

PODER MARÍTIMO: QUESTÕES RELEVANTES E DESAFIOS ¹

Professor Dr. Geoffrey Till

É uma grande honra e um privilégio ter a oportunidade de participar desta série de palestras, apresentando algumas considerações e idéias, como parte do estudo e debate que a Marinha do Brasil está realizando sobre a atitude a adotar em relação à Estratégia Marítima nos próximos 25 anos. Minha contribuição a estes estudos será a apresentação de um cenário histórico, que a MB poderá utilizar para suas decisões sobre a configuração a ser implementada neste período de tempo.

Começamos com uma citação de um personagem de William Shakespeare, Shylock, em sua obra “O Mercador de Veneza”. Dizia ele: “Vocês sabem que todas as minhas fortunas estão no mar”. Esta declaração, feita nesta época, em que o mar permitia apenas o transporte marítimo e recursos naturais, como a pesca, poderia ser até um exagero. Contudo, e sem dúvidas, ela encerra uma grande realidade, e permite admitir que o mar continuará a ser importante para o futuro de nosso mundo e, em particular, para o Brasil, em uma época em que o mar, além do transporte marítimo em escala mundial, provê bens naturais e minerais em quantidade. É até possível dizer que, no futuro, a importância dos mares tende a aumentar, como conseqüência do crescimento dos recursos que vêm, cada vez mais, colocando à disposição da humanidade. Para mencionar apenas o caso mais óbvio, a demanda pelo petróleo obtido a partir do mar, provavelmente, vai, até 2010, aumentar para em torno de 90 milhões de barris/ano, o que equivale à produção diária da Arábia Saudita nos dias de hoje. Fora isto, é previsto um significativo aumento na demanda de outros produtos obtidos a partir do mar, em decorrência dos aumentos da população mundial e das expectativas de padrões de vida das pessoas, em virtude destes serem muito importantes para o futuro do mundo. É até possível admitir que muitas disputas venham a ocorrer, em diversas áreas do mundo, em relação à posse e ao uso destes bens, em virtude de sua relativa escassez. Haverá, portanto, a necessidade de explorá-los e de utilizá-los racionalmente.

Outra importante característica dos mares é sua capacidade de facilitar o transporte de cargas e o comércio. Mesmo com o aumento do tráfego aéreo e com o desenvolvimento do ciberespaço, é, ainda hoje, previsível que a via marítima será por muito tempo, a única possibilidade de transportar mercadorias de forma econômica. Nos dias de hoje, cerca de noventa por cento do comércio mundial, no que diz respeito ao peso e ao volume, são deslocados e transportados pela via marítima. Para que sejam mantidos os padrões atuais de vida, o aumento da

¹ Palestra realizada em 25 de novembro de 2005 durante o I Ciclo Internacional de Conferências sobre o Poder Marítimo na Escola de Guerra Naval pelo Professor Geoffrey Till que é catedrático de Estudos Acadêmicos do Joint Services Command and Staff College, UK.

população mundial evidencia que este volume tende a crescer, e os mares são a única via capaz de atender a este crescimento. Também me refiro aqui, às águas interiores – muito importantes para um país como o Brasil, com os seus rios e com a sua bacia hidrográfica.

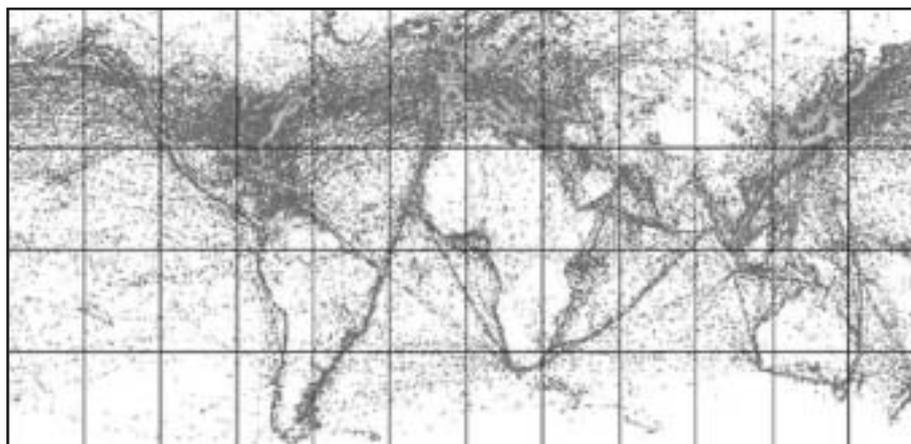
Na Antigüidade, os portos eram os locais em que se tomava conhecimento sobre o que ocorria no resto do mundo, muitas vezes sobre partes remotas de países longínquos. Hoje, sem dúvida, tal afirmação é muito menos verdadeira do que foi no passado, em decorrência do desenvolvimento das comunicações, do ciberespaço. A despeito disto, é fundamental ter em mente a necessidade da liberdade de navegação, porque a diminuição da importância dos mares para a transmissão de informações é, muitas vezes, compensada pelo reconhecimento, cada vez maior, de seu significado ao meio ambiente físico. Nos dias de hoje, assistimos a um reconhecimento cada vez maior da necessidade dos oceanos, para manter o equilíbrio do clima e das condições de habitabilidade de nosso planeta, de forma que possamos usufruir dele no futuro. O reconhecimento deste fato fez com que o ano de 1998 fosse chamado “o ano dos oceanos”, já que se considerava que as águas mundiais viviam um estado de crise, em termos ambientais. Se este aspecto continuar a ser negligenciado, certamente, a capacidade da raça humana de utilizar os mares será significativamente alterada, para não dizer inexoravelmente prejudicada, como se pode depreender do resultado dos furacões do Caribe (2004 e 2005) e dos tsunamis na Ásia e no Oceano Índico, que evidenciaram a necessidade de se levar a sério o ambiente marítimo.

Desta forma, o adequado uso dos oceanos nos dias de hoje, assemelha-se a um sistema marítimo, em que todos os interesses a ele iminentes interagem, ressaltando a importância do comércio marítimo, em um mundo globalizado como o nosso; que será, sem dúvida, um fator determinante em nosso futuro.

Recentemente, este aspecto foi ressaltado durante a ocorrência da crise econômica de países da Ásia, em que ficou evidenciado quão fortemente interligados se encontram os interesses das nações em um mundo onde as fronteiras não se distinguem claramente; promovendo o surgimento de inúmeras vulnerabilidades. Até mesmo um país pequeno e economicamente aberto, como Cingapura; especialmente susceptível e vulnerável às alterações imprevisíveis no ambiente internacional, fez refletir estas considerações em sua Política de Comércio, recentemente promulgada por seu governo, resumindo a importância dos oceanos para o futuro da raça humana. Tal vulnerabilidade tende a crescer, à medida que o mundo se torna cada vez mais integrado na economia globalizada. O que acontece em qualquer parte do mundo pode produzir conseqüências graves e imediatas na segurança e economia de qualquer outro país. Entretanto, não se pode simplesmente retroceder no processo da globalização, já que se depende da economia mundial para a manutenção de nosso modo de vida. Será necessário trabalhar de forma mais íntima com outros países para proteger a paz e a estabilidade,

não só na região em que se situa cada país, assim como para promover, internacionalmente, um ambiente propício ao desenvolvimento econômico-social.

Todo este sistema de comércio e transporte marítimo está baseado no navio mercante, em especial nos porta-containers. A cada ano, um navio destes viaja oito vezes ao redor do mundo, e a tecnologia nos permite acompanhá-los, por suas transmissões de rádio, em suas travessias. A figura abaixo nos apresenta, em um período de vinte e quatro horas, as transmissões de rádio feitas por navios em viagem, o que nos permite visualizar o mundo sob uma forma que não leva em consideração os continentes; muito menos os países, mas as rotas marítimas, com as principais concentrações de navios no Atlântico Norte e no Pacífico Norte, o que mostra que o transporte marítimo está definindo o mundo em termos multinacionais e globais.



Esta visualização, somente possível pela tecnologia, não é totalmente nova. Ela inspirou Alfred Thayer Mahan, o estrategista norte-americano que, apesar de não dispor da representação gráfica, dizia, nos fins do século XIX, que o previsível aumento da rapidez das comunicações marítimas multiplicaria e fortaleceria os vínculos e os interesses entre as nações em um sistema articulado, não só prodigioso, como também, excessivamente sensível e vulnerável. O que Mahan escreveu há mais de cem anos atrás parece ter descrito, por premonição talvez, o sistema de hoje. É importante que se veja e enfatize a vulnerabilidade deste sistema, e as conseqüências estratégicas decorrentes, especialmente em uma época de terrorismo internacional, nesta nova era pós-guerra fria.

