

NAVALE BELLUM NAUTIS DOCERE

Revista da Escola de Guerra Naval

Periódico Especializado em Estudos Estratégicos



GERÊNCIA DE PROJETOS NAVAIS



09 de junho
Aniversário da EMGEPRON
www.emgepron.com.br

EMGEPRON
EMPRESA GERENCIAL DE PROJETOS NAVAIS



Escola de Guerra Naval

Av. Pasteur, nº 480 – Praia Vermelha

Urca – Rio de Janeiro, RJ

Brasil - 22290-240 Revista da Escola de Guerra Naval

ISSN 1809-3191 Dezembro de 2011 volume 17 n. 2

E-mail: revista@egn.mar.mil.br

Revista da Escola de Guerra Naval

ISSN-1809-3191

Revista da Escola de Guerra Naval	Rio de Janeiro	v.17 n. 2 p. 1-272	dezembro de 2011
-----------------------------------	----------------	--------------------	------------------



REVISTA DA ESCOLA DE GUERRA NAVAL

ISSN 1809-3191

Dezembro de 2011

volume 17 n. 2

REVISTA DA ESCOLA DE GUERRA NAVAL

Direitos desta edição reservados à EGN
Av Pasteur, 480, Praia Vermelha, Rio de
Janeiro, RJ. CEP 22.290-240 Tel (21) 2295-7882

Publicação semestral, editada pelo Centro de Estudos
Político-Estratégicos (CEPE) de natureza acadêmica, sem
fins lucrativos.

Os artigos publicados pela Revista são de exclusiva
responsabilidade de seus autores, não expressando,
necessariamente, o pensamento da Escola de Guerra
Naval nem o da Marinha do Brasil, podendo ser
reproduzidos desde que citados a fonte e informado
à Escola de Guerra Naval. Os trabalhos poderão ser
apresentados por civis e militares, conforme as Instruções
aos Autores citadas na última página de cada volume e
constante do site www.egn.mar.mil.br.

CONSELHO CONSULTIVO

Almirante-de-Esquadra Mario Cesar Flores (CEPE,
Brasil).
Vice-Almirante Fernando Manoel Fontes Diêgues
(CEPE, Brasil).
Vice-Almirante Afonso Barbosa (CEPE, Brasil).
Contra-Almirante Antônio Manuel F. da Silva Ribeiro
(UTL, Portugal).
Contra-Almirante Reginaldo Gomes Garcia dos
Reis (CEPE, Brasil).
Contra-Almirante Antonio Ruy de Almeida Silva
(CEPE, Brasil).
Professor Dr. Alcides Costa Vaz (UNB, Brasil).
Professor Dr. André Barata Nascimento (U Beira Int,
Portugal).
Professora Dra. Angela da Rocha (PUC-RJ, Brasil).
Professor Dr. Antônio Celso Alves Pereira (UERJ, Brasil).
Professor Dr. Eurico Figueiredo (UFF, Brasil).
Professor Dr. Francisco Carlos Teixeira da Silva (UFRJ,
Brasil).
Professora Dra. Helena Carreiras (Univ. Lisboa, Portugal).
Professor Dr. José Murilo de Carvalho (UFRJ, Brasil).
Professor Dr. Manfred Nitsch (LAI/FUB, Alemanha).
Professor MSc. Marcio Scalercio (PUC/RJ, Brasil).
Professor Dr. Michael Pavkovic (USNWC, EUA).
Professora Dra. Mônica Herz (PUC/RJ, Brasil).
Professor Dr. Williams Gonçalves (UERJ/UFF, Brasil).

COMANDANTE DA MARINHA
Almirante-de-Esquadra Julio Soares de
Moura Neto

CHEFE DO ESTADO-MAIOR DA
ARMADA
Almirante-de-Esquadra João Afonso Prado
Maia de Faria

DIRETOR DA ESCOLA DE GUERRA
NAVAL
Contra-Almirante Ricardo Albergaria Claro

CHEFE DO DEPARTAMENTO DE
ENSINO
Contra-Almirante Reginaldo Gomes Garcia
dos Reis

VICE-DIRETOR DA ESCOLA DE GUERRA
NAVAL
Capitão-de-Mar-e-Guerra Ricardo Luiz de
Novaes Moniz de Aragão

Editor Chefe
Capitão-de-Mar-e-Guerra (FN) Fernando
Irineu de Souza (CEPE-EGN)

Editor Adjunto
Capitão-de-Mar-e-Guerra Walter Maurício
Costa de Miranda (CEPE-EGN)

Editor Científico
Professor Dr. Nival Nunes de Almeida
(CEPE-EGN)

Conselho Editorial
Capitão-de-Mar-e-Guerra Luiz Carlos de
Carvalho Roth (CEPE-EGN)
Capitão-de-Mar-e-Guerra Francisco E.
Alves de Almeida (CEPE-EGN)
Capitão-de-Mar-e-Guerra William de Sousa
Moreira (CEPE-EGN)
Capitão-de-Fragata Osvaldo Peçanha
Caninas (CEPE-EGN)
Professor Dr. Renato Petrocchi (CEPE-EGN)
Professora Dra. Sabrina Evangelista
Medeiros (CEPE-EGN)

Diagramação e Programação Visual
Sra. Lucia Helena Moreira (CEPE-EGN)

Revisora Bibliográfica
Primeiro-Tenente (RM2-T) Simone Freire
Pinheiro (CEPE-EGN)

CAPA:

Brasil no centro do mundo e algumas das áreas de
concentração da revista.

Revista da Escola de Guerra Naval. – v. 17 n. 2 (dez. 2011) - . - Rio de Janeiro: Escola de Guerra Naval, 1968 -
v. ; 27 cm.
Semestral

ISSN 1809-3191

1. Brasil. Marinha – Periódicos. I. Brasil. Marinha. Escola de Guerra Naval. II. Título.

CDD 359.00981

PALAVRAS DO DIRETOR

É com satisfação que a Escola de Guerra Naval publica outra edição da sua revista, visando divulgar e promover intercâmbio de conhecimentos relativos à área de Defesa, nos níveis nacional e internacional.

Nossa política editorial, de acolher artigos de autores civis e militares, enseja contínua produção de efeito sinérgico, evidenciado nas abordagens plurais de temas clássicos e em análises inovadoras.

Na seção de comunicação, que visa registrar e, dessa forma, perenizar os conhecimentos disseminados por palestrantes ilustres nesta Escola de Altos Estudos, transcrevemos a palestra do Almirante Jean Dufourcq, editor-chefe da Revue de Defense Nationale da França, proferida durante o ciclo de conferências internacionais da EGN, no mês de setembro passado, sob o título - “Poder Marítimo no século XXI: desafios para uma Força Naval Moderna”. Tal apresentação permitiu novas reflexões acerca dos desafios que se impõem à Marinha, ao início do novo século.

Destaco, com júbilo, o quantitativo crescente de artigos de autores civis de notória reputação que, somado aos autores militares, conferem um brilho especial à nossa revista.

Assim, a Revista da EGN segue contribuindo com a formação e desenvolvimento de um pensamento estratégico autóctone brasileiro.

Desejo a todos uma agradável leitura!

Ricardo Albergaria Claro
Contra-Almirante
Diretor

SUMÁRIO

■ ARTIGOS

A economia política da velha Guerra Fria e a nova “guerra fria” econômica da atualidade: o que mudou, o que ficou?..... 7
Paulo Roberto de Almeida

A lógica de segurança no projeto de América do Sul: componentes do regionalismo brasileiro 29
Artur Andrade da Silva Machado

UNASUL, Conselho de Defesa Sul-Americano e Cooperação:
Lições da cooperação militar entre as Marinhas de
Brasil, Argentina e Uruguai..... 49
Antonio Henrique Lucena Silva
Claudio Rogerio de Andrade Flôr

A Política de Identidade nas Novas Guerras e a Construção Social da Diferença: notas a partir da cultura e da identidade..... 65
Marcelo M. Valença

Governo George W. Bush (2001-2004): Análise dos documentos que produziram a estratégia de segurança do século XXI 87
André Luiz Varella Neves

A articulação entre Direitos Humanos e o Uso da Força 113
Antonio Ruy de Almeida Silva

Os problemas jurídicos da Carta das Nações Unidas em uma perspectiva kelseniana..... 135
Paulo Edvandro da Costa Pinto

Responsabilidade de Proteger: nova modalidade de intervenção militar..... 153
Graziene Carneiro de Souza

Terrorismo Marítimo..... 167
Alexandre Arthur Cavalcanti Simioni

O Poder das Minas: seu emprego na estratégia naval contemporânea.....	199
Cláudio José d’Alberto Senna	
As Funções Tecnológicas do Combate: sua evolução e aplicação nos estudos e planos da área de defesa.....	213
José Carlos Albano do Amarante e Marcílio Boavista da Cunha	
O TNP: gênese e evolução da percepção do Tratado por parte dos Estados	229
Marcos Valle Machado da Silva	
■ COMUNICAÇÃO	
Transcrição de palestra realizada durante o ciclo de conferências internacionais da EGN: “Poder Marítimo no século XXI: desafios para uma Força Naval Moderna”	249
Jean Dufourcq	
■ RESENHA	
Almirante Nelson: o homem que derrotou Napoleão.....	263
Ricardo Pereira Cabral	
Instruções aos Autores.....	269

A ECONOMIA POLÍTICA DA VELHA GUERRA FRIA E A NOVA “GUERRA FRIA” ECONÔMICA DA ATUALIDADE: O QUE MUDOU, O QUE FICOU?

Paulo Roberto de Almeida*

RESUMO

Ensaio de síntese analítica sobre a velha Guerra Fria geopolítica e de exploração conceitual em torno de uma possível nova “guerra fria” econômica, com as necessárias distinções históricas entre os dois períodos, focados sobretudo nos aspectos de governança econômica e de relevância para as instâncias decisórias. Enquanto a velha Guerra Fria tinha um caráter dicotômico bem marcado, com a oposição de princípio entre a URSS e os EUA, a nova “guerra fria” econômica tem contornos bem mais difusos, com uma imbricação de fato entre os dois grandes atores, os EUA e a China. Não se vislumbram grandes progressos práticos na coordenação econômica global, embora no plano puramente conceitual não subsistam mais propostas de alteração radical da ordem econômica atual, a da globalização capitalista.

Palavras-chave: Guerra Fria. Globalização. EUA. China. Governança econômica.

ABSTRACT

Brief analytical essay about the old geopolitical Cold War and an excise of conceptual exploration over a possible new economic “cold war”, with due historical distinctions between the two periods, focusing mainly on aspects of economic governance and the relevant decision making process. While the old Cold War was characterized by a clear dichotomy between USSR and the USA, the new economic “cold war” is more diffuse, with a de facto imbrication between the two big actors, USA and China. There is no prospects for big advances in the global economic coordination, but at a purely conceptual level there are no remaining proposals for a radical transformation of the current economic order, that of the capitalist globalization.

Keywords: Cold War. Globalization. USA. China. Economic governance.

* Diplomata, Professor de Economia Política Internacional no programa de Mestrado e doutorado do Centro Universitário de Brasília (Uniceub); email: www.pralmeida.org; pralmeida@me.com.

DA VELHA GUERRA FRIA POLÍTICA A UMA NOVA “GUERRA FRIA” ECONÔMICA

A Guerra Fria geopolítica está encerrada definitivamente, ao que parece. A despeito de tensões políticas “normais” e de fricções comerciais entre as grandes potências, não existem mais concepções totalmente opostas sobre como organizar o mundo, economicamente ou politicamente. Ninguém mais está dizendo algo semelhante a “nós vamos enterrar vocês”, como ocorreu no passado, em relação ao capitalismo de mercado, a partir da fala de um líder soviético, Nikita Krushev. Daniel Bell, um sociólogo americano ex-trotsquista, já tinha antecipado, desde meados dos anos 1950, o “fim das ideologias”, julgamento confirmado, em certa medida, por Francis Fukuyama, em seu famoso trabalho sobre o “fim da História” (no sentido hegeliano do termo)¹. No que depender, entretanto, de personalidades como Eric Hobsbawm, e de alguns últimos *true believers* do mesmo tipo, as ideologias políticas e econômicas ainda têm um brilhante futuro pela frente.

No plano político, a Guerra Fria esteve identificada à confrontação bipolar entre as duas grandes potências vencedoras da Segunda Guerra Mundial e ao seu monopólio quase exclusivo sobre armas de destruição em massa (junto com seus vetores de lançamento). A maior parte dos demais países se submetia a esse ordenamento bipolar, embora um “movimento não-alinhado” tentasse coordenar posições que procuravam escapar dos padrões rígidos e da lógica maniqueísta que separavam os países do capitalismo avançado dos proponentes da alternativa socialista. Nunca houve uma solução final a este dilema, pela simples razão que não ocorreu nenhum enfrentamento final entre os dois sistemas: o fato é que o socialismo acabou! Mais exatamente, ele deu dois suspiros, por inoperância econômica, e depois morreu. Descanse em paz!

No plano econômico, a ordem liberal era claramente preeminente em termos de produção, comércio, finanças e tecnologia – tendo como fulcro as organizações de Bretton Woods e o GATT –, muito embora o socialismo congregasse boa parte das terras emersas (e seus imensos recursos naturais) e quase a metade da população mundial, nos seus dois grandes polos de liderança, a União Soviética e a República Popular da China; mas ambas eram claramente medíocres em termos de produtividade e de avanços tecnológicos.

¹ Ver Francis Fukuyama. “The End of History?”, *The National Interest*, n. 16, Summer 1989, p. 3-18; Paulo Roberto de Almeida, “O Fim da História, de Fukuyama, vinte anos depois: o que ficou?”, *Meridiano 47*, n. 114, janeiro 2010, p. 8-17; disponível: <http://meridiano47.files.wordpress.com/2010/05/v11n1a03.pdf>.

Essa Guerra Fria terminou, pela implosão do comunismo na União Soviética, pela conversão das demais “democracias socialistas” em economias de mercado e por reformas radicais no socialismo chinês, que resultaram na maior experiência conhecida na história de transição do socialismo ao capitalismo.

O que estamos assistindo atualmente, na verdade, é a uma “guerra fria” econômica, ou algo próximo disso. De fato, não parece haver nada capaz de provocar uma confrontação em grande escala entre as maiores potências da atualidade. O que temos, na presente conjuntura, são fricções comerciais e desalinhamentos monetários, num cenário de ajustes necessários para enfrentar a última (ou a mais recente) crise financeira do capitalismo. Existem disputas políticas sobre como as políticas econômicas nacionais devem levar em consideração seus impactos sobre a situação econômica de outros países, mas nada além disso.

Como Mark Twain poderia ter argumentado, os rumores sobre uma guerra cambial global são grandemente exagerados. É certo que ainda não se superou totalmente a crise financeira iniciada em 2007-2008, mas ela é apenas uma, dentre muitas outras, que afetam mercados dinâmicos de forma recorrente desde o começo do capitalismo. Profetas da crise final do capitalismo e outros utopistas do gênero vão novamente se sentir frustrados dentro de algum tempo (sem reconhecer o fato, claro).

O presente texto pretende se concentrar, primeiro, nos aspectos econômicos da “velha” Guerra Fria, verificando, depois, em que condições se desenvolve a atual geoeconomia planetária, caracterizada pelo declínio relativo do centro capitalista (EUA e Europa ocidental) e pela “ascensão do resto”, com a China e outros emergentes dinâmicos à frente. A tese central é a de que a velha Guerra Fria foi enterrada em suas características mais elementares – persistindo sempre certa tensão entre os grandes atores estratégicos – mas que se instalou, ou então permanece, e ganha novas feições, uma guerra fria econômica. Esta se dá, basicamente, entre os velhos representantes do capitalismo global, ou seja, as democracias de mercado da zona euro-atlântica – e dispensa qualquer papel de relevo atribuído à Rússia, relegada a uma posição de mera fornecedora de commodities energéticas (gás e petróleo) – e ocorre, essencialmente, entre dois grandes atores da atualidade: os EUA e a China, ambos dependentes, de modo paradoxal, um do outro: a China, pelo lado comercial, os EUA, pelo lado financeiro. Nenhum deles tem interesse em enfraquecer o outro: seria suicidário.

A “VELHA” GUERRA FRIA E SUA ECONOMIA POLÍTICA

Não é o caso, neste trabalho, de retomar a história da Guerra Fria, cujos

traços mais característicos foram enfatizados durante todo o seu período de desenvolvimento por especialistas reputados e que mereceu ampla literatura a respeito. Seus momentos mais decisivos, nos planos estratégico, militar, e propriamente político-diplomáticos, são bem conhecidos, bastando enfatizar alguns temas, de resto suficientemente explorados em trabalhos de síntese como os de John Lewis Gaddis e outros². Entre esses momentos, os seguintes adquirem importância especial, no plano político-estratégico: o anúncio da chamada “doutrina Truman” (março de 1947), seguido do Plano Marshall (em junho desse mesmo ano); a primeira crise de Berlim (no início de 1948), acompanhada de diversas medidas que efetivamente instalaram um clima de “guerra fria”, amplamente presente nos escritos de George Kennan (como a criação da OTAN, por exemplo, em 1949, cujo conceito central, aliás, retoma os princípios do Tratado Interamericano de Assistência Recíproca, de solidariedade continental)³.

No caso do Brasil, o momento significativo, nesse ambiente, foi o rompimento de relações diplomáticas com a URSS e a interdição do Partido Comunista. Em 1949, a URSS conseguia equiparar-se estrategicamente aos EUA, ao fazer explodir sua primeira bomba atômica (ela seria seguida, pouco tempo depois, por artefatos termonucleares, tanto americanos, quanto soviéticos). A tomada do poder na China pelos comunistas, em 1949, assinala outro momento “alto” da Guerra Fria, aliás temporariamente tornada “quente”, com o conflito militar entre as duas Coreias, que serviu de “proxy war” entre esses três grandes atores (assim como ocorreria, mais tarde, no caso do Vietnã); os “desenvolvimentos” nucleares levam, pouco depois, à formulação da doutrina MAD, ou seja, a destruição mutuamente assegurada no caso de um enfrentamento direto entre eles, o que felizmente jamais ocorreu.

Depois da construção do muro de Berlim (1961), o mais próximo que se chegou de uma possível confrontação entre as duas superpotências foi a crise dos foguetes soviéticos em Cuba (outubro de 1962); a China explode

² Cf. John Lewis Gaddis, *The Cold War: A New History*. New York: Penguin, 2005. Sobre as relações estratégicas na era contemporânea, ver: Paulo Roberto de Almeida, *Os Primeiros Anos do Século XX: o Brasil e as relações internacionais contemporâneas*. São Paulo: Paz e Terra, 2001; “Uma paz não-kantiana?: Sobre a paz e a guerra na era contemporânea”, In: Eduardo Svartman, Maria Celina d’Araujo e Samuel Alves Soares (orgs.), *Defesa, Segurança Nacional e Forças Armadas: II Encontro da Abed*. Campinas: Mercado de Letras, 2009, p. 19-38; disponível: <http://www.pralmeida.org/05DocsPRA/1987PazNaoKantianaABEDbo ok.pdf>.

³ Sobre as origens da Guerra Fria, ademais das memórias de George Kennan, ver a excelente análise de Daniel Yergin em *Shattered Peace: The Origins of the Cold War and the National Security State*. New York: Houghton Mifflin, 1977.

seu primeiro artefato nuclear em 1964, quando os EUA iniciavam seu envolvimento no conflito do Vietnã, que serviu de teste para a “doutrina do dominó”, com seus altos e baixos pelas duas décadas seguintes. Mas é um fato que, logo ao início dos anos 1970, EUA e URSS dão início a discussões sobre o desarmamento ou a contenção nuclear (tratados SALT e outros mecanismos de limitação de armas estratégicas, como os tratados ABM, sobre mísseis balísticos); o presidente Nixon também corrige os equívocos cometidos em relação à China, que ingressa na ONU e no seu Conselho de Segurança, em substituição a Taiwan, que permanece até hoje como uma relíquia da Guerra Fria. A reaproximação entre a China e os EUA altera os equilíbrios geopolíticos planetários, sem que no entanto as oposições ideológicas desvanescam (aliás até hoje em certas mentes emboloradas); dali em diante se tem a “coexistência pacífica”, ocasionalmente perturbada por conflitos periféricos, mas relativamente contidos pelos grandes, numa reprodução kisingeriana da paz europeia do século 19.

Fora, parcialmente, do contexto da Guerra Fria situam-se alguns episódios que vale mencionar, como a guerra do canal de Suez, em 1956, que viu, pela primeira vez, EUA e URSS do mesmo lado, contra velhas potências imperiais europeias (França e Grã-Bretanha) e que apressa, a partir de 1960, o fim do colonialismo e o surgimento político do chamado Terceiro Mundo; no caso do Brasil, se assiste, a partir de 1961, à chamada Política Externa Independente (de Afonso Arinos e San Tiago Dantas), que permitirá o reatamento com a URSS e o estabelecimento de relações com outros países socialistas (sem a China, contudo, que terá de esperar até 1974); mas em 1964, com o golpe militar, ocorre novo realinhamento aos EUA, cuja evidência mais explícita foi a participação de tropas brasileiras na “pacificação” da guerra civil na República Dominicana, em 1965. No plano global, o entendimento entre três grandes potências nucleares resulta no Tratado de Não Proliferação (1968), que o Brasil recusará durante três décadas aproximadamente, aceitando-o na presidência FHC, como aliás as duas outras potências nucleares, França e China.

Mais interessante, para fins deste trabalho, seria sublinhar, não tanto os momentos decisivos, mas os processos relevantes que caracterizaram a ordem econômica mundial no período da Guerra Fria (na verdade, em grande medida, independente dela, mas de certa forma influenciada por ela, como se verá). O marco inicial é dado, obviamente, pela criação das instituições de Bretton Woods, quando não se imaginava ainda que pudesse haver Guerra Fria e quando a URSS era aliada e participou plenamente desses atos fundacionais. Curiosamente, aliás, os instrumentos constitutivos do FMI e do Banco Mundial, a despeito de concebidos essencialmente para economias de mercado, faziam largas concessões a sistemas dirigistas e a

economias dominadas por Estados centralizados, para justamente acomodar as necessidades da então única economia socialista existente no mundo.

Os Estados Unidos e a Grã-Bretanha foram os principais, se não exclusivos, arquitetos da conferência de Bretton Woods e, muito embora não tenham sido aprovadas as propostas do economista britânico John Maynard Keynes, tendentes a instituir uma moeda contábil de referência internacional (o *bancor*), houve acordo quanto ao retorno a um regime de paridades correlacionadas entre as moedas (fixas, mas ajustáveis, após aprovação dos membros), tomando como base o dólar, ou seu equivalente em ouro, à razão de 34 dólares por onça de ouro. Não tinha sido prevista, a despeito do que se crê habitualmente, a liberdade de movimentação dos capitais exclusivamente financeiros, cuja administração não faz parte do mandato atribuído pelos países membros ao FMI: sua jurisdição compreende tão-somente o compromisso com os pagamentos de operações comerciais (transações correntes).

Bretton Woods não tem tanto a ver com a presumida “liberdade dos mercados”, mas sim com o mau funcionamento desses mesmos mercados, seja na contenção de pânico bancários e hemorragias financeiras, seja na alocação adequada ou satisfatória de recursos financeiros para determinados países que não contam com aportes voluntários de capitais privados, sob a forma de investimentos diretos, por exemplo, ou que não dispõem de condições mínimas para contrair empréstimos no sistema bancário comercial. O FMI – que nunca chegou a ser um “emprestador de capitais de última instância”, como queria Keynes – é chamado, precisamente, quando os mercados falharam ou se mostraram incapazes de cumprir suas funções alegadamente saneadoras ou corretoras de desequilíbrios. Num certo sentido, ele é o “antimercado”, pois que representando uma intervenção de “tecnocratas” para restaurar situações de equilíbrio instável e aportando recursos quando a “mão invisível” deixou de fazê-lo ⁴.

Em Bretton Woods, os Estados Unidos se mostraram sensíveis aos interesses soviéticos, em parte porque previam um grande intercâmbio entre matérias-primas soviéticas e manufaturados norte-americanos, o que, depois, revelou-se ilusório. Em virtude dessa disposição favorável por parte dos Estados Unidos, a União Soviética conseguiu a terceira maior subscrição no esquema inicial do FMI e, quando os delegados soviéticos se recusaram temporariamente a contribuir com uma quantidade equivalente (1,2 bilhão de dólares) para o Banco Mundial, a delegação dos Estados Unidos arranhou-se para que os países ocidentais compensassem a lacuna. Em síntese, se acertou uma quota para a

⁴ Ver este capítulo: “Diplomacia financeira: o Brasil e o FMI, de 1944 a 2011”, no livro de Paulo Roberto de Almeida, *Relações Internacionais e Política Externa do Brasil: a diplomacia brasileira no contexto da globalização*. Rio de Janeiro: LTC, 2012.

URSS que pouca ou nenhuma relação tinha com sua importância no comércio mundial, mas que foi estabelecida como reconhecimento de sua importância política; mais ainda: vários dos mecanismos desenhados no FMI e no Banco Mundial foram concebidos especialmente para as economias socialistas, entre eles, a atribuição de um poder de voto desproporcional para a URSS. Sem embargo, na data limite de 31 de dezembro de 1945, a URSS não ratificou os acordos de Bretton Woods, ficando assim de fora das primeiras instituições econômicas legitimamente multilaterais que o mundo passou a conhecer⁵.

A questão do comércio também recebe atenção prioritária no processo de restauração econômica então em curso. Mas, apesar de a conferência de Bretton Woods ter reafirmado a importância do estabelecimento de um sistema multilateral de comércio, não houve tempo para negociar um acordo a respeito: a tarefa ficou para a conferência de Havana (1947-48), da qual emergiu, efetivamente, um documento intitulado “Carta de Havana Instituído a Organização Internacional do Comércio”, dando assim acabamento ao tripé econômico multilateral concebido e iniciado em Bretton Woods⁶. A versão final da Carta da OIC foi assinada, em 24 de março de 1948, por representantes de 53 países, incluindo os Estados Unidos. Para obter tal acordo, a Carta da OIC incluía tantas exceções, lacunas e ambiguidades deliberadas – inclusive para acomodar os interesses dos países socialistas participantes – que mesmo seus partidários mostravam muito pouco entusiasmo por ela – apenas dois países chegaram a ratificá-la: a Austrália de forma condicional e a Libéria incondicionalmente. O GATT, que havia sido negociado previamente em Genebra e que deveria ter sido absorvido pela prometida OIC, precisou desempenhar-se sozinho, sendo aplicado “provisoriamente” durante quase meio século, aliás.

⁵ O principal negociador americano em Bretton Woods, Harry Dexter White, o segundo homem do Departamento do Tesouro e assessor de confiança do Secretário Henry Morgenthau, foi depois acusado de ser um espião a serviço da União Soviética; ele teria, nessa condição, favorecido as posições pró-soviéticas da administração Roosevelt, inclusive facilitando a inclusão de cláusulas acolhedoras das instituições econômicas socialistas nos acordos de Bretton Woods, além de ter, ademais, oferecido generoso financiamento americano para cobrir a dotação concedida à URSS nesses acordos, cota totalmente desproporcional às reais dimensões da economia soviética (acordos aos quais Stalin, finalmente, objetou). Ver, a propósito, o livro de Craig R. Bruce, *Treasonable Doubt: The Harry Dexter White Spy Case*. Lawrence: University Press of Kansas, 2004.

⁶ Para a participação da delegação do Brasil na conferência de Havana, tal como registrada nos arquivos do Itamaraty, ver o maço “Diversos no Exterior”: Conferência de Comércio e Emprego (Delegação do Brasil): Ofícios recebidos, de março de 1947 a março de 1948. Para um relato pessoal, até anedótico, sobre a participação do Brasil na conferência de Havana, ver as memórias de Roberto Campos: *A lanterna na popa: memórias*. 4a. ed. rev. e aum.; Rio de Janeiro: Topbooks, 2004, 1o. vol. Essa participação foi examinada neste ensaio de Paulo Roberto de Almeida: “A diplomacia do liberalismo brasileiro”, In: José Augusto Guilhon de Albuquerque; Ricardo Seitenfus; Sergio Henrique Nabuco de Castro (orgs.), *Sessenta Anos de Política Externa Brasileira (1930-1990)*, 2a. ed.; Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2006, vol. 1: *Crescimento, Modernização e Política Externa*, p. 211-262.

A Carta de Havana continha, efetivamente, diversas recomendações de políticas de “pleno emprego”, um capítulo sobre investimentos e disposições especiais aplicáveis aos produtos de base: sistema de estabilização de receitas, subsídios à exportação, inclusive sobre acordos governamentais. Esses acordos poderiam compreender a “regularização da produção ou o controle quantitativo de exportações ou importações”, ou a “regularização de preços”, mecanismos que tinham sido concebidos em grande parte por causa dos países socialistas, dos diversos experimentos de dirigismo econômico nos capitalismo do imediato pós-guerra e dos poucos países em desenvolvimento participantes. Esses dispositivos contribuíram para tornar o texto da Carta suficientemente ambíguo, e contraditório, de forma a dificultar sua aprovação ulterior no momento das avaliações nacionais para eventual ratificação.

Contrariamente, portanto, ao que habitualmente se crê, os sistemas concebidos em Bretton Woods e desenvolvidos em Havana eram (positivamente) neutros do ponto de vista político, permitindo a convivência política e econômica, numa mesma estrutura, de países capitalistas, de um lado, e dos socialistas, de outro. Na verdade, em Bretton Woods, os Estados Unidos previam mais problemas com o Reino Unido (e com alguns outros países europeus) do que com a própria União Soviética, com a qual eles procuravam se acomodar nessa primeira fase. Mas, mesmo depois de plenamente implantada a Guerra Fria política, as relações econômicas entre capitalistas e socialistas se desenvolveram de modo quase normal, não fossem pelos controles exercidos sobre certas exportações – monitoradas justamente para criar mecanismos de contenção no acesso dos socialistas a tecnologias sensíveis, através do Cocom (Comitê de Coordenação de Exportações, funcionando em Paris) – e pela própria mediocridade econômica, comercial e sobretudo financeira e tecnológica dos países socialistas, o que limitava a intensidade dos intercâmbios. Mesmo um historiador marxista como Hobsbawm – enviesado como ele é contra o capitalismo – reconhece a “marginalidade” econômica fundamental dos países socialistas no quadro dos intercâmbios globais: ainda que criticando ideologicamente as economias de mercado, ele não deixa de reconhecer a mediocridade das economias socialistas⁷.

⁷ Ver o livro de Eric J. Hobsbawm que encerra o seu ciclo dos manuais históricos: *Age of Extremes: The Short Twentieth Century, 1914-1991*. London: Penguin, 1994. Compatível com as preferências políticas do seu autor, o livro dá uma importância desmesurada ao “socialismo real”, como se, à parte o papel estratégico da URSS na Guerra Fria, esse sistema tivesse tido qualquer importância na construção do mundo moderno, em termos de ganhos de produtividade econômica, de abundância de capitais para fins de investimento, ou de inovações tecnológicas de monta, suscetíveis de influenciar o curso da história contemporânea; deve-se reconhecer que, excetuando-se alguns avanços científicos dignos de registro – em grande medida provocados pela pressão competitiva do capitalismo –, o socialismo foi medíocre em toda a sua extensão, sem mencionar o custo humano fabulosamente elevado (e desnecessário) que ele provocou.

A “guerra fria econômica” se distingue, em todo caso, da Guerra Fria geopolítica, sob diversos aspectos. Sabe-se, por exemplo, que os países europeus sob ocupação soviética não estavam excluídos de eventual ajuda americana, no quadro do Plano Marshall, se por acaso decidissem participar dos esquemas organizados em 1947-1948, e que previam transparência de dados econômicos, fornecimento de estatísticas fiáveis, e participação em mecanismos multilaterais de coordenação com vistas a administrar essa ajuda pelos canais da pela OECE, a organização europeia de cooperação econômica (depois substituída pela OCDE, em 1960). Quando Stalin vetou essa participação, para não revelar, justamente, dados econômicos que ele considerava sensíveis, os americanos respiraram aliviados, pois os recursos seriam insuficientes para cobrir as necessidades de todo o continente.

Ainda no plano econômico, é certo que as organizações de Bretton Woods foram usadas também para fins políticos, mas elas não excluíam, a priori, os países socialistas, da mesma forma como o GATT nunca o fez; aqueles que se afastaram dessas entidades “capitalistas” o fizeram por sua própria vontade – ou pressionados pela URSS – mas vários ficaram, durante toda a era da Guerra Fria política. A divisão fundamental foi dada, não pela discriminação dos “capitalistas” – que sempre tinham em mente ganhar todo tipo de mercado – mas pela incapacidade própria dos países socialistas em participar dos fluxos normais das economias de mercado. Quando os europeus ocidentais se organizam dentro da Comunidade Europeia do Carvão e do Aço (1951) e, mais tarde, no mercado comum europeu (tratados de Roma, 1957), os socialistas criaram um arremedo de mercado comum – o Comecon – que de fato era uma simples divisão socialista da produção administrada inteiramente pela URSS.

Os socialistas permanecem à margem da maior parte das organizações multilaterais econômicas, sempre denunciando a “iniquidade” dos mercados capitalistas e tentando atrair os países em desenvolvimento para seus esquemas dirigistas e de planejamento centralizado. Muitos o fizeram, como a Índia, por exemplo, que por isso mesmo permaneceu atrasada e com baixas taxas de crescimento durante suas décadas de socialismo light (e de estatização extensiva). O “fim” do mundo de Bretton Woods – a partir da desvinculação do dólar em ouro, decretada unilateralmente pelos EUA em 1971 – foi mais um sinal, não tanto da decadência econômica dos países ocidentais, mas sim das “contradições capitalistas”; foi, em todo caso, um “acidente de percurso” que, ao precipitar a alta dos preços do petróleo, em 1973, mudou parcialmente o relacionamento econômico entre países capitalistas e socialistas na sequência desses eventos momentosos. O cartel do petróleo, em grande medida dominado pela OPAEP (países árabes exportadores),

deu uma oportunidade excepcional à URSS de aumentar sua presença nos mercados mundiais de gás e petróleo, e também abriu caminho às exportações de petróleo da China (que continuarão até o início dos anos 1990, invertendo-se dramaticamente depois, quando, aliás, ela já não era mais efetivamente socialista).

A partir dos anos 1980, a guerra fria econômica não tem mais nenhuma razão de ser, pois os socialistas se incorporam progressivamente aos mercados mundiais – inclusive tomando enormes volumes de empréstimos em eurodólares – e passam a reformar suas estruturas econômicas esclerosadas num sentido “market-friendly”. Não foi suficiente, como se sabe, pois, com exceção da China – que sob a “NEP” de Deng Xiao-ping opera uma das mais formidáveis conversões ao capitalismo de que se tem notícia nos anais do socialismo mundial – todos os socialismos vão implodir economicamente no final dessa década, juntamente com a reformas políticas iniciadas com os processos de perestroika e de glasnost, conduzidos na URSS por Gorbachev. Para todos os efeitos práticos, o socialismo deixou de existir em 1991, permanecendo apenas duas ilhas de miséria nas antípodas – Cuba e Coreia do Norte – que não tem nenhuma importância econômica, ou sequer geopolítica, no sentido pleno da palavra.

A NOVA “GUERRA FRIA” ECONÔMICA E SEU SIGNIFICADO POLÍTICO

O termo “guerra fria”, aplicado à vertente econômica, pode parecer exagerado para estes tempos de “fim da geografia”, mais do que “fim da História”. Afinal de contas, quase todos os antigos países socialistas operaram transições mais ou menos acabadas em direção ao capitalismo, embora este “modo de produção” possa parecer relativamente “mafioso”, como visto em certos casos excessivamente impregnados, ainda, pelo velho modelo soviético de organização política e econômica (como em algumas ex-satrapias da Ásia central). Em qualquer hipótese, não existe nenhum poder efetivo de Estado, no sentido geopolítico da palavra, contestando a globalização capitalista, a não ser tribos de irredentistas gauleses organizados pela ATTAC – a Associação pela Tobin Tax e de Apoio aos Cidadãos – e seus êmulos ao redor do mundo, anarquicamente associados nos convescotes anuais do Fórum Social Mundial, um esquizofrênico conclave de antiglobalizadores que não apresentam nada de inteligente, ou de factível, como alternativa ao velho e duro capitalismo de mercado. Os próprios antiglobalizadores jamais conseguiriam organizar seus ruidosos – e inócuos – encontros, se não fossem as maravilhas que lhes são oferecidas, gratuitamente, pode-se dizer, pela globalização capitalista, em termos de

comunicações e disseminação de informações; nisso, eles são totalmente ingratos em relação à globalização⁸.

A China, como mencionado, realizou a mais fantástica conversão ao capitalismo de que se tem notícia desde os albores desse sistema, vários séculos atrás. Deve-se dizer, incidentalmente, que se tratava da maior e da mais avançada economia “de mercado”, quando a Europa ainda não tinha construído seus Estados nacionais e logrado unificar seus mercados. Não obstante, pouco depois, os mesmos europeus invadiram e esquarteraram a China, a partir do século 19, quando o império Qing já tinha entrado em decadência econômica e política (justamente devido ao fato de a China ter cortado seus laços com os mercados mundiais)⁹. De todos os países incorporados tardiamente à globalização capitalista, no último terço do século 20, é a China o país que exibiu, possivelmente, o melhor desempenho econômico ao longo de mais de três décadas de contínuo crescimento econômico, processo alimentado por altas taxas de poupança e de investimento: nunca antes, na história econômica mundial, se tinha registrado tal performance econômica, e provavelmente nunca mais se verá fenômeno semelhante no futuro previsível (suas taxas inacreditáveis de crescimento econômico foram parcialmente imitadas pela Irlanda, com a diferença que se tratava, tão simplesmente, de um país capitalista atrasado, integrado a um mercado comum aberto).

Mas a China não representa o equivalente econômico do antigo contendor geopolítico que representou a URSS, vis-à-vis os EUA, na época da Guerra Fria “clássica”. Seu papel é outro e sua missão, nos quadros da globalização capitalista, assumirá outras feições do que aquelas desempenhadas pela alternativa soviética, ou comunista, às democracias de mercado nos quarenta anos posteriores à Segunda Guerra Mundial. A União Soviética representava, de fato, um sistema oposto e abertamente hostil ao universo capitalista capitaneado pelos EUA; sua missão histórica, como já lembrado ao início deste trabalho, era – ou pelo menos deveria ser – a de “enterrar o sistema capitalista” (apud Kruschew). Bem, se ela não o fez não foi por falta de vontade de seus líderes ou por alguma adesão deficiente à verdadeira crença na racionalidade superior do socialismo como sucessor natural do capitalismo: o fracasso deveu-se apenas e tão somente

⁸ Ver Paulo Roberto de Almeida, *Globalizando: ensaios sobre a globalização e a antiglobalização*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2011, uma coleção de ensaios que discute e refuta todos os argumentos equivocados dos antiglobalizadores.

⁹ Ver os dois capítulos sobre a China no livro de história econômica de David S. Landes: *A Riqueza e a Pobreza das Nações: por que algumas são tão ricas e outras são tão pobres*. Rio de Janeiro: Campus/Elsevier, 1996.

à incapacidade estrutural do socialismo centralizado, de propriedade e planificação estatais, em sustentar um modo de produção mais eficiente do que o velho capitalismo denunciado por Marx.

A razão, na verdade, é muito simples: diferentemente do socialismo de tipo marxista – um sistema inteiramente concebido no cérebro de um homem, sendo portanto falho, por mais genial que fosse seu idealizador –, o capitalismo é impessoal, absolutamente anárquico em suas diversas manifestações concretas, podendo desenvolver-se sob variadas formas, segundo ritmos e estruturas sociais e políticas muito diferentes¹⁰. Os chineses, à diferença dos russos, tinham décadas, ou séculos, de economia de mercados mais ou menos sofisticados, ademais de terem adentrado no socialismo em condições bastante diferentes dos soviéticos; de resto, tanto Taiwan e Hong-Kong, quanto a diáspora chinesa na Ásia Pacífico ou alhures, ofereciam vitrines capitalistas muito mais eficientes, e prósperas, do que o maoísmo delirante dos anos 1950 e 1960. Deng Xiao-ping, o grande promotor do capitalismo na China, tinha trabalhado e estudado na França, nos anos 1920, e descobriu muito cedo – no grande salto para a “fome” do início dos anos 1960 – que não apenas o maoísmo, como o próprio socialismo eram incapazes de criar prosperidade para o povo chinês¹¹.

Independentemente, porém, dos vetores sociais, políticos e econômicos que estão conduzindo a China de volta a uma forma peculiar de capitalismo – mas não, obviamente, a uma democracia de mercado, o que ela simplesmente nunca conheceu, em toda a sua história moderna – o fato é que se assiste na China, nas últimas décadas, não exatamente a uma revolução econômica com impacto na economia mundial, mas apenas a uma evolução “natural” do capitalismo chinês, com potencial para alterar a geoeconomia da economia globalizada, como se procura demonstrar.

Em condições “naturais” de desenvolvimento da interdependência econômica internacional – ou seja, de funcionamento “normal” da economia mundial, sob a égide das organizações representativas da globalização, como são as instituições de Bretton Woods, o GATT e a OCDE –, essa integração da China aos circuitos mundiais da economia de mercado deveria ser realizada de forma relativamente tranquila, como ocorreu, por exemplo, com os “periféricos” da Europa meridional, com os emergentes dinâmicos da Ásia oriental e com alguns capitalistas “substitutivos” da América Latina, como o próprio Brasil.

¹⁰ Ver, sobre o assunto, Jean Baechler, *Les Origines du Capitalisme*. Paris: Gallimard, 1971.

¹¹ Cf. Ivan Quagio, *Olhos Abertos: A História da Nova China*. São Paulo: Francis, 2009.

Mas duas ordens de fatores vêm impulsionando essa integração algo “crispada” da China à globalização capitalista, um de natureza econômica, outro de origem política. Na primeira vertente, deve-se considerar que a China decaiu muito ao longo de seu declínio secular, entre os séculos 18 e 20: saindo de uma “massa atômica” econômica equivalente a quase um terço do PIB mundial, no final do século 18, ela retraiu-se a menos de 5% do PIB mundial, no auge do maoísmo delirante, conduzindo sua população a uma pobreza ainda mais extrema do que aquela conhecida nos tempos das dinastias imperiais. A principal consequência disso é que, agora, a China precisa fazer um esforço extraordinário para retirar algumas centenas de milhões de pessoas de uma miséria abjeta e convertê-las a uma situação de pobreza aceitável, o que os dirigentes chineses chamam de “moderada prosperidade”¹². Na outra vertente, a autocracia do partido comunista impede um diálogo aberto entre a China e as demais potências capitalistas – o que mesmo a Rússia “autocrática” vem logrando obter no quadro do G8, independentemente de ainda não ter sido incorporada, como a China, à OMC – o que representa custos e dificuldades do ponto de vista da coordenação econômica mundial.

O que assistimos, portanto, é uma situação de transição – como a velha Guerra Fria, aliás, de clara identificação kisingeriana, que o próprio, diga-se de passagem, considerava uma situação normal, quase o mundo “restaurado” de Viena – que vai mover as placas tectônicas da economia mundial do universo euro-atlântico dos séculos 15 a 20 para a nova geografia do Pacífico norte que deve impor-se pelo resto do século 21. Esse é talvez o mundo sino-americano, a economia da Chimérica, como gosta de referir-se o historiador Niall Ferguson, em seus muitos artigos mais de feitura jornalística do que de densidade propriamente historiográfica.

Mas a Chimérica imaginada por Ferguson não é exatamente um mundo de harmonia capitalista e de convergência de propósitos, e sim um mundo de intensa competição estratégica, ainda que não por vetores militares – como gostariam de acreditar os “planejadores” do Pentágono –, e sim a golpes de manufaturas e de transações financeiras (com muita espionagem tecnológica embutida e vários golpes baixos nos terrenos cambial e de manipulações políticas nas principais negociações econômicas multilaterais). Este é o mundo em que a China precisa continuar retirando milhões de pessoas de uma miséria ancestral – e, portanto, destruindo empregos industriais no resto do mundo

¹² Cf. Paulo Roberto de Almeida, “Falácias acadêmicas, 13: o mito do socialismo de mercado na China”, Espaço Acadêmico, ano 9, n. 101, outubro 2009, p. 41-50; disponível: <http://www.periodicos.uem.br/ojs/index.php/EspacoAcademico/article/view/8295/4691>. Ver também: Jean-Luc Domenach, *La Chine m'inquiète*. Paris: Perrin, 2009; Maurice Meisner, *La China de Mao y después: una historia de la República Popular*. Córdoba: Comunicarte, 2007.

– e um mundo, no polo oposto, em que os EUA, e seus parceiros menores ocidentais, precisam defender suas posições adquiridas nas últimas décadas, ainda que à custa de um “congelamento” das instâncias decisórias nas velhas instituições herdadas do mundo de Bretton Woods. O choque de posições – não apenas entre a China e as velhas potências capitalistas, mas também entre estas e os novos emergentes dinâmicos – parece, portanto, inevitável.

Esta nova Guerra Fria Econômica emerge a partir de mudanças estruturais na economia mundial, já em curso desde os anos 1980, quando a China começou a flexionar os seus músculos novamente. Ao mesmo tempo, os países em desenvolvimento deixaram de implementar projetos nacionais, ou introvertidos, de desenvolvimento nacional e abriram-se aos investimentos estrangeiros. Desde então, a economia mundial foi transformada irreversivelmente, embora gradualmente.

Mas nem tudo, obviamente, mudou. As principais instituições de tomada de decisões no campo econômico ainda continuam a ser o que sempre foram, com a mesma distribuição do poder de voto: pequenas potências europeias conservam “direitos” nesses organismos que já não exibem nenhuma correspondência com o seu poder econômico efetivo. O FMI e o Banco Mundial estão em meio a um “trabalho de parto” para definir uma nova repartição de votos, mais consentânea com as novas realidades, tendo já operado algumas acomodações. Ainda assim, “desigualdades estruturais” persistem: os votos coletivos da China, da Índia e do Brasil são, no total, 20% menores do que os da Bélgica, dos Países Baixos e da Itália, a despeito do fato que o PIB conjunto dos primeiros três países é quatro vezes maior do que aquele dos três últimos; eles têm uma população 29 vezes maior do que seus contrapartes europeus.

Estas são algumas das razões, mesmo se apenas “quantitativas”, para uma nova “guerra fria” econômica: esta continuará se desenvolvendo pelo futuro previsível, enquanto tais descompassos estruturais entre novas realidades geoeconômicas e velhas configurações geopolíticas predominarem pela força do hábito ou pelo peso das tradições. Não se antecipa que essa guerra fria econômica venha, algum dia, a se transmutar em guerra quente militar, pois a interdependência econômica já avançou bastante no mundo atual, considerando-se ainda a dissuasão nuclear; o que se sugere é que os pontos de fricção existirão como desavenças normais nos principais organismos econômicos multilaterais, com um ou outro conflito localizado em zonas periféricas.

O QUE FAZER, EM FACE DAS NOVAS REALIDADES?

Como administrar estas novas realidades no terreno econômico, dispondo das mesmas alavancas políticas e das mesmas velhas estruturas

de tomada de decisão como nos processos do passado? Esta é uma questão complicada, sem uma resposta clara ao dilema. Administrar a economia mundial é uma pretensão que mesmo o velho G7 nunca conseguiu alcançar nos seus tempos gloriosos. Os países desenvolvidos controlavam, então, uma grande proporção do PIB mundial e dos fluxos comerciais e financeiros. Mas eles nunca foram capazes de coordenar suas políticas macroeconômicas entre eles mesmos; menos ainda se poderia esperar que eles estabelecessem regras e metas para o resto do mundo, antes e agora.

Atualmente, com uma penosa queda da atividade nas economias avançadas, parece difícil visualizar o que poderia ser feito para restaurar o crescimento a partir de níveis próximos da estagnação em várias economias europeias. Além dos problemas cíclicos afetando as grandes economias (com as exceções da China, da Índia e de alguns outros países), existem vários desafios globais à frente, entre eles o da “nova” (imensa) acumulação de dívida nos países avançados, o da pobreza persistente nos países menos avançados, e, sobretudo, o das grandes decisões a serem tomadas em relação a desequilíbrios cambiais, a questões ambientais, a violações dos direitos humanos em países não democráticos, a piratas, a terroristas e a vários outros temas relevantes.

Uma estratégia singular poderia ser a definição de apenas uma grande meta global para a comunidade mundial: teria de ser a promoção do desenvolvimento global, não exatamente através da assistência (ou a tradicional Ajuda Oficial ao Desenvolvimento, desde sempre ineficiente¹³), mas prioritariamente através de uma real liberalização comercial, especialmente no setor agrícola, a única possibilidade efetiva para que os países menos avançados possam ser integrados à economia mundial. Os Estados Unidos e a União Europeia possuem, evidentemente, a maior responsabilidade nesse terreno, mas eles não parecem próximos de fazê-lo, inclusive porque precisam sempre contentar, e “comprar” (eleitoralmente) seus agricultores protecionistas e drogados nas subvenções estatais.

É altamente improvável que propostas consensuais relativas ao desenvolvimento global possam emergir de um fórum tão amplo quanto o G20 financeiro, muito heterogêneo para ser capaz de alcançar posições comuns. Talvez fosse mais indicado lograr uma evolução informal do atual G8 para um novo G13, interrompendo o ciclo do atual G20 (o que talvez já

¹³ Sobre o fracasso completo dos velhos modelos de assistência pública ao desenvolvimento, ver William Easterly, *The White Man's Burden: Why the West's Efforts to Aid the Rest Have Done So Much Ill and So Little Good*. New York: Penguin Books, 2007; sobre o assunto, ver Paulo Roberto de Almeida, “Falência da assistência oficial ao desenvolvimento”, *Mundorama*, 24.05.2010; disponível: <http://mundorama.net/2010/05/24/a-falencia-da-assistencia-oficial-ao-desenvolvimento-por-paulo-roberto-de-almeida/>.

seja difícil de se obter). Isso representaria agregar aos atuais membros do G8 outras cinco grandes economias, nomeadamente Brasil, China, Índia, África do Sul, e ou Indonésia ou México. A experiência demonstra que pequenos grupos informais estão mais próximos de se entenderem sobre ações concretas do que grandes órgãos institucionalizados que acabam dominados pela lerdeza burocrática e desentendimentos políticos.

É também muito mais difícil operar grandes transformações institucionais no meio de uma crise “moderada” como a que o mundo está vivendo desde 2008 (e que já mudou de feições em 2010-2011). Com efeito, a despeito do que se crê com base na plethora de matérias jornalísticas de teor visivelmente catastrofista dos últimos três ou quatro anos, o mundo atravessa uma recessão muito mais moderada – talvez uma nova grande contração, não mais do que isso, como argumentou Kenneth Rogoff¹⁴ – do que os cataclismos ocorridos nos anos 1930 e em decorrência das duas guerras globais do século 20. A amplitude e a diversidade das informações disponíveis atualmente – com ampla cobertura de todas as crises, agudas ou crônicas, em todas as partes do mundo, torna difícil moderar as análises com respeito aos problemas muito “limitados” que os países atravessam atualmente, problemas em nada parecidos com as “tragédias” econômicas e sociais do passado.

A outra dificuldade analítica, de natureza mais conceitual do que propriamente empírica – ou seja, em nada decorrente da plethora de indicadores econômicos à disposição dos “analistas” econômicos da atualidade – é a verdadeira ditadura filosófica das interpretações keynesianas quanto à natureza da crise atual e quanto aos meios de encaminhá-la de modo satisfatório. A despeito do fato de que muitos dos problemas econômicos da atualidade sejam devidos ao excesso de gastos públicos, economistas e dirigentes políticos continuam recomendando “medidas de estímulo” para a retomada do nível de atividade, como se a cura para um bebedor incurável consistisse em aplicar-lhe, não um choque de abstenção e de desintoxicação controlada, mas um programa dirigido de administração alcohólica, sob as vistas complacentes das autoridades.

Existem muitas concepções errôneas sobre as origens e o desenvolvimento da crise atual, várias delas propagadas pelos mesmos utopistas conhecidos. Não é exatamente verdade que a crise imobiliária de 2007-2008, prolongada como crise bancária internacional em 2009, tenha sido provocada pela desregulação dos mercados financeiros, ainda que a regulação flexível, ou mal implementada, possa ter facilitado a expansão de várias bolhas nos

¹⁴ Ver, de Kenneth Rogoff, “The Second Great Contraction”, Project Syndicate, 2/08/2011; disponível: <http://www.project-syndicate.org/commentary/rogoff83/English>.

mercados. O maior responsável pela bolha que provocou o desastre, porém, foram as baixas taxas de juros definidas pelos bancos centrais, a começar pelo Federal Reserve, durante um período muito longo (para ser mais preciso, entre 2002 e 2005). Da mesma maneira, mas talvez por meios e instrumentos um pouco diferentes, que os velhos Lords of Finance dos anos 1920 criaram as condições que levaram à crise de 1929 e à depressão dos anos 1930, pela sua ação ou inação, a presente crise é o resultado de políticas inadequadas dos novos senhores do dinheiro e de dirigentes políticos pouco instruídos economicamente ¹⁵.

Tampouco é verdade que a crise atual, ou as crises – já que são várias, interconectadas – são suficientemente severas para justificar o programa, que muitos recomendam, de um novo Bretton Woods, ou seja, um redesenho completo das relações econômicas mundiais, com a reestruturação das organizações existentes. Menções a uma nova arquitetura financeira internacional, ou mesmo de redistribuição do poder econômico mundial, estão em contradição com as realidades mais prosaicas dos nossos dias. Comentaristas superficiais gostam de recorrer a grandes analogias históricas – que em geral são falsas – para falar dos eventos correntes, mas o fato é que não estamos vivenciando nenhum grande ajuste posterior a alguma crise de proporções monumentais, como gostariam alguns. Vivemos, é certo, uma transição, mas não uma revolução, qualquer que seja o sentido que possamos dar a esses conceitos. Vejamos os precedentes.

UM NOVO BRETTON-WOODS? PROVAVELMENTE NÃO!

Não estamos em face de um reordenamento radical e completo da ordem mundial, após algum evento cataclísmico, afetando todos e cada um dos grandes atores da cena internacional, ou mesmo regional. Certamente, não estamos em Vesfália, em 1648; não estamos em Viena, em 1815; tampouco estamos em Paris ou Versalhes, em 1919; sequer em Bretton Woods, em 1944, e muito menos em São Francisco, em 1945. Definitivamente, não estamos em nenhum momento de refundação fundamental da ordem política e econômica internacional. Simplesmente estamos, atualmente, no meio de algo semelhante aos anos 1930, tentando administrar uma grande crise por meio de respostas nacionais, cada uma delas adaptada a circunstâncias específicas de cada país, e desvinculada dos maiores desastres afetando os demais e cada um dos países envolvidos no processo.

¹⁵ A referência aqui é ao livro de Liaquat Ahamed, *Lords of Finance: the Bankers who Broke the World*. New York: Penguin, 2009; traduzido e publicado no Brasil como *Os Donos do Dinheiro*, pela Campus.

Para ser mais preciso, estamos em algum ponto entre 1931 e 1933, ainda no meio de uma recessão, mas não numa depressão (talvez estejamos em uma nova “grande contração”, como pretende Rogoff). O nível de desemprego não é tão alto quanto em 1933, e está provavelmente alinhado com os padrões de desemprego estrutural dos nossos dias. Os fluxos comerciais e financeiros não foram tão desestruturados quanto nos anos 1930, ainda que a liberalização econômica tenha regredido: apenas revertemos a uma versão light do protecionismo comercial dos velhos tempos, mas sem cotas ou restrições quantitativas ao velho estilo.

O que deve ser feito, então? O maior problema da atualidade, em termos de uma nova organização das relações econômicas internacionais, seria a de como adquirir a legitimidade implícita ao ato de propor reformas para toda a comunidade mundial partindo de um fórum de apenas 20 países, como é o atual G20 financeiro. Para resolver essa limitação se necessitaria de um grau de confiança política entre os líderes desses países, definindo um terreno de entendimentos recíprocos entre eles que teria de ser compatível com a função de representação mais ampla que eles pretenderiam assumir em nome de toda a comunidade de nações.

Encontrar terrenos comuns é uma tarefa dura de ser alcançada no estado atual das relações internacionais, caracterizada, como já se sublinhou, por uma guerra fria econômica típica das fases de transição. Parece ser bastante difícil de se lograr uma coordenação perfeita das agendas dos grandes países avançados e das economias emergentes e, mais ainda, entre eles todos e os demais membros das organizações internacionais que eles pretenderiam “substituir”. O mundo não é, simplesmente, tão globalizado como se requereria para alcançar esse tipo de interação. Disparidades de interesses, diferenças entre níveis de desenvolvimento, desequilíbrios entre os países, vários fatores se combinam para tornar praticamente impossível um exercício de coordenação desse tipo.

Uma proposta mais modesta poderia ser se obter uma interação mais frequente – uma vez ao ano – entre os líderes do atual G20, ou eventualmente desse novo G13. Sherpas especialmente designados, encontrando-se duas vezes ao ano, poderiam ser mobiliados para discutir questões comerciais, assuntos ambientais, a proteção dos direitos humanos em países apresentando conflitos, missões de peace-keeping das Nações Unidas e outros temas do gênero, dotados de mandatos específicos de seus líderes políticos. Mas não se deve esperar pela ONU para organizar esse tipo de agenda. Já é difícil implementar qualquer coisa através da ONU, um órgão muito burocrático e passavelmente caótico. Melhor realizar a coordenação de agendas através das três mais importantes agências para a globalização contemporânea: o FMI, o Banco Mundial e a OMC.

A tarefa principal dos “novos sherpas” seria a de assegurar a coordenação econômica internacional em torno dos temas mais relevantes para a comunidade global, impedindo, justamente, que uma nova guerra fria econômica se desenvolva. Uma sugestão possível seria tentar estabelecer um “global new deal”, um novo pacto mundial, intercambiando uma proteção extensiva aos investimentos e à riqueza proprietária (patentes e coisas do gênero), assim como outras condições apropriadas para o desenvolvimento da atividade produtiva no plano microeconômico, do lado dos países em desenvolvimento (ou recebedores de IDE), contra práticas de licenciamento extensivo e investimentos efetivos e liberalização comercial da parte dos países ricos e dos investidores privados. Esse tipo de pacto, ao ampliar os direitos proprietários para os ricos, poderia resultar no fortalecimento dos fluxos de investimentos financeiros e de comércio para os pobres, dando um grande impulso à globalização.

A assistência tradicional ao desenvolvimento, por ineficiente, deveria ser substituída, essencialmente, por um novo foco nas melhorias educacionais graduais, ou seja, um extenso programa para a qualificação de recursos humanos. A assistência, enquanto tal, deveria ser limitada à implementação de um programa consistente de erradicação da maior parte das doenças infecciosas nos países africanos e em vários outras nações em desenvolvimento. A maior razão para a persistência da pobreza nesses países não é exatamente a falta de recursos, mas a ausência de governança e sua não-integração à economia mundial através de vínculos comerciais.

Considerando que questões de governança democrática e de proteção dos direitos humanos podem ser um desafio para países como a China, ou mesmo, talvez, para a Rússia, o alvo principal da agenda do atual G20, ou de um novo G13, poderia ser a adoção de altos padrões de governança pública na acepção técnica desta expressão. Na atual fase de guerra fria econômica pode ser precoce a tentativa de se fazer da governança democrática e do respeito pelos direitos humanos o critério decisivo para a cooperação bilateral ou multilateral.

Mas estes devem ser os fins últimos de qualquer tipo governança global. Em última instância, a agenda de Fukuyama permanece atual e absolutamente necessária ¹⁶. Esse programa não tem nada a ver com o fim da história, e sim com o fim dos regimes autoritários e fechados economicamente. As revoltas nos países árabes e muçulmanos ainda provam esse ponto: os povos não se revoltam apenas por falta de pão (ou de emprego), mas também por falta de liberdade. O empenho dos dirigentes da

¹⁶ Ver, novamente, o artigo de Paulo Roberto de Almeida: “O Fim da História, de Fukuyama, vinte anos depois: o que ficou?”, Meridiano 47, op. cit.

China – o país que mais cresce na atualidade, e o que mais cresceu em escala histórica até agora – em reprimir qualquer manifestação política, em meio a um processo real de melhoria nas condições de vida de sua população, confirma o argumento em favor da liberdade econômica e política. Se existe algum determinismo na História, este parece ser o único aceitável.

Em todo caso, a mesma China continuará, pelo futuro previsível, a “roubar” empregos de seus parceiros econômicos, pois ela tem uma necessidade absoluta de encontrar empregos de melhor qualidade para seus milhões de deserdados do campo. Mesmo possuindo uma população rural ainda importante, a China não tem condições de aumentar significativamente o emprego rural; ao contrário: se ela quiser melhorar a produtividade agrícola, hoje medíocre, de seu setor primário, ela terá de desempregar ainda mais pessoas no campo, o que pode agravar a situação do emprego urbano; por outro lado, ela não tem mais disponibilidade de terras agricultáveis e as melhores parcelas, nas proximidades das grandes cidades, vêm sendo engolidas pelo ritmo impressionante de urbanização (tudo, aliás, é impressionante, na China de hoje).

Em conclusão: não é por qualquer espírito “belicoso” que este trabalho se detém sobre o espectro de uma nova “guerra fria econômica”. Esta é a realidade do mundo atual, que deverá ser a dos cenários de médio prazo na onda corrente de globalização capitalista, que é caracterizada por chamados à coordenação de políticas, mas pela descoordenação de fato entre as principais economias do mundo globalizado. Ou seja, não haverá convergência de políticas entre os gigantes do PIB mundial, um seletto clube que não inclui, ainda, pesos médios do tipo do Brasil.

A próxima onda da interdependência capitalista – que deverá aguardar a plena redemocratização nos países árabes – compreenderá a integração desses países nos circuitos da divisão mundial de trabalho, que eles integram, atualmente, sobretudo pela exportação de petróleo e pela importação de armas. Cabe esperar, igualmente, a plena adesão da Rússia semi-czarista da atualidade aos princípios da democracia de mercado, com sua incorporação aos órgãos representativos da globalização capitalista, como podem ser o GATT-OMC e a OCDE. Aí estão, precisamente, mais alguns componentes da atual guerra fria econômica que ainda precisam ser equacionados; nesse quadro, África, América Latina, e algumas porções da Ásia do sul ainda se encontram insuficientemente integrados aos circuitos desimpedidos da globalização capitalista, por força de dirigentes políticos em total descompasso com as realidades do mundo atual: ainda que em atraso, essas “terras selvagens” da interdependência capitalista vão acabar se incorporando a esses circuitos globais, mas elas ainda precisam romper os grilhões de líderes populistas e de candidatos a caudilhos salvacionistas.

Pode ser que os historiadores do futuro já tenham nos elementos analíticos esboçados acima as caracterizações principais do mundo em transição, tal como conhecido entre a segunda metade do século XX e a primeira metade do século XXI. Por enquanto falta uma definição mais precisa para essa ordem relativamente confusa da atualidade: por isso resolvemos batizá-la, provisória e tentativamente, de “guerra fria econômica”. Talvez o conceito se imponha sobre outros concorrentes conceituais na prancheta de trabalho dos historiadores: por enquanto, ele é apenas uma aposta.

REFERÊNCIAS:

AHAMED, Liaquat. *Lords of Finance: the Bankers who Broke the World*. New York: Penguin, 2009.

ALMEIDA, Paulo Roberto de. “A diplomacia do liberalismo brasileiro”. In: ALBUQUERQUE, José Augusto Guilhon de; SEITENFUS, Ricardo; CASTRO, Sergio Henrique Nabuco de (Org.), *Sessenta Anos de Política Externa Brasileira (1930-1990)*. 2. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2006. vol. 1: Crescimento, Modernização e Política Externa, p. 211-262.

ALMEIDA, Paulo Roberto de. “Falácias acadêmicas, 13: o mito do socialismo de mercado na China”. *Espaço Acadêmico*, ano 9, n. 101, p. 41-50, out. 2009. Disponível em: <<http://www.periodicos.uem.br/ojs/index.php/EspacoAcademico/article/view/8295/4691>>. Acesso em: 11 jan. 2011.

ALMEIDA, Paulo Roberto de. “Falência da assistência oficial ao desenvolvimento”. *Mundorama*, maio 2010. Disponível em: <<http://mundorama.net/2010/05/24/a-falencia-da-assistencia-oficial-ao-desenvolvimento-por-paulo-roberto-de-almeida/>>. Acesso em: 15 jan. 2011.

ALMEIDA, Paulo Roberto de. “O Fim da história, de Fukuyama, vinte anos depois: o que ficou?”, *Boletim Meridiano*, Brasília, v. 47, n. 114, p. 8-17, jan. 2010. Disponível em: <<http://meridiano47.files.wordpress.com/2010/05/v11n1a03.pdf>>. Acesso em: 11 jan. 2011.

ALMEIDA, Paulo Roberto de. “Uma paz não-kantiana?: sobre a paz e a guerra na era contemporânea”. [2009]. Disponível em: <<http://www.pralmeida.org/05Docs/PRA/1987PazNaoKantianaABEDbook.pdf>>. Acesso em: 11 jan. 2011.

ALMEIDA, Paulo Roberto de. *Globalizando: ensaios sobre a globalização e a antiglobalização*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2011.

ALMEIDA, Paulo Roberto de. *Os Primeiros anos do século XX: o Brasil e as relações internacionais contemporâneas*. São Paulo: Paz e Terra, 2001.

ALMEIDA, Paulo Roberto de. *Relações Internacionais e Política Externa do Brasil: a diplomacia brasileira no contexto da globalização*. Rio de Janeiro: LTC, 2012.

BAECHLER, Jean. *Les Origines du Capitalisme*. Paris: Gallimard, 1971.

BRUCE, Craig R. *Treasonable doubt: the harry dexter white spy case*. Lawrence: University Press of Kansas, 2004.

CAMPOS, Roberto. *A lanterna na popa: memórias*. 4. ed. rev. e aum. Rio de Janeiro: Topbooks, 2004.

DOMENACH, Jean-Luc. *La Chine m'inquiète*. Paris: Perrin, 2009.

EASTERLY, William. *The white man's burden: why the west's efforts to aid the rest have done so much ill and so little good*. New York: Penguin Books, 2007.

FUKUYAMA, Francis. “The end of history?”. *The National Interest*, n. 16, p. 3-18, Summer 1989.

GADDIS, John Lewis. *The cold war: a new history*. New York: Penguin, 2005.

HOBSBAWM, Eric J. *Age of extremes: the short twentieth century, 1914-1991*. London: Penguin, 1994.

LANDES, David S. *A Riqueza e a pobreza das nações: por que algumas são tão ricas e outras são tão pobres*. Rio de Janeiro: Campus; Elsevier, 1996.

MEISNER, Maurice. *La China de Mao y después: una historia de la República Popular*. Córdoba: Comunicarte, 2007.

QUAGIO, Ivan. *Olhos abertos: a história da nova China*. São Paulo: Francis, 2009.

YERGIN, Daniel. *Shattered peace: the origins of the cold war and the national security state*. New York: Houghton Mifflin, 1977.

Recebido em: 29/09/2011

Aceito em: 29/11/2011

A LÓGICA DE SEGURANÇA NO PROJETO DE AMÉRICA DO SUL: COMPONENTES DO REGIONALISMO BRASILEIRO

Artur Andrade da Silva Machado*

RESUMO

O artigo visa a argumentar que as dinâmicas e as teorias de segurança têm influência na tradição regionalista brasileira. Essa influência histórica encontra seu ápice no projeto de América do Sul, com a criação de um Conselho de Defesa Sul-Americano, mas de forma alguma os desenvolvimentos contemporâneos devem ser tomados como inéditos. A análise enfatiza a dimensão histórica, discutindo episódios passados em que o pensamento de segurança esteve presente na política regionalista brasileira. A absorção jurídica da lógica de segurança pelos Estados nacionais cria pensadores e burocracias especializadas na perpetuação do pensamento geoestratégico e nos fundamentos do interesse nacional. Essas burocracias fazem uso de conceitos e teorias de segurança que trazem prescrições em dois vetores: i) condicionam a ontologia de interpretação do ambiente regional; e ii) trazem modelos de normatividade comportamental do Estado.

Palavras-Chave: Política de segurança; Regionalismo; Pensamento brasileiro.

ABSTRACT

The paper argues that theories and dynamics of security influence the Brazilian regionalist tradition. This historical influence is most obvious in the recent institutionalization design of South America, with the creation of a Council of South American Defense. However, by no means, contemporary developments should be taken as novel policies. The analysis emphasizes the historical dimension, discussing past episodes in which security concerns were present in the Brazilian regional policy.

The absorption of the legal logic of security by national states' bureaucracies creates specialized thinkers propelled to bring about the strategic reasoning to the foundations of

* Diplomata de carreira e mestrando em relações internacionais na Universidade de Brasília. SHIN QL-09 conj 04 c9, Brasília, DF. E-mail: andradesmachado@gmail.com

national interest. These bureaucracies make use of concepts and theories that bring forth security requirements in two vectors: i) determining the ontology of interpretation of the regional environment, and ii) institutionalizing normative models of state behavioral.

Keywords: Security policy; Regionalism; Geopolitical Tradition.

INTRODUÇÃO

A prática do regionalismo, definido como as orientações estratégicas que uma nação confere a seu entorno imediato, tem componentes econômicos, políticos, sociais e de segurança. Articular diretrizes de funcionamento e de identificação de um espaço internacional; discutir sua abrangência, exclusividade e seus critérios de inclusão; regular o relacionamento nacional com a complexa rede de demais atores condôminos; pleitear consensos entre esses atores e coordenar ações e posicionamentos frente a questões e atores do ambiente externo. Os diversos aspectos de políticas regionalistas envolvem dimensionamento holista das relações sociais vinculadas a contingente geográfico que é determinado e consentido socialmente. Neste ensaio, serão abordados vínculos da lógica de segurança com políticas regionalistas, questionando-se como esses vínculos foram trabalhados na experiência histórica brasileira e no atual projeto de América do Sul.

As variáveis que justificam o ineditismo do esforço proposto estão relacionadas com a hegemonia das teses economicistas no estudo de regiões internacionais. O regionalismo de impulsão econômica ganhou proeminência como prática internacional devido à ascendência de doutrinas de integração econômica e da literatura funcionalista e neofuncionalista em política internacional. Na América Latina, o regionalismo econômico fez-se presente ora pela incorporação do exemplo europeu com fundação teleológica, ora pelos imperativos desenvolvimentistas articulados nas teses cepalinas.

Pautado no reconhecimento de malefícios da segmentação da ontologia social em áreas de conhecimento e no consequente autismo da sobrevalorização de certas áreas sobre outras, este artigo fundamenta-se sobre a premissa de complementaridade entre os diversos aspectos compõem políticas regionais. As contribuições do entendimento da lógica de segurança para manipulação de categorias regionais serão abordadas sistematicamente à luz dos regionalismos brasileiros. Assim, este ensaio objetiva argumentar que preocupações de segurança e conceitos geoestratégicos constituem vetor fundamental da experiência

histórica brasileira com seu entorno regional.

A LÓGICA DE SEGURANÇA

A lógica de segurança pode ser concebida como um funcionamento neurocognitivo de todo ser humano. Trata-se de um padrão lógico, aplicável como capacidade humana independentemente da linguagem, embora intermediado socialmente por esta. Isso significa dizer, ambiciosamente, que qualquer ser humano, de qualquer cultura, poderia raciocinar de acordo com os padrões estabelecidos pela lógica de segurança.

A noção de lógica de segurança refere-se a um padrão lógico que associa meios e fins hierarquizando-se estes sobre aqueles. O aspecto distintivo dessa lógica é que os fins são valorizados de tal forma que se relativizam todos os condicionantes e limites sobre os meios. É a situação na qual a máxima de Maquiavel – os fins justificam os meios – será verdadeira, independentemente de quão perversos ou imorais forem os meios.

É por isso que a lógica está normalmente vinculada à sobrevivência ou à superação de condições inaceitáveis, como a perda de liberdade. Faz-se tudo e qualquer coisa para sobreviver. Faz-se tudo e qualquer coisa para tornar-se livre. Este vínculo, contudo, não é determinante. Se outro objetivo, que não a sobrevivência própria, for racionalizado como fim dentro da lógica de segurança, então é possível esperar que indivíduos cheguem a abdicar de sua própria vida em nome da realização deste objetivo.

Por advir de funcionamento universalizante, a lógica de segurança encontra correspondentes epistemológicos entre literaturas de diversas nacionalidades. Notável exemplo dessa multiplicidade de equivalentes é a condição de consciência do insuportável – “la conscience de l’insupportable” – definida, por Renouvin e Duroselle, como “l’état dans lequel de nombreux individus sont prêts à risquer la mort pour obtenir des changements”¹.

Cabe também mencionar a distinção feita entre segurança em sentido e em sentido lato. Segurança em sentido lato é conceito sobremaneira abarcativo, que não tem restrições de que matérias podem ou devem ser tratadas como questões de segurança. Esse conceito ganhou corpo no

¹ RENOUVIN, P. & DUROSELLE, J. Introduction a l’histoire des relations internationales. 1966, p.134

âmbito do que ficou conhecido como a Escola de Copenhague. Em livro publicado no final da década de 1990, Buzan, Waever e Wilde criaram o conceito de securitização, segundo o qual as dinâmicas de segurança ampliam-se para além do âmbito tradicional-militar e tornam-se produto de manipulação de discurso².

O Estado nacional foi, não raro, construído e mantido mediante aceitação comunitária da lógica de segurança. Em nome de uma “raison d’État”, o cardeal Richellieu sacrificou o imperativo moral de aliança com os Habsburgo católicos. Animados pela construção de uma “patrie”, milhões de franceses, portando armas de pouca utilidade, derrubaram seus monarcas e ocuparam territórios limítrofes. Pleiteando a autogestão, ex-colonos de diversas partes do mundo lançaram-se em violentos combates contra ex-metrópoles. Visando a superar a condição de quase quatro anos de beligerância, políticos e burocratas nos EUA ordenaram a destruição de cidades japonesas com artefatos nucleares.

Acompanhando esses episódios em que a violência é legitimada pelo insuportável, há normalmente processos de identificação ou de segmentação social que seguem lógica de cognição binária. É o caso de históricos esforços de construção de identidades coletivas pela negação de características do outro irreconciliável, do antagônico, do imoral. Embora não haja causalidade evidenciada, esses processos de identificação pela negativa binária estão associados à lógica de segurança como em uma correlação estatística.

Ademais, a lógica de segurança foi incorporada como prerrogativa legítima do Estado em diversos ordenamentos jurídicos nacionais e burocracias especializadas em combate armado foram criadas. Como atributo do Estado e das ações e interações encabeçadas por este, a lógica de segurança fez-se preocupação central no estudo de relações internacionais. Entre as teorias com maior influência em regionalismos que visam institucionalizar o campo da segurança, estão as da geografia política clássica e as de segurança regional. Ao manipular a lógica da segurança, as teorias de segurança regional: i) condicionam a ontologia de interpretação do ambiente regional; e ii) trazem modelos de normatividade comportamental do Estado.

Quanto às imagens ontológicas de que as teorias de segurança regional fazem uso percebe-se a articulação de um continuum a

² BUZAN et al. Security: a new framework for analysis, 1998

opor subsistemas de poder e ordens regionais. As concepções do primeiro extremo enfatizam a lógica de conflito; entendem as regiões internacionais e o entorno imediato de cada Estado como espaços de manifestação do sistema realista de auto-ajuda; e, ao sugerir políticas públicas, empregam categorias da geografia política clássica. De outra parte, os teóricos de ordens regionais enfatizam os caminhos de cooperação; entendem as regiões como espaços comunitários; valorizam ameaças à segurança regional acima da segurança nacional; e sugerem ações estatais com vistas à integração ou à coordenação de políticas³.

Quanto aos modelos de normatividade comportamental do Estado, as teorias trazem e regras e receitas sistematizando modos de ação no espaço regional. Se o autor compartilha do ideal de nacionalismo extremado do contexto da geopolítica clássica, a interação entre Estado e região pode vir a ser definida por díade sujeito-objeto, em que a região é somente um meio para alcançar objetivos nacionais. Ao exacerbar-se a lógica da díade sujeito-objeto, a região pode ser interpretada como plataforma de inserção internacional, como esfera de influência, como quintal de poder. Por outro lado, caso se reivindique para a região as utopias solidaristas, o regionalismo pode ser tido como ideal em si mesmo, negligenciando-se custos de institucionalização do espaço regional⁴.

Amarrada a esses espectros epistemológicos, a literatura especializada superou-se em criatividade na concepção de conceitos e nomenclaturas correlatos à atuação do Estado no entorno regional. Categorias como potência média, Estado intermediário, potência regional, Estado regionalmente hegemônico, líder regional, Estado pivotal, potência emergente... foram exploradas, de forma cautelosa e displicente, na interpretação de relações regionais e na proposição de ações estatais. Esses conceitos e teorias foram historicamente utilizados para moldar percepções e comportamentos de atores estatais, muita vez justificando a opção por determinadas políticas regionalistas.

O ENLACE HISTÓRICO ENTRE SEGURANÇA E REGIONALISMO

Frequentemente se argumenta que adentrar o campo da segurança é novidade trazida pelo projeto institucional da UNASUL. Todavia,

³ VARÍNEN, R. Regionalism: old and new, 2003

⁴ Bom exemplo de normativa comportamental intermediária entre os extremos apontados é o conceito de Pedersen (2002) de hegemonia cooperativa.

contrariamente ao que prescrevem ideólogos do regionalismo de impulsão econômica, as políticas brasileiras para seu entorno regional foram tradicionalmente marcadas por preocupações com dinâmicas de segurança. A pacificação do espaço regional, o abafamento das relações de rivalidade, a gestão compartilhada de recursos geoestratégicos, a defesa da região contra ameaças extrarregionais sempre foram prioridades de primeira ordem no regionalismo do Brasil.

AS RAÍZES DO PENSAMENTO REGIONAL BRASILEIRO (1750-1898):

Quatro momentos figuram como antecedentes históricos do pensamento regionalista brasileiro do século XX: o projeto de Alexandre de Gusmão para as relações no continente americano; o pensamento regionalista de José Bonifácio; a política continental do Visconde de Uruguai; o americanismo romântico de Quintino Bocaiúva. Nesses momentos, a região foi entendida por vezes como meio dentro de lógica de segurança estatal e episodicamente como projeto de espaço comum, a ser defendida contra ameaças externas. Em outras circunstâncias, a região foi interpretada como subsistema de poder, para onde o Estado brasileiro deveria se projetar com o intuito de alcançar objetivos estratégicos, mas em todos esses momentos o dilema ontológico entre cooperação e conflito apareceu com força condicionante no seio do regionalismo americano.

