orientations and the quality of foreign policy decisions", In Walker, S.G., (ed.), *Role theory and foreign policy analysis*. Duke University Press.
- Her Majesty's Stationery Office. 2015. *National Security Strategy and Strategic Defence and Security Review 2015: A Secure and Prosperous United Kingdom*. London.
- House of Commons, PASC. 2011. *Who does UK National Strategy? Further Report*, UK House of Commons Public Administration Select Committee (2011), 4. <https://www.publications.parliament.uk/pa/cm201011/cmselect/cmpubadm/713/713.pdf>. Accessed on 24, 2017.
- House of Lords. 2015. *Oral evidence, Mr Roberto Jaguaribe*. <http://www.parliament.uk/documents/lords-committees/soft-power-uk-influence/soft-power-ev-vol1-a-g.pdf>. Accessed on March 24, 2017.
- Holsti, K. J. 1970. "National Role Conceptions in the Study of Foreign Policy". *International Studies Quarterly*, 14: 3.

- McCourt, D.M. 2014. *Britain and World Power since 1945: Constructing a Nation's Role in International Politics*. Ann Arbor: University of Michigan Press.
- MercoPress. 2016. "Malvinas is no impediment for dealing with UK, but Islands population can't be denied". *MercoPress*, November 10, 2016. <http://en.mercopress.com/2016/11/10/malvinas-is-no-impediment-for-dealing-with-uk-but-islands-population-can-t-be-denied>. Accessed on March 24, 2017.
- Mitchell, C. 2014. *The Nature of Intractable Conflict: Resolution in the Twenty-First Century*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- IISS, (2017), *The Military Balance*, 117 :1
- _____. 2016. "Latin America". *Strategic Survey* 116:1
- NATO (1949), http://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_17120.htm. Accessed on March 24, 2017.
- Office For National Statistics (ONS). 2015. "How important is the European Union to UK trade and investment?". <http://www.ons.gov.uk/ons/rel/international-transactions/outward-foreign-affiliates-statistics/index.html>. Accessed on March 24, 2017.
- _____. 2016. "The UK's trade and investment relationship with South America: 2016". <https://www.ons.gov.uk/economy/nationalaccounts/balanceofpayments/articles/uktradeandinvestmentwithsouthamerica/2016>. Accessed on March 24, 2017.
- _____. (2017:1) "Who does the UK trade with?". February 21, 2017. <http://visual.ons.gov.uk/uk-trade-partners/>. Accessed on March 24, 2017.
- _____. (2017:2) "The UK's trade and investment relationship with South America: 2016". <https://www.ons.gov.uk/economy/nationalaccounts/balanceofpayments/articles/uktradeandinvestmentwithsouthamerica/2016>. Accessed on March 24, 2017.
- _____. (2017:3), "UK trade: Jan 2017". <https://www.ons.gov.uk/economy/nationalaccounts/balanceofpayments/bulletins/uktrade/jan2017>. Accessed on March 24, 2017.
- Oliver, T. and Michael J. Williams. 2016. "Special relationships in flux: Brexit and the future of the US–EU and US–UK relationships". *International Affairs*, 92: 547–567
- Oxford Economics. 2016. "Fragile recovery in Q4 2016, highlighting downside risks for growth forecast of 2.5% in 2017". <http://www.oxfordeconomics.com/my-oxford/publications/360866>. Accessed on March 24, 2017.

- Platt, D.C.M. 1972. *Latin America and British Trade, 1806-1914*. London: Adam and Charles Black.
- Ringland, G. 2006. *Scenario planning: managing for the future*. Chichester: Wiley.
- Robson, M. 2010. *Britain, Portugal and South America in the Napoleonic Wars: Alliances and Diplomacy in Economic Maritime Conflict*. London: I.B. Tauris.
- Swinford, S. 2015. "Jeremy Corbyn's Falklands plan tantamount to surrender to Argentina, warns wounded veteran Simon Weston", *The Daily Telegraph*, August 29, 2015. <http://www.telegraph.co.uk/news/politics/11833264/Jeremy-Corbys-Falklands-plan-tantamount-to-surrender-to-Argentina-warns-wounded-veteran-Simon-Weston.html>. Accessed on March 24, 2017.
- UK Government. 2015. <https://www.gov.uk/government/publications/2010-to-2015-government-policy-uk-overseas-territories/2010-to-2015-government-policy-uk-overseas-territories#issue>. Accessed on March 24, 2017.
- _____. 2016:1. <https://www.gov.uk/government/news/uk-and-argentina-agree-joint-statement-on-areas-of-mutual-cooperation>. Accessed on March 24, 2017.
- _____. 2016:2. <https://www.gov.uk/government/news/trade-minister-hails-renewed-relationship-with-argentina-with-trade-mission>. Accessed on March 24, 2017.
- _____. 2016:3. <https://www.gov.uk/government/news/foreign-office-minister-sir-alan-duncan-arrives-in-argentina-for-bilateral-talks>. Accessed on March 24, 2017.
- _____. 2016:4. <https://www.gov.uk/government/news/uk-response-to-argentinas-intention-to-extend-its-continental-shelf>. Accessed on March 24, 2017.
- UN data. 2015. <http://data.un.org/CountryProfile.aspx?crName=BRAZIL>. Accessed on March 24, 2017.
- United Nations Charter. 1945. <http://www.un.org/en/sections/un-charter/chapter-i/>. Accessed on March 24, 2017.
- Wiesebron, M. 2013. "Blue Amazon: Thinking The Defense of The Brazilian Maritime Territory". *Austral: Brazilian Journal of Strategy & International Relations*, 2:3
- Williamson, O.E. 1975. *Markets and hierarchies: analysis and antitrust implications: a study in the economics of internal organization*. London: Collier

Macmillan.

Yeomans, J. 2016. "After Brexit, can the UK build its trade ties with Latin America?", *The Telegraph*, August 14, 2016. <http://www.telegraph.co.uk/business/2016/08/14/after-brexit-can-the-uk-build-its-trade-ties-with-latin-america/>. Accessed on March 24, 2017.

RESUMO

Este artigo avalia a utilidade da Role Theory (Teoria dos Papéis) das Relações Internacionais para entender as opções políticas do Reino Unido no Atlântico Sul, especificamente para as relações entre o Reino Unido e a Argentina. O artigo não ignora as realidades geoestratégicas das relações anglo-argentinas, mas postula que as recentes interações na esfera econômica podem ser vistas como o início de um processo de normalização. A causa desta aproximação econômica, argumenta-se, tem menos a ver com a política do Reino Unido, mas deve-se às mudanças na política doméstica argentina que ofereceram uma janela de oportunidades para o Reino Unido.

PALAVRAS-CHAVE

Reino Unido, Política, Teoria dos Papéis, Atlântico Sul.

*Recebido em 5 de janeiro, 2018.
Aprovado em 26 de janeiro, 2018*

Traduzido por Bruna Hayashi Dalcin