Parece justo imaginar, pelo menos, três conseqüências de cunho estratégico. A primeira poderia ser chamada de “a morte da distância” - e os eventos de 11/09/01 evidenciaram que as disputas mais distantes podem ser “transplantadas” a qualquer lugar (no caso, aos Estados Unidos da América do Norte), com conseqüências terríveis. Este aspecto exige que todos os

países desenvolvam um sistema de segurança contra o que pode estar acontecendo longe de seu território, com o que, por assim dizer, desaparece à importância do fator distância. A segunda consequência é o “encolhimento do alto-mar”, não só em seu sentido literal, como também porque, metaforicamente, os processos de globalização diminuem, significativamente, as distâncias geográficas, tirando-lhes, cada vez mais, sua influência no desempenho do sistema. Como resultado, poder-se-ia dizer que as áreas oceânicas passam a ser imaginadas como traços de união, interligando continentes e países, ao invés de separá-los, e aumentando a interdependência econômica entre eles, o que pode ser refletido, de forma adversa, em todo o sistema econômico internacional, para não cogitar as repercussões sociais ou políticas que possam estar por vir. Por exemplo: o que acontece na Europa é, certamente, importante para o Brasil, e vice-versa, fato que exige logicamente, a tomada de posições e a criação dos incentivos necessários para uma resposta a distúrbios e eventos que venham a ocorrer em outras partes do mundo, por temor ao que possa repercutir regionalmente ou entre as fronteiras nacionais. A terceira consequência é a ampliação do conceito de segurança, que começa a abranger, não só aspectos geográficos, territoriais, políticos e militares, que podem ressoar sobre as atividades e interesses de cunho regional, como também, nacionais, alterando o balanceamento necessário ao equilíbrio em que se deve basear o sistema. Cada um destes aspectos torna-se cada vez mais difícil de analisar separadamente, em virtude de sua abrangência e das óticas, regional e/ou nacional, sob as quais venham a ser encarados. De fato, em um cenário desta natureza, ter-se-á que considerar se os aspectos que estão interferindo com o sistema global são favoráveis aos interesses da comunidade comercial e, caso desfavoráveis, se será possível reduzir suas influências, se será necessário estabilizá-los ou se haverá, mesmo, que reorganizá-los. Em todos estes casos, poderá ser preciso utilizar muitas organizações; inclusive, as de caráter militar.

O acompanhamento do desenrolar do conflito de interesses pode ser mais difícil do que em campanhas militares, uma vez que a interligação dos aspectos imanentes a um sistema globalizado não é linear, como seria em uma campanha especificamente militar, como demonstraram, recentemente, os eventos no Iraque, em que o poder militar teve, e tem ainda, que atuar, enquanto desempenha seu papel tradicional em outras regiões.

O uso do poder militar, em sua forma tradicional, terá que contribuir para o equilíbrio do sistema globalizado, ao mesmo tempo em que precisa ser preparado para o desempenho de suas funções tradicionais e de novas tarefas que lhe venham a ser atribuídas. Além disto, parece adequado considerar que o sistema globalizado sofre uma significativa quantidade de ameaças, de várias naturezas, que decorrem exatamente do comércio marítimo, uma vez que este exige recursos específicos, como navios, portos, governos que o incentive; estrutura financeira que o mantenha e promova o

seu desenvolvimento e de uma comunidade marítima de pessoal interessada no funcionamento eficiente e equilibrado do comércio. Todos estes elementos precisam dispor de uma forma de proteção: a força naval. A força naval contribui para o poder marítimo, como um de seus vários elementos, para sua proteção, para a obtenção de uma posição vantajosa, até de supremacia ou - o que parece ser a tendência no futuro -, para assegurar o equilíbrio do sistema do comércio marítimo em um mundo globalizado. É apropriado destacar que os países que conseguiram o adequado equilíbrio nos elementos constitutivos do poder marítimo vêm determinando os termos sob os quais este comércio se realiza, e é razoável imaginar que assim continuem a fazer.

O sistema globalizado de comércio marítimo é um círculo virtuoso, mas não é um sistema fechado. Ele pode ser subdividido a partir de eventos internos e externos a ele, pode ser vulnerável a ataques que partem de países periféricos às linhas de mais intenso comércio marítimo, como também, às fragilidades intrínsecas ao próprio sistema em si. Por exemplo, a susceptibilidade dos navios mercantes a ataques, e uma interrupção pontual ou regional do comércio; ou de um bem comercializável como o petróleo, evidenciam que o sistema tem, em si, vulnerabilidades com as quais é muito difícil conviver e, especialmente, tratar de forma a assegurar a eficiência do sistema. Estas vulnerabilidades podem se constituir em ameaças, e poderiam provocar a interrupção do sistema, ou mesmo uma ruptura do círculo virtuoso. Elas podem ser aproveitadas por uma potência hostil, por ataques deliberados a elementos do sistema, por danos inevitáveis a partes do sistema (como a guerra entre o Irã e o Iraque, na década dos 80), por atos de pirataria, de contrabando, de tráfico de pessoas ou de drogas. Até mesmo as ameaças ao meio ambiente têm que ser levadas em consideração, como seguem os exemplos: aquecimento global, pesca predatória de certas espécies, poluição, etc, que podem ameaçar seriamente a base na qual o sistema marítimo se fundamenta. Dados recentes, originados nos EUA, mostram que a pesca industrializada, de caráter predatório, provocou a perda de 90% das populações de atum, marlim e peixe-espada, o que é equivalente à decapitação do ecossistema marítimo mundial, da qual não se conhecem, ainda, as conseqüências. Atividades desta natureza geram questões de escolha, de resposta de cunho estratégico, mas são basicamente opções políticas que os países precisam tomar: se querem responder a elas individualmente, ou se preferem optar por uma postura coletiva, considerando a comunidade marítima que vive da pesca deste tipo de peixes. Com certeza, para que uma postura desta natureza seja assumida, há de se conscientizar os países a adotar uma visão abrangente, menos individualista, diferente da que, nas últimas centenas de anos, tem sido caracterizada como o comportamento político de cunho universal ou uniforme. Na verdade, o ambiente marítimo tem se caracterizado, nos últimos séculos, pela existência de um contencioso latente entre os participantes do sistema, tendo como coadjuvantes principais as marinhas de guerra.

Pode-se argumentar que o desenvolvimento de ameaças comuns ao sistema globalizado ainda não é universalmente reconhecido, e que a reação dos governos a elas dependerá da forma aparente de como elas os afetam individualmente. Alguns países, incapazes de enfrentar seus próprios problemas internos, econômicos ou militares, não tomarão a decisão de contribuir para a paz e para a prosperidade de outros, e são simplesmente consumidores da segurança provida por outros. Outros, que realmente contribuem para a segurança internacional (e do sistema), podem ser encarados como os provedores da segurança, no que concerne ao sistema globalizado, marítimo e, até mesmo, internacional. Assim, pode-se dizer que existem três categorias de nações ou países, no que diz respeito à segurança marítima e internacional: aqueles cuja segurança ostensivamente depende de outros; os que preferem atuar como espectadores - dispendo de capacidade limitada de influência sobre seu resultado -, e aqueles que acreditam que a participação no provimento da segurança é de seu interesse nacional e também é importante para o bem comum. Parece evidente que, em grande parte, o futuro marítimo de um país vai depender da forma pela qual ele se insere nos tipos anteriormente citados.