Já no projeto americanista de Alexandre de Gusmão surgiu a interpretação do subcontinente sul-americano como espaço comum com vocação pacífica. Em seu esforço histórico de negociação do Tratado de Madri, de 1750, o diplomata português buscou adicionar uma cláusula amarrando as relações entre portugueses e espanhóis na América à condicionante pacífica. Guerras entre as coroas não deviam afetar o espírito cooperativo natural das colônias, de forma a evitar que a história europeia de conflitos se perpetuasse no novo mundo americano⁵. A cláusula de Gusmão criava, assim, um imperativo cooperativo para o espaço americano, em clara evidência do papel da segurança para a política de limites.

O contexto das independências latino-americanas, na aurora do século XIX, é também o caldo originário do panamericanismo latino. É a partir dessa conjuntura emancipatória, com choques ideológicos complexos, que surgem as ideias de Simon Bolívar, de San Martín, de

⁵ GOES FILHO, S.S. *Navegantes, Bandeirantes, Diplomatas*. 1999

José Bonifácio. Nessa primeira metade do século XIX, o regionalismo foi recorrentemente aventado como mecanismo de proteção das independências contra ingerências políticas de potências europeias. A lógica de segurança aplicada ao objetivo supremo de dar garantias aos Estados nascentes foi manipulada por Bonifácio e, depois, pelo Parlamento nacional contra o regime de Tratados Desiguais. Ao vislumbrarem-se ameaças externas concretas, era necessário congregarem todos os meios para dar materialidade aos projetos nacionais, de modo que o regionalismo foi cogitado como alternativa política, embora sem respaldo nas iniciativas práticas ⁶.

Em meados do século XIX, quando o Brasil superava o período de imobilismo externo, o pensamento regional brasileiro sofreu enorme influência da ontologia de Paulino José Soares de Souza, o visconde de Uruguai, que assumiu a pasta de negócios estrangeiros por duas ocasiões entre 1843 e 1853. Já em sua primeira gestão, Soares de Souza interpretou o projeto nacional de Rosas – a restituição do antigo Vice-Reino do Prata – como oposto aos interesses brasileiros na região. Ainda em 1844, surgiu pela primeira vez nos relatórios da Secretaria de Negócios Estrangeiros, o termo “América do Sul”, embora fizesse referência à geografia da América Latina e Caribe ⁷.

Na segunda gestão, iniciada em 1849, Soares de Souza idealizou uma “grande política americanista”, voltada para obtenção de tratados de navegação, comércio, amizade e limites com os vizinhos, enviando os melhores quadros da diplomacia aos postos na América, ordenando a intervenção no Uruguai, enviando tropas à Batalha de Monte Caseros. Quando a partir de 1852, o Brasil assumiu condição de proeminência no Prata, seu regionalismo se voltaria para estabilização de ordem regional balizada em três vetores: i) econômico, pautado na manutenção de relações de comércio regulares e no estabelecimento de domínio financeiro; ii) político, voltado para a sustentação de instituições liberais nos vizinhos; iii) de segurança, visando defender as independências dos países menores ⁸.

Com o americanismo romântico de Quintino Bocaiúva, que ganhou projeção nas políticas governamentais a partir do advento da República, em 1889, a principal dimensão do regionalismo passou para o objetivo

⁶ CERVO & BUENO. História da Política Exterior do Brasil, 2002

⁷ SANTOS, L. C. V. G. A América do Sul no discurso diplomático brasileiro, 2005.

⁸ CERVO & BUENO. opt cit.

de pertencimento de um espaço regional comum, caracterizado pelos ideais de democracia e de cooperação. O Brasil passou a atender às Convenções Panamericanas, reconheceu os EUA como árbitro natural do continente, cogitou dividir o território de Missões-Palmas com a Argentina. Ao adotar interpretação ontológica semelhante à das ordens regionais, o Brasil mostrava-se disposto a contribuir para a paz e a cooperação regionais.

A DEFESA DA ORDEM HEMISFÉRICA NA SUB-REGIÃO AUSTRAL (1902-1957)

Até a década de 1950, o regionalismo brasileiro foi marcado por duas categorias incorporadas à tradição nacional durante a gestão do Barão do Rio Branco: i) a gestão das dinâmicas de rivalidade com a Argentina; ii) as funções de garante regional da ordem hemisférica-ocidental. Essas categorias não são características objetivas em todas as políticas regionalistas do século XX, mas sempre estiveram presentes como esquemas cognitivos, sendo manipuladas toda vez que as autoridades nacionais o julgavam oportuno. Embora não haja evidência histórica de que o Barão do Rio Branco tenha pautado seu pensamento nos conceitos, em voga à época, da geografia política clássica⁹, conviveu em ambiente social em que categorias de poder eram comuns na definição do entorno regional, o que teve patente influência em sua política regionalista.

As funções de garante da ordem hemisférica-ocidental no seu entorno regional imediato foram incorporadas ao regionalismo brasileiro pelo Barão do Rio Branco em contexto da aliança não escrita com os EUA¹⁰. Essa aliança beneficiava tanto o Brasil, que passava a dispor de maiores meios para realização de seus objetivos regionais, quanto os EUA, que, na condição de Estado hegemônico no continente americano e, depois, no Ocidente, interessavam-se pela estabilidade do Cone Sul americano. O imperativo histórico de inserção do Cone Sul e da América Latina como segmentos do condomínio de poder dos EUA trouxeram gigantescas repercussões para as relações internacionais nesses espaços regionais¹¹.

Era central no regionalismo do Barão o conceito de subsistema regional de poder, cujo ordenamento ficaria ao encargo natural da

⁹ HEINSFELD, A. As ações geopolíticas do Barão do Rio Branco e seus reflexos na Argentina, 2000

¹⁰ BURNS, E. B. *The Unwritten Alliance: Rio Branco and the Brazilian-American Relations*. 1966

¹¹ Ver, por exemplo, Moniz Bandeira (2010)

potência brasileira. Baseado nesse processo cognitivo e político de segmentação do continente americano em uma sub-região privilegiada para a política externa brasileira, recentes estudos viram no pensamento do Barão um precursor da ideia de América Sul¹². Deve-se pontuar, no entanto, que à essa época o contingente geográfico para o projeto regionalista era ainda o Cone Sul, entendido como a sub-região platina. Se Rio Branco não descuidou do relacionamento do Brasil com os países caribenhos, ao encarregar o Ministro Fontoura Xavier de legação junto aos governos de Costa Rica, Nicarágua, Honduras, El Salvador, Panamá e Cuba; tampouco adotou política relevante para a porção andina setentrional do subcontinente sul-americano, região que acreditava estar sob influência direta dos EUA.

O regionalismo de Rio Branco também incorpora elementos geoestratégicos no relacionamento com a Argentina, entendida como potência rival no subsistema regional. Enquanto esquema cognitivo, a rivalidade com a Argentina era reivindicada pelas autoridades brasileiras e portenhas para justificar dois tipos de ação estatal contraditórios: de um lado, argumentava-se em favor de postura confrontacionista, respaldada em ideal de fortalecimento do poder nacional e visando adotar políticas de boicote aos interesses do rival; de outro, a rivalidade era trazida como categoria prejudicial, a ser superada sob promessa de benefícios a ambos os países e à região como um todo. O regionalismo do Barão é exemplificativo de ambas as políticas. Por um lado, visava sustentar a superioridade nas capacidades militares do país, ao que o San Martín, sob chancelaria de Zeballos, respondeu engendrando uma corrida armamentista naval¹³. Por outro lado, com a Argentina sob a presidência de Roque Sáenz Peña, o Barão negociou as bases do Pacto do ABC, o qual, visando replicar a experiência do concerto europeu no Cone Sul, era essencialmente uma aliança pautada na consideração de dinâmicas de segurança e na defesa contra ameaças externas.

Durante a presidência de Arthur Bernardes, o regionalismo foi usado como plataforma para os interesses brasileiros no sistema multilateral. Ao pleitear assento permanente no Conselho Executivo da Liga das Nações, o Brasil colocava-se diante da instituição europeia como representante dos interesses americanos. Nessa circunstância, reivindicava o conceito de Estado proeminente na região, sem ouvir as

¹² GALVÃO, T. G. América do Sul: construção pela reinvenção (2000-2008), 2009

¹³ BUENO, C. O Barão do Rio Branco e o Projeto da América do Sul, 2002

opiniões dos vizinhos. Como é possível observar pela repetição histórica, esse tido de discurso não tende a ser bem acolhido pelos demais países da América Latina que votaram, por ocasião da Assembleia da Liga de 1925, proposta venezuelana pedindo a alternância dos assentos não permanentes do Conselho.

Desde a Revolução de 1930 até os primeiros anos da década de 1950, um extenso período de continuidade da política regionalista pode ser traçado em torno da aceitação da inserção nacional e regional no condomínio de poder dos EUA. Neste período o Brasil procurou cumprir o papel de Estado proeminente em seu entorno regional, ao mesmo tempo em que se mostrava comprometido com as etapas de construção da ordem norte-americana, estabelecida primeiramente no nível de América Latina e, após a II Guerra Mundial, no nível sistêmico.

Até 1937, o chanceler Macedo Soares adotou uma “política de solidariedade americana”, pautada na manutenção de boas relações com os EUA e na proteção da estabilidade sub-regional. Nesse marco, o Brasil ofereceu os bons ofícios para restabelecimento das relações diplomáticas entre Peru e Uruguai; administrou, juntamente com EUA e Espanha, a questão de Letícia entre Peru e Colômbia; firmou tratado antibélico com a Argentina; mediu os acordos de paz da Guerra do Chaco.

Animado pelos benefícios auferidos durante a política de boa vizinhança de Franklin D. Roosevelt, entre 1937 e 1948, o Brasil empenhou-se na instituição do sistema americano, o qual, apresentado como pacto de segurança coletiva durante a Conferência Interamericana de Buenos Aires (1936), foi sistematizado e defendido por Oswaldo Aranha durante a Conferência de Lima de 1938¹⁴. Assim, devido ao ataque nipônico à Pearl Harbor, o Brasil sediou conferência extraordinária de consulta entre os Ministros das Relações Exteriores do continente, em esforço de garantir o alinhamento das nações latino-americanas durante o conflito mundial.

Com o fim do conflito mundial, os EUA ampliaram geograficamente seu espaço estratégico de atuação para o nível planetário, passando a negligenciar o americanismo e a isolar-se dos problemas da América Latina. Até 1952, no entanto, o Brasil sustentaria, unilateralmente, um mito de aliança especial com os EUA, cumprindo seu papel no regionalismo hemisférico. Com as Conferências do Rio de Janeiro (1947), que institucionalizou a doutrina de defesa hemisférica por meio do TIAR, e de Bogotá (1948), que criou a OEA, o sistema interamericano idealizado em Washington estaria completo e, com isso, assentavam-se as bases do

¹⁴ SANTOS, L. C. V. Opt cit.

panamericanismo em categorias típicas de preocupações de segurança.

Essa conjuntura foi extremamente fértil para o relançamento do regionalismo latino-americano sob impulsão das ideias econômicas pensadas na CEPAL¹⁵. A onda regionalista que absorveu as nações latino-americanas a partir da década de 1950 derivou da conjunção do imperativo de industrialização como ideia e força com o projeto cepalino de criação de um grande mercado regional unificado, a ser explorado por produtos latino-americanos. Pautou-se, portanto, em quatro movimentos conceituais no ideário regionalista: i) securitização da agenda de desenvolvimento econômico; ii) reconhecimento de similaridade na condição dos demais países da América Latina; iii) renascimento de padrões de regionalismo contestatório; iv) integração de mercados como meio para superação da condição de subdesenvolvimento. Parcialmente influenciado pelas ideias cepalinas, o Brasil incorporou os dois primeiros movimentos, enquanto recusou os últimos dois.

Nessa conjuntura o regionalismo latino-americano incorporou tradição de integração contestatória, que Bernal-Meza atribui à tradição do pensamento da América Latina desde o projeto aprista de Haya de la Torre¹⁶. Assim, embora tenha apoiado o ideal regionalista e a própria constituição da ALALC, o Brasil evitou vincular-se definitivamente ao projeto cepalino por dois motivos: não endossava os excessos contestatórios na retórica de alguns líderes regionais; e, principalmente, idealizou projeto desenvolvimentista próprio, pautado no poder de consumo de seu mercado doméstico.

AMERICANISMO, LATINO-AMERICANISMO OU SUB-AMERICANISMO? (1958-1979)

Institucionalizados o Americanismo com centro na hegemonia estadunidense e o latino-americanismo com ideário integracionista cepalino, passou-se a considerar opções de recorte sub-regional o regionalismo brasileiro. Entre 1958 e 1979, aproximação com Argentina ou com EUA figuraram como opções de política regional para o Brasil; que, no entanto, decidiu-se por um terceiro caminho: a valorização da autonomia, pautada no projeto desenvolvimentista. Argentina e EUA permaneceram, ao longo de todo o século XX, como grandes parceiros internacionais do Brasil, sem que este priorizasse um ou outro.

¹⁵ CERVO, A. História das Relações Internacionais da América Latina. 2007

¹⁶ BERNAL-MEZA, R. América Latina en el Mundo, 2005

Caso força motriz do regionalismo brasileiro fosse somente de ordem econômica, o projeto industrialista tenderia a aproximar Brasil e Argentina. Desde novembro de 1964, quando o Brasil logrou abrir o mercado argentino à importação de manufaturas brasileiras, a complementaridade econômica com o vizinho entrou em rota de ascensão. No entanto, variáveis políticas e geoestratégicas forçaram o Brasil pelo caminho do nacional-desenvolvimento. Para arriscar projeto de integração econômica com a Argentina, seria necessário primeiro que se superasse politicamente o cisma de rivalidade entre os vizinhos.

A lógica da segurança, instrumentalizada para confrontar a ameaça soviético-comunista, fora institucionalizada no aparato estatal estadunidense, mediante a realização da Lei de Segurança Nacional, do Departamento de Defesa, da CIA, do Conselho de Segurança Nacional. Na política externa, ganhou força a Doutrina Truman. Regionalmente, a criação do Colégio Interamericano de Defesa em 1962 e a iniciativa de modernização dos exércitos da América Latina, resultou na criação de burocracias militares profissionalizadas em técnicas de contrassubversão e vinculadas ideologicamente ao combate ao comunismo internacional. Essas circunstâncias levaram à experiência de onda bonapartista na América Latina, inaugura pela deposição militar do governo de Frondizi e apoiada pela inteligência militar-diplomática brasileira durante Operação Condor contra Allende.

O projeto americanista de Washington previa lugar privilegiado para o Brasil. Todavia, a tentativa de Henry Kissinger de conceituar o Brasil como “pivotal state” esteve mais condicionada pela tradição histórica, que pela concertação concreta entre os países. No entanto, sobretudo na década de 1970, o Brasil perdeu o interesse em servir de suporte a ordem que não lhe reservasse espaço regional diferenciado. De sua parte, a Argentina episodicamente aventava projeto de uma diarquia brasileiro-argentina na sub-região austral. Esse projeto emergiu no pensamento argentino com a proposta de resgatar o tratado do ABC, de Perón, e foi novamente proposto nos episódios de interlocução do Brasil com Arturo Frondizi e Diógenes Taboada, quando um novo desenho regionalista “sub-americano” começou a ser discutido¹⁷. Em ambos os episódios, malogrou o nascente projeto regionalista argentino-brasileiro. Com Perón, a oposição partiu diretamente do Brasil, que chegou a estabelecer política de equilíbrio de poder com o Peru, visando formar um cordão sanitário à influência do peronismo. Com Frondizi, a oposição veio dos EUA e dos setores conservadores da sociedade

¹⁷ VIDIGAL, C. E. Relações Brasil-Argentina. 2009

argentina (gorilas), em reação ao esforço coordenado durante a Conferência de Punta del Leste, de 1962.

Ante o objetivo de gestão dos recursos naturais estratégicos da região, os EUA mostraram-se um parceiro ruim, devido aos resultados limitados do Tratado de Cooperação Nuclear de 1947, enquanto a Argentina se colocava como potência rival, protegendo interesses nacionais por meio da “diplomacia da obstrução”, aplicada em boicote a qualquer iniciativa brasileira. Por ocasião das negociações do Tratado da Bacia do Prata, de 1969, a gestão dos rios internacionais da sub-região austral tornou-se uma espiral de tensionamento entre Brasil e Argentina, cada qual com projeto de hidrelétrica que inviabilizaria o projeto do outro. Por esse motivo, muito embora o regionalismo sub-regional de inspiração em segurança tivesse surgido já em meados do século, não pôde ser implementado.

A LÓGICA DE SEGURANÇA REGIONAL NO PROJETO DE AMÉRICA DO SUL

Ao final da década de 1970, o Brasil rumava para a fase final de seu regime militar com capacidade de desenvolver uma política regionalista de alto perfil. Processada a grande ruptura no compasso de desenvolvimento econômico industrialista durante a década de 1980, o país se lançaria à institucionalização de projetos regionais de peso, os quais foram identificados como uma histórica onda de união regional, comparável ao regionalismo cepalino¹⁸. Cabe indagar quais foram os desenvolvimentos que levaram ao redimensionamento e à reforma qualitativa do projeto regional na política externa brasileira, bem como qual o papel das preocupações de segurança nesse processo.

O período do Regime Militar foi crucial para reformar o modelo de regionalismo adotado no Brasil, incorrendo em três rupturas estruturais. Primeiro, o gigantesco salto econômico no Brasil entre 1967 e 1976, em contraste com o extenso período de instabilidade política na Argentina, desde o golpe do General Onganía, concorreu para inviabilizar cismas de rivalidade entre Brasil e Argentina. Segundo, o contexto de rivalidade emergente entre Brasil e EUA durante os governos Geisel-Carter, o desgaste na ideologia da Guerra Fria e a redução da complementaridade econômica levaram o Brasil a abandonar definitivamente a identidade de “pivotal state”, de garante da ordem estadunidense na sub-região. Terceiro, a construção de malha rodoviária integrando a região Norte ao

¹⁸ CERVO, A. História das Relações Internacionais da América Latina, 2007

resto do país trouxe o Brasil mais próximo de interação com a América amazônica e andina.

Nesse contexto, região crítica para as necessidades brasileiras de segurança migrou do Cone Sul para a Amazônia. Em um primeiro momento, a burocracia militar passou a securitizar essa última região, por entender que estaria sujeita a ameaças territoriais¹⁹. Posteriormente, inaugurou-se, já a partir do fim da Guerra Fria, conjuntura epistemológica de novas ameaças no campo de segurança, a qual tende a priorizar a Amazônia, como região crítica no combate aos tráficos de todos os tipos – narcóticos, armas, pessoas, espécies –, na defesa do meio ambiente, na preservação da identidade brasileira das nações indígenas.

Essa virada refletiu enormemente no regionalismo brasileiro, que veio a retomar tradição herdada da política externa portuguesa de priorização das duas grandes bacias hidrográficas da América do Sul. Assim, cerca de uma década depois de firmado o Tratado da Bacia do Prata (1969), o Brasil assinou, em julho de 1978, o Tratado de Cooperação Amazônica, posteriormente transformado na Organização do Tratado de Cooperação Amazônica (1998). No âmbito da defesa, além de institucionalizar o projeto Calha Norte, com notada presença das forças armadas, o Brasil militarizou a zona de fronteira com 10% de seu efetivo militar e criou o sistema de inteligência estratégica SIVAM-SIPAM.

A partir de então, ficava mais evidente o peso do desenho da América do Sul em políticas regionais, o que dava corpo à ideia de institucionalizar um regionalismo sub-americano. Em 1993, durante a VII Cúpula do Grupo do Rio (Santiago), o então presidente Itamar Franco propôs a criação da Área de Livre Comércio Sul-Americana (ALCSA). Em 2000 e 2002, nas reuniões de cúpula dos presidentes sul-americanos, formulam-se as bases da iniciativa Iirsa, pautada na integração física e energética do subcontinente. Em 2004, durante a III Cúpula de Presidentes da América do Sul (Cuzco), impulsionados pelo Tratado de livre-comércio entre Mercosul e Comunidade Andina do ano anterior, os líderes da região lançam as bases para a criação da Comunidade Sul-Americana de Nações (CASA). Em 2007, diante de impasse político observado nas Cúpulas da CASA de 2005 e 2006, o presidente Hugo Chávez propôs a criação de organismo alternativo – a UNASUL.

¹⁹Fator motivador dessa interpretação é a crescente onda de discursos de ingerência ambiental, que enxergam na região amazônica um patrimônio comum da humanidade.

Impera notar que o projeto de América do Sul resguarda espaço prioritário para o viés de concertação na área de segurança. Em primeiro lugar, a integração dos recursos energéticos, no âmbito da iniciativa Iirsa é iniciativa tipicamente sugerida pelas teorias de segurança, na medida em que prevê aproveitamento regional e coordenação da gestão de recursos naturais geoestratégicos. Segundo, ao absorver o conceito de ameaças à segurança regional, a UNASUL estabelece o entendimento do entorno regional como condomínio comum, cujo ordenamento deve ser benéfico aos países limítrofes.

Ademais, por ocasião do encontro dos presidentes sul-americanos e latino-americanos na Costa do Sauípe em dezembro de 2008, o Brasil apresentou a proposta de criação do Conselho de Defesa Sul-Americano (CDS). Já em março de 2009, foi lançado o Plano de Ação Anual (PAA), com objetivos explícitos do regionalismo de impulso de cooperação na área de defesa: a construção de zona de paz e cooperação na América do Sul; e agenda ampla para a construção comum da identidade sul-americana de defesa. No PAA, os vice-ministros de defesa do subcontinente acusam que a concertação de segurança ocorrerá em quatro eixos temáticos: i) coordenação de políticas de defesa; ii) cooperação militar, ações humanitárias e operações de paz; iii) cooperação entre as indústrias de tecnologia de defesa; iv) formação e capacitação dos quadros de defesa regionais. Sobretudo diante do panorama de atuação ativa em virtude da crise de confiança gerada pelo acordo militar entre Colômbia e EUA e pela perspectiva de ignição de corrida armamentista na região, o saldo da recente criação do CDS já se mostra positivo ²⁰.

Desafio de fundo à concertação sul-americana é a influência do pensamento de segurança nos EUA. Com o final da Guerra Fria, a nova doutrina estratégica nos EUA para América Latina passou a defender a securitização de novas ameaças, sobretudo o tráfico de drogas e atuação de grupos “terroristas”, contra as quais deveriam ser empregadas as forças armadas dos países latino-americanos. Essa doutrina ganhou corpo na Declaração de Segurança das Américas da OEA de 2003, embora tenha ensejado a aversão de diversos países sul-americanos, incluindo o Brasil. Assim, a proposta de criar um Conselho Sul-Americano de Combate ao Tráfico de Drogas tem como fundamento o imperativo de separar duas agendas – questões de defesa daquelas de segurança doméstica; funções das forças armadas das tarefas de polícia.

²⁰ VAZ, A. C. & MACHADO, A. A.S. “Seguridad y Defensa en Brasil en 2009: Avances en la consolidación de un designio estratégico”, 2010

Em termos identitários, a criação da América do Sul advém da interpretação, sobretudo por parte do Brasil, de que o país encontraria benefícios ao matizar o signo ideacional de América Latina. O lançamento da ALCSA foi movido pela adesão do México ao Nafta, inviabilizando o projeto cepalino de regionalismo aberto para a América Latina. Ademais, durante o segundo mandato do presidente Cardoso, a conjuntura de especulação financeira global contra regimes cambiais e o imperativo de sustentar o plano de estabilização econômica nacional levaram os dirigentes brasileiros a buscar afastamento cognitivo do conceito de América Latina, ligado a histórico de moratórias, de pedidos de renegociação de dívidas e de calotes nos credores internacionais ²¹. Ademais, em nome da necessidade de incorporar diversos projetos regionais ao caldo identitário da América do Sul, aceita-se certa influência de motivos de regionalismo contestatário, que Chávez buscou na tradição latino-americana para conformar-se o projeto institucional da UNASUL.

Cumpra ponderar que, na estratégia regionalista brasileira, o conceito de América Latina é complementar ao de América do Sul. Na Política de Defesa Nacional de 2005 dá publicidade textual ao conceito de “entorno estratégico”, entendido como região de interesse estratégico prioritária para o Brasil, na qual o país empreenderá esforços de comprometimento com a paz e a estabilidade. Nesse documento, a Amazônia e o Atlântico Sul são entendidos como regiões críticas, enquanto que a América do Sul e o Atlântico Sul até a Costa Ocidental africana são considerados como entorno estratégico do Brasil ²². No entanto, no mesmo contexto de lançamento da PDN-2005, o Brasil aceitava liderar a Missão da ONU para Estabilização do Haiti (MINUSTAH), que se consolidaria como o maior esforço brasileiro na contribuição para a segurança internacional.

Diante desses documentos que visam a reger a atuação regional brasileira em termos de segurança e ao analisar as ações do Brasil é possível apontar que o país não segue nenhum conceito pré-formulado de normatividade comportamental do Estado. Ao prezar pela flexibilidade e autonomia no projeto de América do Sul, o Brasil também incorporou essas características como princípios constituintes de sua própria atuação na região, logrando significativo grau de aceitabilidade do projeto pelos demais países do condomínio austral.

²¹ SPEKTOR, M. Ideias de ativismo regional. 2009

²² MINISTÉRIO DA DEFESA DO BRASIL. Política de Defesa Nacional, 2005

CONCLUSÃO

O presente artigo desenvolveu-se a partir de objetivo claro e preciso: demonstrar que dinâmicas e teorias de segurança têm muita influência na tradição regionalista brasileira. Essa influência histórica encontra seu ápice no projeto de América do Sul, com a criação de um Conselho de Defesa Sul-Americano, mas os desenvolvimentos contemporâneos não devem ser tomados como inéditos.

A absorção jurídica da lógica de segurança pelos Estados nacionais cria burocracias especializadas na perpetuação do pensamento geoestratégico e nos fundamentos do poder nacional. Essas burocracias fazem uso de teorias de segurança, a condicionar políticas públicas. Esse processo tem o efeito de criar equivalentes entre ontologia do regional e políticas regionalistas estatais, que variam com o transcurso histórico, mas que podem ser incorporadas como tradição da atuação do Estado.

No caso brasileiro, embora considerações de segurança sempre estivessem presentes nas políticas regionalistas, foi somente a partir do projeto sul-americano da década de 1990 que o Brasil tornou-se capaz de desenvolver seu pensamento de maneira autônoma. Nesse período, a região foi caracterizada como espaço comum a ser ordenado multilateralmente, ao mesmo tempo em que o país adotou postura propositiva e assumiu a função de impulsionar o projeto regional. As categorias e os conceitos cunhados no contexto da geografia política clássica e das teorias de segurança da Guerra Fria são insuficientes e ineficazes para interpretar a normativa comportamental do Estado brasileiro, que recusa os títulos de líder, hegemom, potência, enquanto que se reconhece como principal responsável pelo funcionamento da aproximação regional.

REFERÊNCIAS:

BANDEIRA, L. A. M. Brasil, Argentina e Estados Unidos: conflito e integração na América do Sul. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2010.

BERNAL-MEZA, R. América Latina en el mundo: el pensamiento Latinoamericano y la teoría de Relaciones Internacionales. Buenos Aires: Nuevohacer, Grupo Editor Latinoamericano, 2005.

BRASIL. MINISTÉRIO DA DEFESA. Política de Defesa Nacional, Brasília, D.F., 2005.

BUENO, C. O Barão do Rio Branco e o projeto da América do Sul. In: Rio Branco, América do Sul e a modernização do Brasil. Brasília: IPRI/FUNAG, 2002.

BURNS, E. B. *The Unwritten Alliance: Rio Branco and the Brazilian-American relations*. New York: Columbia University Press, 1966.

BUZAN, B.; WAEVER, O.; WILDE, L. *Security: a new framework for analysis*. Cambridge: Cambridge University Press, 1998.

CERVO, A. *História das Relações Internacionais da América Latina: velhos e novos paradigmas*. São Paulo: Ed. Saraiva, 2007.

CERVO, A.; BUENO, C. *História da Política Exterior do Brasil*. Brasília: Editora da UnB, 2002.

DANTAS, S. T. *Política Externa Independente*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1962.

GALVÃO, T. G. América do Sul: construção pela reinvenção (2000-2008). *Rev. bras. polít. Int.*, Brasília, v. 52, n. 2, p. 63-80, jul./dez. 2009.

GOES FILHO, S. S. *Navegantes, Bandeirantes, Diplomatas*. Rio de Janeiro: FUNAG, 1999.

HEINSFIELD, A. *As ações geopolíticas do Barão do Rio Branco e seus reflexos na Argentina*. 2000. 485f. Tese (Doutorado em História)- PUCRS, Inst. de Filosofia e Ciências Humanas, Porto Alegre, 2000.

PEDERSEN, T. *Cooperative Hegemony: power, ideas and institutions in regional integration*. *Review of International Studies*, v. 28, n. 4, p. 677-696, 2002.

RENOUVIN, P.; DUROSELLE, J. *Introduction a l'histoire des relations internationales*. 2.ed. Paris: Colin, 1966.

SANTOS, L. C. V. G. A América do Sul no discurso diplomático brasileiro. *Rev. bras. polít. Int.*, Brasília, v. 48, n. 2, p. 185-204, 2005.

SPEKTOR, M. Ideias de ativismo regional: a transformação das leituras brasileiras da região. *Rev. bras. polít. Int.*, Brasília, v.53 n.1, jan./jul. 2010.

VÄYRYNEN, R. *Regionalism: old and new*. *International Studies Review*, v. 5, n.1, p. 25-51, mar. 2003.

VAZ, A. C.; MACHADO, A. A. S. *Seguridad y defensa en Brasil en 2009: avances en la consolidación de un designio estratégico*. In: MATHIEU, H.; GUARNIZO,

C. N. (Ed). Anuario 2010 de la seguridad regional en América Latina y el Caribe. Colombia: Fundación Friedrich Ebert Stiftung, 2010.

VIDIGAL, C. E. Relações Brasil-Argentina: a construção do entendimento (1958-1986). Curitiba, PR: Ed. Juruá, 2009.

Recebido em: 17/09/2011

Aceito em: 29/11/2011

UNASUL, CONSELHO DE DEFESA SUL-AMERICANO E COOPERAÇÃO: LIÇÕES DA COOPERAÇÃO MILITAR ENTRE AS MARINHAS DE BRASIL, ARGENTINA E URUGUAI

Antonio Henrique Lucena Silva*
Claudio Rogerio de Andrade Flôr**

RESUMO

O Conselho de Defesa Sul-Americano foi proposto por Brasil e Venezuela para servir como um mecanismo de cooperação militar e defesa regional. Entre os princípios do CDS estão a confidence building measures e a cooperação no campo de defesa reconhecendo as diferentes realidades nacionais. Este artigo se propõe a fazer uma análise desses princípios do CDS-UNASUL, tomando como base as lições de cooperação entre as Marinhas de Brasil, Argentina e Uruguai. O trabalho está dividido da seguinte forma: A primeira seção fará uma revisão de literatura sobre a cooperação em matéria de segurança e defesa. A segunda seção abordará um panorama da cooperação entre Brasil, Argentina e Uruguai no setor naval. Na terceira seção abordamos os Jogos de Guerra. Nas considerações finais, abordaremos a possibilidade de extensão das lições aprendidas entre as três marinhas para o continente, levando em consideração e a sua relação com a construção de uma comunidade sul-americana de segurança.

Palavras-chave: Segurança regional, defesa regional e cooperação militar.

ABSTRACT

The South American Defense Council (CDS) was proposed by Brazil and Venezuela to serve as a mechanism for regional

* Doutorando em Ciência Política pela Universidade Federal Fluminense, Pesquisador do Núcleo de D&R - UFPE Brasil; e Integrante do Projeto SISDEBRAS - Sistema Brasileiro de Segurança e Defesa, Rua Passos da Pátria, nº106, Q15 - São Domingos - Niterói - RJ. Email: antoniohenriquels@gmail.com

** Doutorando em Ciência Política pela Universidade Federal Fluminense Professor da Escola de Guerra Naval, Av. Pasteur, 480 - Praia Vermelha - Urca - Rio de Janeiro - RJ. Email: claudioconsultoria@yahoo.com.br

defense and military cooperation. Among the principles of the CDS measures are confidence building and cooperation in defense field, recognizing the different national realities. This article proposes to make an analysis of the principles of UNASUR-CDS, based on the lessons of cooperation between the navies of Argentina, Brazil and Uruguay. The paper is divided as follows: The first section will review the literature on cooperation in security and defense. The second section will cover an overview of cooperation between Brazil, Argentina and Uruguay in the naval sector. In the third section discusses the War Games. In concluding remarks, we discuss the possible extension of lessons learned among the three navies to the continent, and taking into account its relationship with the construction of a South American security community.

Keywords: Regional security, regional defense and military cooperation.

INTRODUÇÃO

A União das Nações Sul-Americanas (UNASUL) é formada pelos 12 países da América do Sul. A criação da UNASUL possui como precedente a Comunidade Sul-Americana de Nações. Ela tem início em 8 de dezembro de 2004, com a assinatura da Declaração de Cusco, sendo oficializada por Argentina, Bolívia, Brasil, Chile, Colômbia, Equador, Guiana, Paraguai, Peru, Suriname, Uruguai e Venezuela. Posteriormente, em 2007, na Cúpula de Margarita, os países adotam o nome de UNASUL para o processo de integração da América do Sul. Institucionalmente, a UNASUL possui Conselhos para os seguintes temas: Desenvolvimento Social, Educação, Ciência, Cultura, Tecnologia, Inovação, Saúde, Infra-Estrutura e Planejamento, Luta contra o Narcotráfico, Energético e de Defesa.

O último tema, o de Defesa, tem despertado atenções sobre o seu conselho - O Conselho de Defesa Sul-Americano (CDS). O dilema da segurança¹ é caracterizado como questão existencial da condição humana em que ela não é ocasional ou passageira (BOOTH; WHELLER, 2008). Nesse sentido, ela faz parte do cotidiano dos grupos e indivíduos e caracteriza-se como algo inevitável. Essa condição de incerteza que caracteriza as relações internacionais significa que os policy-makers não podem ter um grau absoluto de certeza sobre as intenções e motivos de terceiros que

¹ A idéia de dilema de segurança foi introduzida por John Herz (1950) na vertente realista das Relações Internacionais. O dilema reside quando Estados entram em políticas competitivas para aumentar a sua segurança e reduzir a segurança do adversário. O outro Estado responde a essa insegurança com políticas para aumentar a sua segurança. A aquisição de material militar é um elemento dessa política. Gera-se, portanto, um ciclo vicioso em que um Estado busca aumentar a sua segurança, mas ambos estão mais inseguros.

possam gerar danos em sentido militar (*idem*). No entanto, Estados criam instituições para reduzir incertezas e possibilitar a previsibilidade das suas ações. A criação de comunidades de segurança possui como objetivo reduzir a insegurança. A concepção de “comunidade de segurança” foi desenvolvida por Karl Deutsch (1957) cuja concepção coloca em evidência a integração de interesses e a preferência por uma resolução pacífica dos conflitos. Portanto, quando Estados se engajam na criação de uma comunidade de segurança, sinalizam que eles buscam alcançar graus mais elevados de segurança, mesmo em “circunstâncias” de incerteza. As instituições de segurança, necessárias para a formação das comunidades, são mecanismos de promover o diálogo e de aprendizado entre os Estados para repensar suas prioridades em segurança e embarcar em um sistema colaborativo (*idem*).

Em duas disposições, o CDS coloca que está no seu bojo a realização de exercícios militares, elaboração de políticas de defesa e integração da base industrial de defesa da América do Sul. O foco desse artigo reside na análise dos exercícios militares entre as Marinhas de Brasil, Argentina e Uruguai. O enfoque das Marinhas, na busca por segurança no Atlântico Sul, visa responder as seguintes questões: 1) O CDS poderia ser um mecanismo eficiente de redução das incertezas na América do Sul? 2) Como a análise dos exercícios militares das Marinhas pode servir para a construção de medidas de confiança (*confidence-building measures*) para uma política de defesa do CDS? O objetivo desse artigo é mostrar como os exercícios militares navais de Brasil, Argentina e Uruguai representam, ao longo do tempo, um marco de cooperação militar e de confiança entre os Países. Dessa forma, tomamos como exemplo o processo de integração no Cone Sul e à análise desse à luz dos exercícios. Argumentamos que esses exercícios servem como marco de referência para os futuros exercícios militares planejados pelo CDS.

O artigo está dividido da seguinte forma: Na primeira seção, tratamos de questões teóricas sobre dilema de segurança e desarmamento, a relação Brasil-Argentina e a criação do CDS-UNASUL. Na segunda seção, analisamos os exercícios militares das Marinhas de Brasil, Argentina e Uruguai. Na terceira seção, descrevemos os Jogos de Guerra (no campo estratégico-operacional). Na quarta e última seção, colocamos as considerações finais sobre a importância dos exercícios e a sua relação com a construção de uma comunidade de segurança na América do Sul.

SEGURANÇA, COOPERAÇÃO MILITAR E UNASUL: QUESTÕES TEÓRICAS E EMPÍRICAS

As abordagens tradicionais sobre a segurança militar advogam a existência de uma anarquia no sistema leva, inevitavelmente, a um dilema

de segurança (HERZ, 1950). Para Herz (1950, p.157), grupos ou indivíduos vivendo em um ambiente dessa natureza leva a preocupações em serem atacados, subjugados, dominados ou aniquilados por outros grupos ou outros indivíduos. Essa situação acarreta um círculo vicioso de aquisição de poder e segurança para se preparar para o pior. No entanto, outros autores colocam que, apesar da existência da anarquia no sistema internacional, não é inevitável que ela produza um dilema de segurança, ela pode fomentar uma cooperação entre os Estados (WENDT, 1992, p.407). Wendt (idem) aborda a ação estatal sobre a influência da “estrutura”, ou seja, anarquia e a distribuição de poder, versus o “processo”, interação e aprendizagem. A operação do dilema da segurança é um resultado das práticas dos Estados e não da estrutura do sistema. Portanto, se são as práticas, elas podem mudar.

Outros autores como Young (1968) e Jervis (1970) vão abordar como os policy-makers constroem a sua imagem de segurança, e também cooperam Jervis (1978). Estados também buscam cooperar para superar questões como o dilema de segurança através da segurança cooperativa² visando obter um maior controle das armas e, em um grau mais avançado, o desarmamento. No início da década de 1990, a política nuclear brasileira teve uma mudança substancial: a assinatura do tratado de Cooperação com a Argentina, a criação da Agência Brasileiro-Argentina de Contabilidade e Controle de Materiais Nucleares (ABACC) e o acordo quadripartite com a Agência Internacional de Energia Atômica (AIEA), que passou a monitorar os dois países. Em seguida, o Brasil, que já era signatário do Tratado de Tlatelolco, que consagra a América Latina como zona livre de armas nucleares, também decidiu firmar o TNP. O Tratado de Assunção, firmado em 1991 entre Brasil, Argentina, Uruguai e Paraguai, estabelecia o Mercado Comum do Sul – Mercosul que visava dinamizar a economia regional com a livre circulação de pessoas, mercadorias e capitais. A cooperação com a Argentina na formação da ABACC encontra respaldo na teoria clássica sobre desarmamento. Para Claude (1964), armas (nesse caso, as nucleares) são um objeto que causa insegurança e não segurança. Elas são vistas como um elemento de aumento das tensões entre os Estados que, em tempos de crise, ficam propensos a fazer o uso da força. Portanto, a solução para esse dilema é a redução de armamentos, diminuindo, como consequência, as preocupações com o seu

²A segurança cooperativa faz parte da comunidade de segurança. Os Estados podem cooperar para o controle de armas, contra-terrorismo, inteligência entre outras questões como, no sentido mais abrangente, a segurança econômica. Atualmente, a segurança cooperativa é um conceito mais avançado do que o de segurança coletiva. Tal conceito de segurança cooperativa e diplomacia preventiva estão inseridos no novo contexto de emergência de um mundo multipolar. Para maiores detalhes ver: AZAMBUJA, Marcos Castrito de. As Nações Unidas e o conceito de segurança coletiva. *Estud. av.* vol.9 no.25 São Paulo Sept./Dec. 1995.

possível uso. Tanto Brasil como Argentina seguiram esse caminho para o fortalecimento da cooperação bilateral. O controle das armas nucleares é importante porque, apesar de não mudar a questão central de aquisição de poder militar via armamentos, foca em questões específicas e altera a percepção das relações bilaterais.

Para Resende-Santos (2002) as relações entre a Argentina e o Brasil passaram por um período de substancial modificação. Na década de 1970 a cooperação em segurança, restrita a questão militar-organizacional e estratégica, vai adquirindo a um estabelecimento pacífico da conjuntura no Cone Sul. Na década de 1980 os acordos de Itaipu-Corpus e o nuclear não foram importantes apenas para por fim à disputa militarizada dos dois países, mas, também, para estabelecer as primeiras bases de um arranjo institucional que se transformou em um dos regimes de segurança mais duráveis do mundo (idem). Apesar dos avanços e recuos na relação entre Brasil e Argentina, o Brasil necessita de um sócio estratégico forte com quem possa construir poder internacional num contexto de integração (CANDEAS, 2005, p.210).

Fawcett (2008, p.308) coloca que vários organismos regionais adquiriam aspectos relativos à segurança. Um deles é o Mercosul. É nesse sentido que atividades de segurança como a construção de medidas de confiança mútua, cooperação em segurança, segurança e desenvolvimento econômico ganham ênfase.

No ano de 1998 o Mercosul inclui em seus princípios um compromisso com a democracia, no nível regional, no “Compromisso Democrático” e Paz³. Portanto, o Mercosul é considerado uma instituição regional de segurança de terceira onda (1987-2007) junto com NAFTA, CIS, APEC entre outros (idem, 317). A dimensão regional de segurança pode ser interpretada como uma forma de promover relações pacíficas e preditivas entre os seus membros construindo segurança e comunidade através da cooperação (ADLER; BARNETT, 1998). Além do mais, uma organização regional de segurança de ser entendida como uma instituição que possui uma referência à provisão de segurança através da coordenação de defesa, segurança e política em algum nível (FAWCETT, 2008, p.311).

A União das Nações Sul-Americanas é formada pelos 12 países da América do Sul. O seu Tratado Constitutivo foi assinado em 2008, mas a entrada em vigor ocorre em 11 de março de 2011 quando 9 países - Argentina, Bolívia, Chile, Equador, Guiana, Peru, Suriname, Uruguai e Venezuela

³ Para maiores detalhes ver: www.mercosur.int. Acesso em 24 de agosto de 2011.

(número mínimo necessário de ratificações) depositam o tratado. De acordo com o Itamaraty⁴ a UNASUL possui como objetivo:

“construir, de maneira participativa e consensual, um espaço de articulação no âmbito cultural, social, econômico e político entre seus povos. Prioriza o diálogo político, as políticas sociais, a educação, a energia, a infra-estrutura, o financiamento e o meio ambiente, entre outros, com vistas a criar a paz e a segurança, eliminar a desigualdade socioeconômica, alcançar a inclusão social e a participação cidadã, fortalecer a democracia e reduzir as assimetrias no marco do fortalecimento da soberania e independência dos Estados”.

Essa nova conjuntura tem despertado atenção de acadêmicos e pesquisadores para a sua importância (GUIMARAES, [2007?]; FLEMES, 2004; SENHORAS; VITTE, 2007; TEIXEIRA JUNIOR, 2010). No âmbito da UNASUL, destacamos a criação do Conselho de Defesa Sul-Americano como elemento catalisador da relação de segurança cooperativa entre os Estados.

Em 15 de dezembro de 2008, na cúpula extraordinária da Unasul, foi finalmente aprovada a criação do Conselho de Defesa Sul-Americano, que passou a ter em sua composição os ministros de defesa da Argentina, Brasil, Uruguai, Paraguai, Bolívia, Colômbia, Equador, Peru, Chile, Guiana, Suriname e Venezuela. Cabe ao Conselho de Defesa a elaboração de políticas de defesa conjunta, promoção do intercâmbio de pessoal entre as Forças Armadas de cada país, realização de exercícios militares conjuntos, participação em operações de paz das Nações Unidas, promover a troca de análises sobre os cenários mundiais de defesa e a integração de bases industriais de material bélico⁵. Essas medidas possuem como ponto fundamental a construção de medidas de confiança (confidence-building measures) com o intuito de fortalecer a estabilidade na América do Sul. A integração da base industrial de defesa sul-americana é um ponto complexo na agenda do CDS, no entanto, ela pode servir como um instrumento para alavancar o poder político, econômico e militar da região (VILELA, 2009). Com relação aos exercícios militares conjuntos, eles constituem mais uma medida de construção de confiança. Anteriormente a designação do CDS,

⁴ Para maiores detalhes ver: <http://www.itamaraty.gov.br/temas/america-do-sul-e-integracao-regional/unasul>. Acesso em 24 de agosto de 2011.

⁵ As atribuições do CDS estão expostas no sítio web da organização: <http://www.cdsunasur.org/> Acesso em 24 de agosto de 2011.

as Marinhas do Brasil, Argentina e Uruguai realizaram exercícios conjuntos. Esses exercícios servem como referência para as confidence-building measures, porque, eles mostram como a dinâmica de contenção evoluiu para uma de cooperação.

Brasil e Argentina possuem um histórico de cooperação entre as suas Marinhas. Elas remontam aos governos Kubitschek e Frondizi (SILVEIRA, 2010) na realização de exercícios. Esses exercícios possuem especial relevância porque foram as primeiras iniciativas para pavimentar uma atividade cooperativa entre os dois Países. O aumento do diálogo militar-estratégico entre os dois Países leva a uma percepção comum da construção de uma estratégia dissuasiva.

As avaliações sobre a importância estratégica da região do Atlântico Sul tem se alterado significativamente. A região possuía uma importância geopolítica secundária, fator que foi modificado pelo descobrimento de jazidas de petróleo e gás, conhecidas como pré-sal (VAZ, 2011, p.63). Desde os anos 1990 a Argentina, em seu Livro Branco de Defesa Nacional (apud VAZ, 2011) considera que o Atlântico Sul é uma região de paz e cooperação, mas pode ser alvo de competição internacional por recursos energéticos e alimentares, demandando, assim, uma maior intensidade no seu patrulhamento. Para Vaz “do ponto de vista militar, a Força Naval argentina almeja, a exemplo do Brasil, consolidar-se como Marinha de águas profundas, com capacidades antiaéreas, antissuperfície e antissubmarinos, mas também com capacidades ofensivas e dissuasórias no que tange aos recursos aeronavais e submarinos” (idem). Convém ressaltar que a Marinha Britânica, antes da entrada na Guerra das Malvinas em 1982, tinha uma cultura institucional de beneficiar o desenvolvimento de material tecnologicamente avançado. Para (FINLAN, 2004, p.34-35) esse aspecto foi crucialmente importante porque o submarino nuclear que afundou o cruzador argentino Belgrano teve uma participação especial na vitória. Além do mais, submarinos nucleares possuem uma capacidade maior do que um a diesel-elétrico. Mesmo sem uma articulação estratégica clara na Guerra (idem), a Royal Navy conseguiu vencer a batalha no Atlântico Sul devido a vitórias decisivas, articulando estratégia e material bélico avançado. A perda operativa da Marinha Argentina após o conflito foi notória (CARDOSO, 2004, p.11).

É no ano de 1993 que a cooperação entre as Marinhas ganha um novo fôlego. A descida de uma aeronave Super Etendart da Armada Argentina no Navio-Aeródromo brasileiro representou um marco na cooperação entre os dois Países (CARDOSO, 2004). Os Estados Unidos não permitem a operação a bordo de aeronaves que sejam de outros países, mesmo se tratando de Nações amigas.

No entanto, a cooperação naval brasileira não se limitou à Armada da República Argentina (ARA). Na realidade, essa cooperação como que se espalhou para outros países vizinhos chegando hoje às marinhas do outro lado do Atlântico Sul. Para abordar o conjunto de atividades entre as duas marinhas foram acrescentadas outras que participam em exercícios no mar/rio ou em terra como as Armadas das Repúblicas do Paraguai (ARPAR) e Oriental do Uruguai (AROU). Para possibilitar um melhor entendimento, dividiu-se o assunto em dois blocos de cooperação militar-naval: principais operações navais – no mar e nos rios – e jogos de guerra no nível estratégico/operacional.

PRINCIPAIS OPERAÇÕES NAVAIS NO MAR E NOS RIOS: OS EXERCÍCIOS MILITARES

Speller (2008, p. 170), concordando com Eric Groove⁶, tipifica as três funções básicas desempenhadas pelas marinhas no que tange ao uso do mar. São eles: o diplomático, o militar e o constabular. O quadro abaixo sintetiza essas três funções com suas práticas.

FUNÇÕES BÁSICAS DAS MARINHAS

Diplomático	Militar	Constabular
Mostrar a bandeira	Diplomacia das canhoneiras	Projeção de poder
Controle do mar	Negação do mar	Manutenção da soberania e da ordem
Proteção e aproveitamento dos recursos nacionais	Manutenção da paz internacional	

Pretende-se aqui mostrar que alguns Estados da América do Sul iniciaram um processo de construção de confiança mútua por meio de práticas militares no uso do mar. Práticas essas que poderiam ser

⁶ Nos anos 70, Ken Boot descreveu as três funções básicas das marinhas quanto ao uso do mar: diplomática, militar e policial. Eric Groove adotou uma abordagem similar substituindo o termo “policial” por “constabular”.

⁷ Na função diplomática, considerou-se a prática de “mostrar a bandeira” normalmente é realizada por todas as marinhas do mundo. Na função constabular, a prática mais próxima é “manutenção da paz internacional”. As operações de manutenção de paz da ONU são guiadas por três princípios básicos: o consentimento das partes; imparcialidade; não-utilização da força, salvo em legítima defesa e na defesa do mandato (UN, 2011). As operações que serão apresentadas são semelhantes somente quanto ao consentimento dos países envolvidos em utilizar seus meios navais de combate em exercícios do mar.

enquadradas nas funções diplomática e constabular⁷ com um propósito maior tendencioso ou, por que não dizer, virtuoso de contribuição para a paz entre os países envolvidos. O mais interessante, é que esse processo se inicia no período da Guerra Fria e entre Estados governados por regimes militares. O processo não foi interrompido pelos governos democráticos até os dias atuais e, ao contrário, se espalha pelo continente africano.

O quadro a seguir se propõe a dar uma ideia dessas principais práticas no mar, denominadas de operações navais, realizadas nas últimas décadas

Décadas / Operações	1970	1980	1990	2000	2010
NINFA	ARPAR	ARPAR	ARPAR	ARPAR	ARPAR
FRATERNNO	ARA	ARA	ARA	ARA	ARA
ARAEX			ARA	ARA	
ACRUX				ARA, AROU ARPAR, ARBO ⁸	ARA, AROU ARPAR, ARBO
ATLASUR					ARA, AROU, SAN ⁹

e das quais participaram algumas das marinhas da América do Sul.

A Operação FRATERNNO começou em 1978 e tem uma periodicidade praticamente anual, em função, naturalmente, da disponibilidade orçamentária de ambos os países. A Marinha do Brasil (MB) e a ARA realizaram a Operação “Fraterno XXIX” entre os dias 13 e 20 de maio 2011

⁸ ARBO – Armada Boliviana

⁹ SAN – South Africa Navy.

(MARINHA..., 2011), na área marítima compreendida entre o Rio Grande (RS) e Mar del Plata, na Argentina. O propósito tem sido o de manter o nível de adestramento dos navios das Esquadras, avaliar de forma controlada os exercícios e táticas empregadas e incrementar a cooperação e o estreitamento dos laços de amizade entre as Marinhas.

A Operação NINFA é realizada desde a década de 1970. Atualmente tem uma periodicidade bienal. Trata-se de um exercício conjunto envolvendo ações ribeirinhas no rio Paraguai e em suas margens, onde são empregados Fuzileiros Navais do Grupamento Naval de Ladário, navios da Flotilha de Mato Grosso (MB), infantaria e navios da ARPAN. Em agosto de 2010 foi concluída a vigésima terceira NINFA. Tem como propósito incrementar a interoperabilidade entre as duas marinhas, aplicar procedimentos operativos na condução de operações em ambiente ribeirinho e consolidar os laços de amizade que unem os dois países (BRASIL, 2010).

Até 2002, foram conduzidas seis operações denominadas ARAEX com a MB e a ARA em águas Argentinas. Essa prática naval tem como propósito incrementar a interoperabilidade entre as duas Marinhas na área de operações aeronavais¹⁰ (CARDOSO, 2007). Nesse ano, foram realizados 69 toques e arremetidas, 31 enganches (pousos) e 33 catapultagens de aeronaves Super Etendard e Turbo Tracker argentinas¹¹. Além disso, as duas Marinhas participaram de uma cerimônia em memória aos mortos da Guerra das Malvinas, em especial do Cruzador ARA General Belgrano (EJERCICIO..., 2002). Esse tipo de operação entre os dois países foi interrompido em função da indisponibilidade do navio aeródromo brasileiro NAE São Paulo que se encontra em reparos no Arsenal de Marinha do Rio de Janeiro.

Iniciada neste século, a Operação ATLASUR já conta com oito operações concluídas com êxito. No período de 1º a 7 de novembro de 2010, ocorreu a Operação ATLASUR VIII (MB, 2010b) da qual participaram as Marinhas da Argentina, África do Sul, Brasil e Uruguai. Esse exercício de periodicidade bienal tem como objetivo construir e desenvolver a interoperabilidade entre as Marinhas envolvidas. Além disso, se propõe a

¹⁰A interoperabilidade em meios aéreos e navais no mar depende essencialmente de confiança entre os operadores dos navios-aeródromos e os pilotos navais. Essa confiança somente é conquistada após o sucesso de alguns exercícios que envolvem risco de vida para, principalmente, os pilotos navais. Desse modo, pousar ou decolar confiando em meios materiais e humanos de outros países é um assunto delicado.

¹¹ As operações aéreas em navios-aeródromos podem ser tipificadas como: toque e arremetida na qual a aeronave de asa fixa (AAF) somente toca com as rodas do trem de pouso no convés de vôo do navio e decola em seguida; catapultagem quando a AAV é lançada com o auxílio de um equipamento denominado catapultagem; e enganches quando um outro equipamento denominado a aparelho de parada possibilita o pouso da AAF em um curto espaço físico, desde que o gancho da AAF se prenda ao cabo de parada desse equipamento.

aprimorar os procedimentos táticos, doutrinários e operacionais visando guerras simétricas e assimétricas e, simultaneamente, encorajar a amizade e a confiança mútua entre as tripulações participantes (EXERCISE, 2010).

A Operação ACRUX é realizada com a participação da MB, ARA, ARPARG, AROU e da Armada da Bolívia. O propósito maior dessa operação é promover a interoperabilidade, realizar o planejamento e operações ribeirinhas combinadas entre os meios participantes (REUNIÃO..., 2010c). Essas práticas são realizadas a cada dois anos, nos anos ímpares, na bacia Paraguai-Paraná. Este ano foi concluída a quinta operação ACRUX nos rios Paraguai, Paraná e Uruguai (POGGIO, 2011).

JOGOS DE NÍVEL ESTRATÉGICO-OPERACIONAL: O JOGO TRILATERAL

A Escola de Guerra Naval (EGN), instituição da MB de altos estudos militares, participa de vários Jogos de Guerra (JG) com centros acadêmicos semelhantes de outras marinhas das Américas. Os JG¹² são ferramentas de baixo custo utilizadas didaticamente ou analiticamente no auxílio à decisão para a solução de problemas simples, complicados e complexos.

O Jogo TRILATERAL, por exemplo, é um JG realizado entre as Escolas de Guerra Naval da ARA, AROU e MB. Iniciado em 2001 (BRASIL, 2000), é classificado como jogo do tipo seminário com periodicidade anual e tem como propósito a interação das três instituições de altos estudos militares. Os principais objetivos são prover um fórum de diálogo acadêmico, intercâmbio de idéias e conhecimentos que contribuam para fortalecer as bases de entendimento mútuo entre as Marinhas, nas áreas de planejamento, análise e soluções de crises internacionais, com o emprego de forças navais, nos níveis de decisão estratégico e operacional.

A MB entende a existência de quatro níveis domésticos que são político, estratégico, operacional e tático. Resumidamente pode-se dizer que o nível político decide o que fazer, o estratégico os caminhos para alcançar a decisão política, o operacional gerencia os meios a serem empregados de acordo com a estratégia selecionada e o tático executa as ações de seu nível.

O Jogo faz uso de um cenário regional, normalmente o Atlântico Sul, onde são posicionadas forças navais dos três países. Essas forças são constituídas de meios que existem nas respectivas marinhas. No entanto, o posicionamento desses meios é fictício o que significa uma redução expressiva do custo financeiro do exercício, devido à economia que se faz

¹² Para um melhor entendimento do que vem a ser um JG, sugere-se consultar Flôr e Beirão (2010).

de combustível, desgastes de material e outras despesas.

Nesse cenário, os participantes dos três países, que passam a se denominar jogadores, são submetidos a situações fictícias, correntes ou prospectivas onde se vêem obrigados a decidir em um colegiado nos níveis estratégico e operacional. Do confronto de ideias permeado por suas culturas, leis domésticas e leis internacionais reconhecidas por seus países, os jogadores procuram identificar soluções conjuntas para problemas situacionais impactantes e imprevistos para suas populações e seus territórios. Este ano, a EGN patrocinou esse Jogo em suas instalações que ficam situadas no Rio de Janeiro (BRASIL, 2011).

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A questão de segurança regional da América do Sul não prescinde do dilema de segurança, assim como, das práticas dos Estados ganhando ênfase na segurança cooperativa. Mercosul, TNP, ABACC, Tlatelolco, UNASUL, CDS e outras ações políticas convergem para a construção de medidas de confiança mútua entre os países do cone sul, pelo menos.

As marinhas argentina, brasileira, uruguaia, paraguaia e outras iniciaram um processo paralelo de construção de segurança regional no âmbito militar-naval. No mar e nas bacias do Cone Sul, essa ideia permanece nos dias atuais e, de certa forma, como que contagia outros países. Os jogos de guerra aparecem como complementos para o enfrentamento de problemas mais complexos que os anteriores do século passado. Se há países que defendem práticas preemptivas ameaçadoras em nome de sua segurança singular, países como Argentina, Bolívia, Brasil, Paraguai, Uruguai e, mais recentemente, África do Sul têm adotado práticas preemptivas não ameaçadoras em nome da pluralidade de uma segurança regional onde tem predominado a paz.

É nesse sentido que os exercícios militares navais e JG representam uma expertise importante para servir como referência. Eles podem ser ampliados a outros países integrantes do CDS como mais uma medida de construção de confiança. Por meio desses exercícios, há o intercâmbio de experiências, idéias, informações, documentos, tecnologias e doutrinas. Além do mais, eles facilitam o contato entre elites militares. A construção de uma Comunidade de Segurança ainda parece estar longe de ser alcançada por depender de conjunturas regionais ou mesmo internacionais, no entanto, pode-se dizer que muito já foi construído. A longa rota a ser percorrida é menor pelo prolongado período de estreitamento de laços de confiança e de amizade ocorridos.

REFERÊNCIAS:

- BOOTH, Ken; WHEELER, Nichlas J. Uncertainty. In: WILLIAMS, Paul D. (Ed.) Security studies: an introduction. Nova Iorque: Routledge, 2008.
- BRASIL. Comando do 6º Distrito Naval. Operação NINFA XXIII. ago. 2010. Disponível em: <https://www.mar.mil.br/com6dn/marinha_informa/Ninfa.pdf>. Acesso em: 22 ago. 2011.
- BRASIL. Escola De Guerra Naval. Comunicação Interna nº 14.2-18, de 5 de maio de 2011. Designação de participantes do Jogo de Guerra TRILATERAL/2011.
- BRASIL. Estado-Maior da Armada. Portaria nº 439, de 28 de dezembro de 2000. Programa de Conclaves não-Governamentais no País (evento 62).
- CANDEAS, Alessandro. Relações Brasil-Argentina: uma análise dos avanços e recuos. Rev. bras. polít. Int., Brasília, v.48, n. 1, p.178-213, jan./jun. 2005.
- CARDOSO, Mario Jorge Menezes. A importância da cooperação militar entre as Marinhas do Brasil e da Argentina. Rev. Marítima Brasileira, Rio de Janeiro, v. 126, n. 04/06, abr./jun. 2006.
- CARDOSO, Mario Jorge Menezes. As operações navais conjuntas entre as marinhas do Brasil e da Argentina e a sua importância para a segurança e defesa regional do Atlântico Sul. Rio de Janeiro: Escola de Guerra Naval, 2004. Ensaio apresentado no Curso de Estado-Maior da Escola de Guerra Naval.
- CLAUDE, Inis L. Swords into Ploughshares: the problems and progress of international organization. Nova Iorque: Random House, 1964.
- DEUTSCH, Karl. Political Community and the North Atlantic Area. Nova Iorque: Greenwood Press, 1957.
- EJERCICIO Argentino-Brasileño ARAEX VI. AviaciónArgentina.net, Feb. 2010. Posts. Disponível em: <<http://www.aviacionargentina.net/foros/armadas.40/4168-ejercicio-argentino-brasileño-araex-vi.html?langid=1>>. Acesso em: 20 ago. 2011.
- EXERCISE ATLASUR VIII: South Africa to South America. South African Navy, Pretoria, [s.d]. Disponível em: <http://www.navy.mil.za/archive/1010/101025_Atlasur_South_America/101025_SA_to_South_America/article.htm>. Acesso em: 20 ago. 2011.
- FAWCETT, Louise. Regional Institutions. In: WILLIAMS, Paul D. (Ed.) Security studies: an introduction. Nova Iorque: Routledge, 2008.
- FINLAN, Alastair. The Royal Navy in the falklands conflict and the gulf war: culture and strategy. Londres: Frank Cass, 2004.

FLEMES, Daniel. Uma comunidade de segurança na América do Sul: notas teóricas sobre a cooperação na política de segurança entre a Argentina, o Brasil e o Chile. 2004. Disponível em: <<http://www.resdal.org/art-flemes.htm>>. Acesso em: 20 ago. 2011.

FLÔR, Cláudio; BEIRÃO, André. Jogos (outros que não) de Guerra. In: ENCONTRO NACIONAL DA ABED, 4., 2010, Brasília. A defesa e a segurança na América do Sul. Disponível em: <<http://www.abed-defesa.org/page4/page48/page50/page62/files/rogeriobeirao.pdf>>. Acesso em: 20 ago. 2011.

GUIMARÃES, Samuel Pinheiro. O mundo multipolar e a integração sul-americana. *Comunicação&Política*, v. 25, n. 3, p.169-189, [2007?].

HERZ, John H. Idealist internationalism and the security dilemma. *World Politics*, v. 2, n. 2, p. 157-180, jan. 1950.

JERVIS, Robert. Cooperation under the security dilemma. *World Politics*, v. 30, n. 1, p.167-214, 1978.

JERVIS, Robert. *The Logic of images in international relations*. Princeton: Princeton University Press, 1970.

MARINHA do Brasil e Armada Argentina realizam Operação “Fraterno XXIX”. *Nomar online*, Brasília, jun. 2011. Seção notícia. Disponível em: <<http://www.mar.mil.br/nomaronline/noticias/30062011/01.html>>. Acesso em: 20 jul. 2011.

MB: Operação UNITAS 52-2011. *Defesanet*, maio 2011. Seção Naval. Disponível em: <<http://www.defesanet.com.br/naval/noticia/891/MB---Operacao-UNITAS-52-2011>>. Acesso em: 26 ago. 2011.

OPERAÇÃO “ATLASUR-VIII 2010”. *Nomar*, Brasília, n. 823, nov. 2010.

PEACEKEEPING operations. United Nations, [s.d]. Disponível em: <<http://www.un.org/en/peacekeeping/operations/>>. Acesso em: 02 out. 2011.

POGGIO, Guilherme. Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai juntos na Acrux V. *Poder Naval*, ago. 2011. Disponível em: <<http://www.naval.com.br/blog/2011/08/26/argentina-brasil-paraguai-e-uruguai-juntos-na-acrux-v/>>. Acesso em: 26 ago. 2011.

RESENDE-SANTOS, João. The Origins of Security Cooperation in the Southern Cone. *Latin American Politics and Society*, v. 44, n. 4 p. 89-126, Dec. 2002.

REUNIÃO de coordenação para realização da Operação “ACRUX-V”. *Nomar online*, Brasília, out. 2010. Disponível em: <http://www.mar.mil.br/menu_h/noticias/04102010/04.html>. Acesso em: 20 ago. 2011.

SENHORAS, Eloi Martins; VITTE, Claudete de Castro Silva. A geoestratégia brasileira na agenda de políticas de segurança da América do Sul. *Strategic Evaluation*, Galiza, v. 1, n. 1, p.212-230, 2007.

SILVEIRA, Cláudio de Carvalho. A formação militar-naval Brasil-Argentina no contexto de cooperação no Atlântico Sul: visões sobre a situação regional. *História*, São Paulo, v. 29, n.2 dez. 2010.

SPELLER, Ian. *Naval Warfare*. In: JORDAN, D. et al. *Understanding Modern Warfare*. Cambridge: Cambridge University Press, 2008.

TEIXEIRA JUNIOR, Augusto Wagner Menezes. Segurança Sul-Americana e a Centralidade do Conselho de Defesa Sul-Americano para a Ordem Regional. *Boletim Meridiano*, Brasília, v. 47, n.117, abr. 2010.

VAZ, Alcides Costa. O atlântico sul nas perspectivas estratégicas de Brasil, Argentina e África do Sul. *Boletim de Economia e Política Internacional*, Brasília, n. 06, Abr./Jun. 2011.

VILELA, Fernando de Sousa. Integração das Indústrias de Defesa na América do Sul. *Revista da Escola de Guerra Naval*, Rio de Janeiro, n. 14, p. 155-172, 2009.

WENDT, Alexander. Anarchy is what states make of it: the Social construction of power politics. *International Organization*, v. 46, n. 2, p. 391-425, primavera 1992.

YOUNG, Oran. *The Politics of Force: Bargaining during Superpower Crisis*. Princeton: Princeton University Press, 1968.

Recebido em: 31/09/2011

Aceito em: 29/11/2011

A POLÍTICA DE IDENTIDADE NAS NOVAS GUERRAS E A CONSTRUÇÃO SOCIAL DA DIFERENÇA: NOTAS A PARTIR DA CULTURA E DA IDENTIDADE

Marcelo M. Valença*

RESUMO

O artigo explora, a partir da discussão sobre políticas de identidade nas novas guerras, a politização do nacionalismo a partir da problematização da diferença e como essa politização ocasionaria conflitos armados. Defendo que as políticas de identidade se baseiam na distinção entre o Eu e o Outro para criar padrões considerados civilizados e não-civilizados e, com isso, garantir àqueles o pressuposto da razão e da correção, de forma a deslegitimar a relação política entre diferentes comunidades étnicas. Em última instância, essa deslegitimação proporciona uma nova ordem, pautada na violência. Compreender como opera a política de identidades permite superar a sub-teorização de duas questões-chaves para as novas guerras, as questões cultural e identitária.

Palavras-chave: Relações Internacionais; Novas Guerras; Cultura; Política de Identidade.

ABSTRACT

The article explores the use of nationalistic discourses to create and exacerbate the difference between ethnic groups in the so-called new wars. By using as theoretical reference the debate on politics of identity in the new wars, the paper investigates how such use would lead to armed conflicts. The article's main argument suggests that the politics of identity are based on the distinction between the I and the Other to create patterns of civilized and uncivilized behaviors in order to assure to the former the primacy of reason and correction, delegitimizing the political relation between these groups. Such delegitimation of politics creates a new political

* Doutor em Relações Internacionais (PUC-Rio, 2010), bolsista recém-doutor do Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais da Universidade do Estado do Rio de Janeiro (PPGRI/UERJ). Rua Visconde de Caravelas, 98/507. Botafogo, Rio de Janeiro, RJ CEP 22271-030, email: marcelovalenca@me.com www.marcelovalenca.com

order, based on violence. To understand the politics of identity helps to overcome the sub-theorization of two key aspects of the new wars, culture and identity.

Keywords: International Relations; New Wars; Culture; Politics of Identity.

INTRODUÇÃO

Este artigo discute a dinâmica da política de identidades nas novas guerras a partir da obra de dois teóricos das Relações Internacionais que trabalham com a questão cultural e a formação de identidades coletivas. São eles Beate Jahn (2002) e Rodney Hall (1999). O objetivo é refletir sobre a construção da diferença e do antagonismo entre grupos políticos dentro do Estado a partir de referenciais culturais decorrentes das identidades coletivas atribuídas a eles. O acirramento dessas diferenças levaria, por fim, ao conflito armado.

Como bases teóricas, o artigo se sustenta a partir de três eixos principais: (i) o debate sobre novas guerras, (ii) a reflexão sobre cultura proposta por Jahn e (iii) o processo de construção da identidade nacional coletiva desenvolvido por Hall. De modo complementar, o artigo traz como argumento crítico para a politização da diferença nas novas guerras o duplo processo de exclusão e o conceito de internacional moderno proposto por R. B. J. Walker (2006).

A percepção de novos espaços de atuação da política se mostra particularmente importante para a reflexão sobre os novos processos de delimitação de fronteiras e de diferenciação entre os indivíduos, o que conduziria à ideia de intersubjetividade dos atores políticos. A interação entre eles é necessária para que o processo de inclusão e exclusão nas fronteiras do internacional moderno aconteça. Pela própria existência de diferença entre os atores políticos, um deles tomará o outro como não-civilizado, enquanto reserva para si a prerrogativa da razão e da correção moral. A maneira como este diálogo é estabelecido determina como as políticas de identidade serão constituídas, estabelecendo princípios legitimadores de uma nova ordem e, com isso, constituindo novas formas de interação entre os atores políticos. No caso das novas guerras, esta interação operaria de forma violenta, pois resultaria das políticas de identidade, construída a partir de um discurso excludente e primordialista.

O presente artigo relaciona a discussão teórica sobre novas guerras a uma parte do recente arcabouço teórico de Relações Internacionais que trabalha com a distinção entre o Eu e o Outro e problematiza a identidade como forma de racionalidade e exclusão tomando como foco a questão

cultural. Contudo, apesar disso, o artigo não se detém em aspectos empíricos: o debate sobre novas guerras servirá para introduzir a discussão teórica que se seguirá e terá como principal função buscar um fio condutor para ligar o pensamento dos autores trabalhados em torno do conceito de cultura e de política de identidades.

Como nas novas guerras há a aproximação entre os planos internacional e doméstico, a discussão sobre cultura e identidade, nos termos propostos, se mostra adequada para problematizar tal reflexão. Isso é particularmente importante especialmente pela forma como as políticas de identidade nas novas guerras resgatam elementos pré-estatais¹ para fundamentar seus pleitos. O estabelecimento de novas fronteiras de exclusão e inclusão, que rompem os limites estatais, evidenciam a formação de um novo padrão de semelhança e diferença, que é compreendido como um novo “internacional”.

Em termos teóricos, o entendimento ortodoxo de internacional surge como forma de separar o que é familiar à comunidade política (estatal) de outros padrões morais, éticos e comportamentais. O próprio papel do Estado para as Relações Internacionais reflete esse marco. Aquilo que está para além das fronteiras do Estado representa um espaço de diferença e tem tratamento distinto dos temas que estão dentro de suas fronteiras. Com o estabelecimento de novas fronteiras a partir de novos padrões de exclusão e inclusão, novos internacionais são criados e novos elementos caracterizadores da diferença surgem, reformulando as relações políticas entre os grupos. Mais do que geográfico, o internacional é um espaço político.

Contudo, é preciso ressaltar que apesar da discussão trazida neste artigo se basear em autores que propõem o diálogo com a diferença no plano internacional, acreditamos que suas conclusões possam ser trazidas para o plano doméstico. Beate Jahn trata do encontro e interação entre culturas de povos diferentes, marcando a formação do pensamento moderno, mas sua contribuição para o estudo da cultura ajuda a explicar a interação e a remodelação da cultura entre comunidades políticas domésticas, no Estado inclusive. Não à toa ela se vale da Antropologia Cultural para sustentar

¹ Cabe aqui uma ressalva quanto a pensar em termos “pré-estatais”. Inicialmente e por este artigo utilizar autores que discutem mudanças no sistema internacional considerando comunidades políticas não-estatais, é importante que não fiquemos presos ao modelo estatal de organização política. Ademais, e em consonância com a utilização do argumento de Walker (2006), pensar em termos pré-estatais nos ajudaria a mostrar que as fronteiras do político não são delimitadas exclusivamente por e a partir de unidades estatais. Com isso, podemos pensar em outras formas de relação entre os atores, justificando tal recurso ao uso da cultura como elemento de análise. Assim, as novas guerras pensadas em termos pré-estatais levariam ao questionamento da legitimidade do Estado através de identidades políticas estabelecidas antes da formação deste – a política de identidade (Kaldor, 2001).

seus argumentos, permitindo que a unidade política de análise se desloque da comunidade estatal para agrupamentos políticos não-estatais.

Rodney Hall, por sua vez, explora o processo de nacionalização dos Estados através de uma lente wendtiana, que compreende a agência a partir da atuação política dentro do Estado. Assim, as identidades coletiva e individual que o autor utiliza como referenciais podem ser entendidas como pertinentes aos grupos políticos domésticos e os indivíduos que os compõem, respectivamente.

Finalmente, R. B. J. Walker trata sobre as formas de interagir e dialogar diante da presença da diferença. Acreditamos que estas não se limitam ao plano exterior ao Estado, podendo ser realçadas a partir do estabelecimento de fronteiras de qualquer natureza, desde que caracterizem a diferenciação entre o Eu e o Outro. Assim, a nacionalização dos processos de exclusão através do binômio civilizado/não-civilizado não impede a produção de efeitos no sistema internacional, como a ampliação da agenda de segurança ou a securitização de novas questões políticas.

A síntese de tal debate pode ser percebida nas práticas políticas que caracterizam as novas guerras, que refletem a construção de um novo “internacional”. A diferença é construída a partir de valores anteriores ao Estado, o que sustentaria uma suposta rivalidade ancestral que a figura estatal tentou amenizar através de um projeto nacional.

Deste modo – e considerando que tal rivalidade é insuperável – o inimigo é rotulado e caracterizado como bárbaro, o que impede que ele seja tratado na esfera da política normal. Restaria, pois, a violência como forma de interação. Os limites dessa violência extrapolariam o civilizado porque ela não se dirigiria a outro indivíduo, mas a uma categoria derivada dos processos de exclusão que tornaria o Outro um não-humano. A tensão e insegurança tradicionalmente atribuídas ao plano internacional são trazidas para o plano doméstico, redefinindo o espaço do político através de um discurso identitário ambíguo. Estes envolveriam uma combinação de eventos contemporâneos e o resgate de mitos de origem pré-estatais na constituição de uma retórica excludente.

Recorrer a essas práticas discursivas como forma de explicar as novas guerras é uma saída comum para justificar a ocorrência destes conflitos, mas entendemos não ser suficiente para uma análise mais consistente. A identidade coletiva dos grupos – assim como a individual, relativa aos seus membros – não é um elemento estanque, nem tampouco opera no vácuo: ela sofre influências sociais e são constantemente moldadas, refletindo interesses políticos que não podem ser naturalizados ou menosprezados.

O problema que recai sobre as novas guerras se dá, justamente, pela pouca problematização sobre a dinâmica dessas políticas de identidade² auto-referenciadas, o que gera uma subteorização da questão da identidade. A literatura do campo se divide entre aqueles que trabalham com o tema orbitam em áreas correlatas ao estudo da guerra – como os estudos estratégicos, a economia política do conflito e reconstrução de Estados – e aqueles envolvidos com a História, que dão maior enfoque às práticas de resgate de símbolos passados e uma identidade naturalizada no discurso político. Em ambos os casos a questão identitária é apontada como elemento explicativo importante, mas resta negligenciada por não contribuir para os estudos históricos ou estratégicos.

De forma semelhante, a literatura que trata da questão identitária e dos processos discursivos de construção da diferença pouco avançam especificamente na questão das novas guerras por, justamente, não trabalharem com a beligerância. Surge, pois, uma lacuna explicativa em uma área que ofereceria largo espaço de discussão.

Consequentemente, perguntas importantes ficam em aberto. Se existe realmente essa auto-identificação dos atores para definir o que eles são e quais são seus valores, a partir de que diferenças pode se pensar o Outro? Mais, a forma como os grupos se auto-identificam é congelada no tempo ou sofre variações contingentes historicamente?

É isso que este artigo espera problematizar. Ao propor o recurso às teorias culturais e de formação da identidade de Rodney Hall e Beate Jahn, pretendemos avançar nesse aspecto e, com isso, produzir um espaço para reflexão no campo dos estudos das novas guerras.

NOVAS GUERRAS, POLÍTICAS DE IDENTIDADE E A SUBTEORIZAÇÃO DA IDENTIDADE

O debate sobre novas guerras ganhou força a partir do final da Guerra Fria, quando conflitos armados com baixo nível de institucionalização começaram a ganhar maior atenção principalmente no Leste Europeu e na África (VALENÇA, 2010). A literatura acadêmica que trata das novas guerras as apontam como originadas a partir da erosão do monopólio do uso da força ou da própria desintegração do Estado (HOLSTI, 1996, p. 26;

² Sobre o tema, Michael Brown (2001). Desta maneira, consideramos importante travar este debate sobre a politização da diferença e sua influência na construção do Outro nas novas guerras.

KALDOR, 2001, p. 4-6; ANGSTROM, 2005; MÜNKLER, 2005; FLEMING, 2008). Estas características fazem com que os limites que separavam o particular e o privado, o interno e o externo, o civil e o militar, sejam mitigados e, com isso, a distinção entre o que é tradicionalmente entendido como guerra e paz vá, gradualmente, perdendo força.

Essa aproximação entre esferas tratadas como distintas pela literatura de Relações Internacionais e estudos da guerra pode ser compreendida a partir de três elementos analíticos da guerra que se originam nos Estudos Estratégicos e na filosofia política e influenciaram as Relações Internacionais. São eles o warfare, a delimitação dos objetivos da guerra e a forma como o confronto é financiado. Aqui trataremos brevemente dos dois primeiros, i.e., do warfare e dos objetivos, como forma de encaminhar nosso argumento³.