Outra forma de apreciar possíveis alterações no sistema marítimo e que vem sendo usada mais freqüentemente, se faz através da visualização do efeito que teriam as respostas estratégicas às ameaças ao sistema marítimo. Em outras palavras, maior importância seria dedicada aos resultados das políticas adotadas, do que aos instrumentos empregados, o que as tornaria mais abrangentes, desvinculadas de qualquer agência ou organização particular do governo. Não tratar-se-ia assim, por exemplo, de uma ação estratégica realizada por apenas uma parte do governo, mas de uma ação em que uma organização desempenharia o papel fundamental, realmente preponderante, o que, sem dúvida, muito exigirá no aprestamento futuro de todas as agências do governo. De maneira a particularizar e aprofundar mais a argumentação, quais seriam as respostas, no caso de ocorrer uma ameaça ao sistema marítimo? Por certo a primeira e mais óbvia, seria a manutenção do controle do mar. As marinhas de hoje, com o apoio, das guardas-costeiras, precisarão dispor da capacidade de controlar as áreas marítimas onde existirem ou se projetarem seus interesses, que podem ser diferentes para cada país. A segunda é a capacidade de projeção do poder naval (ou militar, a partir de meios navais) sobre terra, uma vez que a estabilidade internacional é uma questão fundamental para o comércio internacional e que pode fazer com que as marinhas tenham que alterar suas prioridades e estar preparadas para atuar na área civil, externa à que lhe é inerente. Em terceiro lugar, é necessária a manutenção de um consenso marítimo, de forma a considerar que, a despeito de existir um interesse comum a unir a comunidade marítima, podem ocorrer divergências, em relação a objetivos particulares, e discordâncias quanto à forma de assegurar estes objetivos, o que não pode

ser desprezado até mesmo entre estados que partilham o mesmo pensamento. Finalmente, em quarto lugar, as marinhas de guerra e guardas costeiras precisam contribuir para a manutenção da boa ordem nos oceanos.

Somente os aspectos anteriormente comentados demonstram que o conceito da segurança marítima, por si, já sofreu uma ampliação. Entretanto, em um mundo que sofre alterações no ambiente político-estratégico e que está à frente da marcha inexorável de novas tecnologias, há de se reconhecer a presença de um novo, e mais abrangente desafio, o de manter a segurança no sistema marítimo, dentro do qual se insere o comércio de mesma natureza. É preciso reconhecer também, que existe uma necessidade de compreender que, no século atual, a segurança e o emprego das armas devem se adequar a novos cenários, porque **“A transformação (sofrida pela Arte da Guerra) obriga a necessidade de redefinir a participação (das Forças Armadas) na guerra, alterando-as, como necessário, para que atuem reconhecendo a passagem da Era Industrial para a Idade da Informação, e mudando sua estratégia defensiva, de modo a torná-la apropriada tanto às ameaças previsíveis da Guerra Fria, quanto às ameaças” assimétricas “, como as representadas pela rede terrorista do Al Qaeda”**. (Harry Matheus)

Obviamente, uma alteração de tal natureza terá que corresponder a uma mudança na Forças Armadas, na personalidade dos militares, em seus hábitos e em seu modo de pensar, conforme disse o Secretário da Defesa norte-americano **Donald Rumsfeld**, cujas palavras a respeito estão, aqui, transcritas: **“A preparação para o futuro exigirá novas formas de pensar... devemos abandonar formas agradáveis de pensamento e planejar - assumir riscos e experimentar formas novas... deveremos efetuar esta transformação encorajando o culto à criatividade e à aceitação de uma nova forma de pensar inteligente”**.

Com relação especificamente ao Brasil, existem várias opções políticas e questões estratégicas que devem ser consideradas. A imprevisibilidade do cenário internacional moderno sugere a necessidade de um maior leque de opções, de forma a compensar a incapacidade de prever o que precisa e pode ser feito no futuro. Este, já em si, é um argumento clássico para a manutenção de uma esquadra balanceada. Por outro lado, os recursos disponíveis podem não ser suficientes para o desenvolvimento de todos os meios necessários, o que fará com que não se consiga o almejado balanceamento da força naval. Tal fator corresponderá às dificuldades para a realização de todas as medidas necessárias, situação que, por si, levará a buscar o concurso de outros países, a fim da complementação dos recursos para enfrentar possíveis ameaças.

A influência da tecnologia também precisa ser devidamente apreciada; em seu acesso e à obtenção dos meios da força naval. Assim, é

possível supor que o país almeje desenvolver seu próprio armamento, em uma indústria autóctone; se ele deseja participar de iniciativas industriais de outros países, ou se, simplesmente, deseja adquirir os meios prontos que considerar necessários. Desde então, é apropriado acrescentar que, neste último caso, o meio é, em geral, mais barato em curto prazo, porém, em longo prazo, as despesas com sua manutenção são normalmente maiores e, que até mesmo os sobressalentes não possam ser obtidos nas ocasiões em que se fizerem necessários.²

O CONTROLE DO MAR

O conceito de “Controle do Mar” (nos dias de hoje, os norte-americanos o denominam *Sea Shield*– “Escudo Marítimo”, enquanto outros países o denominam *Force Protection* - proteção de força naval) decorre da tradicional expressão “Domínio do Mar”, da época (séculos XVIII, XIX e grande parte do século XX) em que as Marinhas de Guerra e as esquadras de batalha eram construídas tendo por base a comparação de poderes combatentes navais entre um país e seus prováveis inimigos, visando ao confronto decisivo, a batalha naval, em que o vencedor obteria a capacidade de usar o mar para sustentar seus interesses e impedir que o inimigo o fizesse.

Este conceito, formulado pelos estrategistas navais, especialmente consolidado na obra de Mahan (final do século XIX), dominou o pensamento dos estrategistas na preparação das esquadras, e há de se reconhecer, em primeiro lugar, que refletia o enfoque na política internacional, de países insulares ou continentais, associada à necessidade de independência e à liberdade de ação inerente aos mares, a fim de resolver o seu próprio destino e influenciar o comportamento de outros países, para a proteção e promoção de seus interesses. Daí, decorre a gênese do Poder Marítimo, a capacidade de influenciar o comportamento de outras pessoas pelo que se faz no mar ou a partir do mar. Desde logo, se pode depreender o ponto fundamental deste conceito, sua relatividade, uma vez que não se pode simplesmente dispor ou abdicar da capacidade de influenciar todos os países do mundo, mas, sim, talvez, de uma parcela ou região dos mares, uma área marítima definida pela dimensão dos interesses em oposição. Efetivamente, o que se deve considerar, é que, para muitos países, esta é uma escolha política fundamental, intimamente ligada à dimensão que pretende atingir como potência marítima, que área marítima precisará para proteger ou promover os seus interesses, uma vez que estas decisões orientarão a dimensão e o poder combatente de sua esquadra, sua estrutura política marítima e os recursos que terá que despendar da economia nacional para ser dotada da capacidade que considera necessitar.

² Nota do tradutor: por não haver sido cogitado pelo conferencista, parece oportuno acrescentar que um país que vende um armamento teve a oportunidade de avaliá-lo operacionalmente e, assim, tem pleno conhecimento de suas possibilidades e, em especial, de suas limitações.

Uma outra razão para a importância atribuída ao controle dos mares é o fato da sua utilização ser possível, tanto no ataque, quanto na proteção do comércio; na projeção sobre outros países, na defesa contra a projeção de poder por outros países e para todo o tipo de contribuição à segurança marítima global ou regional. Isto explica porque não surpreende ver que novas marinhas, como a da China e da Índia, dão tanta importância, nos tempos modernos, ao controle do mar. Este é um determinante fundamental, propiciando a fixação de um ponto de comparação para o pensamento estratégico de outros países, a respeito do que consideram necessitar; tanto em dimensão, quanto aos recursos que se propõem a empregar para o estabelecimento de suas posições no sistema marítimo. A Índia, por exemplo, tornou explícito, em sua Doutrina Marítima, divulgada no ano passado, que **“O controle do mar é o conceito central em torno do qual a Marinha da Índia se estrutura”**.

No momento, apesar de nenhum país do mundo estar ostensivamente confrontando um oponente de grande porte e poder combatente em alto mar, existem ameaças modernas, cujo poder combatente parece pequeno, mas que podem afetar o sistema marítimo, atacando poderosas unidades da força naval, fato que em nível tático, pode ser significativo. Como exemplo, se pode mencionar o ataque realizado por uma embarcação miúda ao **USS Cole**, em um porto do Iêmen, que causou enormes avarias ao navio. De certa forma, este evento mostrou a capacidade de serem desfechados ataques assimétricos contra unidades de grande porte e poder combatente, mas que, em dadas circunstâncias, especialmente em águas litorâneas, apresentam vulnerabilidades e limitações contra ataques desta natureza.

Portanto, é possível aduzir que tais acontecimentos podem ser transplantados para todo o sistema marítimo, a todas as unidades, sejam elas navais ou mercantes, que são parte integrante deste sistema; fazendo com que possam ser encarados como problemas táticos, de proteção às forças (e às unidades). O recente ataque ao **USS Cole** pode ser visto como um conflito pontual, semelhante a tantos que, nos séculos anteriores, pontilharam a História Naval, em que, por exemplo, fuzileiros navais embarcados na Batalha de Trafalgar, atuavam na defesa da plataforma em que estavam embarcados. Nos dias de hoje; porém, além de enfrentar ameaças assimétricas, representadas por pequenos ataques, por terroristas a bordo de embarcações miúdas, por minas, e por todo o tipo de ataque, há a nova questão de defender não só uma unidade, como também toda a esquadra, contra ataques de mísseis, disparados de outras unidades e, mesmo, de terra. A atual preocupação de alguns países - dos mais desenvolvidos, em especial -, é a de dispor de uma defesa em profundidade contra mísseis lançados a partir do mar, e mesmo de mísseis balísticos de alcance intermediário. Claramente, este aspecto conduz ao controle do mar, uma vez que abrange desde a defesa de navios contra mísseis táticos, até o nível estratégico, em que as forças que estejam

exercendo o controle do mar ou de áreas marítimas, contribuem para a defesa nacional contra ataques de mísseis de longo alcance, fato que faz com que se torne fundamental ao quadro das preocupações das marinhas dos dias de hoje.

PROJEÇÃO DE PODER SOBRE TERRA

A projeção de poder sobre terra, que os norte-americanos denominam *Sea Strike*, utiliza o mar, de modo a neutralizar as ameaças ao sistema, pelos países que consideram deter a responsabilidade de prover a segurança do sistema marítimo. Ao examinar a Guerra do Golfo de 1991, poder-se-á verificar que a projeção de poder marítimo sobre terra foi realizada em três níveis diferentes. No nível tático, as forças navais proveram importante apoio para a condução da batalha terrestre, por meio da realização de operações anfíbias³ e de artilharia, e para o transporte da força necessária ao combate que se travaria no teatro eminentemente terrestre. No nível operacional, a presença da força naval, em posição de realizar uma operação anfíbia, reteve considerável parcela do exército iraquiano para a defesa de parte do litoral, assim facilitando o desembarque e propiciando a realização do avanço muito mais rápido e facilmente. Também foi inesperado, por parte da força terrestre a quem caberia a ação principal, o envolvimento das tropas iraquianas em direção a Bagdá a partir da Arábia Saudita. No nível estratégico, as forças navais tornaram possível a aplicação das sanções político-econômicas, interrompendo as linhas de comunicações marítimas do Iraque, consoante à Resolução da Organização das Nações Unidas, pré-requisito político para a operação. De fato, pode-se dizer que a resolução da ONU foi fundamental para a formação da coalizão que atacou o Iraque, e de crucial importância para a obtenção do apoio da opinião pública internacional, já que é possível considerar que parte substancial dos países membros da Organização prefeririam usar outra forma, do que o emprego da força contra o Iraque de Saddam Hussein; optando, apenas, pela adoção de medidas nos campos políticos e sanções econômicas. É importante mencionar, também, que a participação estratégica das forças navais nesta Guerra, não se limitou à interrupção das linhas de tráfego marítimo para o Iraque, mas que, de pelo menos igual importância estratégica, teve a capacidade marítima que permitiu a realização do deslocamento do pessoal e do material necessários à campanha terrestre, o *Sea Lift*.⁴

Portanto, pode-se considerar que, nesta campanha, o Poder Marítimo em si, e, em especial a Força Naval, contribuiu, nos três níveis: tático,

³ Ainda que administrativas, no deslocamento, para terra, das forças necessárias ao combate em terra.

⁴ Nota do revisor: O autor não menciona, em instante algum, a participação que tiveram as forças navais no bombardeio estratégico feito, a partir do Golfo Pérsico, do Mar Vermelho e do Mar Mediterrâneo às vias interiores do Iraque, também da maior importância estratégica na manobra de envolvimento realizada a partir da Arábia Saudita.

operacional e estratégico, por sua capacidade de projetar poder sobre terra, a fim de determinar o resultado final.

Desde aquela ocasião, nos EUA, na Europa e também no Pacífico, as marinhas estão se adaptando à exigência, cada vez maior, de participar, ainda que em coalizões, em expedições distantes, como as do Timor Leste e de Serra Leoa. Tudo o que possa contribuir para a defesa do sistema marítimo pode ser empregado para a projeção de poder, como é, hoje, entendido. Assim, as operações anfíbias, o emprego da artilharia para apoiar o movimento de tropas, o lançamento de mísseis táticos; tanto a partir de submarinos, quanto de navios de superfície (bem como de aeronaves embarcadas), podem conduzir, de acordo com alguns estrategistas, a uma reformulação nas marinhas mundiais, de modo a considerar a projeção de poder a partir do mar como uma de suas principais atribuições. Tal pensamento não é novo. Na verdade, sempre orientou o pensamento estratégico sobre a dimensão e a constituição das esquadras, dando às marinhas um poder desagregador, além de maior participação em ações terrestres. Todavia se expressa na necessidade de aumentar o número de unidades de menor porte, projetadas especialmente para atuar nas proximidades de litorais em que se possam encontrar ameaças ao sistema e, em especial, às forças navais, para que seja viável a realização de operações de projeção de poder (ou de seus impedimentos), quando ocorrerem em águas costeiras. A ênfase, aqui, será atribuída à interconexão de um grande número de unidades de menor porte, para que se constituam em um conjunto flexível, ágil e abrangente quanto ao armamento disponível. Elas serão unidades muito menores, mas destinadas à projeção de poder, e que possam ser utilizadas tanto de forma ofensiva como defensiva. Tal conjunto deverá ser capaz de, em um ambiente fluido, responder às ameaças de menor nível tático. Contudo, também deverão ser eficientes para operar com unidades de maior porte, que lhes proverão o apoio, quando necessário, de forma que possam aproveitar sua agilidade e flexibilidade, fator que se insere dentro do pensamento tradicional das marinhas. No entanto, há aqueles que defendem um pensamento totalmente diferente, em termos de dimensão e de constituição das forças navais, preconizando uma quantidade muito maior de unidades de menor porte. É provável que tal discussão se estenda por várias décadas, e que seja alimentada pela necessidade de operar nas proximidades de litorais, o que os norte-americanos chamam de *litoral manoeuvre* – “manobra litorânea”.⁵ Esta designação parece excessivamente abrangente, incluindo todos os tipos de operações navais, desde operações anfíbias contra um adversário convencional como, até operações de unidades no apoio a litorais assolados por tsunamis. As operações ainda deverão possuir a capacidade de contribuir para a proteção

⁵ Nota do revisor – É possível que o autor se esteja referindo ao conceito de “Brown water navies”, muito usado pela Marinha norte-americana e que será constituída, por certo, por unidades de menor porte.

da força naval, de efetuar a relativa projeção de poder em terra, o *sea strike* e, também, a disposição de uma *sea basin* – uma base marítima de apoio a estas forças em determinadas regiões –, um fator que vem sendo muito discutido na Marinha Norte-americana (e que tenho a certeza de que meu antecessor neste pódio muito falou a respeito⁶).

Atualmente, muito se discute, tanto no EUA, quanto na Europa, sobre os requisitos que os *sea basin* deverão possuir. Imagina-se que devam prover a permanência, o apoio de longo prazo, a estrutura que permita a projeção de poder, enfim, a realização da manobra litorânea, por um longo período de tempo. A versão mais ambiciosa do que deva ser o *sea basin* é a de um sistema que conecte a terra (ou o continente) com um objetivo: o Teatro de Operações. Além do mais, deverá contar com uma base avançada (o melhor exemplo parece ser Diego Garcia, no caso do Oriente), e com diversos navios destinados a transportar, armazenar e prover a manutenção de todos os equipamentos necessários às operações que se pretendem conduzir no Teatro de Operações. De maneira figurada, é possível visualizar que, se os oceanos forem as maiores áreas de operações do mundo, também poderão ser vistos como as áreas de manobras, as mais seguras, em termos de prontidão. Torna-se necessária a aquisição de um estacionamento, com os navios que irão prover os suprimentos essenciais à projeção de poder. Os navios lá concentrados e estacionados serão capazes de fornecer os equipamentos requisitados para a campanha ao “usuário” em terra, sem que se tenha a necessidade de construir no Teatro de Operações, em terra, o depósito de suprimentos, o qual demanda tempo e que pode conceder ao adversário, oportunidades de manobras políticas e/ou militares que o favoreçam.⁷

Desta forma, o sistema dependerá da interligação entre a base marítima, a base avançada e o Teatro de Operações. Esta conexão será provida por navios, que farão a junção entre os quatro elementos do sistema – efetuarão o transporte dos suprimentos para a base marítima (no caso figurado o EUA), para a base avançada, e para a área do objetivo. Além disto, não se pode deixar de ter em mente a disposição do transporte aéreo, que realizará a transferência para navios em movimento, e de helicópteros, para o abastecimento de pessoal e de suprimentos à redistribuição aos navios na base avançada (e, mais tarde, para a área do objetivo). Já se tem idéia (contudo, o debate ainda esteja sendo mantido) de qual será a dimensão dos elementos de interligação que far-se-ão necessários para manter o sistema em funcionamento, a despeito de persistirem, especialmente, nos EUA, muitas incertezas, que, por certo, serão mantidas por muito tempo. Muitos países ainda discutem sobre a opção de participarem ou não deste empreendimento.