Tradicionalmente, a forma como a guerra é travada envolve um alto nível de institucionalização das ações e está subordinada à legitimidade e à burocracia estatal. Estas características correspondem ao processo de formação e consolidação do Estado e reflete, na dimensão militar, a divisão do trabalho e a organização administrativa existente em outras atividades do Estado. A violência decorrente da guerra é limitada, envolvendo apenas os agentes do Estado que detém tal papel, e tem como fim atingir objetivos políticos definidos como de interesse nacional. A tríade clausewitziana de governo-exército-população é respeitada e apenas o exército se envolve na guerra, para garantir os interesses do governo e proteger a população.

As novas guerras rompem com essa organização e senso de unidade para se mostrarem mais fragmentadas e informais. A maneira como o warfare é desenvolvido nas novas guerras corresponde a um tipo de violência organizada assemelhada não apenas à guerra, mas também ao crime organizado. O resultado é a produção de efeitos não só na esfera doméstica, como a violação maciça de direitos humanos, como também no plano internacional, como ondas de refugiados e instabilidade política regional. A ruptura da institucionalização característica da guerra faz com que a tríade clausewitziana seja negligenciada e todos os seus elementos passem a ser parte da guerra, tanto no pólo ativo quanto no passivo.

Os objetivos das novas guerras também são distintos das chamadas guerras tradicionais (HOLSTI, 1996). A disputa não seria apenas por poder como tradicionalmente é compreendido, mas recairia sobre governança, identidades políticas pré-estatais e o status destas identidades no interior do Estado. Ademais, eles não seriam mais definidos a partir do ideal de

³ Sobre as características das novas guerras, seus elementos analíticos e uma distinção mais completa entre as novas guerras e as guerras tradicionais, ver Valença (2010).

interesse nacional, representando um objetivo comum aos membros daquela sociedade. Nas novas guerras há a manipulação de símbolos culturais e discursos para reformular os ideais de identidade e criar a diferença, redefinindo quem representa o inimigo a ser enfrentado (KALDOR, 2001, p. 78-79). Com a fragmentação do Estado em grupos antagonônicos, a uniformidade do interesse nacional se encerra e abre espaço para o surgimento de interesses concorrentes, conflituosos e opostos. O Estado se torna um espaço de confronto entre identidades exclusivas e excludentes que questionam a sua legitimidade e a possibilidade da política acontecer através de vias não-violentas. A população civil passa a ser o alvo principal da violência, que é motivada e perpetuada por lembranças e resgates de eventos recentes e um suposto ressentimento histórico por parte das elites.

Estas práticas, de teor predominantemente discursivo, estimulam a mudança na forma como as identidades coletivas são percebidas e tratadas, permitindo a reapropriação de seus significados e a maneira como as coletividades se enxergam e interagem. Caracterizam-se, assim, as políticas de identidade. Elas podem ser definidas como práticas políticas que representam e evidenciam os interesses de membros de determinado grupo auto-definido a partir de elementos identitários em oposição a uma determinada ameaça, real ou suposta. As políticas de identidade representam uma resposta à negação de direitos ou prerrogativas àqueles grupos e podem se basear em aspectos tão diversos quanto cultura, religião, etnia ou qualquer outro elemento que permita a clara separação – e distinção – entre os supostos grupos acudados e aqueles que o ameaçam.

O desenvolvimento e exacerbação das políticas de identidade promovem uma fragmentação na unidade estatal, rompendo com a suposta unidade política que o Estado proporcionaria. Isto acontece porque o recurso à identidades pré-estatais exporia uma pluralidade identitária que o Estado tentaria ocultar e que é operacionalizada de forma a proteger determinados grupos.

O reforço de uma identidade pré-estatal, que desvincule os grupos em disputa, se mostra necessário, levando à desintegração ou erosão das estruturas do Estado moderno. De acordo com os teóricos que trabalham com a questão das novas guerras, esses resgates nostálgicos que formam as identidades das comunidades políticas são constituídos a partir de processos de auto-definição dos grupos políticos em face de uma característica cultural que delimitaria o pertencimento àquele grupo. Isto criaria uma barreira de exclusão a todos aqueles indivíduos que não tivessem tais peculiaridades.

A não-coesão do ente estatal vai de encontro à própria noção de Estado para as Relações Internacionais, que deixaria de ser o garantidor da

segurança para se tornar fonte da insegurança moderna (WALKER, 1997, p. 77). O resultado é a sensação de ilegitimidade política da autoridade estatal e a busca por poder a partir de demandas baseadas em identidade particular, resgatada pela representação nostálgica idealizada do passado, de caráter exclusivo e excludente:

political groupings based on exclusive identity tend to be movements of nostalgia, based on the reconstruction of an heroic past, the memory of injustices, real or imagined, and of famous battles, won or lost. They acquire meaning through insecurity, through rekindled fear of historic enemies, or through a sense of being threatened by those with different labels (KALDOR, 2001, p. 78).

Entretanto, o debate sobre novas guerras não problematiza tais colocações ou dilemas. Ao tratar as identidades como algo natural, ainda que socialmente constituídas, o tema é subteorizado e apenas uma dimensão das novas guerras é trabalhada pela literatura. Neste sentido, percebe-se duas tendências mais fortes de abordagem: uma que privilegia a dimensão da guerra e outra que se volta para o fenômeno em sua perspectiva histórica.

Aqueles que discutem as novas guerras em sua dimensão, digamos, beligerante, recorrem, grosso modo, aos três eixos analíticos que apontamos acima – o seu warfare, objetivos e formas de financiamento (VALENÇA, 2010). Nesta categoria estão incluídos autores como Mary Kaldor (2001), Kalevi Holsti (1996), Martin van Creveld (1991) e David Keen e Mats Berdal (1997).

Este grupo de autores discute as novas guerras a partir da comparação com as guerras tradicionais, interestatais. É por isso que os três eixos analíticos ficam evidentes, pois eles possibilitam que padrões de distinção sejam estabelecidos e, com isso, o fenômeno das novas guerras seja compreendido como, de fato, novo.

Ainda que alguns autores, como Mary Kaldor e David Keen (2000) apontem a globalização ou a difusão da cultura como fenômenos da contemporaneidade e, por isso, auxiliem em uma mudança qualitativa na natureza da guerra, a questão das identidades aqui é meramente instrumental. Ela fundamenta e naturaliza os padrões de rivalidade e inimizade e serve como justificativa para a prática da violência. Neste sentido, análises economicistas são trazidas para mostrar a utilidade da guerra para a perpetuação de empreendimento lucrativo (KEEN; Berdal, 1997; KEEN, 1998; COLLIER, 2000; ANDREAS, 2008) ou, ainda, mudanças na organização dos grupos beligerantes explicam a ruptura da institucionalização e a quebra do Estado a partir da alteração da percepção do espaço onde a política ocorre (KALDOR, 2001; FLEMING, 2008).

Os adeptos da visão histórica batalham, primeiramente, para definir se as novas guerras são novas em qualidade ou apenas temporalmente (NEWMAN, 2004; FLEMING, 2008; SNOW, 2008; ÖBERG et al, 2009). Neste caso, o debate gira em torno da existência de elementos de continuidade e ruptura na beligerância, de forma a comprovar que o uso de símbolos e discursos antagonistas é um fenômeno que se alterou com o tempo ou apenas uma atualização de práticas pretéritas.

Ignora-se, assim, o impacto sociopolítico que o processo de construção de identidades tem sobre as partes e sobre os grupos de apoio, pois tal questionamento extrapola as propostas explicativas dessas correntes. De forma semelhante, a manipulação de imagens e símbolos que caracterizam uma identidade, mas que não levam ao conflito armado, são postos de lado. Os casos trabalhados são apenas aqueles que produzem, como resultado, o conflito político e a beligerância. Portanto, recorrer a uma problematização dessa dimensão nos parece ser um aspecto que apenas fortaleceria o debate sobre as novas guerras.

A PROBLEMATIZAÇÃO DA DIFERENÇA

Como mostrado na seção anterior, as novas guerras promovem e sustentam políticas de identidade para delimitar e separar grupos políticos através de critérios de auto-identificação, criando a distinções entre o Eu e o Outro onde antes não existia tal diferença. Ou melhor, a diferença poderia existir, mas não era tomada como um elemento problemático. As fronteiras que promoviam as diferenças internas eram tidas como de menor importância que aquelas que separavam as comunidades políticas estatais umas das outras, evidenciando a diferença entre estas coletividades.

Grosso modo, as relações entre comunidades políticas estatais se baseiam em uma dialética de exclusão sustentada pelos atributos da soberania, com a possibilidade de recurso à violência (WALKER, 2006, p. 61). Instituições como o direito internacional, a guerra e a diplomacia sustentavam a contento as relações políticas entre os Estados. A política aconteceria a partir do respeito à soberania e da diferença – desde que mantida dentro dos limites do Estado.

Contudo, a dinâmica da política internacional que levou ao questionamento das estruturas estatais – que não cabem ser analisadas aqui – promoveu a mudança de enfoque sobre as diferenças no interior do Estado. Estas passaram a importar e ser problematizadas, gerando efeitos políticos e demandando maior atenção à diferença. Assim, novas fronteiras foram erguidas, evidenciando a diferença existente os grupos políticos localizados dentro da comunidade política estatal. Ainda que as fronteiras geopolíticas continuassem a existir, outros limites, outras formas

de separação, assumiam maior destaque, gerando dicotomias insuperáveis em função da condição de modernidade (WALKER, 2006).

Este novo cenário traz à tona o que Walker chama de processos de dupla exclusão: as fronteiras assumem novos papéis, produzindo espaços diferenciados e contingentes que não podem ser contidos em um intervalo determinado. A violência, antes concentrada no monopólio estatal, assume novas formas e é empregada por outros atores, passando a ser representada pelas práticas de discriminação e pelos espaços de diferença e semelhança aonde o conflito pode eclodir. As políticas de identidade passam a prevalecer sobre as chamadas políticas de ideias, projetos coletivos e visando o futuro que serviram de lastro para o desenvolvimento e fortalecimento do Estado em seu processo de formação.

É isto que constituiria o processo de dupla exclusão do internacional moderno: a atuação da subjetividade sobre si mesmo para criar elementos de subjetividade para o Outro partindo de uma auto-referência para determinar diferenças entre o Eu e o Outro (WALKER, 2006, p. 58). O novo cenário político assume um discurso de eliminação de fronteiras onde o Eu e o Outro constituiriam uma mesma categoria ontológica e, assim, haveria a integração no plano internacional entre os diferentes sujeitos políticos que integrariam esta categoria. O internacional moderno seria então um espaço livre, no qual coexistiriam diferentes tipos de sujeitos que articulariam suas relações entre si, todos com capacidade de agência. Ao afirmar que as fronteiras promoveriam uma sensação de integração, tem-se a imagem de um mundo sem limites, permitindo a interação entre os diferentes tipos de agentes que atuam nas novas guerras, tanto domésticos quanto internacionais.

No entanto, como ressaltado, as fronteiras tradicionais abriram espaço para a ascensão de outras formas e padrões de separação. Estas novas fronteiras problematizavam a diferença entre culturas, determinando a separação entre o civilizado e o não-civilizado. Este novo espaço que surge – o internacional moderno – se transforma na síntese dos muitos mundos que são excluídos, dentro e fora das comunidades políticas. A separação política que o internacional moderno pressupõe continua a existir – afinal, há a definição do Eu e do Outro –, mas assumindo outros significados que mascaram a realidade.

Estas novas fronteiras, que problematizariam a diferença também no plano doméstico, passam a ter localização turva, promovendo a separação do civilizado e não-civilizado como categorias ontológicas antagônicas,

⁴ Apesar deste artigo tratar da criação de diferenças entre comunidades políticas dentro do Estado, Walker trabalha com a idéia e o termo “internacional moderno”. De forma a manter a uniformidade no tratamento, utilizaremos a expressão internacional moderno, mesmo que nos arrisquemos a soar contraditórios.

reificando o modelo tradicional de política. As fronteiras tradicionais não deixariam, porém, de existir, e continuariam a refletir o ideal da modernidade de separação entre comunidades políticas.

Contudo, essas novas fronteiras, ao mesmo tempo em que aproximam o internacional do doméstico, reforçam a clivagem entre as diferenças, promovendo a exclusão de modo mais forte. Elas acabam por ser reproduzidas em binômios e antíteses relacionados com a modernidade, tal como as próprias concepções de dentro e fora, amigo e inimigo, universal e específico – presentes tanto nas novas guerras quanto na dimensão teórica das Relações Internacionais –, adequando-se perfeitamente ao discurso anteriormente tido como pertencente à modernidade.

A violência produzida por estas novas dicotomias não mais se restringiria aos limites da política tradicional, reproduzindo-se em meios antes não concebidos. As novas guerras são um sinal disso, com práticas de eliminação e assimilação coercitiva através da caracterização do Outro como não-civilizado. A construção social das práticas que originam as políticas de identidade servem como novos referenciais para estabelecer as fronteiras não só do que é politicamente aceitável, mas também de quem pode ser incluído no rol dos civilizados e quem não o pode.

Para Walker, lidar com o bárbaro, a antítese do valor defendido pelo Eu, seria possível, mas exigiria outras formas de relacionar-se com a diferença. Uma dessas formas é a acomodação e aceitação diplomática, ou seja, a aceitação da diferença como exótica, mas que não conseguiria ser comportada a partir dos valores estabelecidos pelos padrões do Eu. Todavia, o recurso à violência continua presente como método válido de se fazer a política das novas guerras. É compreender este tipo de relacionamento que nos interessa no estudo desse fenômeno.

Os cenários e relações ontológicas criados pela modernidade e pelo novo internacional se complementarizam de maneira a criar uma dualidade quase que insuperável, apesar de não serem capazes de explicar as mudanças percebidas nas relações entre os atores. Mas a conceituação do novo internacional nos ajudaria a problematizar a diferença e perceber a violência a partir das novas políticas de identidade.

Desta maneira, apesar do argumento de Walker carecer deste fator conclusivo, ele nos instiga a perceber a importância de se considerar a diferença na forma como a política moderna é estabelecida e como a diferença leva a considerar novos problemas que antes não constavam nas agendas políticas. É isto fazemos na próxima seção, através do estudo da cultura na obra de Hall e Jahn e de sua problematização para a construção das políticas de identidades das novas guerras.

A CONSTITUIÇÃO DA CULTURA

A problematização da diferença nos termos propostos por Walker (2006) ajuda a entender o Estado como ator não-unitário e não-coeso, justificando a existência de grupamentos políticos dentro deles. E através da interação entre essas comunidades temos a formação de uma comunidade política estatal. Esta interação promove as políticas de identidade, levando a se pensar a forma como a diferença é ou não problematizada, como mostrado anteriormente.

Iniciamos a análise da cultura visando a problematização do nacionalismo e das políticas de identidade a partir de Rodney Hall. Sua proposta é desenvolver uma teoria sistêmica de agência baseada na nacionalização dos atores estatais para explicar as mudanças no plano internacional. Hall – adotando a teoria de Alexander Wendt (1999)⁵ – opta por tomar os eventos e relações entre atores e estruturas como contingentes historicamente, ao contrário das teorias sistêmicas tradicionais. A agência dos atores será demonstrada como inerentemente dinâmica e constituirá a identidade coletiva dos Estados ⁶.

A fim de estudar as políticas de identidade nas novas guerras através da politização do nacionalismo na obra de Hall, é preciso entender como as identidades dos grupos políticos domésticos se formam a partir da compreensão da identidade coletiva do Estado. A partir daí pode-se entender o que Hall toma por cultura, de modo a promover o seu diálogo com Beate Jahn.

A forma como os indivíduos – que possuem capacidade de agência – se auto-definem através da interação com outros indivíduos, dentro e fora dos Estados, constitui as identidades individuais dos agentes domésticos

⁵ Apesar de Hall se valer do artigo de 1992 de Alexander Wendt, este trabalho faz a menção ao livro daquele autor, “Social Theory of International Politics”, de 1999, para buscar os conceitos necessários para sustentar seu argumento. O próprio Wendt remete seu livro ao artigo em questão. Não acreditamos, portanto, que haja prejuízo em tal utilização em função do livro conter o refinamento do argumento de Wendt, sem que haja contradições com o material referido por Hall à época de seu livro.

⁶ Neste ponto podemos perceber a ligação das identidades reclamadas pelas comunidades políticas nas novas guerras com a identidade dos atores na comunidade estatal. Cabe esclarecer que a teoria de Hall é sistêmica e se dirige ao plano internacional; quando falamos em novas guerras tratamos de eventos que acontecem no âmbito doméstico, com repercussões internacionais. Não vemos estas duas ideias como conflitantes porque podemos transportar o nível sistêmico para a arena política existente dentro do Estado, enquanto as identidades individuais das coletividades intra-estatais seriam transportadas para os indivíduos que formam os grupos políticos.

(Hall, 1999, p. 35). Elas são os aspectos endógenos das identidades nacionais coletivas e podem variar conforme as condições de interação com as demais identidades, não se mantendo estáticas ao longo do tempo.

A identidade nacional coletiva do Estado, por sua vez, é definida e reforçada a partir da co-constituição das identidades individuais no interior do Estado e pela interação com as estruturas do sistema. Com isso, ela é dotada de elementos endógenos e exógenos ao Estado (HALL, 1999, p. 36). É através desta identidade coletiva que a ação social se torna institucionalizada, implicando a equiparação entre a vontade dos indivíduos que participam da identidade coletiva com a vontade do Estado através da definição de suas prioridades.

Esta definição de prioridades é o que Hall chama de *will-to-manifest-identity*, onde os interesses dos atores não seriam naturalizados, mas dinâmicos e definidos conforme sua percepção de determinado momento político e também conforme a relação entre os atores e entre eles e a estrutura do sistema. Não apenas o cálculo racional afetaria o interesse dos atores, mas também a percepção das condições sistêmicas e das dinâmicas doméstica e internacional para se definir prioridades e estabelecer políticas.

A identidade coletiva é formada a partir da auto-identificação dos atores com base nos seus interesses e preferências. Pela descrição apresentada por Hall deste processo, a formação desta identidade não problematiza a relação com outras identidades coletivas para se constituir. Ela apenas leva em conta a relação com as identidades individuais dos membros que a compõem e a relação coletiva com a estrutura do sistema.

Não há, tampouco, a problematização da forma como as identidades são mantidas, apenas que estas podem ser alteradas pelo questionamento dos princípios do sistema. Isto acaba por prejudicar o entendimento sobre as relações entre as unidades do sistema em análise – seja no nível sistêmico como propõe Hall, seja no interior do Estado, com a relação entre as comunidades políticas nas novas guerras.

Neste contexto, fica claro que a teoria de Hall não se preocupa com quais grupos criam a identidade coletiva, nem como estes grupos adquirem certa supremacia para que seus interesses sejam lidos como os interesses estatais. Para ele, o importante é que o Estado se mostre como o veículo de manifestação desta identidade coletiva historicamente situada (HALL, 1999, p. 38). Esta manifestação não acontece tal como um aparato para classes dominantes, como poderia ser apreendido de teorias marxistas, mas decorre da necessidade de sobrevivência desta identidade coletiva no sistema internacional.

Desta maneira, como entender a cultura na teoria de Hall? Como o autor não se refere especificamente a este conceito, temos de extraí-lo da tipologia

wendtiana de identidades que Hall expressamente adota⁷. Wendt define cultura como sendo o conjunto socialmente compartilhado de conhecimentos e valores por parte de uma comunidade política (WENDT, 1999, p. 141). Este conceito expressa três pontos que devem ser ressaltados para possibilitar a ponte entre este marco teórico e o campo das novas guerras.

Inicialmente, trata-se de um conjunto de conhecimentos e valores. Isto significa que se incluem práticas, posturas políticas, crenças e outras formas de se perceber o mundo. Envolve, portanto, elementos históricos e outros contingentes à época de análise da cultura que determinada identidade carrega em diversos campos (WENDT, 1999, p. 142). Ademais, fala-se em algo socialmente compartilhado, i.e., que é comum a cada um dos atores e partilhado entre eles. Finalmente, temos a menção a uma comunidade política, o que implica a existência de algum tipo de elo entre os indivíduos que compartilham os valores.

Com isso, a produção da cultura na teoria de Hall teria caráter endógeno e aconteceria a partir da interação entre as identidades individuais existentes no interior do Estado. Sua manifestação no nível sistêmico se dá através da figura do Estado, reproduzindo este conjunto de valores por meio de sua identidade nacional coletiva. Mas, da mesma maneira como a identidade coletiva, não há problematização da maneira como a cultura é formada ou como esta cultura atua na esfera estatal. E isso nos parece que se torna um problema para uma teoria que se propõe a analisar a importância assumida pelo nacionalismo no sistema internacional.

A identidade individual para Hall é baseada na interação entre os atores, mas não a coletiva: justificar a identidade coletiva como a interação entre as identidades individuais e sua relação com a estrutura ignora a capacidade de outras identidades coletivas de moldarem umas as outras, em um processo de relacionamento mútuo e socialmente compartilhado. Ademais, com a pouca relevância dada à forma como as manifestações de nacionalismo ditam os rumos da política dentro do Estado, percebemos que não é possível problematizar tais manifestações, nem as políticas de identidade utilizando o arcabouço teórico de Hall.

Sua teoria se mostra suficiente para explicar as mudanças sistêmicas. Entretanto a atenção por ele dada ao nacionalismo não é capaz de explicar as políticas de identidade nas novas guerras, mesmo que ele especifique tal falha na literatura corrente de Relações Internacionais (HALL, 1999, p. 3-4). A lacuna é apontada, mas não preenchida.

⁷ Esta tipologia é discutida na obra de Wendt (1999) na página 302, mais especificamente, na nota n. 7.

O processo de formação e difusão das políticas de identidade nas novas guerras pode ser localizado na obra de Hall, mas não sofre a problematização necessária para uma contribuição mais decisiva na compreensão do tema. A teoria de Hall peca, portanto, ao ignorar esta relação mutuamente constitutiva que existe entre os atores para a produção de suas identidades e, conseqüentemente, o desenvolvimento de suas culturas: “[i]dentity is not a fact of society: it is a process of negotiation among people and interest groups. We cannot decide the status, or even the relevance, of identity a priori” (MCSWEENEY, 1999, p. 73).

A identidade não pode ser percebida no vácuo, sem que haja um elemento de contraposição a ela – o Outro. Sua constituição é um processo pautado na intersubjetividade e não-individualizado, como apontado por Hall. Ele considera apenas o processo intersubjetivo na construção da identidade individual, mas para a constituição da identidade coletiva isto não acontece. Para problematizar o nacionalismo e entender as políticas de identidade das novas guerras é preciso, portanto, buscar a relação na qual a identidade dos atores se forma, algo que não é buscado por ele. Nas palavras de Walker (2006, p. 63),

[a]ny analysis of modern politics that is concerned with only one side of this aporetic relationship must fail to understand the dynamics of modern politics, and will consequently either pose a dualistic choice between particularity to universality or tell us stories about the way we are already embarked on a journey to particularity to universality, or to cosmopolis, or to globalization, or to empire.

É no argumento de Beate Jahn (2000) que reside a tentativa de superar este ponto e problematizar as manifestações de nacionalismo, de modo a entender a questão das políticas de identidade das novas guerras. A autora entende cultura como um elemento integrante e constitutivo da natureza humana, não uma mera decorrência desta (Jahn, 2000, p. xii); logo não se pode falar sobre separação entre a natureza humana e a cultura.

Esta concepção é sustentada através do resgate do argumento de Clifford Geertz no campo da Antropologia Cultural. A ponte com outros ramos do conhecimento se mostra necessária porque a autora não acredita que as teorias de Relações Internacionais tratem de forma adequada o conceito de cultura (JAHN, 2000, p. 3-4).

Graças a esta conexão, cultura é definida por Beate Jahn como um conjunto de mecanismos e ferramentas construído socialmente através da interação entre agentes de diferentes naturezas que facilitaria o controle sobre o comportamento humano (JAHN, 2000, p. 4 apud GEERTZ, 1993, p. 44) através da consolidação em uma esfera política. Esta definição, assim como a wendiana adotada por

Rodney Hall, nos remete a uma concepção de cultura dinâmica e socialmente construída, que variaria conforme as condições político-sociais encontradas pela comunidade, não ficando congelada no tempo.

Pode-se perceber, portanto, que a cultura na concepção de Jahn é fruto do processo de socialização dos indivíduos, i.e., construída a partir de sua interação com outros indivíduos e dependente do espaço e do tempo em que se encontram. A sua contingência é reforçada pela idéia de que a cultura definiria as peculiaridades que possibilitariam o entendimento do mundo e o papel dos indivíduos nele, representando as práticas políticas que possibilitariam ou limitariam a reprodução da cultura ao longo do tempo. Mas, diferentemente do que é tomado pela teoria de Hall, a constituição da cultura envolve a interação entre agentes de diferentes naturezas, internos e externos às comunidades.

O desenvolvimento cultural é, portanto, dependente de entendimentos mútuos entre os diferentes atores que compõem o sistema, não podendo haver a desvinculação um do outro. A interação entre os atores proporciona o desenvolvimento daquele conjunto de mecanismos de controle e de resposta ao enfrentamento da diferença, levando a um constante desenvolvimento do aparato cultural conforme aumente o encontro entre as comunidades.

Desta maneira, o ideal de cultura para Jahn serve como elemento de interação entre as diferentes comunidades políticas, possibilitando o estabelecimento do diálogo ou outras formas de relação entre estas diferentes comunidades. As diferenças culturais não separariam os indivíduos, mas os levariam a buscar relações baseadas na necessidade de constituir a cultura a fim de se definirem sobre quem são e como enxergam o sistema.

A partir destes processos de interação, nota-se que os indivíduos são produtos e produtores da cultura (JAHN, 2002, p. 5): cultura é concebida com referência a outro ator, de forma a traçar padrões de diferenciação para com a outra comunidade política. Logo não se pode ignorar a importância da diferença no desenvolvimento cultural de uma comunidade política.

Neste contexto, entendemos que a utilização do conceito de cultura proposto por Geertz se mostra adequado ao entendimento das novas guerras porque o problema levantado por Jahn não é a existência do conflito frente às diferenças. A questão é entender a cultura como elemento dinâmico de constituição da natureza dos indivíduos, definido em confronto com o Outro.

Como comprovação deste argumento, Beate Jahn aborda o debate sobre os ameríndios durante o descobrimento da América e como o encontro com uma identidade diferente, que surge em um contexto inesperado, promoveu a revisão dos cânones tradicionais para se justificar certas posturas e práticas adotadas pelos descobridores.

A diferença que existia anteriormente e separava os europeus dos não-europeus deixou de ser problematizada porque já havia formas de lidar com ela. Contudo, uma vez que novas fronteiras foram apontadas – representadas pela existência dos ameríndios –, houve a necessidade de se lidar com a “nova” diferença.

A política de identidades assumida pelos europeus tinha como justificativa a predominância de uma das culturas, de modo que o Ocidente – eurocêntrico – constituiria o repositório legítimo de regras e preceitos morais. A política de identidades baseada na cultura européia passou a ter um caráter dogmático, da mesma maneira como as justificativas religiosas o eram anteriormente.

A busca por justificativas morais para as práticas políticas de dominação que Jahn descreve remete à relação intersubjetiva que mencionamos na primeira seção e está presente na concepção da autora de cultura. Esta intersubjetividade demandaria a legitimação das práticas políticas tomadas por reconhecer o Outro como sujeito, ainda que diferente e que uma eventual dominação de um dos lados da relação fosse estabelecida. Isto produziria e replicaria o binômios “civilizados-não-civilizados/bárbaros”, delimitados pelas fronteiras do internacional moderno. De todo modo, o recurso ao elemento cultural para resolver esses “problemas” é, para Jahn, o sinal de que esta é construída em oposição a outras culturas, servindo de lastro para as políticas de identidade.

Considerações finais e contribuições para o debate sobre novas guerras

Este artigo oferece uma nova perspectiva no debate sobre novas guerras ao propor a problematização da política de identidades a partir da discussão sobre os impactos da cultura. Para viabilizar essa proposta, nos valem dos trabalhos de Beate Jahn e Rodney Hall. Através deles, buscamos perceber como o processo de construção da identidade pode ser politizado, de forma a redefinir a relação com o Outro no interior do Estado e como essa redefinição repercutiria no debate sobre novas guerras.

O argumento de Walker serviu como arcabouço para a problematização da diferença e para perceber como esta diferença pode ser visualizada a partir de fronteiras delimitadoras. No caso das novas guerras, as fronteiras estabelecidas pelo internacional moderno traçam padrões de exclusão com base na dicotomia entre civilizado e não-civilizado, elementos que são pertinentes à argumentação de resgate da cultura nas novas guerras.

Isso nos remete às fronteiras desveladas pelas novas guerras: a diferença existente dentro dos Estados não era considerada porque havia outros

delimitadores da política que as suplantavam. Porém, uma vez que a diferença dentro das fronteiras se mostrou mais relevante, houve uma revisão dos princípios identitários que motivavam o discurso político e cultural de modo a abordar e justificar a diferença, ainda que esta justificativa busque compensar atos de violência. A relação entre o Eu e o Outro pode ser entendida a partir do duplo processo de exclusão da modernidade proposto pelo autor.

A partir desta ideia, a teoria de agência de Rodney Hall é resgatada para mostrar como nacionalismo e identidade se traduzem na problematização da cultura, produzindo efeitos na construção das políticas de identidade. Contudo, na forma como essa teoria é pautada, percebemos que não importa como a agência é constituída, nem tampouco como as identidades coletivas se constroem.

A insuficiência da teoria de Hall incide no fato de que as identidades coletivas apenas representam a interação entre a manifestação das identidades individuais dentro da comunidade política e as estruturas do sistema onde estas comunidades estão localizadas. A problematização do nacionalismo se torna inviável dentro desta teoria e, por consequência, o entendimento da formação das políticas de identidade dentro de uma teoria sistêmica, ainda que preocupada com a nacionalização dos atores estatais. Assumir esse viés para superar a subteorização da identidade nas novas guerras é mascarar um problema da literatura através do recurso a um modelo complexo e com vasto potencial explicativo – mas não para este caso.

Assim, o artigo se volta para o tratamento dado por Beate Jahn à cultura. A autora trata a cultura como um elemento relacional, onde os atores políticos são, ao mesmo tempo, sujeitos e objetos da constituição cultural, independentemente do grau de importância ou de “hierarquia” que possuem na arena política. Esta abordagem mostra-se mais condizente com as políticas de identidade que são apresentadas nas novas guerras e também dialogam com mais força com a problematização da diferença entre civilizados e não-civilizados no internacional moderno de Walker.

Da mesma maneira como os europeus precisaram buscar em seu aparato cultural ferramentas para justificar as posturas tomadas frente aos ameríndios, resgatando dogmas religiosos e os argumentos das guerras justas até chegar à construção do estado de natureza, os beligerantes nas novas guerras também o fazem. Ao trazerem símbolos que resgatam glórias passadas associados a eventos recentes (KALDOR, 2001), as novas guerras promovem a revisão do cânone cultural dos grupos envolvidos para consolidar uma política de identidade de exclusão frente ao Outro ao mesmo tempo em que adequaria o conjunto de valores culturais às demandas contemporâneas.

Apesar dos conceitos de cultura utilizados por Hall e Jahn guardarem semelhanças entre si por sugerirem a ideia de um conjunto compartilhado socialmente de valores que guiará a percepção do mundo, a forma como problematizam a diferença entre as culturas é distinta. Hall não toma esta questão como necessária, acabando por demonstrar apenas a comunidade política como fonte de manifestação de uma cultura endógena, a partir da identidade auto-definida pelo agente. Jahn, por sua vez, entende a cultura como fruto do relacionamento entre os diferentes atores do sistema, dialogando com a diferença de modo constante.

Ao mesmo tempo, não se pode tomar as características que delineiam o comportamento dos atores como auto-referenciadas: cultura e identidades – assim como a própria política de identidades – são elementos socialmente constituídos, mesmo que resgatem elementos nostálgicos.

Desta maneira, as novas guerras criam padrões de relacionamento baseados no estabelecimento de fronteiras, politizando a diferença a partir de manifestações nacionalistas e estabelecendo diferenças a partir da concepção de civilizado e não-civilizado, tal como acontecia com a política “tradicional”. Entender esta dinâmica através do estudo da cultura e como esta ajuda na formação das políticas de identidade ajudaria a suprir uma lacuna que existe nos estudos destas novas guerras. Este artigo é um primeiro avanço nessa direção e esperamos que traga uma maior reflexão sobre essas questões.

REFERÊNCIAS:

ANDREAS, Peter. Blue helmets and black markets: the business of survival in the siege of Sarajevo. New York: Cornell University Press, 2008.

ANGSTROM, Jan. Introduction. In: DUYVESTYEN, Isabelle; ANGSTROM, Jan (Ed.). Rethinking the Nature of War. Londres: Frank Cass, 2005. Disponível em: <<http://www.questia.com/read/109146942?title=1%3a%20Introduction>>. Acesso em: 17 out. 2011.

BROWN, M. Ethnic and internal conflicts: causes and implications. In: CROCKER, C.; HAMPSON, F. O.; AALL, P. (Ed.). Turbulent Peace: the challenge of managing international conflicts. Washington, D.C.: United States Institute of Peace Press, 2001

COLLIER, Paul. Doing well out of war: an economic perspective. In: BERDAL, Mats; MALONE, David (Ed.). Greed and Grievance: economic agendas in civil wars. Ottawa: Rynne Lienner, 2000.

CREVELD, Martin van. *Transformation of war*. New York: The Free Press, 1991.

FLEMING, Colin M. New or Old Wars? Debating a Clausewitzian Future. *Journal of Strategic Studies*, v. 2, n. 32, p. 213-241, 2008.

HALL, R. *National collective identity: social constructs and international systems*. New York: Columbia University Press, 1999.

HOLSTI, Kalevi J. *The state, war, and the state of war*. Cambridge: Cambridge University Press, 1996.

JAHN, B. *The cultural construction of international relations: the invention of the state of nature*. Palgrave: New York, 2000.

KEEN, David. Incentives and disincentives for violence. In: BERDAL, Mats; MALONE, David (Ed.). *Greed and grievance: economic agendas in civil wars*. Ottawa: Rieener Liener, 2000.

KEEN, David. The economic functions of violence in civil wars. *Adelphi Paper*, v. 38, n. 320, 1998.

KEEN, David; BERDAL, Mats. Violence and economic agendas in civil wars: some policy implications. *Millennium: journal of international studies*, v. 26, n. 3, p. 795-818, 1997.

KALDOR, M. *New and old wars: organized violence in a global era*. Stanford: Stanford University Press, 2001.

MCSWEENEY, B. *Security, identity, and interest: a sociology of international relations*. New York: Cambridge University Press, 1999.

MÜNKLER, H. *The new wars*. Cambridge: Polity, 2005.

NEWMAN, Edward. The 'new wars' debate: a historical perspective is needed. *Security Dialogue*, v. 35, n. 2, p. 173-189, 2004.

ÖBERG, Magnus; MELANDER, Erik; HALL, Jonathan. Are 'new wars' more atrocious? Battle Severity, Civilians Killed, and Forced Migration Before and After the End of the Cold War. *European Journal of International Relations*, n. 15, v. 3, p. 505-536, 2009.

SNOW, Donald M. *National security for a new era: globalization and geopolitics after Iraq*. New York: Pearson Longman, 2008.

VALENÇA, M. M. *Novas guerras, estudos para a paz e escola de Copenhague: uma contribuição para o resgate da violência pela segurança*. Rio de Janeiro. Tese

(Doutorado em Relações Internacionais)- Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2010.

WALKER, R. B. J. The Subject of security. In: KRAUSE, K.; WILLIAMS, M. (Org.). *Critical Security Studies: concepts and cases*. Minnesota: Minnesota University Press, 1997

WALKER, R. B. J. The double outside of the modern international. *Ephemera: theory and politics in organization*, v. 6, n. 1, p. 56-69, 2006.

WENDT, A. *Social Theory of International Politics*. New York: Cambridge University Press, 1999.

WENDT, A. Anarchy is What States Make of it: the social construction of power politics. *International Organization*, v. 46, n. 2, p. 391-425, 1992.

Recebido em: 17/09/2011

Aceito em: 29/11/2011

GOVERNO GEORGE W. BUSH (2001-2004): ANÁLISE DOS DOCUMENTOS QUE PRODUZIRAM A ESTRATÉGIA DE SEGURANÇA DO SÉCULO XXI

André Luiz Varella Neves*

RESUMO

No início dos anos 90, em que não obstante as dramáticas mudanças ocorridas no cenário internacional, apontavam o surgimento dos Estados Unidos como a única superpotência global multidimensional sobrevivente, inaugurou um período conhecido como o "momento unipolar". Essas novas condições, com a predominância da supremacia americana fizeram com que fosse trabalhada uma nova estratégia para a estabelecimento de uma pax americana. Isso permitiu que em 1992, no penúltimo ano da Administração George Herbert Walker Bush, se reunissem no Pentágono, estrategistas e formuladores de política externa para, sob a liderança do Secretário de Defesa, Richard Cheney, esboçar um documento que ficou conhecido como "Orientação do Planejamento de Defesa" cujo teor apresentava os passos para a construção de uma pax americana. Isto posto, o objetivo deste artigo é demonstrar a influência dessas ideias que materializaram-se nos documentos oficiais do Governo George Walker Bush a saber: "Quadrienal Revisão de Defesa" de setembro de 2001 e na "Estratégia de Segurança Nacional" de setembro de 2002.

Palavras-chave: George Walker Bush. Orientação Planejamento de Defesa. Estratégia de Segurança Nacional

ABSTRACT

Despite the substantial changes in the international scenario in the early 1990s when the U.S. remained the only surviving superpower, a new era began known as the "Unipolar Moment". Along with the U.S. supremacy, these new conditions fostered a new strategy to establish a pax americana. At the end of the

* Doutor em Ciências Políticas pela Universidade de São Paulo (USP). Mestre pelo Departamento de Ciências Sociais - na área de Relações Internacionais - pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC SP). Desde 2006 ocupa o cargo de Coordenador do Curso de Relações Internacionais do Centro Universitário da Cidade. R. Gonçalves Dias, 56 - Centro - RJ - 2º andar Email: andreavarella17@gmail.com

George Herbert Walker Bush Administration in 1992, a number of strategists and policy makers under the leadership of Secretary of Defense Richard Cheney got together at the Pentagon to draft a document known as "Defense Planning Guidance" that provided the guidelines for the build up of the pax americana. The objective of this article is to point out the influence of these ideas which materialized in the official documents of the George Walker Bush Administration namely " Quadrennial Defense Review" of September 2011 and "National Security Strategy" of September 2002.

Keywords: George Walker Bush Administration, Defense Planning Guidance, National Security Strategy.

INTRODUÇÃO

A Guerra Fria chegou ao fim entre 1989-1991 com a vitória dos Estados Unidos, marcada pela desintegração do bloco comunista e a implosão da União Soviética. A década de 90 foi marcada por um grande debate sobre esses eventos históricos, o que levantou um sem número de questões de ordem geopolítica e estratégica que estavam no centro das atenções do Governo dos Estados Unidos. Essa nova realidade que emergia no cenário internacional vinha acompanhada de várias indagações dos americanos que buscavam entender e identificar a natureza do mundo do Pós-Guerra Fria e as formas de poder que seriam mais importantes; o papel dos Estados Unidos neste novo mundo; as políticas que deveriam seguir para proteger os seus interesses, e quais deveriam ser os recursos militares necessários para desenvolver novos meios para enfrentar as novas ameaças.

As alternativas estratégicas discutidas foram amplas e diversas, polemizava-se se deveria ser adotada uma nova contenção (containment plus) para as novas ameaças, ou adotado um novo tipo de isolacionismo. De um lado, estavam os liberais antimilitaristas e de outro os conservadores anticomunistas que reivindicavam um desengajamento americano substancial do seu papel ativo nos negócios mundiais. Alguns membros do Congresso apregoavam o protecionismo e o nacionalismo econômicos, outros viam o direito internacional e as Nações Unidas como a nova estrela-guia da política internacional.

No início do mandato de George Herbert Walker Bush, um grupo de estrategistas e formuladores de políticas reuniu-se no Pentágono, liderados pelo Secretário de Defesa Richard Cheney, para examinar esse novo quadro da política internacional, a fim de estabelecer qual a postura dos Estados Unidos. Assumindo um enfoque realista das relações internacionais, buscou interpretar as mudanças ocorridas no mundo do pós-Guerra Fria, com o objetivo de estabelecer as novas prioridades estratégicas da política de

poder norte-americana. Esse grupo de formuladores partia do pressuposto de que os EUA estariam vivendo num sistema de característica unipolar e isso implicava assumir um papel central e hegemônico no sistema internacional por possuir um poder multidimensional incontestável e não existir nenhuma potência que tivesse condições de contrastar os interesses americanos.

Em suma, a tarefa desses especialistas foi registrada num documento denominado “Orientação do Planejamento de Defesa”¹ que apresentava no seu escopo os passos para a construção de uma Pax Americana.

Entretanto, essas idéias vazaram para a imprensa, sendo matérias do *Jornal New York Times*, e tiveram uma repercussão muito negativa, pois sofreram duras críticas por parte da classe política, dos intelectuais e da opinião pública, uma vez que as questões ali levantadas foram consideradas demasiadamente ambiciosas. Durante o último ano da Administração George H. W. Bush, entretanto, essa grande estratégia sofreu uma revisão e foi apresentada uma nova versão, publicada pelo Departamento de Defesa através do documento “Nova Estratégia de Defesa Nacional”, de 1993.

Apesar das críticas, esse projeto não foi abandonado, mas reelaborado durante a década de 90, pela terceira geração do movimento neoconservador, que manteve vivos os princípios apontados em 1992, veiculados através de artigos em revistas especializadas como *Foreign Affairs*, ou através do Think Tank como o Projeto para um Novo Século Americano - PNAC. Todo esse esforço obteve êxito, pois prosperariam anos mais tarde, convergindo para dois documentos oficiais publicados no primeiro mandato do Presidente George Walker Bush, após os ataques terroristas de Onze de Setembro, a saber: “Revisão Quadrienal de Defesa”, de setembro de 2001 e a “Estratégia de Defesa Nacional”, de setembro de 2002.

Isso posto, o artigo está dividido da seguinte forma: Inicialmente apresentamos as mudanças no cenário internacional com o fim da Guerra Fria. Na seção seguinte, analisaremos os documentos originais da “Orientação do Planejamento de Defesa de 1992”. Nas duas últimas sessões, comentaremos sobre a terceira geração dos neo conservadores e buscaremos apontar os pontos comuns com os documentos oficiais do Governo George Walker Bush, no interesse de demonstrar a influência das idéias dos estrategistas do Pentágono de 1992, na construção da agenda para estratégia americana no início do século XXI.

¹ Em inglês : Defense Planning Guidance.

O FIM DA GUERRA FRIA E A NOVA ORDEM MUNDIAL

Assinalando o fim da Guerra Fria, uma “nova ordem” mundial foi declarada pelo Presidente George Herbert Walker Bush no início da década de 90.

Desde o fim da Segunda Guerra Mundial, nenhum Presidente americano tinha enfrentado tanto em extensão como em intensidade tamanha turbulência global e o mundo com que o Governo Bush estava acostumado a lidar estava chegando ao fim e havia necessidade de definir suas prioridades.

O progressivo dismantelamento do Império soviético finalizou aproximadamente no meio do mandato de George H.W. Bush, em dezembro de 1991, o que, para Brzezinski², significou início da supremacia global americana.

Todos estes eventos demonstraram a nova realidade do cenário internacional, no qual os Estados Unidos tornaram-se a única superpotência, com poder incontestável, tanto no aspecto militar convencional e nuclear, vivendo o que Charles Krauthammer, cunhou de um momento unipolar³.

Diante desse novo panorama internacional, reuniu-se um pequeno grupo de estrategistas no Pentágono, que, sob o comando do então Secretário de Defesa, Richard Cheney, tiveram a incumbência de esboçar uma nova estratégia para guiar os Estados Unidos no exercício do papel de superpotência solitária.

O trabalho foi consubstanciado no que ficou conhecido como “Orientação do Planejamento de Defesa”, de 1992, e buscou traçar os novos objetivos da América, através do remodelamento do orçamento e do planejamento militar.

Segundo Chollette e Goldgeier, esse foi considerado o primeiro esforço do Governo para esquematizar uma estratégia depois do colapso da União Soviética e que, esboçado num primeiro momento por Zalmay Khalilzad, assistente do Subdiretor Paul Wolfowitz, acabou vazando para a imprensa, numa matéria do New York Times, da jornalista Patrick Tyler, em março de 1992.

² BRZEZINSKI, Z. *Second Chance*.p.48.

³ Esse termo está associado ao jornalista do New York Times, Charles Krauthammer que em 1990, declarou que aquele momento, logo após o fim da Guerra Fria, apresentava-se os Estados Unidos como poder incontestável, o que o levou a afirmar que o sistema assumia a forma de unipolaridade e não de multipolaridade. “[...] Trata-se de um erro imaginar que o velho mundo bipolar iria se dispersar em vários centros de poder como o Japão, a Alemanha, a China e até mesmo a enfraquecida União Soviética. O imediato pós Guerra Fria não é um mundo multipolar, e sim, unipolar e o centro do poder mundial é incontestavelmente os Estados Unidos da América. [...]. Cf Krauthammer, “The Unipolar Moment”, *Foreign Affairs*. 1990/91.

Revela essa reportagem, que estava em andamento um plano para estabelecimento de uma pax americana, cujo primeiro objetivo era prevenir a emergência de um novo rival, tanto no território que pertenceu à ex-União Soviética ou em qualquer outro lugar, que ameaçasse a segurança dos Estados Unidos. Por isso, havia a necessidade de impedir qualquer poder hostil de dominar as regiões cujos recursos pudessem transformar essa rival numa nova potência global⁴. Essa postura seria a consideração dominante que sublinharia a “Nova Estratégia de Defesa Regional”, publicada em janeiro de 1993, no final do Governo George Herbert Walker Bush.

Para os autores, a estratégia era um recado para os aliados americanos, como o Japão e a Alemanha, vistos pelo Pentágono como potenciais rivais para a dominação regional. Os estrategistas também achavam que os Estados Unidos não deveriam desmobilizar as suas tropas, pelo contrário, os mecanismos de dissuasão para potenciais competidores que aspirassem a uma posição de liderança regional e global, deveriam ser mantidos para evitar que uma potência rival tivesse o objetivo de ganhar a predominância militar no mundo.

Os Estados Unidos para manter sua liderança e garantir sua segurança deveriam salvaguardar a democracia na Rússia, apoiar a Aliança Atlântica (OTAN) para expandir as parcerias nos países da Europa Central e Oriental, permanecer forte no Pacífico, a fim de deter o crescimento da China e defender a Coreia do Sul e Taiwan. Concomitantemente a essas ações, deveriam preservar a manutenção do fornecimento de petróleo, assim como estabelecer uma política para prevenir uma corrida armamentista nuclear entre a Índia e o Paquistão.

“ORIENTAÇÃO PARA PLANEJAMENTO DE DEFESA” (1992): GUIA DE AÇÃO.

Logo em seguida ao fim do império soviético, os oficiais do Pentágono já produziam uma primeira versão de como os Estados Unidos deveriam portar-se no novo momento. Essa versão, como comentamos, ficou conhecida como a “Orientação para Planejamento de Defesa” produzida em 1992⁵.

O documento alertava para a necessidade de construir-se uma nova estratégia de segurança, que foi apresentada no final do Governo George Herbert Walker Bush pelo então Secretário de Defesa, Richard Cheney,

⁴ CHOLETE, D; J.GOLDGEIER American Between Wars. p. 43-44.

⁵ Em inglês : Defense Planning Guidance.

⁶ Em inglês : Defense Strategy for the 1990s: The Regional Defense Strategy.

intitulada de “Nova Estratégia de Defesa Regional”⁶.

Alguns temas apontados naquele documento iriam retornar na Administração de George Walker Bush, 2001, ficando claro que o principal objetivo dos Estados Unidos deveria ser o de impedir a emergência de uma superpotência rival que dominasse uma região com excedentes de recursos suficientes para gerar poder em escala global.

Em essência significava a síntese de uma revisão de postura global de qual seria a política estratégica que os Estados Unidos deveriam adotar no início da década de noventa para as regiões da Europa Ocidental, da antiga União Soviética, no leste e no sudoeste da Ásia e no Oriente Médio⁷.

Os documentos da “Orientação do Planejamento Defesa” foram liberados para conhecimento público através do “The National Security Archive”⁸.

Foram disponibilizados slides, esboços e alguns textos vazados na imprensa americana através do New York Times, no total de 14 arquivos, como também o relatório do Secretário de Defesa, Richard Cheney de 1993, intitulado de ‘Estratégia de Defesa Regional’.

Do total desses arquivos abordaremos e comentaremos cinco, os quais intitulamos arbitrariamente de:

- Documento 1: ‘Slides do Planejamento para a Mudança Estratégica’;
- Documento 2: ‘Primeiro Esboço da Orientação do Planejamento de Defesa - 03/09/1991’;
- Documento 3: ‘Segundo Esboço da Orientação do Planejamento de Defesa - 18/02/1992’ ; Documento 4: ‘The New York Times - 08/03/1992’ e por último;
- Documento 5 : ‘Estratégia de Defesa Nacional’

7 DINIZ, E. Encerrando a Guerra Fria: revisão da postura global. *Conjuntura Internacional*. 5 de outubro de 2004.p5.

8 The National Security Archive : é um instituto de pesquisa não governamental localizado na Universidade George Washington. Esta instituição publica documentos governamentais que não tenham mais o selo de confidenciais os quais são obtidos através de vários métodos como Freedom of Information Act, Mandatory Declassification Review, Presidential Paper Collections. O trabalho junto às agencias governamentais é obter documentos para ajudar a elucidar o processo decisório do governo e fornecer o contexto histórico destas decisões. Cf: The National Security Archive. Disponível em: http://www.gwu.edu/~nsarchiv/nsa/the_archive.html. Acesso em: 10. Dez. 2009.

DOCUMENTO 1: 'SLIDES DO PLANEJAMENTO PARA A MUDANÇA ESTRATÉGICA'⁹

Neste painel está a apresentação do então sub Secretário para a Política de Defesa, Paul Wolfowitz na palestra para o Sub Secretário Donald J. Atwood, da Comissão de Recursos para o Planejamento de Defesa. O texto fornece uma visão panorâmica do processo de preparação para o planejamento de defesa do ano fiscal que abrangeria o período de 1994/1998.

O documento foi esquematizado para apontar três temas considerados de suma importância: (1) as lições que deveriam ser extraídas da experiência da Guerra do Golfo em 1991, (b) os desafios de segurança regional que se apresentavam na forma das novas ameaças e (c) as implicações da revolução tecnológica militar.

Os três aspectos seriam considerados os pontos nevrálgicos dentro do planejamento de defesa na década de 90 e apontam os objetivos políticos e militares que deveriam ser avaliados após exaustivos debates através de revistas especializadas e de think tank. O período estabelecido é do outono de 1989 até 21 de fevereiro de 1991, coincidentemente na véspera da queda do Muro de Berlim e após a derrota de Saddam Hussein na Primeira Guerra do Golfo. No primeiro slide já é colocada a necessidade da construção de um manual de um novo planejamento de defesa por conta das mudanças no cenário internacional, como por exemplo: a) a redução da ameaça do poder soviético que já apresentava sinais de exaustão no início da década de noventa e, b) o surgimento de novos focos de ameaças regionais no sudeste da Ásia. Neste mapa eles apontam que o final da nova estratégia de defesa estaria encerrada em 21 de fevereiro de 1991.

DOCUMENTO 2: 'PRIMEIRO ESBOÇO DA ORIENTAÇÃO DO PLANEJAMENTO DE DEFESA – 03 /09/ 1991'¹⁰

O segundo documento é considerado o primeiro esboço da Orientação

⁹ BURR, W. "Prevent the Reemergence of a New Rival". Disponível em: <http://www.gwu.edu/~nsarchive/nukevault/ebb245/index.html#doc3>. Acesso em: 10. Dez.2009. Cf. Anexo A. p. 231.

¹⁰ BURR, W. "Prevent the Reemergence of a New Rival". Disponível em: <http://www.gwu.edu/~nsarchive/nukevault/ebb245/index.html#doc2>. Acesso em: 10. Dez.2009.

do Planejamento de Defesa. Notar que foi lançado em 03 de setembro de 1991, às vésperas do desaparecimento da União Soviética, que ocorreria três meses depois.

Ele vem assinado por três especialistas, que, assim como Paul Wolfowitz, foram alunos de Albert Wohlstetter ¹¹, a saber: Abram N. Shulsky ¹², Paul Kozemchak ¹³ e Andre R. Hoehn ¹⁴.

A primeira parte do documento é assinada por Abram Shulsky; verifica-se de imediato que a análise elaborada pelo especialista baseia-se nos fatos do fim da hegemonia soviética sobre os países do leste europeu, identificada com a retirada das tropas da Hungria, da Tchecoslováquia, e o planejamento de retirada da Alemanha Oriental e da Polônia. Além do descrédito do comunismo como ideologia e a crise econômica e política enfrentada pela União Soviética, os Estados Unidos, no final do ano de 1991, já deveriam ser considerados como a única superpotência dominante. Gozando de um poder político e militar sem precedentes nesse último século, a Shulsky esta situação obrigaria a uma revisão dos objetivos políticos e militares no documento original.

Em seguida, na página cinco, na letra (s), continua argumentando que o outro objetivo político militar tem de direcionar-se para as fontes de conflito regionais que causam instabilidade, a fim de promover o respeito pelas leis

¹¹ ALBERT WOHLSTETTER: Considerado um dos maiores intelectuais sobre estratégia nuclear no século XX, influenciou os principais estrategistas do movimento neoconservador, alguns dos quais foram seus alunos e estiveram envolvidos na elaboração do projeto do Pentágono, denominado "Orientação de Planejamento de Defesa", em 1992. Entre estes, encontramos Paul Wolfowitz, Richard Pearle, Zalmay Khalilzad e Paul Kozemchak. As preocupações do matemático em relação à melhoria tecnológica dos mísseis balísticos, repercutirá na revolução dos assuntos militares e na transformação das Forças Americanas no Governo George Walker Bush, através do seu Secretário Donald Rumsfeld.

ZALMAY KHALIZAD: Trabalhou com Paul Wolfowitz na Administração Reagan, e escreveu o primeiro esboço e foi o relator do documento "Orientação de Planejamento da Defesa" de 1991 que vazou para a imprensa americana. Cf. MANN, J. Rise of The Vulcans. p.113 e 199.

¹² ABRAMN. SHULSKY: É um scholar em assuntos sobre inteligência e atuou como Conselheiro no Pentágono durante o Governo George Walker Bush, chefiando o controvertido Office of Special Plans (OSP) que foi acusado de distorcer documentos para sustentar a ação na Guerra do Iraque. Cf. Institute for Policy Studies. Disponível em <http://www.ips-dc.org/>

¹³ PAUL KOZEMCHAK: Funcionário do DARPA - Defense Advanced Research Projects Agency. Foi criado em 1958 como a Advanced Research Projects Agency (ARPA). Os políticos e as comunidades de defesa reconheceram a necessidade de uma organização de estratégia de alto nível para formular e executar projetos de P & D que iriam expandir as fronteiras da tecnologia para além das necessidades imediatas e específicas do serviço Militar e seus laboratórios. A Agência tem como principal missão manter a superioridade tecnológica militar e impedir qualquer surpresa tecnológica que possa atingir a segurança nacional.

¹⁴ ANDREW R HOEHN: Atualmente Diretor RAND Project AIR FORCE (PAF) desde Outubro de 2006. Durante seis anos, no período de 1998 a 2004 atuou como Assistente para Assuntos Estratégicos no Departamento de Defesa. Cf. RAND. Disponível em http://www.rand.org/hoehn_andrew_r.html

internacionais e expandir as formas democráticas de governo, acompanhadas do desenvolvimento do sistema econômico de livre mercado. O especialista continua o seu argumento dizendo que os Estados Unidos, nesse novo cenário, permanecem com a responsabilidade de impedir que qualquer ameaça aos interesses americanos ou aos aliados causem desequilíbrio nas relações internacionais. Os interesses apontados pelo especialista são o acesso às matérias-primas vitais, como o petróleo do Golfo Pérsico e o perigo da proliferação de armamentos nucleares e mísseis balísticos. Encerra seus comentários apontando que a ordem mundial terá nos Estados Unidos o fator estabilizador.

Na seção “Novas Tecnologias e Nova Estratégia de Defesa”, encontramos Kozemchac argumentando que a superioridade tecnológica que foi decisiva para o sucesso na Guerra do Golfo e que a manutenção dessa vantagem em face das reduções da estrutura de força, da base industrial de defesa e a proliferação da tecnologia no meio-ambiente global, é o primeiro objetivo desse programa. E apontam dois objetivos-chave para o período 1994/1999: (a) os Estados devem perseguir agressivamente a inovação tecnológica e (b) incorporar os resultados de tais inovações nas unidades militares.

Kozemchac assevera que os Estados Unidos devem continuar no mínimo uma geração à frente no desenvolvimento de tecnologia de armamentos e que a futura geração de soldados do Exército, da Marinha e da Força Aérea deve ter a mesma vantagem qualitativa sobre os seus oponentes como ocorreu na Operação Tempestade no Deserto. Para que isso seja alcançado, diz o documento, os Estados Unidos devem manter um robusto programa de pesquisa e desenvolvimento e que os investimentos de inovação devem alcançar níveis que permitam ao país dominar a revolução tecnológica e militar naquele momento e num futuro próximo.

O especialista aponta alguns aspectos tecnológicos que deveriam ser atendidos: (a) por um rede automatizada integrada para planejamento de contingência que permitiria aos Comandantes militares e sua equipe avaliar, visualizar os resultados das ações simuladas dos exercícios dos planos de campanha e (b) por sistemas de planejamento, apoiados por uma rede de vigilância local e global de comunicação para que houvesse avaliação, planejamento e execução do plano de ataque em ‘qualquer hora, qualquer lugar’, próximo ao tempo real.

Para Kozemchek:

Agora, nós podemos ver alvos que não podemos

¹⁵KOZEMCHACK. In: “New Technologies and The New Defense Strategy” p.14. BURR, W. “Prevent the Reemergence of a New Rival”. Disponível em: <http://www.gwu.edu/~nsarchiv/nukevault/ebb245/doc02.pdf>. Acesso em: 10 Dez. 2009.

destruir, e destruir alvos que não podemos ver. Nós queremos forças militares e armas que tenham esses dois critérios – tudo sobrevive, exceto nosso alvo.¹⁵

DOCUMENTO 3: ‘SEGUNDO ESBOÇO DA ORIENTAÇÃO DO PLANEJAMENTO DE DEFESA – 18 /02/1992’¹⁶

O terceiro documento foi escrito após o desaparecimento da União Soviética; algumas das suas passagens mais polêmicas vazaram na imprensa, precisamente no Jornal The New York Times em 08 de março de 1992.

Na letra (A) da seção “objetivo político da segurança nacional” afirma-se que, no meio da nova era de mudanças essenciais, a liderança dos Estados Unidos deverá manter-se em vigor e permanecerá constantemente competitiva e aponta os objetivos fundamentais: 1] a primeira prioridade é que a sobrevivência dos Estados Unidos como país livre e independente deverá manter intacto os valores fundamentais e a segurança das instituições e pessoas; 2] orienta a manutenção da promoção e expansão dos ideais políticos e econômicos: democracia e livre-mercado; 3] manutenção da segurança nacional, regional e global

Na seção “objetivos da estratégia de defesa”, na letra (S), encontramos a passagem que causou polêmica: o documento aponta que o primeiro objetivo da estratégia dos Estados Unidos no mundo do Pós-Guerra Fria seria impedir o surgimento de um novo rival no território da ex-União Soviética. Continua a argumentação afirmando que esta é uma consideração que está sustentando a nova estratégia de defesa nacional e requer que os Estados Unidos esforcem-se para impedir que qualquer potência dominasse regiões cujos recursos permitissem que ela se tornasse um poder global. O documento aponta as seguintes regiões: Europa Ocidental, leste da Ásia, o território que foi dominado pela União Soviética e o sudoeste da Ásia.

Os aspectos adicionais que acompanham essa ideia central são as seguintes: (a) Os Estados Unidos devem apresentar a liderança necessária para estabelecer e proteger a nova ordem que estava surgindo, convencendo potenciais competidores de que não necessitavam aspirar a uma posição mais agressiva para proteger os seus legítimos interesses. (b) O outro ponto é que os Estados Unidos devem desencorajar outras nações de industrialização avançada em desafiar a liderança americana ou procurarem estabelecer uma ordem política e econômica regional. (c) O terceiro aspecto é que os Estados Unidos devem manter mecanismos para dissuadir potenciais competidores

¹⁶ BURR, W. “Prevent the Reemergence of a New Rival”. Disponível em: http://www.gwu.edu/~nsarchiv/nukevault/ebb245/doc03_full.pdf. Acesso em: 10 Dez.2009.

de aspirarem a um maior espaço regional ou a buscarem uma dominação no globo como um todo.

DOCUMENTO 4: 'THE NEW YORK TIMES - 08/03/1992' ¹⁷

O esboço de 18 de fevereiro de 1992 vaza para a grande imprensa americana, sendo liberado para o conhecimento público através da matéria do Jornal The New York Times, assinada pela jornalista Patrick Tyler.

Ela expôs os mesmos objetivos do primeiro esboço e acrescentou que os estrategistas do Pentágono não acreditavam na possibilidade de que ocorresse um desafio convencional global contra os Estados Unidos e o Ocidente vindo do coração da Eurásia, pois era muito improvável que surgisse uma liderança que tivesse condições de substituir a antiga União Soviética. Aduziu que dentro das ações estratégicas estava previsto que os Estados Unidos deveriam manter o status de potência militar de primeira grandeza na região do sudoeste da Ásia, aumentando e fortalecendo o relacionamento político e econômico ao longo da costa do Pacífico.

Em relação ao Oriente Médio e ao Sudoeste da Ásia, o objetivo político era de manter a presença militar americana na região a fim de preservar o acesso ao petróleo. O exemplo mais claro foi demonstrado na invasão ao Iraque na Guerra do Golfo.¹⁸

Na página central da matéria, apresentam-se cinco cenários como passíveis de turbulências políticas e crises regionais, e que, por isso, havia necessidade de se estudar a situação regional a fim de estabelecer uma estratégia condizente com o local. Os cenários contemplavam os seguintes Estados:

O primeiro é em relação a Cuba e à Coreia do Norte, no momento pós-Guerra Fria; com o desmoronamento da União Soviética, os formuladores do plano temiam que ambos tomassem alguma atitude irracional em relação aos Estados Unidos.

O segundo cenário refere-se ao Iraque, à Coreia do Norte, ao Paquistão e ao Irã, em que postula uma ação militar dos Estados Unidos para prevenir

¹⁷ TAYLOR, P. U.S. Strategy Plan Calls for insuring no rivals develop. The New York Times, March, 08, 1992.p.14. Cf. BURR, W. "Prevent the Reemergence of a New Rival". Disponível em: <http://www.gwu.edu/~nsarchiv>. Acesso em 10 Dez.2009.

¹⁸ EXCERPTS FROM PENTAGON'S PLAN. 'Prevent the Re Emergence of New Rival' . The New York Times, March 7, 1992. Disponível em: <http://www.nytimes.com/1992/03/08> Acesso em: 20.Nov.2009.

o desenvolvimento de armas nucleares.

No terceiro cenário, os Estados Unidos devem continuar apontando as armas nucleares para a Rússia ou outros adversários nucleares.

O quarto cenário aponta que os Estados Unidos devem manter sua forte presença na Europa por meio da OTAN, a fim de estender o compromisso de defesa do Ocidente para dentro do leste europeu.

Finalizando, o quinto cenário orienta os Estados Unidos deveriam manter-se atentos em relação ao Japão e à Coreia, pois existia uma ameaça potencial de desestabilização no Extremo Oriente em virtude da percepção de que ambos estariam buscando uma melhoria na posição de potências regionais.

Em suma, podemos, diante da leitura parcial desses documentos, elencar os pontos cardeais, os quais estarão presentes em toda discussão sobre a grande estratégia dos Estados Unidos ao longo da década de noventa, cujo objetivo principal era impedir o surgimento de qualquer potência inimiga de tornar-se hegemônica em áreas de interesses estratégicos americanos.

Os autores do plano argumentavam que os Estados Unidos deveriam agir da seguinte maneira:

Estabelecer investimentos na área da defesa para desenvolver uma revolução tecnológico-militar, a fim de preservar a superioridade no desenvolvimento de sistemas de armamentos de última geração, como, por exemplo, munições inteligentes.

Sustentar a presença dos Estados Unidos em terra, ar e mar para manter suas forças nos áreas mais importantes estrategicamente, tendo condições de responder às crises políticas que surjam nessas regiões e que poderão afetar os interesses americanos. Em outras palavras, é manter o livre acesso a mercados e áreas com produção de matéria prima energética.

Preservar uma menor força de dissuasão nuclear, mas que essa força tenha condições de garantir a sobrevivência dos Estados Unidos, dando condições de manter o regime global, afiançando a segurança e possa detendo as forças nucleares da Rússia.

Desenvolver um sistema de defesa de mísseis que tenha condições de atuar como um escudo contra qualquer lançamento acidental ou limitar os ataques dos Estados fora-da-lei.

Manter a capacidade de reconstituir as forças militares em situações em que uma potência hegemônica regional torne-se uma ameaça global.

Estimular uma política a fim de integrar as novas democracias surgidas no antigo condomínio soviético, atraindo-as para dentro do sistema político liderado pelos EUA.

Trabalhar com os aliados europeus na OTAN e estar pronto para agir

unilateralmente ou com somente poucas nações, quando a ação multilateral e cooperativa for muito vagarosa na tomada de decisões a fim de proteger os interesses vitais dos Estados Unidos.

DOCUMENTO 5 : 'ESTRATÉGIA DE DEFESA REGIONAL' ¹⁹

Esse documento, resultado do trabalho da "Orientação do Planejamento da Defesa" de 1992, foi publicado em janeiro de 1993 na 'Estratégia de Defesa Regional' sob a liderança do então Secretário de Defesa, Richard Cheney. Está dividido em três seções: I - Objetivo político de Defesa, II - A Estratégia Regional de Defesa, e III - Os desafios e objetivos regionais.

Verificamos de imediato que, na introdução declara que, com o fim da Guerra Fria, os Estados Unidos têm a oportunidade de manter e construir uma segurança global sem precedentes dentro dos ideais democráticos. Percebem que com o fim da Guerra, não existe ameaça global alguma e que as alianças construídas durante a Guerra Fria na estratégia de contenção permitem os Estados Unidos liderarem e moldarem a nova realidade que se apresenta a fim de preservar as conquistas realizadas.

Declara, reafirmando a percepção da "Orientação do Planejamento de Defesa", que os Estados Unidos devem impedir que as potências hostis não-democráticas dominem as regiões críticas aos interesses americanos. Continua argumentando que o país tem o interesse de agir coletivamente, mas em algumas oportunidades, não havendo tempo hábil, os Estados Unidos deverão agir sozinhos.

Já naquele ano, 1993, por causa da desmobilização das tropas americanas no exterior devido ao fim da Guerra Fria, o documento entendia a necessidade de estabelecer uma estratégia de baixo custo, mas advertia que a sociedade americana não poderia desenvolver-se se estivesse assediada pelas crises externas, por isso, alertavam que os Estados Unidos não deveriam desperdiçar todo o sistema de segurança construído com grande sacrifício durante a Guerra Fria.

Adverte que a desmobilização das tropas, incluindo pessoal militar e civil, reduziria as forças sensivelmente e desestruturaria o poder militar, atingindo os níveis mais baixos do que antes da Guerra da Coreia e o orçamento da defesa reproduziria o mais baixo percentual do PIB desde o ataque de Pearl Harbour. Continua advertindo que os Estados Unidos

¹⁹ ESTRATÉGIA DE DEFESA REGIONAL. Cf. BURR, W. "Prevent the Reemergence of a New Rival". Disponível em: <http://www.gwu.edu/~nsarchiv/nukevault/ebb245/doc15.pdf>. Acesso em: 10.Dez.2009.

devem manter a capacidade das suas forças militares para fazer face às novas ameaças, pois o mundo permanece imprevisível e bem armado e as causas dos conflitos permanecem.

Reprisando as advertências e orientações do guia de planejamento de defesa, apontavam os seguintes pontos cardeais:

- a) Deter e derrotar o ataque vindo de qualquer fonte contra os Estados Unidos e os seus cidadãos, e para honrar nossa História [...].
- b) O segundo objetivo é fortalecer e estender sistemas de defesa que una as nações democráticas para o objetivo comum de defesa contra o agressão, construção de hábitos de cooperação e escapar da renacionalização de um política de segurança e fornecer uma segurança com baixo custo e risco para todos.
- c) O terceiro é impedir qualquer nação hostil de dominar uma região critica aos interesses dos Estados Unidos, como também fortalecer barreiras contra a emergência de uma ameaça global. Essas regiões incluem Europa, Ásia, Oriente Médio, Golfo Pérsico e a America Latina.
- d) O quarto objetivo é ajudar a impedir o conflito reduzindo as fontes de instabilidade regional, e limitar a violência devendo incentivar o desenvolvimento da democracia, abertura de mercados. [...] o, Departamento de Defesa deve apoiar a luta contra o trafico de drogas, terrorismo e outros eventos que ameacem a democracia. [tradução nossa].²⁰

MOVIMENTO NEOCONSERVADOR: TERCEIRA GERAÇÃO - ANOS 90.

Na metade da década de noventa, durante os anos Clinton, as idéias discutidas em 1992 na “Orientação Planejamento de Defesa” e que foram adotadas na “Estratégia de Defesa Regional” demonstraram estarem ainda vivas. Elas ressurgem através da manifestação do da terceira geração dos neoconservadores²¹ que estavam estabelecidos dentro do Partido Republicano.

²⁰ ESTRATÉGIA DE DEFESA REGIONAL. “I- Defense Policy Goals”. p.3. Cf. BURR, W. “Prevent the Reemergence of a New Rival”. Disponível em: <http://www.gwu.edu/~nsarchiv/ukevault/ebb245/doc15.pdf>. Acesso em: 10. Dez. 2009.

²¹ Terceira Geração de Neoconservadores: Os mais jovens neo conservadores, como William Kristol, filho de Irving Kristol, Robert Kagan, Elliot Abrams e Charles Krauthammer assumem a liderança do movimento que estava sendo conduzido por Irving Kristol e Norman Podhoretz. Cf. EHRMAN, J. The Rise of NeoConservatism. p.174.

O novo grupo, liderado por William Kristol juntamente com Robert Kagan, ressuscitou o movimento através de duas iniciativas: o lançamento da Revista “Weekley Standard” e a inauguração do think tank a que eles denominaram de “Project for The New America Century” (PNAC). De imediato, com o lançamento da página no site, iniciam com críticas à política externa do Presidente Clinton, pois a consideram sem rumo e incoerente.

Em 2000, nas vésperas da decisão da corrida para a Casa Branca, lançam um artigo intitulado “Reconstrução para as Defesas da América”, que contava com Paul Wolfowitz, Donald Rumsfeld, Jeb Bush e outros intelectuais do movimento que reiteraria as orientações apresentadas pelos estrategistas do Pentágono em 1992.

As principais posições desse novo grupo de neoconservadores foram estabelecidas em artigo na *Foreign Affairs*, repetidas nos princípios do PNAC, quais sejam: (a) o poder americano seria o promotor do bem, (b) os Estados Unidos deveriam remodelar o mundo, a fim de não ser dominado por potências hostis, (c) os Estados Unidos deveriam agir unilateralmente quando e se necessário.²²

Esses autores defendiam uma “hegemonia benevolente” sob a liderança dos Estados Unidos cuja política deveria resistir ou impedir a ascensão de ditadores e ideologias hostis aos interesses americanos. Tal política deveria apoiar-se nos princípios liberais democráticos e prover de assistência aqueles que lutavam contra as manifestações mais extremadas da maldade humana.

Nessa nova agenda neoconservadora, em vez de privilegiarem as instituições internacionais, Kristol e Kagan enfatizaram três instrumentos para a projeção do poder dos Estados Unidos: (a) superioridade militar esmagadora; (b) dedicação renovada às alianças dos Estados Unidos; (c) defesa por mísseis como meio de proteger o solo americano de contra-ataques.

Defendiam explicitamente uma mudança de regime como componente central da sua política neo-reaganista e sustentavam essa argumentação, pois entendiam que era impossível fazer com que regimes tirânicos seguissem regras civilizadas mediante acordos e somente a redemocratização poderia garantir a submissão e convergência de interesses.

Para Kristol e Kagan, os Estados Unidos erraram no início dos anos noventa na Guerra do Golfo em não prosseguir até Bagdá para derrubar Saddam Hussein, como também criticaram as forças da OTAN que

²² VAISSE, J. Was Irving Kristol a Neoconservative? Disponível em: www.foreignpolicy.com/articles/2009/09/23.html

deveriam ter seguido além de Kosovo para depor Misolevic na Sérvia.

Defendiam não somente as mudanças de regime político nos Estados denominados de malévolos, como Iraque, Coréia do Norte e Irã, mas também na China, que, até então, antes dos ataques terroristas do Onze de Setembro, era considerada a principal componente.

Para Fukuyama, a agenda de Kristol e Kagan tornou-se indelevelmente associada ao Governo George Walker Bush, pois, segundo o autor, influenciou e definiu a política externa neoconservadora.²³

Projeto de um Novo Século Americano: Declaração de Princípios.

O “Projeto para o novo Século Americano” inaugurado em junho de 1997, na declaração de seus princípios, pelo grupo²⁴ de neo conservadores declara que o objetivo da Instituição é mudar a situação, ou seja, apoiar o restabelecimento da liderança global americana que liderou a vitória do Ocidente na Guerra Fria.

Para esta nova geração de neo conservadores, a América se deparava com uma oportunidade de remodelar o sistema internacional, haja vista sua proeminência política, militar e econômica. O problema era que os Estados Unidos, naquele momento, além de não estarem realizando investimentos nas áreas militares, já comentados em 1992, o Governo Clinton estava promovendo cortes no orçamento da defesa, o que, para os autores, teria como consequência o comprometimento da habilidade da nação de enfrentar as novas ameaças.

Relembrem que para manter a liderança, os Estados Unidos deveriam recuperar as ações do Governo Reagan. Como segue:

Parece que sempre nos esquecemos dos elementos essenciais do sucesso da Administração Reagan: [1] uma força militar forte e preparada para desafios presentes e futuros; [2] uma política externa corajosa que promoveu os princípios da América no exterior e uma liderança nacional que aceitou as responsabilidades globais dos Estados Unidos. É claro que os Estados Unidos devem

²³ FUKUYAMA, F. *America at the crossroads: democracy, power, and the neoconservative legacy*.p.40-41.

²⁴ Entre o membros mais influentes encontramos: Elliott Abrams; William J. Bennett; Jeb Bush; Dick Cheney; Eliot A. Cohen; Aaron Friedberg; Francis Fukuyama; Fred C. Ikle; Donald Kagan; Zalmay Khalilzad; I. Lewis Libby; Norman Podhoretz; Dan Quayle; Donald Rumsfeld e Paul Wolfowitz. Disponível em: <http://newamericancentury.org/statementofprinciples.html>. Acesso em : 28 de março de 2009.

ser prudentes em como exercitar o seu poder, mas não podemos escapar das responsabilidades de uma liderança global ou dos custos que estão ligados ao exercício desta. A América tem uma responsabilidade global na manutenção na Europa, Ásia e Oriente Médio [...] se nos esquivarmos de nossas responsabilidades, atrairemos os desafios para os nossos interesses fundamentais²⁵

PROJETO DE UM NOVO SÉCULO AMERICANO: RECONSTRUINDO A DEFESA DAS AMÉRICAS.

Em 2000 foi publicado o artigo “Reconstruindo a Defesa das Américas” com o objetivo de discutir uma nova revisão de defesa, a fim de que os Estados Unidos pudessem manter o exercício da sua liderança. Os autores²⁶ percebem uma ausência de um novo planejamento de defesa para os Estados Unidos, pois desde o fim da Guerra Fria o país está lutando para formular uma coerente estratégia de segurança nacional que mantenha a prevalência do poder americano nas novas realidades do século XXI.²⁷

As críticas estão baseadas no fato de que mesmo após as vitórias no último século, duas Guerras Mundiais, a Guerra Fria e a Guerra do Golfo, os Estados Unidos encontram-se na posição do único líder poderoso, mas vivem uma situação paradoxal. Isto é, enquanto o poder americano e a sua influencia estão no apogeu, as Forças Armadas dos Estados Unidos tinham perdido o dinamismo e estavam demonstrando fadiga e exaustão.

Dirigem suas críticas ao Governo Clinton, pela redução do contingente das Forças Armadas no patamar de 3% do PIB, ou seja, próximos dos valores do início dos anos 90.

A necessidade de uma renovação está vinculada à mudança do cenário internacional, pois os Estados Unidos saíram de um mundo bipolar para um mundo que é tendencialmente unipolar e a América é a única superpotência

²⁵ PROJETO PARA O NOVO SÉCULO AMERICANO. Declaração de Princípios. Disponível em: <http://newamericancentury.org/statementofprinciples.html>. Acesso em: 10. Set.2005.

²⁶ São diversos autores envolvidos no Projeto e que participaram da discussão da nova revisão de defesa. Entre eles podemos apontar: Eliot Cohen, Donald Kagan, Fred Kagan, Robert Kagan, William Kristol, I. Lewis Libby, Mackubin Owens e Paul Wolfowitz. Cf. PROJETO PARA O NOVO SÉCULO AMERICANO. Reconstruindo a Defesa para as Américas. Disponível em: <http://newamericancentury.org/RebuildingAmericasDefenses.pdf>. Acesso em: 10. Set.2005.

²⁷ PROJETO PARA O NOVO SÉCULO AMERICANO. Reconstruindo a Defesa para as Américas. Disponível em: <http://newamericancentury.org/RebuildingAmericasDefenses.pdf>. Acesso em: 10. Set.2005

global e multidimensional.

O objetivo estratégico utilizado na Guerra Fria para deter o expansionismo soviético, hoje é substituído para preservar o meio ambiente da segurança internacional, útil para os interesses e ideais americanos. Afirmavam os autores na ocasião, que a tarefa é garantir e expandir as zonas de paz democráticas para deter o surgimento de um novo competidor, defender as regiões-chave como a Europa, o leste da Ásia e o Oriente Médio e preservar a preeminência na maneira de fazer a guerra com o domínio das novas tecnologias.

De 1945 até 1990, as Forças Armadas dos Estados Unidos estavam preparadas para um único inimigo ou uma guerra global única através de vários teatros, e, no novo século, a perspectiva é de uma variedade de teatros de guerra ao redor do globo, contra adversários distintos, possuindo separados e diferentes objetivos.

Durante a Guerra Fria, o principal teatro da rivalidade entre os Estados Unidos e a União Soviética, o centro de gravidade estratégico, era a Europa, região onde os Estados Unidos e a OTAN estavam preparados com forças convencionais e estratégicas para expulsar um ataque soviético.²⁸

No século XXI, o novo centro estratégico mudou para o leste da Ásia e as missões para as Forças Armadas americanas não só diminuíram como mudaram, pois as novas ameaças têm novos endereços, são regionalizadas e possuem características diferentes.

Esses aspectos representam os motivos da necessidade de uma urgente revisão de defesa, e esta tem de ser feita tendo como meta atender a quatro aspectos: a) manter a defesa interna; b) ter condições de lutar e vencer múltiplas guerras de grande escala; c) liderar operações de paz e, por último, d) realizar a transformação das Forças Armadas.²⁹

GOVERNO GEORGE W. BUSH: ESTRATÉGIA DE SEGURANÇA NACIONAL.

No primeiro mandato do Presidente Bush, os EUA foram atacados

²⁸ PROJETO PARA O NOVO SÉCULO AMERICANO. Reconstruindo a Defesa para as Américas. p.3 Disponível em: <http://newamericancentury.org/RebuildingAmericasDefenses.pdf>. Acesso em: 10. Set.2005.

²⁹ PROJETO PARA O NOVO SÉCULO AMERICANO. Reconstruindo a Defesa para as Américas. p.6 Disponível em: <http://newamericancentury.org/RebuildingAmericasDefenses.pdf>. Acesso em: 10.Set.2005.

em seu próprio território pelo grupo islâmico radical Al Qaeda, o que fez com o Governo Bush reagisse àquele evento com o anúncio de uma nova doutrina estratégica de ação preventiva, que levaria a guerra até o inimigo em substituição às velhas estratégias da Guerra Fria, como a doutrina da contenção ou dissuasão. A invasão do Afeganistão, depondo o regime talibã, que teria dado abrigo ao Al-Qaeda, e a invasão do Iraque, com a alegação de que Sadam Hussein possuía ou estava planejando adquirir armas de destruição em massa, foram os resultados dessa nova estratégia.³⁰

A nova doutrina foi anunciada em forma de discursos, declarações políticas como as do State of Union, palestras em West Point em 2002, discursos no American Enterprise Institute³¹ e na formulação do The National Security Strategy of The United States, publicado em setembro de 2002.

Uma das características dessa nova doutrina foi adotar uma postura unilateralista, baseada nas idéias contidas na “Orientação do Planejamento de Defesa” de 1992, o qual afirmava que os EUA teriam o compromisso de manter um mundo unipolarizado, o que significou o interesse de não ter nenhum concorrente à altura, ou seja, sem os EUA nenhuma coalizão de grandes potências lograria conquistar uma posição hegemônica.

Em outras palavras, os Estados Unidos não buscariam segurança por intermédio de uma estratégia realista, nem atuariam em sistema global de equilíbrio de poder, ou tampouco buscariam uma estratégia liberal em que as instituições, a democracia e os mercados integrados acabariam por reduzir a importância da política de poder. O objetivo era manter os EUA mais poderosos do que quaisquer outros Estados importantes no que tangesse às questões de segurança e rivalidade estratégica.³²

³⁰ FUKUYAMA, F. *America at the crossroads: democracy, power, and the neoconservative legacy*. p. 3.

³¹ AMERICAN ENTERPRISE INSTITUTE: Este é um think tank que sustentou intelectualmente o Governo Bush a ponto de ser esta instituição reconhecida pelos serviços prestados na formulação de ideias que ajudaram os Estados Unidos a enfrentar os seus desafios. Discurso do Presidente Bush no AEI “...No American Enterprise Institute, encontramos as mais sofisticadas mentes de nosso país e que estão trabalhando neste momento em um dos nossos maiores desafios. Vocês fizeram um bom trabalho [...] e quero agradecer-lhes pelos serviços prestados ao nosso país ao longo desses sessenta anos e particularmente a este Governo...”. Cf THE WHITE HOUSE PRESIDENT GEORGE W BUSH - President Discusses the Future of Iraq. Release Office of The Press Secretary, Feb, 26, 2003. Available in <http://www.whitehouse./news/releases/2003/02/print/20030226-11.html>
O American Enterprise Institute for Public Policy Research (AEI) foi fundado em 1943 e se dedica a preservar e fortalecer as fundações da liberdade a saber: manter um governo limitado, incentivar iniciativa privada e uma forte política externa de defesa nacional. Cf. TEIXEIRA. Os Think Tanks e sua influencia na política externa dos EUA. p.202.

³² Esse objetivo foi mencionado pela primeira vez no final do Governo Bush, pai, em um memorando do Pentágono, que vazou para a imprensa, de autoria do Secretário Adjunto da Defesa, Paul Wolfowitz, que afirmou na ocasião que com a derrocada da ex URSS, os EUA deveriam evitar a ascensão de concorrentes equiparáveis na Europa e na Ásia Cf. IKENBERRY, *Ambição Imperial*. p.28.

Quanto às análises das ameaças globais e a forma pela qual elas deveriam ser combatidas, entendiam que estavam enfrentando uma nova realidade, isto é, os surgimentos de grupos terroristas, possivelmente auxiliados por Estados delinquentes, os quais poderiam adquirir armas nucleares, químicas e biológicas e assim infligir uma destruição catastrófica. Essas idéias podem ser verificadas na declaração do Presidente Bush na Academia de West Point, em 01 de Junho de 2002, que faz parte do documento “Estratégia de Segurança Nacional”.

Novos desafios surgiram a partir dos Estados “delinquentes” e dos ataques terroristas, cujas ameaças não conseguem rivalizar com o alto poder destrutivo do antigo Império Soviético. Contudo, a natureza e as motivações desses novos adversários, a sua determinação em obterem condições de aumentar o seu poder destrutivo, até agora disponíveis apenas aos Estados mais poderosos do mundo, apontam que provavelmente terão acesso às armas de destruição em massa. A década de noventa testemunhou a emergência de um pequeno número de Estados delinquentes que, de diferentes maneiras, partilham dos mesmos valores e do mesmo sentimento que é o ódio aos Estados Unidos.³³

Seguindo as orientações do documento “Quadrienal Revisão de Defesa”, a nova estratégia sustenta que a concepção adotada na Guerra Fria, que se apoiava no conceito de coibição, está ultrapassada, pois esse conceito opera de forma conjunta com o conceito de soberania e equilíbrio de poder. A velha estratégia defensiva de construir mísseis e outras armas capazes de sobreviver a um primeiro ataque, e serem em seguida utilizadas em retaliação para punir o agressor, não mais constitui garantia de segurança, pois o ataque terrorista não está sendo representado por outras grandes potências e, sim, por redes subversivas internacionais sem residência fixa.

Por isso, a única opção seria manter uma atitude ofensiva e teria, portanto, que ser preemptiva e até mesmo preventiva, isto é, combatendo potenciais ameaças, antes que possam se transformar em um enorme problema. As velhas estratégias realistas e liberais que sustentaram a Doutrina de Contenção esgotaram-se, pois o ataque no Onze de Setembro demonstrou que estamos vivendo em um mundo de ameaças assimétricas.³⁴

O Secretário de Defesa, Donald Rumsfeld, em seu artigo “Transforming the Military”, publicado na Revista Foreign Affairs em 2002 demonstra a

³³ BUSH, G. V - Prevent our Enemies from Threatening Us, Our Allies, and Our Friends with Weapons of Mass Destruction.13-14. Cf. THE NATIONAL SECURITY STRATEGY OF THE UNITED STATES, September, 2002. Available: <http://www.whitehouse.gov/nsc/nss.html>

³⁴ IKENBERRY, A Ambição Imperial. pp.32.

adoção das idéias apontados dez anos antes no esboço da “Orientação para Planejamento de Defesa”.

Ao analisar as diferenças do mundo da Guerra Fria e do pós-Guerra Fria, Rumsfeld observa que as novas ameaças surgidas no rastro do desaparecimento da União Soviética implicarão decididamente na mudança do pensamento estratégico americano no século XXI.

Diz o Secretário:

Durante a Guerra Fria enfrentávamos um conjunto de ameaças razoavelmente previsível. Nós sabíamos bastante sobre o adversário e suas capacidades, e desenvolvíamos as estratégias e as capacidades para detê-los. E tivemos sucesso.[...] E por mais de meio século, essa mistura de estratégia, forças e capacidades nos permitiu manter a paz e defender a liberdade. Mas a Guerra Fria acabou e a União Soviética não existe mais; e com ela desapareceu o ambiente familiar de segurança com que o nosso país tinha se acostumado.

Nosso desafio neste século é difícil: temos de defender nossa nação contra o desconhecido, o incerto, o invisível e o inesperado. Pode parecer impossível, mas não é. Precisamos abandonar as formas de pensar e de planejar, assumir riscos, e experimentar coisas novas, para que possamos conter e derrotar adversários que ainda não apareceram para nos desafiar ³⁵. [grifos e tradução nossos].

Na nova estratégia, está reformulado o conceito de “guerra em dois teatros”, pois essa abordagem foi útil apenas no período do imediato pós-Guerra Fria para manter duas grandes forças de ocupação, capazes de invadir e tomar capitais de dois agressores e simultaneamente mudar os seus regimes, contudo ela não serve mais no mundo das novas ameaças do século XXI.

Os Estados Unidos têm de estar preparados para agir em contingências inesperadas e, para isso, há necessidade de reformular o aparato militar. Ou seja, os Estados Unidos deveriam dar mais ênfase à contenção em quatro teatros cruciais simultaneamente.

Outra mudança está em abandonar a antiga “estratégia de ameaças” e passar para a “estratégia de capacidades”, ou seja:

Adotar uma nova abordagem de capacidades que se concentra menos em quem pode nos ameaçar, ou

³⁵ RUMSFELD, D. Transforming the Military. Foreign Affairs. Vol.81. Number 3. May-June.2002.p.22-23.

onde, e mais em como podemos ser ameaçados e o que é necessário para impedir e para nos defender contra tais ameaças³⁶. [grifos e tradução nossos].

Na apresentação da nova estratégia para a manutenção da paz e a defesa no século XXI aponta seis objetivos de transformação, já trabalhados no documento “Orientação do Planejamento de Defesa” e nos artigos do PNAC:

Primeiro; proteger o solo norte-americano e nossas bases no estrangeiro; segundo, projetar e manter nosso poderio em teatros distantes; terceiro, negar asilo a nossos inimigos, fazendo-os saber que nenhum canto do mundo é remoto o suficiente, que nenhuma montanha é alta o suficiente, nenhuma caverna é profunda o suficiente [...] para tirá-los do nosso alcance; quarto, proteger nossa rede de informação de uma ataque inimigo; quinto, usar tecnologias de informação pra conectar diferentes tipos de forças americanas de forma que possam lutar com cooperação; e sexto, manter acesso ilimitado ao espaço, e proteger nossas capacidades espaciais de ataques inimigos³⁷. [grifos e tradução nossos].

Corroborando as orientações do grupo de especialistas do Pentágono que produziram o guia de defesa de 1992, Rumsfeld apresenta as propostas para aumento de fundos a fim de atender não só ao investimento em tecnologia, assim como ao processo de transformação militar. De acordo com Rumsfeld:

Nosso objetivo não é transformar totalmente as Forças Armadas norte-americanas em um ano, ou mesmo em uma década. [...] A transformação das Forças Armadas³⁸ não é um acontecimento; é um processo contínuo. Não haverá um ponto em que possamos dizer que as forças americanas foram “transformadas”³⁹ [grifos e tradução nossos].

De novo, recorreremos à citação direta, sintetizando alguns pontos que justificam o processo de transformação militar, para atender à nova estratégia do século XXI, a saber:

As guerras do século XXI exigirão cada vez mais o uso de todos os elementos do poderio nacional:

³⁶ Ibidem, p.24.

³⁷ RUMSFELD, D. Transforming the Military. Foreign Affairs. Vol.81. Number 3. May-June.2002.p.24.

³⁸ e ³⁹ Ibidem, Loc. Cit.

aspectos econômicos, diplomáticos, financeiros, policiais, de inteligência e de operações militares secretas e abertas. Segundo, a capacidade das forças de se comunicar e operar sem falhas no campo de batalha será crucial para o sucesso.[...] Quarto, as guerras podem, decerto, ser beneficiadas pela formação de coalizões, mas elas não devem ser tratadas por comitês. É a missão que deve determinar a coalizão, e não a coalizão determinar a missão, do contrário, a missão será emburrecida pelo mínimo denominador comum; Quinto, a defesa dos Estados Unidos exige prevenção e, por vezes, preempção. Não é possível nos defender contra todas as ameaças, em todos os lugares, em todos os momentos imagináveis. Para defender o país contra o terrorismo, e contra outras ameaças que venham surgir, devemos levar a guerra até o inimigo. A melhor - e alguns casos, a única - defesa é o ataque [grifos e tradução nossos].⁴⁰

Essa idéia de que os EUA devem reivindicar para si o direito do uso da força militar em caráter preventivo⁴¹ pode ser verificada na formulação do documento Estratégia de Segurança Nacional :

Os Estados Unidos estão travando uma Guerra contra os terroristas de alcance global. O inimigo não é um único regime político ou pessoa ou uma religião ou uma ideologia. O inimigo é o terrorismo - premeditado, politicamente motivado pela violência perpetrada contra inocentes. ...[...] Nós não hesitaremos em agir sozinhos, se necessário, para exercer o nosso direito de auto defesa, agindo preemptivamente contra esses terroristas, a fim de evitar danos contra o nosso povo e nosso país.[...] Ao mesmo tempo reconhecemos que a nossa melhor defesa é o ataque.[...] [grifo e tradução nossos].⁴²

⁴⁰ RUMSFELD,D. Transforming the Military. Foreign Affairs. Vol.81. Number 3. May-June.2002.p, 31.

⁴¹ Preempção: O significado estratégico é uso prematuro das forças militares; prematuro, pois tal teoria baseia-se em atacar quando o inimigo está a caminho ou no mínimo existe a iminência. Prevenção: não há uma guerra, apenas uma possibilidade desta ou no mínimo uma ameaça que possa causar danos no futuro. Ela pode funcionar de maneira estratégica, diplomática, econômica, subversiva e militar. Cf. GRAY, C. The Implications of Preemptive and Preventive War Doctrines: A reconsideration. Strategic Studies Institute. United States Army War College. Disponível em <http://www.strategicstudiesinstitute.army.mil/Pubs/display.cfm?pubID=789>. Acesso em 06 Jul. 2008.

⁴² BUSH, G. III - Strength Alliances to Defeat Global Terrorism and Work to Prevent Attacks Against Us and Our Friends.p.5-6. Cf. THE NATIONAL SECURITY STRATEGY OF THE UNITED STATES, September, 2002. Available: <http://www.whitehouse.gov/nsc/nss.html>

ANÁLISE DOS DOCUMENTOS: CONSIDERAÇÕES FINAIS.

Como podemos verificar, nota-se que há uma significativa convergência de questões, temas e problemas da “Orientação do Planejamento de Defesa” no artigo “Reconstrução de Defesas da América” e nos documentos oficiais do Governo George Walker Bush “Revisão Quadrienal de Defesa”⁴³, de setembro de 2001, e na “Estratégia de Segurança Nacional”, de setembro de 2002.⁴⁴

Toda a discussão apresentada no período da confecção “Orientação do Planejamento de Defesa” estão presentes com ênfase nos seguintes itens: [1] Conceito estratégico aponta que os Estados Unidos devem preservar sua liderança fortalecendo suas alianças para diminuir as ameaças. As ferramentas incluem medidas políticas e econômicas, operações de manutenção de paz, assistência humanitária, como também medidas de segurança para prevenir emergência de países não democráticos em áreas críticas; [2] Superioridade tecnológica é uma das três exigências permanentes, e os Estados Unidos devem manter um robusto investimento em ciência e tecnologia; [3] dissuasão estratégica deve ser mantida com a mais alta prioridade dos Estados Unidos, pois a sobrevivência pode estar em risco em questões de segundos; [4] Presença permanente no exterior como outro elemento que significa a manutenção do sistema coletivo de defesa, no qual os Estados Unidos demonstram capacidade para trabalhar com amigos e aliados, diminuindo o custo da manutenção da defesa e evitando competições desnecessárias. Todas esses assuntos e questões são direcionados à preocupação da manutenção das capacidade de antecipar crises regionais, antes que elas tornem-se uma séria ameaça aos interesses de segurança. Esses pontos naturalmente são um desdobramento das discussões e debates apontados nos rascunhos da “Orientação do Planejamento de Defesa”.

Para Brzezinski:

O documento (“Orientação do Planejamento de Defesa”) plantou as sementes intelectuais para a política da preempção e da prevenção unilateralista que emergiria uma década depois. Entretanto, os autores desse documento, que ocupavam os cargos de nível médio em 1992, tinham reaparecido nos cargos de chefia no Departamento de Estado e no Conselho de Segurança Nacional, enquanto o principal patrocinador desse documento, que na época ocupava o cargo de Secretário de Defesa, Cheney, ressurgiu em 2001 como Vice Presidente dos Estados Unidos.⁴⁵

⁴³ Em inglês : Quadrennial Defense Review.

⁴⁴ DINIZ, E. Encerrando a Guerra Fria: revisão da postura global. Conjuntura Internacional. 5 de outubro de 2004.p.1-5.

⁴⁵ BREZEZINSKI, Z. Second Chance.p.81.

REFERÊNCIAS:

- BANDEIRA, L. M. Dimensão estratégica e política externa dos EUA. In: CONFERÊNCIA NACIONAL DE POLÍTICA EXTERNA E POLÍTICA INTERNACIONAL; "O Brasil no mundo que vem aí". 3., 2008. Rio de Janeiro. Estados Unidos. Rio de Janeiro: Fundação Alexandre Gusmão; Instituto de Pesquisa de Relações Internacionais 2008.
- BANDEIRA, L. M. Formação do Império Americano. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2006.
- BOOT, M. What the heck is a "NeoCon"? Council on Foreign Relations, New York, NY, dec. 2002. Disponível em: <http://www.cfr.org/publication/5343/what_the_heck_is_a_neocon.html>. Acesso em: 18 abr. 2009.
- BREZEZINSKI, Z. Second chance. New York: Basics Book, 2007.
- BURR, W. "Prevent the Reemergence of a New Rival": the making of the cheney regional defense strategy, 1991-1992. National Security Archive, Washington, D.C., Feb. 2008. Seção The Nuclear Vault. Disponível em: <<http://www.gwu.edu/~nsarchiv/nukevault/ebb245/>> Acesso em: 10 dez. 2009.
- BUSH, George W. President Discusses the Future of Iraq. The White House, Washington, D.C., Feb. 2003. Disponível em: <<http://georgewbush-whitehouse.archives.gov/news/releases/2003/02/20030226-11.html>>. Acesso em: 10 nov. 2003.
- DINIZ, E. Encerrando a Guerra Fria: revisão da postura global dos EUA, Conjuntura Internacional, Minas Gerais, out. 2004.
- DONNELLY, Thomas. Rebuilding america's defenses: strategy, forces and resources for a new century. Project for the New American Century, Washington, D.C., Sept. 2000. Disponível em: <<http://www.newamericancentury.org/rebuildingamericandefenses.pdf>>. Acesso em: 10 set. 2005.
- EXCERPT from Pentagon's Plan: 'prevent the re emergence of a New Rival'. The New York Times, Mar. 1992. Seção World. Disponível em: <<http://www.nytimes.com/1992/03/08/world/excerpts-from-pentagon-s-plan-prevent-the-re-emergence-of-a-new-rival.html?pagewanted=all&src=pm>>. Acesso em: 07 ago. 2008.
- FEITH, D. War and decision: inside the Pentagon at the dawn of the war of terrorism. New York: Harper Collins, 2002.
- FUKUYAMA. America at the crossroads: democracy, power and the neoconservative legacy. New Haven: Yale University, 2006.
- GOLDGEIGER, D; CHOLLET, J. America between the wars: from 11/09 to 09/11. New York: Persus Book, 2008.
- GRAY, Colin S. The implications of preemptive and preventive war doctrines: a reconsideration. Strategic Studies Institute, July 2007. Disponível em: <<http://>>

www.strategicstudiesinstitute.army.mil/Pubs/display.cfm?pubID=789>. Acesso em: 06 Jul. 2008.

KIRKPATRICK, J. "NeoConservatism as a response to the counter culture". In: STELZER, I. (Ed.). *The NeoCon Reader*. New York: Grove Press, 2004.

KRAUTHAMMER, C. The unipolar moment. *The Washington Post*, July 1990. Section: OP/ED. p a.19.

KRISTOL, W.; KAGAN, R. Toward a neo reaganite foreign policy. *Foreign Affairs*, v. 75, n.4, p. 18-32, July/Aug. 1996.

MANN, J. *Rise of the vulcans: the history of bush's war cabinet*. New York: Penguins Books, 2002.

NATIONAL SECURITY COUNCIL (U.S.). *A National Security Strategy for a New Century*. [Washington, D.C.] : The White House : [National Security Council], 1999. Disponível em: <<http://clinton4.nara.gov/media/pdf/nssr-1299.pdf>>. Acesso em: 15 nov 2009.

NATIONAL security council. *The White House, Washington, D.C.* [19--]. Disponível em: <<http://www.whitehouse.gov/nsc/nss.html>>. Acesso em : 10 nov. 2003.

RUMSFELD, D. Transforming the military. *Foreign Affairs*, v. 81, n.3, p. 20-32, May/ June, 2002.

STATEMENT of Principles. *Project for the New American Century*, Washington, D.C. June 1997. Disponível em: <<http://www.newamericancentury.org/statementofprinciples.htm>>. Acesso em: 10 set. 2005.

Recebido em: 14/10/2011

Aceito em: 29/11/2011

A ARTICULAÇÃO ENTRE DIREITOS HUMANOS E O USO DA FORÇA

*“O mundo real consiste em um ajuste
equilibrado de tendências opostas”
(Heráclito VI a.C)*

Antonio Ruy de Almeida Silva*

RESUMO

O artigo trata das condições ideológicas e institucionais que permitiram, principalmente no pós-Guerra-Fria, uma maior articulação entre Direitos Humanos e o uso da força, consubstanciadas nos conceitos de responsabilidade de proteger e intervenção “humanitária”. São analisados, nesse contexto, os argumentos prós e contra o uso da força, a questão da legalidade e da legitimidade e da norma e da exceção. Fundamentando a argumentação em casos passados e presente nos quais a questão da intervenção “humanitária” esteve presente, o artigo defende a primazia da dimensão preventiva e da negociação no tratamento de futuras violações aos direitos humanos.

Palavras-chave: responsabilidade de proteger, intervenção humanitária, uso da força nas relações internacionais

ABSTRACT

The article deals with the ideological and institutional conditions that allowed after the Cold War the articulation between the Human Rights and the use of the force, embodied in the concepts of responsibility to protect and “humanitarian” intervention. The article analyses the pros and cons of the use of force in this context, and argues that future humanitarian crises should be treated by preventive measures and negotiation.

Keywords: responsibility to protect, humanitarian intervention, use of force in international relations

* Almirante da Reserva. Membro do Núcleo de Estudos Estratégicos da UFF. Doutorando em Relações Internacionais pela PUC-Rio. E-mail: aruysilva@hotmail.com

INTRODUÇÃO

A dimensão ética na política internacional vem sendo debatida há séculos. Nesse contexto, mais recentemente, após a Guerra Fria, a articulação entre os direitos humanos e o uso da força ganhou destaque, gerando o debate sobre as intervenções “humanitárias” e sobre a responsabilidade de proteger, culminando com a aprovação deste princípio na Organização das Nações Unidas (ONU). A questão envolve a relação entre a responsabilidade do Estado para com os direitos humanos dos seus cidadãos, e a responsabilidade da comunidade internacional quando o Estado falhe na proteção desses direitos.

Este trabalho busca analisar três aspectos da articulação entre direitos humanos e o uso da força na política internacional, usando como referência casos ilustrativos relacionados com as reações da comunidade internacional aos abusos desses direitos. Na primeira parte, são descritas as condições institucionais e ideológicas que contribuíram para essa articulação. Em seguida, são sintetizadas as diversas posições favoráveis e contra a relação entre direitos humanos e uso da força. Na terceira parte, são discutidas as questões referentes à legalidade e à legitimidade dessa relação. Finalmente, são tratadas, sucintamente, as questões da norma e da exceção. As conclusões do trabalho mostram que houve avanços na dimensão moral da política internacional produzidos pela articulação entre os direitos humanos e a possibilidade do uso da força. No entanto, esses avanços, embora constituam um aspecto importante nas relações internacionais, são apenas mais uma etapa na implementação da ética na política internacional. A conclusão do artigo é que se deve priorizar a vertente preventiva da responsabilidade de proteger, enfatizando a negociação ao invés do uso da força, pois, muitas vezes, a exacerbação da violência que uma intervenção militar provoca incrementa as violações aos direitos humanos que a intervenção “humanitária” teoricamente pretendia proteger.

ARTICULAÇÃO ENTRE OS DIREITOS HUMANOS E O USO DA FORÇA: CONDIÇÕES INSTITUCIONAIS E IDEOLÓGICAS

O debate sobre intervenções humanitárias e responsabilidade de proteger colocou em evidência a tensão entre o princípio da soberania estatal expresso na Carta das Nações Unidas (CNU), considerado como a base do Direito Internacional, e as normas relacionadas com os humanos e o uso da força na política internacional. A Carta estabelece no Artigo 2, parágrafos 2 e 7, o princípio da não-intervenção nos assuntos internos dos estados-membros, ressaltando, no caso do parágrafo 7, a exceção às medidas

estabelecidas no Capítulo VII. O documento no seu preâmbulo, no Artigo 1, e, principalmente, no Artigo 55, estabelece, também, que os direitos humanos são uma preocupação para as Nações Unidas e para os estados-membros. No entanto, a Carta não define como esses direitos deveriam ser respeitados pelos Estados. Assim sendo, baseado nos princípios da soberania e da não-intervenção, considera-se que cabe a cada Estado proteger os direitos humanos dentro do seu território, o que é reconhecido pelo Direito Internacional como sendo a responsabilidade primária do Estado em relação aos seus cidadãos (Hehir, 2010, p.109). A Carta em seu Artigo 37 só prevê a intervenção em outro Estado nos casos de ameaças à paz e à segurança internacional, quando assim decidido pelo Conselho de Segurança da ONU (CS-ONU). Portanto, o documento não contém, explicitamente, a possibilidade de intervenção “humanitária” pela comunidade internacional, com o propósito de reprimir violações aos direitos humanos nos países-membros.

Essa ambiguidade e essa tensão entre direitos humanos e o princípio da não-intervenção de certa forma foram esquecidas durante o período da Guerra Fria, dominado pela luta ideológica e por considerações geopolíticas entre as duas grandes potências. No entanto, durante os anos noventa, presenciaram-se mudanças fundamentais relacionadas com esse tema, pois o otimismo trazido pela alteração no cenário internacional propiciou as condições ideológicas para uma nova abordagem relacionada com as normas relativas à intervenção “humanitária”. A idéia da segurança humana promulgada em 1994 no Relatório para o Desenvolvimento Humano¹, o interesse pessoal do Secretário Geral da ONU², Kofi Annan, com a questão dessa segurança³, a ressurgência

¹ O desenvolvimento da preocupação com a vida dos indivíduos deu origem às discussões relacionadas com a segurança humana, definida como “a segurança dos indivíduos e da comunidade, mais do que a segurança dos Estados, que combina tanto direitos humanos como desenvolvimento humano”. Esse conceito havia sido estabelecido no Relatório de Desenvolvimento Humano de 1994, relaciona sete elementos relativos à segurança humana: segurança econômica, alimentar, de saúde, ambiental, pessoal, da comunidade e segurança política (Kaldor, 2007, p.182).

² O Relatório do secretário-geral Javier Perez, de 1991, já tratava da tensão entre soberania e direitos humanos (Kenkel, 2008: 20-21); e o relatório apresentado em 1992 pelo então Secretário-Geral da ONU, Boutros Ghali, intitulado “Uma Agenda para a Paz: diplomacia preventiva, estabelecimento da paz e manutenção da paz”, ao tratar da mudança do contexto pós- Guerra Fria enfatizava a necessidade de que as operações de manutenção da paz deveriam adaptar-se conceitualmente e capacitar-se materialmente para enfrentar as novas demandas dos conflitos emergentes. Esse relatório também ressalta a importância dos problemas relacionados com os direitos humanos, especialmente aqueles ligados às minorias. (UNITED NATIONS, 1992).

³ O artigo de Koffi Annan, de setembro de 1999, para a revista *The Economist*, intitulado “Two Concepts of Sovereignty” advoga uma maior participação da comunidade internacional contra os abusos aos direitos humanos, e seu argumento tenta oferecer as “bases para a reconciliação desses direitos com a soberania estatal” (Kenkel, 2008: 36-37).

da importância dos conflitos intra-estatais, a intensificação dos fluxos globais, as idéias cosmopolitas e a emergência de um embrião de sociedade civil global com o aumento no número das Organizações Não-Governamentais (ONGs) e dos grupos de defesa dos direitos humanos⁴, foram alguns dos fatores que contribuíram para o novo ambiente ideológico relacionado com a intervenção militar em favor dos direitos humanos (ICISS Report, 2001).

Além do mais, sem a disputa ideológica que muitas vezes paralisava o CS-ONU devido ao poder de veto dos membros permanentes, esse Conselho passou a ter uma maior importância, e incrementou o seu papel nas questões relacionadas com a paz e a segurança internacional. Desta forma, passou a ser menos complicado considerar que uma crise humanitária intra-estatal pudesse ser vista como uma ameaça à paz e à segurança internacional, e decidir, fundamentado no Capítulo VII da Carta, pela aprovação de uma intervenção “humanitária” de caráter multilateral por meio da ONU ou unilateral através de outros Estados ou organizações regionais. Da mesma forma, a criação do Tribunal Penal Internacional (TPI), em 2002, contribuiu para a universalidade dos direitos humanos. Assim sendo, estavam estabelecidas as condições institucionais para a questão das intervenções humanitárias (HEHIR, 2010, p.111-112).

As questões ideológicas e institucionais para a mudança também foram influenciadas pelas crises humanitárias e por algumas operações realizadas na década de noventa. As intervenções no nordeste do Iraque, na Somália, no Timor-Leste, em Ruanda e no Kosovo são alguns exemplos dessa nova onda humanitária. A necessidade de proteção dos curdos após a Guerra do Golfo em 1991, levou ao estabelecimento pelas tropas alemãs, francesas e holandesas de áreas seguras para essa população, fundamentada na Resolução 688 do CS-ONU, que condenava a repressão da população civil no Iraque, embora o documento não determinasse o emprego de força armada (KALDOR, 2007).

A intervenção na Somália estava ligada à idéia de uma “nova ordem

⁴ Associado ao debate entre os defensores e os críticos da intervenção “humanitária” está a idéia, defendida por alguns, de uma sociedade civil global. Segundo Kaldor, os atores dessa sociedade, que têm pressionado os governos e as organizações internacionais a favor ou contra a intervenção “humanitária”, podem ser divididos em três grupos. O primeiro grupo seriam as ONGs, os movimentos sociais e as networks; o segundo grupo, think tanks e as comissões; e o terceiro, a mídia e os sites da internet. Alguns indivíduos influentes também têm contribuído para influenciar a mudança das normas relacionadas com a intervenção “humanitária” (Kaldor, 2007).

mundial” e imagens⁵ da fome e das atrocidades praticadas contra os civis foram mostradas de forma tão impactante que levaram o governo norte-americano a decidir por intervir por meio de uma missão humanitária. A Resolução 792 do CS-ONU, de 1992, foi a primeira resolução a autorizar o uso da força, sob o manto do Capítulo VII da Carta, a fim de permitir um ambiente seguro para as ações humanitárias (Kaldor, 2007: 46-53). No entanto, imagens mostrando alguns corpos de soldados dos EUA sendo arrastados pelas ruas de Mogadíscio, fez com que os norte-americanos se retirassem do país, e que normas estritas para o uso das suas tropas em operações de paz fossem estabelecidas pelo governo norte-americano. De qualquer maneira, esse fato mostrou que existe a possibilidade da intervenção humanitária, mesmo quando não existem interesses nacionais diretamente envolvidos, ao contrário do que é defendido pelos Realistas (BELLAMY; WHEELER: 2008, pp.528-529).

Já Ruanda pode ser considerado como um caso no qual o interesse nacional foi camuflado por considerações humanitárias, o que configura o problema denominado “abuso”, no qual o mais poderoso usa considerações desse tipo para satisfazer seus próprios interesses. A França usou o argumento humanitário para intervir naquele país em julho de 1994, porém sua argumentação careceu de credibilidade, pois sua intervenção, após o genocídio que matou cerca de 800.000 pessoas, claramente buscou restaurar a influência francesa na África. Dessa forma, essa intervenção ratificaria as concepções realistas das Relações Internacionais (RI). Além do mais, os países da comunidade internacional que tinham capacidade militar para intervir para parar o genocídio não o fizeram, provavelmente porque não estavam dispostos a sacrificar seus soldados em um distante país da África e o CS-ONU falhou em evitar o genocídio (BELLAMY; WHEELER, 2008, p.529; ICISS Report, 2001: 2).

Por outro lado, a intervenção no Kosovo pela Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN) em 1999, sem a autorização do CS-

⁵Segundo Campbell, a questão das crises humanitárias se relaciona com as imagens que são transmitidas pela televisão e que contribuem para o desenvolvimento das representações sobre as dicotomias que impregnam o nosso dia-a-dia. A mídia determina o que será mostrado e como será mostrado e, normalmente, criam “uma escala de identidades - nós/eles, vítimas/protetores” - que influencia a opinião pública e a forma como o problema será encaminhado a partir dessas práticas discursivas. Uma imagem de uma criança faminta de algum país africano, por exemplo, reduz um complexo continente de milhares de pessoas e dezenas de países a uma representação que associa a África à fome, à doença e à instabilidade, simplificando um tema extremamente complexo e, muitas vezes, despolitizando a crise ao transformá-la em “humanitária” (Campbell, 2010: 230-235).

ONU, foi considerada prematura e com uso de força desproporcional, apesar do argumento de que se estava intervindo para prevenir uma catástrofe humanitária. Assim sendo, os bombardeios contra os sérvios, considerados por muitos como podendo ter violado o Direito Internacional Humanitário (DIH), buscavam reduzir a capacidade militar desse grupo e levar à aceitação do acordo de paz de Rambouillet. Três argumentos foram usados para a intervenção: as ações dos sérvios no Kosovo teriam gerado uma emergência humanitária; os sérvios estariam cometendo crimes contra a humanidade, possivelmente genocídio; e o uso da força pelo regime de Milosevic contra os kosovares seria uma ação contra os princípios de uma humanidade comum. No entanto, alguns analistas consideram que o interesse humanitário estava mesclado com outras razões: um conflito desse tipo poderia ocasionar uma onda de refugiados na Europa ou a crise poderia engolfar outros Estados vizinhos, gerando severas consequências para a região (BELLAMY; WHEELER, 2008, p.529). A intervenção gerou questões sobre a legitimidade e a legalidade da mesma. Foi contestado se a causa seria justa, se teria havido abusos suficientes que justificassem a intervenção e se seria possível considerar-se legal uma operação sem a aprovação do CS-ONU. Além do mais, a intervenção levantou a questão da possibilidade de que uma comunidade buscando a secessão pudesse manipular uma intervenção militar para atingir seu objetivo político (ICISS Report, 2001:1).

As violações dos direitos humanos em Darfur, que ocorrem desde 2003, não motivaram uma intervenção “humanitária”, por vários motivos. Primeiro, porque existiam interesses variados das grandes potências: os EUA queriam manter o Sudão como aliado contra o terrorismo, a China tinha interesses no petróleo, e a Rússia, na venda de armamento. Segundo, porque, sendo o governo sudanês contrário à intervenção, a operação militar teria que ser de grande vulto, possivelmente com baixas significativas para as forças interventoras. Terceiro, porque existia a possibilidade de uma intervenção complicar o frágil equilíbrio doméstico e enfraquecer os acordos de paz existentes. Finalmente, porque os governos ocidentais não queriam sacrificar vidas dos seus soldados para intervir entre grupos africanos matando-se uns aos outros. Além do mais, além das potências acima citadas, outros países não apoiavam a intervenção. (BELLAMY; WHEELER, 2008).

INTERVENÇÃO “HUMANITÁRIA” E RESPONSABILIDADE DE PROTEGER: CONCEITOS E ABORDAGENS

Embora não exista uma definição universalmente aceita de intervenção

“humanitária”⁶, todas que existem contêm certas premissas normativas. Legalmente falando, “intervenção” implica em violação da norma da soberania do Estado. O termo “humanitária” dá a conotação moral à intervenção. Alguns argumentam que esse conceito privilegia os motivos daquele que intervém, o que complicaria a criação de uma definição que permitisse futuras investigações (LANG, 2003, p.2-3). No entanto, usar os motivos para analisar a legitimidade de uma intervenção, exclui aqueles casos onde motivos diversos contribuíram para um resultado humanitário positivo (WHEELER, 2003, p. 92-210). O uso da palavra “humanitária” para qualificar uma intervenção militar é tão controverso que a Comissão Internacional sobre a Intervenção e Soberania do Estado (ICISS), que desenvolveu o princípio da responsabilidade de proteger, decidiu, atendendo inclusive aos pedidos das organizações humanitárias, não usar o termo “intervenção” humanitária para não militarizar a palavra “humanitária”, e não permitir que essa palavra servisse para pré-julgar os motivos da intervenção (ICISS Report, 2001, p.8-9).

De qualquer modo, intervenção “humanitária” pode ser conceituada como uma intervenção militar em um Estado, com ou sem aprovação do mesmo, com o propósito de prevenir genocídio, grandes violações de direitos humanos ou graves violações do direito internacional (KALDOR, 2007, p.17). Outra definição, fundamentada em uma abordagem liberal, considera intervenção “humanitária” como a ajuda proporcional, inclusive com o uso da força, provida por um Estado ou alianças de Estados, aos indivíduos em outros Estados que são vítimas de uma severa tirania do seu próprio governo (negação dos direitos humanos) ou de anarquia (negação dos direitos humanos por colapso da ordem social) (TÉSON, 2005, p. 2). Uma terceira definição seria: “a interferência coercitiva nos assuntos internos de um Estado, envolvendo o uso da força armada, com o propósito de se contrapor a graves violações dos direitos humanos ou a prevenção de sofrimentos humanos generalizados” (WELSH, 2004).

A questão da intervenção “humanitária” está ligada ao princípio da responsabilidade de proteger (R2P)⁷. Esse princípio nasceu da preocupação do governo canadense com o genocídio e o abuso contra os direitos humanos,

⁶ Segundo Finnemore, os padrões de intervenção militar têm mudado no tempo, tanto na sua forma quanto nos seus motivos. Segundo ela, os Estados têm realizado intervenções humanitárias há mais de dois séculos; o que mudou é que agora essa intervenção se dá em relação aos povos não-brancos e não-cristãos e, normalmente, através de organizações multilaterais (Finnemore, 2003).

⁷ Na introdução do documento produzido pela Comissão sobre a responsabilidade de proteger está dito que o Relatório é acerca do chamado “direito da intervenção” humanitária” (ICISS Report, 2001: VII).

levando à decisão de estabelecer a ICISS para discutir de que forma poder-se-ia reduzir os abusos desses direitos. Essa Comissão publicou em 2001 o relatório intitulado “Responsabilidade de Proteger”, no qual se define e detalha o princípio da responsabilidade de proteger. Ele se baseia em dois pilares: primeiro, cabe ao Estado a responsabilidade primária para proteger sua população; segundo, se o Estado não consegue proteger a sua população, o princípio da não-intervenção é suspenso para dar lugar à responsabilidade internacional para assim o fazer. Desta forma, a soberania como autoridade passa a ser vista, também, como responsabilidade (ICISS Report, 2001).

A responsabilidade de proteger é composta de três elementos: a responsabilidade de prevenir, considerada a mais importante; a responsabilidade de reagir, que pode implicar até mesmo em intervenção militar; e a responsabilidade de reconstruir. O documento estabelece outros princípios para a intervenção militar, dentre os quais: justa causa, intenção correta, último recurso, proporcionalidade de meios, razoável chance de sucesso e autoridade correta. Este último considerava que a autorização para a intervenção seria dada preferencialmente pelo CS-ONU e secundariamente pela discussão na Assembléia Geral, ou seria autorizada por alguma organização regional ou sub-regional, sujeita à autorização posterior do CS-ONU. Desta forma, o debate entre soberania e intervenção, expresso nos termos do “direito de intervir” ou “direito de intervenção humanitária”, passa a ser expresso nos termos “responsabilidade de proteger”, cujo referencial se torna aqueles que necessitam de proteção, que deve ser, primariamente, responsabilidade do Estado (ICISS Report, XI- XIII, p.11-18).

O princípio foi aprovado pela Assembléia Geral da ONU, durante a Cúpula Mundial, em 2005, com ênfase no pilar da prevenção e com importantes limitações que atenderam às restrições de vários Estados. Foram excluídas ou modificadas várias partes do texto, tais como os critérios guias acerca do uso da força; e foi restabelecida a primazia CS-ONU como o lócus para a decisão da intervenção. De qualquer maneira, a aprovação do princípio pelos Estados foi um grande avanço, pois pela primeira vez a sociedade de Estados formalmente reconheceu que a soberania estava relacionada com os direitos humanos (BELLAMY, 2008, p.433-434).

LEGALIDADE E LEGITIMIDADE: ARGUMENTOS PRÓS E CONTRA

A articulação entre os direitos humanos e o uso da força gerou um amplo debate. O grupo que defende a soberania opunha-se às intervenções “humanitárias” porque apoiava o princípio da não-intervenção. Os pluralistas consideravam o princípio indispensável para a manutenção de uma sociedade de Estados e inibição das ações das grandes potências

contra os países mais fracos; os realistas consideravam que a intervenção só deveria ser efetuada se estivesse em jogo o interesse nacional; os países do Terceiro Mundo consideravam intervenção como sinônimo de imperialismo. O segundo grupo se fundamenta na “guerra justa”. O primeiro-ministro britânico Tony Blair, por exemplo, defendia que os ataques aéreos da OTAN no Kosovo representavam a “guerra pelos direitos humanos” ou a “guerra pelos valores”. Esse grupo prioriza a legitimidade em detrimento da legalidade e considera que, se a causa é “justa”, pode haver uma intervenção unilateral, sem a autorização do CS-ONU⁸. Outro grupo que apóia a idéia da “guerra justa” é aquele formado por atores do Estado alvo que defendem a intervenção. O terceiro grupo, denominado “grupo da paz humanitária”, é contra a intervenção “humanitária” por considerar que os Estados mais poderosos podem instrumentalizá-la. Muitos desse grupo são pacifistas e consideram uma contradição se pensar que os direitos humanos possam ser garantidos por uma intervenção militar. Assim sendo, eles são a favor da intervenção da sociedade civil para ajudar na resolução dos conflitos e na ajuda humanitária. Finalmente, existe o grupo dos que defendem a imposição dos direitos humanos. Esse grupo faz a distinção entre intervenção “humanitária” e guerra, e considera que a intervenção “humanitária” deve ser vista como imposição da lei. Legalidade, portanto, é primordial, e este grupo se coloca como uma via média entre os grupos que defendem o status quo e os que defendem a “guerra justa” (KALDOR, 2007, p. 23-29).

Outra forma de sintetizar as abordagens contra e a favor é apresentada por Bellamy and Wheeler. Segundo eles, a abordagem que defende a intervenção “humanitária”, comumente chamada de contra-restricionista, é defendida por argumentos legais e morais. O argumento legal sustenta que a Carta das Nações Unidas ressalta a importância dos direitos humanos com o mesmo valor dado à paz e à segurança. Alguns analistas argumentam que o Artigo 2 (4), ao proibir apenas o uso de força contra a independência política e a integridade dos Estados, não proíbe a intervenção “humanitária”. Por outro lado, existem outros contra-restricionistas que consideram não haver base legal para intervenção “humanitária” na Carta da ONU, mas defendem que o direito internacional baseado no costume permite essa prática, citando intervenções acontecidas no passado. O argumento moral defende que, independente da base legal, existe um dever moral de intervir, a fim de proteger os civis de atrocidades perpetradas pelo próprio Estado ou outros grupos. Nesta visão, a soberania estaria condicionada à responsabilidade em proteger seus cidadãos, podendo ser, portanto, suspensa sempre que o

⁸ No entanto, eles privilegiam a vida dos seus soldados em relação às vidas dos civis de outras nacionalidades.

Estado não cumprisse com seu dever. Segundo Wheeler e Bellamy, os dois argumentos apresentam alguns problemas. Eles consideram que aqueles que defendem o argumento legal exageram na sua interpretação da Carta da ONU, pois a maioria das opiniões legais é contra a visão de que o documento permite a intervenção “humanitária” e exageram ao considerar que existe consenso quanto ao costume do emprego da força nesse caso. O argumento moral é também problematizado, pois ele abre a possibilidade de abuso pelos Estados, que poderiam utilizar este argumento para esconder os objetivos reais da intervenção. Além do mais, ele coloca questões relacionadas com o momento em que a força deveria ser empregada: qual seria o momento ideal para intervir? Dever-se-ia intervir preventivamente? (BELLAMY; WHEELER, 2008, p.524 - 526).

Ainda segundo os mesmos autores, são sete os argumentos contrários à intervenção “humanitária” que podem ser encontrados nos discursos dos líderes políticos, nos artigos relacionados com o direito internacional, e nos textos de diversas teorias das Relações Internacionais, embora cada uma enfatize um ou outro argumento. Primeiro: não existiria base legal na Carta da ONU para o uso da força que não seja em legítima defesa ou como decisão do CS-ONU relacionada com a paz e a segurança internacional. Segundo: os Estados possuem motivos diversos para intervir e arriscar as vidas dos seus soldados, e as razões humanitárias seriam apenas um deles; os interesses nacionais, defendido pelos Realistas, seriam o fator principal no julgamento do Estado. Terceiro: caberia ao próprio Estado, suas elites e seus cidadãos buscarem as formas de resolver internamente os problemas surgidos. Essa visão estaria relacionada com a idéia de que cabe ao povo derrubar o tirano. Quarto: sendo impossível estabelecer um critério único e imparcial para decidir quando uma intervenção “humanitária” deve ocorrer, os Estados poderiam usar os argumentos humanitários para avançar seus interesses e o mundo ficaria mais perigoso, pois daria aos Estados um motivo para o uso da força. Quinto: os Estados sempre aplicam os princípios da intervenção “humanitária” seletivamente, mesmo quando um mesmo princípio moral está em jogo em duas situações diferentes. Um exemplo dessa seletividade foi a intervenção em Kosovo e a não intervenção em Darfur, que era considerada uma catástrofe humanitária de maiores proporções. Sexto: não haveria consenso acerca da universalização dos princípios morais. Os teóricos do pluralismo da sociedade internacional, embora sensíveis aos abusos relacionados com os direitos humanos, consideram que a ausência do consenso sobre o que seriam violações graves desses direitos, favoreceria a intervenção por Estados mais poderosos com o propósito de impor seus valores morais e culturais. Finalmente, o sétimo: aqueles que defendem que as intervenções não funcionam, pois os direitos humanos não podem ser

impostos de fora para dentro. Este argumento, relacionado com o terceiro acima apresentado, parte do princípio liberal de que a democracia só pode ser estabelecida por meio do desenvolvimento e da luta no âmbito doméstico. Além do mais, a força interventora acaba sendo engolfada na complexidade da política do país alvo, ou a situação que originou a intervenção retorna quando a força interventora se retira (BELLAMY; WHEELER, 2008, p.526-528) ⁹.

Após o 11 de setembro, o debate entre legalidade e legitimidade da intervenção “humanitária” ganhou força. O argumento humanitário apresentado pelos EUA e seus aliados, tanto na intervenção no Afeganistão quanto no Iraque, mostra como ele é usado como fonte de legitimidade para a intervenção “humanitária”. No caso do Iraque, a intervenção não foi autorizada pelo CS-ONU, portanto, tornou-se necessário defendê-la com argumentos morais para legitimá-la. Segundo os que defendem a legitimidade da intervenção no Iraque usando o argumento humanitário, os propósitos do uso da força foram retirar um tirano que atormentava a população iraquiana e promover a democracia. Esta abordagem liberal considerava que a intervenção era moralmente justificável e legitimada como intervenção “humanitária” por meio desses dois propósitos e do apoio da população iraquiana às forças da coalizão. Os que defendem essa visão argumentam que uma intervenção “humanitária” não autorizada, desde que realizada por um Estado democrático, pode ser algumas vezes justificada. Este argumento se fundamenta em três críticas à legitimidade do CS-ONU. Primeiro, porque esse Órgão seria inadequado para definir questões de liberdade, já que o direito de veto é moralmente arbitrário e permite que as intervenções só sejam aprovadas se não afetarem os Estados com poder de veto e seus aliados. Segundo, porque esta prerrogativa aumenta a dificuldade para agir contra os tiranos e contra a anarquia. Finalmente, porque o Conselho sofre de um déficit de legitimidade moral, não porque ele não seja representativo do sistema internacional, mas porque alguns países que estariam lá representados não teriam os padrões requeridos de legitimidade política, como seria o caso da China (TÉSON, 2005, p. 16-17).

No entanto, o uso do argumento humanitário na invasão do Iraque é contestado por aqueles que consideram que o uso da força no qual a questão humanitária é subsidiária em relação a outros interesses não pode ser

⁹ Outros consideram que o princípio da R2P, embora seja bem intencionado é, muitas vezes, contra-produtivo, especialmente quando aplicado a grupos que buscam a secessão. Esses grupos manipulam a possibilidade de intervenção através da rebelião, pois consideram que, se o Estado não os reprimir, eles ganham, e, se houver repressão e a comunidade internacional intervier, ainda assim eles ganham, como aconteceu em Kosovo. Embora a possibilidade de intervenção seja incerta, ela contribui para incentivar rebeliões com a possibilidade de retaliação do Estado, causando uma violência que poderia ser evitada (Kuperman, 2008).

considerada como sendo uma intervenção “humanitária”. Ao contestar os argumentos liberais apresentados no parágrafo anterior, Nardin afirma que eles estariam mais bem posicionados se o objeto do debate fosse o império, e não a intervenção “humanitária”. A velha retórica do imperialismo benigno que invoca o humanitarismo para legitimar suas ações e mudar regimes estaria agora relacionada com a barbaridade da tirania e com a luta contra o terrorismo, da mesma forma que no passado foi relacionada com as práticas consideradas “bárbaras” e com a disseminação da “civilização”. Segundo Nardin, a intervenção “humanitária” está associada às violações dos direitos humanos “aqui e agora”, e não com projetos de liberdade universais que buscam redesenhar o mundo de acordo com uma moralidade considerada “universal” e usada como instrumento de uma política imperial. Uma das características de um Estado hegemônico é clamar pela exceção das regras que os demais Estados deveriam observar. E é isso que os EUA estariam fazendo quando advogassem a guerra preventiva, a preponderância militar e as interpretações unilaterais da Carta da ONU e de outros documentos do Direito Internacional. Existe, portanto, uma clara distinção prática e teórica entre a exceção específica à norma de não intervenção que se fundamenta na manutenção de uma ordem pluralista internacional constituída por Estados soberanos e o princípio de não intervenção, e a exceção fundamentada em um humanitarismo tosco que serve de instrumento para a tentativa de se estabelecer uma nova ordem global fundamentada em uma ideologia uniforme comandada e imposta militarmente por um poder hegemônico (NARDIN, 2005). Nesta visão, os EUA estariam usando o que Noam Chomsky havia batizado de “humanismo militar” como novo pretexto para justificar o imperialismo americano e os interesses do complexo industrial militar no pós Guerra- Fria (KALDOR, 2007, p.52).

Outra abordagem de caráter Realista afirma que existe uma crise relacionada com a legitimidade, expressa na tensão entre a responsabilidade de proteger, e a Realpolitik da “guerra ao terror”. Quanto maior essa crise, maior a tentativa de resolvê-la tentando avançar argumentos morais e éticos, como o demonstra a intervenção no Kosovo, sem a autorização do CS-ONU, considerada pelo primeiro-ministro Tony Blair como “uma guerra por valores e não por território”. Ao invés de ser condenada pela sua ilegalidade, a intervenção foi considerada por líderes ocidentais como um exemplo da importância da moralidade e da ética nas relações internacionais. No Iraque, em 2003, a mesma situação se repetiu: a ilegalidade da intervenção foi escondida sob o manto dos argumentos morais contra a tirania e a necessidade de se avançar com a democracia. Para Chandler, o estreito relacionamento entre moralidade e Realpolitik não é contraditório. “A responsabilidade de proteger demonstrou que, enquanto a moralidade

pode estar a serviço do poder, o oposto não se aplica". A questão é que o argumento moral da responsabilidade de proteger não pode ser aplicado universalmente, pois as grandes potências que são membros-permanentes do CS-ONU possuem direito de veto. Além do mais, uma intervenção desse tipo, contra uma potência militar, poderia significar sofrimentos muito maiores do que aqueles que se desejava evitar. Isto, no entanto, não significa que não se tente avançar a R2P em outros casos. (CHANDLER, 2004).

Além do mais, o uso do discurso humanitário, tanto no Iraque quanto no Afeganistão, não significou que a proteção dos civis fora priorizada e os direitos humanos foram respeitados em sua plenitude (BELLAMY; WHEELER, 2008, p. 532-533). A preocupação com as baixas militares significaram ações estratégicas e táticas que causaram enormes sofrimentos para a população daqueles países e, particularmente, para as vítimas das torturas perpetradas nas prisões sob a égide da luta ao terror. Mais recentemente, a intervenção militar na Líbia, para a proteção de civis, e a guerra civil que acontece no país com a participação da OTAN, já ocasionou o deslocamento de cerca de um milhão de pessoas, a morte de milhares de civis e o desrespeito pelos direitos humanos pelo governo da Líbia e, também, pelos rebeldes¹⁰. O conflito, motivado pela defesa dos direitos humanos, não só não resolveu o problema da proteção desses direitos, como exacerbou a violência, incrementando as violações aos direitos que a intervenção "humanitária" teoricamente pretendia proteger.

Os otimistas consideram que as crises humanitárias continuarão a ocorrer, já que as pesquisas de opinião pública nos EUA mostram que a maioria dos entrevistados apóia a intervenção "humanitária". Segundo eles, existe um conjunto de "quase legislação" ou "direito soft" que trataria da responsabilidade de proteger, consubstanciado por algumas resoluções da ONU que tratam da proteção de civis. Esse conjunto de normas e a criação do Tribunal Penal Internacional seriam sinais positivos que garantiriam a permanência do conceito da responsabilidade de proteger, apesar do desgaste causado pela intervenção norte-americana no Iraque (MACFARLANE; THIELKING; WEISS, 2004, p.989-990). Outros argumentam que a não-intervenção em Darfur e em Ruanda e a intervenção no Iraque mostram que os países ocidentais, normalmente, não intervêm em países sem importância estratégica. Mesmo alguns países que eram favoráveis à

¹⁰ O Relatório da Comissão Internacional que investigou as violações dos direitos humanos na Líbia aponta para atrocidades cometidas pelos dois lados do conflito, embora o governo líbio tenha uma maior participação nesses atos. (United Nations, Conselho dos Direitos Humanos Report of the International Commission of Inquiry to investigate all alleged violations of international human rights law in the Libyan Arab Jamahiriya, 01 de junho de 2011)

intervenção “humanitária”, como é o caso da Alemanha, tornaram-se menos favoráveis devido à preocupação com a possibilidade de implementação de uma doutrina de intervenção “humanitária” fora do CS-ONU que fosse utilizada pelos EUA para justificar a invasão do Iraque. Assim, o “abuso” constatado no Afeganistão e principalmente, no Iraque, fez com que houvesse um retorno, especialmente entre os países não-alinhados, a uma posição mais conservadora de reafirmação da soberania e de desconfiança com a intervenção “humanitária” (BELLAMY; WHEELER, 2006, p. 532). A abstenção da Alemanha, Brasil, China, Índia e Rússia na votação do CS-ONU quando da aprovação da intervenção militar na Líbia é um indício dessa posição.

NORMA E EXCEÇÃO

Segundo Oxford, as intervenções para cessar as violações aos direitos humanos podem ser abordadas tanto sob o aspecto político quanto sob o legal. Em relação ao primeiro, ela defende uma visão crítica, porque considera que existe uma tendência de militarizar a relação entre os países desenvolvidos e os demais países. Essa militarização tiraria o foco das relações de dominação da ordem mundial estabelecidas, principalmente, pelos países desenvolvidos consubstanciadas, dentre outras, em desigualdades econômicas, exploração da mão-de-obra e políticas anti-imigração (OXFORD, 2009, p. 450).

Em relação ao aspecto legal, existiriam, segundo ela, quatro formas de se pensar a norma e a exceção que fundamentam a teoria e a prática da intervenção “humanitária”: o metafísico, o realista, o decisionista e o democrático. A primeira está relacionada com os valores morais que por sua universalidade transcenderiam as regras estabelecidas no sistema legal. A segunda considera que a intervenção não está relacionada com normas universais e, sim, com os interesses e as vontades dos Estados, e, sempre que possível, a Lei deve expressar essas condições. A terceira, relacionada com as idéias de Carl Schmitt, considera que o Estado tem como principal função garantir a segurança dos seus cidadãos, e que o soberano é quem garante as condições para a sobrevivência do Estado e dos seus valores, tomando as decisões cabíveis. Assim sendo, a essência da forma legal estaria na decisão tomada pela autoridade e, não, no formalismo legal, já que a lei não pode realizar-se por ela própria. A quarta maneira de se pensar o direito em relação à intervenção “humanitária” foi desenvolvida em resposta a Schmitt. Embora reconhecendo que a questão da validade do direito é uma questão política, esse reconhecimento da validade de uma determinada lei está condicionado ao fato de que ela tenha sido produto de uma ordem legal democrática. Desta forma, a autoridade, mesmo aquela argumentada em nome da lei, está relacionada com um processo democrático (OXFORD, 2009, p. 438-443).

A literatura relacionada com a responsabilidade de proteger estaria ligada à abordagem decisionista ou à democrática. Os adeptos da abordagem decisionista defendem que se faz necessário um soberano que decida pela proteção dos direitos humanos. Cabe essa responsabilidade, primordialmente, aos Estados, e secundariamente, à comunidade internacional. Os defensores dessa abordagem adotam o argumento de Schmitt de que o soberano, seja ele o CS-ONU ou outros atores, é quem decide a exceção, intervém e garante a ordem legal a ser instituída na fase pós-conflito. Os defensores da abordagem democrática defendem que a decisão da intervenção seja realizada abertamente e de forma democrática (OXFORD, 2009).

A associação de Carl Schmitt com as intervenções humanitárias traz à tona algumas das suas idéias relacionadas com a ordem e com o conceito de “humanidade”. Ele enfatiza a luta e o conflito como fundamentos indispensáveis da Política; enfatiza as situações de exceção; e defende uma ordem concreta que não se fundamente em uma visão puramente normativa ou em princípios universais vazios. Nomos significa mais do que norma. Significa norma, decisão e, acima de tudo, ordem concreta (Schmitt, 2003). Para ele, o conceito de humanidade não pode ser considerado um conceito político, pois ele implica em não haver inimigo e, portanto, na impossibilidade da guerra. Quando as guerras são lutadas em nome da humanidade, elas não estão sendo lutadas pelo bem da humanidade. Na verdade, segundo ele, um Estado usurpa o conceito de humanidade em seu proveito, identificando-se com a humanidade para lutar contra um inimigo. Esse conceito é extremamente útil para avançar os interesses imperiais. (Schmitt, 2007). Por outro lado, o problema da “guerra justa” implica em que a guerra se torna uma ação de polícia, o inimigo se torna um criminoso, e, ao se lutar por uma “causa justa”, se abre a possibilidade de se intensificar os meios de destruição para acabar com o “mal”. Segundo Schmitt, “a intensificação técnica dos meios de destruição descortina o abismo de uma igualmente destrutiva discriminação legal e moral” (SCHMITT, 2003, p.320-322).

Outra abordagem considera que a questão das intervenções humanitárias está associada a aporia existente entre a soberania estatal e a “soberania do

¹¹ O internacional tem, segundo Walker, quatro regras, que podem ser lidas tanto em relação à Westphalia, quanto em relação à Carta da ONU: primeiro, não se permite império, embora se aceite hegemonia, desde que não se tente transformá-la em império; segundo, não se permite guerras religiosas; terceiro, a vida política deve ser mantida dentro do Estado (guerra só como autodefesa e não como interferência nos assuntos internos); quarto, não são aceitos “bárbaros” ou pré-modernos. Essa última regra significa que a vida política moderna implica em uma decisão sobre aqueles que devem ser tratados como verdadeiros seres humanos ou aqueles que podem ou não ser membros da comunidade internacional, ou, até mesmo, qual o padrão que todos os Estados admitidos devem perseguir. No entanto, todas essas quatro regras estão em constante tensão com a soberania dos Estados (Walker, 2006).

sistema de estados”¹¹. O problema seria como conciliar a relação muitas vezes problemática entre essas duas soberanias, já que o Estado soberano e o sistema de Estados soberanos não podem existir um sem o outro. Desta forma, pode-se questionar se a fonte da autoridade política está na soberania do Estado ou na “soberania do sistema” que possibilita a autoridade política do Estado (WALKER, 2006, p. 68). O Estado soberano decidindo a exceção pode, eventualmente, se encontrar com os limites do sistema de Estados para decidir a exceção no sistema. Em algum lugar a reconciliação tem sido buscada através de regras e organizações diplomáticas sistêmicas, tais como a ONU ou outras instituições políticas e de defesa. No entanto, a questão do princípio de não-intervenção versus a ordem internacional permanece. Assim sendo, segundo ele, as tendências para intervenções “humanitárias” deveriam ser vistas mais como renegociações do que como escolhas excludentes (WALKER, 2010).

CONCLUSÃO

Um conjunto de condições institucionais e ideológicas a partir, principalmente, dos anos noventa, possibilitou a discussão e a articulação entre os direitos humanos e o uso da força na política internacional. O conflito entre soberania e direitos humanos¹² foi abordado de duas formas: através do entendimento da evolução do conceito de “soberania como autoridade” para “soberania com responsabilidade” por um padrão mínimo de direitos humanos; e pela expansão do entendimento pelo CS-ONU do que poderia ser uma ameaça à paz e à segurança internacional. Assim sendo, graves violações dos direitos humanos no interior dos Estados, quando não resolvidas domesticamente, tornaram-se matéria também do âmbito internacional, e a ONU passou a considerar a possibilidade de legitimar uma ação internacional de uso da força para enfrentar uma crise humanitária.

Essa nova articulação gerou um intenso debate entre os que defendiam essa articulação e os que a condenavam. Para uns, essa articulação era um imperativo para um mundo globalizado, no qual existiria uma sociedade civil global emergente, e uma exigência de um cosmopolitismo ético¹³ no

¹² O genocídio em Ruanda, onde o CS-ONU falhou, e a intervenção da OTAN no Kosovo, sem autorização daquele Conselho, colocaram em evidência a questão da soberania e da legitimidade das intervenções “humanitárias”. Em 1996, o livro publicado por Francis Deng defende que a soberania legítima estava associada à responsabilidade não só em relação a seus cidadãos, mas, também, em relação à comunidade internacional (Bellamy, 2008: 425-426).

¹³ O cosmopolitismo ético considera que nós somos cidadãos do mundo porque temos globalmente deveres uns com os outros (Erskine, 2010).

qual os valores éticos universais deveriam prevalecer sobre os interesses particulares ou sobre uma soberania já enfraquecida do Estado debilitado. Para outros, essa articulação seria perigosa para os países mais fracos ante a possível apropriação pelas potências hegemônicas do rótulo “humanitário”. Alguns, ainda, viam nas discussões uma ilusão ante as “realidades” da política internacional, enquanto outros, uma ameaça à ordem internacional vigente desde 1945. Em suma, o milenar debate entre o poder, a ordem e a moral.

A prática das intervenções nos últimos vinte anos não parece apontar para um padrão que permita dizer se os interesses ou a ética prevaleceram. Uma operação como a realizada na Somália, apesar dos péssimos resultados, mostrou que é possível articular direitos humanos e intervenção “humanitária” com propósitos principalmente éticos. No entanto, em Ruanda os interesses franceses e a inação do CS-ONU prevaleceram, enquanto que em Kosovo os interesses e a ética se misturaram na ação, e em Darfur, os interesses favoreceram a inação. Por outro lado, a legalidade e a legitimidade das operações foram motivo de controvérsias, pois em Kosovo não houve a aprovação do CS-ONU e vários países se opuseram à intervenção da OTAN.

No entanto, o ponto de inflexão deste debate foi a intervenção no Iraque e a “guerra ao terror”, que geraram graves consequências para a articulação entre os direitos humanos e o uso da força. Os EUA e seus aliados usaram como motivos para invadir o Iraque, dentre outros¹⁴, o discurso da liberação de um povo oprimido; além do mais, passaram a apoiar governos repressivos que com eles cooperassem na guerra ao terrorismo. Desta forma, as intervenções “humanitárias” passaram a correr o risco de perder parte da sua contestada legitimidade que haviam alcançado a partir de meados dos anos noventa. Assim sendo, alguns autores começaram a questionar se o conceito da responsabilidade de proteger havia sido posto de lado após o 11 de setembro, com o abuso dos princípios humanitários pelos EUA e seus aliados, ou se haveria, ainda, esperança de se avançar na consolidação da norma de proteção dos direitos humanos por meio de uma intervenção “humanitária” (OXFORD, 2009; BELLAMY; WHEELER, 2008). Outros, no entanto, defendiam que essa invasão não havia danificado a norma, mas, sim, o status dos EUA e da Grã-Bretanha como respeitadores das normas, enfraquecendo o discurso desses países em

¹⁴No Afeganistão, a principal razão para a intervenção liderada pelos EUA, foi o direito de autodefesa. No Iraque, ao não serem encontradas as “armas de destruição em massa” que os EUA afirmavam que o país possuía e ao não se conseguir configurar uma improvável relação entre o governo de Saddam Hussein e a Al Qaeda, a proteção dos direitos humanos passou a ser a principal justificativa para os EUA.

relação à atuação em intervenções “humanitárias”. De qualquer modo, o “abuso” constatado no Afeganistão e principalmente, no Iraque, fez com que houvesse um retorno, especialmente entre os países não-alinhados, a uma posição mais conservadora de reafirmação da soberania e de desconfiança com a intervenção “humanitária” (BELLAMY; WHEELER, 2006, p. 532).

A intervenção no Iraque e a “guerra ao terror” são um exemplo de como a idéia de “justa causa” abriu o caminho para a intensificação dos meios de destruição e para o abismo da discriminação, da desumanidade e dos excepcionalismos¹⁵. Essa relação já havia sido antecipada por Schmitt na sua visão contrária ao uso de valores universais, tal como “humanidade”, para justificar o uso da força. Além de servir para legitimar a intervenção, o seu uso implica na idéia de “justa causa”, que pode até mesmo “negar ao inimigo a qualidade de ser humano” e, portanto, favorecer o uso de meios desumanos para vencê-lo (SCHMITT, 2006, 2007). De qualquer maneira, os custos materiais e morais dessa guerra e das intervenções no Iraque e no Afeganistão para os países ocidentais que delas participam estão sendo de tal monta que deveriam inibir, por algum tempo, as “intervenções humanitárias” conduzidas por esses países, que são os que possuem maiores condições materiais para realizá-las. Assim sendo, seria de se esperar que houvesse uma tendência para se privilegiar o pilar da prevenção da responsabilidade de proteger, que já era a estratégia preconizada pelo próprio relatório do ICISS, abrindo-se, assim, uma imensa perspectiva para que a comunidade internacional ajudasse na prevenção aos abusos aos direitos humanos antes de cogitar em tomar medidas extremas¹⁶. A intervenção na Líbia, no entanto, mostrou que as potências ocidentais, utilizando sua superioridade tecnológica, podem intervir militarmente sem o desgaste de colocar tropas no terreno, apoiando um dos lados do conflito. A autorização da ONU para a intervenção na Líbia, redigida em termos vagos, tem permitido à OTAN

¹⁵ A categoria de “combatente inimigo ilegal” e o castigo da detenção indefinida, criados pelos EUA na “guerra ao terror”, são exemplos da desumanização que a idéia da justa causa pode gerar. Para uma análise das anomalias da “guerra ao terror”, ver Gomez, José M. Soberania Imperial, Espaços de Exceção e o Campo de Guantánamo. Desterritorialidade e Confinamento na “Guerra contra o Terror” CONTEXTO INTERNACIONAL Rio de Janeiro, vol. 30, no 2, maio/agosto 2008, p. 267-308.

¹⁶ Essa é a tônica do Relatório do Secretário Geral da ONU, de 12 de janeiro de 2009, que trata da responsabilidade de proteger, quando ele clama por uma maior participação dos estados-membros na questão humanitária. O Secretário considera que parte do problema é conceitual e doutrinário, devido às duas abordagens que emergiram durante o final do século passado, que colocaram a intervenção “humanitária” em um falso dilema: ou não fazer nada em relação às violações dos direitos humanos, ou intervir militarmente para evitar essas violações. Assim sendo, ele desenvolve as possibilidades existentes nas três dimensões da responsabilidade de proteger, que estariam entre os dois extremos, a fim de fortalecer a capacidade do Estado para evitar violações aos direitos humanos (Relatório A/63/677, 2009:6).

uma liberdade de ação que extrapolou as tarefas de proteção de civis para uma tarefa de mudança de regime. A guerra civil que se intensificou com a ajuda da OTAN tem, no entanto, deixado um caminho de destruição física e econômica em um país que os organismos internacionais consideravam estar realizando mudanças benéficas para o seu desenvolvimento.¹⁷ Além do mais, a questão da Líbia tem suscitado críticas relacionadas com a seletividade da intervenção, já que situações de desrespeito aos direitos humanos em países como a Síria e o Bahrein não tiveram o mesmo tratamento. Desta forma, embora seja ainda cedo para prever como o resultado do uso da força na Líbia impactará a questão da intervenção “humanitária”, é possível adiantar que provavelmente ela servirá para reforçar o sentimento anti-intervenção dos países céticos ou contrários a esse conceito, contribuindo para uma maior ênfase na negociação e no pilar da prevenção da responsabilidade de proteger.

Apesar dos argumentos contrários à articulação entre direitos humanos e uso da força, a realidade é que ela reacendeu o importante debate sobre a questão da ética na política internacional, e colocou em evidência a antiga e esquecida associação entre soberania e responsabilidade para com os cidadãos, agora ampliada por uma responsabilidade internacional de proteger, muitas vezes mal compreendida na ânsia por uma solução teoricamente ideal, que não considera que, na prática, normalmente, a primeira vítima de um conflito armado são os direitos humanos, pela impossibilidade de garanti-los na sua plenitude em uma situação de exceção.

A dimensão da ética na política internacional, da qual a articulação entre direitos humanos e uso da força é um importante aspecto, prosseguirá, portanto, sendo objeto de intensos debates, levando, muitas vezes, à defesa de posições extremas. No entanto, talvez os debates sejam enriquecidos, se forem levadas em conta as sábias palavras de Heródoto, que afirmava ser “o mundo real um ajuste equilibrado de tendências opostas”.

REFERÊNCIAS:

ABIEW, Francis K. The evolution of the doctrine and practice of humanitarian intervention. Haia: Kluwer Law International, 1999.

¹⁷ Relatório do Fundo Monetário Internacional, em fevereiro de 2011, analisa positivamente as mudanças que estavam sendo realizadas pelo governo líbio para modernizar sua economia e para a construção de moradias para a população (IMF Executive Board Concludes 2010 Article IV Consultation with the Socialist People's Libyan Arab Jamahiriya, Public Information Notice (PIN) No. 11/23February 15, 2011. Disponível em: <http://www.imf.org/external/np/sec/pn/2011/pn1123.htm>. Acesso em: 15 de junho 2011.

ANNAN, Kofi. Two concepts of sovereignty. *The Economist*, Sept. 1999. Disponível em: <<http://www.un.org/News/ossg/sg/stories/kaecon.html>>. Acesso em: 15 nov. 2010.

BELLAMY, Alex J. et al. *Understanding Peacekeeping*. Cambridge: Polity Press, 2004.

BELLAMY, Alex J. *Just war: from cícero to Irak*. Australian: Polity Press, 2006.

BELLAMY, Alex J. The responsibility to protect. In: WILLIAMS, Paul D. (Ed.). *Security Studies: an introduction*. London: Routledge, 2008.

CAMPBELL, David. Poststructuralism. In: DUNNE, Tim; KURKI, Milja; SMITH, Steve. *International relations theory: discipline and diversity*. 2. ed. Reino Unido: Oxford University Press, 2010.

CHANDLER, David. R2P or not R2P? more statebuilding, less responsibility. *Global Responsibility to Protect* 2, 2010. Disponível em: <http://www.davidchandler.org/pdf/journal_articles/GlobalR2P%20-%20published.pdf>. Acesso em: 15 nov. 2010.

CHANDLER, David. The Responsibility to Protect? Imposing the 'Liberal Peace'. *International Peacekeeping*, v.11, n.1, p.59-81, Spring 2004.

ERSKINE, Toni. Normative IR theory. In: DUNNE, Tim; KURKI, Milja; SMITH, Steve. *International Relations: Theory- Discipline and Diversity*. 2ed. Oxford University Press, 2010.

ESTEVES, Paulo. Peace keeping operations and humanitarian assistance under democratic peace program. In: ANNUAL MEETING OF THE ISA - ABRI JOINT INTERNATIONAL MEETING, 2009. Rio de Janeiro. Paper... Rio de Janeiro: Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, 2009.

FINNEMORE, Martha. *The purpose of intervention: changing beliefs about the use of force*. Ithaca: Cornell University Press, 2003.

GOMEZ, José M. Soberania imperial, espaços de exceção e o campo de guantánamo. Desterritorialidade e confinamento na "guerra contra o terror" *Contexto Internacional*, Rio de Janeiro, v. 30, n. 2, p. 267-308, maio/ago. 2008.

HEHIR, Aidan. *Humanitarian Intervention: an Introduction*. Palgrave Macmillan, 2010.

INTERNATIONAL COMMISSION ON INTERVENTION AND STATE SOVEREIGNTY. *The Responsibility to Protect*, Dec. 2001. Disponível em: <<http://responsibilitytoprotect.org/ICISS%20Report.pdf>>. Acesso em: 15 nov. 2010.

KALDOR, Mary. *Human security: reflexions on globalization and intervention*. Polity Press, Cambridge, 2007.

KENKEL, Kai M. *Global player ou espectador nas margens: A “responsabilidade de proteger”: definição e implicação para o Brasil*. *Revista da Escola de Guerra Naval*, Rio de Janeiro, n.12, p. 6-57, dez. 2008.

KUPERMAN, Alan. J. *The moral hazard of humanitarian intervention: lessons from the Balkans*. *International Studies Quarterly*, v. 52, n.1, p. 49-80, 2008.

LANG JUNIOR., Anthony F. *Humanitarian intervention: definition and debates*. In: LANG JUNIOR., Anthony F. (Ed.). *Just Intervention: humanitarian intervention*. Washington, D.C.: Georgetown University Press, c2003.

MACFARLANE, S Neil; THIELKING, Carolin J.; WEISS, Thomas G. *The responsibility to protect: is anyone interested in humanitarian Intervention?* *Third World Quarterly*, v. 25, n. 5, p. 977-992, 2004.

NAÇÕES UNIDAS. *An agenda for peace: preventive diplomacy, peacemaking and peacekeeping - A/47/277 - S/24111*, June 1992. Report of the Secretary-General pursuant to the statement adopted by the Summit Meeting of the Security Council on 31 January 1992.

NAÇÕES UNIDAS. *Implementing the responsibility to protect: Report of the Secretary-General - A/63/677*. jan. 2009. Sixty-third session.

NAÇÕES UNIDAS. *Report of the International Commission of Inquiry to investigate all alleged violations of international human rights law in the Libyan Arab Jamahiriya - A/HRC/17/44 (Extract)*. Human Rights Council, jun. 2011. Seventeenth session Disponível em: <http://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/Full-Report_0.pdf>. Acesso em: 15 jun. 2011.

NARDIN, Terry. *Response to “ending tyranny in Iraq”*. *Ethics & International Affairs*, v. 19, n. 2, Summer, 2005.

NOGUEIRA, João P. *Estado, identidade e soberania na intervenção da ONU na Somália*. *Contexto Internacional*, v.19, n.1, jan./jul. p.131-150, 1997.

OXFORD, Anne. *What can we do to stop people harming others?* In: EDKINS, Jenny; ZEHFUSS, Maja. *Global Politics: a new introduction*. routledge. New York, 2009.

SCHMITT, Carl. *The concept of the political*. Chicago: University of Chicago Press, 2007.

SCHMITT, Carl. *The Nomos of the Earth in the international law of jus publicum europaeum*. New York: Telos, 2003.

TÉSON, Fernand R. Ending tyranny in Iraq. *Ethics & International Affairs*, v. 19, n. 2, 2005.

WALKER, Rob. *After the Globe, Before the World*. London: Routledge, 2010.

WALKER, Rob. Lines of insecurity: international, imperial, exceptional. *Security Dialogue*, v. 37, n. 1, p. 65-82, mar. 2006.

WELSH, Jennifer M. *Humanitarian intervention and international relations*. New York: Oxford University Press, 2006.

WHEELER, Nicholas J. Humanitarian Intervention after September 11, 2001. In: LANG JUNIOR., Anthony F. (Ed.). *Just Intervention: humanitarian intervention*. Washington, D.C.: Georgetown University Press, c2003.