⁶ Notas do revisor: refere-se à palestra proferida pelo C. Alte. James W. Stevenson, USN, Comandante do US Naval Forces, Southern Command, efetuada em 17/11/2005.

⁷ Nota do revisor: Parece oportuno recordar que, por ocasião da Guerra do Golfo em 1991, apesar de dispor da ilha de Diego Garcia como base avançada, a coalizão levou praticamente seis meses para iniciar seu ataque ao Iraque.

Ainda que reconheçam a necessidade de que os oceanos tenham que ser utilizados como via de transporte para operações desta natureza, seu funcionamento é objeto do debate entre estes países. Sem dúvida, será uma das mais radicais mudanças do poder marítimo. Necessitará de permanente atenção às possibilidades tecnológicas disponíveis, e será tremendamente onerosa em sua preparação, manutenção e funcionamento. A marinha norte-americana e algumas marinhas européias, como também, à guisa de sugestão, o Brasil, precisam identificar exatamente quais são as suas relações, e em que condições aceitariam se envolver com o conceito muito ambicioso de “base marítima”. Deverá ser considerado se um país prefere desenvolver sua esquadra, envolver recursos para uma “base marítima” própria, ou se pretende participar de uma coalizão para operar uma “base marítima” comum. Será, por certo, uma decisão política.

Neste momento, é desejável que se considere um assunto de muita importância atual do comércio marítimo globalizado. Haverá de se desenvolver, ou adotar, um consenso marítimo, uma forma que permita identificar ameaças comuns ao sistema marítimo, e que disponha da capacidade de a elas se antepor em conjunto. Disto, decorrem as necessidades de organizar esta coalizão, e de desenvolver o emprego conjunto das marinhas. Mahan mencionou a noção de multilateralismo político no início do século passado, quando tinha em mente o que identificou como uma comunidade de interesses comerciais, eivada de ideais justos e honrados, a qual pressupunha uma comunidade que fazia uso adequado do mar. Contudo, até que ponto os países de hoje compartilham destes ideais e, em especial, de seus objetivos e métodos de ação? Por certo, seria exigida a participação de todas as marinhas, ou de significativo número delas, grandes e pequenas, que pretendam demonstrar sua intenção em uma cabal demonstração de reafirmação de seus interesses e de desenvolvimento de atos de cooperação.

As vantagens das forças navais para a construção de uma coalizão, como a preconizada, foram claramente demonstradas pela disposição estratégica das forças desta coalizão antes da operação “Tempestade do Deserto”, em janeiro de 1991. Os países que a constituíram, exerceram as opções de escolher o tipo de forças que enviariam ao teatro de operações e, também, onde pretendiam que suas forças atuassem, se seria no Mar Vermelho ou no Mar Mediterrâneo, se seria no flanco direito ou esquerdo do Iraque. Também formularam regras de engajamento, para seus Comandos e Oficiais, que foram, independentemente, acordadas. A flexibilidade inerente às forças navais concedeu aos políticos e aos representantes dos governos que participaram da coalizão, a opção de determinar o grau de seu envolvimento e a forma de sua participação. Assim sendo, tornou possível que a coalizão tivesse caráter internacional e que recebeste o beneplácito de uma organização que representava a comunidade internacional e, também, na opinião pública interna dos EUA e de vários países da ONU, em que poderiam ocorrer

discordâncias. Entretanto, não se deve deixar de mencionar que também ocasionou algumas divergências entre os diversos Comandantes que tentavam organizar as diferentes forças e fazê-las operar como um todo coerente. É razoável supor que a decisão de enfrentar a complicação que afetava significativa parcela da comunidade internacional, com a definição de um problema comum e a aceitação de resolvê-lo como uma coalizão de países, tornou possível toda a operação. Além disto, seria o caso de se perguntar se teria havido outra forma de fazê-lo.

É oportuno explicitar que a participação em uma coalizão não é prerrogativa das marinhas de grande porte, uma vez que as de menor porte também podem fazer parte de tais organizações. Todavia e obviamente, a atuação de navios de diferentes classes e diversas bandeiras será muito facilitada se houver o hábito de fazê-los participar de exercícios, sempre que houver oportunidade como, por exemplo, quando está a visitar outros países – o que é parte da tradição e da “diplomacia” naval. Esta, não só pode facilitar a participação em operações de guerra, expedicionárias, como a do Iraque em 1991, como também em operações humanitárias, uma vez que a presença das marinhas do mundo contribuirá para a identificação de possíveis ameaças, e poderá fornecer os meios para respostas rápidas, aumentando a coesão entre os usuários do sistema. Entretanto, poderão, também, ser operações, coercitivas nas quais impedir-se-á uma atividade ou cerceará a ação de um adversário, ou possível contraventor. A presença naval, assim vista, equivale a manter sob vigilância o sistema marítimo como um todo e, por certo, o fato de estarem preparados para participar de uma coalizão, operando com navios de várias bandeiras. Em torno disto, não há novidades, porque um navio de guerra em viagem pode realizar exercícios com outras marinhas e assim, inadvertidamente, formar os elos de conexão entre elas, de possíveis interligações, que, após a identificação das ameaças ao sistema marítimo e do acordado, entre países; o modo de operar poderá ser o alicerce de possíveis coalizões na proteção do sistema marítimo. São desafios que meu antecessor⁸, por certo, apresentou, sobre o problema enfrentado pela marinha norte-americana. O Almirante Stevenson, sem dúvida, ressaltou a percepção unilateralista do mundo, como o vê os EUA, em que sua marinha seria o “xerife” do mundo marítimo globalizado. Entretanto, os norte-americanos reconhecem que precisam contar com a confiança internacional e com a participação de outras marinhas, para que possam implementar o papel que pretendem desempenhar e contar com o beneplácito delas que, representando seus países, aceitariam esta cobertura político-estratégica de ações desta natureza. Eles acham que, sem contar com a confiança internacional, não terão a capacidade de exercer o policiamento do mundo marítimo, e há de se reconhecer que parecem ter razão.

⁸ Refere-se, novamente, ao CALTE Stevenson, USN.

AMEAÇAS AO HARMONIOSO FUNCIONAMENTO DO SISTEMA MARÍTIMO INTERNACIONAL

É hora de serem definidas as ameaças que podem impedir o harmonioso funcionamento do sistema marítimo internacional. Com base no comércio, depreende-se que a prosperidade e a segurança do mundo, pilares de sua sustentação, poderão, nos anos vindouros, enfrentar muitas ameaças, de várias naturezas e de intensidade imprevisível, mas com tendência ao crescimento, na medida em que maior número de participantes e de interesses conflitantes venha a interagir com o sistema e seus fundamentos. Sem dúvida, nesta análise, será desejável proporcionar maior ênfase aos aspectos civis do poder marítimo, do que aos militares, e que as primeiras ameaças a considerar são: 1) a pirataria; 2) a pesca predatória; 3) a poluição; e 4) crimes e transgressões que podem ser realizados nos oceanos.

1 – A pirataria – Parece ter ocorrido um recrudescimento dos atos de pirataria marítima em todo o mundo, em especial em áreas como a África Oriental e parte da África Ocidental. A palavra “pirataria” não tem a conotação de tempos anteriores, uma vez que, ao invés de se tratar de roubos ou assaltos a navios no mar, ela ocorre, principalmente, nas águas territoriais de muitos países. Sua intensidade é, também, muito variável, uma vez que pode ir desde o roubo de objetos a bordo, até a seqüestro de navios. É um acontecimento que provoca irritação, mas que pode evoluir e apresentar conseqüências estratégicas e adquirir conotações políticas.

2 - A pesca predatória (ou “sobrepesca”) – Em um mundo em que a população vem aumentando de forma significativa, presume-se que a sobrepesca poderá ter graves conseqüências. É necessário saber que o consumo do pescado no mundo depende, em muito, dos costumes e hábitos alimentares da população. Assim sendo, é variável, de difícil previsão. A menos que os países consigam evidenciar a necessidade de proteger os estoques essenciais às suas populações, e de monitorar a pesca que é feita em suas próprias áreas marítimas exclusivas; a concorrência irrestrita pela pesca de recursos marítimos de diferentes períodos para a renovação de estoques pode determinar um desastre generalizado. A guarda-costeira norte-americana divulgou, há poucos anos, um mapa mostrando áreas susceptíveis a potenciais conflitos sobre os produtos da pesca, que seriam capazes, até mesmo de evoluir para guerras marítimas. Parece inconcebível que a competição para aumentar os escassos recursos da pesca possa conduzir à violência física e à confrontação de forças letais, mas já ocorreram, especialmente na área do Oceano Pacífico ocidental, cerca de dez contenciosos desta natureza.⁹

⁹ Nota do revisor – Talvez por gentileza o autor não mencionou, especificamente, a “Guerra da Lagosta”.

3 – A poluição – Também deve ser alinhada entre as ameaças ao sistema marítimo, uma vez que, fatalmente, incidirá sobre todos os recursos naturais do mar. Ela pode assumir a forma de uma exploração exagerada dos bens citados, ou acontecer sob a forma de acidentes catastróficos. Na verdade, muitas práticas habituais, que são desordenadas e exageradas, poderiam provocar estágios de poluição mais traumáticos do que acidentes marítimos. Até seria possível imaginar os efeitos de um incidente terrorista contra um navio petroleiro que estivesse atravessando os Estreitos de Málaga, uma parte tão sensível do sistema marítimo.

4 – Crimes e transgressões que podem ser realizados no mar – Crimes e transgressões são passíveis de execução em todos os pontos do mundo, porém sua execução no mar vai exigir, muitas vezes, um tratamento diferenciado, eis que a estrutura policial-jurídica dos países nem sempre é coadunada com a reinante no mar, onde o Comandante goza de suprema autoridade, o que nem sempre é desta forma encarado por todos os participantes do sistema marítimo internacional, e que tem, até, tratamento penal diferenciado nos diferentes países, aonde vão, por assim dizer, “aportar” os navios. Entre os vários tipos de crimes que podem ocorrer a bordo de navios, ou através do uso de meios de transporte marítimo, e que irão refletir nos países limítrofes, avulta o tráfico de drogas; que os norte-americanos consideram para sua própria segurança pessoal. Da mesma forma, o tráfico ilícito de pessoas, também considerado pelos norte-americanos como ameaça a sua segurança, pela quantidade de pessoas que, tratadas como carga, vão tentar penetrar o seu território; configurando uma imigração ilegal, que exige um desproporcional aumento da segurança interna do país e que transfere para ele, problemas de etnias, religião, costumes e hábitos que ferem os princípios básicos de sua comunidade.¹⁰

Estes dois tipos de crime assumem dimensão significativa, que demanda enorme aumento da segurança interna dos países objetos destas ameaças, enquanto uma forma esdrúxula de comércio internacional, tem dimensão, em termos financeiros, talvez até maior do que o comércio do petróleo, estimulando a prosperidade e o êxito dos que nele se envolvem, minando a estabilidade do sistema marítimo, tanto em âmbito doméstico, regional, e mesmo global, pelo que se torna uma ameaça à segurança de todos os países que formam o sistema marítimo internacional.

Da mesma forma, alguns países não dispõem da capacidade de controlar suas próprias águas, como recentemente demonstrou a Indonésia, cujo governo foi alijado do poder, fato que pode representar uma ameaça à segurança total. Isto se aplica não só ao caso particular da Indonésia, mas também a outras regiões, com efeitos deletérios à segurança de todo o

¹⁰ O autor não se refere ao mesmo problema no caso de países da Europa, onde a imigração ilegal assume, também, dimensão significativa.

sistema, porque pode propiciar um valhacouto para atividades subversivas, que poderão desestabilizar o sistema político e, portanto, todo o sistema de comércio internacional. Poder-se-ia ainda, incluir, na incapacidade de controlar as próprias águas, a inaptidão de atuar para controlar doenças infecciosas, como a SARS (pneumonia asiática) e outras, que poderão, mesmo que inadvertidamente, se alastrar, usando os meios do comércio marítimo.

Além destes aspectos, não se pode omitir o terrorismo internacional (como o caso do ataque ao USS Cole, com motivação explicitamente militar), mas também é possível relacionar à investida desfechada contra o SS Limburg, petroleiro francês, objeto de um ataque suicida, como uma tentativa de atingir deliberadamente o sistema marítimo em seu elo mais desprotegido: a marinha mercante. É muito mais difícil evitá-los ou contorná-los, por serem imprevisíveis, por não apresentarem uma possibilidade de negociação, como em um seqüestro ou em um ataque de piratas. Uma ação desta natureza é sim, uma ameaça, capaz de interromper ou interferir com o comércio marítimo, tanto no mar como em terra, o que pode proporcionar recompensa para criminosos multinacionais ou a quem se proponha a ameaçar a estabilidade de governos.

O sistema marítimo goza, de certa forma, de aceitação, mas há de se reconhecer, especialmente os que a ele pertencem, se é necessário dotá-lo de um desempenho melhor. A resposta às ameaças, ainda que de baixa intensidade, que se descortinam em seu harmonioso funcionamento, deverá incluir várias medidas. Primeiramente, a aceitação da necessidade, por parte das marinhas e das guardas-costeiras, de sua participação nestas respostas, uma vez que o ambiente marítimo é sua área de atuação. Este pensamento não é novo, e parece adequado citar o pronunciamento de um Almirante da Marinha Britânica, referindo-se à Marinha do século XIX; **“Não creio que se houvesse, em qualquer ocasião, pensado sobre a guerra, com um” G “maiúsculo. Olhava-se para a Marinha mais como uma força de policiamento mundial, do que como uma instituição destinada à guerra. Considerava-se ser nossa tarefa a proteção da Lei e da ordem em caráter mundial – salvaguardar a civilização, apagar os incêndios em terra e atuar como um guia, um orientador e um amigo para os navios mercantes de todas os países do mundo”**. É possível que o digno Almirante estivesse exagerando, porque mesmo no século XIX, a tônica da Marinha Britânica era pensar na guerra com “G” maiúsculo. Contudo, há de se reconhecer que dedicavam esforços muitos grandes à manutenção da paz e da ordem nos mares, na tentativa de supressão do tráfico de escravos, da pirataria em várias regiões, nos levantamentos hidrográficos, da coibição do transporte de materiais proibidos e de contrabandos. A maior parte das marinhas assim fazia; era, afinal, parte de seu “métier”.

Entretanto, é preciso reconhecer que todas as ameaças à harmonia do sistema marítimo são, de certa forma, interconectadas, sendo conduzidas

como se pertencessem ao vórtice de um redemoinho. Em meados da década dos anos 90, um mapa elaborado pelo Pentágono retrata, segundo a visão norte-americana, a situação no Mar Mediterrâneo e permite observar a complexidade das ameaças presentes à área e à sua interconexão – tráfico de drogas, terrorismo, fundamentalismo religioso, participação na imigração ilegal, e até mesmo, guerras locais. Isto demonstra a necessidade de se cogitar sobre a segurança marítima como um todo, não sendo possível pensar em responder a um só aspecto e em excluir os demais. É necessário, também, considerar que muitas organizações terroristas são financiadas por atividades criminosas, como o tráfico de drogas e de pessoas na imigração ilegal, além do contrabando.

Contudo, muitas operações navais, ainda que de adestramento, também podem afetar o cenário, o sistema marítimo; com operações de submarinos e de guerra anti-submarino, que atrapalham a pesca; com exercícios de artilharia, que podem obrigar à interdição ao tráfego marítimo de uma área. Estas ações também precisam ser consideradas, para que o problema do sistema marítimo seja apropriado e completamente encarado. De forma a atender a todas as necessidades, será requisitado o desenvolvimento de uma consciência marítima que envolva o governo, a elite política, a população como um todo – a conscientização da importância do mar para o futuro. Ao desenvolvimento desta consciência, generalizada, será exigida a elaboração de uma política marítima, que integre todos os aspectos inerentes ao sistema, inclusive as agências governamentais. Em muitos casos; porém, não é suficiente resolver estes aspectos apenas em nível nacional, mas também é importante a cooperação de marinhas e guardas-costeiras de muitos países, para que abordem os problemas de uma forma integrada, de acordo com a orientação de seus governos, a fim da execução de várias atividades.

Como exemplo da quantidade de aspectos a serem considerados e integrados no caso de uma ameaça ao sistema marítimo, se pode usar a informação recebida pelo Serviço de Inteligência da Marinha Britânica, na qual um navio cargueiro era suspeito de oferecer uma ameaça terrorista; tratava-se de um navio de bandeira da Coreia do Norte que, há poucos anos transportara mísseis Scud para Aden, o que, à ocasião, nada tinha de ilegal. No caso agora apresentado, constava que o navio transportava uma carga de açúcar, que também não tinha nada de ilegal, - a interceptação de um navio em mar aberto, corresponderia a um dos mais fundamentais desafios ao conceito internacional da liberdade dos mares. Entretanto, não seria possível, por tratar da hipótese de uso de um navio para finalidade terrorista, permitir que ele aportasse a seu destino sem que fosse vistoriado, para que não viesse a constituir uma ameaça à segurança interna do terceiro país. O primeiro problema era fazer com que a interceptação fosse efetuada em mar aberto, fora da jurisdição de qualquer país, o que, em si, já feria o preceito de

liberdade dos mares. O segundo problema era verificar se o navio era, realmente, uma ameaça - isto é, vistoriá-lo, procurar uma quantidade desconhecida de explosivo em uma carga declarada de açúcar, uma “agulha em um palheiro”; o que demandaria tempo, semanas talvez, a fim de que se encontrasse o material suspeito. O terceiro problema, à vista da necessidade de inspeção, era seu local de realização.

Em casos desta natureza, os responsáveis pelas decisões de caráter político-estratégico enfrentam enormes dilemas. Seria razoável continuar a enfatizar a liberdade tradicional dos mares dentro do pensamento naval, ou seria admissível a necessidade de que a liberdade de navegação seja, em vista de possíveis ameaças terroristas, gradativamente diminuída ou, mesmo, admitir o direito de interromper a navegação de navios ou embarcações com o potencial de ameaça, de agressão, ao sistema marítimo internacional? Já existem, nos dias de hoje, estudiosos que aceitam tratar o espaço marítimo da forma como é tratado o espaço aéreo, em que os navios mercantes, como as aeronaves comerciais, passariam de um controle de tráfego para outro. Seria, sem dúvida, um paradoxo para as marinhas em geral, bem como para os defensores tradicionais da liberdade dos mares. Contudo, em benefício do sistema marítimo internacional, não se pode esquecer, que as várias ameaças a sua harmonia e ao seu funcionamento, podem exigir o endurecimento das normas que o governam. Assim sendo, a questão da segurança pode conduzir à tendência de interceptar materiais ou armas de destruição em mar aberto; De maneira a minorar a poluição, é possível fazer a condução a um recrudescimento exagerado das normas de salvaguarda do ambiente marinho, inclusive na formulação de regras muito rígidas para a construção de navios de maior porte, o que pode direcionar a um aumento muito elevado dos custos de construção naval. A fim de impedir a pesca predatória, há a chance de terminar por estabelecer normas que a tornem impraticável, pelo menos em curto prazo. De qualquer forma, para o harmonioso funcionamento do sistema marítimo internacional nos dias de hoje, e ante novas ameaças; uma revisão pode ser conduzida, de modo a, gradativamente, restringir todo o tipo de liberdade em mar aberto a que todo o sistema internacional marítimo e as marinhas de guerra tanto se habituaram, e porque tanto propugnaram.

O RELACIONAMENTO ENTRE AS AGÊNCIAS RESPONSÁVEIS PELAS RESPOSTAS ÀS AMEAÇAS

Certamente, há de se considerar que também será exigido um novo relacionamento entre as marinhas e as guardas costeiras propriamente ditas, em países onde existirem de forma aparentemente independente. Possivelmente, serão necessárias novas formas de exercer algumas atividades, que podem parecer semelhantes, quando puderem ser realizadas por qualquer

uma das duas. A Marinha dos Estados Unidos da América do Norte, por exemplo, emprega um conceito, que chama de “frota nacional”, em que tanto a Marinha quanto a Guarda Costeira são, efetivamente, uma frota unida. A Guarda Costeira tem a responsabilidade principal, no que diz respeito às ameaças de baixo nível de intensidade, como a busca e o salvamento, a proteção marítima, as exigências rotineiras da segurança marítima, o seguro marítimo. Por sua vez, a Marinha dos Estados Unidos tem a responsabilidade primordial sobre as ameaças de maior dimensão, sobre as que são postas por operações terroristas e, de modo geral, pela condução da guerra no mar em geral. A integração das duas forças é um desafio que exigirá uma capacidade ininterrupta de comunicação de absoluta clareza entre as duas forças para seu uso apropriado, para evitar que ocorram incongruências ou contenciosos. Os Estados Unidos da América do Norte representam; pois, um extremo do espectro da integração, enquanto há países que adotam sistemas diferentes, em que a guarda costeira é parte da marinha, como a Marinha da Noruega e a do Chile. Já a Grã Bretanha, utiliza outro modelo, menos rígido que os anteriormente citados, no qual é enfatizada a coordenação entre unidades separadas que, de certa forma, vem funcionando a contento. Não se pode pretender que haja, no caso do relacionamento entre as marinhas e a guardas costeiras, nos pontos em que coexistirem, uma solução única, universal; uma vez que dependerão da estrutura interna do país, da situação geográfica, dos recursos disponíveis, da noção que o país tenha de sua segurança e de sua responsabilidade em relação ao sistema marítimo internacional. A Austrália, há pouco tempo, adotou uma solução, que parece bastante promissora, com a criação da *CoastWatch*, que procura interligar várias agências governamentais ou de outra natureza (por exemplo, o ministério da pesca, de controle do meio ambiente, etc...), com os possíveis fornecedores do serviço pretendido, que podem ser a marinha ou organizações comerciais que se incumbam da vigilância marítima¹¹. Até o presente, uma solução ideal não parece ter sido imaginada, já que o relacionamento entre marinhas e guardas costeiras (se existir) dependerá de aspectos geográficos, recursos financeiros, regimes jurídicos de cada país. Parece que ter-se-á que buscar, ainda, uma solução, aprendendo com a experiência de outros países, em busca do equilíbrio que precisa prevalecer entre as várias agências governamentais, as atividades policiais que a marinha e a guarda costeira pretendam exercer no sistema marítimo. Além disto, se os sistemas fluviais, porventura existentes, e sua utilização quer para o transporte hidroviário, quer para outras finalidades no sistema marítimo internacional deverão, também, merecer consideração e receber adequada prioridade.

¹¹ Nota do revisor: Parece uma forma de “terceirização” do serviço de vigilância marítima. Observe-se que, durante a 2.ª Guerra Mundial, no Teatro do Pacífico, organização desta natureza efetuava a vigilância costeira nas ilhas do Pacífico e fornecia informações aos aliados da presença de tráfego marítimo (militar ou não) japonês.

AS AMEAÇAS E AS RESPOSTAS NAS ÁREAS COSTEIRAS

Muitas ameaças à harmonia e ao funcionamento do sistema marítimo internacional também podem ocorrer nas águas costeiras dos diversos países limítrofes, onde coincidem, muitas vezes, atividades tradicionalmente navais; que, no entanto, também podem ser desempenhadas pelas guardas costeiras, em que a resposta pode ser ora convergente, ora divergente. Seria o caso de suscitar a dúvida quanto à posição da marinha: pretenderá ela abdicar do controle que tradicionalmente exerce e da disciplina que impõe, ou será que, deliberadamente, aceitará a criação de outras agências, que se encarreguem de responder a ameaças de menor intensidade ao sistema marítimo internacional, e que sejam realizadas em áreas costeiras. As áreas costeiras são, obviamente, o cenário desta argumentação, porque sua importância pode ser resumida em três aspectos. O primeiro dos quais será seu valor econômico, que poderá ser diferente para cada país.

O valor econômico das áreas costeiras em países que exercem plena jurisdição sobre elas, pode ser significativo, uma vez que se pode dizer que 90% da pesca é realizada em áreas costeiras. Recentemente, foram descobertas enormes reservas minerais e de hidrocarbonetos, que podem revolucionar o problema energético em que vive o mundo; como também o da recreação, do turismo, do lazer, que vem ocupando posição importante na prosperidade do mundo. Quanto ao tráfego marítimo, há de se apontar que as rotas marítimas, que interligam todo o mundo, se interceptam em áreas costeiras ou próximas à costa. Além destes fatores, não se pode deixar de mencionar seu valor militar, já que, a partir das áreas próximas às costas, os países podem ser atacados ou projetar seu poder militar. A Marinha dos Estados Unidos da América do Norte, a qual é identificada como a maior marinha costeira do mundo, pois opera em áreas costeiras de muitos países é, talvez, o exemplo mais clássico. Países arquipelágicos, como a Indonésia e as Filipinas, com uma geografia adversa, podem necessitar do transporte marítimo às suas comunicações, não só com o resto do mundo, como também, para os deslocamentos internos de pessoal e de carga. Pode-se considerar que a capacidade de utilizar adequadamente suas águas costeiras é o melhor indicador de desempenho para configurar uma ligação mais íntima com as mesmas.¹² Muitas vezes, a efetividade dos regimes políticos dos países, como no caso da Turquia e da Grécia, a disputa dos mares no sul da China, na área do Pacífico, mesmo o contencioso entre Marrocos e Espanha, servem, para ilustrar um ambiente em disputa. É razoável imaginar uma conexão de duas vias entre a eficiência de um governo e a segurança, o controle, de sua zona costeira. A falta de capacidade para controlar transgressões de menor monta,

¹² Nota do revisor – Para o caso de rememorar o tempo em que nosso Brasil era, em si, um arquipélago, dependendo exclusivamente do tráfego de cabotagem para as comunicações.

como o roubo e a pirataria na costa da Indonésia, por exemplo, pode configurar claramente a falta de segurança, que não ocorre somente na zona costeira, sendo capaz de afetar todo o sistema em si.

Neste momento, parece interessante apresentar os requisitos para o adequado policiamento da zona costeira. Já existem, passíveis de interpretação, as convenções das Nações Unidas sobre a lei do mar, que fornecem, simplesmente, uma orientação, sendo preferível considerar que se constituem em formas de conduzir negociações. Ademais, há de se reconhecer que, em muitas partes do mundo, estas negociações podem ser extremamente difíceis, em virtude da importância que as zonas costeiras podem ter para cada país. São aspectos de difícil universalização, muito importantes para serem abandonados sem qualquer supervisão ou regulamentação; pelo fato de poderem ser considerados como um desafio muito grande, representando enorme responsabilidade para o estado costeiro, em manter a harmonia do sistema, especialmente se cerceados por recursos limitados. É este, com certeza, um dos grandes dilemas enfrentados pelas marinhas, e sua análise deve partir da identificação dos recursos limitados, que lhe podem ser alocados, e da intensidade que deve ter a resposta às ameaças imagináveis.

Uma das mais recentes pesquisas a respeito destaca a conscientização marítima, os reconhecimentos dos governos, a importância para si e para outros da obtenção dos recursos suficientes, para que possam ser exercidos o direito de identificação e a seleção da intensidade das respostas, bem como os direitos que possam ter para estabelecer sua jurisdição sobre cada zona costeira. Há de se destacar que os direitos sempre vem com responsabilidades. As agências governamentais sempre pretendem exercitar os direitos e deveres, mas devem ter a consciência de que precisam estar familiarizadas com a área em tela, além de conhecerem exatamente suas necessidades nos aspectos da segurança e da capacidade de resposta às ameaças. O exercício do direito de presença nas áreas costeiras sob ameaça é óbvio, mas é necessário ter em vista que os direitos jurídicos precisam de reconhecimento universal da comunidade marítima, para que os países possam ser vistos como proprietários, constantemente verificando suas “cercas” e fronteiras, fato que exige recursos para a pronta resposta a uma ameaça, já que as forças marítimas responsáveis pela resposta a algum tipo de desafio à boa ordem do sistema marítimo precisam se fazer presentes à área. Tais forças devem ser suficientes para que sejam efetivas, como resposta ao desafio, que tenham a velocidade e a autonomia para que se façam presentes, e que permaneçam na área ameaçada. Alguns tipos de veículos, como helicópteros e outros, podem ser considerados, mas poderão não ter a autonomia necessária. Finalmente, exigem que a capacidade disponível, em um caso de desafio particular, seja adequada à ameaça antevista, o que por certo demandará muito dos estados marítimos. Haverá várias formas de interceptar um porta-container ou de

parar e vistoriar uma embarcação de pesca, antes que chegue a um porto do estado costeiro. Uma vez mais, o que há por trás deste problema?

Primordialmente, a capacidade de aceitar a possibilidade de uma atuação conjunta entre marinhas e forças aéreas, e a de mobilizar o número de navios necessários, não se importam, muitas vezes com seu porte, e sim com a tarefa que estejam desempenhando ou que seja preciso executar. Não se pode olvidar que a quantidade pode ter sua importância, mas o que importa é a oportunidade da resposta, que pode exigir muitos navios conectados eletronicamente. Por fim, cabe explicitar que estas respostas significam uma variedade de capacidades, que estariam sendo compatíveis com os recursos disponíveis. De maneira a ilustrar de forma mais clara, existe o modelo da guarda costeira norte-americana que, durante muito tempo considerou não dispor dos recursos necessários para se livrar da responsabilidade de todas as tarefas que lhe poderiam ser demandadas, e para as quais considerava as suas forças inadequadas; que conseguiu incorporar-se ao que foi chamado de programa *Deep Water*. Através dele, conseguiram aumentar sua capacitação para o mais adequado desempenho de suas tarefas, especialmente no tráfico de drogas e na imigração nas águas caribenhas.

CONCLUSÃO

Os argumentos empregados se fundamentaram no fato incontestável de que o controle marítimo continua a ser de grande importância, uma vez que é o pré-requisito, tanto para a defesa, quanto para o ataque ao comércio marítimo, para a projeção do poder marítimo sobre terra e para a manutenção da harmonia e boa ordem no mar e no sistema marítimo internacional. Nos dias de hoje, um país, os Estados Unidos da América do Norte, dispõe, em alto mar, de uma superioridade absoluta em relação a outras marinhas, não existindo, no momento, qualquer outro país capaz de enfrentá-lo. A inexistência de uma marinha cujo poder combatente se equipare ao da Marinha Norte-Americana, é fato que não pode ser contraposto, mas em determinadas áreas marítimas, nas áreas costeiras, não pode ser totalmente garantido, sendo passível de contestação, transformando-se em um desafio, mantendo-se, porém, a importância do conceito como a de um objetivo a ser atingido.

No que diz respeito à projeção de poder sobre terra, pode ser considerada como uma fonte de preocupação, porque se existem os meios para realizá-la, nem sempre poder-se-á garantir a possibilidade de formação de uma coalizão que a torne palpável à opinião pública, mesmo que seja possível a aceitação por parte de todos os países a que ela se integrem, em virtude de sempre depender da decisão política de países individuais.

Finalmente, quanto à boa ordem e harmonia no mar, é conveniente registrar a necessidade de uma transformação, que já está ocorrendo em

algumas marinhas, não só quanto às tarefas que tradicionalmente são desempenhadas, como àquelas que, em virtude da atual visualização do comércio globalizado, do comércio marítimo e da evolução tecnológica, têm que ser assimiladas pelas marinhas, fato que pode ser encarado como uma mudança de atitude, de visualização da forma que devem ter, da compreensão de seus papéis no mundo moderno. Por certo, isto tudo exige uma imagem muito clara do futuro marítimo dos países, o que provoca a necessidade de um profundo debate sobre quais são as opções disponíveis.

Assim sendo, aplaudindo o processo de análise que esta sessão está suscitando, agradeço a oportunidade que me foi proporcionada para apresentar minhas idéias sobre tão importante assunto.