Recebido em: 16/06/2011

Aceito em: 31/10/2011

OS PROBLEMAS JURÍDICOS DA CARTA DAS NAÇÕES UNIDAS EM UMA PERSPECTIVA KELSENIANA

Paulo Edvandro da Costa Pinto *

RESUMO

O presente artigo procura mostrar que a Carta das Nações, em uma perspectiva positivista, apresenta uma construção jurídica problemática, conforme os apontamentos de Kelsen em sua obra *The Law of the United Nations: a critical analysis of it's fundamental problems*. Ao mesmo tempo, ele busca evidenciar que Kelsen, por meio das inconsistências lógicas e antinomias jurídicas da Carta que ele elencou neste livro, seu trabalho, além de ser um exercício demonstrativo da aplicação da Teoria Pura do Direito, também tem o potencial de servir de subsídio para futuras revisões da Carta e, destacar que é um equívoco tratar o pensamento de Kelsen com negligência.

Palavras-chave: Direito Internacional - Carta das Nações Unidas - Inconsistências Jurídicas.

ABSTRACT

This article attempts to show that the United Nations Charter, in a positivist perspective, presents a statutory construction issue, according to notes of Kelsen in his book *The Law of the United Nations: a critical analysis of it's fundamental problems*. At the same time, it seek to show that Kelsen, through the logical inconsistencies and antinomies of legal letter he listed out in this book, his work, besides being an exercise demonstrating the application of the Pure Theory of Law, also has the potential to serve allowance for future revisions of the Charter and noted that it is a mistake to treat the thought of Kelsen negligently.

Keywords: International Law - UN Charter - Inconsistencies of Legal.

*Instrutor da Escola de Guerra Naval, Doutorando em Direito Internacional (PPGD/UERJ), Mestre em Ciências Navais, Especialista em Direito do Estado, Graduado em Direito. E-mail: pauloedvandro@globomail.com

INTRODUÇÃO

Hans Kelsen possivelmente foi um dos mais importantes teóricos e filósofos do Direito do século XX.

Nascido em 1881, em Praga, na época uma cidade do Império Austro-Húngaro, aos três anos de idade ele radicou-se em Viena.

Conselheiro de Carlos I de Habsburgo-Lorena, último imperador desse Império, e do primeiro governo republicano da Áustria, Kelsen é tido como o autor intelectual da Constituição austríaca (oktoberverfassung) de 1920 e da criação do Supremo Tribunal Constitucional da Áustria, onde, de 1920 a 1930, ocupou uma das cadeiras de juiz. A partir de 1930, ele passou a ocupar a cátedra da Universidade de Colônia, até que em 1933, a ascensão do nazismo na Alemanha e as pressões políticas exercidas pelo Partido Nacional Socialista, o forçaram a deixar este cargo e a imigrar para a Suíça. Posteriormente, em 1940, ele se muda para os Estados Unidos da América, onde viveu e deu continuidade as suas atividades intelectuais e acadêmicas até o ano de 1973, quando em veio a falecer.

Como professor, Kelsen experimentou uma vida de intensa atividade. Lecionou em diversas instituições de ensino de excelência, destacando-se, entre outras, as Universidades de Colônia, Praga, Barcelona, Genebra, Harvard, Wellesley, Berkeley e o Naval War College.

Autor de uma expressiva produção acadêmica, que conta com um acervo de mais de quarenta livros e centenas de trabalhos científicos sobre Direito e Filosofia Jurídica, Kelsen é mais conhecido pela formulação, em 1934, da “Teoria Pura do Direito” (Rene Rechtslehre), na qual ele propõe uma lógica científica para a compreensão do Direito.

Embora seu pensamento nunca tenha logrado a unanimidade, até hoje as bases do seu raciocínio jurídico-científico são amplamente respeitadas e têm servido de orientação para muitas instituições jurídicas que sustentam o dogmatismo jurídico ideal.

Do acervo de Kelsen, este trabalho elegeu tecer algumas considerações sobre o seu livro *The Law of the United Nations* publicado em 1950.

Nesta obra, Kelsen realiza uma minuciosa análise estritamente jurídica da Carta das Nações Unidas e, consoante a perspectiva doutrinária esposada na sua *Rene Rechtslehre*, ele evidencia um rol de problemas jurídicos existentes na Carta.

Pelo reduzido volume de páginas deste trabalho, não se tem a pretensão de apresentar todas as críticas de Kelsen à Carta, e tão pouco se deseja efetuar uma análise sobre a doutrina do Direito positivo kelseniano.

Entretanto, em uma tentativa de se reproduzir satisfatoriamente as críticas de Kelsen à Carta, neste estudo serão apresentadas e discutidas algumas das prescrições que ele assinalou como de construção jurídica problemática, buscando-se ilustrar o conjunto dos problemas da Carta, que serão correlacionados, sempre que possível, aos respectivos preceitos da Teoria Pura do Direito.

A importância deste estudo está no seu potencial de servir de provocação a outras discussões acadêmicas, sobretudo no que se refere à validade da tendência atual da academia brasileira de tratar com negligência suas considerações lógicas científicas.

Para alcançar o proposto, inicialmente será apresentada uma revisão do livro *The Law of the United Nations* e indicados os traços da Teoria Pura nele encontrados. A seguir, de forma sucinta, serão sumarizados e comentados alguns problemas jurídicos da Carta das Nações Unidas indicados por Kelsen, e ao final serão apresentadas as conclusões.

THE LAW OF THE UNITED NATIONS E OS TRAÇOS DA RENE RECHTSLEHRE

Passados 15 anos da primeira edição da Teoria Pura do Direito¹, e cerca de uma década depois de apresentar um estudo técnico-jurídico sobre o normativismo do Estatuto da Liga das Nações², Kelsen publica em 1950, pela editora nova-iorquina Frederick A. Praeger, um grande livro sobre um tema de mesma dimensão: “*The Law of the United Nations: a critical analysis of it’s fundamental problems*”.

Em notáveis, densas e igualmente intimidadoras 903 páginas, ele se dedica a apresentar uma visão crítica sobre a Carta da Organização das Nações Unidas e a sumarizar um rol de problemas de Direito existentes na mesma³. Essencialmente, o *The Law of the United Nations* é uma detalhada,

¹ Como assinala Fabio Ulhoa Coelho em seu prefácio, esta Teoria “se desenvolve especialmente nas três versões do livro *Reine Rechtslehre*: a da primeira edição alemã de 1934, publicada com o subtítulo *Einleitung in die rechtswissenschaftliche Problematik* (introdução à problemática científica do direito), a da edição em francês, realizada na Suíça em 1953, e a definitiva, da segunda edição alemã, de 1960”. Cf. COELHO, 2001, p.XI.

² Cf. *Legal Technique in International Law: A Textual Critique of the League Covenant*. Geneva Studies, Vol X, n. 6. Geneva: Geneva Research Centre, 1939.

³ Em 1951, Kelsen, considerando a ocorrência de uma série de eventos relevantes no âmbito das Nações Unidas, tais como a criação da Organização do Tratado do Atlântico Norte, a crise da Coreia e a Resolução da Assembleia Geral “Unidos pela Paz”, suplementa seu livro com mais 90 páginas de análises sobre estes temas.

extraordinariamente lógica e altamente técnica análise jurídica da Carta.

Ele não foi o primeiro autor a comentar a Carta. Sua obra foi precedida pela de outros autores, tais como, as de 1946 de Goodrich e Hambro⁴ e a de Barraine⁵, ou a de 1947 de Kopelmanas⁶.

Todavia, o que destaca o seu trabalho do de seus predecessores, e o faz singular, além do volume do livro propriamente dito, é a peculiaridade da sua abordagem sobre a Carta das Nações Unidas. Esta se caracteriza pela exclusiva interação do seu pensamento puramente normativista com as disposições da Carta e do Estatuto da Corte Internacional de Justiça.

Em outras palavras, a singularidade da sua análise está no fato que tanto o método empregado quanto o delineamento do objeto no seu estudo expressam a premissa da Rene Rechtslehre, o “princípio teórico da pureza”:

Como teoria, a Teoria Pura do Direito deseja única e exclusivamente conhecer o seu próprio objeto. Ela procura responder as questões o que é o Direito e como o Direito é feito, não as questões o que deve ser o Direito ou como ele deve ser feito. A Teoria Pura do Direito é ciência do direito e não política do direito.

Ela se autodenomina como “pura” teoria do Direito porque ela visa um conhecimento focado apenas no Direito e porque se destina excluir deste conhecimento tudo quanto não pertença ao seu objeto, mais precisamente, tudo quanto não se possa, rigorosamente, determinar como Direito. Isto é dizer que ela pretende separar da ciência do direito todos os elementos que lhe são estranhos. Esse é o seu princípio metodológico fundamental. (KELSEN, 1934, p.7. Tradução do autor.)

Neste sentido, no primeiro parágrafo do prefácio do *The Law of the United Nations*, ele chama a atenção do leitor para o texto com que ele irá se deparar, que será uma análise da Carta conforme a perspectiva da Teoria Pura do Direito:

Este livro é uma abordagem jurídica – não é política – sobre os problemas das Nações Unidas. Ele trata da lei da Organização, não do seu real ou desejado

⁴ GOODRICH, Leland M.; HAMBRO, Edvard. *Charter of the United Nations: Commentary and Documents*. Boston: World Peace Foundation, 1946.

⁵ BARRAINE, Raymond. *La Réglementation des Rapports Internationaux et L'Organisation des Nations Unies*. Paris : Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence, 1946.

⁶ KOPELMANAS, Lazare. *L'Organisation des Nations Unies*. Paris: Recueil Sirey, 1947.

papel no jogo internacional dos poderes. (KELSEN, 1950, p. xiii. Tradução do autor.)

Sua justificativa para isto está na aceitabilidade da concepção instrumental do direito em relação à política. Explica ele:

A separação do direito da política na apresentação dos problemas nacionais e internacionais é possível na medida em que o direito não é um fim em si mesmo, mas um meio ou, de forma equivalente, que ele é uma técnica social específica para a realização dos fins determinados pela política. (KELSEN, 1950, p. xiii. Tradução do autor.)

Com efeito, a formulação analítica jurídica que Kelsen faz sobre as prescrições da Carta guia-se exclusivamente pelo postulado metodológico da Teoria Pura, o que explica porque considerações de ordem moral, de direito natural ou sobre qualquer ideologia política são prescindidos na sua abordagem. Isto também justifica o fato dele discutir de forma geral, desde que se conectem com os propósitos da Organização, "algumas funções essenciais das Nações Unidas, como a promoção da cooperação do desenvolvimento econômico, [...] pois estas funções possuem maior importância no campo político do que no jurídico"⁷.

O objetivo do seu trabalho concentra-se no apontamento de defeitos de técnica jurídica das prescrições da Carta e somente na análise dos seus problemas básicos⁸.

Já a pretensão sobre seus comentários, é que eles sirvam de influência sobre as futuras revisões deste diploma, e que sejam úteis a quem tenha competência para efetuar uma interpretação autêntica da Carta na aplicação do seu Direito⁹:

A tarefa de um comentário científico é antes de tudo encontrar, por meio de uma análise crítica, os possíveis significados da interpretação da norma jurídica e, em seguida, mostrar as suas consequências, e deixar que as autoridades judiciais competentes escolham entre as várias interpretações possíveis aquela que, por razões políticas, considerem ser preferível e que eles têm o direito de selecionar. (KELSEN, 1950, p. xvi. Tradução do autor.)

A afirmação acima evidencia outro traço da aplicação da Teoria Pura

⁷ KELSEN, 1950, p. xvii.

⁸ Id.

⁹ Ib. p.xv-xvii.

do Direito. Trata-se da função da interpretação científica da norma jurídica. Ao restringir a tarefa de seus comentários ao campo do estabelecimento de possíveis significados da norma, Kelsen reafirma sua compreensão sobre o papel da interpretação científica esposada na primeira edição da sua Teoria Pura do Direito: ela não cria direito, pois isto pertence à esfera da interpretação autêntica, e esta é feita por órgãos jurídicos; o que a interpretação simplesmente cognoscitiva da Ciência do Direito realiza é somente a indicação dos possíveis significados de uma norma jurídica¹⁰.

Outro aspecto da singularidade do *The Law of the United Nations* é a exibição por Kelsen de um pensamento crítico que se auto sustenta. É ele, e somente ele, o seu próprio orientador e referencial teórico. É notório o seu desinteresse pelos trabalhos de outros autores que o precederam em escritos sobre este mesmo tema, bem como pelas obras de outros filósofos e jurisconsultos que corroboraram ou não com suas ideias, ou que serviram de inspiração para o seu pensamento.

Isto pode ser comprovado pela quantidade insignificante de fontes secundárias que ele se utiliza para apoiar suas discussões. Apenas cinco citações a outras obras são encontradas no seu estudo, sendo que três delas se referem a outros estudos de sua própria lavra.

Neste sentido, tem-se que a primeira e segunda citações¹¹ são indiretas e remetem ao seu estudo sobre normativismo do Estatuto da Liga das Nações de 1939, no momento em que ele trata das diferenças entre as disposições do Estatuto da Liga e as da Carta da ONU quanto à matéria do conflito entre as obrigações dos Estados-Membros no âmbito dos tratados destas Organizações e àquelas assumidas por eles em outros instrumentos internacionais.

A terceira citação¹² faz referência direta a Lasa Oppenheim's e seu conceito de *clausula rebus sic stantibus*, para endossar, de modo discreto, seu posicionamento no debate sobre o direito do Estado de se retirar unilateralmente da Organização em face da inexistência na Carta de cláusula para sua própria denúncia.

A quarta citação¹³ consiste no recurso de Kelsen ao Webster's New International Dictionary of the English Language, quando da abordagem da temática sobre decisões "quase judiciais" expedidas pelas Nações Unidas,

¹⁰ *Ib.*, p. 84.

¹¹ *Ib.*, p. 111.

¹² *Ib.*, p.128.

¹³ *Ib.*, p.359.

para confirmar a similaridade semântica dos termos *adjustment* e *settlement* na língua inglesa.

Por fim, a quinta¹⁴ e última citação encontrada no *The Law of the United Nations* refere-se novamente a uma remissão indireta a outro estudo feito por ele em 1944, o de *Peace Trough Law*. Nesta citação, ao analisar a disposição do Estatuto da Corte Internacional de Justiça que se ocupa do processo nacional de indicação de candidatos a membros desta Corte, ele reafirma que a independência política dos candidatos a juízes indicados pelos Estados-membros poderia ser alcançada caso eles fossem eleitos por autoridades nacionais também independentes, como sugerido pelo artigo 6º desse Estatuto.

Quanto às numerosas fontes primárias citadas por Kelsen, elas aparecem como notas de rodapé e, em sua grande maioria, se referem aos pronunciamentos oficiais de delegados de Estados, Relatórios de Comitês e Resoluções da Organização.

Em que pese o volume e a densidade destas notas de rodapé, elas pouco contribuem com esclarecimentos adicionais ao texto principal em referência. Da mesma forma, elas em quase nada reforçam as afirmações de Kelsen, chegando o seu uso, por vezes, a incomodar a leitura do texto principal. Contudo, elas demonstram a intimidade e familiaridade do autor com os debates e decisões na arena da ONU nos seus primeiros anos de funcionamento.

Vale observar que estas notas formam uma história secundária. Enquanto no texto principal, Kelsen se ocupa da formulação da sua análise crítica e puramente jurídica, no de rodapé, ele se dedica a transcrever matérias de cunho político. Com isso, a sensação que se tem é a de se estar diante de dois discursos simultâneos, um na parte superior e outro na parte inferior das páginas de um mesmo livro, mas diferentes entre si¹⁵.

A fim de tratar da matéria das obrigações dos Estados membros da Organização e das consequências para estes, no âmbito das Nações Unidas, pelo seu descumprimento, Kelsen, ao explicar o sentido prescritivo da norma, e do direito, estabelece o seguinte contorno para o conceito jurídico de sanção:

O direito é pela sua própria natureza uma ordem coercitiva. Uma ordem coercitiva é um sistema de regras

¹⁴ *Ib.*, p. 469.

¹⁵ É possível que isto tenha sido feito de forma proposital a fim de realçar a separação do que é Direito do que é Política, conforme os preceitos da *Rene Rechtslehre*.

que estabelecem certos padrões de comportamento através de medidas coercitivas, como as sanções, a serem tomadas no caso de um comportamento contrário, ou, o que equivale no mesmo, em caso de violação da lei. [...] As sanções possuem o caráter de forçar determinadas privações [...]. As sanções são reações específicas da comunidade, constituídas por uma ordem jurídica, contra os delitos. (KELSEN, 1950, p. 706. Tradução do autor.)

O conceito acima evidencia, com pequenas nuances em relação à fórmula apresentada em 1934, outro traço da Rene Rechtslehre. Isto se dá quando Kelsen, perfilhado à tradição jurídica positivista do século XIX, expõe que a norma de direito é uma norma coercitiva que reage com uma sanção contra atos indesejáveis ¹⁶.

Estes são apenas alguns exemplos que mostram ser possível afirmar que o The Law of the United Nations é um exercício de aplicação da Teoria Pura do Direito.

Entretanto, cumpre salientar que, apesar disso, nele parece existir muito pouco da norma hipotética fundamental ¹⁷, a norma pressuposta, base da validade de todas as demais normas, chamada de Grundnorm ¹⁸.

Assim, por exemplo, eles aparecem de forma discreta na indicação das razões que obrigariam os Estados não membros da Organização a respeitar os princípios da Carta (art. 2º §6º): o fundamento da obrigação está no propósito destes princípios, que é a manutenção da paz mundial, o que inclui necessariamente todos os Estados da comunidade internacional. Com isso, tende-se a tratar este preceito da Carta como uma disposição de direito internacional geral, o que fundamentaria a sua obrigatoriedade para todos os Estados independentemente de serem membros ou não das Nações Unidas ¹⁹.

AS INCONSISTÊNCIAS LÓGICAS E ANTINOMIAS JURÍDICAS DA CARTA

Antes de iniciar seu singular estudo da Carta das Nações Unidas,

¹⁶ Cf. KELSEN, 1934, p. 26.

¹⁷ O fato de Kelsen estar estritamente preocupado com as falhas de técnica jurídica da Carta, ou seja, com suas inconsistências lógicas e antinomias jurídicas, constitui um forte indício do motivo dele não se ocupar muito com a questão do fundamento último de validade das normas da Carta.

¹⁸ KELSEN, 1934, p. 58.

¹⁹ KELSEN, 1950, p. 106-110.

Kelsen designa os pressupostos do seu trabalho e que são fragmentos da sua Teoria Pura do Direito.

Neste sentido, para ele, a lei é uma técnica social específica e útil para alcançar os objetivos determinados pela política, e a tarefa técnica mais importante de um jurista é assistir o legislador na formulação de adequadas normas legais²⁰.

Quanto à interpretação jurídica, seu entendimento é o de que as normas jurídicas não possuem um único sentido correto, e os comentários doutrinários não são em si mesmos uma interpretação autêntica, já que não têm força de criação de direito²¹.

Contudo, Kelsen ressalta que eles têm o potencial de exercer grande influência no processo de criação e na função de aplicação do Direito²², e indica que este é exatamente o principal objetivo da sua análise crítica²³.

A partir destas considerações, ele inicia efetivamente o seu trabalho de apontar os problemas jurídicos da Carta das Nações Unidas, que, em sua essência, consistem em um conjunto de inconsistências lógicas e antinomias jurídicas encontrados nos enunciados de suas disposições.

Sob considerações de inconsistências lógicas, Kelsen indica um grande número de disposições da Carta²⁴, seja porque elas apresentam uma má técnica de redação jurídica²⁵, ou um conteúdo sem sentido²⁶, esquisito²⁷, sem clareza²⁸, ambíguo²⁹, ou ainda, porque elas abarcam expressões supérfluas³⁰ ou redundantes³¹.

Quanto às antinomias jurídicas, ele aponta as disposições da Carta que contemplam entre si alguma contradição entre suas disposições jurídicas.³²

20 *Ib.* p. xiii.

21 *Ib.*

22 *Ib.*, p. xiii-xv.

23 *Ib.*, p. xvii.

24 Cf. KELSEN, 1950, p. 139, 414, 415, entre outras.

25 *Ib.*, p. 112, 198, entre outras.

26 *Ib.* p. 100, 286, entre outras.

27 *Ib.* p. 459, entre outras.

28 *Ib.* p. 91, 156, entre outras.

29 *Ib.*, p. 95, entre outras.

30 *Ib.* p. 13, 89, 95, 116, 411, entre outras.

31 *Ib.* p. 100, 155, entre outras.

32 *Ib.* p. 88, entre outras.

Assim, tomando como ponto de partida para sua análise o Preâmbulo da Carta que dispõe:

NÓS, OS POVOS DAS NAÇÕES UNIDAS,
RESOLVIDOS

a preservar as gerações vindouras do flagelo da guerra, que por duas vezes, no espaço da nossa vida, trouxe sofrimentos indizíveis à humanidade, e a reafirmar a fé nos direitos fundamentais do homem, na dignidade e no valor do ser humano, na igualdade de direito dos homens e das mulheres, assim como das nações grandes e pequenas, e a estabelecer condições sob as quais a justiça e o respeito às obrigações decorrentes de tratados e de outras fontes do direito internacional possam ser mantidos, e a promover o progresso social e melhores condições de vida dentro de uma liberdade ampla.

E PARA TAIS FINS,

praticar a tolerância e viver em paz, uns com os outros, como bons vizinhos, e unir as nossas forças para manter a paz e a segurança internacionais, e a garantir, pela aceitação de princípios e a instituição dos métodos, que a força armada não será usada a não ser no interesse comum, a empregar um mecanismo internacional para promover o progresso econômico e social de todos os povos.

RESOLVEMOS CONJUGAR NOSSOS ESFORÇOS
PARA A CONSECUÇÃO DESSES OBJETIVOS.

Em vista disso, nossos respectivos Governos, por intermédio de representantes reunidos na cidade de São Francisco, depois de exibirem seus plenos poderes, que foram achados em boa e devida forma, concordaram com a presente Carta das Nações Unidas e estabelecem, por meio dela, uma organização internacional que será conhecida pelo nome de Nações Unidas. (CARTA DAS NAÇÕES UNIDAS)

Kelsen assinala que nele já se constata uma série inconsistências lógicas, a começar pela ambiguidade do termo Nações Unidas, que é empregado tanto para designar o instrumento jurídico “Carta” quanto a “Organização Internacional” propriamente dita:

O termo "Nações Unidas", tomado literalmente, se refere a Estados associados de alguma outra forma, não sob a de organização de Estados. [...] Mas na Carta, ele é usado para designar uma comunidade internacional formada pela Carta. Esta ambigüidade do termo não é muito afortunada. Mas, mesmo quando

usado na Carta, o termo assume dois significados distintos. No título da Carta e no texto do Preâmbulo ele é empregado para designar toda a Organização constituída pela Carta incluindo, como parte integrante sua, o Estatuto da Corte Internacional de Justiça. [...] Quando no seu texto a Carta diz “Membros das Nações Unidas” – o termo “Membro” – se refere à Organização das Nações Unidas constituída pela Carta, não incluindo o Estatuto. “Membros das Nações Unidas” são somente os Estados-partes da Carta no sentido estrito do termo, não os Estados que são partes do Estatuto e não são partes da Carta em sentido estrito. (KELSEN, 1950, p.4-5. Tradução do autor)

Ele acrescenta a esta crítica a de que suas sentenças inicial e final apresentam uma má construção lógica.

Para Kelsen, a sentença inicial que declara “Nós, os povos das Nações Unidas”, é juridicamente inconsistente, pois sua fórmula, ao tomar como modelo a Constituição dos Estados Unidos da América, expressa a ideia da soberania popular, cujo significado é mais político do que jurídico. Outra inconsistência desta sentença está no fato que não foi o povo estadunidense, mas sim uma Assembleia que o representava, a autora da Constituição norte-americana³³.

Proseguindo nesta linha de raciocínio, ele expõe que a Carta é um tratado internacional concluído por representantes dos governos dos Estados. Com isso, foram estes governos, e não os povos, que se fizeram representados na Conferência de São Francisco. Além disso, a ideia da soberania popular nele contida não seria correta, pois nem todos os governos compartilhavam da ideologia da soberania popular³⁴.

Ainda dentro desta lógica, a parte final do Preâmbulo também apresenta outra inconsistência, na medida em que ela menciona que foram os povos, ao invés de seus respectivos governos, quem resolveu conjugar esforços para a consecução dos objetivos dispostos no Preâmbulo da Carta, o que “não é juridicamente correto”³⁵.

Kelsen adiciona outro problema a este segmento final do Preâmbulo. Trata-se da menção que ela faz ao estabelecimento da Organização como se tivesse ocorrido simultaneamente ao da Carta, o que não é verdade, pois a Organização só foi criada em 24 de outubro de 1945, 4 meses após a assinatura

³³ *Ib.*, p. 5-7.

³⁴ *Ib.*, p.7.

³⁵ *Id.*

³⁶ Cf. art. 110 da Carta das Nações Unidas.

da Carta, data do depósito do vigésimo instrumento de sua ratificação³⁶.

Por fim, outro defeito de redação jurídica nesta última sentença refere-se à afirmação de que os representantes dos governos “concordaram com a presente Carta das Nações Unidas”. Para Kelsen, isto é tecnicamente supérfluo, pois as leis internacionais não precisam expressar formalmente a fonte de sua obrigatoriedade³⁷.

Quanto à natureza propriamente dita das disposições do Preâmbulo, Kelsen observa que seu teor é mais político-ideológico do que jurídico. Como este não traz uma sanção correspondente ao comportamento em contrário das suas prescrições, estas não se constituem em verdadeiras normas jurídicas, portanto, o Preâmbulo não estabelece por si só obrigações legais para os Estados. Por sua vez, como a Carta da ONU constitui em sua totalidade um direito novo, o efeito disso é que aquilo que ela somente enuncia sem referenciar a alguma sanção não existe no mundo jurídico, que é exatamente a hipótese das disposições preambulares³⁸.

Ainda sobre esta má técnica jurídica, ele crítica a estrutura apresentada pelo texto do Preâmbulo para indicar os fins ou os objetivos das Nações Unidas. Ao empregar diferentes termos de mesmo significado, como “Nós, os povos das Nações Unidas, resolvidos a... e para tais fins.... resolvemos conjugar nossos esforços para a consecução desses objetivos.” A Carta efetua uma repetição supérflua. Sua justificativa para este comentário é que o início do Preâmbulo já descreve que os povos declararam que estavam resolvidos a fazer algo para alcançar os fins neles dispostos, logo, é desnecessário a repetição ao longo do texto que estes mesmos povos estariam determinados a realizar estes mesmos objetivos³⁹.

Sobre este comentário, cabe observar que a repetição de expressões em um texto extenso, como é o caso do Preâmbulo da Carta, é um recurso que auxilia a reforço das principais ideias nele contidas, e é algo que não ofende o bom uso da língua.

Outra inconsistência lógica apontada por Kelsen, e qualificada como algo estranho, refere-se à falta de correspondência entre o principal propósito da Organização, descrito no §1º do artigo 1º da Carta como sendo o de “manter a paz e segurança internacionais”, e que no Preâmbulo é apresentado como um meio para se alcançar os fins da Organização⁴⁰.

³⁷ *Ib.*, p.8-9.

³⁸ *Ib.*, p. 9-10.

³⁹ *Ib.*, p.10.

⁴⁰ *Ib.*, p.11.

Como contra-argumento a esta crítica pode-se dizer que este propósito encontra-se escrito no Preâmbulo sob a forma “resolvidos a preservar as gerações vindouras do flagelo da guerra”.

Ainda sobre a falta de correspondência entre os propósitos descritos nestas duas disposições, Kelsen indica que propósito descrito no §1º do artigo 1º como o “de se chegar por meios pacíficos a um ajuste ou solução das controvérsias ou situações que possam levar a uma perturbação da paz” não se encontra mencionado no Preâmbulo ⁴¹.

Esta observação pode ser contestada pela compreensão de que a reafirmação do respeito às obrigações contraídas por meio de tratados e de outras fontes do Direito Internacional, como disposto na terceira cláusula do Preâmbulo, é um propósito equivalente ao da busca de uma solução pacífica para as controvérsias internacionais entre os Estados.

Kelsen também indica que o princípio da política da boa vizinhança moldado no Preâmbulo não está inscrito entre os Propósitos ou Princípios do Capítulo I da Carta, mas sim no artigo 74 do Capítulo XI, que trata da “Declaração Relativa aos Territórios Sem Governo Próprio”, o que é um mau arranjo ⁴².

Todavia, nota-se que este princípio pode ser deduzido das disposições dos parágrafos 1º a 4º do artigo 2º da Carta, na medida em que o modo de agir da Organização e dos seus Membros, como descritos nos dispositivos em tela, denota o espírito da política da boa vizinhança conforme se depreende da leitura abaixo:

Artigo 2º - A Organização e os seus membros, para a realização dos objetivos mencionados no artigo 1, agirão de acordo com os seguintes princípios:

1. A Organização é baseada no princípio da igualdade soberana de todos os seus membros;
2. Os membros da Organização, a fim de assegurarem a todos em geral os direitos e vantagens resultantes da sua qualidade de membros, deverão cumprir de boa fé as obrigações por eles assumidas em conformidade com a presente Carta;
3. Os membros da Organização deverão resolver as suas controvérsias internacionais por meios pacíficos, de modo a que a paz e a segurança internacionais, bem como a justiça, não sejam ameaçadas;

⁴¹ Id.

⁴² *Ib.*, p.12.

4. Os membros deverão abster-se nas suas relações internacionais de recorrer à ameaça ou ao uso da força, quer seja contra a integridade territorial ou a independência política de um Estado, quer seja de qualquer outro modo incompatível com os objetivos das Nações Unidas; [...] (CARTA DAS NAÇÕES UNIDAS)

Outro problema do §1º do artigo1º, e apontado por Kelsen como uma antinomia jurídica, é a contradição lógica existente entre a manutenção da paz por meio de medidas de prevenção e de repressão a atos de ruptura da paz, pois ambas as expressões foram colocadas em um mesmo plano de significado:

Artigo 1º - Os objetivos das Nações Unidas são:

1. Manter a paz e a segurança internacionais e para esse fim: tomar medidas coletivas eficazes para prevenir e afastar ameaças à paz e reprimir os atos de agressão, ou outra qualquer ruptura da paz e chegar, por meios pacíficos, e em conformidade com os princípios da justiça e do direito internacional, a um ajustamento ou solução das controvérsias ou situações internacionais que possam levar a uma perturbação da paz; [...] (CARTA DAS NAÇÕES UNIDAS)

Esclarece ele que:

Manter a paz significa impedir a ruptura da paz. Se a paz foi quebrada, ela não pode ser mantida, mas apenas restaurada. Esta distinção terminológica é feita nos artigos 39 e 51, mas não no Preâmbulo e no Capítulo 1. [...] A paz pode ser mantida pelo afastamento ou pela repressão das ameaças a ela, mas não pela repressão de atos de agressão. (KELSEN, 1950, p.13. Tradução do autor)

Desta forma, é contrário à lógica “evitar ameaças à paz” por “medidas efetivas” tomadas “coletivamente”, porque, para que estas sejam realizadas coercitivamente pelo Conselho de Segurança, nos termos do artigo 39 da Carta, é pressuposto que já exista uma ameaça à paz⁴³.

Kelsen também assinala que é supérflua a menção aos “atos de agressão” efetuada na sentença do §1º do artigo1º, “já que eles estariam inclusos no conceito de ameaças à paz”⁴⁴.

Contudo, uma leitura mais atenta deste dispositivo permite o entendimento que os atos de agressão não são uma espécie de ameaça a

⁴³ *Ib.*, p. 14.

⁴⁴ *Id.*

paz. Eles estão localizados em um plano distinto do da ameaça, ou seja, os atos de agressão são fatos objetivos que caracterizariam por si só uma ruptura da paz.

Por sua vez, a Carta das Nações Unidas não define o que vem a ser um ato de agressão. Isto acrescenta mais um elemento complicador a este debate, pois, como esclarece Macedo, “Mesmo a Resolução nº 3314, que define a agressão, abre margem a dúvidas. A enumeração das ações que configuram agressão, listadas no art. 3º, não é taxativa.” (MACEDO, 2010, p. 10)

O âmbito da definição retida é limitado. Como objetiva esta resolução [3314], tratando-se de uma simples recomendação da Assembléia ao Conselho de Segurança, este último pode proceder à sua interpretação num sentido tanto restritivo como extensivo: “tendo em conta as outras circunstâncias pertinentes”, ele pode desqualificar um ato que à primeira vista parecia um ato de agressão (art. 2º); pelo contrário, pode “qualificar outros atos de agressão em conformidade com as disposições da Carta” (art. 4º). (DINH, Nguyen Quoc; DAILLER, Patrick; PELLET, Alain. p. 824. Apud MACEDO, op. cit. p. 10)

Para Kelsen as disposições da Carta sobre as obrigações dos Estados membros e dos não membros também apresentam uma série de problemas jurídicos.

Por exemplo, ele critica a redação do §2º do artigo2º que diz “Os membros da Organização, a fim de assegurarem a todos em geral os direitos e vantagens resultantes da sua qualidade de membros, deverão cumprir de boa fé as obrigações por eles assumidas em conformidade com a presente Carta;”. Para ele, a exigência do cumprimento de uma obrigação com boa fé é desnecessária, pois não é possível cumpri-la de má fé⁴⁵. Além disso, ele entende que o estabelecimento de tal obrigação é totalmente supérflua e tautológica, pois as obrigações devem ser cumpridas para que os sejam assegurados os direitos correspondentes⁴⁶.

Sobre as inconsistências do artigo 25, que dispõe “Os membros das Nações Unidas concordam em aceitar e aplicar as decisões do Conselho de Segurança, de acordo com a presente Carta.”, Kelsen assinala, entre outras, que o termo “aceitar” além de ser desnecessário, denota uma característica de cláusula contratual, quando na verdade ela trata de uma imposição de obrigação⁴⁷.

⁴⁵ KELSEN, 1950, p.89.

⁴⁶ *Ib.*, p. 88.

⁴⁷ *Ib.*, p. 95.

Em relação a matéria por ele denominada de “decisão quasi-judicial”, Kelsen destaca a inconsistência jurídica entre os parâmetros para decisão de controvérsias a serem adotados pela Corte Internacional de Justiça e os da ONU. Enquanto o §1º do artigo 38 do Estatuto da Corte indica que as decisões da Corte serão “de acordo com o direito internacional”, o §1º do artigo 1º da Carta dispõe que as decisões da ONU serão “em conformidade com os princípios da justiça e do direito internacional”.

Para ele, princípios da justiça e direito internacional não são necessariamente matérias idênticas. É possível a ocorrência de oposição entre um princípio e uma regra positiva de Direito Internacional, e como a Carta não define o que é justiça, o efeito prático da fórmula “em conformidade com os princípios da justiça e do direito internacional” é que a Organização tem um amplo poder discricionário para decidir sobre as questões de sua competência.

Em outras palavras, justiça é o que parecer ser justo à Organização ou a seus membros, como por exemplo, para o Conselho de Segurança, justiça pode significar o que for apropriado à manutenção ou restabelecimento da paz e segurança internacionais, que em outros termos se traduz pelo “politicamente adequado”⁴⁸, o que em termos jurídicos não tem consistência, pois trata-se de um juízo politológico.

CONCLUSÕES

The Law of the United Nations é sem dúvida um exercício demonstrativo da aplicação da Teoria Pura do Direito, ainda que somente com algum esforço se consiga perceber pequenos vestígios da Grundnorm em alguns dos comentários de Kelsen à Carta.

Embora Kelsen, via de regra, aponte dezenas de problemas jurídicos da Carta, sem apresentar em contrapartida uma interpretação que os solucione, ou que elimine as dificuldades por ele mesmo indicadas, isto não compromete a utilidade real e prática deste seu esforço.

A apresentação de soluções para os problemas jurídicos da Carta indicados por Kelsen é um desafio e uma das utilidades do seu trabalho. Isto, aliás, é um dos objetivos da sua obra que ele mesmo assinalou como sendo a perspectiva dela influenciar a evolução das Nações Unidas e provocar um impulso político sobre a Organização destinado a promoção de ajustes e reformas da sua Carta.

⁴⁸ *Ib.*, p. 365-366.

Enquanto isto não ocorre, observa-se que a prática dos Estados na sociedade internacional vem esclarecendo paulatinamente os significados ambíguos das suas disposições, preenchendo suas lacunas, solucionando suas antinomias e etc.

REFERÊNCIAS

BARRAINE, Raymond. *La Réglementation des Rapports Internationaux et L'Organisation des Nations Unies*. Paris : Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence, 1946.

NAÇÕES UNIDAS. *Carta das Nações Unidas e Estatuto da Corte Internacional de Justiça*. Rio de Janeiro: Nações Unidas, 2001.

COELHO, Fábio Ulhoa. *Para entender Kelsen*. São Paulo: Saraiva, 2001.

DINH, Nguyen Quoc; DAILLER, Patrick; PELLET, Alain. *Direito Internacional Público*. Tradução Vítor Marques Coelho. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 1999.

GOODRICH, Leland M.; HAMBRO, Edvard. *Charter of the United Nations: commentary and documents*. Boston: World Peace Foundation, 1946.

KELSEN, Hans. *Introduction to the problems of legal theory*. Oxford: Oxford University Press, 2002.

KELSEN, Hans. *Legal Technique in International Law: A Textual Critique of the League Covenant*. Geneva Studies, V. X, n. 6. Geneva: Geneva Research Centre, 1939.

KELSEN, Hans. *Pure Theory of Law*. New Jersey: The Law Book Exchange, 2005.

KELSEN, Hans. *The Law of the United Nations: a critical analysis of it's fundamental problems*. New York: Frederick A. Praeger, 1950.

KOPELMANAS, Lazare. *L'Organisation des Nations Unies*. Paris: Recueil Sirey, 1947.

MACEDO, Paulo Emílio Vauthier Borges de. *Análise da legalidade da intervenção no Iraque*. Revista da Escola de Guerra Naval, Rio de Janeiro, n. 13, p. 6-31, 2009.

Recebido em: 08/10/2011

Aceito em: 29/11/2011

RESPONSABILIDADE DE PROTEGER: NOVA MODALIDADE DE INTERVENÇÃO MILITAR

Graziene Carneiro de Souza*

RESUMO

O sistema de estados moderno é marcado por intervenções militares. Ao longo de sua história a compreensão de onde, como, quem e por quais valores intervir variaram de acordo com a concepção do Estado de dever estatal. O uso da força contra um membro da Sociedade Internacional, subordinado às regras e normas formuladas principalmente pelas unidades mais poderosas, esteve vinculado ao contexto normativo de cada ordem internacional. A intervenção militar humanitária, aplicada principalmente desde o fim da Guerra Fria, é um exemplo desta conjuntura. Atualmente, o entendimento sobre intervenção militar humanitária encontra-se em transformação. Novos valores relacionados a princípios fundamentais do sistema internacional, como a soberania, deparam-se com novos deveres do Estado, como a garantia da segurança humana. A Responsabilidade de Proteger é o resultado desta inovada compreensão. Formulada a partir da polêmica intervenção do Kosovo em 1999, a Responsabilidade de Proteger deixa brecha para a intervenção militar humanitária unilateral. Ainda discutida nas assembleias das Nações Unidas, a Responsabilidade de Proteger, se normatizada, significa nova justificativa e modalidade de intervenção militar baseada na recente definição de soberania e segurança humana.

Palavras-chave: Responsabilidade de Proteger, intervenção militar humanitária, soberania, contexto normativo, segurança humana.

ABSTRACT

The modern states system is shaped by military interventions. Over its history the debate among states about whether, when, who and how to intervene, and what social values to secure, have changed according to the concept of state's duty. The use of force against an international society's member, subordinated to rules and norms formulated by powerful units, was linked to the normative

* Mestrado (PPGEST - Programa de Pós-Graduação em Estudos Estratégicos: Defesa e Segurança - Uff) Orientador - Thiago Rodrigues R. Baia n 57 Jardim Salvador - Trindade- Goiás. 75380-000. E-mail: cgraziene@gmail.com

context of each international order. Humanitarian military intervention, applied mainly since the end of the Cold War, is an example of this type of conjuncture. Today, the understanding with regards to international military intervention have been modified. New values related to fundamental principles of the international system, such as sovereignty, face new state's duties, such as human security. The Responsibility to Protect is a result of this innovated understanding. Formulated from the Kosovo intervention in 1999, the Responsibility to Protect provides an opening for unilateral humanitarian military interventions. Still debated in the United Nations' General Assembly, the Responsibility to Protect, if normalized, would mean a new justification and modality of military intervention based on a revised definition of sovereignty and human security.

Keywords: Responsibility to Protect, humanitarian military intervention, sovereignty, normative context, human security.

"Diz-se que as falhas dos estados e as guerras civis e étnicas que se seguiram, muitas vezes são inevitáveis...Las dificultades ocasionalmente enfrentadas por las intervenciones internacionales confirman precisamente lo difícil que es tratar estos problemas...eventuais dificuldades enfrentadas por intervenções internacionais confirmam exatamente como é difícil tratar estes problemas... Deseo proponer una visión distinta. Proponho uma visão diferente. Ella es que estos fracasos, estas guerras y estos problemas son problemas políticos y problemas económicos con soluciones políticas y económicas. Ela é que estas falhas, estas guerras e estes problemas são de natureza política e econômica com as soluções de problemas políticos e econômicos. Los conflictos en una parte del mundo o la tiranía en otra no son inevitables. Os conflitos no mundo não é inevitável. La libertad y los derechos humanos son conceptos tan universales como son políticos, aplicables a todo ser humano de cualquier credo o color. Liberdade e direitos humanos são conceitos universais, tais como política aplicável a todos os seres humanos de qualquer credo ou cor. La carta de las naciones unidas fue escrita en el nombre de "nosotros, los pueblos de las naciones unidas". A Carta das Nações Unidas foi escrita em nome de 'nós os povos da Nações Unidas'."

Kofi Annan.

INTRODUÇÃO

No século XX as relações internacionais foram marcadas por inúmeras guerras que abalaram a humanidade. Vários tipos e dimensões antes nunca vistas, guerras entre Estados, dentro dos Estados, entre grandes potências, países recém independentes. Estas tragédias criaram sentimento de repúdio na comunidade internacional, abalada diante de tantas atrocidades, mutilações, dores e mortes.

A preocupação de prevenir conflitos estimulou a fundamentação de princípios que a partir da criação das Nações Unidas foram mais valorizados, ressaltados e normatizados, como os Direitos Humanos. Tentativas de acabar com barbaridades em relação ao ser humano se desenvolveram ao longo da história da Organização, atingindo seus Estados-membros e conseqüentemente todos os seus povos. Neste contexto, o conceito da Responsabilidade de Proteger foi criado, com o intuito de prevenir novos atentados aos direitos do ser humano.

Este trabalho tem o propósito de mostrar que o princípio da Responsabilidade de Proteger representa um novo contexto normativo das relações internacionais guiados por uma nova interpretação dos princípios da igualdade soberana e da não intervenção. Esta nova interpretação a partir da normatização do princípio abre espaço para uma nova modalidade legal de intervenção militar guiada por razões humanitárias.

INTERVENÇÃO, SOBERANIA E RESPONSABILIDADE DE PROTEGER

A intervenção militar é estudada por diferentes escolas das relações internacionais. Analistas desta área de estudo enxergam o uso da força militar entre Estados de acordo com a legitimidade, legalidade ou mesmo pela busca de poder e a relação de dominação. Seja a escola realista, estruturalista, construtivista, liberal e etc., todas encaram a prática da intervenção militar como problemática do Sistema Internacional.

Os padrões de intervenção militar vêm sofrendo constante mudança ao longo da história do sistema de estados (FINNEMORE, 2004). Atualmente, as unidades intervêm por razões antes inimagináveis. Os argumentos dominantes a cerca destas mudanças remetem a fatores como as alterações na balança de poder ou na balança ofensiva-defensiva (“offense-defense balance”). Entretanto, segundo Martha Finnemore, os Estados fortes continuam intervindo em Estados fracos em uma escala “massiva” quando isto interessa a eles, o que mudou, incluindo a intervenção militar humanitária, é a forma e a razão para intervir.

“(...) I examine humanitarian military intervention and show that, although states have been intervening for this purpose for at least two centuries, whom they protect and how they intervene to do so have both changed. States now entertain claims from non-whites, non-Christians people who previously would not have registered on their consciousness, and, when they intervene, they will do so now only multilaterally with authorization from an international organization.”¹

A compreensão do processo normativo da política internacional para Finnemore é fundamental, uma vez que as normas internacionais não estão divorciadas do poder e do interesse estatal. Ao contrário, “(...) rules about intervention are strongly if not entirely shaped by actions of powerful states that actually have the capacity to intervene. (...)”² Apesar disso, a intervenção militar humanitária ainda é uma prática sem consenso entre os autores de relações internacionais e do direito, tanto na literatura quanto nos discursos dos líderes mundiais.

A justificativa da intervenção remonta os direitos fundamentais do Estado, discutidos desde o século XV. Para Adriana Ramos,

“Este instituto foi defendido por Francisco de Vitória (1480-1546), Francisco Suares (1548-1617), Luis Molina (1535-1601), Vattel (1714-1767), que defendem o direito natural falando de um ‘direito comum da humanidade’, onde a barbárie era proibida e havia a possibilidade de intervenção em um território onde houvesse a violação desse direito. Hugo Grocio na sua obra ‘De iure Belli ac Pacis’, de 1625, presume um direito de intervenção em relação ao Estado que maltrate os seus próprios cidadãos, sendo a sua raiz a teoria clássica da guerra justa, conceito desenvolvido por Santo Agostinho, São Ambrosio, São Tomas de Aquino dentre outros pensadores da Idade Média.”³

A intervenção pode ser traduzida em intromissão, o que significa “a interferência, por um ou mais Estados, nos assuntos internos ou externos de outro Estado soberano sem o seu consentimento, tendo como fim alterar determinado estado de coisas.”⁴ Finnemore define intervenção militar como

¹ FINNEMORE, Martha. The purpose of intervention: changing beliefs about the use of force. New York: Cornell University Press, 2004. Pp.3

² Ibidem. Pp. 5.

³ RAMOS, Adriana. Intervenção Humanitária. Disponível em <http://www.viannajr.edu.br/revista/dir/doc/art10010.pdf>. Acesso em 08 de maio de 2010.

⁴ MELLO, Celso C. de A.. Curso de Direito Internacional Público. Rio de Janeiro: Renovar, 1992. p. 238.

“the deployment of military personnel across recognized boundaries for the purpose of determining the political authority structure in the target state.”⁵ Entretanto, a autora concorda que esta definição só se encaixa no período da Guerra Fria, quando se entendia a intervenção como mudança de autoridade política.

Embora o tema da intervenção militar humanitária tenha feito parte da agenda internacional no período pós - Guerra Fria e se fale muito sobre a ocorrência de tal prática, seu conceito permanece sujeito a inúmeras divergências. A ambigüidade em torno dele está principalmente no campo do direito internacional, no qual se alega que nenhum Estado ou grupo de Estados tem o direito de intervir direta ou indiretamente, por nenhuma razão em assuntos internos e externos de outro Estado, sendo, portanto, a Intervenção Humanitária uma violação da lei internacional (BELLAMY, 2009).

A carta das Nações Unidas em seu Cap. VII destaca “a prevalência da soberania sobre os direitos do homem.”

“No state or group of states has the right to intervene, directly or indirectly, for any reason whatever, in the internal or external affairs of any other state. Consequently, armed intervention and all other forms of interference or attempted threats against the personality of the state or against its political, economic and cultural elements, are in violation of international law.”⁶

A principal questão sobre as intervenções está em torno do princípio da igualdade soberana e de como o mesmo é afetado. Considerado um dos pilares jurídicos do Sistema Internacional, este princípio confirma que todos os Estados são iguais e soberanos entre si, dispondo do mesmo reconhecimento enquanto unidade política. Edward Carr, entretanto, argumenta a dificuldade de se definir o mesmo princípio dentro de uma comunidade, destacando a dificuldade de reconhecimento do estrangeiro como igual. Segundo este autor, “a igualdade não é jamais absoluta e pode às vezes ser definida como uma ausência de discriminação por motivos entendidos como irrelevantes.”⁷ Para ele, a discriminação no sistema internacional é endêmica, uma vez que a desigualdade entre Estados em

⁵ FINNEMORE, Martha. The purpose of intervention: changing beliefs about the use of force. New York: Cornell University Press, 2004. Pp.9.

⁶ BELLAMY, Alex J. Responsibility to Protect: the global effort to end mass atrocities. Malden: Ed. Polity, 2009. pp. 16.

⁷ CARR, Eduard. Vinte anos de Crise 1919-1939. Uma introdução aos estudos de Relações Internacionais. Brasília: Ed. Universidade de Brasília. 1981. P 209.

relação a poder é flagrante, e não há o reconhecimento entre indivíduos de estados diferentes, ou seja, o outro que está longe, em outro Estado, não é igual⁸.

Apesar de iguais juridicamente, ou seja, possuir “igualdade de status,” “mera igualdade formal dos estados perante a lei”, com “igualdade de direitos, oportunidades ou de posses, ela é proporcional, e não absoluta.” Carr justifica esta afirmação destacando a “constante intromissão, ou intromissão em potencial das potências,” que torna quase sem sentido qualquer concepção de igualdade entre os membros da comunidade internacional.

Válida ou não, a soberania fundamentada no direito internacional refere-se, de acordo com Bellamy, “to the rights that states enjoy to territorial integrity, political independence and non-intervention, whilst human rights refer to the idea that individuals ought to enjoy certain fundamental freedoms by virtue of their humanity”⁹. No entanto, ao longo da história do sistema de estados moderno, esta definição foi interpretada de maneiras distintas.

Nos limites da época do absolutismo, a soberania da sociedade de estados estava relacionada ao fato dos Estados “act however they please within their own jurisdictions.” No momento anterior ao Pacto da Liga das Nações, à celebração do tratado Briand-Kellogg de proscricção da guerra de agressão, em 1928, e da própria carta das Nações Unidas, soberania era a prática na qual os Estados “enjoyed a right to go to war” baseada na *realpolitik*¹⁰. Já no período pós-colonial, a soberania possuiu uma relação direta com a declaração de que todos os povos têm o direito de autodeterminação, direito de decidir seus status político e seu desenvolvimento econômico, social e cultural, o que significava que nenhuma potência podia deliberadamente intervir em um Estado fraco, na tentativa de se evitar a re-ermegência do colonialismo.

Na década de 1990, as Nações Unidas propagaram um novo contexto normativo, formulando justificativas para intervenções baseadas em razões humanitárias. O caso da intervenção na Somália, em 1992, representou uma nova era. Foi a primeira vez que o Conselho de Segurança das Nações Unidas autorizou uma intervenção sob o Cap. VII sem o consentimento do

⁸ Ibidem.

⁹ BELLAMY, Alex J. *Responsibility to Protect: the global effort to end mass atrocities*. Malden: Ed. Polity, 2009. p.8.

¹⁰ Ibidem. p. 12.

governo soberano, por razões explicitamente humanitárias¹¹. A intervenção em Ruanda, em 1994, contudo, mostrou os limites da luta da comunidade internacional por uma nova doutrina das Nações Unidas. Foi o primeiro caso de genocídio depois do Holocausto. Segundo Wheeler, “this chapter charts the abject failure of international society to honour humanity’s promise to the Jews of ‘Never Again’.”¹²

Depois de Ruanda, o argumento humanitário, baseado em valores universais, como alicerce legítimo para o uso da força passou a ser aceito levando em conta a tradição da guerra justa. De acordo com Wheeler, os requisitos mínimos para que uma intervenção seja considerada legitimamente humanitária, são: emergência humanitária suprema, isto é, o uso da força deve ser o último recurso; requisito de proporcionalidade, ou seja, o uso da força deve ser proporcional ao dano humanitário que se deseja prevenir ou cessar; e resultado humanitário positivo¹³.

Na última década do século XX, a atenção dos órgãos da ONU especializados em conflitos internacionais voltou-se para conflitos intra-estatais, uma vez que a guerra inter-estatal tornou-se exceção (MINEAR, 2002). Os Estados que enfrentam este tipo de desordem passaram a ser denominados na literatura das Relações Internacionais como “Estados Falidos” ou “Estados Fracassados”, devido à suposta incapacidade de manter a segurança de seus cidadãos (FUKUYAMA, 2004). Para assegurar que as guerras intra-estatais não se tornassem ameaças ao sistema internacional, o Conselho de Segurança, que tem de acordo com a Carta Nações Unidas (art. 39 e 42) autoridade para decidir sobre o uso da força pela comunidade internacional, passou a considerar pressões econômico-comerciais nos “Estados Falidos” e, em casos extremos, a fim de evitar a escalada da violação dos direitos humanos, genocídio ou crimes contra a humanidade, a intervenção militar.

Um dos mais significativos exemplos dessa nova direção das ações internacionais em nome de valores universais sob proteção da ONU e do Direito Internacional foi o caso da intervenção no Kosovo, em 1999. Na década de 1990, a OTAN reconheceu o novo contexto internacional, no qual as guerras civis poderiam transformar-se em ameaça à segurança regional, criando, um “Novo Conceito Estratégico” para a organização.

¹¹ WHEELER, Nicholas J. *Saving strangers: humanitarian intervention in International Society*. New York: Oxford University Press. 2000. Pp. 172.

¹² *Ibidem*. Pp. 208.

¹³ *Ibidem*. Pp. 34.

¹⁴ O “Novo Conceito Estratégico” da OTAN (discutido no período da intervenção) afirma a necessidade de mudanças no papel da OTAN na nova ordem internacional do pós-guerra fria.

A operação militar da OTAN ocorrida em 24 de março de 1999, denominada “Força Aliada” é um caso de ingerência em nome de questões humanitárias, ainda que sem a autorização explícita do Conselho de Segurança. Forças desta organização, após várias resoluções da ONU condenando as atrocidades cometidas pelas autoridades iugoslavas contra a população Kosovar-albanesa em Racak, atacaram o Kosovo com o objetivo de interromperem as violências praticadas pelo exército iugoslavo contra a população kosovar de origem albanesa e liberar a chegada de ajuda humanitária à região (NOGUEIRA, 2000).

As críticas à intervenção da OTAN argüiram a legitimidade e legalidade da ação, e colocaram a relevância política da ONU sob questionamento (MORE, 1999). Além de ocasionar uma nova discussão em relação à intervenção militar baseada em motivos humanitários, a operação “Força Aliada”, levou a comunidade internacional a uma discussão a respeito da eficiência da ONU para regulamentar as ações armadas e a manutenção da paz no mundo.

De acordo com Rodrigo Fernandes More, o uso legítimo da força não é monopólio do Conselho de Segurança. A Carta das Nações Unidas, ainda no Capítulo VII, prevê no artigo 51 a possibilidade de legítima defesa individual ou coletiva no caso de ocorrer qualquer ataque armado contra um membro das Nações Unidas, até que o Conselho de Segurança tenha tomado as medidas necessárias para a manutenção da paz e segurança internacionais.

Carta das Nações Unidas Carta das Nações Unidas, Artigo 51:

"Nada na presente Carta prejudicará o direito inerente à legítima defesa individual ou coletiva, no caso de ocorrer um ataque armado contra um membro das Nações Unidas, até que o Conselho de Segurança tenha tomado as medidas necessárias para a manutenção da paz e da segurança internacionais. As medidas tomadas pelos Membros no exercício deste direito de legítima defesa serão comunicados imediatamente ao Conselho de Segurança e não deverão, de modo algum, atingir a autoridade e responsabilidade que a presente Carta atribui ao Conselho para levar a efeito, em qualquer tempo, a ação que julgar necessária à manutenção ou ao restabelecimento da paz e da segurança internacionais."

Para More (1999), há pelo menos quatro proposições que se pode extrair do artigo 51 para serem pensadas em relação à OTAN e aos ataques ao Kosovo: “a) a natureza jurídica da OTAN; b) se o artigo se aplica também a conflitos internos; c) se se aplica somente a membros das Nações Unidas; d) se comporta ponderações de natureza humanitária; e) se a OTAN atingiu a autoridade e responsabilidade atribuída pela Carta ao Conselho de Segurança.”

Segundo João Pontes Nogueira, o conflito no Kosovo levanta duas importantes e controvertidas questões para a política internacional hoje: “a

prática da intervenção humanitária e a formação de novos Estados nacionais no pós-Guerra Fria.” Segundo o mesmo autor, entre as características de tais processos estão a “profunda instabilidade dos arranjos político-territoriais e a fragilidade institucional desses novos Estados.” Adiciona ainda, as dificuldades manifestadas “nas contradições e ambigüidades produzidas pelas diversas reivindicações de aplicação do direito de autodeterminação e suas conseqüências para o status das divisões territoriais estabelecidas no pós-guerra.”¹⁵ Para este autor, as ações da OTAN registram a existência de um componente humanitário real na intervenção, ao mesmo tempo em que explora a dificuldade de estabelecer, com a clareza necessária, os motivos e interesses que levaram a coalizão ocidental a empreender uma operação de tal envergadura e risco.

Stephen Krasner, um dos mais renomados autores neo-realistas da atualidade, considera que “intervenções ocorrem quando há assimetrias de poder e quando servem aos interesses dos Estados mais poderosos.” Krasner aceita a possibilidade de “intervenções motivadas pela defesa de certos direitos sem que haja um interesse direto do Estado interventor no resultado da intervenção – a ação britânica contra a escravidão no século XIX, por exemplo.” Entretanto, acredita que casos desta natureza são exceções que apenas ratificam a regra: “a assimetria de poder é um requisito fundamental, e quando o auto-interesse não é servido, a intervenção ocorre somente quando os custos são baixos.”¹⁶

A criação da ICISS e do conceito da Responsabilidade de Proteger é o resultado do debate entre os estudiosos das relações internacionais. Em 2000, o governo canadense propôs a comissão denominada Comissão Internacional sobre Intervenção e Soberania dos Estados (CIISE) ou International Commission on Intervention and State Sovereignty (ICISS), a qual buscou equacionar importantes conceitos, como: não-intervenção, soberania e respeito pelos direitos humanos. Apoiada pelo Secretário Geral das Nações Unidas, Kofi Annan, a ICISS criou em 2001 o conceito da Responsabilidade de Proteger (Responsability to Protect – R2P na sigla em inglês) como uma tentativa de se contrapor à imobilidade da Comunidade Internacional diante do genocídio de Ruanda e da intervenção sem autorização da ONU no Kosovo, em 1999.

¹⁵ NOGUEIRA, João Pontes. A guerra do Kosovo e a desintegração da Iugoslávia: notas sobre a (re)construção do Estado no fim do milênio. São Paulo: Revista Brasileira de Ciências Sociais. Vol.15 No.44 Oct. 2000, pp. 144.

¹⁶ KRASNER, Stephen. Em ALMEIDA, João Marques de. A Nato e a Intervenção Militar na Bósnia. IPRI. Lisboa: 2004. Disponível em <http://www.ipri.pt/investigadores/artigo.php?idi=5&ida=28>. Acesso dia 07 de julho de 2011.

Ao receber o prêmio Nobel da Paz por seu trabalho como secretário-geral da Organização das Nações Unidas, Kofi Annan definiu sucintamente o dilema básico:

“...if humanitarian intervention is, indeed, an unacceptable assault on sovereignty, how should we respond to a Rwanda, to a Srebrenica – to gross and systematic violations of human rights that offend every precept of our common humanity?”¹⁷

A Responsabilidade de Proteger foi discutida e aprovada na Assembléia Geral, em 2005, como um dos princípios que deveriam orientar os Estados-membros. Entretanto, sua introdução na pauta da ONU gerou muita discussão e oposição tanto de analistas da política e direito internacionais, quanto de líderes que viram na R2P a possibilidade de que intervenções sobre países pobres pudessem ser justificadas com base em princípios universais (BELLAMY, 2009).

Para Kenkel, a comissão estava preocupada com os novos arcações de ação para a manutenção da paz e da segurança. A sua meta era “identificar os meios conceituais e concretos à disposição dos guardiões da segurança internacional em situações em que haveria um imperativo moral e legal de assistência às populações em grave perigo de seus governos escudados no recurso ao princípio da não-intervenção e da inviolabilidade de fronteiras.”¹⁸

A ICISS reconheceu três aspectos da responsabilidade da comunidade internacional: a responsabilidade de prevenir; a responsabilidade de reagir e a responsabilidade de reconstruir. Anotou que acima de tudo, a “Responsabilidade de Proteger” constitui “a responsabilidade de reagir às situações de compêlir ajuda a proteção humana,” adicionando, que a intervenção internacional teria o objetivo de acabar com os abusos aos direitos humanos em larga escala, tomando a forma de intervenção militar legítima em casos extremos¹⁹. Além disso, expôs seis princípios para que a intervenção militar seja legítima, “namely, right authority, just cause, right intention, last resort, proportional means and reasonable prospects”.²⁰

¹⁷ ANNAN, Kofi. *We the Peoples: The Role of the UN in the 21st Century*. New York: United Nations Department of Public Information, 2000; p. 48.

¹⁸ KENKEL, Kai Michael. *Global Player ou espectador nas margens? A “Responsabilidade de Proteger”*: definição e implicações para o Brasil. Disponível em <http://redalyc.uaemex.mx/redalyc/html/358/35850202/35850202.html> Acesso em 27 de julho de 2010.

¹⁹ ICISS. *The Responsibility to Protect. Report of the International Commission on Intervention and State Sovereignty*. 2001. p. 29.

²⁰ *Idem*. p. 29 e 32.

O princípio remete à discussão entre soberania e direitos humanos, modificando a soberania enquanto autoridade em soberania enquanto responsabilidade. Entretanto, estes dois conceitos entram em conflito na medida em que os Estados são considerados incapazes ou não querem proteger os direitos e liberdades fundamentais de seus cidadãos. Estes Estados são, no primeiro caso, considerados “Falidos” e no segundo, Estados criminosos, como a Sérvia, em 1999 (DAVID, 2000).

O relatório da ICISS define que a soberania como responsabilidade possui três implicações:

“(…) first, it implies that the state authorities are responsible for the functions of protecting the safety and lives of citizens and promotion of their welfare. Secondly, it suggests that the national political authorities are responsible to the citizens internally and to the international community through the UN. And thirdly, it means that the agents of state are responsible for their actions; that is to say, they are accountable for their acts of commission and omission.”²¹

Esta nova definição baseada na idéia de moral internacional, do reconhecimento do outro, mostra uma mudança no papel do Estado e no comportamento da comunidade internacional. O Estado tem agora o dever de proteger seus cidadãos, e caso seja incapaz de assim fazer este dever passa para a comunidade internacional.

Seitenfus, Zanella e Marques observam:

“Institucionalizada, esta nova doutrina securitária traz em si uma importante reflexão: a de que a inviolabilidade dos limites dos Estados não deve ser defendida com maior intensidade do que a vida e dignidade de seus habitantes. Não se quer dizer aqui que o baluarte da soberania deva ser, agora, impiedosamente enterrado, mas que, sim, ele deve passar por uma profunda resignificação. Talvez esta resignificação esteja centrada, conforme sugere o relatório da ICISS, na substituição de uma idéia de Soberania como Controle, por uma idéia de Soberania como Responsabilidade. Isto implica em que a justificativa para a inviolabilidade de um Estado não se deve mais dar pela eficácia de uma imposição legalmente aceita – e jamais contestada – de Soberania. O respeito a sua autoridade implica, agora, em fazer

²¹ ICISS. The Responsibility to Protect. Report of the International Commission on Intervention and State Sovereignty. Ottawa: International Development Research Centre, 2001. p. 13.

reconhecer seu comprometimento e efetiva atuação na proteção do bem estar de seus cidadãos.”²²

Neste sentido, o princípio da Responsabilidade de Proteger representa um novo contexto normativo do Sistema de Estado. A falta de regulamentação, ou seja, a inexistência de respaldo jurídico, e a dicotomia soberania e direitos humanos, torna a alternativa limite vinculada à Responsabilidade de Proteger – a ação militar coletiva contra um Estado – um possível novo marco na modalidade do conflito armado internacional. O conceito da Responsabilidade de Proteger traria, ao menos formalmente, a possibilidade de uma nova modalidade legal de intervenção militar justificada por razões humanitárias na medida em que a comunidade internacional torna-se responsável pelo bem-estar de todos os indivíduos.

A Responsabilidade de Proteger poderia levar à elaboração, a partir de uma chave de análise baseada na perspectiva do conflito internacional e dos interesses de poder dos Estados, de duas hipóteses: primeiro, que o princípio seria uma forma de adaptação jurídica da ONU diante da prática política que parece desenhar como um novo procedimento as intervenções conduzidas por coalizões de Estado em nome de valores universais (e não mais ações unilaterais em nome de “interesses nacionais”); e, em segundo lugar, como uma nova forma de justificação para ações que visam a defesa de interesses nacionais, mas não mais aqueles definidos classicamente, mas agora, articulados a um novo conceito de governança global destinada a gerir os fluxos internacionais de capital, a propiciar a circulação comercial, a garantir acesso às fontes de matérias-primas e fontes de energia e a manter a estabilidade política necessária para que essas dimensões possam se realizar. Para tanto, seria preciso controlar grupos ou atores que possam criar obstáculos, colocando em marcha operações para pacificar regiões, países ou zonas tidas como problemáticas por serem palco de desastres humanitários, guerras civis ou para centros de treinamento ou operacionais para organizações ilegais.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este artigo tentou mostrar o debate principal sobre o princípio da Responsabilidade de Proteger. O conceito é uma forma de adaptação jurídica da ONU diante do abalo trazido pelo despontar da chamada intervenção

²² SEITENFUS, Ricardo Antônio da Silva. ZANELLA, Cristine Koehler. MARQUES, Pâmela Marconatto. O Direito Internacional repensado em tempos de ausências e emergências: a busca de uma tradução para o princípio da não-indiferença. Disponível em: <http://redalyc.uaemex.mx/redalyc/html/358/35850202/35850202.html>. Acesso em 25 de julho de 2010.

humanitária, a partir das ações da OTAN no Kosovo, em 1999, e que esboça um novo instrumento legal para justificar campanhas militares, não em termos tradicionais (interesse nacional), mas em nome de princípios universais, como a proteção dos direitos humanos.

A adoção do conceito nas Nações Unidas é recente e por isso ainda muito cedo para afirmar suas conseqüências nas relações internacionais. Portanto, é legítimo indagarmos se esta nova forma de encarar a soberania, a “soberania enquanto responsabilidade” é um meio das grandes potências moldar ou perpetuar a ordem internacional.

A nova forma de interpretar a igualdade soberana e a moral internacional mostra que a nova compreensão sobre o indivíduo e a soberania é o resultado de uma mudança normativa. Resta saber, como esta mudança afetará o sistema de estados e as intervenções militares humanitárias. Ainda não houve intervenção embasada na Responsabilidade de Proteger. Apesar da intervenção da Líbia pela OTAN em 2011 ter sido justificada por razões humanitárias e aprovada pelo Conselho de Segurança das Nações Unidas, sua resolução não citou o princípio.

A distância entre as normas e a prática das intervenções militares humanitárias dificulta a aplicação da Responsabilidade de Proteger. O potencial abalo às relações dos conceitos de soberania e não-intervenção causado pela R2P abre um novo debate sobre a segurança humana e seu papel nas políticas estratégico-militares dos Estados mais poderosos política, econômica e militarmente. Esta discussão ainda está longe de finalizar.

REFERÊNCIAS:

ALMEIDA, João Marques de. A Nato e a intervenção militar na Bósnia. Lisboa: IPRI. 2004.

ANNAN, Kofi. We the Peoples: the role of the UN in the 21st century. New York: United Nations Department of Public Information, 2000.

BELLAMY, Alex J. Responsibility to Protect: the global effort to end mass atrocities. Malden: Ed. Polity, 2009.

CARR, Eduard. Vinte anos de Crise 1919-1939: uma introdução aos estudos de relações internacionais. Brasília: UnB., 1981.

DAVID, Charles-Philippe. La guerre et la paix: approches contemporaines de la sécurité et de la stratégie. Paris: Presses de Science Po, 2000.

FINNEMORE, Martha. The purpose of intervention: changing beliefs about the use of force. New York: Cornell University Press, 2004.

FUKUYAMA, Francis. Construção de estados. Rio de Janeiro: Rocco, 2004.

INTERNATIONAL CANADA: COMMISSION ON INTERVENTION AND STATE SOVEREIGNTY. The Responsibility to Protect, Dec. 2001. Disponível em: <<http://responsibilitytoprotect.org/ICISS%20Report.pdf>>. Acesso em: 07 jul. 2011.

KENKEL, Kai Michael. Global Player ou espectador nas margens? A "Responsabilidade de Proteger": definição e implicações para o Brasil. Revista Brasileira de Política Internacional, Brasília, v. 50, n. 2., p. 2-24, 2007.

MELLO, Celso C. de A.. Curso de direito internacional público. Rio de Janeiro: Renovar, 1992.

MINEAR, Larry. The humanitarian enterprise: dilemmas e discoveries. Connecticut: Kumarian. 2002.

MORE, Rodrigo Fernandes. Intervenção da OTAN no Kosovo 1999. São Paulo: Universidade de São Paulo, 1999. Artigo articulado como resultado da disciplina "Prevenção e Solução de Litígios Internacionais".

NOGUEIRA, João Pontes. A guerra do Kosovo e a desintegração da Iugoslávia: notas sobre a (re)construção do Estado no fim do milênio. Revista Brasileira de Ciências Sociais, São Paulo, v. 15, n. 44, out. 2000.

RAMOS, Adriana. Intervenção Humanitária. Rev. Vianna Jr, Lisboa, 2004.

WHEELER, Nicholas J. Saving strangers: humanitarian intervention in International Society. New York: Oxford University Press. 2000.

Recebido em: 17/09/2011

Aceito em: 29/11/2011

TERRORISMO MARÍTIMO

Alexandre Arthur Cavalcanti Simioni*

RESUMO

O presente artigo pretende apresentar, sumariamente, algumas considerações sobre o terrorismo marítimo. Inicialmente, será discutida a importância no aprofundamento dos estudos deste tema, haja vista os indícios de que algumas organizações terroristas, motivadas por seus objetivos políticos e ideológicos, poderiam estar desenvolvendo suas táticas, meios e capacidades para executar ataques por via marítima no pós 11 de setembro de 2001. Posteriormente, serão apresentados os principais ataques terroristas realizados no mar, assim como, as organizações com capacidade de realizá-los. Além disso, serão mencionadas as principais ameaças e os locais mais vulneráveis ao setor marítimo na atualidade. Por fim, serão indicadas algumas iniciativas legais internacionais e os principais sistemas de segurança contra atentados terroristas.

Palavras-chave: Terrorismo. Terrorismo Marítimo. Organizações Terroristas.

ABSTRACT

This article aims at presenting some considerations about maritime terrorism briefly. Initially, it will be discussed the importance of further studies in this issue, given the evidence that some terrorist organizations, motivated by their political and ideological objectives, may be developing their own tactics in order to carry out terrorist attacks in the sea in the post September 11, 2001. Later, I will present the major terrorist attacks carried out at sea, as well as the organizations with the ability to carry out them. Also, the main threats and the most vulnerable places to the local maritime industry today will be mentioned. Finally, some international legal initiatives and the major security systems against terrorist attacks will be presented

Keywords: Terrorism. Maritime Terrorism. Terrorist Organizations.

* Capitão-de-Corveta (FN). Mestre em História Comparada pela UFRJ (Programa Pró-Defesa-área de estudo em terrorismo); Mestre em Operações Militares pelo EB; Certificate in Terrorism Studies pela St. Andrews University - Reino Unido. Atualmente, exerce a função de Chefe da Divisão de Trabalhos Acadêmicos do Centro de Estudos do Corpo de Fuzileiros Navais. E-mail: tensimioni@hotmail.com

INTRODUÇÃO

Contrariando as expectativas otimistas no pós Guerra Fria em relação à segurança¹, o mundo se vê perplexo pela escalada da violência expressada pelas novas ameaças globais, como o narcotráfico, crime organizado, ameaças ecológicas, ameaças aos direitos humanos, ameaças financeiras, pandemias globais e o terrorismo internacional, por colocarem em risco a integridade dos povos, a estabilidade dos Estados e os esforços pela paz e segurança mundial.

Os atentados ao World Trade Center e ao Pentagon, em 11 de setembro, de 2001 nos Estados Unidos da América (EUA), levando à morte cerca de 3000 pessoas de 88 nações, bem como as imagens inesquecíveis da destruição de dois ícones (capitalista e militar) do Estado norte-americano, abriram um novo capítulo na história da humanidade, marcando, de forma contundente, este tipo de terrorismo, com ações de proporções globais e ilimitadas, expresso sob múltiplas formas, meios e métodos de ataque e nutrido por motivações políticas, étnicas e religiosas.

Uma das consequências desses ataques diz respeito à multiplicidade de meios empregados neste tipo de ações, que podem ser: explosivos; homens-bombas; vírus de computador; aeronaves como mísseis; ou, até mesmo, em um futuro próximo, navios sendo empregados como bombas, transporte de terroristas ou armas Nucleares, Biológicas, Químicas ou Radiológicas (NBQR).

Analisando-se as medidas de segurança adotadas pelos Estados no pós 11 de setembro, principalmente nos EUA e na Europa, verifica-se que foram priorizadas as questões de segurança contra a possibilidade de atentados provenientes de terra, por meio de explosivos, e pelo ar, com o emprego de aeronaves, como observado nos ataques de 2001.

Diante deste fato, surgiu uma nova preocupação de que organizações terroristas estivessem desenvolvendo tecnologias, técnicas e procedimentos para valer-se do ambiente marítimo, a fim de conduzir seus ataques neste meio, por ser, em tese, menos protegido e de difícil controle.

¹ No imediato pós Guerra Fria acreditava-se em uma era de paz e prosperidade, pois, como na visão idealista de Francis Fukuyama (1992), “um mundo feito de democracias liberais teria menor incentivo para as guerras”. Porém, esta esperança de um mundo sem guerras “catastróficas” de caráter global, como as vivenciadas no século XX, foi dissolvida ao presenciarmos conflitos como os da Somália, Ruanda, Bósnia, Kosovo, Chechenia, Afeganistão e Iraque. Donald Kagan (apud SILVA, 2004) já apontava que “há mais de dois séculos, a única coisa mais comum que as previsões sobre o fim da guerra tem sido a própria guerra (...) [uma vez que] estatisticamente, a guerra tem sido mais comum que a paz” na história da humanidade.

² Richardson, 2004.

Estas preocupações foram confirmadas durante as ações dos EUA no Afeganistão contra a Al Qaeda no pós 11 de setembro, ocasião em que foram encontrados 241 vídeos sobre procedimentos de operações navais, com ações defensivas e ofensivas, desenvolvidos por Marinhas e Guardas-Costeiras, assim como táticas empregadas por piratas e outras organizações terroristas e separatistas. Além desses vídeos, foram encontrados, ainda, manuais de treinamento, bem como planejamentos prontos para serem executados, especificamente, para alvos no mar da Ásia, Golfo e Mediterrâneo. Alguns desses manuais mostraram que organizações terroristas estão em estágio bem avançado de treinamento para desencadear ataques tanto pela superfície, quanto ataques com o emprego de mergulhadores ou homens-bombas-torpedos².

Após os eventos de 11 de setembro de 2001, a vigésima-segunda sessão da Assembléia da Organização Marítima Internacional (International Maritime Organization - IMO), em novembro de 2001, concordou unanimemente em desenvolver novas medidas relativas à proteção de navios e instalações portuárias. No ano seguinte, em 12 de dezembro de 2002, foi adotado o Código Internacional para a Proteção de Navios e Instalações Portuárias (International Ship and Port Facility Security Code - ISPS Code), que tem como propósito estabelecer uma estrutura internacional envolvendo a cooperação entre Governos Contratantes, órgãos Governamentais, administrações locais e as indústrias portuária e de navegação a fim de detectar ameaças à proteção e tomar medidas preventivas contra incidentes de proteção que afetem navios ou instalações portuárias utilizadas no comércio internacional³.

Esse Código entrou em vigor no âmbito internacional a partir de 01 de julho de 2004, contanto atualmente, no Brasil, com a participação ativa da Autoridade Marítima⁴ nas águas jurisdicionais brasileiras. No que tange às instalações portuárias, estas ficam a cargo da Comissão Nacional de Segurança Pública nos Portos, Terminais e Vias Navegáveis (CONPORTOS), auxiliadas pelas Comissões Estaduais de Segurança Pública nos Portos,

³ O Código Internacional para a Proteção de Navios e Instalações Portuárias (ISPS), constituído de uma Parte A de cumprimento obrigatório, e de uma Parte B, com caráter recomendatório, de acordo com o Capítulo XI da Convenção SOLAS. O Código foi adotado em 12/12/2002 pela Resolução N.º 2 da Conferência Diplomática dos Governos Contratantes da Convenção SOLAS-74, e entrou em vigor, internacionalmente, em 01/07/2004. No Brasil, O D.O.U: N.º 137 de 21/07/09 (Seção1, Pág 30) publicou a Portaria: N.º 7 de 20/07/09 dando publicidade ao texto em português consolidado da Parte A, incluídas as emendas até 1.º de Janeiro de 2009. Para mais informações, ver: www.imo.org

⁴ Autoridade Marítima: designação dada ao Comandante da Marinha, pela Lei Complementar 97, de 1999, para o trato das atribuições subsidiárias particulares da Marinha do Brasil.

Terminais e Vias Navegáveis (CESPORTOS). Ainda em 2002, a IMO instituiu dois outros sistemas visando reforçar a segurança a bordo dos navios, nos portos, terminais e plataformas de petróleo: o Sistema de Identificação Automática (Automatic Identification System – AIS); e o Sistema de Alerta de Proteção de Navio (Ship Secure Alert System – SSAS).

Embora o percentual de incidentes terroristas no mar represente apenas 2% do total de ataques realizados ao longo dos últimos trinta anos⁵, somente a possibilidade de organizações terroristas conseguirem realizar ataques a navios, plataformas de petróleo ou de transportar uma arma NBQR em um contêiner para ser detonada ao atingir um superporto (mega port) localizado em uma cidade-alvo, por si só, já merece atenção de governos, pois o impacto de um ataque dessa natureza em termos de vidas humanas e sobre a economia mundial são incalculáveis.

Em meio a esses acontecimentos, observa-se que o Brasil, por meio de suas ações da política externa, vem procurando, nesses últimos anos, projetar o país, de forma a angariar uma maior inserção na arena das decisões mundiais. Porém, ao buscar esta posição no concerto internacional, é preciso que o Estado esteja preparado para a entrada em um mundo de competição global e sujeito a qualquer tipo de retaliação, inclusive terrorista. Nesse sentido, a partir do momento em que o Brasil elevar sua participação na arena competitiva, necessitará de mais segurança, pois, conforme as palavras de Kissinger, “[...] política sem o respaldo da força, é mero exercício de retórica.”.

Em relação ao emprego das Forças Armadas para fazer frente ao terrorismo, a temática apresenta aspectos controversos, pois, após o 11 de setembro, observou-se a presença dos meios militares na luta contra o terrorismo, principalmente pelo fato da Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN) ter evocado o contido no artigo V do Tratado de Washington de 1949, que trata da solidariedade entre os seus membros em caso de agressão⁶.

Neste contexto, observa-se que os Estados alinhados à causa da Guerra Global Contra o Terrorismo, desencadeada pelos EUA no pós 11 de

⁵ RAND Corporation's Terrorism Chronology Database e RAND-MIPT Terrorism Incident Database (In: Murphy, 2007)

⁶ Existe uma grande discussão sobre o emprego ou não das Forças Armadas no combate ao terrorismo. Uma vertente defende que o terrorismo é uma questão de ordem interna dos Estados, devendo, portanto, ser combatido por meio das instituições domésticas como as forças de segurança, as alfândegas, as repartições de emigração e, sobretudo, a justiça. Uma outra vertente identifica as organizações terroristas como grupos que operam a partir do exterior e, portanto, admite o uso das Forças Armadas, incumbidas por definição da defesa externa. (DIAMINT, 2003)

setembro, têm revisado suas Estratégias de Defesa e Segurança para adaptá-las ao terrorismo internacional, estabelecendo papéis e responsabilidades além daqueles, tradicionalmente, estabelecidos para as Forças Armadas. No que concerne a segurança marítima, o Comandante de Operações Navais dos EUA, Almirante Mike Mullen, apresentou, em 2006, a ideia da criação de uma “Marinha de Mil Navios” (1.000 ship’s navy)⁷. O propósito dessa iniciativa visa o emprego participativo de todas as marinhas do mundo no combate ao terrorismo, tráfico de drogas e a pirataria nos mares, bem como na promoção da estabilidade econômica e política, de forma a assegurar a liberdade de navegação, o fluxo do comércio marítimo e a proteção de recursos marinhos. Nesta visão, a força naval norte-americana de 313 navios, prevista para 2020, seria complementada com as unidades navais das nações amigas e parceiras dos EUA⁸ para atingir este propósito. (ROTH, 2010)

No Brasil, o emprego da Marinha do Brasil (MB) na consecução de suas atribuições subsidiárias, relacionadas às ações preventivas e repressivas do Poder Naval contra os delitos de repercussão nacional ou internacional, como o narcotráfico e o terrorismo, é regulamentada pela Lei Complementar n.º 97, de 09 de junho de 1999, com as alterações introduzidas pela Lei Complementar n.º 117, de 02 de setembro de 2004 e Lei Complementar n.º 136, de 25 de agosto de 2010. Desta forma, verifica-se que, atualmente, a MB possui o amparo legal (poder de polícia) para atuar contra os crimes transfronteiriços, por meio das operações de Patrulha Naval (PATNAV),⁹ cujas atividades são conduzidas por meios navais e aéreos, com o propósito de implementar e fiscalizar o cumprimento de leis e regulamentos, em águas jurisdicionais brasileiras, na plataforma continental e no alto-mar, respeitados os tratados, convenções e atos internacionais ratificados pelo País.

Os números apresentados pelos palestrantes durante a Conferência Nacional de Segurança e Proteção Marítima, realizada no Rio de Janeiro em 2011, confirmam a importância da segurança e defesa das riquezas presentes na Amazônia Azul para o país, que podem, em última análise, ser alvos de ataques terroristas. Mais de 90% do comércio exterior é feito

⁷ Atualmente, o conceito da “Marinha de Mil Navios” tomou a forma da chamada “Parceria Marítima Global” (Global Maritime Partnership).

⁸ Para aprofundar o tema sobre a nova estratégia dos EUA e os conceitos da “Marinha de Mil Navios” e “Parceria Marítima Global”, ver: [http://www.usnwc.edu/getattachment/72712d53-8ef1-4784-925b-93c765c94e89/Perspectivas-sobre-Estrategia-Maritima-\(1\)](http://www.usnwc.edu/getattachment/72712d53-8ef1-4784-925b-93c765c94e89/Perspectivas-sobre-Estrategia-Maritima-(1))

⁹ Decreto n.º 5.129/2004.

pelo mar. Somente a Petrobras produz mais de 2,34 milhões boe/d¹⁰, sendo 87% da produção localizada no mar (mais de 2 milhões boe/d). As reservas comprovadas de óleo e gás do país somam 15,28 bilhões de boe, sendo que 91% dessas reservas estão localizadas na plataforma continental. A empresa possui, atualmente, 120 plataformas de petróleo, com previsão de serem 130 até 2013. Além disso, conta com 250 embarcações contratadas que prestam apoio às plataformas e com previsão de serem mais de 460 nos próximos dois anos.

Em relação à infraestrutura portuária, o Brasil possui 34 portos públicos marítimos e 129 terminais de uso privativo. Somente o porto de Santos possui uma área de 7,7 milhões de m², mais de 500.000 m² em armazéns, possuindo uma hidrelétrica localizada dentro do porto capaz de produzir 15.000 kVA. Em 2010, 5.748 navios atracaram neste porto, movimentando mais de 76 milhões de toneladas de cargas, representando ¼ de toda a balança comercial brasileira (US\$ 289,7 bilhões de dólares em 2009)¹¹.

Embora, atualmente, a “real” ameaça à segurança e ao comércio marítimo tenha sido a pirataria, em face do aumento significativo de ataques a navios nas últimas décadas, há uma grande preocupação, por parte dos governos e estudiosos, com a relação entre pirataria e terrorismo marítimo.

A pirataria na costa da Somália, por exemplo, já é capaz de realizar seus ataques em alto-mar, empregando navios maiores e tecnologias disponíveis no mercado, como o Sistema de Identificação Automática e o Sistema de Posicionamento Global, na identificação de seus navios-alvo, por exemplo. Da mesma forma, há indícios que algumas organizações terroristas, motivadas por seus objetivos políticos e ideológicos, poderiam estar desenvolvendo suas táticas, meios e capacidades para executar ataques por via marítima. Além disso, poderia haver uma aproximação entre o crime organizado da pirataria e terroristas, de forma a aumentar os lucros e levantar fundos com o propósito de financiar ataques futuros¹².

Comparado com a pirataria, o terrorismo marítimo é um campo relativamente novo nos estudos do terrorismo e contraterrorismo, haja vista que, como citado anteriormente, apenas 2% de todos os ataques terroristas realizados nas últimas décadas foram caracterizados como

¹⁰ Barris de óleo equivalente/dia

¹¹ Números apresentados durante a Conferência Nacional de Segurança e Proteção Marítima, 2011.

¹² Universidade St. Andrews.

terrorismo marítimo. Desta forma, especialistas ao analisarem os piores cenários de terrorismo marítimo, o classificaram como sendo de “alto impacto, porém de baixa probabilidade”. No entanto, desde o caso do sequestro do navio Achille Lauro, em 1985, e a prisão de dois principais membros da Al Qaeda, Khalid Sheikh Mohammed (em 2003) e Abd al-Rahim al-Nashiri (em 2002), conhecido como príncipe dos mares, terem expressado a real intenção de realizar terrorismo marítimo, esta é uma possibilidade que não pode ser desprezada pelos governos.

Estima-se que quase 90% de todo o comércio mundial é transportado pelo mar, empregando pelo menos 50.054 navios¹³ e 4.571 portos¹⁴, havendo, ainda, inúmeras rotas marítimas ainda desprotegidas e suscetíveis a ataques terroristas, suscitando, portanto, uma grande preocupação de que a indústria marítima torne-se um provável alvo do terrorismo transnacional.

Diante deste cenário, este artigo pretende apresentar, sumariamente, algumas considerações sobre o terrorismo marítimo. Inicialmente, será discutida a importância no aprofundamento dos estudos deste tema, haja vista os indícios de que algumas organizações terroristas, motivadas por seus objetivos políticos e ideológicos, poderiam estar desenvolvendo suas táticas, meios e capacidades para executar ataques por via marítima no pós 11 de setembro de 2001. Posteriormente, serão apresentados os principais ataques terroristas realizados no mar, assim como, as organizações com capacidade de realizá-los. Além disso, serão mencionadas as principais ameaças e os locais mais vulneráveis ao setor marítimo na atualidade. Por fim, serão indicadas algumas iniciativas legais internacionais e os principais sistemas de segurança contra atentados terroristas.

PRINCIPAIS ATAQUES TERRORISTAS NO MAR

De acordo com o National Consortium for the Study of Terrorism and Responses to Terrorism (START)¹⁵, houve entre 1970 e 2010, 181 incidentes de terrorismo marítimo, conforme apresentado no gráfico abaixo:

¹³ <http://www.marisec.org/shippingfacts/worldtrade/number-of-ships.php>.

¹⁴ <http://www.worldportsource.com/index.php>

¹⁵ Para maiores informações sobre incidentes terroristas marítimo, ver: http://www.start.umd.edu/gtd/search/Results.aspx?start_yearonly=&end_yearonly=&start_year=&start_month=&start_day=&end_year=&end_month=&end_day=&asmSelect0=&asmSelect1=&target=11&dt2=all&success=yes&casualties_type=b&casualties_max=

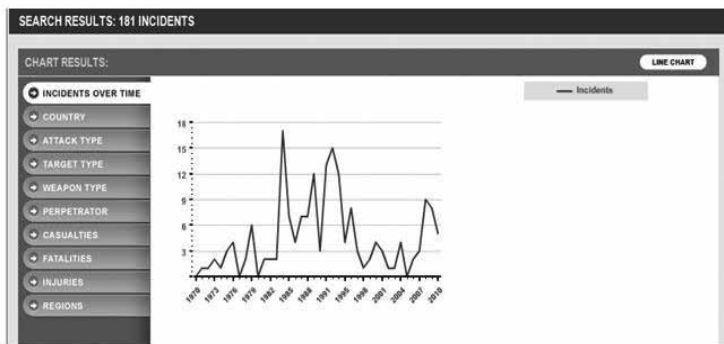


Fig.1: Incidentes de terrorismo marítimo entre 1970 e 2010

Fonte: START, 2011.

Não obstante, organizações terroristas e grupos guerrilheiros/separatistas têm demonstrado interesse em desenvolver suas capacidades de conduzir ataques no mar em termos de armamento, tecnologia e táticas, como observado nos ataques aos navios Achille Lauro em 1985; Petro Ranger em 1998; Our Lady Mediatrix em 2000; USS The Sulivans em 2000; USS Cole em 2000; M/V Ocean Silver em 2001; M/V Sintel Marine 88 em 2002; M/V Limburg em 2002; M/V Trimanggada em 2003; M/V Penrider em 2003; M/V Dong Yih em 2003; e o Super Ferry 14 em 2004.

Dentre esses incidentes, quatro casos na história recente chamaram a atenção da comunidade internacional para a emergência do terrorismo marítimo: os ataques ao Achille Lauro, USS Cole, M/V Limburg e ao Super Ferry.

ACHILLE LAURO

Primeiro atentado terrorista no mar de grande repercussão na mídia. Em 07 de outubro de 1985, o Cruzeiro italiano Achille Lauro foi sequestrado por quatro membros da organização terrorista Frente de Libertação da Palestina, no Egito. A exigência dos terroristas era de que 50 palestinos presos em Israel fossem libertados. Após Israel não aceitar esta demanda, os terroristas mataram um passageiro norte-americano. Depois de prolongada negociação com autoridades italianas, egípcias e sírias, os terroristas concordaram em finalizar o sequestro em 09 de outubro daquele ano.

USS COLE

Em 12 de outubro de 2000, o USS Cole foi atacado por uma lancha com 02 homens-bombas suicidas da Al Qaeda. Acredita-se que a embarcação estava carregada com, aproximadamente, 500 libras de explosivos C4. Esta carga foi suficiente para abrir uma avaria de 12m por 12m no costado do navio norte-americano. Neste ataque, 17 membros da tripulação morreram e 39 ficaram feridos. Estima-se que o atentado ao USS Cole tenha custado a Al Qaeda US\$ 50.000 dólares, enquanto o reparo do navio somou as cifras de US\$ 350 milhões de dólares.

Este foi o segundo atentado a navios da Marinha dos EUA. O primeiro atentado foi realizado em janeiro daquele ano contra o USS Sullivans, porém a lancha estava muito pesada e afundou antes de colidir com o navio.

M/V LIMBURG

Em 06 de outubro de 2002, o super-petroleiro francês M/V Limburg, carregado com, aproximadamente, 400.000 barris de petróleo bruto, foi atacado por um pequeno bote carregado com explosivos por homens-suicidas da Al Qaeda, próximo ao porto de Mina AL-Dabah, no Iêmen. O impacto da explosão foi suficiente para perfurar o casco duplo do navio. Aproximadamente, 90.000 barris de petróleo foram espalhados pelo Mar da Arábia. Os rumores do incidente foram suficientes para elevarem o preço do petróleo em 1,3% nas primeiras horas após o ataque, assim como o seguro para os navios com destino ao Iêmen triplicaram um dia após o incidente.

SUPER FERRY 14

No dia 26 de fevereiro de 2004, a organização Abu Sayyaf Group (ASG) realizou um ataque à bomba no Super Ferry 14, empregando 8 libras de TNT. Este navio do tipo roll on/roll off, com capacidade de até 1747 passageiros, era usado como transporte de passageiros entre Manila e Davao. Após as explosões, 116 passageiros morreram e o navio afundou.

PRINCIPAIS ORGANIZAÇÕES TERRORISTAS COM CAPACIDADE DE REALIZAR ATAQUES NO MAR

Os ataques do 11 de setembro confirmaram a hipótese da natureza indiscriminada e imprevisível dos ataques perpetrados pelas organizações terroristas. Diante desta premissa, é factível que tais organizações desenvolvam técnicas, táticas e capacidades para atacarem pelo mar.

Contudo, são relativamente poucos os grupos que têm a capacidade de realizar operações marítimas, destacando-se entre eles: Liberation Tigers of Tamil Eelam (LTTE), Al Qaeda, Abu Sayyaf Group (ASG), Moro Islamic Liberation Front (MILF), Palestinian Islamic Jihad e Jemaah Islamiyah (JI).¹⁶

LIBERATION TIGERS OF TAMIL EELAM (LTTE)

Informações Gerais – Este grupo lutava pela independência do Estado de Tamil, no norte do Sri Lanka, até encerrar suas atividades em 2009. Em seu braço marítimo, também conhecido como Sea Tigers, chegou a possuir 3.000 membros e entre 100 e 200 embarcações. O grupo realizou diversos ataques no mar, muitos deles considerados sofisticados, com emprego de mergulhadores e com equipamentos similares aos empregados por mergulhadores de combate. Acredita-se que as técnicas suicidas utilizadas nos ataques ao USS Cole e ao Limburg foram as mesmas desenvolvidas pelo Black Sea Tigers, seção do Sea Tigers especialmente treinada para conduzir missões suicidas.

Táticas – Ataques marítimos suicidas, assim como táticas de perfídia para realizar seus ataques a navios mercantes ou a navios da Marinha de Guerra do Sri Lanka (SLN).¹⁷

Meios – Estima-se que o grupo chegou a possuir quase 200 embarcações, incluindo embarcações de até 50 pés, equipadas com metralhadoras .50mm. Desenvolveram, ainda, tecnologias primárias de stealth para reduzir a capacidade de detecção de suas embarcações. Quando o grupo foi desestruturado pelas Forças Armadas do Sri Lanka, projetos de minisubmarinos, minas flutuantes, torpedos e explosivos submarinos foram descobertos em suas instalações.

Áreas de Atuação – Basicamente na costa Nordeste do Sri Lanka e Sul da Índia.

Principal ataque – Em 23 de outubro de 2000, quatro embarcações com tripulações suicidas conseguiram penetrar a zona de segurança do Porto de Tricomalee no Sri Lanka. Os terroristas conseguiram destruir um navio

¹⁶ Informações retiradas do módulo sobre Terrorismo Marítimo do curso Terrorism Studies da St. Andrew's University. Para aprofundar as informações sobre estas organizações, ver também: http://www.start.umd.edu/start/data_collections/tops/

¹⁷ Em uma de suas ações, esta organização chegou a pintar seus navios com as mesmas cores dos navios da SLN, assim como usar uniformes militares para conduzirem seus ataques a navios comerciais, simulando uma inspeção oficial.

de transporte de tropa da SLN. Aproximadamente, 40 marinheiros foram feridos neste ataque.

ABU SAYYAF GROUP (ASG)

Informações Gerais - Categorizado como um grupo separatista, esta organização está baseada no sul das Filipinas e é influenciada, ideologicamente, pela Al Qaeda. Conduziu seu primeiro ataque em 1991. Para financiar suas atividades, este grupo realiza sequestros, assaltos e pirataria, incluindo incursões em resorts para realizar sequestros de ocidentais, como observado nas ações em Sabah - Malásia, em 2000 e, em Palawan - Filipinas, em 2001. Além da Al Qaeda, o grupo tem conexões com o Jemaah Islamiyah (JI) e Kumpulan Mujahedeen Malaysia (KMM). Acredita-se que o grupo possua entre 200 e 500 integrantes.

Táticas - Principalmente ataques de pirataria, assassinatos e sequestros. O grupo tem ameaçado atacar a indústria do petróleo e o comércio marítimo regional.

Meios - Estima-se que a organização possua pelo menos 300 fuzis, incluindo fuzis de assalto M-16, explosivos, morteiros e equipamentos de comunicações de última geração.

Áreas de Atuação - Basicamente na costa da Malásia e Filipinas.

Principal ataque - Ataque à bomba no Super Ferry 14, em fevereiro de 2004. Este navio do tipo roll on/roll off era usado como transporte de passageiros entre Manila e Davao. Após as explosões, 116 passageiros morreram.

ANTI-ISRAEL GROUPS

Informações Gerais - Desde 1966, o conflito entre Israel e Palestinos possui uma dimensão no mar. Porém, desde o 11 de setembro, analistas apontam para o aumento de atentados a navios israelenses por organizações terroristas palestinas no Estreito de Málaca, semelhantes aos ataques realizados ao USS Cole e Limburg. Como exemplos de organizações palestinas que incluem o terrorismo marítimo como modalidade de ataque estão: Hamas, Hezbollah e Paletinian Islamic Jihad (PIJ).

Táticas - Entre as táticas usadas, incluem ações suicidas com o emprego de embarcações, mergulhadores e a tática da perfídia.

Meios - Não confirmados.

Áreas de Atuação - Não confirmadas.

Principal ataque – Em 22 de novembro de 2002, um barco pesqueiro foi preparado com bombas para explodir ao entrar na área patrulhada pelas Forças de Israel. Quando uma patrulha israelense se aproximou para identificar a embarcação, as bombas foram detonadas. Felizmente, a bomba foi acionada prematuramente, causando pequenas avarias ao navio israelense, contudo, 04 membros da tripulação israelense foram feridos neste ataque.

MORO ISLAMIC LIBERATION FRONT (MILF)

Informações Gerais – Categorizado como um grupo separatista, o MILF é uma organização islâmica, formada na década de 1970, e o seu objetivo é a luta pela independência da minoria étnica Moro nas Filipinas. Há suspeitas de que esta organização esteja vinculada a outras duas organizações terroristas: o Jemaah Islamiyah (JI) e o Abu Sayyaf (ASG).

Táticas – Guerrilha e ataques suicidas.

Meios – Explosivos.

Áreas de Atuação – Filipinas.

Principal ataque – A organização foi responsabilizada pelos ataques ao Ferry Our Lady Mediatrix, em 2000, e ao cais em Davao em 2003, onde havia dois Ferries interilhas ancorados. Nestes ataques morreram 16 pessoas e 55 foram feridas.

JEMAAH ISLAMIYAD (JI)

Informações Gerais – O Jemaah Islamiyah é uma organização islâmica terrorista localizada na Indonésia. Seu objetivo é o de unificar o sul das Filipinas com a Indonésia, Malásia, Singapura, Brunei e os muçulmanos denominados deep South da Tailândia, para formar uma República islâmica na região. Acredita-se que o grupo tenha conexões com o ASG e MILF.

Táticas – Principalmente ataques por terra. Porém, em dezembro de 2001, o Departamento de Segurança de Singapura descobriu o planejamento de um ataque coordenado contra vários alvos, incluindo um ataque suicida, semelhante ao realizado ao USS Cole, a um navio norte-americano atracado na base naval de Xangai.

Meios – Armas automáticas, explosivos e lança-granadas.

Áreas de Atuação – Filipinas, Indonésia, Malásia, Singapura, Brunei e Tailândia.

Principal ataque – A organização foi responsabilizada pelos ataques

ao Ferry Our Lady Mediatrix, em 2000, e ao cais em Davao em 2003, onde havia dois Ferries interilhas ancorados. Nestes ataques morreram 16 pessoas e 55 foram feridas. A organização foi responsabilizada pelo planejamento de atentados a navios norte-americanos ancorados no porto Sembawang Wharf e na Base Naval de Xangai. Porém, tais ataques não foram executados por falta de experiência na condução de ataque. No entanto, este incidente aponta para possibilidades futuras desta organização conduzir ataques às instalações portuárias.

AL QAEDA

Informações Gerais – Estima-se que a Al Qaeda possua mais de 20 organizações filiadas, espalhadas em mais de 60 países. Desde os ataques do 11 de setembro, as medidas de segurança desenvolvidas pelos países têm tornado extremamente difíceis as ações por parte das organizações terroristas por terra ou pelo ar. Diante desse fato, especialistas em terrorismo passaram a estudar a possibilidade de que a Al Qaeda passasse a desenvolver técnicas para realizar ataques pelo mar. Essas previsões foram confirmadas na ação de captura de Osama Bin Laden no Paquistão, em que as análises dos computadores confirmaram as intenções do grupo em realizar terrorismo marítimo como estratégia para atingir a economia ocidental, conforme apresentado anteriormente.

Táticas – Ataques marítimos suicidas com embarcações e mergulhadores. Porém a maior preocupação é que a organização empregue armas NQBR em seus futuros ataques. No que concerne ao terrorismo marítimo, a preocupação é que essas armas sejam transportadas em contêineres e detonadas ao atingir algum superporto.

Meios – Não confirmados.

Áreas de Atuação – A organização ainda tenta manter suas conexões em todo o globo mesmo após a morte de Osama Bin Laden. Em relação ao terrorismo marítimo, as principais preocupações recaem sobre as conexões no Sudeste da Ásia, particularmente na Malásia, Filipinas, Indonésia e Singapura. O grupo possui ligações com o ASG, MILF e JI.

Principal ataque – Ataques suicidas ao USS Cole e ao M/V Limburg em 2002, ambos na costa do Iêmen. Ataques suicidas aos terminais de petróleo em Al Basrah e Khawr Al Armaya (ABOT e KAAOT) em abril 2004. Atentados, sem êxito, aos USS Kearsarge e USS Ashland, localizados no porto de Aqaba em agosto de 2005. Atentado suicida, sem êxito, ao petroleiro japonês M Star, em 28 de julho de 2010, no estreito de Hormuz.

PRINCIPAIS AMEAÇAS AO SETOR MARÍTIMO

Os incidentes do 11 de setembro de 2001 ao World Trade Center e ao Pentagon demonstraram como aeronaves civis, sem qualquer tipo de alteração em sua estrutura ou preparadas com explosivos, foram empregadas para atingir os ícones capitalista e militar dos EUA, além, é claro, de terem causado um grande impacto na economia e serem alvos considerados de alta letalidade (mass casualty) . Transportando este cenário para o mar, surgem algumas possibilidades de ameaças que o setor marítimo pode enfrentar em futuro próximo:

- Navios militares como alvos compensadores (ícones / alta repercussão na mídia);
 - Navios, portos e plataformas como alvos econômicos;
 - Navios sendo empregados como armas;
 - Navios como transporte de pessoas, cargas perigosas e armas de destruição em massa;
 - Sequestro de navios ou de membros da tripulação para fins diversos.
- Navios militares como alvos compensadores (ícones / alta repercussão na mídia)

Navios de guerra podem ser considerados alvos em potencial para organizações terroristas, como a Al Qaeda e o LTTE. O LTTE executou mais de 40 ataques suicidas contra navios da Marinha do Sri Lanka entre 1990 e 2009¹⁸. Os atentados ao USS Cole e ao USS The Sullivans em 2000 no Iêmen; os atentados ao USS Ashland e USS Kearsarge na Jordânia em 2005; os planos descobertos de ataque a navios dos EUA em Singapura e no Estreito de Hormuz, assim como os planos contra navios do Reino Unido no Estreito de Gibraltar, apontam para a possibilidade de ataques futuros a navios de guerra como um alvo compensador.

NAVIOS, PORTOS E PLATAFORMAS COMO ALVOS ECONÔMICOS

Em um vídeo divulgado em 2004, Osama Bin Laden demonstrou sua vontade de fazer com que os EUA falhem economicamente. Não há dúvidas de que o petróleo é uma fonte de energia de vital importância para o desenvolvimento de qualquer país, como também o é para a economia norte-americana. As consequências econômicas do ataque ao MV Limburg, em 2002, fez com que o preço do petróleo subisse nas primeiras horas

¹⁸ St. Andrew's University, 2011.

após a divulgação na mídia sobre o ataque, assim como, fez com que triplicasse os valores de seguro de navios para aquela região. Contudo, por meio de uma análise mais aprofundada, verifica-se que as consequências econômicas desse ataque ficaram limitadas à região do Oriente Médio e foram rapidamente superadas.

No entanto, após Abd al-Rahim al-Nashiri ter anunciado que a Al Qaeda planejava atacar, simultaneamente, vários navios petroleiros no Estreito de Hormuz, com o propósito de causar o maior dano possível à economia ocidental, as medidas de segurança contra o terrorismo marítimo foram intensificadas. O planejamento a ser executado pela organização seria o de afundar vários navios petroleiros, de forma a bloquear o estreito e impedir o comércio marítimo na região, causando um caos nas bolsas de valores mundiais e interrompendo o mercado de petróleo temporariamente.

Em relação às instalações de petróleo e gás, verifica-se que a Al Qaeda realizou alguns ataques, por terra, a instalações de petróleo na Arábia Saudita e no Iraque, degradando, sensivelmente, a produção de óleo e a economia local. No entanto, atentados a terminais ou ataques a plataformas de petróleo, por via marítima, são raros. Há relato de apenas uma tentativa de ataque, por mar, a um terminal de petróleo iraquiano. Em abril de 2004, três embarcações da Al Qaeda estavam a seis milhas da costa de Basra, navegando em direção aos terminais de petróleo. Um navio patrulha norte-americano foi enviado para realizar a identificação e a inspeção destas embarcações. Ao se aproximar, uma das embarcações foi explodida pelos terroristas suicidas, matando três marinheiros norte-americanos. As outras duas embarcações iniciaram o deslocamento na direção do terminal, porém, explodiram antes de atingirem o alvo. Não há relatos de que incidentes desta natureza tenha se repetido até então, contudo, as consequências econômicas no mercado mundial serão altíssimas caso um ataque desses seja bem sucedido.

Em termos de análise das probabilidades de ameaça, a Universidade de St. Andrew's considera que a probabilidade de um navio ser empregado como arma para atingir um porto é baixa, porém com um alto impacto para a economia caso se concretize. Esta análise fundamenta-se na dificuldade de manobrar navios e da necessidade de se ter um planejamento detalhado das instalações portuárias, a fim de que o navio atinja um local que possa maximizar os danos, como, por exemplo, armazéns com produtos inflamáveis ou depósito de combustíveis.

NAVIOS SENDO EMPREGADOS COMO ARMAS

Navios poderão ser empregados, em similitude com as aeronaves usadas nos ataques do 11 de setembro, como armas para atacar terminais de petróleo e gás, plataformas, portos, outros navios ou espalhando cargas ou substâncias no mar que afetem o meio ambiente e o comércio marítimo. Um pequeno bote, rebocador ou traineira, por exemplo, pode ser preparado com explosivos para uma missão suicida.

Um exemplo histórico demonstra o poder destrutivo de um navio carregado com material inflamável ou explosivo. Em 06 de dezembro de 1917, o navio francês *Mont Blanc*, transportando 2.500 toneladas de benzol, TNT e ácido pícrico explodiu no porto de Halifax- Nova Escócia, Canadá. Mais de 1.600 pessoas morreram, imediatamente, com as explosões. Posteriormente, as mortes chegaram a mais de 2.000 pessoas e mais de 9.000 feridos. (MURPHY, 2007)

Fazendo um paralelo com os ataques do 11 de setembro, o potencial destrutivo que navios carregados com substâncias perigosas, como nitrato de amônia (utilizados para produzir fertilizante, porém altamente explosivo), cargas voláteis (como gás natural, LNG ou LPG) ou petróleo é enorme, podendo se tornar um meio para que organizações terroristas empreguem estes navios como bombas.

Outro fator preocupante recai no furto de embarcações com o propósito de usá-las em ataques terroristas. Em 02 de outubro de 2002, o jornal *The Economist* reportou a preocupação de especialistas ingleses baseados na *Aegis Defense Services (ADS)* de que rebocadores estariam sendo furtados no Estreito de Málaca e que poderiam ser usados por terroristas a ataques a portos ou para rebocar grandes navios a serem usados como bombas.

Como citado anteriormente, outra possibilidade é que organizações terroristas empreguem os navios para obstruir a passagem em algum estreito ou canal, afundando-os ou utilizando a sua carga para fazê-lo, como, por exemplo, despejando óleo ou contêineres no mar. Em 2005, relatórios de segurança apontavam para a possibilidade de ataques terroristas a navios no Canal de Suez, na tentativa de afundá-los e impedir o tráfego marítimo. (ibidem, 2007)

Em termos de análise das probabilidades de ameaça, a Universidade de *St. Andrew's* considera que a probabilidade de que um navio de grandes proporções seja empregado como arma é baixa, porém com alto impacto. Esta análise fundamenta-se na dificuldade de manobrar navios maiores e, em termos de destruição, o impacto é alto, em face da quantidade de combustível e outros materiais transportados em um navio deste porte.

Para o caso de pequenos botes, a probabilidade é alta, porém com um baixo impacto. Esta análise fundamenta-se na facilidade de aquisição e manobrabilidade de embarcações de menor porte e, em termos de destruição, o impacto é baixo, em face da quantidade de combustível e explosivos que uma embarcação pequena pode transportar (exceto se empregado contra um alvo ícone, em face da repercussão na mídia).

Para a situação de uso de navios para poluir um canal ou estreito, a Universidade considera a probabilidade alta, porém com um baixo impacto. Esta análise fundamenta-se na teoria de que é necessário apenas um único navio para espalhar grande quantidade de óleo, porém, o impacto no meio-ambiente e na economia pode ser considerado apenas local.

Já para o caso de afundar navios, a fim de bloquear um estreito ou canal, considera-se a probabilidade baixa, porém com um alto impacto. Esta análise fundamenta-se na dificuldade de afundar vários navios para atingir este objetivo, porém, caso seja concretizado um ataque dessa natureza, o impacto será alto para o comércio marítimo.

Navios como transporte de pessoas, cargas perigosas e armas de destruição em massa

As maiores preocupações no pós 11 de setembro, em relação ao terrorismo internacional, recaem sobre a possibilidade de organizações terroristas terem acesso a material NBQR.

Não obstante, especialistas apontaram para a possibilidade de armas de destruição em massa, principalmente bombas radiológicas, conhecidas como bombas sujas (*dirty bombs*), e terroristas serem transportados em contêineres.

A revolução na logística mundial, provocada pela movimentação de cargas por meio de contêineres, em face da velocidade nas operações de carga e descarga e a proteção às mercadorias, proporcionou, também, um grande risco à segurança, tendo em vista que não há como autoridades portuárias e aduaneiras realizarem a inspeção em 100% dos contêineres.

Somente em 2010, estima-se que houve a movimentação de mais de 20 milhões de contêineres em todo mundo, sendo que menos de 2% deles foram inspecionados fisicamente ou escaneados por equipamentos com a tecnologia de Raio X e Raio Gama (*X-ray* e *Gamma Ray scanners*). De acordo com a Universidade de St. Andrew's, sete milhões de contêineres entram nos EUA anualmente, sendo que menos de 5% são fisicamente inspecionados ou escaneados. No Brasil, 70 milhões de toneladas foram movimentadas em contêineres em 2010, com previsão de atingir 200 milhões até 2030.

Navios e contêineres poderiam também ser empregados para transporte de cargas perigosas e terroristas. Atualmente, verifica-se que uma das

grandes dificuldades é o cadastro de tripulantes dos navios. Uma pesquisa realizada em 54 administradoras marítimas, pelo International Maritime Bureau (IMB), revelou mais de 12.000 irregularidades no cadastro de pessoas que trabalham no setor marítimo. Diante desse fato, alguns especialistas em terrorismo marítimo acreditam que pode haver algumas células terroristas “adormecidas” atuando legal ou ilegalmente no comércio marítimo, esperando apenas uma ordem para entrar em ação.

A preocupação de terroristas estarem sendo transportados em contêineres foi confirmada em outubro de 2001, praticamente um mês após os ataques ao World Trade Center. Autoridades portuárias italianas do porto Gioia Tauro descobriram um passageiro clandestino dentro de um contêiner, o qual possuía cama, comida e água suficiente para uma longa viagem. O passageiro de nacionalidade egípcia, porém com passaporte canadense, possuía dois telefones celulares, telefone satelital, laptop, diversas câmeras, credenciais de segurança e certificados de mecânico de voo de quatro grandes companhias aéreas dos EUA. Além desse caso, foi declarado pelo chefe do Comitê de Inteligência do Senado dos EUA, senador Bob Graham, que 25 “extremistas” entraram em solo norte-americano por meio de viagens em contêineres. (RICHARDSON, 2004)

Em termos de análise das probabilidades de ameaça, a Universidade de St. Andrew’s considera que a probabilidade de transportar cargas perigosas e terroristas em contêineres é alta, porém com um baixo impacto em termos de destruição. Esta análise fundamenta-se na dificuldade em inspecionar 100% dos contêineres e o impacto ser apenas local.

Já para o caso de transporte de armas de destruição em massa, considera-se de probabilidade baixa, porém com alto impacto. Esta análise fundamenta-se na complexidade de adquirir e esconder uma arma NBQR, porém, em caso de detonação o impacto em vidas humanas e para a economia são altíssimos.

Sequestro de navios ou de membros da tripulação para fins diversos

Segundo a Universidade de St. Andrew’s, o sequestro de navios pode ser perpetrado por diversas razões, entre elas: pirataria com fins políticos, “escola de navegação”, tomada de reféns e, obviamente, terrorismo marítimo.

- Pirataria com fins políticos: a linha que separa a pirataria e o terrorismo, neste caso, é tênue. Geralmente, o objetivo de piratas é o ganho financeiro, fruto do seu roubo, porém, o dinheiro arrecadado do sequestro de navios e sua tripulação poderão ser utilizados para financiar organizações terroristas.

- “Escola de Navegação”: no pós 11 de setembro, especialistas em terrorismo alertaram para a possibilidade de organizações terroristas

estarem desenvolvendo suas capacidades marítimas, entre elas, apontaram para a possibilidade de sequestro de tripulações com o propósito de aprender como manobrar navios. Um caso em especial chamou a atenção da comunidade internacional: no dia 26 de março de 2003, quando o navio Dewi Madrim estava navegando na costa da Sumatra, sua tripulação foi surpreendida pelo ataque de um “grupo de piratas” bem armados. De acordo com o jornal *The Economist* de 02 de outubro de 2003, os “piratas” navegaram por uma hora pelo estreito de Málaca e depois deixaram o navio, sequestrando o comandante e o imediato do navio, sem deixar qualquer pedido de resgate. Especialistas de Londres, baseados na Aegis Defense Services (ADS), acreditam que esse sequestro foi realizado por terroristas e não por piratas, com o propósito de ganharem experiência na manobra de navios de grande porte naquele estreito.

Em termos de análise das probabilidades de ameaça, considera-se que a probabilidade de sequestros a navios e tripulações de navios é alta, porém de baixo impacto.

Principais equipamentos e tecnologias que contribuem para o terrorismo marítimo

Segundo estudos desenvolvidos pela Universidade de St. Andrew’s, há diversas tecnologias e equipamentos vendidos livremente no mercado e de difícil controle que poderão ser empregados por organizações terroristas, como, por exemplo:

- Lanchas rápidas, como as lanchas pneumáticas e de casco rígido. Encontradas facilmente no mercado e de simples operação, as quais poderão ser empregadas em ataques suicidas, como visto anteriormente.

- Equipamento de mergulho de circuito fechado, que recicla o oxigênio e não produz bolhas, o que dificultaria a identificação dos mergulhadores. Apesar do mergulho ser limitado a aproximadamente 10 metros de profundidade, é o suficiente para que organizações terroristas realizem um ataque submerso.

- Veículos de propulsão submarina (sea scooters), não são difíceis de operar, de baixo custo e, dependendo do tipo, permitem uma autonomia de 90 minutos a uma velocidade de 3,5km/h, operando entre 20 e 30 metros de profundidade.

- Minissubmersíveis (Swimmer Delivery Vehicles). Não são facilmente encontrados no mercado civil, porém há firmas que constroem este equipamento para fins turísticos (geralmente para 02 pessoas), podendo ser empregados por terroristas. O Departamento de Segurança dos EUA já adicionou o minissubmersível em seu boletim, com instruções para que escolas de mergulho e lojas reportem qualquer atividade suspeita em relação

à compra e/ou uso desse tipo de equipamento.

Um fato que chamou a atenção de especialistas foi o sequestro de um instrutor de mergulho em junho de 2003, pela organização terrorista Abu Sayyaf. Por ocasião de sua libertação, o instrutor reportou que o grupo estava interessado em que ele ensinasse técnicas de mergulho. Experts em contraterrorismo apontam que a Al Qaeda pode estar treinando seus membros para realizarem ataques empregando técnicas de mergulho, com sea scooters e homens-bombas-torpedo.

- Equipamentos de navegação, como o Global Positioning System (GPS), e o Automated Identification System (AIS). O GPS poderia, por exemplo, ser usado para acompanhar o deslocamento de um contêiner que está transportando uma bomba suja (radiológica) e detoná-la a distância no local desejado. Já em relação ao AIS, este é um sistema que informa o nome do navio, seu curso, destino, velocidade e detalhes sobre a carga transportada. Organizações terroristas de posse de um equipamento-receptor AIS podem empregá-lo para selecionar seus alvos.

PRINCIPAIS ESTREITOS E CANAIS VULNERÁVEIS A ATAQUES TERRORISTAS

A presença de algumas características da geografia marítima cria condições favoráveis ao terrorismo marítimo, tais como os pontos de passagem de elevado valor estratégico, como estreitos e canais de grande circulação de navios, chamados de choke points. Nestes locais, os navios estão mais vulneráveis a ataques de piratas e terroristas, em função de serem obrigados a navegarem em velocidade reduzida. Entre estes choke points vulneráveis a ações terroristas, destacam-se: Estreito de Gibraltar, Bósforos, Canal de Suez, Estreito de Málaga, Canal do Panamá, Estreitos de Hormuz, Bab el-Mandeb, Sunda e Lombok.¹⁹

- Estreito de Málaga: possui 805 km de extensão e 2,8 km (1,5 milhas

¹⁹ Cabendo aqui um breve questionamento: estariam as organizações terroristas estudando geoestratégia para atingir seus propósitos? Um dos principais historiadores navais e geoestrategista foi o britânico Sir Julian Stafford Corbett (1854-1922). O construto teórico de Corbett para a Estratégia Naval estava pautado na proteção das vias de comunicação marítimas. O autor sustentava a teoria de que o objeto da Guerra Naval deveria ser o de assegurar o Comando do Mar ou negá-lo ao inimigo. Segundo Corbett, o Comando do Mar estaria relacionado ao controle das vias de comunicação marítimas, com propósitos comerciais ou militares. Para tanto, o controle destas vias seriam relevantes, além das bases navais, os terminais das rotas comerciais e das áreas focais, onde convergem as rotas. Corbett definiu dois métodos fundamentais para obter o controle das vias de comunicação marítimas: a destruição física ou a captura de navios de guerra ou mercantes inimigos e o bloqueio naval. (CAGARRINHO, 2011)

náuticas) de largura no seu ponto mais estreito. Este estreito é considerado a rota mais perigosa aos ataques. Um quarto de todo comércio mundial, incluindo metade de todo o tráfego de óleo bruto do Leste da Ásia e dois terços de todo o comércio de gás natural liquefeito, passam por este estreito. Aproximadamente, 600 navios passam por este choke point por dia.

- Estreito de Bab el Mandeb: extensão de 30 km e largura de 2,8 km no seu ponto mais estreito. Aproximadamente, 3,3 milhões de barris de óleo são transportados por dia por este estreito. Principal entrada dos navios ao mar Vermelho.

- Estreito de Hormuz: estreito de 280 km de extensão e 2,8 km de largura no seu ponto mais estreito. Aproximadamente, 15 milhões de barris de petróleo são transportados por dia por esta rota. Conecta o golfo pérsico ao mar da Arábia.

- Bósforos: 30 km de extensão e aproximadamente 700 metros de largura no ponto mais estreito. Conecta o mar Negro ao Mediterrâneo. Anualmente, aproximadamente 50.000 navios usam esta rota, sendo 10% deste total, aproximadamente, de petroleiros transportando óleo russo e cáspio.

A região Sudeste da Ásia é, indiscutivelmente, um dos maiores centros de rotas marítimas, assim como, também é reconhecida como um dos lugares mais críticos à navegação, seja pela sua complexidade nos Choke Points, seja em face do risco de ataques por terroristas e piratas²⁰. Além disso, a região é conhecida por fazer parte da área de operações de algumas organizações terroristas, como o Jemmah Islamiyah e o Abu Sayyaf, que possuem apoio logístico e de infraestrutura na região.

INICIATIVAS LEGAIS INTERNACIONAIS

Desde o sequestro do navio Aquille Lauro, a comunidade internacional mobilizou-se na tentativa de estabelecer sistemas e medidas de segurança internacionais que prevenissem ataques de piratas e terroristas a navios e portos. Contudo, em face dos ataques do 11 de setembro, algumas medidas sofreram alterações e outras medidas legais foram criadas com o propósito de evitar o terrorismo marítimo.²¹

MEDIDAS LEGAIS ANTERIORES AO 11 DE SETEMBRO

²⁰ Esta região concentra 41% dos índices de pirataria no globo.

²¹ Para aprofundar o assunto, sugere-se o site da IMO: www.imo.org

- Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar (United Nations Conventions on the Law of the Sea - UNCLOS) – 1982;

- Convenção Internacional para a Salvaguarda da Vida Humana no Mar (Safety of Life at Sea Convention -SOLAS) – 1974/1988;

- Convenção para a Repressão de Atos Ilícitos contra a Segurança da Navegação Marítima (Convention for the Suppression of Unlawful Acts against the Safety of Maritime Navigation - SUA).

MEDIDAS LEGAIS PÓS 11 DE SETEMBRO

- SOLAS sofreu reformas em seu texto inicial e recebeu novos suplementos;

- Criação do Código Internacional de Proteção de Navios e Instalações Portuárias (International Ship and Port Facility Security Code - ISPS) – 2004.

UNCLOS

- Estabelece os princípios fundamentais que regem as liberdades e obrigações no alto mar. Em sua parte VII, “alto-mar” (artigos 100 a 107), a Convenção foca as medidas de segurança, contudo, volta-se, especificamente, para atos de pirataria.

SOLAS

- A Convenção Internacional para a Salvaguarda da Vida Humana no Mar tem por propósito, entre outros, estabelecer a dotação de equipamentos de segurança e proteção, para os procedimentos de emergência e para as inspeções e emissão de certificados. É considerada a mais importante Convenção para a segurança de navios mercantes em viagens internacionais. As alterações realizadas com a ameaça terrorista incluem:

- Sistema de Identificação Automática (AIS);
- Números identificadores;
- Poder aos Estados para realizar inspeções, controle, retardar/ impedir ou expulsar navios;
- Registro contínuo de navios;
- Sistema de alerta navio-seguro;
- Inclusão do código ISPS.

SUA

- Tem o propósito de promover a cooperação internacional entre os Estados na formulação e adoção de medidas eficientes e práticas para a prevenção de todos os atos ilícitos contra a segurança da navegação marítima e para o julgamento e punição de seus perpetradores.

ISPS

- O código versa sobre as diretrizes da IMO sobre a implementação de medidas de segurança para prevenir a ocorrência de ações ilícitas contra navios e instalações portuárias ou a utilização dessas instalações e/ou navios para a prática de atos terroristas. Os objetivos deste Código são:

1. estabelecer uma estrutura internacional envolvendo a cooperação entre Governos Contratantes, órgãos Governamentais, administrações locais e as indústrias portuária e de navegação a fim de detectar ameaças à proteção e tomar medidas preventivas contra incidentes de proteção que afetem navios ou instalações portuárias utilizadas no comércio internacional;

2. estabelecer os papéis e responsabilidades dos Governos Contratantes, órgãos Governamentais, administrações locais e as indústrias portuária e de navegação a nível nacional e internacional a fim de garantir a proteção marítima;

3. garantir a coleta e troca eficaz de informações relativas a proteção;

4. prover uma metodologia para avaliações de proteção de modo a traçar planos e procedimentos para responder a alterações nos níveis de proteção; e

5. garantir que medidas adequadas e proporcionais de proteção sejam implementadas.

Para tanto, o ISPS Code prevê o estabelecimento de três níveis de proteção para uso internacional, sendo aplicáveis a navios e instalações portuárias, em um determinado período. Estes são:

- Nível 1 de proteção: significa o nível para o qual medidas mínimas adequadas de proteção deverão ser mantidas durante todo o tempo.

- Nível 2 de proteção: significa o nível para o qual medidas adicionais adequadas de proteção deverão ser mantidas por um período de tempo como resultado de um risco mais elevado de um incidente de proteção.

- Nível 3 de proteção: significa o nível para o qual medidas adicionais específicas de proteção deverão ser mantidas por um período limitado de tempo quando um incidente de proteção for provável ou iminente, embora possa não ser possível identificar o alvo específico.

OUTRAS INICIATIVAS DOS EUA PARA COMBATER O TERRORISMO MARÍTIMO

No pós 2001, os EUA lançaram três iniciativas, especificamente, com o propósito de prevenir e inibir o terrorismo marítimo. O foco principal destas medidas está centrado na prevenção de que possíveis ameaças atinjam o solo norte-americano. Para tanto, estas medidas visam assegurar o transporte seguro de mercadorias em navios, principalmente, em contêineres. Estas medidas são:

- Customs-Trade Partnership Against Terrorism (C-TPAT) – 2001;
- Container Security Initiative (CSI) – 2002;
- Proliferation Security Initiative (PSI) -2003.

- C-TPAT: O propósito deste programa é o de aumentar a segurança na cadeia de suprimento das companhias privadas que exportam seus produtos para os EUA. Desta forma, as companhias que aderirem este programa serão vistas como de “baixo-risco” e terão “facilidades” no acesso de suas mercadorias em solo norte-americano, não estando sujeitas às inspeções de rotina conduzidas pela US Customs and Border Protection (CBP), reduzindo os custos e o tempo na entrega de mercadorias.²²

- CSI: O propósito desta iniciativa é o de evitar que organizações terroristas transportem armas de destruição em massa e outras cargas perigosas, em contêineres, para os EUA. Para tanto, é necessário que 100% dos contêineres sejam escaneados (Raio X e Gama) antes de atingirem o solo norte-americano.²³

- PSI: Iniciativa global proibindo o transporte marítimo de armas de destruição em massa ou qualquer material relacionado a armas NBQR. Apesar de ser um acordo informal, há mais de 40 Estados que apoiam a iniciativa.²⁴

PRINCIPAIS SISTEMAS DE SEGURANÇA EMPREGADOS NA SEGURANÇA DE NAVIOS E PORTOS

²² Para aprofundar o tema sobre C-TPAT: http://www.cbp.gov/xp/cgov/trade/cargo_security/ctpat/apply_ctpat/

²³ Para aprofundar o tema sobre CSI: http://www.cbp.gov/xp/cgov/trade/cargo_security/csi/csi_in_brief.xml

²⁴ Para aprofundar o tema sobre PSI: <http://www.armscontrol.org/factsheets/PSI>

Atualmente, os principais sistemas de segurança empregados para apoiar as medidas de segurança e vigilância de navios e portos são:

- Automated Notice to Mariners System (ANMS);
- X-Ray and metal detection equipment;
- Container tracking and tracing equipment;
- Long range acoustic device (LRAD) ;
- ShipLoc;
- Secure-Ship;
- Unmanned Aerial Vehicle (UAV);
- Automatic Identification System (AIS).

- ANMS: Este sistema provê informações aos navegantes sobre a segurança da navegação (similar ao “aviso aos navegantes”). No que concerne ao terrorismo marítimo e à pirataria, o sistema informa os principais incidentes e áreas de risco à navegação contra possíveis ameaças.

- X-Ray and metal detection equipment: Empregado para verificar o conteúdo de contêineres, principalmente materiais perigosos, como armas NBQR, explosivos e armamentos.

- Container tracking and tracing equipment: Sistema empregado para verificar a localização do contêiner, assim como, informa se o contêiner foi violado, em tempo real.

- Long range acoustic device (LRAD): Equipamento acústico que emite feixe sonoro a uma distância de até 3.000m. Porém, a curtas distâncias, poderá ser empregado como arma não-letal, em face da potência do equipamento.

- ShipLoc: Consiste em um sistema de localização de navios por satélite privativo. Possui sistema de alarme que avisa aos proprietários do navio e autoridades competentes sobre a invasão, ataque, seqüestro, etc, sem poder ser identificado por qualquer pessoa que tenha invadido o navio ou por outros navios na área.

- Secure-Ship: Consiste em uma cerca elétrica, não letal, instalada no costado do navio a fim de evitar que piratas ou terroristas subam a bordo.

- Unmanned Aerial Vehicle (UAV): Veículos aéreos não tripulados que poderão ser empregados para realizar a vigilância de uma determinada área marítima.

- Automatic Identification System (AIS): Este sistema provê informações entre navios, portos, armadores, etc com informações, em tempo real, sobre a identificação do navio, velocidade, posição, detalhes sobre a carga e local de destino. Apesar do sistema contribuir para a segurança no mar como, por

exemplo, contra abaloamento, o sistema permite que qualquer indivíduo, de posse de um equipamento AIS, receba todas estas informações, inclusive terroristas e piratas.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente artigo tinha por finalidade apresentar, sumariamente, algumas considerações e fatos sobre o terrorismo marítimo.

O terrorismo, em função da natureza indiscriminada de suas ações, tem a capacidade de tornar qualquer pessoa um alvo em potencial, disseminando, desta forma, a intimidação coletiva, pois, em última análise, estão todos na rota da morte, sejam os descrentes como infiéis, sejam os crentes atuando como mártires de uma causa. Sua imprevisibilidade e violência provocam o sentimento de insegurança, vulnerabilidade e impotência a todos os Estados e cidadãos, sendo considerado a principal ameaça à paz mundial.

Os atentados de 11 de setembro de 2001 aos Estados Unidos da América, sem dúvida alguma, abriram um novo capítulo na história da humanidade, marcando de forma contundente este tipo de terrorismo, com ações de proporções globais e ilimitadas, expresso sob múltiplas formas, meios e métodos de ataque e nutrido por motivações políticas, étnicas e religiosas. Alguns autores sugerem que esse acontecimento representa o mais importante marco histórico do início do século XXI, pois nenhum outro evento na história teve tamanha repercussão no cenário mundial desde o colapso da URSS, representando um ponto de inflexão tanto na história dos EUA quanto da própria ordem mundial, pois, ao atingir os principais símbolos do poderio econômico e militar dos EUA, a organização terrorista Al Qaeda impôs um fim à América Inviolável, “marcando o fim de uma Era”. (BOOTH; DUNNE, 2002; CHOMSKY, 2002; PECEQUILO, 2003 apud AMARAL, 2008)

Verificou-se que as medidas de segurança adotadas pelos Estados no pós 11 de setembro, principalmente nos EUA e na Europa, priorizaram as questões de segurança contra a possibilidade de atentados provenientes de terra, por meio de explosivos, e pelo ar, com o emprego de aeronaves. Diante deste fato, surgiu a preocupação de que organizações terroristas estivessem desenvolvendo tecnologias, táticas e técnicas para empregar no ambiente marítimo a fim de conduzir seus ataques, por ser, em tese, menos protegido e de difícil controle.

O Brasil, por meio de suas ações da política externa, vem procurando,

nesses últimos anos, projetar o país, de forma a angariar uma maior inserção na arena das decisões mundiais. Porém, ao buscar esta posição no concerto internacional, é preciso que o Estado esteja preparado para a entrada em um mundo de competição global sujeito a qualquer tipo de retaliação, inclusive terrorista.

Neste contexto, surgem indagações acerca da possibilidade de atentados terroristas no Brasil como, por exemplo: O Brasil pode ser palco para ações terroristas contra seus alvos tradicionais? O Brasil pode ser alvo de ações terroristas? O Brasil pode ser local de obtenção de facilidades para terroristas?

Estes questionamentos foram apresentados e debatidos por ocasião do II Encontro de Estudos sobre Terrorismo, realizado pela Secretaria de Acompanhamento e Estudos Institucionais do Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República, em julho de 2004. Segundo Diniz (2004), todas as respostas foram afirmativas, pois, primeiramente, o Brasil dispõe de inúmeras instalações que são “alvos tradicionais” de organizações terroristas; em segundo lugar, o Brasil poderia ser alvo de atentados terroristas caso a Al Qaeda, por exemplo, encontrasse dificuldades de realizar seus ataques aonde vem agindo ou devido a necessidade de mostrar aos seus próprios seguidores que ainda está em condições de luta e, pelo fato do Brasil ser um local de fácil entrada e saída; em terceiro lugar, pelo fato do Brasil ter dificuldades comprovadas nas áreas de inteligência e segurança, combinadas com as diversas etnias aqui presentes, que tornam o Estado brasileiro privilegiado para a obtenção de facilidades para ações terroristas. Ou seja, não há nada que exclua o Brasil da possibilidade de ser alvo de um ataque terrorista.²⁵

Nesse aspecto, mesmo havendo uma baixa probabilidade de ocorrência de ataques terroristas em solo brasileiro, existe esta possibilidade, principalmente quando se considera a hipótese de atos terroristas contra os alvos tradicionais, como: embaixadas; empresas multinacionais; ou delegações oficiais estrangeiras, como serão presenciadas em maior intensidade nos próximos anos, em face da realização do Rio+20, em 2012; da Copa do Mundo, em 2014; e Olimpíadas, em 2016, entre outros grandes eventos que o país sediará e que contará com a divulgação dos eventos, em tempo real, pela mídia internacional.

²⁵ O Brasil, dentro do concerto internacional, apresentava em 2004 um risco médio de sofrer alguma ameaça terrorista. Os parâmetros utilizados para classificá-lo neste nível foram: desde a percepção (não testada empiricamente) pelos órgãos responsáveis pela segurança do Estado até a caracterização da ameaça terrorista como parte de uma realidade mais complexa: A GUERRA ASSIMÉTRICA. (CEPIK, 2004)

Após o 11 de setembro, a postura brasileira frente à crise internacional resultou na rediscussão da agenda de segurança internacional, o que impulsionou a reavaliação da política de segurança e de defesa nacional do país, discutindo as questões do emprego das Forças Armadas no combate ao terrorismo, da Tríplice Fronteira e cooperação regional e hemisférica contra o terrorismo, questões, até então, relegadas a segundo plano, em função da ausência de tensões regionais ou de preocupações com conflitos de natureza clássica interestatal na região da América do Sul.

Segundo Vidigal (2004a), embora o terrorismo seja um problema tipicamente policial, em alguns casos extremos pode envolver a intervenção das Forças Armadas que, assim, devem dispor de Unidades contraterror para essa eventualidade. Para Vidigal, apesar do papel tradicional das Forças Armadas ter sido sempre o de enfrentar Forças regulares inimigas, “[...] o contexto atual indica a necessidade de ampliação do emprego das Forças Armadas do país em inúmeras situações antes não previstas”.

Os ataques terroristas de 2001 trouxeram novas variáveis para o cenário mundial, no qual, em um contexto de ameaças difusas²⁶, é indispensável que o Brasil identifique novos parâmetros para que possa orientar os seus planejamentos estratégicos de defesa. Nesta ótica, Vidigal (2004b) propõe que seja empregado como parâmetro a identificação das vulnerabilidades estratégicas nacionais. Isto é, os pontos fracos do Estado, por meio dos quais o país pode ser facilmente ameaçado. Segundo o autor, será a partir da identificação dessas “vulnerabilidades estratégicas” que será possível definir os meios necessários para diminuí-las ou eliminá-las, de forma que as ações de médio e longo prazo promovam soluções eficazes para mitigá-las.

No que concerne o papel da Marinha do Brasil na consecução de suas atribuições subsidiárias, a Marinha deve manter o Poder Naval preparado para que o Estado possa fazer uso do mar, ou garanti-lo, em prol dos seus interesses nacionais, tornando-se imprescindível o aprestamento dos meios para patrulhar, de forma permanente, toda a Amazônia Azul.

Além disso, com o propósito de monitorar e proteger as águas jurisdicionais brasileiras, a Marinha do Brasil apresentou ao Ministério

²⁶ Segundo Vidigal (2004), “o fato de considerarmos difusas as ameaças não significa que elas não sejam concretas, objetivas; o que queremos assinalar é que essas ameaças podem vir de muitas possíveis direções, sendo um risco desnecessário relacioná-las a um inimigo específico, a um determinado Estado. O inimigo é qualquer um que possa concretizar as ameaças identificadas. A questão, portanto, está em estabelecer critérios para a concreta identificação dessas ameaças. A afirmativa de que o inimigo precisa ser claramente estabelecido é uma reminiscência da época em que as hipóteses de guerra eram o marco orientador do planejamento estratégico”.

da Defesa em 2007, a concepção do Sistema de Gerenciamento da Amazônia Azul (SisGAAz), que contém no seu bojo, dentre outros, o Sistema de Informações sobre o Tráfego Marítimo (SISTRAM), o Sistema de Identificação e Acompanhamento de Navios a Longa Distância (LRIT), o Programa Nacional de Rastreamento de Embarcações Pesqueiras por Satélite (PREPS) e o sistema de Proteção às Instalações de Prospecção e Extração de Petróleo, de forma a contribuir para neutralização das atuais vulnerabilidades existentes no mar.

Por fim, apesar de todas as evidências obtidas de que não há na América do Sul nenhuma célula terrorista, inclusive com capacidade de realizar terrorismo marítimo, não há nada que garanta que isso não possa mudar no futuro próximo. Neste contexto, a participação em fóruns internacionais, com o propósito de fomentar a cooperação internacional, coordenar os esforços políticos e os mecanismos de segurança e defesa da região, bem como aumentar o intercâmbio de informações, permitirá conjugar esforços na busca da preservação da paz mundial contra esta terrível ameaça.

Isto posto, verifica-se que a integração regional é fundamental para o desenvolvimento destes processos de segurança e de defesa. Neste aspecto, a atividade de Inteligência é um bem vital para o desenvolvimento da integração, podendo se constituir no instrumento mais valioso que fortalecerá todo arcabouço de defesa necessário para a segurança regional. No que concerne especificamente ao emprego da Inteligência contra o terrorismo, considera-se que um dos fatores para o seu êxito depende, em muito, do planejamento e da execução das ações baseadas em um consistente e bem estruturado Sistema de Inteligência, por ser considerado o meio mais eficaz de combatê-lo e a primeira linha de defesa dos Estados contra esta ameaça. (RIBEIRO, 2006)

Diante desta premissa, verifica-se a imperiosa e inadiável necessidade de reestruturação e formação de sistemas de Inteligência, com amplo intercâmbio entre os Estados, a fim de contrapor-se a estas novas ameaças do cenário internacional.

REFERÊNCIAS

- AKPAN, Idongesit Uko. Terrorismo: a nova guerra. Rio de Janeiro: ECEME, 2007.
- AMARAL, Arthur Bernardes. A guerra ao terror e a Tríplice Fronteira na agenda de segurança dos Estados Unidos. Rio de Janeiro: PUC-RJ, 2008.
- BRASIL. Presidência da Republica. Política de Defesa Nacional. Decreto nº 5.484, de 30 de junho de 2005.

CAGARRINHO, Elias J. V. O papel da estratégia naval decorrente das novas ameaças e cenários de crises. Instituto de Estudos Superiores Militares: Lisboa, 2011.

CASTELLS, Manuel. A sociedade em rede. São Paulo: Paz e Terra, 1999.

DIAMINT, Rut. Terrorismo e democracia nas Américas. Texto apresentado no Fórum Interparlamentar das Américas em novembro de 2003.

DINIZ, Eugênio. Considerações sobre a possibilidade de atentados terroristas no Brasil. II Encontro de estudos: Terrorismo. Gabinete de Segurança Institucional. Secretaria de Acompanhamento e Estudos Institucionais. Brasília, 2004.

FIALHO, Ivan. A questão da segurança nacional reconsiderada. Revista da Escola Superior de Guerra, Rio de Janeiro, v. 41, n. 19, 2002.

FORTUNA, Hernani Goulart. O desafio brasileiro no início do Século XXI. Revista da Escola Superior de Guerra, Rio de Janeiro, v. 41, n. 19, 2002.

FUKUYAMA, Francis. O fim da história e o último homem. São Paulo: Rocco, 1992.

LANDIN, José W. Geopolítica brasileira e a proteção da Amazônia Azul. EGN, 2008.

LAQUEUR, Walter. The New Terrorism: fanaticism and the arms of mass destruction. New York: Oxford University Press, 1999.

_____. A History of Terrorism. 3.ed. New Jersey: Transaction Publishers, 2002.

LIANG, Qiao; XIANGSUI, Wang. A guerra além dos limites: conjecturas sobre a guerra e a Tttica na era da globalização. Beijing: PLA Literature and Arts Publishing house, 1999.

LINS, Michelline Carmo. As novas ameaças à segurança internacional e a Organização dos Estados Americanos. UnB: Brasília, 2005.

MURPHY, Martin N. Contemporary piracy and maritime terrorism: the threat to international security. Routledge, UK: The International Institute for Strategic Studies, 2007.

QUINTÃO, Geraldo Magela da Cruz. Aula Inaugural do Ano Letivo de 2002 da Escola Superior de Guerra. Revista da Escola Superior de Guerra, Rio de Janeiro, v. 41, n. 19, 2002.

RIBEIRO, Fábio Pereira. Cooperação Estratégica em Inteligência Formação da Defesa Regional: uma contribuição dos serviços de inteligência. Cadernos PROLAM/USP, São Paulo, v. 1, n. 5, 2006.

RICHARDSON, Michael. A time bomb for global trade: maritime-related terrorism in an age of weapons of mass destruction. Singapura: Institute of Southeast Asian Studies, 2004

ROTH, Luis Carlos de Carvalho. Contribuições para a formulação de uma nova

estratégia marítima pelos Estados Unidos. In: *Perspectivas sobre estratégia marítima : ensaios das Américas, a nova estratégia marítima dos EUA e comentário sobre uma estratégia cooperativa para o poder marítima no século XXI*. Naval War College Press, 2010. Disponível em: <[http://www.usnwc.edu/getattachment/72712d53-8ef1-4784-925b-93c765c94e89/Perspectivas-sobre-Estrategia-Maritima-\(1\)](http://www.usnwc.edu/getattachment/72712d53-8ef1-4784-925b-93c765c94e89/Perspectivas-sobre-Estrategia-Maritima-(1))>. Acesso em: 10 set. 2011.

SILVA, Antonio Ruy de Almeida. *Vencendo a guerra e perdendo a paz*. Revista do Clube Naval, Rio de Janeiro, 2004.

SIMIONI, Alexandre A. C. *O terrorismo contemporâneo: consequências para a segurança e defesa do Brasil*. Rio de Janeiro: UFRJ, 2008.

VIDIGAL, Armando F. *A nova estratégia de segurança nacional dos Estados Unidos da América: uma reflexão político-estratégica*. Simpósio da Escola de Guerra Naval. EGN, 2002 a.

_____. 11 de Setembro de 2001. Rio de Janeiro: FEMAR, 2002 b.

_____. *A Missão das Forças Armadas para o Século XXI*. Revista Marítima Brasileira, Rio de Janeiro, 4º Trimestre, 2004 a.

_____. *Inteligência e Interesses Nacionais*. III Encontro de Estudos: Desafios para a Atividade de Inteligência no Século XXI. Brasília. Gabinete de Segurança Institucional; Secretaria de Acompanhamento e Estudos Institucionais, 2004 b.

_____. *Segurança Regional*. Texto apresentado no VII Encontro de Estudos Estratégicos, Brasília, DF. Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República, 06 a 08 de novembro de 2007.

WHITTAKER, David J. (Org). *Terrorismo: um retrato*. Rio de Janeiro: Biblioteca do Exército, 2005.

WOOLSEY, R. James. *Countering the Changing Threat*. Estados Unidos da América: National Commission on Terrorism, 2000. Disponível em: <<http://www.fas.org/irp/threat/commission.html>>. Acesso em: 15 nov. 2007.

Recebido em: 04/10/2011

Aceito em: 29/11/2011

O PODER DAS MINAS: SEU EMPREGO NA ESTRATÉGIA NAVAL CONTEMPORÂNEA

Cláudio José d'Alberto Senna*

RESUMO

O artigo apresenta em sua primeira parte um balanço do emprego de minas em operações navais, com exemplos de ações em diferentes momentos do desenvolvimento desse recurso, englobando tanto os mais recentes, bem como campanhas anteriores. Em uma segunda parte é apresentado o esboço da estratégia naval chinesa atual, e o papel que as minas marítimas representam nesse contexto. Finalmente, em uma terceira parte são identificados os aspectos convergentes entre a situação estratégica chinesa e brasileira. Na conclusão, a síntese desses conhecimentos é apresentada pela possibilidade de inclusão de minas na matriz de defesa do Poder Marítimo.

Palavras-chave: guerra de minas, estratégia naval chinesa, matriz de defesa

ABSTRACT

This paper presents, in the first part, a balance of the maritime mine employment, with examples of recent operations, as well as earliest actions, covering different phases of this weapon development. In a second part there is a draft of the modern Chinese maritime strategy and their relation with the maritime mines. Finally, in the third part, the covering aspects of the Brazilian and Chinese maritime strategy are identified. In the conclusion, the synthesis of this knowledge is presented in terms of a possible defense matrix that include the maritime mine in their domain.

Keywords: mine warfare, chinese maritime strategy, defense matrix

INTRODUÇÃO

A Operação UNIFIED PROTECTION, conduzida pela OTAN, a partir de março de 2011, teve como tarefa proteger civis e áreas povoadas sob ameaça

* Capitão-de-Mar-e-Guerra. Instrutor de Guerra de Minas da Escola de Guerra Naval. E-mail: csenna@atech.br

de ataque na Líbia¹ No dia 30 de abril, a cerca de duas milhas da costa, nas proximidades do porto de Misrata, uma corveta francesa, atuando na força da OTAN, avistou pequenas embarcações lançando três minas marítimas. Nessa ocasião sem disponibilidade de nenhum meio de contramedida de minagem na área² a única possível reação foi fechar o porto e deixar o navio carregado de ajuda humanitária aguardando fora da barra, interrompendo o fluxo logístico que a OTAN tentava garantir. Assim que foram mobilizados os navios de Contra-Medidas de Minagem (CMM), as duas minas que se encontravam fundeadas foram encontradas e neutralizadas, mas a mina derivante, lançada pelos partidários de Kadafi, não foi localizada, levando perigo a todo o tráfego marítimo da região e elevando a complexidade e o custo da operação como um todo. Aparentemente, a força da OTAN descartou, ou subestimou, a possibilidade de emprego de minas pelas forças aliadas ao governo Líbio.

Esse incidente comprova como as minas marítimas são facilmente esquecidas pelos planejadores navais que, atualmente, costumam dar maior ênfase aos novos recursos de alta tecnologia como bombas inteligentes e guerra cibernética. Inventada pelos chineses durante a dinastia Ming, a guerra de minas continua atual, e é justamente a China que hoje lidera a tecnologia de minas, empregando-as de forma integrada com sua estratégia marítima.

O presente estudo tem por objetivo mostrar a importância das minas marítimas na guerra moderna, traçando um paralelo entre a estratégia adotada pela Marinha da China e as possibilidades de emprego pelo Brasil.

EXEMPLOS HISTÓRICOS

A história nos permite dimensionar a importância das minas nas campanhas navais. Analisando os resultados obtidos em diversas operações verificamos que seu uso pode colaborar de modo significativo com uma estratégia naval. Normalmente associamos as minas com operações defensivas, mas seu emprego ocorreu tanto em posturas defensivas como também em ofensivas, alcançando resultados com grande significado.

Na Segunda Guerra Mundial, por exemplo, foram lançadas cerca de 810.000 minas marítimas por ambos os lados do conflito, afundando

¹ De acordo com a resolução 1973 do Conselho de Segurança da ONU, consultada no site oficial da organização.

² De acordo com o site oficial da OTAN - http://www.nato.int/cps/en/natolive/news_72983.htm em 2 de maio de 2011.

aproximadamente 2.700 navios. A Alemanha, sozinha, perdeu 27 submarinos para minas aliadas. Na campanha contra o Japão, os Estados Unidos empregaram táticas de minagem ofensiva. Na costa japonesa foram lançadas 12.053 minas em caráter ofensivo, que causaram a destruição de 670 navios mercantes daquele país³. Durante a Operação Starvation, a marinha americana conseguiu reduzir 97% das importações japonesas, entre março e agosto de 1945⁴.

Há também exemplos em que identificamos como é difícil se contrapor ao lançamento de minas. Na guerra da Coreia, durante o desembarque em Wonsan, os norte-coreanos lançaram 3.000 minas, impedindo o acesso das Forças dos EUA e o desembarque no litoral. O esforço de CMM em Wonsan foi grande, mas apenas 225 minas, das originalmente lançadas, foram varridas pelos norte-americanos. Apesar do pequeno número de minas neutralizadas, o custo dessa operação foi altíssimo. Quatro navios varredores e um rebocador norte-americano foram afundados, além de cinco destroyers seriamente danificados. Também foram afundados dois navios da Coreia do Sul, sendo um varredor e um rebocador, além de diversos outros navios que foram seriamente danificados⁵. A operação de desembarque anfíbio teve de ser atrasada em oito dias, até que as operações de CMM fossem concluídas para garantir um nível mínimo de segurança. Sobre esse episódio, o almirante Allan Smith, que comandou a Força Avançada em Wonsan naquela ocasião, emitiu o seguinte comentário: “Nós perdemos o controle do mar para uma nação sem marinha, que empregou uma arma anterior ao século XX, lançada por embarcações da época do nascimento de Cristo”⁶.

Na guerra do Iraque, como Friedman destacou, a mina marítima foi a arma mais efetiva que Saddam Hussen empregou. Ela foi responsável pelas avarias causadas aos USS Trípoli e USS Princeton. A marinha iraquiana lançou cerca de 1200 minas em 10 campos situados na faixa do litoral até 40 milhas da costa. Após um enorme esforço de varredura, com perda de vidas e dois navios importantes colocados fora de ação, apenas 191 estavam neutralizadas ao final da guerra. No período de pós-guerra, com os planos de minagem fornecidos pelo Iraque, sem a ameaça de um ataque e livres para

³ Erickson; Goldstein; and Murray. Chinese Mine Warfare: A PLA Navy 'Assassin's Mace' Capability. p 3.

⁴ RIOS. Naval mines in 21st century: can NATO navies meet the challenge? p.3

⁵ Erickson; Goldstein; and Murray. Chinese Mine Warfare: A PLA Navy 'Assassin's Mace' Capability. p 13.

⁶ Edward J. Marolda, Mine Warfare, Naval History and Heritage Command, www.history.navy.mil/wars/korea/minewar.htm.

conduzir operações de varredura com os meios mais modernos disponíveis na época, entre o início de março até meados de abril, apenas 50 % das minas plantadas haviam sido varridas⁷.

Esses dados históricos, retirados de guerras vividas em momentos diferentes, mostram que as minas, apesar de sua longevidade, mantêm suas qualidades fundamentais: são baratas, causam danos muito maiores que seu custo, são fáceis de lançar e difíceis de varrer.

As minas, definitivamente, representam um elemento complicador para qualquer operação naval, cujas conseqüências são o instantâneo aumento do risco e do custo operacional, bem como atrasos na execução dos planos.

Além do efeito direto, decorrente do afundamento de navios, deve-se ter em mente que as minas produzem um importante efeito indireto no inimigo: dificultam o planejamento e criam incerteza que pode até mesmo paralisar uma operação. O lançamento de apenas 11 minas pelas aeronaves britânicas na entrada do porto de Kiel em 1944 resultou em uma perda estimada de um milhão de toneladas de carga, que não puderam ser transportadas pelos nazistas sem, entretanto, ocorrer o afundamento de um único navio⁸.

Por outro lado, a não utilização de minas, abrindo mão de seu emprego em proteção a objetivos militares, pode permitir uma indesejável liberdade de manobra para o inimigo. O caso mais didático nesse sentido pode ser aprendido da Guerra das Malvinas, quando a Marinha Argentina deixou de minar o canal central entre as ilhas principais do arquipélago. Essa decisão permitiu que a força naval britânica, sob o comando do Almirante Woodward, executasse - sem nenhum navio de CMM - o desembarque nas águas da baía de San Carlos. Para verificar a hipótese de emprego de minas pelos militares argentinos, um dado essencial para o planejamento do desembarque, o almirante determinou que a fragata HMS Alacrity executasse a navegação do canal, como forma de varredura exploratória, antes de decidir prosseguir com o desembarque⁹. Caso a Marinha Argentina tivesse realizado a minagem desse canal, as opções para os ingleses seriam drasticamente reduzidas.

A SITUAÇÃO MARÍTIMA DA CHINA

Durante a dinastia Ming, no século XV, o Almirante Zheng He comandou sete viagens com sua esquadra em direção ao oeste. No

⁷ FRIEDMAN. *Desert Victory: the war for Kuwait*.

⁸ COWIE. *Mines, Minelayers and Minelaying*. p 189.

⁹ WOODWARD; ROBINSON. *Los Cien Dias: Las memorias del comandante da flota britânica durante la guerra de las Malvinas*. P 215.

balanço dessa extraordinária empreitada, a oportunidade apresentada à China de promover uma expansão marítima foi recusada¹⁰. Foi um desperdício. A mentalidade feudal dominante, fascinada pela exuberância territorial da China, manteve o império chinês estagnado no paradigma da continentalidade pelos 400 anos seguintes. Tanto as dinastias Ming como Ding promoveram severas restrições a qualquer desenvolvimento marítimo, privando a China de diversas oportunidades de desenvolvimento a partir do emprego inteligente do mar. Entretanto, a pior conseqüência dessa escolha estratégica equivocada não foram as oportunidades perdidas. Ignorando a importância do mar, a China abriu mão de ter uma estratégia marítima e um Poder Naval relevante, vulnerabilizando sua defesa e colocando em risco a sua soberania. Segundo Li Bing, no século XIX, os navios de guerra do ocidente, com seus canhões, romperam violentamente o isolamento que os líderes feudais chineses construíram, acarretando uma série de guerras e invasões vindas do mar e causando profundo sofrimento e humilhação ao povo chinês¹¹. A partir da Primeira Guerra do Ópio, em 1839, ocorreram sucessivos ataques, vindos do mar, contra o território chinês; que se estenderam até a Segunda Guerra Mundial. Esse período da história da China ficou conhecido como o “século da humilhação”. Li Bing conclui sua análise dizendo que “em termos de tendência mundial, o crescimento e queda das nações frequentemente esteve vinculado ao mar e não com a terra”.

Presas, por séculos, a um paradigma continentalista, a China começou a ser profundamente transformada a partir de 1978, com a chegada de Deng Xiaoping ao poder. A política de abertura econômica adotada pela China, a partir de então, foi implementada metodicamente e começou a apresentar seus resultados a partir de 1990. Com uma economia cada vez mais dinâmica e o aumento constante de seus fluxos comerciais, ocorreu um despertar para a importância do Poder Marítimo. O que percebemos, atualmente, é uma alteração da percepção chinesa em relação ao mar. A China vive um período de espetacular expansão econômica, tendo alcançado o posto de segunda maior economia mundial. Esse novo contexto evidenciou, de modo claro, que a moderna economia chinesa depende profundamente do mar, seja como via para escoar sua produção industrial, ou como canal de suprimento de matérias primas e energia. O país, anteriormente isolado em um paradigma continental, passou a perseguir, de modo vigoroso, a

¹⁰ ERICKSON, Andrew S. China goes to Sea: maritime transformation in comparative historical perspective. p 239.

¹¹ LI BING, Naval Heroes: Na Assembly of Heroic Models from the People's Navy. Conforme citação de ERICKSON. in China goes to Sea.

sua expansão marítima. O crescimento da economia chinesa, vinculada ao objetivo nacional de transformação de sua sociedade pela distribuição de prosperidade, está condicionado pela liberdade de utilizar o mar em seu proveito.

Entretanto, a questão marítima chinesa não é simples. A Zona Econômica Exclusiva Chinesa é de três milhões de quilômetros quadrados; essa dimensão, por si só, já representa um enorme desafio. A importância dessa região decorre de três fatores: a presença dos principais portos, a existência de enormes reservas de petróleo e gás natural e a existência de cerca de um milhão de quilômetros quadrados de área marítima disputada com países vizinhos¹². Além da questão dessa área em disputa, há que se considerar que a China não possui acesso livre ao mar aberto. Grande parte das águas jurisdicionais chinesas está confinada na longa cadeia de ilhas que se estende desde as Filipinas e Taiwan, passando pelas ilhas japonesas, até as Aleutas. Essa linha de ilhas delimita suas águas jurisdicionais, a área marítima vital da China. Os portos chineses são conectados com o mundo exterior por essa região. Mas, para alcançar o alto mar, os navios passam por estreitos e canais.

A questão marítima chinesa pode ser resumida a três componentes. O primeiro é centrado na área marítima vital, limitada pela primeira linha de ilhas oceânicas, por onde navegam todos os navios oriundos de seus portos e que fornece importante parcela dos combustíveis fósseis para sua matriz energética. Para que a economia chinesa funcione, é indispensável ter controle sobre essa área, portanto, é possível supor que a Marinha Chinesa direcione seu preparo para executar a tarefa básica de Controle de Área Marítima nessa região.

Um segundo componente é identificado na região marítima adjacente à área marítima vital, que se estende desde a primeira linha de ilhas oceânicas até a segunda linha de ilhas, comportando uma região oceânica mais ampla, com utilização compartilhada com diversos vizinhos. Para essa porção marítima, mais afastada e de amplas dimensões, podemos supor que a tarefa básica será de Negação do Uso do Mar, de modo seletivo, a um eventual inimigo, impedindo-o de acessar ou aproximar-se da área marítima vital.

Desse modo é possível vislumbrar de maneira simples o núcleo da estratégia naval chinesa. Um terceiro componente, finalmente, pode ser relacionado com a tarefa de dissuasão, que busca evitar o envolvimento do país em um conflito armado, algo que, definitivamente, poderia comprometer o processo de transformação social em andamento.

¹² GUANGQUAN, e YOUZHI. *The Science of Military Strategy*. p 441.

O PAPEL DAS MINAS MARÍTIMAS NA ESTRATÉGIA NAVAL CHINESA

Apesar de se atribuir à China a invenção da mina marítima, a falta de uma estratégia naval consistente deixou essa arma sem prioridade por longo período. Com a política de kaifang (abertura) iniciada em 1978, a busca de metas de desempenho econômico começaram a exigir severas restrições orçamentárias às forças armadas chinesas. A expansão econômica planejada pelo politiburo chinês, com os objetivos de gerar um ciclo de prosperidade econômica, implantar o modelo capitalista na economia e manter o sistema comunista de governo, necessitava de pesados investimentos em infraestrutura e educação, drenando os recursos destinados à defesa. Essa política afetou gravemente as forças armadas, e a marinha, especificamente, teve de buscar as opções mais baratas para montar seu inventário. Foi nesse contexto que a Marinha Chinesa começou a estudar e considerar o emprego de minas como parte importante de sua estratégia naval. Os analistas estudaram os diversos exemplos históricos e ficou evidente a utilidade e importância das minas marítimas na matriz de defesa de seu território.

Na execução do controle de área marítima, o emprego maciço de minas permitirá impedir a entrada e liberdade de manobra de navios inimigos na área marítima vital. Limitando a atuação de submarinos e Navios Aeródromos nessa área, as unidades navais de defesa terão vantagem e superioridade para impor o controle, garantindo o uso do mar em seu favor.

Segundo documentos ostensivos, publicados em periódicos da indústria naval chinesa, há cerca de 50.000 minas marítimas de 30 diferentes tipos¹³, no inventário da Marinha do Exército de Libertação Popular (MELP)¹⁴. Atualmente, a tecnologia de minas chinesas é a mais avançada do mundo, empregando os mais modernos dispositivos de lançamento, disparo e de contramedidas de varredura. Um dos exemplos de minas chinesas é PIAO-2, uma mina pequena, automática e flutuante, produzida pela Dalian Crane Factory. Sua estrutura possui três seções para facilitar seu lançamento a partir de embarcações pequenas. Após lançada, essa mina permanece flutuando em uma profundidade específica, especialmente útil para a guerra no litoral. Também existem minas de fundeio para grandes profundidades, projetadas para proteger áreas marítimas extensas e atacar submarinos com torpedos ou foguetes submarinos que sobem guiados por sofisticados sistemas de direção.

¹³ ERICKSON, Andrew S. China goes to Sea: maritime transformation in comparative historical perspective. P 18, 25 e 28.

¹⁴ Esse é o nome oficial da Marinha Chinesa, cuja estrutura funcional é subordinada ao Exército de Libertação Popular. Nos textos em inglês, a Marinha Chinesa é normalmente referenciada como PLAN – People Libetration Army Navy.

O inventário de minas da Marinha da China será empregado para facilitar a obtenção do controle da sua área marítima vital, retirando a liberdade de manobra das principais unidades inimigas. As minas serão empregadas para a proteção de seus portos, para a defesa de suas fontes de energia no mar e na obstrução do acesso pela primeira cadeia de ilhas oceânicas. A combinação das minas com a ação de suas unidades navais (navios, submarinos e aeronaves) comporá uma matriz de dificuldades para o inimigo ao mesmo tempo em que ampliará as possibilidades de suas unidades. O efeito sinérgico decorrente do emprego combinado de minas com unidades convencionais desequilibrará o balanço dos poderes combatentes, tornando muito mais difícil a operação de qualquer força naval nessa região. A eventual superioridade numérica ou tecnológica de um oponente será anulada pelo emprego das minas.

Mas as minas terão também uma outra utilidade, além do seu uso no controle da área marítima vital. A disponibilidade de submarinos nucleares, que podem se deslocar em grandes distâncias, com velocidade e de forma oculta, permitirá que minas sejam lançadas ofensivamente, nas saídas de bases inimigas, obstruindo suas vias de acesso ao mar. É essa uma das principais conclusões que Fu Jimzhu chegou a partir do estudo de diversas campanhas navais, especialmente sobre o emprego de minas na Guerra do Golfo¹⁵.

Na sua forma ofensiva de emprego, as minas terão um duplo papel na estratégia naval chinesa. Por um lado, atuarão negando o uso do mar ao inimigo, principalmente na área oceânica adjacente à sua área marítima vital. Essa área oceânica, de grande extensão, não perfeitamente definida, encontra-se logo após a área vital e suas dimensões poderão variar de acordo com o cenário e dependendo dos seus oponentes. Como os recursos são (sempre) limitados, não há como controlar a área marítima externa à sua área vital. Com cerca de três milhões de quilômetros quadrados, a área marítima vital já é grande o suficiente para ser controlada. Desse modo, a área marítima de interesse, que vai além desse limite, receberá meios adequados à tarefa de negação do uso do mar. Nas bases e portos inimigos a minagem ofensiva dificultará o acesso ao mar.

Finalmente, há ainda uma terceira tarefa na qual as minas atuam de forma importante. A disponibilidade de grandes quantidades de minas, construídas com tecnologia de ponta, que podem ser lançadas rapidamente por navios, aeronaves e submarinos, preparados especificamente para esse

¹⁵ Fu Jimzhu é um especialista em minas na China. Suas anotações são citadas diversas vezes no trabalho de ERICKSON, GOLDSTEIN e MURRAY.

fim, cria um devastador efeito dissuasório. Qualquer planejador militar sabe que o emprego de minas acarreta dificuldade exponencial às operações. Se o inimigo possui muitas minas e sabe empregá-las de modo inteligente, as dificuldades que serão criadas podem acarretar enormes prejuízos. As minas são, portanto, mais um componente da estratégia naval que ajuda a levar o conflito para longe do campo de batalha, incentivando a solução negociada de eventuais divergências.

Embora as minas tenham uma atuação evidente nas tarefas de controle de área marítima e negação do uso do mar, é na dissuasão que sua colaboração é mais importante¹⁶. Guangquian e Youzhi mencionam que a China necessita um ambiente internacional pacífico, especialmente com seus vizinhos, para garantir seu desenvolvimento no longo prazo. Esse é o objetivo maior de sua estratégia de defesa. Com o segundo orçamento militar, menor apenas que o americano¹⁷, a China deve tirar o máximo proveito da janela de oportunidade favorável, que está criando as condições econômicas ideais para a prosperidade chinesa. É essa força econômica que será utilizada para transformar sua enorme sociedade. O caminho de desenvolvimento traçado pela China somente será trilhado se houver um ambiente pacífico, no qual se mantenha afastada de qualquer conflito militar.

LIÇÕES PARA O BRASIL

A moderna estratégia naval chinesa e o emprego de minas na colaboração com tarefas básicas do Poder Naval apresentam diversas lições para serem aprendidas, especialmente se considerarmos algumas convergências com o cenário naval brasileiro.

O Brasil, de forma semelhante, também possui uma área marítima vital, que chamamos de Amazônia Azul. É nessa região que centenas de navios transportam nossas exportações e importações, essenciais para o funcionamento da economia. É, também, nessa área que exploramos o petróleo, essencial para nossa matriz energética e para a exportação. Com o crescimento da economia e a exploração do petróleo na plataforma continental o mar ganhou uma nova, e extraordinária, importância para o Brasil. É pelo mar, a partir dos 37 portos regulares em nossa costa, que 95 % de nosso comércio exterior é movimentado. Finalmente, o pré-sal, com seu potencial de riqueza, é a oportunidade para a transformação de toda a sociedade, podendo garantir prosperidade e novas oportunidades.

¹⁶ GUANGQUIAN, e YOUZHI. *The Science of Military Strategy*. p 447.

¹⁷ MINNICKI. *China's Defense Budget Hits Record \$91.5B*. *Defense News* 7 de março de 2011

A situação atual da economia brasileira cria um inédito vínculo de dependência direta com o mar e, de modo especial, com nossa área marítima vital. Qualquer constrangimento no uso dessa área vital afetará profundamente a produção energética e o fluxo comercial, com danos incalculáveis à economia.

Em termos de doutrina naval, o que se espera das Marinhas da China e do Brasil é que elas garantam o Controle de Área Marítima nos seus respectivos espaços vitais. Também há que se considerar o emprego de minas na proteção de portos e campos de petróleo, onde não se admite a presença de meios navais adversários.

No campo orçamentário, também encontramos uma convergência. O Brasil atual vive um período de orçamentos militares restritivos, tendo que montar seu sistema de defesa a partir de recursos extremamente limitados. Essa situação também foi experimentada pela China, no período inicial do governo de Deng Xiaoping. Nesse cenário, o investimento em minas como forma de complementar a estratégia naval é uma escolha bastante atraente, que não pode ser descartada, principalmente pelo baixo custo que as minas representam. Comparado com outros armamentos, a mina apresenta uma relação de custo-benefício dificilmente suplantada por outros sistemas de armas.

Há de se considerar também uma última convergência. O Brasil também não pode perder a janela de espetacular oportunidade que está se abrindo em decorrência do cenário econômico favorável e as descobertas de petróleo na camada de pré-sal. Nossa história nos alerta, entretanto, que apesar de nunca termos invadido nenhum território, jamais termos tomado pela força nenhuma área ou atacado um único navio estrangeiro, nós já sofremos todos esses tipos de agressões. A tradicional postura brasileira de busca pela solução pacífica de conflitos nem sempre nos garantiu a paz. No período que teremos pela frente, no qual pretendemos transformar nossa sociedade, não podemos pensar que os demais atores internacionais serão sensibilizados apenas pelas nossas tradições diplomáticas. Temos a obrigação de desenvolver uma matriz de defesa suficientemente robusta para dar suporte à nossa política externa executada pelo Itamaraty. Sem esse apoio, nossos diplomatas e governantes ficarão com poucos recursos de negociação além de uma retórica vazia. As minas marítimas podem ser uma importante componente nessa balança, equilibrando as intenções de paz com a possibilidade de ação.

A partir desses três pontos de convergência, traçado sobre similaridades entre a estratégia naval chinesa e o cenário marítimo brasileiro, podemos esboçar possíveis aplicações da Guerra de Minas no Teatro de Operações do

Atlântico Sul. O emprego de minas marítimas poderá dar uma importante contribuição em operações cujo propósito seja proteger os nossos portos e campos de petróleo em alto mar. Uma das possibilidades é o uso de minas de fundeio em grandes profundidades, que poderão ser posicionadas na periferia de nossa área marítima vital. Essas minas limitarão a liberdade de ação de navios específicos como submarinos, reduzindo a complexidade do controle de área marítima ao limitar as ameaças aos meios aéreos e de superfície. Embora as minas sejam consideradas uma arma de negação do uso do mar, sua utilização pode colaborar com o controle de área ao impedir a entrada de um meio específico em determinada região. É preciso, nesse caso, considerar que o controle de área será “construído” sobre uma base de negação de uso, indo, naturalmente, além dessa proposta. Ao negar o uso do mar à parte de uma força oponente, o controle será facilitado.

A defesa de nossos portos também será executada com o emprego de minas marítimas, posicionadas tanto em campos defensivos (mais próximos do litoral), como em campos de proteção e de atrição (mais afastados). Os campos mais afastados dificultarão ou impedirão o lançamento de forças especiais, ou outros agentes e meios de assalto e ataque, que sejam lançados de navios de grande porte. Caso esses campos não eliminem a ameaça, pela atrição que exercem, enfraquecerão o oponente, reduzindo seu potencial de ataque. Por sua vez, os campos mais próximos poderão ser projetados especificamente para a guerra de litoral, travada em águas de pequena profundidade. Nesse ambiente, minas com menor poder de destruição poderão ser empregadas para defesa anti-terror ou ações assimétricas, neutralizando ataques por pequenas embarcações.

Finalmente, a disponibilidade de um submarino nuclear pode ampliar a minagem ofensiva, feita na saída de bases do inimigo, escolhidas de forma seletiva, para impedir a atuação de suas unidades. Nesse emprego, o desenvolvimento de medidas anti-CMM inéditas pode determinar até mesmo o bloqueio de um porto.

CONCLUSÃO

As minas marítimas foram uma arma de grande importância no passado, principalmente nos conflitos do século XX. No século XXI observamos que as minas continuam desempenhando papel preponderante, mostrando, mesmo em situações limitadas, o seu potencial. Se empregada com sabedoria, essa arma pode ajudar de forma complementar três das quatro tarefas básicas do poder naval. O uso de minas, combinado com os demais meios da marinha, tornará o controle de área marítima e a negação de uso do mar mais efetivo.

Na dissuasão as minas também terão papel extremamente relevante, principalmente se puderem ser lançadas por submarinos nucleares.

No campo econômico, as condições restritivas impostas ao setor de defesa incentivam a busca por soluções com relações vantajosas de custo-benefício. As minas são, naturalmente, uma opção para marinhas que sofrem restrições orçamentárias. O efeito dessa arma é muito superior ao seu custo de produção. No campo tecnológico, outras áreas de pesquisa podem oferecer resultados incertos aos investimentos, mas na área da guerra de minas, o desenvolvimento de tecnologias anti-CMM poderá trazer vantagens significativas com maior probabilidade de sucesso.

Finalmente, é preciso incorporar as minas em nossa estratégia naval de defesa, tendo plena consciência de que a janela de oportunidade que o mar está abrindo para o Brasil pode ser fechada caso não tenhamos o cuidado de garantir a manutenção da paz; premissa fundamental para o desenvolvimento e prosperidade econômica.

A história nos mostra que nosso país nunca invadiu território alheio, não atacou cidades estrangeiras, nem torpedeou o tráfego marítimo, mas por diversas vezes já fomos invadidos, atacados e nossos navios torpedeados. É prudente, então, montar uma matriz de defesa robusta, com investimentos inteligentes que, sem comprometer o orçamento, consigam atingir a meta de manter a paz, pavimentando a estrada da transformação social que será conseguida com a prosperidade econômica.

REFERÊNCIAS:

BING, Li. *Naval Heroes: na assembly of heroic models from the people's navy*. Beijing: Sea Tide Press, 2003.

BRUCE, W. Watson. *Military lessons of gulf war*. 2. ed. London: Greenhill Books, 1993.

COWIE, J. S. *Mines, Minelayiers and minelaying*. London: Oxford University Press, 1949.

ERICKSON, Andrew S. *China goes to sea: maritime transformation in comparative historical perspective*. Annapolis, MD: Naval Institute Press. 2009.

ERICKSON, Andrew S; GOLDSTEIN, Lyle J; MURRAY, William S. *Chinese mine warfare: a pla navy 'assassin's mace' capability*. Newport, Rhode Island: The China Maritime Studies, 2009.

FRIEDMAN, Norman. *Desert victory: the war for Kuwait*. Annapolis, MD: Naval Institute Press. 1991.

GUANGQUIAN, Peng; YOUZHI, Yao. The science of military strategy. Beijing: Military Science Publishing House, 2005.

MC VANDON, Eric A. China's navy today: looking toward blue water. Annapolis, MD: Naval Institute Press. 2009.

MINNICK, Wendel. China's Defense Budget Hits Record \$91.5B. Defense News, Springfield, VA, Mar. 2011.

RIOS, John J. Naval Mines in the 21st Century: can NATO navies meet the challenge?. Tese (Master's degree)- Naval Postgraduate School. Monterey, CA. 2005.

SAYERS, Eric. Defending Japan's southern flank. Defense News, Springfield, VA, Feb. 2011.

Recebido em: 29/10/2011

Aceito em: 29/11/2011

AS FUNÇÕES TECNOLÓGICAS DO COMBATE: SUA EVOLUÇÃO E APLICAÇÃO NOS ESTUDOS E PLANOS DA ÁREA DE DEFESA

José Carlos Albano do Amarante*

Marcílio Boavista da Cunha**

RESUMO

Este artigo apresenta uma proposta de decomposição do ciclo do combate em funções tecnológicas básicas e adicionais, identificadas como o Sensoriamento (S), o Processamento (P) e a Atuação (A), além do Posicionamento (Po) e da Logística (L). Comenta sobre a evolução dessas funções, com base no surpreendente progresso tecnológico que estamos presenciando, levando em consideração os quatro conflitos mais significativos ocorridos ao longo dos dois últimos séculos. Finalmente, propõe que as funções tecnológicas do combate sejam aplicadas aos estudos e planos de médio e longo prazo elaborados na área da defesa, como os estudos prospectivos sobre a guerra do futuro, os planos de pesquisa e desenvolvimento científico-tecnológico, os planos de reaparelhamento e os planos de articulação e equipamento.

Palavras-Chave: Funções Tecnológicas do Combate; Guerra do Futuro; Sensoriamento, Processamento, Posicionamento, Atuação e Logística.

ABSTRACT

This article presents a proposal for the decomposition of the combat cycle in basic and additional technological functions, identified as Observe/Detect (O), Decide (D) and Act (A), plus Positioning (Po) and Logistics (L). It comments about the evolution of these functions, based on the surprising technological progress

* General-de-Divisão. Doutor (1979) e Mestre em Engenharia Aeronáutica e Astronáutica pela Stanford University, Palo Alto, CA, USA. Professor do Núcleo de Estudos Estratégicos da Universidade Federal Fluminense. Conselheiro da Associação Brasileira das Indústrias de Materiais de Defesa e Segurança. Ex-Diretor-Presidente da Indústria de Material Bélico do Brasil - Imbel.

** Vice-Almirante. Doutor (1976) e Mestre em Engenharia Elétrica pela Naval Postgraduate School, Monterey, CA, USA. Conselheiro do Centro de Estudos Político-Estratégicos da Escola de Guerra Naval. Conselheiro da Associação Brasileira das Indústrias de Materiais de Defesa e Segurança. Ex-Diretor-Presidente da Empresa Gerencial de Projetos Navais - Emgepron. E-mail: mboavista@globo.com

we are observing, taking as reference the four more significant conflicts of the last two centuries. Finally, the article suggests that the technological combat functions be applied to the medium and long term studies and plans elaborated at the defense area, as the prospective studies about future warfare, the scientific and technological development plans and the acquisition and modernization plans.

Keywords: Combat Technological Functions; Future Warfare; Orient, Decide, Act, Positioning and Logistics.

INTRODUÇÃO

Atualmente é comum encontrar, no Ministério da Defesa e nas Forças Armadas, em Universidades e Centros de Estudos Estratégicos, e em Organizações e Associações ligadas à indústria de defesa, pessoas realizando estudos e elaborando planos de médio e longo prazo. Podemos citar, como exemplo, estudos prospectivos sobre a guerra do futuro, planos de pesquisa e desenvolvimento científico-tecnológico, planos de reaparelhamento e planos de articulação e equipamento. Cada um desses estudos e planos tem sua lógica própria e segue uma abordagem específica, distintas umas das outras, o que dificulta a integração dessas pessoas e a correlação entre esses documentos.

Buscando atenuar essa dificuldade, este artigo apresenta uma sugestão de abordagem que pode ser aplicada aos estudos e planos mencionados. Trata-se da representação, de forma simplificada e atualizada, da proposta de decomposição do ciclo do combate em funções tecnológicas básicas, discutida anteriormente (AMARANTE, 1992), às quais foram acrescentadas funções adicionais.

Em seguida, este artigo analisa a evolução dessas funções tecnológicas, com base no surpreendente progresso tecnológico que temos presenciado, levando em consideração os quatro conflitos mais significativos ocorridos ao longo dos dois últimos séculos:

- as Guerras Napoleônicas (1794-1815);
- a Primeira Guerra Mundial (1914-1918);
- a Segunda Guerra Mundial (1939-1945); e
- as Guerras do Golfo Pérsico (1991 e 2003).

É interessante apontar que o uso das funções tecnológicas de combate tem contribuído, no ambiente acadêmico, para o melhor entendimento entre profissionais e planejadores. Age como uma linguagem de fácil aplicação e bom entendimento, tanto pelos interessados em assuntos políticos e estratégicos, quanto pelos envolvidos com aspectos operativos e técnicos.

FUNÇÕES TECNOLÓGICAS BÁSICAS DO COMBATE

Ao focalizar nas ações operativas, pode-se observar que os combates ocorrem em fases distintas, muitas vezes sequenciadas. Nessas fases, algumas funções precisam ser exercidas, sob a influência crescente de novas tecnologias. Essas são as chamadas Funções Tecnológicas do Combate, aqui divididas em Funções Básicas e Funções Adicionais. Considera-se como funções tecnológicas básicas as seguintes:

- Sensoriamento (S)- com o objetivo de obter informação sobre a ameaça;
- Processamento (P) – com o objetivo de processar a informação para a tomada de decisão e sua implementação; e
- Atuação (A)- com o objetivo de executar a decisão e neutralizar da ameaça.

Essas funções são, normalmente, desempenhadas em ciclos (BOYD,1957), onde a decisão resultante do processamento movimenta, posiciona e aciona os atuadores, enquanto as informações sobre o ambiente operacional, obtida pelos sensores, são realimentadas para refinar o processamento.

É relativamente simples descrever essas funções. Entendendo-se como funciona o corpo humano, pode-se compreender o funcionamento do “corpo de combate”. O nosso corpo interage com o meio ambiente através de cada um dos sentidos. Dois sentidos se sobressaem: a visão, excitada pelo campo visível do espectro eletromagnético; e a audição, estabelecida por perturbações de baixa frequência no campo de pressão ambiente envolvente ao sensor auditivo. A visão é o sentido que inspirou a evolução tecnológica militar e o atual estado da arte de fazer guerra. Ela abriu a janela eletromagnética para a exploração tecnológica dos meios de combate modernos.

O processamento é constituído pelo cérebro e os meios de comunicação entre ele e os sensores e atuadores; é responsável pelo processamento da informação e pela emissão de ordens para os atuadores, com o objetivo de realizar uma tarefa estabelecida. O cérebro humano é tão perfeito que é capaz de controlar automática e simultaneamente a forma e intensidade de operação dos atuadores - braço, perna, língua e outros. Como ocorreu com a visão, o cérebro também está inspirando a evolução da tecnologia militar no campo do Comando e Controle de sistemas, mediante a teoria computacional das redes neurais.

O “corpo de combate” funciona de maneira semelhante, nos seus mais variados níveis – desde o combatente individual, passando por sistemas de armas, por brigadas, esquadras, esquadrilhas e até o escalão de forças

conjuntas. Imagine-se um infante com um fuzil. Para desempenhar o seu papel em combate, ele deverá necessariamente utilizar as três funções tecnológicas básicas (SPA) ao enfrentar o inimigo. Um sistema de armas moderno, por sua vez, na busca da automação, desempenha todas essas funções: busca, detecção e identificação do alvo; tomada de decisão para o tiro; e guiamento do atuador até a neutralização da ameaça. O mínimo de funções cumpridas pelo homem implica no máximo de automação atingido pelo sistema.

Numa simplificada visão da operação de uma brigada, mediante o emprego de “elementos de combate”, a cavalaria desempenha o papel dos “olhos”; o estado-maior, apoiado pelas comunicações, faz o papel do processamento; e a infantaria, artilharia e engenharia fazem o dos atuadores. Deixa-se para o leitor uma concepção de operação de forças combinadas, sob o enfoque das funções tecnológicas de combate (POWELL, 1996).

FUNÇÕES TECNOLÓGICAS ADICIONAIS E SUBFUNÇÕES

Em certas situações mais complexas de combate, com o envolvimento de várias plataformas em extensos teatros de operação, ou quando o tempo crítico do combate depende intensamente do posicionamento do atuador, duas outras funções tecnológicas, adicionais, de preparação e apoio, tornam-se importantes:

- Posicionamento (Po) – com o objetivo de pré-posicionar, posicionar e preparar os sensores, processadores e atuadores; e,
- Logística (L) – com o objetivo apoiar o combate, mantendo em funcionamento as demais funções tecnológicas.

No nível do combatente individual, e até mesmo no das plataformas de combate (tanques, aeronaves e navios), as funções básicas são suficientes para descrever o ciclo do combate - o ciclo SPA, de sensoriamento, processamento e atuação. Nos níveis mais complexos, o ciclo do combate pode ser descrito por SPPoA, ou seja, sensoriamento, processamento, posicionamento e atuação.

A função tecnológica de preparação, aqui chamada de posicionamento (HAMMER, 1988), é de grande importância, especialmente, para a guerra naval. O emprego específico de funções tecnológicas no combate naval exige que o posicionamento tanto do atuador, quanto do alvo, sejam acuradamente conhecidos. O combate naval envolve grandes áreas de batalha e diferentes cenários de ataque. Além do mais, as tendências de defrontamento com alvos “além-do-horizonte” e controles estritos de emissão, acoplados com táticas mais tradicionais na guerra em mares minados e na guerra antissubmarino,

requerem muito bons dados sobre o posicionamento geográfico. Por essa razão, o conhecimento preciso das posições relativas e geográficas é determinante para o sucesso no combate naval.

Embora não seja atuante no combate, a função tecnológica logística comporta um elevado conteúdo científico-tecnológico e seu principal objetivo operacional é apoiar o combate, mantendo em funcionamento os meios para a execução das quatro funções sensoriamento, processamento, posicionamento e atuação.

Tanto as funções tecnológicas básicas quanto as adicionais podem ser subdivididas. As subfunções tecnológicas resultam da partição das funções, visando a agregar determinado subconjunto de atividades tecnológicas que aparecem no caminho crítico do combate. Dessa maneira, as subfunções podem ser introduzidas no ciclo funcional do combate e, até mesmo, ser combinadas com funções diferentes daquelas a que estejam vinculadas.

São subfunções ou atividades típicas vinculadas ao Sensoriamento:

- Análise do Ambiente Operacional;
- Conhecimento das Condições de Propagação de Energia;
- Alinhamento e Preparação dos Sensores;
- Busca e Detecção de Alvos; e
- Correlação e Identificação de Alvos.

São subfunções ou atividades típicas vinculadas ao Processamento:

- Transmissão e Tratamento da Informação Sensoriada;
- Montagem de Quadros de Situação;
- Análise de Linhas de Ação;
- Tomada e Transmissão de Decisão; e
- Ordem de Tiro.

São subfunções ou atividades típicas vinculadas ao posicionamento:

- Concentração em Bases e Estações;
- Pré-posicionamento de Plataformas e de Atuadores;
- Recebimento de Ordens de Movimento;
- Posicionamento de Plataformas e de Atuadores; e
- Preparação para a Atuação.

São subfunções ou atividades típicas vinculadas à atuação:

- Recebimento de Ordens de Atuação e de Tiro;
- Alinhamento e Prontificação dos Sistemas de Armas;
- Realização do Tiro; e
- Guiamento dos Atuadores.

A EVOLUÇÃO DA FUNÇÃO SENSORIAMENTO

Sensores são dispositivos capazes de captar e processar: sinais emitidos pelo próprio alvo ou por ele refletidos, quando iluminados por emissores distantes; ou modulações e modificações de campos energéticos, naturais ou artificiais, causadas pela presença ou proximidade do alvo (CUNHA, 1989).

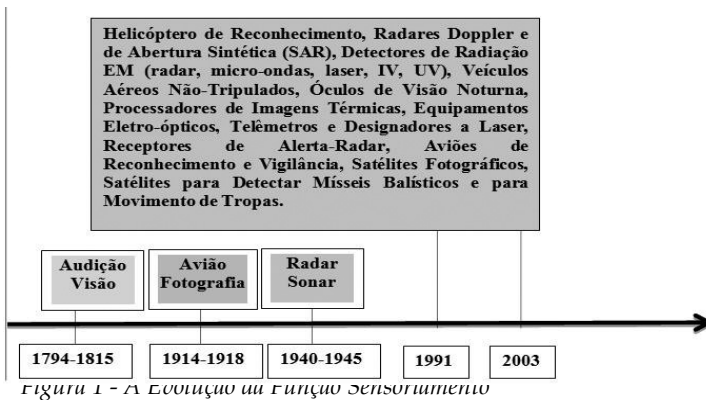
Como nos primórdios da história das guerras, as Guerras Napoleônicas ainda continuavam a se valer da audição e da visão como “sensores de combate”. Na verdade, até esse período, o homem não havia desenvolvido nenhuma tecnologia significativa para a função sensoriamento. A luneta, inventada como telescópio em 1608, foi a primeira tecnologia utilizada para melhorar a qualidade da informação obtida, antes e durante o combate. No que concerne à audição, é notória a recomendação dos comandantes aos infantes, durante as ações de penetração em força: “avançar na direção do troar dos canhões inimigos”. O som proveniente da linha de tiro denunciava a localização do centro de gravidade das forças inimigas, uma vez que o alcance dos canhões daquela época atingia a irrisórios mil metros.

Na Primeira Guerra Mundial, o avião ampliou consideravelmente o campo de visão e a invenção da fotografia tornou possível, pela primeira vez, a gravação da informação.

Na Segunda Guerra Mundial, o sonar, empregado em operações navais, ampliou o alcance do sensoriamento auditivo. Mas foi o radar que descerrou as cortinas para exploração das várias faixas do espectro eletromagnético, ampliando o conceito de visão ótica para visão eletromagnética. A incipiente tecnologia fazia crescer o campo visual para incluir a banda de micro-ondas. Os ingleses, na Batalha da Inglaterra, devem a vitória a esse notável avanço tecnológico. A chave para o progresso exponencial da função sensoriamento havia sido encontrada.

Como mostra a Figura 1, a Ciência e a Tecnologia responderam rapidamente, com uma notável expansão da exploração do campo eletromagnético. As Guerras do Golfo fizeram desfilar uma extensa gama de equipamentos de sensoriamento. Agora, eles atuam em variadas bandas do espectro eletromagnético, varrendo o ultravioleta, a faixa óptica, o

infravermelho, as micro-ondas e as radiofrequências.



Vários exemplos materializam a citação (DEFENSE, 1991, OMS, 1992, CNN, 2005): radar doppler; detector de radiação eletromagnética (microondas, infravermelho, faixa óptica, ultravioleta); veículo aéreo de observação, remotamente pilotado (Spy, Pioneer); óculos de visão noturna (por intensificação de luz residual e por imagem térmica); sensor por imagem térmica; designador a laser; telêmetro a laser; receptor para alerta a radar; helicóptero de reconhecimento; avião de vigilância e reconhecimento – para alvos aéreos (AWACS) e para alvos terrestres (J-Stars); satélite fotográfico (Photint: Kh-11, Kh-12); satélite para detectar comunicações radiofônicas e telefônicas (Magnum, Chalet); satélite para detectar sinais de radar (Ferrets); satélite para detectar mísseis balísticos (Dsp); satélite para monitorar movimentos de tropa (Lacrosse) e aeronave ou satélite para obtenção de imagens fotográficas, utilizando micro-ondas (Radar de abertura sintética – Sar).

A EVOLUÇÃO DA FUNÇÃO PROCESSAMENTO

O processamento, assim como o sensoriamento, não utilizou nenhuma tecnologia significativa para melhorar o processo de tomada de decisão até o final da Revolução Científica (1750). A única tecnologia empregada desde os primórdios foi a cartografia (tecnologia militar de impacto desenvolvida pelos sumérios, por volta de 2.300 a.C.), que não estava acoplada a nenhum equipamento militar, mas enriquecia o funcionamento da equipe de decisão e auxiliava o trabalho de posicionamento.

Nas Guerras Napoleônicas, os sinais visuais eram o principal meio de comunicação entre unidades de combate, com prevalência de flâmulas e

bandeiras. O então revolucionário meio de comunicação e controle adotado pela inteligência criativa de Napoleão foi o emprego do estado-maior acrescido de um serviço de “ordens”. O oficial de ligação, responsável por esse serviço, atuava como um mensageiro capacitado a modificar o conteúdo de uma ordem em face da realidade do campo de batalha.

Na Primeira Guerra Mundial, a telefonia e o telégrafo vieram prestar uma contribuição significativa para as comunicações, sem, no entanto, provocar alterações sensíveis na estrutura e no funcionamento do Estado-Maior.

Na Segunda Guerra Mundial, a radiofonia trouxe reflexos profundos às comunicações, aumentando a distância e o número de pessoas atingidas pela difusão da informação e das ordens. O espectro eletromagnético começava a ampliar suas contribuições para a evolução das funções de combate, atingindo também o processamento.

Novamente, como ocorreu com os sensores, as Guerras do Golfo foram o palco de uma enorme explosão nos meios de processamento, como mostra a Figura 2. Este fato é tão importante que a arte da guerra presencia o início de um processo de reformulação estrutural e operacional do Estado-Maior. Agora, os sensores instalados em aviões, satélites e veículos remotamente pilotados podem transmitir instantaneamente informações para os estados-maiores nos diversos níveis. Os múltiplos dados podem ser acumulados, tratados e atualizados em computadores e ser apresentados, em tempo real, para tomada de decisão. Este processo é acelerado pelo uso do computador na exploração de jogos de guerra, permitindo a simulação de desenlaces prováveis da batalha. Em baixos tempos de reação, os atuadores podem conhecer a decisão a ser implementada.

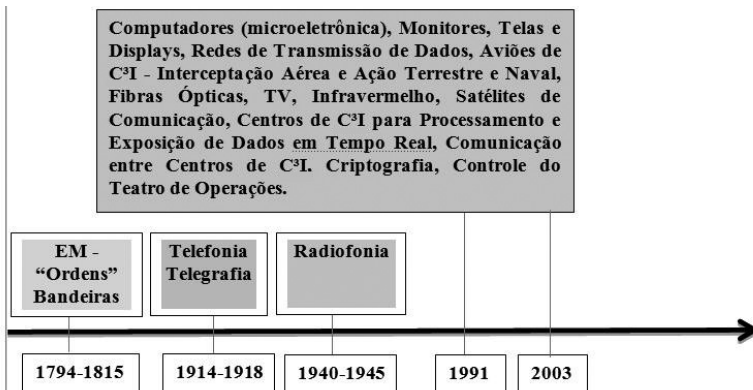


Figura 2 - A Evolução da Função Processamento

São exemplos de novos processadores: computadores (microeletrônica); redes de transmissão de dados (modem); avião de C³I – para interceptação aérea (AWACS) e para ação terrestre e naval (J-Stars); monitores de televisão com fibra óptica e intensificador infravermelho; satélite de comunicação (Intelsat); centro de C³I, para processamento e exposição de dados em tempo real, e modems para intercomunicação criptografada entre centros de C³I, em diversos níveis.

A EVOLUÇÃO DA FUNÇÃO ATUAÇÃO

Desde o porrete, a primeira ferramenta de combate, os armamentos atendem, prioritariamente, à função atuação. Nas Guerras Napoleônicas, os atuadores ainda eram rudimentares. O maior poder de fogo era conferido à artilharia de alma lisa, que atirava sem precisão até distâncias de um quilômetro. A cavalaria constituía importante atuador, mantido em reserva, pronto para ser empregado para a decisão do combate.

Na Primeira Guerra Mundial, um importante avanço tecnológico se fez sentir. A metralhadora mudou a feição do combate, fazendo com que o poder de fogo preponderasse sobre o movimento. Isso veio originar a “guerra de trincheiras”. Outros atuadores dessa época foram: a artilharia de alma raiada (com uma precisão sensivelmente melhorada e batendo alvos a distâncias de até seis quilômetros), a mina de contato, o torpedo submarino e o foguete.

Na Segunda Guerra Mundial, o principal atuador convencional foi o carro de combate – que já havia aparecido timidamente na Primeira Guerra Mundial – vindo a conferir uma enorme mobilidade ao combate e dando origem à “guerra de movimento”, caracterizada pela famosa blitzkrieg (guerra relâmpago) alemã. Além disso, a tecnologia militar produziu o míssil balístico, as armas submarinas, os aviões de caça e bombardeiro, o porta-aviões, o lançador múltiplo de foguetes e a força aeroterrestre. A bomba atômica representou um poder de fogo de enorme capacidade letal, e contra o qual não se dispunha de proteção.

Nas Guerras do Golfo, como mostrado na Figura 3, um rol enorme de equipamentos veio, mais uma vez, caracterizar o crescimento exponencial da tecnologia militar: os mísseis – antimíssil (Patriot), antirradiação (Harm), anticarro (Hellfire, Maverick), de cruzeiro (Tomahawk) e ar-superfície (Asm-30 laser); as bombas – de onda de choque (óxido de etileno líquido), penetrante (para alvos enterrados), guiadas (Paveway, Excalibur) e antirodovias; lançador múltiplo automático de foguetes (Astros, Mlrs); artilharia 155mm auto-propulsada (40km); o armamento da avião multifunção (caça e bombardeiro) com aviônica para combate noturno e

em qualquer tempo (F-15, F-18); os recursos de ataque do avião “invisível” ao radar de microondas (F-117 A), do helicóptero de ataque (Apache) e do veículo de combate de infantaria (Bradley); e os equipamentos de guerra eletrônica, para negar, ao inimigo, a livre utilização do espectro eletromagnético – analisadores do ambiente eletromagnético, interferidores e dissimuladores.



Figura 3 - A Evolução da Função Atuação

A EVOLUÇÃO DAS FUNÇÕES POSICIONAMENTO E LOGÍSTICA

A função posicionamento engloba um sem número de atividades ligadas ao estabelecimento e utilização de bases e estações, ao desenvolvimento, projeto e construção de meios navais, terrestres e aeronáuticos, e à propulsão, geração e distribuição de energia, navegação e estabilização desses meios e de seus sistemas de armas.

Construções destinadas à concentração de tropas vêm sendo utilizadas desde a Antiguidade. Segundo alguns historiadores, os soldados e marinheiros de Sun Tzu já eram “aquartelados” e a Grande Muralha da China pode ser vista como um enorme agrupamento de quartéis de infantaria e cavalaria. As primeiras bases ou fortalezas com as funcionalidades organizacionais atuais, isto é, sem o necessário perfil ou forma tradicional de castelos ou grande muralhas, foram construídos pela primeira vez em 1692 pelo general e estrategista Vauban.

As bases navais, aéreas e aeronavais são os pontos de apoio das forças

armadas de um país. A noção de base naval é tão antiga quanto à de marinha de guerra. Já em 412 a.C., os Atenenses construíram, na ilha de Quios, um porto dedicado à sua frota de guerra. Roma dispunha de uma rede de bases navais em todo o Mediterrâneo. A partir do século XV, a grande expansão marítima portuguesa levou à criação da primeira rede mundial de bases navais, de apoio às rotas de navegação entre Portugal e os novos territórios; e do século XVI, outras potências como a Espanha, a França, a Holanda e a Inglaterra lançam-se na expansões marítimas, criando a sua própria rede de bases ultramarinas. Segundo o almirante norte-americano Alfred Thayer Mahan, "é inútil armar navios se eles não dispuserem de base onde se possam apoiar".

Os meios de combate sofreram uma longa evolução, desde: as primeiras carruagens sumérias, de 3.000 a.C., e os primeiros barcos egípcios de guerra, de 1.500 a.C.; passando pelos "navios de linha" das Guerras Napoleônicas, como o HMS Victory; pelos "super-dreadnoughts" (navios encouraçados e armados com canhões de grosso calibre) da Primeira Guerra Mundial; pelos cruzadores pesados, porta-aviões e submarinos da Segunda Guerra; até os modernos submarinos de propulsão nuclear, os aviões supersônicos de combate e os veículos aéreos, navais e terrestres não-tripulados dos tempos atuais.

O posicionamento geográfico e a navegação evoluíram bastante, especialmente nas últimas décadas do século XX. A navegação oceânica, incapaz de enxergar pontos referenciais na superfície terrestre, valeu-se inicialmente da astronomia para confeccionar cartas e livros de navegação. O sábio grego Hiparco, em 150 AC, ao criar o astrolábio, viabilizou a navegação astronômica. A bússola, o sextante, as cartas náuticas e os portulanos (roteiros descritivos de viagens) deram um forte impulso à navegação. Durante a 2ªGM, os EUA desenvolveram o LORAN (SATO, 2005), um sistema terrestre de radionavegação baseado na emissão de impulsos radioelétricos. Em 1978, entrou em operação o sistema de navegação de uso universal, o Sistema Global de Posicionamento (GPS) (PAZ, 1997), baseado em emissores localizados em satélites geoestacionários, seguido dos sistemas dele independentes, como os de navegação inercial e de seguimento do terreno.

Na Antiguidade, as atividades logísticas nasceram com os exércitos. Os deslocamentos de milhares de homens por centenas de quilômetros demandavam o transporte de uma cauda de apoio que incluía carroças, armas de reserva, re-equipamentos, alimentação e até "vivandeiras" - mulheres que acompanhavam as tropas em marcha, vendendo ou não mantimentos.

A história credita a Antoine-Henri Jomini (WORLD BIOGRAPHY, 2003), um dos generais de Napoleão, o emprego da palavra logística pela vez primeira, ao defini-la como “a ação que conduz à preparação e sustentação das campanhas”, . No final da Primeira Guerra Mundial, em 1917, o tenente-coronel Thorpe, fuzileiro naval norte-americano, escreveu importante livro que caiu no esquecimento. O título era Logística Pura: a ciência da preparação para a guerra. O conceito do autor era que a logística, juntamente com a estratégia e a tática, constituíam-se nos três pilares de sustentação da Arte da Guerra. Curiosa e coincidentemente, ao final da Segunda Guerra Mundial, em 1945, o almirante Henry Eccles, chefe da Divisão de Logística do almirante Nimmitz, encontrou o livro jogado e empoeirado num canto e reconheceu que os Estados Unidos deixaram de economizar milhões de dólares por não terem seguido os ensinamentos de Thorpe.

A partir da Segunda Guerra Mundial, a Logística passou a contribuir para as atividades civis relacionadas com o transporte, a distribuição, a manutenção e a disponibilização de produtos e de obras. A Logística ganhou os contornos de uma ciência “dual”, com aplicações nos campos civil e militar. Na atualidade, a Logística ganhou muita importância. Para a Base Industrial de Defesa de um país, a Logística constitui a interface entre o setor produtivo militar e as forças armadas. No conceito de mobilização, a logística é responsável pela mobilização imediata, pela pronta resposta da Base Industrial de Defesa às demandas de suprimento de materiais de emprego militar.

Quanto à logística militar na Guerra do Golfo, é preciso reconhecer que a especificidade técnica, a complexidade e diversidade de equipamentos de SPPoA impõem uma reformulação doutrinária. Os cinco escalões de manutenção, empregados doutrinariamente, precisam ser repensados. Eles eram adequados quando a guerra era da época da Revolução Industrial e a tecnologia de base era a mecânica. O investimento para a realização do quarto e quinto escalões de manutenção, em toda a gama de materiais e equipamentos proporcionados pela atual tecnologia militar, atinge valores proibitivos.

A mobilização industrial era, por sua vez, facilmente realizada, pois uma fábrica de rádios para entretenimento podia ser adaptada para fabricar rádios de comunicação em combate, dado que os equipamentos de fabricação eram universais. Hoje, isso é impossível, pois os equipamentos de fabricação são todos dedicados, não podem ser adaptados para outro produto. Por outro lado, a mobilização industrial redundou na presença de fábricas de munição na retaguarda das tropas aliadas no teatro de operações, no Oriente Médio. Esta atitude logística emprestou velocidade ao recompletamento dos

estoques de munição. A nova logística militar, no entanto, demanda uma relação homem de apoio/combatente significativamente crescente, como consequência da complexidade e diversidade dos meios militares.

AS FUNÇÕES TECNOLÓGICAS NO COMBATE FUTURO

As guerras do futuro, de difícil previsão, serão influenciadas por uma enorme variedade de novas tecnologias. Estão em desenvolvimento, e a poucos passos do uso operacional, tecnologias surpreendentes como as de aumento do desempenho humano em combate, de construção de redes e sistemas resistentes às invasões cibernéticas, de controle do espectro eletromagnético e uso generalizado de agilidade de frequência, de navegação precisa em ambientes onde a utilização de sistemas tipo GPS seja impossível, de sensores inteligentes, de mísseis de cruzeiro de altíssima velocidade, de armas energéticas, de satélites e aeronaves fracionadas e configuráveis, e de veículos aéreos, terrestres, navais, submarinos e anfíbios remotamente controlados e de alto desempenho (USAF, 2010).

Com o uso dessas novas tecnologias, o combate futuro está convergindo para o emprego operacional, cada vez mais frequente, dos seguintes recursos:

- Robotização – com a substituição de funções originalmente realizadas pelo homem, pelas mesmas funções realizadas pela máquina; e
- Automação – com a realização das funções tecnológicas do combate sem a interferência do homem, mediante o emprego automático do sensoriamento, do processamento e/ou da atuação.

Assiste-se, já hoje, à robotização da guerra. A primeira fase desse processo deu-se com o emprego de veículos aéreos não-tripulados (VANT), como vetores de atuação para realizar incursões perigosas ao território dominado pelo adversário. A tecnologia do VANT é robótica e de primeira geração, podendo o veículo ostentar a capacidade de ser pilotado à distância ou de possuir trajetórias pré-definidas. Como forte inconveniente operacional, no campo psicológico, a perda de instintos de comisseração para com o inimigo é um problema a ser enfrentado em guerras robóticas, que tenham efetivos humanos.

O espectro de repercussões tecnológicas sinaliza a automação das funções do combate. É o caso do funcionamento automático de um sistema de armas, integrando as funções SPA, como os sistemas Phalanx e Patriot, que foram os primeiros exemplares da automação do combate. O escudo de proteção contra mísseis balísticos caracteriza outro exemplo de automação. Esta, como é possível concluir, constitui-se no grau mais elevado da sofisticação tecnológica.

Como ocorreu com a visão, o cérebro também está inspirando a evolução da tecnologia militar no campo do Comando e Controle de sistemas, mediante a teoria computacional das redes neurais. A integração funcional de SP, PA ou SPA, sinaliza a automação dos meios de combate.

A fundamentação de sistemas confunde-se com a criação do conceito de cibernética. Em 1948, Wiener, Rosenblueth e Bigelow (JERZ, 2011) precisavam de um nome para uma nova disciplina que tratava de “objetivo, ação, predição, retroalimentação e resposta de todas as espécies a estímulos”, isto é, comando e controle, caracterizando sistemas vivos e não-vivos. O nome escolhido para a novel matéria foi Cibernética. Há bastante tempo, o homem já vinha lidando com sistemas físicos mais simples, porém com os mesmos conceitos de comando e controle: apontando a artilharia (arco e flecha), projetando circuitos elétricos (robô humanoide com motor elétrico) e manobrando robôs rudimentares (barco não tripulado e robô autônomo eletrônico).

É importante observar que, no período em que ocorreu a Guerra Fria, o projeto de sistemas de armas deu um salto de gigante – entre a sua primeira concepção, com o míssil balístico (1942) até o sistema Patriot (1991), a tecnologia de base era a eletrônica, e o meio de transporte das informações era o espaço eletromagnético, a quarta dimensão. O Sistema Patriot apresenta funcionamento automático resultante da integração de funções operacionais no ciclo do combate SPA. No sensoramento, o radar de vigilância, de última geração, estacionado na área de defesa, faz a aquisição do alvo automaticamente. No processamento, a estação de controle do engajamento identifica o alvo, libera o lançamento automático do míssil e executa os cálculos de correção de curso, referentes à fase terminal do voo. A atuação automática do míssil dá-se pelo sistema de perseguição via míssil (TVM).

A guerra do futuro deverá mostrar ao mundo o mais avançado sistema de armas já concebido. O atual nível de conhecimento tecnológico militar conduz ao desenvolvimento do Sistema dos Sistemas, vulgarmente chamado de Sistemão, que consiste na reunião tecnológica e operacional de todos os sistemas de combate presentes no teatro de operações. Tudo isso controlado e comandado por uma imensa rede apoiada num enorme banco de dados e integrada por robustos computadores, realizando o tratamento dos dados para orientar a atuação dos homens e máquinas em todos os escalões.

COMENTÁRIOS FINAIS

Neste artigo foi apresentada a proposta de decomposição do combate em funções tecnológicas básicas e adicionais, identificadas por: Sensoriamento (S), Processamento (P), Posicionamento (Po), Atuação (A) e Logística (L).

Em seguida, uma análise da evolução dessas funções foi realizada, com base no surpreendente progresso tecnológico que temos presenciado nesses últimos anos.

Propomos que os estudos e planos de médio e longo prazo sobre defesa, oriundos da área acadêmica, do setor industrial, do Ministério da Defesa e das Forças Armadas, ao serem elaborados ou atualizados, levem em consideração essa decomposição do combate em funções tecnológicas.

Como primeiro exemplo de aplicação dessas funções, os diversos planos de pesquisa e desenvolvimento científico-tecnológico para a defesa (BRASIL, 2004) poderiam, com certa uniformidade, listar as tecnologias e projetos de interesse das Forças Armadas utilizando a seguinte estrutura:

- Função: Sensoriamento

Tecnologias e Projetos: Ambiente Operacional; Propagação de Energia; Sensores; Guerra Eletrônica; etc.

- Função: Processamento

Tecnologias e Projetos: Processos Decisórios; Comando e Controle; Comunicações; Cibernética; etc.

- Função: Posicionamento

Tecnologias e Projetos: Plataformas; Materiais Especiais; Propulsão e Energia; Navegação; etc.

- Função: Atuação

Tecnologias e Projetos: Armamento; Munição Inteligente; Sistemas de Armas; Direção de Tiro; etc.

- Função: Logística

Tecnologias e Projetos: Bases e Estações; Armazenagem e Distribuição; Manutenção e Reparo; Desempenho Humano e Saúde; etc.

Medidas como a acima sugerida podem contribuir para uma melhor integração entre os estudos e planos da área da defesa, além de proporcionar uma linguagem comum e um proveitoso entendimento entre estrategistas, soldados e técnicos.

REFERÊNCIAS

AMARANTE, José C. Albano. A tecnologia militar: repercussões da Guerra do Golfo. Revista A Defesa Nacional, Rio de Janeiro, n. 755, 1992.

BEYOND the gulf: a review of the political, economics and military impact of the Persian Gulf War. Newtown, CT: Forecast International, 1991

BOYD, John. The OODA Loop. Disponível em: <http://www.valuebasedmanagement.net/methods_boyd_ooda_loop.html>. Acesso em: 18 nov 2011.

BRASIL. Ministério da Defesa. Portaria Normativa nº 1317/MD, de 04 de novembro de 2004. Aprova a Política de Ciência, Tecnologia e Inovação para a Defesa Nacional. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Poder Executivo, Brasília, DF, 12 nov. 2004.

CNN. A Timeline on The Iraq War, 2005. Disponível em: <<http://www.cnn.com/SPECIALS/2003/iraq/forces/coalition/index.html>>. Acesso em: 18 nov 2011.

CUNHA, M. Boavista. Sensores para detecção e acompanhamento de Alvos. Revista da Associação Brasileira de Engenharia Militar, Rio de Janeiro, n. 92, 1989.

DEFENSE & Armament International, LOCAL, n. 103, feb./mar., 1991.

HAMMER, J.L.; HOLE, W.R. A Partnership of Marine Interest. Baltimore, MD, 1988. Disponível em: <http://ieeexplore.ieee.org/xpl/freeabs_all.jsp?arnumber=23720>. Acesso em: 18 nov 2011.

JERZ, Jonh L. Cybernetics, 2011. Disponível em: <<http://mysite.verizon.net/vzesz4a6/current/id253.html>>. Acesso em: 18 nov 2011.

PAZ, S.M.; CUGNASCA, C.E. O sistema de posicionamento global (GPS) e suas Aplicações. Disponível em: <<http://www.lps.usp.br/lps/arquivos/grad/dwnld/apostila GPS.pdf>>. Acesso em: 18 nov 2011.

POWELL, William J. The Influence of Sensor to Shooter Tecnology on Theater Level Decision Making. Naval War College, Newport, RI, USA, 1996. Disponível em: <<http://www.dtic.mil/cgi-bin/GetTRDoc?AD=ADA312224&Location=U2&doc=Get TRDoc.pdf>>. Acesso em: 18 nov 2011.

SATO, J. O Sistema Loran, 2005. Disponível em: <<http://pt.wikipedia.org/wiki/LORAN>>. Acesso em: 18 nov 2011.

USAF. Report On Technology Horizons, 2010. Disponível em: <<http://www.aviationweek.com/media/pdf/Check6/USAFTechnologyHorizonsReport>>. Acesso em: 18 nov 2011.

WORLD BIOGRAPHY Supplement, Encyclopedia, n. 23, Gale, 2005. "Antoine Henri Jomini".

Recebido em: 30/10/2011

Aceito em: 29/11/2011

O TNP: GÊNESE E EVOLUÇÃO DA PERCEPÇÃO DO TRATADO POR PARTE DOS ESTADOS

Marcos Valle Machado da Silva*

RESUMO

A questão das armas nucleares continua a figurar como um ponto central das Relações Internacionais. Os esforços e ações concretas para o desarmamento, a não-proliferação e o controle das armas nucleares continuam sendo temas que geram tensões recorrentes entre os Estados. Tendo como objeto de estudo o Tratado sobre a Não-Proliferação de Armas Nucleares (TNP), o presente trabalho está estruturado em três eixos: a gênese do TNP; a evolução da percepção do significado desse Tratado por parte dos Estados; e o processo que levou o Estado brasileiro a aderir a esse Tratado e ao Regime dele decorrente.

Palavras-Chave: Armas Nucleares. Controle de Armas. Desarmamento. Regime de Não-Proliferação de Armas Nucleares. Tratado sobre a Não-Proliferação de Armas Nucleares (TNP).

ABSTRACT

The issue of nuclear weapons remains as focal point of International Relations. The efforts and concrete actions for disarmament, arms control and non-proliferation of nuclear weapons still generate recurring tensions between states. With the Treaty on the Non-Proliferation of Nuclear Weapons (NPT) as object of study, the present work is structured around three axes: the genesis of the NPT; the evolution of the perception of the meaning of this Treaty by the States; and the process that led the Brazilian government to accede to this Treaty and to the Regime arisen from NPT.

Keywords: Arms Control. Disarmament. Nuclear Weapons Non-Proliferation Regime. Nuclear weapons. Treaty on the Non-Proliferation of Nuclear Weapons (NTP).

* Mestre em Relações Internacionais (UERJ) e em Estudos Estratégicos (UFF). Professor da Escola de Guerra Naval (EGN). E-mail: mbvalle2002@yahoo.com.br"

INTRODUÇÃO

O presente artigo contempla um dos temas geradores de tensões recorrentes entre os Estados uma vez que aborda o desarmamento, o controle das armas nucleares e o Tratado sobre a Não-Proliferação de Armas Nucleares (TNP). É um tema que nos permite refletir sobre a existência, em novembro de 2011, de mais de 20.000 ogivas nucleares¹, distribuídas pelos arsenais de nove países – Estados Unidos da América (EUA), Rússia, Reino Unido, França, China, Israel, Índia, Paquistão e República Democrática Popular da Coreia (RDPC). Este quantitativo é, sem dúvida, significativo e, por isso, a sua redução, bem como a não-proliferação são, ao menos em tese, os objetivos de grande parte da sociedade internacional.²

A pesar da sua relevância e da continuidade das notícias veiculadas na mídia nacional e internacional, principalmente nas questões afetas à proliferação, pouco se pesquisa sobre o atual estágio dos esforços de desarmamento e controle das armas nucleares. Neste contexto, o presente artigo tem como objetivo analisar sucintamente o TNP, a fim de evidenciar sua gênese, seu propósito e seu atual alcance entre os Estados, bem como o processo de adesão do Estado brasileiro a esse Tratado. Para a consecução deste objetivo, a análise proposta foi desenvolvida ao longo dos seguintes eixos: a gênese do TNP; a evolução da percepção do significado desse Tratado por parte dos Estados; e o processo que levou o Estado brasileiro a aderir ao TNP e ao Regime dele decorrente³. O trabalho é finalizado com algumas considerações acerca do TNP, decorrentes das análises aqui apresentadas.

O TNP

Ao abordarmos a questão das armas nucleares é pertinente observar que o seu desenvolvimento requer, em linhas gerais, recursos financeiros

¹ FEDERATION OF AMERICAN SCIENTISTS (FAS) - Status of World Nuclear Forces (<<http://www.fas.org/programs/ssp/nukes/nuclearweapons/nukestatus.html>>).

² Sociedade Internacional ou Sociedade de Estados: expressão utilizada, nesse trabalho, em consonância com o conceito desenvolvido por Hedley Bull, isto é, aquela que “existe quando um grupo de Estados, conscientes de certos valores e interesses comuns, forma uma sociedade, no sentido de considerarem-se ligados, no seu relacionamento, por um conjunto comum de regras, e participam de instituições comuns” (BULL, 1995, p. 13).

³ A análise apresentada é uma síntese de partes dos Capítulos 2 e 3 da dissertação de mestrado do autor, junto ao Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais da UERJ, integralmente disponível na Biblioteca Digital de Teses e dissertações daquela universidade (<http://www.bdt.d.uerj.br/tde_busca/arquivo.php?codArquivo=2060>) (nota do autor).

e capacidade científico-tecnológica consideráveis, principalmente para a produção do material físsil, isto é, o Plutônio ou o isótopo do Urânio, denominado U_{235} , elevado a uma concentração superior a 90%. Além disso, no caso dos Estados, a simples produção de um artefato nuclear é inócua se não houver também o desenvolvimento, ou aquisição, de um vetor que possibilite o seu emprego operacional. Isto implica em investimentos em sistemas de armas, tais como mísseis balísticos, cujo acesso é objeto de crescente limitação e proibição no mercado internacional. Todos esses fatores tendem a concentrar a produção e a posse das armas nucleares em um número reduzido de Estados. Por outro lado, à medida que a tecnologia nuclear se dissemina, temos as questões de segurança, prestígio e mesmo ambição que podem levar à decisão de alguns Estados a também buscar suas próprias armas nucleares. Assim, ainda na década de 1960, no contexto da Guerra Fria, EUA e URSS perceberam que a possibilidade de proliferação das armas nucleares apresentava-se como um fator de instabilidade à ordem bipolar então vigente. Portanto, trabalharam de forma cooperativa na criação de um Tratado que contivesse a proliferação dessas armas. De forma sucinta pode-se dizer que a gênese do TNP, que foi aberto para assinaturas em 1968 e entrou em vigor em 1970, está diretamente relacionada ao entendimento dos pólos de poder, então dominantes, acerca da necessidade de se impedir a proliferação horizontal⁴ das armas nucleares.

O TNP foi oficialmente negociado no âmbito da Organização das Nações Unidas (ONU) pelo Eighteen-Nation Disarmament Committee (ENDC), órgão que existiu entre 1962 e 1968 e foi o predecessor da atual Conferência para o Desarmamento em Genebra. O ENDC refletia a estrutura bipolar do sistema internacional então vigente, sendo constituído por representantes de cinco Estados do bloco ocidental (Canadá, França, Reino Unido, Itália e EUA), cinco Estados do bloco soviético (Bulgária, Tchecoslováquia, Polônia, Romênia e URSS) e oito Estados “Não-Alinhados” (Brasil, Birmânia, Etiópia, Índia, México, Nigéria, Suécia e República Árabe Unida), tendo como co-presidentes, os representantes dos EUA e da URSS⁵.

O texto do Tratado foi concluído em 1968, ano em que o TNP foi aberto para assinaturas, entrando em vigor em 1970. Em síntese, o Tratado foi

⁴ Expressão utilizada para designar a disseminação das armas nucleares entre Estados. Já o termo Proliferação Vertical é utilizado no sentido de indicar o aumento dos arsenais nucleares dos Estados que já possuem essas armas (COMPREHENSIVE NUCLEAR-TEST-BAN TREATY ORGANIZATION (CTBTO). Glossary. Horizontal Proliferation. <<http://www.ctbto.org/glossary/>>).

⁵ COMPREHENSIVE NUCLEAR-TEST-BAN TREATY ORGANIZATION (CTBTO). Preparatory Commission. Glossary. Eighteen-Nation Disarmament Committee (ENDC) (<<http://www.ctbto.org/glossary/>>).

concebido com o propósito de parar a proliferação das armas nucleares, no ponto em que ela se encontrava em 1968, dividindo os Estados signatários em duas categorias: os “Estados nuclearmente armados” e os “Estados não-nuclearmente armados”. Os Estados pertencentes à primeira categoria são definidos como aqueles que efetuaram uma explosão nuclear antes de 01 de janeiro de 1967⁶, ou seja, EUA, Rússia⁷, Reino Unido, França e China. Assim sendo, o TNP define todos os demais Estados como “não-nuclearmente armados”. Apesar do caráter intrinsecamente discriminatório, o TNP mostrou-se extremamente atrativo para muitos dos Estados ditos “não-nuclearmente armados”, em função daquilo que se tornou conhecido como sendo a “barganha básica” do TNP. De fato, nela reside o componente de atração do TNP, pois em troca do compromisso dos “Estados não-nuclearmente armados” abdicarem do desenvolvimento e aquisição das armas nucleares, os “Estados nuclearmente armados” se comprometem a facilitar a disseminação da tecnologia nuclear para fins pacíficos, bem como engajar em negociações de desarmamento visando a completa eliminação de seus arsenais nucleares⁸.

Em outras palavras, os Artigos II, IV e VI do TNP constituem o que podemos denominar de “os três pilares do TNP”, isto é: a renúncia ao desenvolvimento e aquisição de armas nucleares por parte dos “Estados não-nuclearmente armados”; o amplo intercâmbio de material e tecnologia para o uso pacífico da energia nuclear; e a negociação visando o desarmamento nuclear por parte dos “Estados nuclearmente armados”. É no efetivo cumprimento desses três pilares que se encontra a chave para a credibilidade e legitimidade desse Tratado, isto é, a propriedade de que o TNP seja percebido como um Tratado aceitável pelos seus Estados Partes.

É relevante destacar que os cinco “Estados nuclearmente armados”, reconhecidos pelo TNP, não se tornaram signatários deste Tratado de modo simultâneo. A adesão da China e da França ao Tratado somente em 1992, aponta que o TNP, tal como concebido na década de 1960, refletia

⁶ Artigo IX – parágrafo 3 do TNP (INTERNATIONAL ATOMIC ENERGY AGENCY - IAEA. International Conventions & Agreements. Treaty on The Non-Proliferation of Nuclear Weapons. <<http://www.iaea.org/Publications/Documents/Infcircs/Others/infirc140.pdf>>).

⁷ A Rússia substituiu a URSS no status de “Estado nuclearmente armado”, em 1992. A Ucrânia, Belarus e o Cazaquistão desistiram de suas armas nucleares herdadas com a dissolução da URSS, concordando com o status de “Estados não-nuclearmente armados” (CIRINCIONE, RAJKUMAR; WOLFSTHAL, 2005, p. 28).

⁸ Síntese dos Artigos II, IV e VI, do TNP (INTERNATIONAL ATOMIC ENERGY AGENCY - IAEA. International Conventions & Agreements. Treaty on The Non-Proliferation of Nuclear Weapons. <<http://www.iaea.org/Publications/Documents/Infcircs/Others/infirc140.pdf>>).

uma tentativa de congelamento do poder nos moldes percebidos como mais seguros para os EUA e a URSS. Assim, cabe observar que nos anos subsequentes à entrada em vigor do TNP, muitos Estados mantiveram-se fora do Tratado, resguardando a opção de desenvolver todos os usos, inclusive o emprego bélico, da tecnologia nuclear. Esses Estados destacavam o caráter discriminatório do TNP que atribuía status nuclear apenas a cinco países, aos quais também a carta da Organização das Nações Unidas conferia o papel decisório de última instância nas questões de guerra e paz, como membros permanentes do Conselho de Segurança dessa Organização. Apontava-se também que as disposições do TNP, relativas ao desarmamento nuclear eram excessivamente flexíveis (LAFER, 2006, p. 118-119).

No entanto, nas décadas de 1970 e 1980, mesmo com a adesão apenas parcial do universo dos Estados e sob duras críticas daqueles que questionavam sua legitimidade, o TNP não foi contestado por atos que o desafiassem abertamente. Durante todo o período em que a vigência do Tratado coincidiu com a Guerra Fria, nenhum Estado não-signatário assumiu abertamente a condição de detentor da capacidade de produzir armas nucleares, nem mesmo a Índia, que qualificou seu teste nuclear de 1974 como “explosão para fins pacíficos”⁹. Do mesmo modo, Israel que, ao que tudo indica, possuía armas nucleares desde meados da década de 1960, assim como outros Estados que conduziam programas de armas nucleares, tais como Paquistão, Brasil, Argentina e África do Sul, eram informalmente designados como países no “limiar” nuclear. Sem dúvida o estágio de capacitação tecnológica dos programas nucleares desses Estados variava, mas a postura comum a todos eles era a de não demonstrar, ostensivamente, que possuíam programas de armas nucleares (Ibid., p. 119).

Já na década de 1990, o número de Estados Partes do TNP aumentou significativamente e, conseqüentemente, o Regime¹⁰ de Não-Proliferação de

⁹ Em 18 de maio de 1974, a Índia realizou em Pokhran, no Rajastão, a detonação de um artefato nuclear explosivo. Nessa mesma data, a então primeira-ministra Indira Gandhi declarou que a Índia não tinha intenções de produzir armas nucleares (NUCLEAR THREAT INITIATIVE - NTI. India Profile. Nuclear. Nuclear Chronology 1974-1975. <http://www.nti.org/e_research/profiles/India/Nuclear/chronology_1974_1975.html>).

¹⁰ Neste trabalho, a palavra Regime é utilizada consonância com a formulação apresentada por Stephen Krasner que “define Regime Internacional como um conjunto implícito ou explícito de regras, normas, princípios e procedimentos de tomada de decisão, ao redor do qual as expectativas dos atores internacionais convergem em uma área de interesse” (KRASNER apud GONÇALVES; SILVA, 2005, p. 211). Deste modo, pode-se entender o Regime de Não-Proliferação de Armas Nucleares como uma rede integrada de tratados, bilaterais e multilaterais, de âmbito regional ou global, bem como de regras normas e procedimentos que, coletivamente, proporcionam uma ampla moldura para o comportamento dos Estados e demais atores internacionais na questão das armas nucleares (Nota do autor).

Armas Nucleares ganhou um ímpeto sem precedentes. Atualmente, dos 193 Estados-membros da ONU, somente Israel, Índia, Paquistão e RDPC são não-signatários do Tratado¹¹. Deste modo, é perceptível que o TNP é hoje o Tratado de controle de armas com maior adesão na história, contendo também, em seu Artigo VI, o compromisso de um futuro desarmamento nuclear. Isso decorre da alteração da percepção acerca desse Tratado por parte dos Estados, principalmente após o término da Guerra Fria. É significativo que no período compreendido entre dezembro de 1991 e setembro de 1998, quarenta e três Estados tornaram-se signatários do TNP¹², refletindo a percepção vigente, na década de 1990, de que o TNP seria um instrumento adequado ao incremento da segurança internacional. A Tabela abaixo, levantada originalmente na dissertação de mestrado do autor¹³, apresenta a correlação entre o número de Estados-membros da ONU e do TNP, a fim de evidenciar que, no período pós-Guerra Fria, ocorreu a quase universalização desse Tratado.

ANO	Nº DE ESTADOS-MEMBROS DA ONU ¹⁴	Nº DE ESTADOS-MEMBROS DA ONU E PARTES DO TNP ¹⁵	PERCENTUAL DE ESTADOS PARTES DO TNP EM RELAÇÃO AO NÚMERO DE ESTADOS-MEMBROS DA ONU	OBSERVAÇÕES / DATA DE REFERÊNCIA (DR)
1970	127	45	35,4 %	DR 31/12/1970.
1975	144	90	62,5%	DR: 31/12/1975.
1980	154	108	70,1%	DR: 31/12/1980.
1985	159	127	79,9%	DR: 31/12/1985.
1989	159	136	85,5%	DR: 31/12/1989.
1990	159	138	86,8%	DR: 31/12/1990.
1991	166	143	86,1%	DR: 31/12/1991.
1993	184	161	87,5%	DR: 31/12/1993.
1994	185	169	91,4%	DR: 31/12/1994.
1999	188	184 ¹⁶	97,9%	DR: 31/12/1999.
2000	189	185	97,9%	DR: 31/12/2000.
2002	191	188 ¹⁷	98,4%	DR: 31/12/2002.
2006	192	189 ¹⁸	98,4%	DR: 31/12/2006.
2010	192	189 ¹⁹	98,4%	DR: 31/12/2010.

Tabela 1 - Evolução do N° de Estados Partes do TNP em Relação ao N° de Estados-Membros da ONU

Fonte: SILVA, Marcos Valle Machado. O Tratado sobre a Não-Proliferação de Armas Nucleares e a Inserção do Estado Brasileiro no Regime dele Decorrente. Disponível em: <http://www.bdtd.uerj.br/tde_busca/arquivo.php?codArquivo=2060>. Acesso em: 01 nov. 2011.

Observando a Tabela em pauta, percebemos que, após 1991, o percentual de Estados Partes do TNP em relação ao número de Estados-membros da ONU cresceu de forma progressiva, demonstrando que o Tratado, ao menos naquele período, foi percebido como um instrumento válido para o incremento da segurança dos Estados. Vale recordar que foi na década de 1990, que China, França, África do Sul, Argentina, Chile e Brasil, tornaram-se signatários e membros do TNP, isto é, não foram Estados de pouca relevância no cenário internacional que passaram a fazer parte do TNP e do Regime dele decorrente.

Esse processo de renúncia às armas nucleares por alguns Estados foi de tal ordem que, em 1998, permaneciam à margem do TNP apenas Índia, Paquistão, Israel e Cuba²⁰. A despeito de sua desigualdade intrínseca, o TNP tornou-se um dos Tratados internacionais com maior número de signatários. No entanto, o exercício explícito da opção nuclear para fins bélicos, tanto pela Índia quanto pelo Paquistão, em 1998, evidenciou o limite na tendência

¹¹ Além do Sudão do Sul, admitido como Estado-membro das Nações Unidas em 14 de julho de 2011 (UNITED NATIONS. Member States. Growth in United Nations membership, 1945-present. <<http://www.un.org/en/members/growth.shtml>>)

¹² UNITED NATIONS OFFICE FOR DISARMAMENT AFFAIRS (UNODA). Status of Multilateral Arms Regulation and Disarmament Agreements. NPT (<<http://disarmament.un.org/TreatyStatus.nsf>>).

¹³ Disponível na Biblioteca Digital de Teses e dissertações da UERJ (<http://www.bdtd.uerj.br/tde_busca/arquivo.php?codArquivo=2060>) (nota do autor).

¹⁴ UNITED NATIONS. Member States. Growth in United Nations membership, 1945-present (<<http://www.un.org/en/members/growth.shtml>>).

¹⁵ UNITED NATIONS OFFICE FOR DISARMAMENT AFFAIRS (UNODA). Status of Multilateral Arms Regulation and Disarmament Agreements. NPT (<<http://disarmament.un.org/TreatyStatus.nsf>>).

¹⁶ Israel, Índia, Paquistão e Cuba eram os Estados-Membros da ONU que, em 1999, não eram Partes do TNP (Nota do autor).

¹⁷ A diferença corresponde a Israel, Índia e Paquistão, Estados-Membros da ONU que, em 2002, não eram Partes do TNP. Cuba efetuou o depósito do Tratado assinado e ratificado em 4 de novembro de 2002 (Nota do autor).

¹⁸ A RDPC se retirou do TNP em 10 de janeiro de 2003. No entanto, isso não foi reconhecido pela ONU, uma vez que não foi dado o aviso prévio de 90 dias, em consonância com o Artigo X do TNP (CIRINCIONE; RAJKUMAR; WOLFSTHAL, 2005, p. 28). Isso gera uma pequena confusão em relação ao número de Estados Partes do Tratado, em relação ao número de Estados-membros da ONU, pois, o TNP tem de fato, 188 Estados Partes, porém, oficialmente o Tratado tem 189 Estados Partes, em função do singular status da RDPC (Nota do autor).

¹⁹ O mesmo da nota anterior.

²⁰ Cuba tornou-se Parte do TNP em 2002 (UNITED NATIONS OFFICE FOR DISARMAMENT AFFAIRS - UNODA. Status of Multilateral Arms Regulation and Disarmament Agreements. NPT <<http://disarmament.un.org/TreatyStatus.nsf>>) (Nota do autor).

à universalização do Tratado. A série de detonações de artefatos nucleares conduzidas por esses dois Estados, acrescida da situação marginal de Israel, parecia colocar em cheque o alcance do TNP e do Regime de Não-Proliferação de Armas Nucleares. No entanto, as respectivas posturas desses três Estados não constituem, isoladamente ou no seu conjunto, fontes de contestação capazes de inviabilizar o TNP e o Regime dele decorrente (LAFER, 2006, p. 121-123).

Na verdade, ao fim da década de 1990, o que começou a impulsionar a nova onda de contestação ao TNP foi a ausência de medidas efetivas de um contínuo desarmamento nuclear por parte dos “Estados nuclearmente armados”. Apesar das obrigações constantes do Artigo VI, continuava patente a relutância dos membros oficiais do “clube nuclear” em assumirem compromissos claros e inequívocos, visando à eliminação de seus arsenais nucleares. Na década de 1990, algumas ações concretas foram levada a termo, por parte dos “Estados nuclearmente armados”: EUA e URSS / Rússia firmaram os Tratados START ²¹; a França desativou seus ICBM ²² do Plateau d’Albion entre 1997-1998; e o Reino Unido restringiu seu arsenal nuclear aos SLBM ²³ transportados por seus quatro SSBN ²⁴ (CIRINCIONE; RAJKUMAR; WOLFSTHAL, 2005, p. 192 e 198). Porém, todas essas reduções dos arsenais nucleares em pauta foram parciais e dissociadas de um compromisso inequívoco com o desarmamento nuclear.

Os atentados de 11 de setembro de 2001 contra as torres do World Trade Center e o Pentágono adicionaram um novo componente ao cenário internacional, principalmente por terem alterado a percepção dos EUA quanto à sua segurança, frente à possibilidade de um ator não-Estatal infligir danos de monta à superpotência norte-americana. Essa possibilidade é algo novo nas relações internacionais e representa um desafio, sem precedentes, aos tradicionais paradigmas de segurança. A teoria da deterrence, em particular, depende de que o detentor de uma arma nuclear tenha um “endereço” e, com ele, ativos que possam ser ameaçados em retaliação a um primeiro ataque (FUKUYAMA, 2006, p. 73).

A partir de 2001, o governo norte-americano promoveu uma campanha para que os Estados reforçassem o controle sobre os seus respectivos estoques de materiais físséis, em decorrência da possibilidade de organizações

²¹ START - Strategic Arms Reduction Treaty (Nota do autor).

²² ICBM - Intercontinental Ballistic Missile (Míssil Balístico Intercontinental) (Nota do autor).

²³ SLBM - Submarine-Launched Ballistic Missile (Míssil Balístico Lançado por Submarino) (Nota do autor).

²⁴ SSBN - Nuclear-Powered, Ballistic Nuclear Missile-Carrying Submarine (Nota do autor).

terroristas adquirirem esse tipo de material para uma arma radiológica ²⁵, mediante roubo, ou mesmo com o auxílio de um Estado. Paralelamente, o unilateralismo norte-americano foi acentuado sobremaneira após os atentados, sendo que a administração George W. Bush pautou sua postura estratégica na possibilidade do emprego da força militar de forma preemptiva²⁶ e mesmo preventiva²⁷. Assim, a Guerra contra o terrorismo, a Guerra no Afeganistão, as ameaças ao “Eixo do Mal”²⁸ e a Guerra no Iraque tiveram reflexos sobre os programas nucleares da RDPC e do Irã. Esses são fatores que não podem ser descartados no entendimento dos motivos pelos quais o Regime decorrente do TNP foi ainda mais erodido no período compreendido entre 2001 e 2008.

Nesse contexto, as críticas ao TNP ressurgiram, tal como na década de 1970, porém acrescidas da percepção de que o Tratado falhou em seu propósito e, conseqüentemente, tornou-se irrelevante. Seus críticos mais extremados defendem que o único modo de conter a proliferação nuclear é o emprego unilateral da força militar. Já os críticos menos radicais apontam que a continuidade do status discriminatório do TNP enfraquece a sua legitimidade, bem como as questões de segurança, associadas à inércia do desarmamento nuclear, estimulam outros países a adquirirem a capacidade de construir armas nucleares. Por outro lado, os defensores da validade do TNP contra-argumentam que o Regime por ele estabelecido, mesmo imperfeito, não falhou. A prova disto, segundo seus defensores, é que somente quatro Estados²⁹ desenvolveram armas nucleares, desde que o TNP foi aberto para assinaturas em julho de 1968.

²⁵ As armas radiológicas são aquelas em que se empregam explosivos convencionais, para dispersar materiais radiativos. Elas podem ser armas atrativas para terroristas em função da sua aquisição e possibilidade de detonação relativamente simples. Um atentado terrorista envolvendo a dispersão de materiais radiativos poderia contaminar uma grande área, causando grande número de vítimas e esforços consideráveis para a descontaminação da área atingida (CIRINCIONE, RAJKUMAR; WOLFSTHAL, 2002, p. 8).

²⁶ GUERRA PREEMPTIVA – Conflito armado que se estabelece quando os tomadores de decisão acreditam na iminência de ataques inimigos (BRASIL. Ministério da Defesa. Glossário das Forças Armadas -MD35-G-01, p. 126).

²⁷ GUERRA PREVENTIVA – Conflito armado iniciado quando os decisores acreditam que os ataques inimigos são inevitáveis no futuro e que o atraso na tomada de decisão aumentaria os riscos (Ibid., p. 126).

²⁸ A expressão "Eixo do Mal" foi utilizada pelo presidente George W. Bush, em seu discurso anual no Congresso norte-americano em 2002, para se referir a três países que constituíam uma grave ameaça ao mundo e à segurança dos Estados Unidos: Coreia do Norte, Irã e Iraque. Estes países, segundo Bush, desenvolviam armas de destruição em massa ou patrocinavam o terrorismo regional e mundial, ou faziam as duas coisas ao mesmo tempo (USA. The White House. President Delivers State of Union Address. <<http://georgewbush-whitehouse.archives.gov/news/releases/2002/01/20020129-11.html>>).

²⁹ Índia, Paquistão e RDPC que declaram a posse de armas nucleares, e Israel que omite oficialmente se possui ou não essas armas (Nota do autor).

A despeito das posições favoráveis e contrárias ao TNP e ao Regime dele decorrente, é inegável que o TNP e o Regime de Não-Proliferação de Armas Nucleares seriam seriamente comprometidos, caso persistisse a situação na qual os “Estados nuclearmente armados” não cumprissem a sua parte na “barganha básica” do TNP, bem como continuasse a crescer a percepção de vários Estados acerca da posse de armas nucleares como uma garantia de segurança contra ameaças externas.

Essa situação parece ter sido percebida com clareza pelos atuais presidentes dos países detentores dos maiores arsenais nucleares do planeta que, em 2009, buscaram resgatar suas obrigações com o Artigo VI do TNP, mediante o novo START, assinado em 2010, no mês que antecedeu a Oitava Conferência de Revisão do TNP³⁰. Nesse sentido, ou a credibilidade do TNP era resgatada, de modo a reconstruir sua legitimidade, ou o Tratado poderia entrar em uma espiral descendente na Conferência de Revisão de 2010. Assim, o novo START³¹, sinalizou que as Grandes Potências nucleares perceberam a importância da retomada de medidas concretas em prol do cumprimento do Artigo VI do TNP, como forma de incrementar sua segurança, bem como de conferir credibilidade e legitimidade ao TNP.

Deste modo, a Oitava Conferência de Revisão do TNP, realizada em maio de 2010, iniciou-se na esteira da assinatura do novo START e num contexto de clara sinalização, por parte do atual presidente norte-americano, quanto à necessidade dos “Estados nuclearmente armados” envidarem esforços concretos em prol do TNP e do Regime dele decorrente. Os resultados dessa postura se manifestaram na Conferência, onde foi aprovado um Plano de Ação com medidas concretas a serem empreendidas pelos Estados Partes

³⁰ O TNP foi concebido com uma duração de 25 anos, com revisões periódicas do Tratado, a cada cinco anos. Ao término dos 25 Anos previstos, isto é, em 1995, os signatários teriam a opção, por voto majoritário, de estender a vigência do Tratado indefinidamente, ou prolongá-lo por outro período fixo após o qual ele poderia expirar, ou ser prolongado por uma série de outros períodos fixos. A Conferência de Revisão de 1995 estendeu a vigência do TNP por um período indeterminado, o que na prática o tornou permanente, sendo mantidas as revisões quinquenais para avaliação dos progressos alcançados pelo Tratado (CIRINCIONE; RAJKUMAR; WOLFSTHAL, 2005, p. 28).

³¹ Assinado pelos presidentes Barack Obama e Dmitry Medvedev, no dia 8 de abril de 2010, em Praga, cerca de um mês antes do início da Oitava Conferência de Revisão do TNP. No preâmbulo do novo START é declarado que o Tratado é decorrente das obrigações dos EUA e da Rússia com o Artigo VI do TNP. O Artigo II do novo START reduz e limita o somatório de mísseis balísticos lançados de terra ou de submarinos (ICBM e SLBM) e de bombardeiros pesados ao limite de 700 unidades prontas para desdobramento ou emprego (com a possibilidade de serem mantidas mais 100 unidades em reserva). No mesmo artigo é estabelecido o quantitativo máximo de até 1.550 ogivas instaladas em ICBM, SLBM, ou transportadas por bombardeiros pesados. Para aprofundar o conhecimento acerca do conteúdo deste Tratado, sugerimos a leitura do texto integral do mesmo, disponível na página eletrônica do Departamento de Estado dos EUA (USA. Department of Defense. Treaty Compliance. New Strategic Arms Reduction Treaty <<http://www.acq.osd.mil/tc/treaties/NST/NSTtext.htm>>).

nos três principais eixos temáticos do Tratado, isto é, desarmamento, não-proliferação e uso pacífico da energia nuclear. Foi reafirmada a determinação dos cinco “Estados nuclearmente armados”, reconhecidos pelo TNP, quanto a eliminarem os seus arsenais e anunciado o projeto de uma reunião, sob a égide das Nações Unidas, em 2012, com o objetivo de implementar uma zona livre de armas nucleares, no Oriente Médio. Em consonância com essas deliberações a declaração final produzida na Conferência enfatizou a necessidade de implementar as ações práticas nela apresentadas, visando a eliminação total das armas nucleares em consonância com o Artigo VI do TNP.³²

Em síntese, apesar do desencanto atual com o TNP, ele ainda é o pilar central da arquitetura do Regime de Não-Proliferação de Armas Nucleares. Sua contribuição para que hoje, no máximo, nove Estados (EUA, Rússia, China, Reino Unido, França, Índia, Paquistão, Israel e RDPC) possuam armas nucleares é relevante. No entanto, a continuidade das assimetrias e desigualdades intrínsecas ao TNP, isto é, a persistência dos arsenais nucleares dos “Estados nuclearmente armados”; a existência de quatro Estados possuidores de armas nucleares à margem do Tratado; bem como as iniciativas que visavam cercear apenas à não-proliferação das armas e até mesmo da tecnologia nuclear para fins pacíficos, omitindo a questão do desarmamento nuclear, conduziram a uma crise de credibilidade e legitimidade do TNP.

O relativo sucesso da Conferência de Revisão de 2010 impediu um possível colapso do Tratado, haja vista que o TNP estava sendo percebido por diversos Estados, pelos motivos supracitados, como ineficiente em promover o desarmamento nuclear e voltado cada vez mais para cercear não só a proliferação das armas nucleares, mas, principalmente para impedir o uso da tecnologia nuclear para fins pacíficos.

A Conferência de 2010 abriu a possibilidade de resgate da credibilidade e legitimidade do TNP. Os próximos anos irão comprovar se as recomendações e ações decorrentes apresentadas no Documento Final da Conferência serão efetivamente implementadas, principalmente aquelas afetas ao desarmamento nuclear.

O ponto central a ser destacado é que o TNP e o Regime dele decorrente só serão efetivos quando atuarem sobre os fatores causais que levam um Estado a optar pelo desenvolvimento e posse de armas nucleares³³. Para

³² Para aprofundar o conteúdo das deliberações da Conferência, sugerimos a leitura do Final Document of 2010 NPT Review Conference, disponível em: <<http://www.un.org/en/conf/npt/2010/>> (Nota do autor).

³³ A análise desses fatores causais é apresentada no Capítulo 1 da dissertação de mestrado do autor, disponível na Biblioteca Digital de Teses e dissertações da UERJ (<http://www.bdtd.uerj.br/tde_busca/arquivo.php?codArquivo=2060>) (nota do autor).

tanto, é necessário que o TNP seja cumprido em sua totalidade e que o seu alcance corresponda ao universo de todos os Estados. A chave para isso passa pelo desarmamento nuclear dos cinco “Estados nuclearmente armados”, tal como previsto no Artigo VI do TNP.

No entanto, a realidade se apresenta de uma forma distante dessas condições. Conforme exposto, o TNP nunca foi universalmente reconhecido. Muitos Estados estiveram à margem do Tratado por anos, outros estão nominalmente nele inseridos, mas descumprem suas obrigações, desse modo muitos criticam o TNP como sendo algo idealista e ineficaz, tanto para prevenir a proliferação quanto para promover o desarmamento nuclear. Neste contexto, o interesse pela abordagem unilateral dos arranjos de segurança tem aumentado. No entanto, o TNP proporcionou um mecanismo internacional legal e estabeleceu a norma diplomática global que deu aos Estados uma trajetória clara, ainda que distante, para um futuro sem armas nucleares, mesmo não sendo esse seu propósito inicial. Felizmente, a maioria dos Estados parece preferir um mundo onde essas armas sejam de fato eliminadas.

Uma vez feitas essas considerações basilares acerca do TNP cabe abordar, ainda que de forma sucinta, porém em consonância com o objetivo deste trabalho, como o Brasil se inseriu no TNP e no Regime dele decorrente.

O BRASIL E O TNP

Analisando o conjunto de tratados afetos ao desarmamento e ao controle de armas nucleares que, ao término da primeira metade da década de 1990, tinham o Estado brasileiro como signatário, podemos observar que, antes mesmo de aderir ao TNP o Brasil já estava, de fato, inserido no Regime de Não-Proliferação de Armas Nucleares. Em 1995, o país fazia parte dos seguintes tratados e acordos que constituíam o Regime em pauta: Tratado de Tlatelolco³⁴, Tratado Antártico³⁵; Tratado do Espaço Exterior (Outer

³⁴ O Brasil assinou e ratificou o Tratado de Tlatelolco em 1967, com o respectivo instrumento de ratificação depositado em 29 de janeiro de 1968. No entanto, algumas Resoluções aprovadas posteriormente (as resoluções são aprovadas por maioria de dois terços entre os signatários do Tratado), durante a década de 1990, particularmente a Resolução 290, de 26 de agosto de 1992, que apresentou uma emenda no artigo 16 desse Tratado, não foram assinadas e ratificadas pelos governos brasileiro e argentino. Essa Resolução determinava o direito irrestrito da Agência Internacional de Energia Atômica (AIEA) de executar inspeções forçadas nos Estados signatários. Somente após o acordo Quadripartite é que o Brasil e a Argentina se ajustaram ao previsto nessa nova cláusula. Esse foi o motivo do Tratado de Tlatelolco só vigorar nos dois países após as respectivas assinaturas e ratificações da emenda em pauta, o que ocorreu em 1994, por parte dos dois governos (BRASIL, Ministério das Relações Exteriores. Tratado de Tlatelolco. <<http://www2.mre.gov.br/dai/tlatelolco.htm>>).

³⁵ O Brasil é signatário deste tratado, juntamente com 47 outros Estados, desde 16 de maio de 1975 (UNITED NATIONS OFFICE FOR DISARMAMENT AFFAIRS. Status of Multilateral Arms Regulation and Disarmament Affairs. Antarctic Treaty. <<http://disarmament.un.org/TreatyStatus.nsf>>).

Space Treaty)³⁶; Tratado de Controle de Armas no Leito Marinho (The Seabed Arms Control Treaty)³⁷; e Acordo Quadripartite³⁸. Adicionalmente o país tornou-se membro do Nuclear Suppliers Group em abril de 1996³⁹. Além disso, a Constituição Federal de 1988, no título III, capítulo II, artigo 21, inciso XXIII, alínea a), a seguir transcrito, garantia que a utilização da energia nuclear seria exclusivamente para fins pacíficos: “Toda atividade nuclear em território nacional somente será admitida para fins pacíficos e mediante a aprovação do Congresso Nacional” (BRASIL, 1988).

É pertinente destacar que a adesão do Estado brasileiro ao TNP não pode ser dissociada do contexto de segurança regional na América do Sul, particularmente das relações Brasil-Argentina. Nesse sentido, o processo de construção da confiança entre os dois países, na área nuclear, exigiu uma negociação conduzida em estágios que, paulatinamente, promoveram a abertura e o conhecimento mútuo dos respectivos programas nucleares. A evolução desse processo foi gradual, tendo início na década de 1980, sendo consolidada com a criação da Agência Brasileiro-Argentina de Contabilidade e Controle de Materiais Nucleares (ABACC) e a assinatura do Acordo Quadripartite, ambos em 1991⁴⁰. É relevante recordar que ao firmarem o Acordo supracitado, Brasil e Argentina colocaram sob fiscalização mútua todas suas instalações e materiais nucleares, em consonância com as salvaguardas estipuladas pela AIEA (ALMEIDA; MARZO, 2006, p. 204-205).

Como decorrência lógica do Acordo Quadripartite, a Argentina assinou o TNP em 1994, efetuando a ratificação do Tratado e o subsequente depósito em fevereiro de 1995. No contexto do universo dos Estados, em

³⁶ O Brasil tornou-se signatário deste tratado em 1967 (UNITED NATIONS OFFICE FOR DISARMAMENT AFFAIRS. Status of Multilateral Arms Regulation and Disarmament Affairs. Outer Space Treaty. <<http://disarmament.un.org/TreatyStatus.nsf>>).

³⁷ O Brasil é signatário deste tratado desde 1971 (UNITED NATIONS OFFICE FOR DISARMAMENT AFFAIRS. Status of Multilateral Arms Regulation and Disarmament Affairs. Sea Bed Arms Control Treaty. <<http://disarmament.un.org/TreatyStatus.nsf>>).

³⁸ Firmado em 13 de dezembro de 1991, em Viena, entre a República Federativa do Brasil, a República Argentina, a Agência Brasileiro-Argentina de Contabilidade e Controle de Materiais Nucleares (ABACC) e a Agência Internacional de Energia Atômica (AIEA), para a aplicação de Salvaguardas nas atividades relacionadas à energia nuclear conduzidas pelos dois países. Ao firmarem o Acordo Quadripartite, Brasil e Argentina colocaram sob fiscalização mútua todas suas instalações e materiais nucleares, em consonância com as salvaguardas estipuladas pela AIEA (ALMEIDA; MARZO, 2006, p. 204-205).

³⁹ NUCLEAR SUPPLIERS GROUP. Participants (<<http://www.nuclearsuppliersgroup.org/Leng/03-member.htm>>).

⁴⁰ A análise deste processo encontra-se detalhada no Capítulo 3 da dissertação de mestrado do autor, junto ao Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais da UERJ, integralmente disponível na Biblioteca Digital de Teses e dissertações daquela universidade (<http://www.bdtf.uerj.br/tde_busca/arquivo.php?codArquivo=2060>) (nota do autor).

1997, apenas a Índia, Paquistão, Israel e Cuba (que se tornou signatária do TNP em 2002) permaneciam à margem do TNP. Deste modo, a reflexão acerca da dos motivos que levaram a assinatura e ratificação do TNP, por parte do Estado brasileiro, deve ser norteada por alguns questionamentos basilares: por que não assinar um Tratado, cujo objeto já cumpríamos desde a assinatura do supracitado acordo Quadripartite? Por que permanecer à margem de um Tratado ao lado de Cuba, Israel, Índia e Paquistão?⁴¹ Quais os benefícios que poderiam advir dessa postura? Como sustentar junto a Argentina a relutância em aderir ao principal alicerce do Regime de Não-Proliferação de Armas Nucleares, após o Estado brasileiro ter assinado o Acordo Quadripartite?

A busca pelas respostas aos questionamentos em pauta permite compreender que a adesão ao TNP, materializada na assinatura do Tratado, pelo presidente Fernando Henrique Cardoso em 13 de julho de 1997 e ratificada pelo Congresso Nacional, em 1998, foi um evento coerente com o contexto em que já estávamos de fato inseridos nas questões afetas à não-proliferação de armas nucleares.

Em síntese, a adesão do Brasil ao TNP, não acarretou a concordância com inspeções adicionais àquelas de que já éramos objeto em decorrência do Acordo Quadripartite, isto é, nenhuma concessão adicional foi feita ao sistema de salvaguardas⁴² da agência Internacional de Energia Atômica.. Por outro lado, tornar-se um Estado Parte do TNP também não agregou nenhum benefício tangível ao programa nuclear brasileiro, em termos de transferência de tecnologia por parte dos Estados detentores de elevado know-how na área nuclear. Mas, a adesão ao TNP reforçou, junto à sociedade internacional, os compromissos de não-proliferação de armas nucleares já assumidos e retirou o país do posicionamento ao lado dos quatro únicos Estados (Israel, Índia, Paquistão e Cuba) que em 1997/1998, se recusavam a participar do TNP. É patente que essa posição transcende o matiz ideológico dos governos brasileiros, conforme se observa em nota à imprensa, emitida pelo Ministério das Relações Exteriores (MRE), em 12 de janeiro de 2003, pouco após a posse do presidente Luis Inácio Lula da Silva e extraída do

⁴¹Em 1997/1998, eram os quatro Estados que, juntamente com o Brasil, não faziam Parte do TNP (Nota do autor).

⁴²As salvaguardas são, em linhas gerais, um sistema de auditorias e inspeções in loco, idealizado com a finalidade de prover informações sobre eventuais redirecionamentos ou desvios de material nuclear para atividades que não sejam as de uso pacífico da energia nuclear, por parte de quaisquer Estados-membros da AIEA (CIRINCIONE; RAJKUMAR; WOLFSTHAL, 2005, p. 29-30).

Repertório de Política Externa⁴³:

O Brasil tem defendido a tese da irreversibilidade dos compromissos internacionais de desarmamento e não-proliferação. O Brasil é parte do TNP, bem como de vários outros tratados de desarmamento e não-proliferação, nas áreas nuclear, química e biológica, os quais respeita escrupulosamente. O Brasil defende o uso da energia nuclear exclusivamente para fins pacíficos, conforme preceito inscrito no Constituição de 1988, que determina que “toda atividade nuclear em território nacional somente será admitida para fins pacíficos e mediante aprovação do Congresso Nacional”. O Brasil apóia vigorosamente a eliminação total de armas nucleares, de acordo com o estabelecido no Artigo 6 do TNP [...] (BRASIL, 2007, p. 304-305).

O ponto que se deseja destacar é que também nos oito anos de governo do presidente Lula, a postura diplomática brasileira foi consonante com os compromissos decorrentes da inserção no Regime de Não-Proliferação de Armas Nucleares. No entanto, limites quanto ao aprofundamento dessa participação foram marcados de forma clara, como, por exemplo, na questão da recusa do governo brasileiro em aderir ao Protocolo Adicional⁴⁴, que reflete a posição de que o Brasil já está inserido, de forma clara, no Regime de Não-Proliferação em consonância com o previsto em nossa Constituição e no TNP. Assim, tornou-se claro que medidas adicionais em prol da não-proliferação nuclear, por parte do Estado brasileiro, devem ser adotadas apenas em contrapartida a esforços de monta na questão do desarmamento nuclear dos cinco “Estados nuclearmente armados” reconhecidos pelo TNP. A posição oficial do Estado brasileiro é a de que já fizemos tudo o que era necessário para apoiar e respaldar o Regime em pauta, principalmente na sua vertente de não-proliferação, cabendo agora a concretização de medidas consonantes com a vertente de desarmamento. Essa postura foi colocada de forma explícita na Estratégia Nacional de Defesa, aprovada pelo Decreto nº 6.703, de 18 de dezembro de 2008:

O Brasil zelará por manter abertas as vias de acesso ao desenvolvimento de suas tecnologias de energia

⁴³ O Repertório de Política Externa é publicado pelo Ministério das Relações Exteriores, por meio da Fundação Alexandre Gusmão, e apresenta um panorama das diretrizes da política externa brasileira, sendo concebido para auxiliar o acompanhamento sistemático e constante das posições defendidas pela diplomacia brasileira no plano internacional (BRASIL, 2007, p. 13).

⁴⁴ Um amplo acordo de salvaguardas que, uma vez assinado e ratificado por um Estado, permite inspeções mais intrusivas e confere autoridade à Agência Internacional de Energia Atômica para inspecionar qualquer instalação suspeita, praticamente sem aviso prévio, bem como de monitorar qualquer local que julgue necessário (Nota do autor).

nuclear. Não aderirá a acréscimos ao Tratado de Não-Proliferação de Armas Nucleares destinados a ampliar as restrições do Tratado sem que as potências nucleares tenham avançado na premissa central do Tratado: seu próprio desarmamento nuclear (BRASIL, 2008, p. 34).

Em síntese, o Brasil finalizou o século XX, e iniciou o século XXI inserido no Regime de Não-Proliferação de Armas Nucleares, mas com domínio da tecnologia de todo o ciclo de enriquecimento de Urânio. Nesse contexto, o Estado brasileiro possui elevado capital diplomático em prol da não-proliferação das armas nucleares e, principalmente, para cobrar dos “Estados nuclearmente armados” esforços concretos em prol do desarmamento nuclear. Paralelamente, o programa nuclear brasileiro avança no domínio e no desenvolvimento contínuo da tecnologia de enriquecimento de Urânio por meio do processo de ultracentrifugação gasosa, em escala industrial. Esse avanço científico, associado às reservas brasileiras de Urânio, permitem antever o Brasil como um potencial exportador de combustível nuclear, inserido de forma incontestante no Regime de Não-Proliferação de Armas Nucleares.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Analisamos de forma sucinta gênese do TNP, bem como os três pilares em que se apóia a sua legitimidade, isto é, a não-proliferação de armas nucleares, o uso pacífico da energia nuclear e o desarmamento nuclear. Notadamente, desde a sua origem, as ações concretas para implementar o contido nos três pilares supracitados enfatizaram apenas a questão da não-proliferação.

Mesmo sendo criticado por ser dissociado da realidade das relações de poder por tentar prevenir a proliferação e promover o desarmamento nuclear com “pedaços de papel”, ou mesmo sendo percebido como um instrumento para a manutenção do status quo entre as Grandes Potências, o TNP pode ser um caminho para o incremento da segurança de todos os Estados. Seu mérito maior é ter proporcionado uma opção clara para um futuro sem armas nucleares. Mais ainda, esta trajetória foi encorajada e reforçada pelas potências militares e econômicas então dominantes. Assim sendo, é importante destacar que o TNP e outros tratados relacionados às armas nucleares não serão eficazes sem a participação dos principais pólos de poder do sistema internacional. No entanto, é mais do que legítimo que os signatários deste Tratado exijam medidas concretas para o desarmamento progressivo dos “Estados nuclearmente armados”, em consonância com o contido no Artigo

VI do TNP⁴⁵. Conforme exposto, a posse de armas nucleares por Israel, Índia, Paquistão e RDPC coloca em cheque o TNP, mas não é suficiente para inviabilizá-lo. Já a falta de medidas concretas, no que tange à redução dos arsenais de armas nucleares, pelos Estados reconhecidos como “nuclearmente armados” pode, efetivamente, inviabilizar o Tratado. É importante destacar que a falência total do TNP e do Regime dele decorrente poderá implicar que um número substancial de Estados venha a optar, em seus cálculos de segurança, pela posse de armas nucleares, gerando um contexto internacional de desdobramentos novos e imprevisíveis. Assim, mesmo com suas limitações e assimetrias, percebe-se que o TNP não pode ser simplesmente descartado.

Nesse sentido é pertinente destacar que o TNP, ainda que discriminatório e assolado em sua legitimidade pela falta do cumprimento da “barganha nuclear” por parte dos “Estados nuclearmente armados”, teve um êxito incontestado ao fazer com que a sociedade internacional percebesse – e continue a perceber – a posse de armas nucleares como algo a ser combatido. No entanto, é inegável que o atual Regime de Não-Proliferação de Armas Nucleares, cujo principal alicerce é o TNP, será irremediavelmente comprometido caso persista a situação na qual os “Estados nuclearmente armados” não cumprem a sua parte na barganha básica do TNP, bem como continue a crescer a percepção de vários Estados acerca da posse de armas nucleares como garantia de segurança contra ameaças externas.

A cooperação internacional impõe-se como necessária, a fim de manter o Regime de Não-Proliferação de Armas Nucleares como um instrumento da sociedade internacional. Um Regime efetivo, tendo como base o TNP, ainda é exequível, mas irá requerer um grande esforço. Talvez o mais importante de tudo, seja a percepção clara de que somente Tratados que são do interesse de todas as Partes podem ser negociados, e somente tratados que continuem sendo do interesse de todas as Partes podem ser honrados. Tratados de desarmamento, controle de armas, bem como um Regime de Não-Proliferação de Armas Nucleares só podem ser efetivos se forem baseados na cooperação e em um contexto no qual as percepções de segurança dos Estados Partes não sejam as de ameaça externa permanente.

Se, em sua gênese, o TNP visava apenas o congelamento do poder entre os pólos de poder dominantes, hoje, com a disseminação da tecnologia

⁴⁵ “Cada Parte deste Tratado compromete-se a entabular, de boa fé, negociações sobre medidas efetivas para a cessação em data próxima da corrida armamentista nuclear e para o desarmamento nuclear, e sobre um Tratado de desarmamento geral e completo, sob estrito e eficaz controle internacional” (INTERNATIONAL ATOMIC ENERGY AGENCY - IAEA. International Conventions & Agreements. Treaty on The Non-Proliferation of Nuclear Weapons. <<http://www.iaea.org/Publications/Documents/Infcircs/Others/infcirc140.pdf>>).

nuclear, a não-proliferação das armas nucleares não pode ser dissociada do desarmamento nuclear. Mesmo que não fosse o real propósito dos seus idealizadores, o Tratado tem hoje, o mérito de apontar para um futuro sem as armas de maior poder destrutivo já construídas. E para muitos Estados esse é um mundo melhor do que aquele permeado por milhares de ogivas nucleares, em um número crescente de Estados.

No que tange ao nosso país, a adesão ao TNP, bem como a outros Tratados que conformam o Regime de Não-Proliferação de Armas Nucleares, deixa clara a opção da política externa brasileira em favor do uso pacífico da energia nuclear. Essa postura reforça as credenciais do Estado brasileiro para seguir reivindicando, com toda a legitimidade e sem interesses velados, o cumprimento de medidas concretas para a redução dos arsenais nucleares dos "Estados nuclearmente armados" reconhecidos pelo TNP.

A questão do desarmamento, controle de armas e Regime de Não-Proliferação Nuclear reveste-se de grande importância para o nosso país, principalmente pelo interesse brasileiro em minimizar tensões internacionais que possam direta, ou indiretamente, comprometer o esforço em que estamos engajados para uma maior inserção no contexto internacional, visando a prosperidade da nação e a redução das desigualdades econômico-sociais que ainda assolam nosso país. Assim, estabilidade para as relações econômicas; e multilateralismo para definir e gerenciar a ordem internacional são consonantes com os interesses brasileiros. Portanto, ser parte ativa de um tratado de alcance quase universal como o TNP⁴⁶ é do interesse de um Estado que defende abertamente o multilateralismo nas Relações Internacionais. Principalmente quando a adesão ao Tratado em pauta ocorreu sem a necessidade de concessões adicionais às que já haviam sido feitas em decorrência do Acordo Quadripartite e em consonância com o contido na Constituição Federal de 1988.

Nesse contexto, a participação do Estado brasileiro no Regime de Não-Proliferação de Armas Nucleares, tem sido caracterizada por uma postura ativa, principalmente durante o governo do presidente Lula, quanto a pressionar por medidas concretas dos "Estados nuclearmente armados" em prol do desarmamento nuclear. Assim, conforme exposto, a posição oficial do Estado brasileiro é a de que esforços adicionais em prol da não-proliferação, isto é a adesão ao Protocolo Adicional, serão adotados apenas em contrapartida a esforços de monta na questão do desarmamento nuclear dos cinco "Estados nuclearmente armados" reconhecidos pelo TNP.

⁴⁶ Conforme exposto, dos atuais 193 Estados-membros da ONU, apenas Israel, Índia, Paquistão, RDPC e o recém criado Sudão do Sul não são Estados Partes do TNP (Nota do autor).

Finalizando, cabe ressaltar que tratados e acordos entre Estados não podem ser sustentados sem esforços e sem a vontade política dos seus signatários. A história nos apresenta inúmeros exemplos de tratados, nos quais os Estados Partes ignoraram ou descumpriram suas obrigações pactuadas. No entanto, o controle de armas e o desarmamento nuclear tem avançado neste início da segunda década do século XXI e, portanto, a existência de armas nucleares pode não ser algo irreversível e inevitável.

REFERÊNCIAS

ALMEIDA, Silvio Gonçalves de; MARZO, Marco Antônio Saraiva. A Evolução do Controle de Armas Nucleares. Rio de Janeiro: Ciência Moderna, 2006. 223 p.

BRASIL Ministério da Defesa. Estratégia Nacional de Defesa, 2008. Disponível em: <http://www.defesa.gov.br/projetosweb/estrategia/arquivos/estrategia_defesa_nacional_portugues.pdf>. Acesso em: 02 nov. 2011.

BRASIL Ministério da Defesa. Glossário das Forças Armadas (MD35-G-01). 4. ed. 2007. 274 p.

BRASIL Ministério das Relações Exteriores. Secretaria de Planejamento Diplomático. Repertório de política externa: posições do Brasil. Brasília: Fundação Alexandre Gusmão, 2007, p. 308.

BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado, 1988. 140 p.

BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. Tratado de Tlatelolco. Disponível em: <<http://www2.mre.gov.br/dai/tlatelolco.htm>>. Acesso em: 02 nov. 2011.

BULL, Heddeley. The anarchical society: a study of order in world politics. 2.ed. New York: Columbia University Press, 1995. 329 p.

BUSH, George W. President Delivers State of the Union Address. The White House, Washington, D.C., Jan. 2002. Disponível em: <<http://georgewbush-whitehouse.archives.gov/news/releases/2002/01/20020129-11.html>>. Acesso em: 01 nov. 2011.

CIRINCIONE, Joseph; RAJKUMAR, Miriam; WOLFSTHAL Jon B. Deadly Arsenals: nuclear, biological and chemical threats. 2.ed. Washington, DC: Carnegie Endowment for International Peace, 2005. 490 p.

CIRINCIONE, Joseph; RAJKUMAR, Miriam; WOLFSTHAL Jon B. Deadly Arsenals: Tracking Weapons of Mass Destruction. Washington, DC: Carnegie Endowment for International Peace, 2002. 465 p.

COMPREHENSIVE NUCLEAR-TEST-BAN TREATY ORGANIZATION (CTBTO). Glossary Eighteen-Nation Disarmament Committee (ENDC). Disponível em: <<http://www.ctbto.org/glossary/>>. Acesso em: 01 nov. 2011.

COMPREHENSIVE NUCLEAR-TEST-BAN TREATY ORGANIZATION (CTBTO). Glossary Horizontal Proliferation. Disponível em: <<http://www.ctbto.org/glossary/>>. Acesso em: 01 nov. 2011.

FEDERATION OF AMERICAN SCIENTISTS (FAS). Status of World Nuclear Forces. Disponível em: <<http://www.fas.org/programs/ssp/nukes/nuclearweapons/nukestatus.html>>. Acesso em: 01 nov. 2011.

FUKUYAMA, Francis. O Dilema Americano: democracia, poder e o legado do neoconservadorismo. Rio de Janeiro: Rocco, 2006. 197 p.

GONÇALVES, Williams; SILVA A. Guilherme. Dicionário de relações internacionais. Rio de Janeiro: Manole, 2005. 267 p.

INTERNATIONAL ATOMIC ENERGY AGENCY - IAEA. International Conventions & Agreements: treaty on the non-proliferation of nuclear weapons. Disponível em: <<http://www.iaea.org/Publications/Documents/Infcircs/Others/infcirc140.pdf>>. Acesso em: 01 nov. 2011.

LAFER, Celso. Comércio, desarmamento, direitos humanos: reflexões sobre uma experiência diplomática. 2. ed. São Paulo: Paz e Terra, 2006. 202 p.

NUCLEAR SUPPLIERS GROUP. Participants. Disponível em: <<http://www.nuclearsuppliersgroup.org/Leng/03-member.htm>>. Acesso em: 02 nov. 2011.

NUCLEAR THREAT INITIATIVE (NTI). India Profile. Nuclear Chronology 1974-1975. Disponível em: <http://www.nti.org/e_research/profiles/India/Nuclear/chronology_1974_1975.html>. Acesso em: 02 nov. 2011.

SILVA, Marcos Valle Machado. O tratado sobre a não-proliferação de armas nucleares e a inserção do estado brasileiro no regime dele decorrente. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais)- Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 199f. 2010. Disponível em: <http://www.bdtd.uerj.br/tde_busca/arquivo.php?codArquivo=2060>. Acesso em: 01 nov. 2011.

UNITED NATIONS Member States. Growth in United Nations membership, 1945-present. Disponível em: <<http://www.un.org/en/members/growth.shtml>>. Acesso em: 02 nov. 2011.

UNITED NATIONS OFFICE FOR DISARMAMENT AFFAIRS (UNODA). Status of Multilateral Arms Regulation and Disarmament Agreements. NPT. Disponível em: <<http://disarmament.un.org/TreatyStatus.nsf>>. Acesso em: 02 nov. 2011.

UNITED NATIONS OFFICE FOR DISARMAMENT AFFAIRS (UNODA). Status of Multilateral Arms Regulation and Disarmament Affairs. Antarctic Treaty. Disponível em: <<http://disarmament.un.org/TreatyStatus.nsf>>. Acesso em: 02 nov. 2011.

UNITED NATIONS OFFICE FOR DISARMAMENT AFFAIRS (UNODA). Status of Multilateral Arms Regulation and Disarmament Affairs. Outer Space Treaty. Disponível em: <<http://disarmament.un.org/TreatyStatus.nsf>>. Acesso em: 02 nov. 2011.

UNITED NATIONS OFFICE FOR DISARMAMENT AFFAIRS (UNODA). Status of Multilateral Arms Regulation and Disarmament Affairs. Sea Bed Arms Control Treaty. Disponível em: <<http://disarmament.un.org/TreatyStatus.nsf>>. Acesso em: 02 nov. 2011.

UNITED NATIONS. Review Conference of the Parties to the Treaty on the Non-Proliferation of Nuclear Weapons. Final Document of 2010 NPT Review Conference (Parts I and II). Disponível em: <<http://www.un.org/en/conf/npt/2010/>>. Acesso em: 02 nov. 2010.

USA. Department of Defense. Treaty Compliance: new strategic arms reduction treaty (New START). Treaty Text. Disponível em: <<http://www.acq.osd.mil/tc/treaties/NST/NSText.htm>>. Acesso em: 02 nov. 2011.

Recebido em: 29/10/2011

Aceito em: 29/11/2011

PALESTRA REALIZADA DURANTE O CICLO DE CONFERÊNCIAS INTERNACIONAIS DA ESCOLA DE GUERRA NAVAL NO ANO DE 2011

“PODER MARÍTIMO NO SÉCULO XXI: DESAFIOS PARA UMA FORÇA NAVAL MODERNA”*

Almirante Jean Dufourcq**

Bom dia a todos! Quero, inicialmente, agradecer pela oportunidade de conduzir as reflexões sobre um assunto que interessa a todos nós: a questão do poder marítimo no século 21.

Essa questão, estudada há muito meu país, é hoje de enorme interesse para todos os países litorâneos por ser vital para o século 21.

O que vou apresentar é uma visão pessoal, de pesquisador independente. Não representa a opinião da marinha francesa, tampouco a visão do meu país. É o fruto das minhas reflexões acadêmicas que passo aqui a compartilhar com os senhores.

Para falar sobre os desafios marítimos e suas restrições no início do século 21, organizei esta reflexão em pontos a serem submetidos à vossa consideração e crítica e, ao final, discutirmos, pois nesta área há muito o que se aprender conjuntamente.

Todos sabem que os espaços marítimos cobrem 70% do globo e é isso que faz com que nosso planeta visto do alto seja azul, como relatado de forma bastante poética por astronautas. Sob outro ponto de vista, essas áreas marítimas são como espaços cibernéticos e espaços monetários: são áreas indispensáveis à atividade humana. Contudo, são espaços que não possibilitam a habitação permanente pelo homem. Sua administração é “covarde” no sentido de ser fraca. Essa administração é, muitas vezes, até mesmo inexistente. E é aí que o conflito pode ser gerado e se desenvolver

* Nota dos editores: transcrição de exposição oral sobre o tema.

** Doutor em Ciência Política pelo L'Institute des Hautes Études de Défense Nationale (IHEDN)

sem o conhecimento dos Estados. Conflito esse que pode causar tantos danos quanto os conflitos terrestres tradicionais que conhecemos.

Essas áreas marítimas quando não regulamentadas são vulneráveis aos predadores e cobiçadas por uma série de atividades. Nelas a preocupação atual é o crescimento das atividades criminosas como, por exemplo, o tráfico de drogas no Caribe, por exemplo, e pirataria sob novas formas do Chifre da África até o Golfo da Guiné.

É importante ver também que existem novas soberanias fixando-se no mar, sejam elas funcionais ou locais, que se estabelecem nos mares para explorá-los e, assim, substituindo o princípio da partilha do mar, que pertence a todos, em um novo princípio de “territorialização” do mar distribuído entre alguns.

É bem verdade que essas sempre existiram, não sendo novidade que não são frequentes novas tendências no mar, pois somos apegados a tendências clássicas. Penso que essa tendência leva a enfraquecer o comércio marítimo da globalização.

Diante dessas realidades bem conhecidas, cada um constata agora a importância da conscientização dos desafios para as questões marítimas no desenvolvimento do planeta.

O planeta depende do mar, sabemos, e isso se torna cada vez mais conhecido, mais partilhado, o que impõe o mar como um tema de análise crescente no mundo do pensamento estratégico.

Tratando-se do mar como um espaço e apoio de trocas econômicas vitais, dos oceanos como reservatórios de riqueza, fonte de energia, base alimentar, até abrigo da biodiversidade, não se pode mais ignorar que o mar é considerado como vital para o desenvolvimento humano.

Assim, é notório que essas áreas marítimas estão sendo cercadas de cuidados novos, seja para defender ou reduzir as vulnerabilidades das atividades nelas realizadas, seja para a segurança das áreas marítimas que estão sujeitas a riscos ou exploração mais agressiva das riquezas do mar para seu próprio benefício.

Enquanto isso, um debate internacional se desenvolve acerca da necessidade de se assegurar que o comércio internacional tenha um fluxo regular e que seja suficiente para sustentar a atividade econômica. Esse debate traz em seu bojo a responsabilidade de se proteger as linhas de comunicação marítimas e passagens sensíveis para fins de divulgar as informações, acompanhar e desenvolver uma nova solidariedade entre as autoridades marítimas diante do perigo de crimes de toda a natureza.

Não se pode ignorar, por exemplo, os orçamentos navais cada vez

maiores, especialmente no que é por vezes denominado como “sul da Ásia”. À medida que os orçamentos navais na Ásia aumentaram, as marinhas de países em desenvolvimento organizaram-se e tornaram-se marinhas emergentes, pois esses países precisam de energia e matérias-primas que passam pelo mar e o poder marítimo naturalmente acompanha o surgimento de um novo desenvolvimento.

A resultante responsabilidade para esses países obriga-os a desenvolver uma estrutura naval compatível que lhes seja possível sustentar o que, afinal, é uma característica das forças navais, ou seja, a capacidade de manobra política e estratégica nos espaços oceânicos que são dadas pelas forças navais.

O meu país, além de ser litorâneo, tem ainda territórios ultramarinos em todos os continentes. É por isso que, há muito, pensamos sobre essas preocupações com vistas a analisar as diferentes dimensões da responsabilidade marinha.

Trata-se ainda do que chamamos de ação do Estado no mar, perto do território nacional; da proteção, do monitoramento dos fluxos econômicos ou da projeção, quando necessário, das forças expedicionárias pela via marítima.

Outrossim, trata-se da relação entre o espaço sideral e os oceanos, no que um dos nossos teóricos da Academia da Marinha Francesa, o Almirante Boueri, trabalhou muito neste espelho duplo: espaço e oceano, duas extensões que possuem características comuns e estão vinculados pelos mesmos requisitos.

Tratando-se também da mesma forma da questão da autoridade - ou administração - marítima, encarregada de regular as atividades no mar. Sabemos há muito da necessidade de ser dada uma verdadeira dimensão marítima à nossa estratégia geral de segurança, e que as grandes atividades das forças navais no mar, para garantir a sobrevivência e liberdade de circulação, serão sempre de monitorar, cooperar, intimidar e obrigar, se necessário.

Todo esse intróito teve por propósito homogeneizar a visão acerca de estratégia marítima. Para aprofundar, vou apresentar quatro pontos. Tratarei a respeito de idéias gerais, pois fui formado pela ciência política que é também a ciência das idéias gerais e não vou dar-lhe, nem infligir excesso de números, dados econômicos ou dados estatísticos. Tenho certeza que na sua bela Escola de Guerra Naval os senhores têm base de dados, os quais os senhores fundamentam as suas análises.

Os quatro pontos que eu gostaria de apresentar são os seguintes:

Primeiro, acredito que estamos vivendo tempos estratégicos novos. Eu lhes disse que nada é realmente uma novidade no mar; porém estamos

vivendo um momento particular na história da estratégia e gostaria de tentar convencê-los.

Segundo, gostaria de refletir sobre as dimensões marítimas do século 21.

Terceiro, gostaria de detalhar os problemas, desafios e necessidades oceânicas.

Com quarto e último ponto, apresentarei uma conclusão delineando as responsabilidades marítimas modernas.

Ressalto que isso é uma tese, haja vista ser eu um pesquisador. Por isso ficarei feliz em conhecer as vossas reações. O trabalho que proponho é mais acadêmico do que um trabalho técnico ou operacional.

Voltando ao primeiro ponto, acredito que estamos vivendo novos tempos estratégicos como vou tentar demonstrá-lo.

Na verdade temos hoje três grandes desafios: Desafios de tal amplitude que mudam em grande parte, a estratégia. Desafios que são familiares, mas nesta apresentação, eu gostaria de mostrar como eles mudam a estratégia.

Estes desafios são os da demografia, da ecologia e da economia. Acredito que são os reais pontos de debate do início do século 21.

A demografia passa por uma verdadeira revolução no nosso planeta desde as últimas décadas. Décadas que realmente mudaram a geoestratégia e a geoeconomia do nosso planeta. Por quê?

Simplesmente porque, desde que nasci (e a maioria dos senhores também), a população do planeta quase triplicou e os instrumentos que criamos para organizar o mundo, na gestão dos fluxos, das tensões, das fraturas, agora se encontram em dificuldade por causa da amplitude dos problemas criados por essa revolução demográfica.

Essa revolução demográfica é, naturalmente, cada vez mais estudada, conhecida, dominada, analisada, mas o que é hoje menos aprofundado é o real mapa do mundo que a demografia representa.

Os desenvolvimentos das consequências dessa revolução demográfica ainda estão diante de nós, existem partes do mundo que se entulham, e no geral o planeta continua a se encher. Somos agora 7 bilhões e aguardamos mais 2 bilhões de pessoas.

Daqui até à metade deste nosso século o planeta terá que acomodar mais 2 bilhões de pessoas, quais serão distribuídos principalmente sobre os continentes que não são o seu, nem os nossos, são a África e Ásia. Estes concentrarão a maioria dos recém chegados e continuarão a preencher o planeta, mas também a mudarão os pontos de equilíbrio.

Acredito que a conscientização deva integrar-se essa à visão estratégica.

Isso é uma necessidade absoluta, especialmente aqui no Brasil onde estamos aproximados geograficamente, e também no que se refere à geografia humana, do continente africano que continua sendo a principal área de crescimento demográfico relativo. Em 1972, se bem me recordo, o continente africano tinha a mesma população que o continente europeu, ou seja, cerca de 370 milhões de habitantes; agora temos na África uma perspectiva de 1,6/1,8 bilhões de pessoas o que, na metade do nosso século é muito significativo.

Para finalizar o primeiro ponto, essa revolução demográfica vai redesenhar no nosso mapa, novas áreas cheias e outras vazias, novas fronteiras e novas áreas de transição entre as partes muito preenchidas e aquelas vazias.

Por exemplo, um caso estudado, e bem conhecido, é a Sibéria. A Federação da Rússia, que conta com uma população 142 milhões, dos quais 83% vivem no oeste de Ural, o que significa que no leste não há quase ninguém. Isso acarreta uma série de problemas de estabilidade e de conexões econômicas nesta região. Então, que devemos nos preparar melhor para considerar o impacto dessa revolução demográfica.

O segundo desafio é o da ecologia, o centro das atenções. Esta é uma questão importante, mas este desafio transmite dois fenômenos que ainda não estamos acostumados.

No fenômeno da escassez de recursos naturais do planeta, sentimos que perdemos o que nós mesmos descobrimos, porque precisamos deste planeta para viver. Nesse espectro, a insuficiência de fontes de energia, matérias primas e alimentos criará uma espécie de mal estar no mundo, uma preocupação que provoca uma tensão entre parte dos atores da globalização.

Com a ameaça de escassez pairando, há que se debater o tema de forma mais profundo, dentro da idéia de progresso indefinido, uma vez que não temos certeza absoluta dos limites do progresso humano.

Alguns acreditam que já fomos longe demais no desenvolvimento do planeta e temos que ser menos ambiciosos. Por um lado, a questão da escassez e da preocupação a respeito do progresso universal está agora profundamente enraizada na opinião pública, mudando o conceito de conflito.

Esses elementos estruturam profundamente o futuro, porque o espectro da escassez cria novas necessidades e novas preocupações, sendo também um dos motivadores para o deslocamento de massas de pessoas. O comportamento humano será sempre buscar em outro lugar o que não temos em casa. Além disso, o espectro da escassez cria movimento estratégico, porosidade nas fronteiras e uma vibração na preocupação que nós conhecemos.

Como disse, vivemos realmente em novos tempos que induzem o fim

do progresso indefinido apresentado por alguns. É um verdadeiro fenômeno de interferência e perturbação, porque o progresso é o motor da construção dos povos e do desenvolvimento do planeta.

A idéia de que estamos dentro do ciclo de um sistema que não tem início e nem fim, é baseada em filosofias diferentes da nossa, do mundo ocidental, que traçam uma linha reta entre um ponto Alfa e um ponto Ômega alinhando países avançados e países atrasados na mesma linha, avançando na mesma direção. Nas filosofias provenientes da Ásia, em particular, existem visões mais circulares, do reinício, das visões espirais. Penso que esses pontos devem ser olhados de perto e temos que estar cientes que esta “ecologia” consiste na melhor preservação do planeta para vivermos melhor. Contudo, é preciso ter cuidado, pois essa é uma filosofia que poderia nos levar a abdicar do progresso que é algo de novo.

O terceiro desafio é, naturalmente, uma consequência dos dois primeiros: os mercados. Mercados de massa, existentes agora em nosso planeta, em outras palavras, economias que são baseadas em mercados de massa, nos quais os produtores e os consumidores não estão próximos e que, entre eles existem extensões de fluxos significativos, simplesmente por razões de normas sociais da capacidade de produção. Na nossa visão, isso é elemento de tal amplitude que atrapalha o desenvolvimento do planeta. Esses são desafios de maior importância na globalização.

Examinando um pouco mais detalhadamente, veremos que esses são desafios para as populações e para as estratégias do século 21. São questões bastante perturbadoras. Basicamente, a questão central que todos indagamos é:

- caminhar para uma fusão dos 9 bilhões de pessoas na mesma estrutura, por aproximação sucessiva, por transformações na ordem que conhecemos no fim da Segunda Guerra Mundial; ou

- caminhar em direção à uma fragmentação?

Fusão e fragmentação do planeta? Esta é a questão central que coloco nesta primeira parte no que se refere aos novos tempos.

A fusão poderia estabelecer uma governabilidade no mundo, com uma simples reorganização das forças. Seria abrir espaço uns para os outros e cada um teria sua quota de governança global, na tentativa de considerar melhor a diversidade da riqueza dos povos, suas experiências e culturas. Seria um mundo em que a reorganização preservaria a unicidade. Todos nós teríamos o mesmo sistema, simplesmente teríamos redistribuído as classes. Redistribuindo as tarefas, há uma nova estratégia única.

Há também outra possibilidade a fragmentação. E estamos hoje entre esses dois sistemas. Isso traria uma competição acirrada, um verdadeiro

motor da fragmentação do planeta. Teríamos, cada vez mais, interesses divergentes, cooperações antagônicas, críticas, e reencontraríamos as raízes antigas de afirmar os nossos interesses, uns contra os outros, e criaríamos novas fraturas, como estão registradas na história e na geografia. O planeta não é naturalmente único.

Esta dúvida entre fragmentação ou fusão é uma questão importante para que os parceiros reflitam na elaboração do seu pensamento estratégico. Esta é a minha primeira colocação, e espero ter lhes convencido de que vivemos nos tempos, novas eras.

Voltarei agora a falar sobre o mar. Estamos assistindo ao surgimento de um fato: o oceano dando uma dimensão real ao planeta no século 21.

Sabemos que é uma nova dimensão. Estamos nos conscientizando de que, sendo o mar uma infraestrutura do planeta, todos nos tornamos clientes na maneira de dele usufruirmos. Tornando-nos clientes, viramos dependentes do mar.

Para ilustrar esta questão, usarei três observações básicas.

Primeira, assistimos a uma verdadeira explosão do tráfico marítimo.

Segunda, o mar se revelou como verdadeiro reservatório de riquezas, portanto um reservatório econômico.

Terceira, a tendência de territorializar os mares relacionando à noção de livre tráfego e do comércio nos mares.

Essas três observações não são muito criativas, e os senhores tem conhecimento delas aqui na Escola de Guerra Naval, porém, tentarei evidenciar-las e assim articulá-las para mostrar como isso traz uma verdadeira dimensão marítima ao século 21.

Será que é necessário explicar que explosão do tráfico marítimo é relacionada ao fato de que a globalização e a facilidade de transitar criou um certo circuito econômico no planeta a fim de alimentar os 7 bilhões de habitantes, e que necessitam de uma nova estrutura real para gerenciar as trocas.

Carece também de levar em consideração uma realidade da qual voltarei a falar.

Hoje, todas as populações do planeta se aproximam das costas marítimas, para se abastecer, se alimentar e trabalhar.

A globalização multiplicou de forma escancarada o transporte dos grandes volumes, das matérias primas, dos produtos industriais e assim foram estabelecidas tantas artérias vitais - linhas de fornecimento/abastecimento que são primordiais e estratégicas para o desenvolvimento dos diversos países.

Estas linhas de abastecimento/fornecimento viraram as reais artérias da globalização. Ainda, as técnicas de fluxos expuseram toda a vida pública, industrial, sua atividade - o comércio -, a uma total dependência das vias marítimas.

Como vimos, os lucros de produção, motor da atividade econômica, levaram as empresas a construir embarcações de tamanho monstruoso. Cruzamos hoje em dia com embarcações que jamais poderíamos imaginar 30 anos atrás.

Avaliam-se também novos circuitos, novas vias, novas rotas. Sabemos que o Canal do Panamá será duplicado, o que irá mudar bastante as relações entre o Brasil, a Ásia e a China. Ainda está em pauta a maneira de aproveitar o estreito Bósforo, ligando o Mar Negro ao Mediterrâneo de forma mais eficiente.

Hoje a Passagem do Nordeste no Ártico é muito analisada. Os chineses apresentam mapas marítimos impressionantes demonstrando como ligar os mercados consumidores da América e da Europa, passando pelo Pólo Norte, e provando as vantagens além dos ganhos de milhas como das semanas inteiras de trajeto.

Tudo evidencia que hoje, sob nossos olhos, surge uma nova realidade que vai continuar se reforçando nas décadas a seguir. Acredito que a atividade nômade dos homens circulando pelo mundo vai crescer usando, principalmente, os espaços marítimos. Este é um desenvolvimento considerável.

Porém, no que diz respeito à segunda observação, não existe a atividade nômade, tampouco a atividade estatal dos homens. O mar é fonte de riqueza, reservatório de crescimento.

Percebemos que algumas das antigas concentrações de matérias primas e de energia da terra estão em processo de esgotamento, a extensão das fronteiras marítimas implica em prazos, custo da tonelada transportada e no custo do frete que sofre grandes alterações. Isso prova que temos que buscar no mar, nas proximidades dos nossos territórios, as matérias para nossas próprias necessidades.

O setor petrolífero em alto mar tem crescido significativamente, ao largo da costa da África e aqui mesmo no Brasil. Acredito que seja na proximidade do mar que as riquezas disponíveis hoje sejam importantes para os países ribeirinhos.

Durante a preparação desta conferência pesquisei a questão dos minerais, cascalho e areia; descobri que a areia é mais fácil de ser retirada do mar do que da terra, com menor custo econômico. Vi também que o ouro e os metais pretos são igualmente mais fáceis de serem retirados do

mar, onde há menos problemas. Temos realmente novas riquezas e cada um tem consciência disso.

Questiona-se hoje qual é o real potencial das riquezas acessíveis ao homem e tentando avaliar a importância das possíveis acumulações minerais.

Mas não existem apenas as riquezas mineiras. Há também a piscicultura, o turismo, a energia, novas formas de exploração marítima em desenvolvimento crescente.

Estes desenvolvimentos velozes trazem novos atores. Para exemplificar, na semana passada, foi abordado na mídia francesa o surgimento de uma turbina, uma grande roda com pá no fundo do mar que vai produzir energia elétrica, será na Bretanha nas próximas semanas e teremos uma central que irá produzir energia a partir do mar, com uma capacidade instalada de 0,5 megawatts. Eis o mar como fonte de energia.

Em outro exemplo, temos o Pólo Norte e sua geologia classificada como milagrosa, onde sabemos estão 30% das reservas conhecidas de petróleo. Há um verdadeiro tesouro geológico que, aliás, pertence pela metade à Rússia. Pequeno exemplo, grande exemplo: turbina, Pólo Norte.

De fato, a área marítima não está totalmente explorada ainda, tratando-se de uma verdadeira aglomeração de riquezas. Obviamente, no dia de amanhã nosso planeta possuirá um pulmão marítimo.

Para concluir, abordaremos a terceira observação no ponto: a territorialização dos mares. Há uma nova dinâmica no desenvolvimento do comércio marítimo transoceânico. E as perspectivas de crescimento interno que as riquezas contidas no fundo mar prometem, cria uma nova tendência na apropriação dos mares, para se ter o uso ou preservar a exploração e evitar-se o desperdício.

De fato, há uma territorialização marítima a caminho que visa preservar esse capital. Para concluir este tópico, podemos afirmar claramente que os mares se tornaram verdadeiras infraestruturas do desenvolvimento econômico mundial além da atividade humana.

Empresas instalam-se no mar para facilitar as atividades marítimas, facilitar a vida do homem no mar. Há um grupo francês chamado Bourbon que hoje tem essa capacidade de facilitar todas as atividades marítimas em alto mar.

Eu acho que essa tendência é irreversível e que temos agora, diante de nós uma verdadeira globalização da qual o mar tornou-se um tema central.

Meu terceiro tópico é sobre estes desafios globais e a nova dimensão marítima no planeta, ou seja, os desafios e as necessidades oceânicas.

Pelas visões que lhes apresentei, não é exagero afirmar que o destino do planeta dependerá da indústria marítima e que parte do destino do século 21 acontecerá no mar.

Mas também é necessário notar que existe uma grande vulnerabilidade nas áreas marítimas, não só porque elas atijam o desejo de posse, como também porque é agora necessário se organizar para explorar.

Apresento a seguir três pequenas linhas de pensamento.

Na primeira linha, o espaço marítimo passa a ser o sexto continente, absolutamente vital para o equilíbrio da globalização.

Na segunda linha, o meio-ambiente marinho é decadente nos dias de hoje, sendo atacado por uma série de situações. É necessário protegê-lo portanto.

Na terceira linha, a proteção dos oceanos e a atividade marítima se tornarão certamente uma atividade coletiva e o Sexto continente, o mar, é vital para a globalização.

Daqui a menos de 10 anos, 70% da população mundial, aproximadamente 5 bilhões de pessoas, habitarão a uma proximidade imediata das costas marítimas e 1/4 da humanidade, pelo menos 2 bilhões de pessoas, dependerão diretamente do mar para se alimentar.

Cerca de 500 milhões de trabalhadores do nosso planeta estarão envolvidos em alguma atividade marinha ou em algo parecido. Estes são pontos muito importantes.

Como dissemos anteriormente, 90% das reservas de petróleo e 84% das reservas minerais são oceânicas. Sabemos também que 80% dos transportes de mercadorias se fazem pelo mar. Percebemos, portanto que a globalização não poderá desenvolver-se se os espaços marítimos não forem controlados e monitorados.

Sabe-se que os espaços marítimos absorvem 80% do calor e 20% do gás carbônico. Os oceanos desempenham um papel extremamente regulador para as condições ambientais do planeta.

Os senhores sabiam que a biodiversidade, tão importante para a sobrevivência das espécies, encontra seu agente regulador nas profundezas do mar?

Portanto, temos agora uma realidade que faz com que a globalização exija uma regulamentação adequada das atividades marítimas, e em prol dessa regulamentação devemos pensar em um controle que é vital, não apenas para o controle do comércio, mas também para a regulação geral das atividades econômicas em nosso planeta.

A segunda linha segue sobre a degradação rápida do meio-ambiente

marítimo. Nós não somos necessariamente testemunhas, pois não vivemos no mar, apesar de sermos marinheiros, temos por costume de cruzar os mares, não de permanecer neles.

Hoje existem quatro fatores técnico-mecânicos que degradam os oceanos:

- o aquecimento global;
- sobre-pesca;
- a poluição; e
- a proximidade das costas e seu impacto para os mares e para as águas costeiras decorrente da ação do homem e seus dejetos (afluentes agrícolas, por exemplo).

Sabemos que o risco ambiental também está se desenvolvendo, ampliado pelas instalações em alto-mar, o que nos reporta ao que aconteceu no Golfo do México no ano passado. O mar foi literalmente agredido por este acidente técnico no alto mar.

Sabe-se que a extração dos minerais raspando o fundo do mar começa a trazer metais pesados e que começamos a poluir a água do mar. Vemos claramente que a atividade industrial tem um impacto sobre os mares e os mares estão em degradação.

Assistimos também, na degradação do ambiente marítimo, a uma espécie de nova corrida do ouro para ocupar ou explorar os mares, aqueles mais rentáveis. Vemos que os Estados estão sujeitos a essa discussão, sobre a delimitação de áreas marítimas para o benefício de suas próprias atividades. Hoje, por exemplo, um problema importante ocorre em torno do Pólo Norte, com a delimitação das áreas ao redor do Pólo Norte.

Vemos também uma dificuldade surgir nas Coreias: a delimitação das águas marítimas entre as mesmas Coreias. Vemos ainda a dificuldade entre a China e o Vietnã sobre o “Mar da China Meridional”.

Degradação mecânica dos oceanos, as atividades humanas, as competições em conflito, estes são os fatos sobre os quais temos de refletir para repensar na preservação do meio ambiente marítimo.

Última linha - proteger os oceanos e regular sua exploração torna-se uma prioridade coletiva. Essa prioridade deve ser de consenso pelos países que são mais dependentes do mar; regulamentar a pesca limitando as camadas superficiais, por exemplo. Controlar a exploração dos hidrocarbonantes e dos minerais e multiplicar áreas marinhas protegidas são novas exigências coletivas.

Como fazer? Quem faria? Como se organizar? Estas são grandes questões.

Existem três níveis para essas ações: local, regional e internacional. Isso

é o que podemos dizer sobre os desafios, problemas, limitações e obrigações que tornam o mar um espaço marítimo para proteger, um bem comum a compartilhar, um ator-chave no desenvolvimento da atividade regional.

O meu último tópico, que é também a minha conclusão, versa sobre delinear as responsabilidades marítimas modernas que estruturam o poder marítimo.

Lembro-me que me pediram para discursar sobre o poder marítimo, mas este longo desvio pelo qual passei para lhes explicar esses os novos tempos, a realidade de assuntos e restrições marítimas, leva à questão do poder marítimo moderno sendo este o tema do meu discurso desta manhã.

Acredito que a análise que me levou até este ponto hoje permite dizer que a poder marítimo é uma necessidade, devendo ser uma combinação ao mesmo tempo da defesa dos interesses de seu país e das responsabilidades regionais, territoriais e internacionais.

Sabemos bem como defender os nossos interesses no mar com as forças navais. Sabemos bem quais são as missões que caracterizam estas forças navais.

O Almirante francês Hubert Boinville descreveu estas missões em um livro chamado “A Guerra no Mar, Batalhas Navais”, muito interessante. Ele distingue duas coisas:

- o apoio pelo componente marítimo das operações em terra, quando as forças navais apóiam a ação militar terrestre; e
- as batalhas navais como sendo uma continuação da atividade militar terrestre.

Em um caso, trata-se do apoio que carecem as operações terrestres para serem capazes de transportar, abastecer, invadir ou ao contrário, bloquear o adversário.

No outro - defender os interesses marítimos - a situação é um pouco diferente: é preciso ser capaz de fazer inúmeras combinações de movimentos e meios possíveis, para assegurar um controle dos mares aonde é essencial para defender seus próprios interesses. Assim, estamos falando de atividades puramente navais que são necessárias, de forças navais que atuam para defender os interesses diretamente marítimos.

Na realidade, perante essas duas atividades, eu acredito que a potência marítima necessita das forças navais, principalmente para garantir a defesa dos interesses no mar, e principalmente para a ação naval pura.

Essa é a tese que defendo e apoio diante dos senhores: o domínio dos mares é necessário, porém não pautado no suporte da operação terrestre. Eu acredito ser hoje essa, a característica das forças navais.

O controle militar da atividade no mar exige marinhas oceânicas, tenho certeza de que o Almirante Vichot também falará a respeito, é uma idéia que defendemos na França, tanto no meio acadêmico como na esfera política.

Eis algumas idéias sobre essa colocação.

Primeira abordagem: as forças navais são utilizadas para realizar missões do Estado no mar, para exercer a autoridade do Estado e a soberania nacional.

O Estado realiza missões de policiamento na zona costeira e contígua, e elas são essenciais para a proteção dessas abordagens, tratando da preservação dos bens e pessoas, ainda da pesca, da poluição, ou, mais comumente, da repressão às atividades ilegais.

Esta atividade policial mostra que uma polícia do mar requer meios especializados de vigilância costeira, de polícia marítima, de assistência e de intervenção em áreas muitas vezes imensas.

Nesta área, as tarefas do Estado são de monitorar, reprimir, cooperar, intimidar e de lutar se necessário, mas isso não é suficiente.

Também precisamos ir para o mar aberto, à distância, exercer monitoramento, presença, mostrar a realidade da soberania nacional e seus interesses. Isto é importante.

A segunda abordagem é a importância da organização terrestre. Nós não controlaremos uma atividade marítima se não tivermos em terra uma verdadeira estrutura para a coordenação. O mar é controlado a partir da terra. E essa área requer uma grande estrutura de coordenação, com interpenetração administrativa entre as estruturas puramente navais, estruturas jurídicas e administrativas, encarregadas de aplicação o direito e a lei, acrescida também de capacidade de proteger e prevenir.

Na França refletimos sobre isso profundamente, buscando fórmulas, observando outras experiências, vislumbrando uma nova maneira de organizar tudo isso em uma função chamada "Guarda Costeira". Mas isso ainda não é suficiente. Não basta ter meios policiais das costas marítimas, capacidade de monitoramento em alto-mar. Não é suficiente ter uma bela estrutura administrativa bem coordenada; é preciso também cooperar em nível regional.

Qualquer potência marítima deve ter sua parcela de monitoramento e regulamentação do tráfego econômico em sua área imediata de interesse, seja ela costeira, exclusivamente econômica, ou seja, nas abordagens estreitas de tráfego internacional.

Esta atividade exige uma grande coordenação e parceria marítima, capacidade de expressar interesses comuns e também para estabelecer

procedimentos de cooperação e toda uma série de regulamentação com os parceiros. A dimensão regional é algo extremamente importante.

Neste momento de conclusão, sei que deixei conscientemente muitas portas abertas acerca de questões e reflexões acerca dos novos tempos e eras; os novos desafios; as novas restrições; novas dificuldades; e até novas potências marítimas.

Aqui no Atlântico Sul, constata-se um fato: estamos em um espaço marítimo que não apresenta nenhuma organização de segurança coletiva para os seus ribeirinhos, que não tem estrutura; nós nos conhecemos e nós nos frequentamos, mas não há grandes estruturas nem relações regulares entre a América do Sul e o Oeste Africano. Reparamos que esta região ainda é uma área em que o poder naval deve continuar a se organizar; o comércio marítimo deve continuar a se estruturar, e há uma necessidade real de cooperação entre os países ribeirinhos ao Atlântico Sul para tomar parte da governança global, que é necessário a fim de regular o tráfego de que falei há pouco, ao afirmar que eles são essenciais para a realização da globalização.

A governabilidade de um planeta de sete bilhões de pessoas requer, obviamente, novas potências marítimas, de novas formas comprometidas ao mesmo tempo no controle e na segurança dos interesses no mar, mas também na participação das responsabilidades coletivas.

Esta é a mensagem que deixo aqui como pesquisador, repetindo que não é a posição do meu governo, mas é a minha reflexão, feita há algumas semanas, na preparação desta conferência.

Peço desculpas se a minha abordagem não esteve à altura da importância deste evento, mas espero que os senhores tenham me entendido de alguma forma. Agradeço a todos pela atenção, e, finalizando, terei prazer em desenvolver todos os pontos despertados nesta apresentação por ocasião do período de debates.

Obrigado.

Recebido em: 06/09/2011
Aceito em: 29/11/2011

ALMIRANTE NELSON, O HOMEM QUE DERROTOU NAPOLEÃO

VIDIGAL, Armando. *Almirante Nelson, o homem que derrotou Napoleão*. São Paulo: Contexto, 2011.

Ricardo Pereira Cabral*

A coleção “Guerreiros” visa apresentar ao leitor brasileiro biografias de grandes guerreiros da História, suas trajetórias, conquistas e estratégias. Não por acaso o capítulo sobre os grandes comandantes navais inaugura-se com a obra “Almirante Nelson, o homem que derrotou Napoleão” (Editora Contexto, 288 páginas). Esse foi o último livro do Vice-Almirante, historiador, estrategista Armando Vidigal. A obra é uma biografia do grande herói britânico Horatio Nelson (1758-1805), considerado um dos maiores almirantes ingleses de todos os tempos e conhecido pela derrota imposta a marinha francesa e espanhola na Batalha de Trafalgar (21 de outubro de 1805) que consolidou a hegemonia britânica nos mares. Nelson pagou com a vida a conquista de sua mais importante vitória. Nada mais honroso para um herói do que ir ao encontro da morte, o sacrifício pessoal para obter a vitória decisiva sobre as forças que ameaçavam sua pátria. Uma morte gloriosa que deu status de mito a esse grande marinheiro. Nada mais justo e coerente com o período e com a personalidade do biografado. Nelson é sem dúvida o arquétipo do herói romântico.

O autor começa a biografia pela Batalha de Trafalgar e narra a morte do principal personagem sem concessões ao sentimentalismo. Os traços da personalidade e do caráter do herói vão sendo desdobrados ao longo dos doze capítulos da obra de Armando Vidigal. Leitura fácil e prazerosa para aqueles que desejam conhecer melhor o personagem, apreciam ou se iniciam na história naval. O livro contém informações, na exata proporção dos detalhes, sobre as peculiaridades da navegação a vela, dos navios de guerra, armamento, principais táticas de combate e estratégia naval britânica no período de vida do biografado.

A precisão do conhecimento histórico fica claro quando Vidigal nos oferece um amplo painel da conjuntura do período, ao abordar uma

* Professor de História Contemporânea da UGF. Graduado e Mestre em História (UFRJ). Doutorando no PPGHC (UFRJ). Membro do IGHMB.

determinada fase de vida de Nelson e a contextualiza, ou seja, relaciona-a com os acontecimentos que envolvem o Império Britânico no sistema internacional e suas repercussões no ambiente interno, conforme os melhores textos biográficos. O autor demonstra em vários trechos seu profundo conhecimento sobre a historiografia do biografado citando os principais autores como John Sugden e John Masefield entre outros. Em sua obra Vidigal faz comparações, reparos e citações, baseadas nas cartas de Nelson e de seus contemporâneos, demonstrando a profundidade de sua pesquisa.

Como oficial de Marinha que conheceu muito bem seu ofício, Vidigal descreve as principais batalhas (Trafalgar, Cabo de São Vicente, Nilo e Copenhague) de Nelson de maneira a proporcionar ao leitor uma boa idéia de como era o combate naval do período, as manobras realizadas, analisa o processo de tomada de decisão, as características de comando, as estratégias das campanhas e a crença na “batalha decisiva”. A preocupação do Almirante Nelson em se aconselhar com os subordinados, informar quais eram seus objetivos e como planejar o engajamento do inimigo, foi sempre sua marca principal. Esse procedimento dava às forças comandadas por Nelson um padrão de ação que se mostrou muito eficiente durante toda a campanha. Tal providência se fazia necessária tendo em vista a dificuldade de comando e controle com os meios disponíveis na época (bandeiras, foguetes etc.) e do próprio ambiente de combate no mar. Samuel Hood (1724-1816) foi o modelo de Nelson com quem compartilhava as várias concepções e conceitos sobre a Guerra naval. Vidigal também nos fornece uma boa descrição dos principais navios comandados pelo ilustre Almirante britânico, como Agamenon, o Captain, Theseus, Vanguard e o Victory (ainda hoje no serviço ativo na Royal Navy).

Vidigal apresenta com precisão os efeitos de uma batalha naval, os navios alinhados lançando canhões de seus bordos e as manobras utilizadas a fim de destruir o inimigo. Os britânicos mais hábeis e bem treinados concentravam o fogo sobre o bordo do navio, provocando uma enorme quantidade de grandes farpas de madeira voando pelos conveses, provocando muitas mortes e mutilações. Era um cenário de horror. As mortes em consequência dos combates eram numerosas não só devido aos ferimentos, mas também devido à precariedade da medicina da época.

Ainda na área das operações militares, Nelson realizou diversas operações anfíbias, mas segundo Vidigal, não compreendia muito bem as diferenças entre a guerra no mar da realizada em terra daí as críticas a algumas operações que comandou. Com relação aos combates travados entre navios e as fortalezas, o autor faz importantes comparações com as operações realizadas pela Marinha do Brasil durante a Guerra do Paraguai.

As características da personalidade de Nelson são apresentadas sem concessões, o Homem está lá com todas as virtudes, suas idiossincrasias e fraquezas. Era religioso, carismático, bravo, leal, dedicado, consciencioso, competente, determinado, disciplinador e obstinado. Em combate se mostrou audaz, intrépido e corajoso. O Almirante tinha plena consciência de sua popularidade e sabia desempenhar, com a mesma competência nas batalhas, as tarefas políticas que lhe eram atribuídas. Admirador da beleza, Nelson se casou com Frances Nisbet, foi amante de lady Hamilton, além disso, existem insinuações de seus contemporâneos de que teve outros relacionamentos amorosos. O Almirante era bastante vulnerável aos aduladores, pois necessitava atenção, elogios e afeição das pessoas. Tendo em vista essa faceta, Nelson se utilizava da imprensa para divulgar seus feitos e dar sua versão dos combates. Esse comportamento também pode ser explicado em razão do fato de que muitas vezes os comandantes procuravam enaltecê-los ao invés daqueles que verdadeiramente contribuíram para a vitória em combate. As guerras da revolução serviram para extravasar seu preconceito contra os franceses, a quem devotava ódio e desprezo profundo. Cabe aqui ressaltar que Vidigal aborda todas as facetas de Nelson sem resvalar no baixo nível do sensacionalismo, e nem procurar denegrir a imagem de seu personagem tão comum nas biografias atuais.

O autor em vários trechos chama a atenção aos exageros ou a precocidade de determinadas habilidades atribuídas a Nelson em outras biografias, conferindo-lhe uma dimensão mais humana, sem deixar de ressaltar suas qualidades comprovadas em outras obras ou em relatos de seus contemporâneos ressaltando sua competência profissional, seu conhecimento naval, fruto da boa formação que teve e de suas qualidades pessoais. Nelson iniciou sua vida no mar como aprendiz. A formação dos oficiais da época era feita no dia-a-dia da vida a bordo, a partir de uma base teórica e prática. Vidigal chama atenção para as particularidades das promoções na marinha britânica do período, já que não bastava o conhecimento e competência, mas também “interesse”, ou seja, as redes de relações pessoais que redundavam em influência fundamental para se atingir os postos mais elevados e os bons comandos.

A vida no mar, pelo menos para aqueles que sobreviviam, podia render aventuras e fortuna advindas dos butins. Mas existia outro lado: as doenças como o escorbuto, tifo e a tuberculose matavam três vezes mais do que os combates devido às péssimas condições de vida (insalubridade, alimentação etc.) a que eram todos submetidos e as intempéries. A rotina a bordo de um navio de guerra era estafante, havia muito trabalho duro e penoso,

além disso, era um labor perigoso, pois aconteciam vários acidentes, mesmo sem entrar em combate. A tripulação era muito heterogênea e só com muito esforço, dedicação e treinamento tornava-se eficiente. A disciplina era rígida e previa castigos físicos como as chibatadas ou o enforcamento para crimes como o motim, mas era fundamental para o bem-estar geral e o bom funcionamento do navio. Nelson apesar de disciplinador, não era rígido demais, suas tripulações o estimavam.

Boa leitura!!!

INSTRUÇÕES AOS AUTORES

A Revista da Escola de Guerra Naval é um periódico semestral, especializado em assuntos de Defesa, editado pelo Centro de Estudos Político-Estratégicos (CEPE). Publica, prioritariamente, trabalhos originais e inéditos, que contribuem para o estudo do aperfeiçoamento e a evolução do pensamento político-estratégico naval brasileiro.

COMPOSIÇÃO E ENCAMINHAMENTO DOS TRABALHOS

A Revista só aceitará trabalhos inéditos, não sendo permitida a sua apresentação simultânea em outro periódico, relacionados a assuntos de Defesa em Geral, nas áreas de Ciência Política, Geopolítica, Estratégia, Relações Internacionais, Direito Internacional, Gestão e outras correlacionadas.

Após o recebimento do artigo, será enviado um e-mail acusando o recebimento do mesmo, de modo a dar partida ao processo de seleção.

Os artigos não devem exceder 9.000 palavras e devem ser enviados em duas versões, no formato word, sendo que uma delas não deve conter nenhuma referência que possa identificar o autor.

Para artigos com autoria múltipla, é necessário informar a ordem de apresentação dos autores e declaração de cada um autorizando a publicação.

Os artigos, que cumprirem as normas acima, passarão por um processo de avaliação por pares, sem que os revisores tenham acesso ao nome do autor (blind peer review). Ao fim deste processo, o autor será notificado via e-mail de que seu artigo foi aceito (ou não) e que aguardará a primeira oportunidade de impressão.

A revista se reserva o direito de efetuar nos originais alterações de ordem normativa, ortográfica e gramatical, com vistas a manter o padrão culto da língua, respeitando, porém, o estilo dos autores.

A revista, também, se reserva o direito de traduzir os artigos enviados pelos autores e aprovados para publicação na respectiva língua da edição da mesma, realizando os ajustes necessários.

As opiniões emitidas pelos autores dos artigos são de sua exclusiva responsabilidade

Os direitos autorais dos artigos ficam reservados à revista da Escola de Guerra Naval, condicionando-se a sua reprodução parcial ou integral, e as citações eventuais às obrigatoriedades da citação da autoria e da revista da Escola de Guerra Naval.

Os trabalhos devem ser enviados, por meio eletrônico, para o e-mail revista@egn.mar.mil.br.

PROCESSO DE AVALIAÇÃO POR PARES

Os originais submetidos à Revista, que atenderem à política, serão encaminhados ao Conselho Editorial, que fará uma pré-análise considerando o mérito científico e o escopo da revista. Aprovados nesta fase serão encaminhados, para pelo menos dois pareceristas ad hoc de reconhecida competência na temática abordada.

Os pareceristas, após receberem o artigo, emitem um parecer, com os respectivos comentários e avaliação final. Este parecer retorna aos editores que encaminha o resultado ao candidato, indicando, quando necessário, as alterações sugeridas e o prazo de reenvio do artigo.

A decisão final sobre a publicação ou não do original é sempre do Conselho Editorial, ao qual é reservado o direito de efetuar os ajustes que julgarem necessários.

FORMATO DE APRESENTAÇÃO

A revista da Escola de Guerra Naval adota as regras da Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT), <http://www.abnt.org.br/>:

Artigo: NBR 6022 – Artigo em publicação periódica científica e impressa.

Resumo: em Português e Inglês (máximo de 200 palavras). Incluir, no mínimo, três palavras-chave por idioma.

Identificação do autor: Nome completo dos autores na ordem em que deverá aparecer no texto, titulação, instituição, endereço postal e eletrônico (e-mail).

Notas de Rodapé: exceto pela qualificação do autor, na qual deverá ser usado como símbolo o “*”, as demais notas deverão receber numeração sequencial, iniciando no número 1 em algarismo arábico.

Referências: NBR 6023/2002 – Referências – Elaboração.

Numeração de seções: não deverá haver numeração de seções.

Referências: as referências podem vir ao longo do texto no formato completas por meio de notas de rodapé ou abreviadas pelo sistema autor-data. Ao fim do texto devem constar todas as referências utilizadas pelo autor em ordem alfabética e não numeradas.

Tipologia: Times New Roman 12, espaço 1,5 e margens de 2,5 cm.

Figuras e gráficos: o uso de tabelas e figuras deverá se restringir ao mínimo necessário, podendo vir ao longo do texto. Solicita-se que as tabelas e figuras sejam enviadas em separado para efeitos de diagramação, as mesmas deverão estar digitalizadas em 300dpi e no formato JPG.

Toda a correspondência referente à Revista deve ser encaminhada à:

Escola de Guerra Naval – Centro de Estudos Político-Estratégicos.

Avenida Pasteur, 480 – Praia Vermelha – Urca.

Rio de Janeiro – RJ

CEP: 22.290-240

e-mail: revista@egn.mar.mil.br

Aos cuidados do Editor da Revista da Escola de Guerra Naval.



DESDE 1966
LEVANDO O
CONHECIMENTO
ATÉ VOCÊ

CURSOS NA ÁREA DE TRANSPORTE E COMÉRCIO MARÍTIMO

- DIREITO MARÍTIMO I
- DIREITO MARÍTIMO II
- INTRODUÇÃO AO ISPS CODE
 - LOGÍSTICA
- OPERAÇÃO DE CARGA PERIGOSA NO MODAL MARÍTIMO
 - VISITADOR DE NAVIO
- CURSO BÁSICO DE SEGURANÇA DE NAVIO

CURSOS NA ÁREA DE MEIO AMBIENTE

- DIREITO AMBIENTAL
- RISCO AMBIENTAL AVANÇADO
- SISTEMA DE GESTÃO INTEGRADA: DIRETRIZES PARA A SEGURANÇA OCUPACIONAL, MEIO AMBIENTE E SAÚDE.

CURSO NA ÁREA DE OFFSHORE

- INTRODUÇÃO AO OFFSHORE

ESTUDE CONOSCO!

Para conhecer todos os cursos oferecidos pela FEMAR visite nosso site: www.fundacaofemar.org.br e acesse nosso Catálogo de Cursos.



Fundação de Estudos do Mar

Tel: (21) 3237-9500

A Revista da Escola de Guerra Naval é um periódico especializado que tem o propósito disseminar e promover intercâmbio, em níveis nacional e internacional, de conhecimentos relativos à área de Defesa com ênfase nas seguintes áreas de concentração: Ciência Política; Geopolítica; Estratégia; Relações Internacionais; Direito Internacional e Gestão.

Desta forma, visa proporcionar maior integração entre a Marinha do Brasil e a sociedade, publicando textos científicos e culturais.



Apoio:

