



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 Junho de 2012 volume 18 n. 1
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.18 n.1 p. 1-236	junho de 2012
-----------------------------------	----------------	-------------------	---------------



REVISTA DA ESCOLA DE GUERRA NAVAL

ISSN 1809-3191

Junho de 2012

Volume 18 nº 1

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 Diégues (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).

CAPA:

A projeção do Poder Naval ao redor do mundo.
Criada por Lucia Moreira.

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

CHEFE DO ESTADO-MAIOR DA ARMADA
Almirante-de-Esquadra Fernando Eduardo Studart Wiemer

DIRETOR DA ESCOLA DE GUERRA NAVAL
Contra-Almirante Cláudio Portugal de Viveiros

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

VICE-DIRETOR DA ESCOLA DE GUERRA NAVAL
Capitão-de-Mar-e-Guerra (IM) Benedito Sérgio Siqueira

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)

Revista da Escola de Guerra Naval. - v. 18 n. 1 (jun. 2012) - . - 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

A Escola de Guerra Naval tem a satisfação de publicar mais um exemplar da sua revista, a qual visa promover a participação de todos os segmentos da sociedade brasileira envolvidos ou interessados na discussão dos temas relativos à Defesa Nacional.

Desse modo, é uma honra ter como artigo de abertura a Aula Magna do Ministro de Estado da Defesa, Embaixador Celso Amorim, intitulada “A Política de Defesa de um País Pacífico”, que propõe uma reflexão de como deve ser a política de defesa adotada por um país democrático com as características do Brasil.

Com esse mesmo intuito, na seção comunicação, trazemos a Aula Inaugural dos Cursos de Altos Estudos da Escola de Guerra Naval intitulada “A Consciência Situacional Marítima e a Marinha do Brasil”, ministrada pelo Almirante-de-Esquadra João Afonso Prado Maia de Faria.

Consta, também, nesta edição, um artigo internacional sobre tema diretamente ligado a estratégia naval intitulado “Guerra das Malvinas: o planejamento argentino e o emprego da frota do mar sob o ponto de vista da Estratégia Operacional”, do Capitão-de-Fragata argentino Miguel Angel Marchese.

Por fim, ressalto a diversidade temática desta edição que versa sobre temas como Poder, Cooperação, Guerras e Conflitos, Fronteiras, Estratégia Operacional e Tecnologia Nuclear, o que possibilita ao leitor ampliar a compreensão sobre a interdisciplinaridade inerente aos assuntos de Defesa.

Desejo a todos uma agradável leitura!

Cláudio Portugal de Viveiros
Contra-Almirante
Diretor



Revista da Escola de Guerra Naval

SUMÁRIO

■ ARTIGO CONVIDADO

A POLÍTICA DE DEFESA DE UM PAÍS PACÍFICO	7
Celso Amorim	

■ ARTIGOS

AVALIANDO O PODER NACIONAL	17
Nathalie Torreão Serrão	
Waldimir Pirró e Longo	

COOPERAÇÃO EM MATÉRIA DE DEFESA NO ÂMBITO DA CPLP	43
Antonio Celso Alves Pereira	
André Panno Beirão	

GUERRAS INTERNAS INTERNACIONALIZADAS	57
Renato Petrocchi	

A GUERRA DAS MALVINAS: O PLANEJAMENTO ARGENTINO E O EMPREGO DA FROTA DO MAR SOB O PONTO DE VISTA DA ESTRATÉGIA OPERACIONAL	79
Miguel Angel Marchese	

A FRONTEIRA ORIENTAL BRASILEIRA E OS DESAFIOS DA SEGURANÇA REGIONAL NO ATLÂNTICO SUL	113
Eli Alves Penha	

OS SUBMARINOS NUCLEARES E O ENRIQUECIMENTO DE URÂNIO	135
José Augusto Abreu de Moura	

A ESTRATÉGIA NAVAL BRASILEIRA NO CONTEXTO DA POLÍTICA EXTERIOR DO BRASIL	153
Camila Cristina Ribeiro Luis	
CONFLITOS REGIONAIS E SOLUÇÃO DE CONTROVÉRSIAS – UMA ABORDAGEM DA POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA PARA A INTEGRAÇÃO REGIONAL	173
Cintiene Sandes Monfredo	
FACES DE UMA RELAÇÃO DE REFLEXIVIDADE: DA CONSOLIDAÇÃO DO ESTADO ISRAELENSE À GUERRA DOS SEIS DIAS	193
Juliana Foguel Castelo Branco	
■ COMUNICAÇÃO	
AULA INAUGURAL DOS CURSOS DE ALTOS ESTUDOS DA ESCOLA DE GUERRA NAVAL NO ANO DE 2012	213
João Afonso Prado Maia de Faria	
■ RESENHA	
FUGA DAS PROFUNDEZAS	231
Francisco Eduardo Alves de Almeida	
INSTRUÇÕES AOS AUTORES	234



A POLÍTICA DE DEFESA DE UM PAÍS PACÍFICO

Celso Amorim*

É com grande satisfação que venho ministrar aula magna para platéia tão qualificada.

Gostaria de abordar uma questão que creio dizer respeito, de diferentes maneiras, à reflexão desenvolvida pelas senhoras e pelos senhores neste momento de suas carreiras: que política de defesa deve adotar um país democrático com as características do Brasil, que se orgulha de seu passado e presente pacíficos, mas que, como a sexta ou quinta maior economia do mundo, enfrentará desafios de toda ordem?

A resposta a essa indagação deve levar em consideração os anseios de nossa sociedade e as lições de nossa história. Começo pelas lições que a trajetória do país oferece para sua inserção internacional contemporânea. Embora qualquer política de defesa no mundo de hoje deva lidar com as chamadas novas ameaças, é um fato indiscutível que sua atenção primária está posta nas relações entre Estados.

A guerra de todos contra todos de que falava Thomas Hobbes não corresponde à realidade internacional atual; a paz perpétua que propôs Immanuel Kant tampouco pôde ver sua promessa realizada, em que pese ao estabelecimento de instituições internacionais, algumas criadas especificamente com este fim.

As relações entre os Estados são caracterizadas por um misto cooperação e de conflito, em gradações diversas. Como felizmente não vivemos em tempo de guerra aberta e generalizada, analisarei nossa Política de Defesa sob o ângulo da dinâmica entre cooperação e dissuasão.

Um problema fundamental para a segurança de qualquer Estado, particularmente para aqueles cujo território se caracteriza pela continentalidade, é a definição de suas fronteiras.

No Brasil, a habilidade de homens como o Barão do Rio Branco - justamente cultuado nas instituições militares -, somada ao próprio peso específico do país na América do Sul, assegurou que esse enorme desafio fosse enfrentado pela negociação e o recurso a outros meios pacíficos.

* Aula magna do Ministro de Estado da Defesa, Celso Amorim, para os Cursos de Altos Estudos Militares das Forças Armadas e da Escola Superior de Guerra, proferida na Escola de Guerra Naval, em 9 de março de 2012.

Essa realidade repercute até os dias de hoje: seguro em suas fronteiras, o país pôde dedicar-se prioritariamente às tarefas do desenvolvimento e, com mais ardor recentemente, ao imperativo de reduzir a desigualdade e erradicar a pobreza.

Costuma-se dar o nome de poder brando (ou soft power) à capacidade persuasiva, negociadora e de irradiação de valores que, no caso do Brasil, tem produzido ganhos concretos. Ao poder brando estariam associados outros atributos como a simpatia do povo brasileiro, sua tão propalada índole pacífica e uma capacidade de compreender situações complexas vividas por outros países. Muitas dessas qualidades derivam diretamente da miscigenação de que tanto nos orgulhamos.

Esse poder brando se refletiria também na abertura à cooperação, sempre preferida, no nosso relacionamento externo, às fórmulas impositivas ou intimidatórias. Cada vez mais, essa cooperação tem ocorrido também na área da Defesa.

Temos aqui esboçada uma resposta preliminar à pergunta que propus: um país democrático e pacífico deve adotar em sua política de defesa, sobretudo em relação aos vizinhos, um forte componente de cooperação, com vistas a obter, conjuntamente com eles, ganhos que não poderiam ser auferidos por meio de ações isoladas.

O entorno geopolítico imediato do Brasil é constituído pela América do Sul e pelo Atlântico Sul, chegando à costa ocidental da África. Devemos construir com essas regiões um verdadeiro “cinturão de boa vontade”, que garanta a nossa segurança e nos permita prosseguir sem embaraços no caminho do desenvolvimento.

Isso, de fato, já está ocorrendo. O Brasil deseja construir em nosso entorno uma “comunidade de segurança”, no sentido que o cientista político Karl Deutsch deu a essa expressão, isto é, um conjunto de países entre os quais a guerra se torna um expediente impensável.

A criação de um ambiente de paz e cooperação na América do Sul progrediu muito nos últimos anos. As raízes desse processo encontram-se em fatos como a construção de confiança estratégica entre seus maiores países e o avanço de um ambicioso processo de integração.

O fortalecimento da relação do Brasil com a Argentina, especialmente no último quarto de século, proporcionou não apenas ganhos econômicos e comerciais notáveis para os sócios do MERCOSUL – bloco que hoje é nosso maior parceiro depois da China -, mas também o aumento tangível da segurança regional, por meio de iniciativas como a Agência Brasileiro-

Argentina de Contabilidade e Controle de Materiais Nucleares, a ABACC, que sepultou de vez rivalidades históricas.

A UNASUL, com seu Conselho de Defesa, representou outro salto qualitativo para a segurança e a cooperação em defesa. O plano do conselho para 2012 prevê quatro eixos temáticos: política de defesa; cooperação militar, ações humanitárias e operações de paz; indústria e tecnologia da defesa; e formação e capacitação.

Um conjunto de iniciativas no âmbito bilateral complementa e amplia a cooperação do Brasil com os países da América do Sul. Com a Argentina, a pauta envolve exercícios combinados e projetos de cooperação industrial. Com o Chile, temos uma bem-sucedida parceria na missão de paz no Haiti (como é o caso também com Paraguai e Uruguai, entre outros).

Argentina e Chile prestaram inestimável assistência logística ao Brasil no trágico acidente que se abateu sobre a Estação Antártica Comandante Ferraz e vitimou dois bravos militares da Marinha.

Temos buscado sistematicamente formas de aprimorar o trabalho conjunto na região amazônica. Todos os nossos vizinhos – da Amazônia ao prata – foram convidados a enviar observadores às operações ÁGATA, nas nossas fronteiras, três das quais ocorreram em 2011, três outras estando previstas para 2012.

Cito um ou dois casos concretos de atividades cooperativas. As Marinhas de Brasil e Peru, com a participação da EMGEPRON e do Serviço Industrial da Marinha do Peru, estão negociando um acordo sobre a modernização de meios navais daquela nação amiga.

Recentemente, firmamos com a Colômbia a criação da comissão binacional fronteiriça, a COMBIFRON, um mecanismo para troca de informações sobre temas de interesse para a segurança dos dois países.

A construção do avião cargueiro-reabastecedor KC-390, projeto que reúne Brasil e Argentina (além de Portugal e República Tcheca), podendo ainda ter a Colômbia como parceira – e quem sabe outros países –, demonstra os benefícios da cooperação entre as indústrias de defesa regionais e inter-regionais. Recordo também o exercício CRUZEX, que envolve principalmente forças aéreas da América do Sul.

Buscamos ainda aprimorar parcerias na área de ensino: em 2012, a Escola Superior de Guerra realizará o 1º Curso Avançado de Defesa, destinado a capacitar civis e militares dos países das nações sul-americanas, com o objetivo, entre outros, de desenvolver o pensamento sulamericano de defesa com base nos conceitos de cooperação e integração.

Para além desses esforços, pretendemos revigorar a Zona de Paz e Cooperação do Atlântico Sul (ZOPACAS), que congrega os países da costa atlântica da África e da América do Sul, bem como os insulares. Nesse foro, criado pela Assembléia Geral das Nações Unidas em 1986 – e cuja 7ª reunião ministerial deve ocorrer em breve no Uruguai – nossos países têm a oportunidade de aprofundar a cooperação econômica, científica e ambiental sob a égide do uso pacífico dos oceanos. Sobretudo, os membros da ZOPACAS querem um Atlântico Sul livre de armas nucleares.

Temos buscado incrementar a cooperação bilateral com nossos parceiros africanos, visando não somente ao comércio, mas também à cooperação técnica e ao desenvolvimento tecnológico.

Recordo a histórica cooperação com a Namíbia, cuja força naval foi praticamente formada pela Marinha do Brasil. Dessa cooperação foi-me dado viver, ainda que de longe, como secretário-geral do Itamaraty, episódio muito simbólico: a saída, da baía de Walvis, da última belonave da África do Sul do apartheid e a chegada simultânea de uma Fragata brasileira (a Fragata Niterói, se não estou enganado). É um exemplo da substituição da subordinação pela cooperação.

A recente reunião de Ministros de Defesa da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa demonstrou as amplas possibilidades da cooperação entre as oito nações, de que são exemplo as operações FELINO, exercícios conjuntos dos nossos exércitos.

A contribuição que o Brasil puder dar à reforma do Exército da Guiné-Bissau não só é importante para a estabilidade daquele país; ela terá reflexos na nossa própria segurança, dificultando o tráfico de drogas.

Temos hoje aqui o Ministro da Defesa de Cabo Verde, país que ocupa posição estratégica entre a América do Sul, a África e a Europa. De novo: a cooperação que pudermos prestar a Cabo Verde, principalmente no que toca à vigilância do seu entorno marítimo, não será apenas um gesto de solidariedade com um país irmão; atenderá ao nosso próprio interesse em combater a criminalidade e a pirataria em áreas não muito distantes das nossas águas jurisdicionais.

Por meio do foro IBAS, que reúne Brasil, África do Sul e Índia, também temos procurado avançar ações coordenadas, tais como as manobras navais IBSAMAR. O Brasil está construindo, junto com a África do Sul, um míssil ar-ar de quinta geração, o A-DARTER. Em minha recente viagem à Índia, pude constatar grandes possibilidades de cooperação bilateral: menciono o projeto do 145 da EMBRAER com radar indiano, que já é quase um projeto comum.

As áreas de defesa eletrônica e de construção de embarcações, especialmente de submarinos e porta-aviões, abrem outras possibilidades

de intercâmbio entre essas duas grandes democracias do mundo em desenvolvimento. Naturalmente, são possibilidades que ainda têm que ser testadas, mas que não devemos desprezar.

Do ponto de vista estratégico, também temos que dar atenção crescente a foros de grande presença econômica e política como o BRICS, cujas potencialidades na área de defesa ainda não foram exploradas.

Devemos ressaltar, igualmente, a expressiva cooperação com países no mundo desenvolvido. Com a França, temos uma parceria estratégica em defesa assentada na transferência de tecnologia, de que é emblema o programa de construção de submarinos convencionais e nucleares. Desejamos ver florescer ainda mais nossas relações de defesa com outros parceiros tradicionais, como os Estados Unidos, com quem temos cooperação vasta e multifacetada. É mister reconhecer a existência de percalços no passado recente. Confiamos que o aprofundamento do diálogo nos permitirá avançar na direção certa.

No plano global da cooperação, o Brasil se destaca como um importante contribuinte de tropas para missões de paz das Nações Unidas nas últimas décadas. Neste momento, lideramos o componente militar da missão de estabilização das Nações Unidas no Haiti, a MINUSTAH.

Aproximando-se o oitavo ano da presença brasileira naquele país, começamos a diminuir nosso contingente ao nível anterior ao terremoto de 2010. É essencial termos consciência de que não devemos perpetuar nossa presença no Haiti. Devemos sim contribuir para que o Haiti recobre progressivamente a competência para gerir seu próprio destino, com democracia e prosperidade.

A participação da Fragata União como capitânea da força tarefa marítima do contingente das Nações Unidas no Líbano, a UNIFIL, sublinha a diversidade de nossa contribuição à causa da paz e da segurança.

Todas essas dimensões da cooperação formam um componente expressivo de nossa política de defesa e condizem com nossa identidade democrática e nossas tradições pacíficas.

Ao expandir nosso poder brando por meio da cooperação, a política de defesa coincide com a política externa na promoção de um ordenamento global que favorece o entendimento em detrimento do conflito. Mas não tenhamos ilusões: o poder brando não é suficiente para garantir que o Brasil tenha sempre sua voz ouvida e respeitada e faça frente a eventuais ameaças, atuais ou potenciais.

Vivemos um momento de transição no sistema internacional. O esgotamento da unipolaridade e a crescente tendência à multipolaridade neste início de século não sinalizam necessariamente a prevalência de relações internacionais pacíficas.

Decerto, o maior equilíbrio (ou menor desequilíbrio) de poder favorecido por essa nova circunstância corresponde a um princípio de “grande sabedoria e prudência”, recomendado pelo filósofo do século XVIII David Hume em seu clássico ensaio. Em tese, a ocorrência de maior equilíbrio de poder, característica da multipolaridade, dificulta a criação de hegemonias e cria novas oportunidades de projeção de vários países, entre os quais o Brasil, no cenário internacional.

Mas a multipolaridade não garante, em si mesma, a paz. Isso fica evidente pela natureza praticamente endêmica das conflagrações armadas do sistema europeu que se estendeu, com algumas interrupções, do tratado de Westphalia até a primeira guerra mundial.

Na realidade mundial que se anuncia ao Brasil interessa uma multipolaridade que, na falta de melhor termo, qualificaria de orgânica. Nela, normas gerais de conduta e instituições internacionais representativas, legítimas e efetivas devem regular a convivência entre os Estados e inibir os impulsos desagregadores decorrentes do unilateralismo e do abandono prematuro da via pacífica e diplomática para a solução de conflitos. Um Conselho de Segurança reformado em sua composição e procedimentos, com novos membros permanentes, deve velar pelo emprego justificado, controlado, proporcional e parcimonioso da força.

Mas a política de defesa deve estar preparada para a hipótese de que o sistema de segurança coletivo baseado em normas venha a falhar, por uma razão ou por outra - como de resto tem ocorrido com indesejável frequência. Essa é uma das razões pelas quais devemos “fortificar” nosso poder brando, tornando-o mais robusto. Por isso, nossa estratégia regional cooperativa deve ser acompanhada por uma estratégia global dissuasória frente a possíveis agressores.

A baixa percepção de ameaças imediatas não nos exime de seguir os conselhos da prudência. Temos em conta o aumento do valor estratégico global dos ativos que conformam nosso patrimônio nacional e regional.

O Brasil e, de forma mais ampla, a América do Sul, são grandes produtores de energia renovável e não renovável, de proteína animal e vegetal. Possuímos extensas reservas de água potável em nossos rios e em nossos aquíferos. Temos enorme biodiversidade, e dispomos de vastos recursos minerais.

As descobertas no pré-sal, localizadas na Amazônia Azul, elevam o Brasil a um novo patamar de reservas e produção de petróleo e gás natural. Vários desses ativos podem tornar-se objeto de dramática competição internacional.

Vemos que situações conflitivas continuam a produzir-se do Oriente Médio ao Chifre da África e ao Nordeste Asiático. Nada garante que a

rivalidade entre potências de fora de nossa região não tenha rebatimento em áreas de nosso direto interesse.

Forças Armadas bem equipadas e adestradas protegerão nossos ativos contra ataques militares; serão imprescindíveis, também, para garantir nossa incolumidade diante de conflitos entre terceiros países, que podem nos afetar de diversas maneiras.

Um conceito essencial da Estratégia Nacional de Defesa é o de que a capacidade dissuasória do Brasil deve fazer com que o hipotético adversário ou agressor reflita sobre as consequências de eventual ato hostil a nosso país. Deve ser evidente que toda e qualquer agressão – sob qualquer pretexto – terá um custo muito alto para quem a perpetrar. Repito: não vejo como um ato desse tipo possa partir de qualquer de nossos vizinhos sul-americanos ou mesmo latino-americanos.

Mas uma capacidade dissuasória crível em termos globais é crucial para evitar a concretização de hipóteses adversas. A inexistência dessa capacidade pode, ao invés de ajudar a construir a paz, ser fonte de instabilidade e conflito.

O complemento necessário de uma política externa independente é uma política de defesa robusta. Uma não é sustentável sem a outra. A esse postulado acrescentaria outro ainda mais singelo, mas por vezes desconsiderado: o de que a nossa defesa não é delegável.

O Brasil vive um novo ciclo de desenvolvimento, que conjuga crescimento econômico e inclusão social. Há hoje ampla compreensão de que a política de defesa torna esse ciclo ainda mais virtuoso. Cito as palavras da Sra. Presidenta da República, Dilma Rousseff, no almoço de confraternização com os oficiais-generais de nossas Forças Armadas em dezembro do ano passado:

Na caminhada para tornar o Brasil um país mais justo, mais desenvolvido e mais soberano, o Ministério da Defesa e as Forças Armadas Brasileiras têm e terão um papel muito relevante. As nossas Forças Armadas serão parceiras inestimáveis na construção deste novo Brasil. Um Brasil forte, profissionalizado, com capacidade de criar e construir ciência, tecnologia e inovação, exige Forças Armadas fortes, capazes de construir este país.

Pesquisa do IPEA, divulgada em dezembro de 2011, revela que 70,3% dos brasileiros acreditam que os gastos com equipamentos militares devem aumentar, enquanto 88,4% aprovam o fomento à indústria de defesa, seja pelo incentivo às empresas exclusivamente brasileiras, seja pelo incentivo às empresas compostas também por capital estrangeiro, com ênfase nas primeiras.

Essa preocupação com a base de defesa brasileira conjuga-se à aspiração nacional ao desenvolvimento. O robustecimento da base industrial de defesa tem como consequência direta a geração de emprego, a capacitação nacional e o desenvolvimento de setores tecnológicos de ponta.

Um importante passo foi dado nas últimas semanas com a aprovação, pelo Congresso, da Medida Provisória 544, que estabelece regras especiais para a compra e contratação de produtos, serviços e sistemas de defesa por parte do Estado Brasileiro.

O mercado mundial de defesa movimenta U\$ 1,5 trilhão por ano. A participação do Brasil nesse enorme mercado reduz-se atualmente a apenas U\$ 1 bilhão. A M.P. 544, que em breve será sancionada como lei, permitirá que a indústria de defesa nacional tenha condições de competitividade internacional.

As parcerias com outros países e as compras de produtos e serviços no exterior devem ser compatibilizadas com o objetivo de assegurar amplo espectro de capacitações e tecnologias sob domínio nacional. Não queremos ser meros compradores de bens e serviços. A recomposição da capacidade operativa das Forças Armadas deve, assim, estar associada à busca de autonomia tecnológica e ao fortalecimento da indústria de defesa nacional. É esse o princípio que norteia a preparação do Plano de Articulação e de Equipamento da Defesa, o PAED.

O PAED representa a consolidação dos detalhados planos de articulação, equipamento e recuperação da capacidade operacional da Marinha, do Exército e da Aeronáutica, que permitirá as três forças consolidarem requisitos comuns para a aquisição de meios, ampliando a eficiência e diminuindo custos. Dará também, para o restante do governo e para a sociedade, transparência sobre como estão sendo empregados os recursos da defesa – o que é vital em um Estado Democrático.

Seria fastidioso referir-me a todos os projetos em cursos nas três forças, sob coordenação do Ministério da Defesa. Quero fazer uma menção especial a três deles, não necessariamente os maiores, mas de grande significado para a tecnologia nacional: a corveta Barroso, o blindado Guarani e os foguetes lançadores de sondas (futuramente lançadores de micro-satélites). O que todos têm em comum é que não só sua construção, mas os respectivos projetos são brasileiros.

Outro princípio de nossas ações é o aumento da interoperabilidade das três forças singulares, para que a cadeia de comando e controle da defesa possua máxima eficiência. Quero registrar que o Estado Maior Conjunto das Forças Armadas vem trabalhando no aprimoramento do Sistema Militar de Comando e Controle (SISMC²), de que é exemplo o teste realizado entre o

Sistema de Planejamento Operacional Militar (SIPLOM) do MD e o Sistema C² (comunicação e controle) em combate do Exército, ocorrido durante a operação conjunta ATLÂNTICO II. Na mesma linha, as recentes operações de Garantia da Lei e da Ordem e as operações ÁGATA são exemplos bem sucedidos da interoperabilidade.

Meus comentários sobre a recuperação das Forças Armadas brasileiras limitaram-se, até aqui, a aspectos materiais.

O sucesso de nossa estratégia dissuasória, e também de nossas iniciativas de cooperação, depende de termos marinheiros, soldados e aviadores perfeitamente capacitados para o desempenho de suas missões.

Na mesma linha, a sociedade brasileira possui clara percepção da importância do papel desempenhado pelas Forças Armadas não só para a tarefa fundamental da defesa da pátria, mas, nos termos constitucionais, para atuação supletiva (mas frequentemente decisiva) na garantia da lei e da ordem, como está ocorrendo aqui no Rio de Janeiro no Complexo do Alemão.

Na democracia, o respeito que os militares devem ao poder civil é axiomático. Ao mesmo tempo, cabe às autoridades civis respeitar e valorizar o trabalho desenvolvido pelos militares, sobretudo o seu agudo senso de profissionalismo.

O profissionalismo militar foi bem definido pelo cientista político norte-americano Samuel Huntington como a conjugação de perícia, senso de responsabilidade e espírito de corpo – que não se confunde com o corporativismo, mas com a idéia de fazer parte de um conjunto que age de forma orgânica.

A sociedade e o Estado devem expressar o respeito e a valorização do profissionalismo dos militares por meio de ações que assegurem condições adequadas de trabalho e de vida. O atendimento a essa dupla necessidade está no cerne de qualquer política de defesa bem sucedida.

O governo da presidenta Dilma Rousseff, do qual me orgulho de participar, está plenamente consciente da importância de garantir uma vida digna à família militar, ao mesmo tempo em que trata de recuperar a capacidade operativa das Forças Armadas. Até porque, somente dessa forma poderemos continuar a trabalhar pelo desenvolvimento de uma sociedade próspera, justa e solidária, ao abrigo de ameaças externas.

Muito obrigado.

Recebido em: 09/03/2012

Aceito em: 18/07/2012



AVALIANDO O PODER NACIONAL

Nathalie Torreão Serrão *

Waldimir Pirró e Longo**

RESUMO

Considerando o Poder Nacional como a “capacidade que tem o conjunto de homens e meios que constituem a nação para alcançar e manter os objetivos nacionais, em conformidade com a vontade nacional”, constata-se que diversos autores dedicaram-se à sua avaliação. Procede-se a uma revisão das diferentes medidas utilizadas para ordenar os países segundo seu Poder Nacional. As abordagens abrangem iniciativas centradas tanto em uma única variável como em análise multivariada. Em muitos casos, tais variáveis são de ordem subjetiva, introduzindo forte interveniência do pesquisador nos resultados. Adicionalmente, verifica-se que o fator Capacidade Científica e Tecnológica não é suficientemente destacado. Conclui-se que, para além dessas críticas, fórmulas estáticas de medição do Poder Nacional não se coadunam com a dinâmica atual do desenvolvimento, havendo a necessidade de atualizar os modelos previamente concebidos.

Palavras-chave: Poder Nacional. Mensuração. Ciência e Tecnologia.

ABSTRACT

Considering National Power as the “capacity of the set of men and means which constitute the nation to achieve and maintain national goals in accordance with national will,” it is observed that many authors have devoted themselves to its measurement. It is reviewed previous work on ranking countries according to their National Power. Approaches comprise initiatives focusing either on a single variable or in multivariate analysis. In many cases, these variables are of a subjective evaluation, introducing strong intervention of the researcher upon results. Further, it appears that scientific and technological capacity is not sufficiently highlighted.

* M.Sc., Instituto de Estudos Estratégicos-INEST, doutoranda, PPGCP/ICHF, UFF. E-mail: nathts@gmail.com. Endereço: R. Des. Izidro, 22, apto 403. CEP: 20521-160, Tijuca - Rio de Janeiro/ RJ.

**Prof Emérito, M.E., Ph.D., L.D., Instituto de Estudos Estratégicos - INEST, UFF. E-mail: wlongo@hotmail.com. Endereço: Praia João Caetano, 137, apto 701, BL 1. CEP: 24210-405, Ingá - Niterói/ RJ.

It is concluded that, in addition to these criticisms, freezing a formula of National Power measurement is not consistent with the current dynamics of development, which brings the need of updating previous work.

Keywords: National Power, measurement, science and technology

INTRODUÇÃO

Conforme Russell (1965, p.5) “entre os desejos infinitos do homem, os principais são os desejos de poder e de glória”. Essa percepção de que o poder permeia as relações humanas e possui um impacto direto nos modos de organização social faz deste um objeto de estudo central para as Ciências Sociais. Porém a concordância sobre a importância do poder não ocorre com relação à sua conceituação. A imposição da vontade é um dos pontos de vista mais adotados para defini-lo. Nesse sentido, Galbraith (1984, p. 3) afirma que “quanto maior a capacidade de impor tal vontade e atingir o correspondente objetivo, maior é o poder”. Encontra-se em Weber (1964, p.152) a noção de que “poder é a probabilidade de realizar a própria vontade independentemente da vontade alheia” e, em Aron (1966), a definição de poder como “capacidade de uma entidade política de impor sua vontade a outras”.

No campo das Relações Internacionais, Gonçalves (2005, p. 125) ressalta que o papel do Estado é preponderante, pois embora múltiplos atores operem na arena internacional, o interesse recai no Poder Nacional (PN). Segundo Arenal (1983), o PN “é a soma dos atributos que capacita um Estado para que possa atingir os seus objetivos externos especialmente quando eles se opõem aos objetivos e vontade de outro ator internacional”. A Escola Superior de Guerra define PN como a “capacidade que tem o conjunto de homens e meios que constituem a nação para alcançar e manter os objetivos nacionais, em conformidade com a vontade nacional” (Manual ESG, 2008, p. 28).

Baldwin (2002) enquadra os distintos estudos teóricos sobre o PN em duas correntes principais: os que entendem o poder como recursos – elementos, posses, atributos dos Estados – e os que entendem o poder como uma relação potencial ou real entre dois ou mais atores (não necessariamente Estados) em que o comportamento (crenças, atitudes, opiniões, expectativas, predisposições para ação) de um é, em parte, influenciado pelo outro. Em geral, os trabalhos de mensuração do PN adotam a primeira opção, sendo o poder total de um estado resultado da combinação de fatores diversos (econômicos, sociais, militares) que indiretamente representam a capacidade de um estado de enfrentar uma guerra. Nesses, o poder militar estritamente definido (armamentos, efetivo militar, dispêndio) é alternativamente

considerado um componente a mais do poder nacional total e representativo do mesmo. Não obstante, cabe ressaltar que poder militar isoladamente é insuficiente para um efetivo PN. Sem o suporte de elementos, tais como poderio econômico e suporte social, o mesmo é vulnerável.

Encontra-se na literatura, desde longa data, uma prolífera produção de trabalhos empíricos desenvolvidos visando mensurar o PN, de acordo com a abordagem de poder principalmente como recursos. Como exemplo, pode-se citar o trabalho de Johann Peter Süßmilch que, em 1741, formulou que se um país tem tantos habitantes quanto outro país três vezes maior, também três vezes maior é sua reputação, poder e segurança (SÜßMILCH, 1741, p. 402). Mais recentemente diversos autores debruçaram-se sobre o assunto, como Morgenthau (1948), Knorr (1956), Kingley Davis (1954) e Organski (1958), mas, a partir da década de 60, inicia-se uma fase mais sistemática e produtiva, com a publicação de estudos, entre outros, de German (1960), Hitch e McKean (1960), Inis Claude (1962), Fucks (1965, 1978), Alcock e Newcombe (1965), Deutsch (1968), Russett (1968), Singer et alia (1972), Ferris (1973), Oskar Morganstern et. al. (1973), Cline (1975, 1977, 1980, 1994) Organski e Kugler (1979) Farrar (1981), Beckman (1984), Modelski e Thompson (1987), Tellis (2000). Em 1987, a China desenvolveu ampla pesquisa sobre a medição do Poder Nacional, destacando-se o índice de Comprehensive National Power (CNP), da Chinese Academy of Social Sciences (CASS), posteriormente modificado por Hu Angang e Men Honghua (2002). Em 2002, o National Security Council Secretariat, da Índia, criou o National Security Index (NSI). Também na Índia, Virmani (2005) criou o Virmani Index of Actual Power 1 e o Virmani Index of Potential Power 2, designados, respectivamente, como VIP1 e VIP2.

Poucos, porém, são os trabalhos que dão a devida importância ao fator capacidade nacional em ciência, tecnologia e inovação. Principalmente após a Segunda Grande Guerra, o desenvolvimento científico e tecnológico é apontado por diversos autores como determinante para o posicionamento do Estado no sistema internacional. Richta (1969, p.59) ressalta como “a forma científica do conhecimento passou a constituir papel central e articulador do conjunto da vida econômica, social, política e cultural”. Em seu estudo sobre a Revolução Científica Tecnológica (RCT), o autor observa que a ciência tornou-se parte integrante da produção de bens e de serviços e que o progresso do conhecimento passou a revolucionar constantemente as forças produtivas. Como resultado, surgem ramos da produção inteiramente dependentes do conhecimento científico. As empresas competitivas estruturam centros de pesquisa e desenvolvimento (P&D) e observa-se a expansão das universidades e de institutos de pesquisa públicos pelo mundo.

Strange (1988) afirma que “o conhecimento tornou-se uma fonte de poder tão importante para as relações entre Estados quanto aquelas tradicionais.” Ela descreve o conhecimento como uma fonte indireta de poder, definida como estrutural, que habilita seu possuidor a estabelecer as bases sobre as quais os demais países definirão suas preferências, restringindo suas opções.

Segundo Longo (2003):

A infra-estrutura científica nacional, associada à capacidade em gerar inovações tecnológicas (...), poderiam constituir-se em vantagens capazes de superar as vantagens comparativas tradicionais entre as nações, quais sejam, extensão territorial, terras agriculturáveis, disponibilidade de matérias primas, de energia e de mão-de-obra abundante e barata.

A relação entre conhecimento e poder econômico é especialmente ressaltada em Arrighi (1998). Para o pesquisador, quando um conjunto de empresas de uma determinada região começa a inovar, fortalece indiretamente o poder político local que, por sua vez, terá mais liberdade para construir um entorno jurídico-institucional e uma infra-estrutura econômica mais favorável para as atividades de inovação. Isto gera um “processo circular e cumulativo”. Esse círculo virtuoso de crescimento corresponde ao fato de que o próprio processo de inovação cria as “externalidades que o retroalimentam”, implicando em uma polarização crescente da economia mundial em uma área periférica e em um núcleo orgânico. O autor observa, entre 1938 e 1983, uma tendência à concentração de riquezas nas mãos de um número reduzido de Estados, que representam apenas aproximadamente 15% da população mundial. Em contrapartida, há concentração de pobreza em um grupo de países correspondente a 60%. Os restantes 25% residem em Estados que ocupam uma posição intermediária entre os chamados “pólos da pobreza e da abundância” (ARRIGHI, 1998).

Sachs (2000 apud LONGO, 2007), aponta percentagens semelhantes para a concentração de inovações tecnológicas:

Uma pequena parte do planeta, responsável por cerca de 15% de sua população, fornece quase todas as inovações tecnológicas existentes. Uma segunda parte, que engloba metade da população mundial, está apta a adotar essas tecnologias nas esferas de produção e do consumo. A parcela restante, que cobre por volta de um terço, vive tecnologicamente marginalizada.

Gilpin endossa a assertiva de Arrighi afirmando que, historicamente, existe uma forte correlação entre tecnologia, economia e liderança política. “A ascensão de determinadas nações a posições de proeminência global – Grã Bretanha, Estados Unidos, Alemanha e Japão – são o resultado da

habilidade das mesmas de se aproveitarem da Primeira e da Segunda Revolução Industrial” (GILPIN, 2001, p. 140). E acrescenta que os novos avanços tecnológicos da virada do século são centrais para a competitividade econômica e o PN.

O presente artigo procede a uma revisão da literatura sobre a avaliação e a mensuração do PN com o intuito de contextualizar esse conceito fundamental para os estudos estratégicos nacionais. Particularmente, são salientadas a importância e o impacto do fator Capacidade Científica e Tecnológica (CCT) no PN.

MODELOS E FÓRMULAS DE AVALIAÇÃO DO PODER NACIONAL

Conforme exposto anteriormente, em 1741, Süßmilch formulou que se um país tem tantos habitantes quanto outro país três vezes maior, também três vezes maior é sua reputação, poder e segurança (SÜßMILCH, 1741, p. 402). Formalmente,

$$\text{PN} = \text{Pop} \times \text{DD}$$

PN: Poder Nacional

Pop: População

DD: Densidade demográfica

Outros trabalhos referentes ao poder de um Estado seguiram-se nas décadas posteriores. Do final do século XIX é a famosa obra de Friedrich Ratzel (1897, p. 303 apud HWANG, 2008, p. 6) sobre Geografia Política. Seu objeto principal de estudo é a relação entre o poder e a terra, pois, para ele, é na geografia que as formas (e relações) de poder são representadas no espaço, tendo papel fundamental as relações do homem com o meio em que vive. Ratzel é autor da afirmação “espaço é poder”.

Ferdinand Friedensburg (1936, p. 182 apud HWANG, 2008, p. 5) quantificou os recursos naturais¹ conferindo-lhes pontuações de acordo com sua importância para aferir a auto-suficiência de um Estado. Seu índice de poder é o resultado da auto-suficiência em recursos naturais multiplicado pela população:

$$\text{Poder} = \text{RecNat} \times \text{Pop}$$

RecNat: Auto-suficiência em recursos naturais

Pop: População

¹ Por exemplo, carvão, 40; petróleo, 20, ferro 15; cobre, chumbo, manganês e enxofre, 4; zinco, alumínio e níquel, 2 (CASTRO, 1999, p. 222).

Em 1956, Klaus Knorr centra o seu estudo sobre poder na capacidade de um país prover recursos humanos e suprimentos em quantidade caso ocorra uma guerra. Sua análise, não obstante, engloba diferentes fatores que influenciam essa capacidade estatal. Tellis et. al. (2000) agrupam essas variáveis apresentadas por Knorr em três categorias: 'capacidade econômica', 'competência administrativa' e 'motivação para a guerra'. Essas variáveis não estão sistematizadas em uma equação

Poder α Econ, Adm, Guer

Econ: Capacidade econômica

Adm: Competência administrativa

Guer: Motivação para a guerra

German, em 1960, propõe um cálculo de poder complexo, que engloba análise não-linear multivariada e várias instâncias onde o analista deve intervir. A equação proposta é:

$$\text{Poder} = N \times (L + P + I + M)$$

L: função de território e uso de território;

P: função de mão-de-obra, uso da mão-de-obra;

I: função de recursos, uso de recursos;

M: número de militares dividido por cem mil;

N: 2 se possui armas nucleares e 1 se não as possui.

Cada uma dessas variáveis é dividida, por sua vez, em diversos fatores que são pontuados seguindo uma multiplicidade de critérios relativos a cada variável.

A.F.K. Organski (1958), Charles Hitch e Roland McKean (1960) utilizam o PNB (Produto Nacional Bruto) como parâmetro para avaliação do poder.

$$\text{Poder} = \text{PNB} = \text{PIB} + \text{NI} - \text{NO}$$

PNB: Produto Nacional Bruto

PIB: Produto Interno Bruto

NI: Renda estrangeira gasta no país

NO: Renda nacional gasta no exterior

Inis Claude (1962) e Karl Deutsch (1968) centram sua análise em dados sobre as 'Forças Armadas (efetivos, armamentos, etc...)

Poder α FFAA

FFAA: Variáveis militares

Fucks (1965 apud CHANG 2004) propõe uma equação para avaliação do poder que utiliza a combinação de três variáveis somatórias: a 'produção

energética', a 'produção de aço' e a 'população'. A fórmula define o poder como:

$$\text{Poder} = \frac{(EP^{\frac{1}{3}}) + (SP^{\frac{1}{3}})}{2}$$

E: Produção energética;

P: População;

S: Produção de aço

Bruce Russett (1968) centra a sua análise no consumo total de combustível e eletricidade, indicadores também adotados por Oskar Morganstern et. al. (1973):

Poder \propto Comb, Elet

Comb: Consumo de combustível

Elet: Consumo de eletricidade

Alcock e Newcombe (1965) buscam um método de medição do PN que reflita não só o poder efetivo, como também o poder percebido, através de fatores quantitativos e mensuráveis. Para isso, usam regressão linear em três variáveis: 'PNB per capita', 'população' e 'densidade populacional'. Concluem que a melhor medida é

$$\text{Poder} = \text{Pop} \times \frac{\text{PNB}}{\text{Pop}} = \text{PNB}$$

Pop: População

PNB: Produto Nacional Bruto

Singer e Small (1972) elaboraram uma fórmula baseada na média da soma da população total, da população urbana, da produção de aço, da produção de combustível e / ou carvão, dos gastos militares e do efetivo das Forças Armadas:

$$\text{Poder} = \frac{tpop + upop + pa + pc + gm + efa}{6}$$

tpop: População total

upop: População urbana

pa: Produção de aço

pc: Produção de combustível

gm: Gastos militares

efa: Efetivo das Forças Armadas

Um ano depois, Ferris procurou captar a dinâmica do poder estatal comparando seis variáveis durante o período de 1850 a 1966: 'território', 'população total', 'receitas governamentais', 'gastos com defesa', 'valor do comércio internacional' e 'tamanho das Forças Armadas' (FERRIS, 1973):

Poder α Area, Pop, RecGov, Def, ComInt, FFAA

Area: Território

Pop: População total

RecGov: Receitas governamentais

Def: Gastos com defesa

ComInt: Valor do comércio internacional

FFAA: Tamanho das Forças Armadas

Em 1975, Richard elenca 'área', 'população', 'produção de aço', 'efetivo das Forças Armadas' e 'número de mísseis transcontinentais':

Poder α Area, Pop, Pa, FFAA, Mis

Area: Área

Pop: População

Pa: Produção de aço

FFAA: Efetivo das Forças Armadas

Mis: Número de mísseis transcontinentais

Uma das fórmulas de maior repercussão científica é a elaborada por Cline (1975, 1977, 1980, 1994). Trata-se de uma avaliação do chamado Poder Percebido que incorpora elementos relativos à estratégia nacional e à vontade política.

O poder nacional real existe independentemente da avaliação do observador externo sendo, teoricamente, analisável nos seus componentes quantitativos e qualitativos. Porém, o poder real não é facilmente avaliável nem mesmo pelo seu detentor, em virtude dos elementos que o compõem, alguns de natureza subjetiva, e ao fato que os países, por razões de segurança, podem colocar, naturalmente, obstáculos ao seu conhecimento. Assim, o poder que se julga ter percebido no outro, o competidor, é que acaba sendo determinante para a avaliação comparativa de poder. Este, o Poder Percebido, de natureza grandemente subjetiva é, na realidade, o poder que se acredita existir numa dada conjuntura podendo corresponder, eventualmente, ao poder real.

Segundo Cline, o Poder Percebido de um país resulta da soma da sua 'massa crítica', do seu 'poder econômico' e do seu 'poder militar', multiplicado pela soma dos 'objetivos estratégicos' e da 'vontade nacional'. A equação proposta é:

$$\text{Poder} = (C+E+M) \times (E+V)$$

C: Massa crítica= território + população

E: Capacidade econômica= renda, energia, minerais não combustíveis, manufatura, alimento e comércio

M: Poder militar= balanço estratégico, capacidades para o combate e bônus por desempenho

E: Coeficiente de estratégia nacional

V: Vontade nacional= grau de integração nacional, força da liderança política e relevância para os objetivos nacionais

Existem diversas revisões e modificações da equação de Cline, como a desenvolvida pelo General Carlos de Meira Mattos (1977) e o trabalho de Chin-Lung Chan (2004).

A equação contempla valores tangíveis do poder – população, território, economia e capacidade militar. Na segunda parcela, utiliza fatores intangíveis do poder – estratégia e vontade, que Mattos considera determinantes do sucesso de qualquer empreendimento. O General Mattos, acrescenta a esta parcela, mais uma variável, o poder de persuadir que ele denomina de P.

Chang (2004), inspirado em Cline e em Singer e Small, propôs três equações, que chamou de “modelos” para avaliação do poder, a saber:

Modelo1:

$$\text{Poder} = \frac{PNB}{PNB \text{ mundial}} \times 200$$

Modelo 2:

$$\text{Poder} = \frac{\text{Massa crítica} + \text{Poderio econômico} + \text{Poderio militar}}{3}$$

$$\text{Massa crítica} = \frac{\text{Pop}}{\text{Pop mundial}} \times 100 + \frac{\text{Área}}{\text{Área mundial}} \times 100$$

$$\text{Poderio econômico} = \frac{PNB}{PNB \text{ mundial}} \times 200$$

$$\text{Poderio militar} = \frac{ME}{ME \text{ mundial}} \times 200$$

Modelo 3

$$\text{Poder} = \text{Modelo 2} \times \frac{\text{Energ}}{\text{Energ média mundial}}$$

PNB: Produto Nacional Bruto

Pop: População

ME: Despesas militares

Energ: Consumo de energia per capita

Chang compara os resultados da aplicação dos três modelos, entre si, e com aqueles obtidos com a fórmula de Cline e chega à conclusão que o Modelo 2 apresenta melhores resultados tanto em relevância teórica quanto às implicações estratégicas. A Tabela 1 apresenta o PN relativo de países calculado, em 1993, utilizando o Modelo 2.

TABELA 1	
PN pelo Modelo 2 (1993)	
PAÍS	Índice
1. Estados Unidos	42,20
2. C. Europeia	30,44
3. China	18,83
4. Rússia	15,57
5. Japão	14,76
6. Alemanha	7,62
7. Índia	7,52
8. França	6,81
9. Reino Unido	5,33
10. Brasil	4,87
11. Canada	4,72
12. Itália	4,43
13. Austrália	3,27
14. A. Saudita	2,45
15. Espanha	2,18

Beckman, em 1984, procurou um meio de mensurar uma variável qualitativa, a estabilidade política, e criou uma técnica de pontuação que inclui em seu índice de poder a porcentagem na produção de aço mundial, resultando em:

$$\text{Poder} = \frac{\text{aço} \times (\text{pop} \times \text{estabpol})}{2}$$

Aço: Porcentagem na produção mundial de aço

pop: Porcentagem da população mundial

estabpol: Estabilidade política

Sem a pretensão de fornecer uma equação ou um sistema de pesos e de pontuações, Tellis et. al. (2000, p. 35-51) identificam três dimensões de análise do PN. A primeira refere-se aos ‘recursos nacionais’, o que um país necessita para alcançar um nível de desenvolvimento econômico que o permita dominar os ciclos de inovação na economia mundial e aumentar seu poder hegemônico por meio da construção de Forças Armadas altamente sofisticadas, preparadas e eficientes. Assim, é preciso avaliar os ‘recursos humanos’ de uma nação, ‘capital disponível’, ‘recursos físicos’ (geografia, território, recursos naturais), ‘empreendimento’ e ‘tecnologia’. A segunda diz respeito à ‘performance nacional’: restrições externas, capacidade infra-estrutural (que inclui análise institucional e da legitimidade governamental) e ideational resources (comprometimento da população com a obtenção de riqueza e poder para seu país). São os mecanismos que permitem transformar seus recursos (latent power) em instrumentos tangíveis de poder (usable power). Esta dimensão é introduzida para tentar identificar como é a relação de um Estado com sua sociedade e como esse relacionamento afeta o PN. Trata-se de inferir três aspectos fundamentais para o poder de um Estado:

1. A capacidade de para discernir que tipo de produção sócio-técnica é mais apropriado para aumentar seu poder face os desafios da competitividade internacional;
2. A capacidade de desenvolver os recursos mais apropriados para dominar os ciclos de inovação e os processos da política internacional e;
3. A capacidade de transformar os recursos existentes em instrumentos efetivos para assegurar os resultados desejados no âmbito econômico e militar.

A terceira dimensão – ‘capacidade militar’ – busca identificar os sinais manifestos do poder através da proficiência em combate das Forças Armadas. Segundo os autores, esta é a mais importante manifestação do

poder estatal. A análise da ‘capacidade militar’ adota a mesma divisão em três dimensões (D). Os recursos estratégicos D1 (orçamento militar, infraestrutura, instituições, indústria de defesa, efetivo, etc.) são transformados em D2 (dimensão da performance – natureza da doutrina militar, relações civil-militares, capacidade de inovação, restrições e desafios externos) tendo como resultado a aptidão em combate D3 :

$$D_1 \Leftrightarrow D_2$$

$$D_2 \Leftrightarrow D_3$$

$$D_1 \propto RH, CD, RF, E, T$$

$$D_2 \propto RE, CI, RI$$

$$D_3 \propto FFAA$$

D_1, D_2, D_3 : Dimensões 1, 2 e 3

RH: Recursos humanos

CD: Capital disponível

RF: Recursos físico/geográficos

E: Empreendimento

T: Tecnologia

RE: Restrições externas

CI: Capacidade infra-estrutural

RI: Recursos “ideational”

FFAA: Proficiência em combate das Forças Armadas

O enfoque de Tellis et. al. (2000), embora abrangente e bem fundamentado, é ainda centrado em aspectos tradicionais de poder. As variáveis políticas supracitadas são avaliadas como indicadores da capacidade de um Estado de mobilizar e transformar seus recursos em poder militar. A identificação do Poder Efetivo com a “military capacity” tropeça na questão levantada por Boudon e Bourricaud (1989, apud TELLIS et. al., 2000, passim) e por Baldwin (2002) acerca da importância do contexto – negociações meio-ambientais, econômicas, de segurança. Para Keohane e Nye (2001, 3. ed., passim), avanços tecnológicos, economia e política estão intimamente conectados e não há um âmbito que prevaleça sobre os demais.

Hwang (2008) procura atribuir pesos diferenciados aos fatores que considera integrantes do PN. Então, estipula que o ‘tamanho da economia’, a ‘expectativa de vida’, ‘educação’ e ‘integridade’ (índice de corrupção) respondem por 6,25% da fórmula de PN cada um; ‘os gastos militares’ e a ‘produção de armas’, por 12,50% cada; e a ‘produção energética’ e ‘armas nucleares’ por 25% cada. O seu Integrated State Power (ISP) revela, ademais, em que medida o poder do país está concentrado ou balanceadamente distribuído nesses diversos fatores,

considerando o equilíbrio o melhor resultado:

$$\text{Poder } \alpha \text{ } 0,25\text{En} + 0,25\text{AN} + 0,125\text{GM} + 0,125\text{PA} + 0,0625\text{Ec} + 0,0625\text{EV} + 0,0625\text{Ed} + 0,625\text{Int}$$

En: Produção energética

AN: Armas nucleares

GM: Gastos militares

PA: Produção de armas

Ec: Tamanho da Economia

EV: Expectativa de vida

Ed: Educação

Int: Integridade (Índice de corrupção)

As iniciativas orientais tiveram um começo mais tardio, contudo sua contribuição teórica nas últimas décadas é abundante. A China, desde 1987, vem desenvolvendo ampla pesquisa sobre a medição do PN, destacando-se o índice de Comprehensive National Power (CNP), da Chinese Academy of Social Sciences (CASS), posteriormente modificado por Hu Angang e Men Honghua (2002) e por Huang Shuofeng, da Chinese Academy of Military Science (AMS). A tendência chinesa parece ser de inclusão de elementos de soft power (fatores culturais, tecnológicos, entre outros) e de um número cada vez maior de variáveis. Hu e Men usam vinte e três índices, A CASS tem como base sessenta e quatro fatores e a AMS utiliza, além dos indicadores principais, vinte e nove variáveis secundárias e mais de cem terciárias.

O National Security Council Secretariat, da Índia, elaborou o National Security Index (NSI), primeiramente publicado em 2002 e com periodicidade aproximadamente anual. O NSI é constantemente revisado, tanto em termos metodológicos quanto em termos de fontes para os dados. Em 2007, o 'poder econômico' correspondia a 25% da fórmula final; a 'capacidade de defesa', 25%; a 'segurança energética', 20%; o 'poder tecnológico', 15%; e a 'população efetiva', 15%.

$$\text{Poder } \alpha \text{ NSI} = 0,25\text{PE} + 0,25\text{CD} + 0,20\text{SE} + 0,15\text{PT} + 0,15\text{Pop}$$

NSI: National Security Index

PE: Poder econômico

CD: Capacidade de defesa

SE: Segurança energética

PT: Poder tecnológico;

Pop: População efetiva

Arvind Virmani (2005) é o criador do Índice de Virmani 1 de Poder

Atual (VIP1) e do Índice de Virmani 2 de Poder Potencial (VIP2)

Segundo esse autor, o PN tem dois componentes: 1) o poder potencial que depende do seu poderio econômico e da sua capacidade tecnológica, e 2) a capacidade militar que compreende seu aparato de defesa e o domínio de tecnologias consideradas estratégicas para o atingimento de superioridade militar. Juntos esses componentes definem o Poder Atual. A base do PN é, na realidade, a robustez econômica do país. A capacidade econômica, ou poderio econômico relativo dos países é, normalmente, avaliado através da comparação do Produto Interno Bruto-PIB de cada um deles, medido levando em consideração a Paridade do Poder de Compra-PPC. Quanto às tecnologias, é feita a distinção entre as consideradas comerciais, de uso generalizado, e aquelas relacionadas com emprego bélico, sendo estratégicas e críticas para o Poder Atual. Virmani propõem e utiliza o PIB per capita, calculado considerando a PPC, como a capacidade tecnológica geral de uma economia. Ele justifica que este é o mais simples e melhor índice disponível de capacidade tecnológica geral de uma economia, uma vez que há uma alta correlação (mas não perfeita) do PIB per capita com a capacidade tecnológica dos países.

Segundo Virmani, o Poder Potencial Nacional - PPN é dado pelo produto:

$$PPN = (\text{PIB})(\text{PIB}/\text{Pop})^\alpha \quad \text{onde } 0 \leq \alpha \leq 1$$

O Índice de Virmani de Poder Potencial VIP2 de um país é dado pelo seu NPP conforme definido acima, mensurando em relação ao do país de maior valor (considerado como 100%), sendo neste caso, o valor atual dos Estados Unidos.

$$\text{VIP2} = (\text{PIB}/\text{PIB}_{\text{EUA}}) \times [(\text{PIB}/\text{Pop}) \div (\text{PIB}/\text{Pop})_{\text{EUA}}]^\alpha \quad 0 \leq \alpha \leq 1$$

O Índice de Poder Atual VIP_1 é definido como uma função do Poder Potencial VIP_2 e dos ativos estratégicos K_s (tecnologias, habilidades e equipamento para a defesa), estes sendo ponderados em relação aos ativos estratégicos de maior valor, ou seja, novamente, àqueles dos Estados Unidos (benchmark).

$$\text{VP}_1 = (\text{VP}^2)^{1-\sigma} \times (\text{Ks}/\text{Ks}_{\text{EUA}})^\sigma \quad \text{onde } 0 < \sigma < 1$$

$$\text{Kts} = \text{Et} \text{ Et} / \text{pt} - \delta \text{K}_{t-1}^s$$

PPN : Poder Potencial Nacional

VIP_2 : Índice de Virmani de Poder Potencial

PIB: Produto Interno Bruto(PPC)

Pop: População

VIP_1 : Índice de Virmani de Poder Atual

K^S : Estoque de tecnologias estratégicas

Θ : Parâmetro de eficiência

t: Tempo

E: Custo da tecnologia

p: Deflator do preço da tecnologia

δ : Taxa de depreciação do estoque de tecnologias

Virmani ainda afirma que ambição e determinação, a vontade de poder, tem um papel fundamental na transformação de poder potencial em poder atual.

A Tabela 2, abaixo, fornece países ordenados pelo Índice VIP_2 (com $\alpha=1/2$) calculado por Virmani em 2005, e a posição relativa dos respectivos PIBs. O autor define como detentores de Poder Potencial Global, os países com VIP_2 acima de 5%. O Brasil, com 5,8%, é incluído nessa categoria.

Tabela 2		
Índice VIP_2 e PIB (2005)		
	VIP_2	PIB
1. Estados Unidos	(100%)	1
2. Japão	(27%)	3
3. China	(25%)	2
4. Alemanha	(17%)	5
5. França	(12%)	6
6. Reino Unido	(12%)	7
7. Itália	(11%)	8
8. Índia	(8.5%)	4
9. Canadá	(7.8%)	11
10. Rússia	(6.5%)	9
11. Espanha	(6.4%)	13
12. Brasil	(5.8%)	10
13. Coreia	(5.5%)	14
14. Austrália	(4.7%)	17

Hafeznia et. al. (2006; 2008) percorrem um longo caminho de técnicas e análises (avaliação de vinte e oito modelos teóricos para definir um como base, levantamento de variáveis para preencher o modelo, mineração de dados, aplicação do método Delphi², análise de co-variância para excluir variáveis redundantes, normalizações, pontuação e construção de uma matrix final) para terminar em um simples somatório de pontuações (positivas e negativas) em nove áreas: econômica, cultural, social, política, territorial, militar, científico-tecnológica, astro-espacial e transnacional. O PN é a soma do desempenho em cada área, que adquirem, assim, o mesmo peso para o resultado final:

$$\text{Poder} = \text{Ec} + \text{C} + \text{Soc} + \text{Pol} + \text{T} + \text{Mil} + \text{CT} + \text{A} + \text{TN}$$

Ec: Variáveis econômicas

C: Variáveis culturais

Soc: Variáveis sociais

Pol: Variáveis políticas

T: Variáveis territoriais

Mil: Variáveis militares

CT: Variáveis científico-tecnológicas

A: Variáveis astro-espaciais

TN: Variáveis transnacionais

Dois atributos positivos desse trabalho são o grande número de indicadores pesquisados (87) e o fato de incluir aspectos normalmente alheios às medições prévias como o astro-espacial (número de satélites militares em órbita, número total de satélites em órbita, etc.) e o transnacional (percentagem da população nascida no exterior, participação no Conselho de Segurança da ONU e em outras organizações internacionais, número de turistas estrangeiros, etc.).

INICIATIVAS BRASILEIRAS

Zahreddinne e Gomide (2009), da Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais (PUC Minas), procuram elaborar um índice de poder para o estudo da projeção de poder no Leste Asiático. São selecionadas catorze obras que as autoras definem como importantes para a teorização de poder nas Relações Internacionais e na Sociologia. São examinadas s conceituações

² Método que consiste na construção e análise de questionários aplicados a experts da área em questão, utilizando suas respostas como 'argumento de autoridade', neste caso, para determinar quais variáveis são mais relevantes para o Poder Nacional.

de poder oferecidas nesses trabalhos para buscar variáveis empíricas que apóiem tais conceitos e permitam uma análise estatística do objeto. Portanto, as variáveis empíricas são selecionadas subjetivamente pelas autoras e com base na construção teórica dos catorze trabalhos selecionados inicialmente, e não com base no objeto de estudo.

Posteriormente, as autoras elencam os principais aspectos encontrados na análise teórica: Poder Militar, Poder Nuclear, Poder Econômico, Legitimidade, População, Recursos Materiais, Compartilhamento de Valores, Anarquia Internacional e Perspectiva Sistêmica. As categorias consideradas relevantes foram às mencionadas por mais de seis autores. Desta forma, restaram as categorias: Poder Militar, Poder Econômico, Recursos Materiais e Compartilhamento de Valores.

Para cada categoria, novamente seguindo critérios subjetivos, foram selecionadas variáveis para o ano de 2005 (em casos omissos, para o ano mais recente disponível), em bases variadas.

Após a mineração dos dados (análise da correlação de variância e descarte de variáveis com excesso de valores desconhecidos), reduziu-se a pesquisa para 25 variáveis divididas nas categorias supracitadas. Não obstante, parte dessas 25 variáveis são discriminações de uma variável já considerada, e.g. PIB (US\$), valor do PIB na indústria (US\$), valor do PIB na agricultura (US\$), etc. Outro fator desconsiderado pelas autoras é a mistura de variáveis de produção e variáveis de consumo na categoria de 'Recursos Materiais', sem que, no entanto, as de consumo tenham um peso negativo.

O tratamento dos indicadores limitou-se à Análise de Componentes Principais³ (conhecida por sua sigla em inglês PCA, de Principal Component Analysis) por meio do software SPSS⁴. A aplicação identificou somente três componentes principais, contudo, o primeiro componente explicava a maior

³ Método de análise multivariada introduzido por Pearson (1901), que sinaliza quais são os componentes principais reduzindo os conjuntos de variáveis, transformando-os em novas variáveis altamente representativas, isto é, criando componentes que visam explicar o comportamento desses conjuntos de variáveis. Em termos técnicos, a PCA busca encontrar uma projeção mais representativa do conjunto de dados. Os autovetores e autovalores são propriedades da matriz que indicam em que direção e em que razão (proporção) é realizada a transformação linear (tipo particular de função entre dois espaços vetoriais que preserva as operações de adição vetorial e multiplicação por escalar) dando lugar à nova projeção dos dados. Os autovetores apontam as direções de maior variabilidade dos dados e os autovalores, a proporção entre cada eixo de dispersão.

⁴ Acrônimo de "Statistical Package for the Social Sciences" (pacote estatístico para as ciências sociais). Foi inventado por Norman H. Nie, C. Hadlai (Tex) Hull e Dale H. Bent. Entre 1969 e 1975 a Universidade de Chicago por meio do seu National Opinion Research Center esteve a cargo do desenvolvimento, distribuição e venda do programa. A partir de 1975, essas atribuições passaram à SPSS Inc.

percentagem de resultados sendo este o utilizado para um ranking final de 24 países asiáticos. Os quatro primeiros lugares foram China, Rússia, Índia e Japão.

Com um enfoque voltado para o poder econômico, o economista Reinaldo Gonçalves (2005) observa dois fatos que o motivaram a proceder a uma análise empírica do poder brasileiro no sistema internacional. Por um lado, o país é percebido como ‘um gigante, um verdadeiro Golias’ (Op. cit. p. 123). Essa percepção, argumenta, é consequência da elevada base de poder do Brasil (Poder Potencial). Por outro lado, mudanças, crises, alterações no âmbito doméstico brasileiro têm pouco impacto no sistema internacional, enquanto que acontecimentos externos causam fortes efeitos no país.

A hipótese de Gonçalves é que há um enorme hiato de poder no Brasil. Seu elevado Poder Potencial não se traduz em Poder Efetivo e amarga uma grande vulnerabilidade externa. Essa discrepância entre possuir alto Poder Potencial, porém ser significativamente vulnerável a fatores externos é incomum no sistema internacional e o Brasil é um exemplo notável.

Na definição de Gonçalves (Op. cit., p. 126), vulnerabilidade externa refere-se a:

Capacidade de resistência das economias nacionais a pressões, fatores desestabilizadores ou choques externos em função das opções de resposta com os instrumentos de política disponíveis e dos custos de enfrentamento ou de ajuste diante dos eventos externos.

Essa abordagem é semelhante à encontrada em Keohane e Nye⁵ (2001, 3. ed., passim). Já o Poder Efetivo, inspirando-se em Weber (1964, p.152), é “a probabilidade real desse país de realizar sua própria vontade independentemente da vontade alheia” (GONÇALVES, 2005, p. 128). Quanto maior o Poder Efetivo, para Gonçalves, menor a vulnerabilidade externa. A diferença entre o poder potencial de um país e o seu poder efetivo é chamada de ‘hiato de poder’ (Ibidem):

$$IVE = \frac{IVCO + IVPT + IVMF}{3}$$

$$IVE = \frac{IVCO + IVPT + IVMF}{3}$$

$$IPE = 100 - IVE$$

$$IPE = 100 - IVE$$

⁵ Os autores apontam duas dimensões da interdependência: a sensibilidade e a vulnerabilidade. Sensibilidade refere-se ao grau de resposta possível de um ator ou grupo de atores dentro de um marco regulatório específico. Considerando esse marco como *ceteris paribus* – em certas ocasiões não é cabível mudar ou implementar novas políticas rapidamente – trata-se de em que medida esse ator é afetado. A sensibilidade da interdependência pode ser social, política ou econômica. Considerando, contudo, que as políticas existentes podem ser alteradas, deparamos então, com a dimensão da vulnerabilidade. Trata-se da relativa disponibilidade e custo de alternativas às políticas existentes.

IPE: Índice de Poder Efetivo

IVE: Índice de vulnerabilidade externa

IVCO: Índice de vulnerabilidade comercial

IVPT: Índice de vulnerabilidade produtivo-tecnológica

IVMF: Índice de vulnerabilidade monetário-financeira

IPP: Índice de Poder Potencial

IDT: Índice de desempenho do tamanho do território

IDP: Índice de desempenho da população

IDVP: Índice de desempenho do valor da produção (PNB)

IHP: Índice de hiato de poder

Brasil, como esperado pelo autor, ocupa a 5ª posição em IPP (80,8). Nos primeiros lugares estão a China (95,9), os Estados Unidos (91,1), a Índia (88,7) e a Rússia (81,9). Não obstante, parece haver um viés na metodologia, conferindo um peso desproporcional para o tamanho da população. A Índia, por exemplo, possui um território aproximadamente três vezes menor que o território dos EUA (9.629 mil km² frente a 3.287 mil km² da Índia), seu Produto Nacional Bruto - em 2002, ano de referência para os dados utilizados por Gonçalves - correspondia a de 26,7% do PNB estadunidense (PNB PPP US\$ 10.414 norte-americanos e 2.778 bilhões indianos), porém, os Estados Unidos dispõe de apenas 27,5% da população indiana. Seu IPP é somente 2,4 pontos superior ao da Índia.

Na medição de Poder Efetivo (econômico), o Japão encontra-se em primeiro lugar com IPE de 81,9. Em segundo está Israel (78,5), seguido da Índia (78,4) e dos EUA (78,0).

No ranking de vulnerabilidade externa, o Brasil tem o 17º maior IVE de 113 países. Na esfera comercial, ocupa a 74ª posição, na produtivo-tecnológica a 49ª, e 7ª na monetário-financeira. O Brasil divide os primeiros postos com países em desenvolvimento da África (Zâmbia, Burundi e Ruanda) e da América Latina (Nicarágua, Equador e Uruguai). Nas posições privilegiadas de baixo IVE estão, primeiramente, o Japão, depois Israel, Índia e EUA. É preciso levar em consideração que, embora o destaque japonês, Gonçalves não inclui variáveis que evidenciem sua dependência externa de alimentos e energia.

O Índice de Hiato de Poder (IHP) mostrou-se elevado em países com grande base de poder (China, Rússia, EUA, Índia), com alto IVE (Zâmbia, Sudão) ou ambos (Brasil e Argentina). O Brasil obteve o maior IHP dos 113 países analisados (58,7), bem a frente do segundo lugar: Zâmbia (34,8).

Em 2010, Serrão e Longo, da Universidade Federal Fluminense (UFF),

realizaram um trabalho utilizando técnicas computacionais de análise multivariada e dando especial atenção ao fator CCT e sua relevância para o PN. Serrão e Longo (2010) procederam a uma análise de 112 países e 186 variáveis classificadas em três categorias: Poder Potencial (PP), Poder Efetivo (PE) e Capacidade Científica e Tecnológica (CCT). Utilizaram, para tal, a Análise em Componentes Principais⁶ (conhecida por sua sigla em inglês - PCA), visando identificar a relevância estatística de cada variável. O resultado da PCA serve de input para o algoritmo de clusterização K-means⁷, a fim de identificar padrões desconhecidos nos dados. Sobre o “k-means” aplicado ao conjunto completo de indicadores, foram medidas as distâncias⁸ de cada país para o centro do seu próprio cluster, para o centro do cluster de melhor desempenho (CMD) - cluster 2⁹ - e para o maior *outlier* positivo - Estados Unidos.

Os dois métodos apontam para uma correlação positiva estatisticamente significativa entre CCT e PN. Em ambos, dentre as principais variáveis de categorização ou tipificação dos países, mais de 50% correspondem a indicadores de CCT. A Capacidade Científico-Tecnológica aparece como maior diferenciador entre os 112 países analisados, tanto por meio da PCA, como por meio da medida das maiores distâncias entre os países e o CMD e o principal outlier, indicando a necessidade de inclusão de variáveis relacionadas à ciência, tecnologia e inovação nas avaliações do PN. Ainda relevantes são as variáveis indicativas de Poder Efetivo, constituindo as maiores distâncias negativas absolutas. A correlação entre CCT e PE ficou evidenciada na comparação entre as primeiras componentes de cada subgrupo.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Tellis et.al. (2000, *passim*), financiados pelo Exército dos EUA, realizaram um levantamento das medições tradicionais de poder excluindo

⁶ Ver nota 3.

⁷ Esse método produz uma partição de uma base de dados D de n objetos em k grupos (MACQUEEN, 1967, *passim*), onde o centro de cada grupo é representado pela média do grupo. É preciso fornecer o número de ks e analisar os resultados para descobrir o número ótimo. Este algoritmo é apropriado para variáveis com organização esférica (em torno de um centro). Sua evolução é iterativa, à medida que testa as possíveis divisões do conjunto de dados, reorganiza os clusters existentes (Ibidem).

⁸ Embora não seja matematicamente correto falar em distâncias positivas ou negativas, para facilitar o entendimento, será utilizado “distância” como correspondência à diferença.

⁹ Alemanha, Áustria, Bélgica, Canadá, Coréia do Sul, Dinamarca, Finlândia, França, Holanda, Hong Kong, Irlanda, Islândia, Israel, Japão, Luxemburgo, Noruega, Nova Zelândia, Reino Unido, Singapura, Suécia e Suíça.

as iniciativas não ocidentais – para, em seguida, oferecer uma proposta de modelo de análise do PN orientada a estudos de caso, visando suprir deficiências dos trabalhos prévios. De acordo com sua análise (Op.cit., pp. 32-34), a grande maioria das abordagens tradicionais tem em comum:

- A criação de um ranking de países baseado no potencial bélico de cada um. A lógica vigente seria a de que os Estados com maior capacidade de travar e vencer uma guerra são os Estados com mais poder no sistema internacional.
- A construção de um índice de poder por meio da soma de fatores em diferentes combinações, normalmente constituídos por dados brutos.
- Análise centrada somente no nível estatal, negligenciando a importância da dimensão doméstica.
- Os países em desenvolvimento aparentemente não são corretamente avaliados de acordo com os critérios escolhidos.

Em relação aos métodos em si, nota-se uma grande heterogeneidade de períodos observados, número e tipo de variáveis examinadas e complexidade. Conforme estudo de Merritt e Zinnes (1988, p. 23-26 apud TELLIS et. al., 2000, p. 32-34), em que pese essa heterogeneidade, percebe-se grande similaridade nos resultados. Os países encontram-se em posições semelhantes nos diversos rankings, inclusive na comparação entre abordagens de uma única variável e análises de múltiplas variáveis.

Hazfenia et. al. (2008, p. 3-4) também criticam as medições no sentido em que:

- utilizam um número limitado de variáveis;
- mesmo em análises multivariadas, há ênfase em um aspecto determinado de poder, em detrimento dos demais;
- percebe-se uma tendência de reproduzir, no modelo, opiniões pessoais e subjetivas (economistas tendem a enfatizar fatores econômicos, estrategistas militares, aspecto militar, geógrafos, variáveis geográficas, etc.);
- a inclusão de variáveis qualitativas não é acompanhada de uma metodologia para sua análise quantitativa;
- observa-se uma ênfase no uso de variáveis com impacto positivo para o PN, negligenciando-se as variáveis de impacto negativo; e
- a falta de informações sobre países e sobre variáveis leva ao descarte dos mesmos e à uma análise incompleta.

Tellis et. al. (2000) consideram que a humanidade está no limiar de uma nova era, caracterizada pela presença de uma revolução centrada no conhecimento de base científica, semelhante às revoluções ocasionadas com o advento da agricultura e da indústria. “É de senso comum que essas novas tecnologias, incluindo os avanços na área da informação, provocaram mudanças não triviais nas bases tradicionais de poder estatal” (TELLIS et. al., 2000, p.5). Na realidade, a capacidade nacional de dominar os ciclos de inovação capitalistas é de suma importância na medida em que possibilita ao Estado elevado crescimento econômico e a criação de uma força militar eficiente.

Pelos motivos expostos, faz-se necessária uma revisão crítica das concepções existentes de PN, bem como das variáveis habitualmente utilizados para medi-lo. Para além das críticas oferecidas por Tellis et. al. (2000) e Hazfenia et. al. (2008), observa-se, por meio deste levantamento, que o impacto da CCT para o PN não é satisfatoriamente representado nas diversas equações. Por exemplo, Virmani (2005) menciona o efeito multiplicador da CCT, porém adota como indicador o PIB per capita. Além do problema da não representação da distribuição de renda nessa variável, o que pode distorcer a análise da qualidade de vida, integração social e qualidade do capital humano, ela não reflete a ‘capacidade de dominar os ciclos de inovação econômicos’. A capacidade de inovação possibilita taxas diferenciadas de acumulação de capital entre as nações e o domínio do processo permite manter a liderança nesse círculo cumulativo, gerando uma vantagem econômica comparativa entre os países. Os recursos econômicos podem, por sua vez, serem empregados na capacitação e modernização militar.

O “salto com vara” dado pela Coréia nas últimas décadas, que reverteu uma situação de analfabetismo, baixa qualidade de vida, dependência tecnológica e defasagem industrial, não se vê prontamente refletido no PIB per capita coreano. Do mesmo modo, a dependência tecnológica, dependência energética ou de alimentos não é capturada pelo VIP1 e pelo VIP2.

Em outros modelos em que variáveis relativas à Ciência e a Tecnologia são incluídas, a relação entre estas e os demais aspectos do PN é de um simples cálculo aritmético. Conferir pesos diferentes para cada variável de acordo com a percepção do autor acrescenta, além de subjetividade, viés, pois a estreita correlação entre os diferentes elementos do poder (reforçam-se mutuamente) fica deturpada.

Outra observação possível, diante do presente trabalho, é a dificuldade teórica de elaborar um modelo que, ao mesmo tempo, considere a multiplicidade de fatores que influenciam o PN (para não cair na falácia

do fator único, descrita por Morgenthau), mas mantenha a visão integrada necessária para corretamente apreender as relações entre as variáveis.

Esse comportamento do fenômeno do poder assemelha-se àquele de um sistema complexo em biologia. Sistema complexo refere-se a partes concomitantemente distintas e interconectadas, cujo comportamento não pode ser analisado separado ou em um conjunto de elementos independentes, sem ser destruído (CRUTCHFIELD, 1994). Na construção de uma ciência da complexidade deve-se buscar uma alternativa capaz de permitir a modelagem de sistemas que apresentem simultaneamente a característica da distinção – sendo, portanto, separáveis do todo em uma forma abstrata – e da conexão – destarte indissociáveis do todo sem a perda de parte do significado original (Ibidem).

Finalmente, cabe ressaltar o caráter dinâmico do poder. Mudanças sociais, econômicas, políticas, científicas, tecnológicas, necessariamente afetam as relações entre as diversas faces do poder. Congelar uma fórmula no tempo pode conduzir a novos erros em previsões futuras.

REFERÊNCIAS

ALCOCK, Norman. Z.; NEWCOMBE, Alan G. The Perception of National Power. *Journal of Conflict Resolution*, v. 4, 1965.

ARENAL, Celestino Del. Poder y Relaciones Internacionales: un análisis Conceptual. *Revista de Estudios Internacionales*, v. 4, n. 3, 1983. p. 501-524.

ARRIGHI, Giovanni. **A ilusão do desenvolvimento**. Petrópolis: RJ: Vozes, 1998.

BALDWIN, David A. Power and International Relations. In: CARLSNAES, Walter; RISSE, Thomas; SIMMONS, Beth A. (Ed.) . **Handbook of International Relations**. USA: SAGE, 2002.

BECKMAN, Peter. **World Politics in the Twentieth Century**. Prentice-Hall: Englewood Cliffs, NJ, 1984.

BOUDON, Raymond; BOURRICAUD, François. **Dictionnaire critique de la sociologie**. Paris: Presses Universitaires de France, 1982.

CHANG, Chin-Lung. **A Measure of National Power**. Conference Paper. The National University of Malaysia, Bangi, fev. 2004.

CLINE, Ray S. **The Power of Nations in the 1990s: a strategic assessment**. University Press of America: Lanham, MD, 1994.

CLAUDE, Inis L. **Power and International Relations**. New York: Random House, 1962.

DAVIS, Kingley. The Demographic Foundations of National Power. In: BERGER, Morrow et al. (Ed.). **Freedom and Control in Modern Society**. New York: Farrar, Straus & Giroux, 1954.

DEUTSCH, Karl W. **The Analysis of International Relations**. Englewood Cliffs: Prentice-Hall, 1968.

FRIEDENSBURG, Ferdinand. **Die mineralischen Bodenschätze als weltpolitische und militarische Machtfaktoren**. Stuttgart : F. Enke, 1936.

FUCKS, Wilhelm. **Formeln zur Macht: Prognosen über Völker**. Wirtschaft: Potentiale, Stuttgart, 1965.

GALBRAITH, John Kenneth. **Anatomia do Poder**. São Paulo: Ed. Pioneira. 1984.

GERMAN, F. Clifford. A Tentative Evaluation of World Power. **Journal of Conflict Resolution**, v. 4, p. 138-144, 1960.

GILPIN, Robert. **War and Change in World Politics**. Cambridge: Cambridge University Press, 1981.

GONÇALVES, R. **Economia Política Internacional**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2005.

HAFEZNIA, Mohammad Reza et. al. Presentation a New Model to Measure National Power of the Countries. **Journal of Applied Sciences** , v. 8, n. 2, p. 230-240, 2008.

HITCH, Charles; Roland McKean. **The Economics of Defense in the Nuclear Age**. Cambridge: Harvard University Press, 1960.

HWANG, Karl. **New Thinking in Measuring National Power**. Paper prepared for the WISC Second Global International Studies Conference, University of Ljubljana, Slovenia, 23–26 July 2008. Germain: University of Hamburg, GIGA (German Institute of Global and Area Studies), 2008.

KNORR, Klaus. **The War Potential of Nations**. Princeton: Princeton University Press, 1956.

KUGLER, Jacek; DOMKE, William. Comparing the Strength of Nations. **Comparative Political Studies**, v.19, p.39-69, 1986.

LONGO, W. P. O desenvolvimento científico e tecnológico e seus reflexos no sistema educacional. **Revista TC Amazônia**, Manaus, v. 1, n. 1, p. 08-22, 2003.

LONGO W.P.; BRICK, E.S., **Entraves ao acesso à tecnologia**, Anais do IV Seminário Internacional de Transferência de Tecnologia, Rio de Janeiro, 1992.

MACQUEEN, J. B. **Some Methods for classification and Analysis of Multivariate Observations**. In: Proceedings Of 5-Th Berkeley Symposium On Mathematical Statistics And Probability. Berkeley: University of California Press, 1967.

MATTOS, Carlos de Meira. **A Geopolítica e as Projeções do Poder**. Biblioteca do Exército, Rio de Janeiro, 1977.

MERRITT, Richard L.; ZINNES, Dina A. **Alternative Indexes of National Power**. In: STOLL, Richard J; WARD, Michael D. (Ed.). **Power in World Politics**. Boulder: Lynne Rienner, 1989.

MODELSKI, George; THOMPSON, William R. **Seapower in Global Politics, 1494–1983**. Seattle: University of Washington Press, 1987.

MORGANSTERN, Oskar et al. **Long Term Projections of Political and Military Power**. Cambridge: Ballinger, 1973.

MORGENTHAU, Hans J.; THOMPSON, Kenneth. **Politics Among Nations**. 6. ed. New York: McGraw-Hill, 1985.

ORGANSKI, A. F. K. **World Politics**. New York: Knopf, 1958.

PEARSON, Karl. Principal Components Analysis. London, **Edinburgh and Dublin Philosophical Magazine and Journal**, v. 6, n. 2, 1901.

RICHARD, M. **Modern Political Geography**. Mac Millan Education: London and Hong Kong, 1975.

RICHTA, R. **La civilisation au carrefour**. Paris: Editions Anthropos, 1969.

RUSSELL, Bertrand Arthur William. **Power: a new social analysis**. London: George Allen & Unwin, 1938.

RUSSETT, Bruce M. Is There a Long-Run Trend Towards Concentration in the International System? **Comparative Political Studies**, v. 1, 1968.

SACHS, J. **A new map of the world**. The Economist, April 2000.

SERRÃO, Nathalie T. **Poder Nacional: um estudo exploratório de avaliação comparativa, destacando a influência do fator C&T**. 2010. 143 f. Dissertação-(Mestrado em Estudos Estratégicos), Universidade Federal Fluminense, Niterói, 2010.

SERRÃO, Nathalie T.; LONGO, Waldimir P. Estudo exploratório sobre o impacto da capacidade científica e tecnológica no poder nacional. In: ARIAS NETO, José Miguel; ALVES, Vágner Camilo; MOREIRA, William de Souza (Org.). **A Defesa e a Segurança na América do Sul**. Campinas: Mercado de Letras, 2011. p. 173-187.

SINGER, J. David; SMALL, Melvin. **The Wages of War, 1816-1965: a statistical handbook**. New York: John Wiley, 1972.

SINGER, Joel David. **The Correlates of War: Testing some Realpolitik Models**. New York: The Free Press, 1980.

STRANGE, S. **State and Market**. Londres: Pinter Publishers, 1988.

SÜßMILCH, Johann Peter. **Die gottliche Ordnung in den Veränderungen des menschlichen Geschlechts, aus der Geburt, dem Tode und der Fortpflanzung desselben erwiesen**. 3 Bände. Nachdruck. Jurgen Chromm Verlag. Göttingen & Augsburg, 1988.

TELLIS, Ashley J.; BIALLY, Janice; LAYNE, Christopher; MCPHERSON, Melissa. **Measuring National Power in the Postindustrial Age**, MR-1110-RAND Report - USA, 2000.

VIRMANI, Arvind. **VIP2: a simple measure of a nation's (Natural) global power**. Indian Council For Research On International Economic Relations, Índia, 2005.

WEBER, Max. **Economia e Sociedade**: Fundamentos da Sociologia Compreensiva. Brasília: Universidade de Brasília, 1992.

ZAHREDDINNE, Danny; GOMIDE, Nathália. **As Relações Internacionais e a elaboração de um índice de poder**: uma análise sobre a projeção de poder do Leste Asiático. Belo Horizonte: PucMinas, 2007. Artigo baseado nos Resultados da Pesquisa financiada pelo Fundo de Incentivo à Pesquisa (FIP/2007) da PucMinas.

AGRADECIMENTOS

Os autores agradecem o apoio recebido da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES), por intermédio do Programa de Apoio ao Ensino e à Pesquisa Científica e Tecnológica em Defesa Nacional (Pró-Defesa), particularmente o suporte do Pró-Defesa /2008, do Projeto Sistema Brasileiro de Defesa e Segurança (SISDEBRAS), da Universidade Federal Fluminense (UFF) e da Escola Superior de Guerra (ESG).

Recebido em: 29/05/2012

Aceito em: 18/07/2012

COOPERAÇÃO EM MATÉRIA DE DEFESA NO ÂMBITO DA COMUNIDADE DOS PAÍSES DE LÍNGUA PORTUGUESA

Antonio Celso Alves Pereira*

André Panno Beirão**

RESUMO

Os mares sempre foram agregadores entre povos e nele, ao mesmo tempo em que ocorreram inúmeros combates, sempre reinou uma lógica toda particular de cooperação entre aqueles que neles operam. Laços de amizade serviram de subsídio a grandes alianças no passado e a efetivação do Foro da Comunidade dos Países de língua Portuguesa (CPLP) veio contribuir à aproximação crescente entre seus integrantes que possuem fortes laços culturais que os unem. Esses Estados também vislumbraram a possibilidade de estender essa cooperação pelo mar, uma vez que todos por eles são banhados e esse trabalho busca articular as possibilidades e dificuldades dessa cooperação em matéria de Segurança no ambiente marinho. Apresenta casos históricos dessa cooperação interestatal, os aspectos pertinentes no âmbito do Direito Internacional e as particularidades do caso brasileiro quanto às perspectivas de incremento nessa troca de experiências.

Palavras-Chave: CPLP, segurança, cooperação

ABSTRACT

The sea has always been an aggregator between people and nations, while many battles that took place on it, where reigned a particular

* Presidente da Sociedade Brasileira de Direito Internacional, Doutor em Direito Público pela Faculdade de Direito da Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ); Ex-Reitor da Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ) no período de 1996 a 1999. É Professor Associado aposentado da UFRJ, Professor Adjunto aposentado da UERJ. Atualmente, é Professor do Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Gama Filho e Diretor Geral do Centro de Ensino Superior de Valença da Fundação Dom André Arcoverde. E-mail: acelsopereira@globocom

** Capitão-de-Fragata, bacharel em Ciências Navais pela Escola Naval, e em Direito pela Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro (UNIRIO), Mestre em Ciências Navais pela Escola de Guerra Naval (EGN), Mestre em Ciência Política pela Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ), doutorando em Direito Internacional na Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ) e, atualmente, é Chefe do Departamento de Análise Político-Estratégica da Escola de Guerra Naval de Guerra Naval, Av. Pasteur, 480 - Praia Vermelha - Urca - Rio de Janeiro - RJ. Email: beirao@egn.mar.mil.br

logic of cooperation between all those who operate them. Many alliances and Organizations served as a subsidy to large alliances in the past and the effectiveness of the Forum of the Community of Portuguese Language Countries (CPLP) has contributed to the growing rapprochement between its members who have strong cultural ties that unite them. These States have also seen the possibility of extending such cooperation at sea, since all they are bathed and this work seeks to articulate the possibilities and difficulties of cooperation on security in the marine environment. This article presents historical cases of interstate cooperation, the relevant aspects in the context of international law and the particularities of the Brazilian case about the prospects for growth in this exchange at sea.

Keywords: CPLP, security, cooperation

INTRODUÇÃO

Em consequência das profundas transformações sociais, políticas e econômicas destes tempos iniciais do Terceiro Milênio, sobretudo, da velocidade com que os acontecimentos históricos se sucedem, vivemos um processo de integração entre os Estados sem precedentes na história da Humanidade. O desenvolvimento dos transportes e, sobretudo, da informática, desencadeou o processo que o geógrafo inglês David Harvey chamou de encolhimento do mundo. Ao contrário do que aconteceu por ocasião da segunda onda de globalização, no século XVI, com as grandes descobertas marítimas, que alargaram os horizontes geopolíticos do mundo, a atual globalização, ao fundamentar-se, entre outros vetores, no efeito da compressão do espaço-tempo, promove uma retração desses horizontes por meio das redes virtuais transnacionais e, muito especialmente, pela velocidade e pela simultaneidade¹. Essa integração, decorrente das conquistas científicas e tecnológicas obtidas pela Humanidade nas décadas seguintes ao fim da Segunda Guerra Mundial, ao mesmo tempo em que propiciou melhores condições de vida ao ser humano, principalmente às populações das nações ricas, por outro lado, passou a exigir, de forma absoluta, meios para se construir a segurança em todas as suas expressões, e, além disso, recursos de toda a ordem para o combate ao terrorismo internacional, ao narcotráfico, ao contrabando de armas e ao crime globalizado. Esses fatores, aliados aos desdobramentos da política mundial a partir de 11 de setembro de 2001, provocaram o redimensionamento do conceito clássico de segurança,

1 Ver HARVEY, David. *Condição Pós-Moderna*. São Paulo: Loyola, 1992, pág.185-290

acentuando a necessidade do fortalecimento do poder militar dos Estados, para fazer frente, não somente aos antigos e persistentes conflitos, mas, também, aos novos desafios e ameaças. Tudo isso está a exigir processos e ações eficazes de segurança regional e global, que reforcem o sentimento de solidariedade humana e criem um forte compromisso com a democracia, com o desenvolvimento sustentável, e com a paz.

REFLEXÕES DO PASSADO E PERSPECTIVAS

Hoje, nenhum país, por mais poderoso que seja, tem condições de enfrentar, solitariamente, os problemas do tempo presente. Somente esforços coletivos, na direção do fortalecimento das instâncias internacionais multilaterais, podem avançar nos processos de superação dos obstáculos que agravam a instabilidade do sistema internacional contemporâneo. A Organização das Nações Unidas foi criada, em 1945, como continuidade, ampliação e institucionalização do intenso processo de cooperação que se desenvolveu entre os aliados durante a Segunda Guerra Mundial. Todavia, seus fundadores, transcendendo os objetivos da luta contra o nazifascismo, como indica o ex-secretário-geral Kofi Annan, “dotaram a nova organização mundial de grandes ambições”,² ou seja, preservar as gerações vindouras do flagelo da guerra, assegurar o respeito aos direitos humanos e à autodeterminação dos povos, promover o desenvolvimento econômico, o progresso social e as relações amistosas entre as nações, enfim, construir a segurança coletiva e manter a paz internacional. A ONU vive hoje uma crise de legitimidade decorrente do fato de sua Carta ter sido estruturada considerando a realidade política, social, econômica e estratégica dos primeiros anos do pós-guerra, portanto, vários dos seus dispositivos não correspondem mais às necessidades dos tempos atuais. Como foi discutida, votada, e entrou em vigor há mais de sessenta anos, é natural que muitos dos seus mandamentos estejam hoje superados. Atualmente, as preocupações com a segurança mundial estão centradas em outros parâmetros, isto é, vão muito além do que dispõe a Carta. Em razão disso, urge a construção de um sistema multilateral sintonizado, de fato, com as realidades do sistema internacional contemporâneo, instrumentalizado para promover soluções comuns para desafios que são globais. Para tanto, será necessário efetivar a propalada reforma da Carta das Nações Unidas, para que essa Instituição possa, de fato, situar-se como um instrumento a serviço da segurança

² KOFI ANNAN. Dentro de uma liberdade mais ampla: momento de decisão nas Nações Unidas. Política Externa, São Paulo, v. 14, n. 2, set./nov. 2005, p. 8.

global. Nessa perspectiva, a reforma do Conselho de Segurança é urgente e absolutamente necessária, principalmente, em relação à sua composição, que deverá levar na devida conta, a forma como hoje se distribui o poder mundial. A despeito das limitações impostas pelos seus próprios membros, principalmente pelos Estados com assento permanente no Conselho de Segurança, nas questões relativas à segurança coletiva, as Nações Unidas promoveram uma verdadeira revolução no direito internacional mediante o processo de codificação desse direito empreendido por sua Comissão de Direito Internacional. Estamos, neste ano, comemorando um dos principais instrumentos internacionais resultante desse esforço, isto é, trinta anos da celebração da Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar.

Em uma série de brilhantes ensaios sobre a evolução da humanidade, escritos por ocasião do quadragésimo aniversário do fim da Segunda Guerra Mundial – 8 de maio de 1985 –, portanto seis anos antes do colapso da União Soviética, Norberto Elias, considerando, à época, a hipótese de vitória final dos Estados Unidos no conflito pela hegemonia mundial, que os dois impérios disputavam desde os primeiros dias do pós-guerra, vaticinava que, apesar do seu potencial militar, econômico e populacional, os Estados Unidos não teriam como impor uma Pax americana, ou seja, um Estado global unificado, governado a partir de um único centro e assumindo o papel de polícia mundial³. Pela forma como se manifesta atualmente a marcha da história, podemos assegurar que é procedente a antevisão do notável humanista. A concretização da Pax Americana tornou-se difícil pela forma como o sistema internacional se rearticulou após o colapso da União Soviética e nestes primeiros anos do século XXI, isto é, o processo se dá numa perspectiva de confronto ao unilateralismo, de formação de alianças anti-hegemônicas, que se expressam nos grupos integrados por potências regionais, como os Brics, o G-20 e, por sua vez, pela União Europeia.

A COOPERAÇÃO COMO FORTALECIMENTO COMPARTILHADO

Essas realidades vieram acelerar o curso das mudanças que, desde o fim da Segunda Guerra Mundial, vêm repercutindo nas estruturas jurídicas internacionais e nas relações internacionais como um todo. A criação de dezenas de organizações internacionais intergovernamentais após a entrada em vigor da Carta das Nações Unidas constitui um dos principais elementos definidores do processo de universalização, democratização e efetividade do direito internacional, na medida em que, pelo associativismo

³ELIAS, Norberto. *Condição Humana*. Rio de Janeiro: Editora Bertrand Brasil, S.A., 1985, p. 97.

entre Estados, torna-se possível a cooperação em todos os níveis entre os membros da organização internacional. Nesse quadro, é importante salientar o papel das organizações intergovernamentais especiais, como instrumentos imprescindíveis à cooperação entre seus membros. No contexto, devemos sublinhar a importância para os países de língua portuguesa da consolidação de sua iniciativa de unicidade pelos valores, a Comunidade dos Países de Língua Portuguesa (CPLP), instituição internacional que reúne os oito países que, na Europa, na América, na África e na Ásia, “vivem a língua portuguesa – nela se expressam, criam e amam –,” como disse o falecido escritor brasileiro, Jorge Amado⁴, ao saudar a constituição desse foro multilateral privilegiado, e nela buscam, pela cooperação, construir a paz e o desenvolvimento cultural, técnico-científico e político dos seus membros.

A iniciativa bem sucedida da constituição institucional da CPLP, com mais de uma década de avanços e estreita cooperação em vários níveis, tem se mostrado como importante instrumento de articulação de interesses comuns dos Estados de fala portuguesa. À matriz cultural expressa no idioma comum, no correr dos séculos, se juntariam os valores culturais locais, acontecimento formador das individualidades culturais de cada um dos países da CPLP. A Declaração constitutiva da referida Comunidade deixa transparente o propósito de reforçar a solidariedade e a cooperação com o fim de promover iniciativas de desenvolvimento econômico, social e político dos seus Povos e a afirmação da Língua Portuguesa, que é, hoje, o quinto idioma mais falado no mundo e terceiro no Ocidente, depois do inglês e do espanhol. É importante salientar o fato de que são amplas as possibilidades de cooperação no âmbito da CPLP, atividades que podem ser empreendidas não somente por meio do desenvolvimento de projetos nos mais variados campos – cultural, social, econômico, comercial, financeiro e técnico-científico, por intermédio das universidades, dos institutos técnico-científicos civis e militares dos Estados membros, ou em reuniões setoriais, como as dos Ministros de Defesa, e mesmo sub-setoriais como os Simpósios das Marinhas dos países integrantes da Comunidade. As diversas formas de incentivo à cooperação entre os Estados membros da CPLP são previstas estatutariamente, dentre as quais se destacam: a reafirmação e expansão da Língua Portuguesa como instrumento de comunicação e de trabalho nas organizações internacionais, medidas que facilitem a circulação de cidadãos dos Países Membros e, de forma abrangente, o alargamento de cooperação na área de concertação político-diplomática. Ou seja, há clara evidência daquilo que o Direito dos Tratados chama de “objeto” de uma convenção

⁴ AMADO, Jorge. Discurso na Assembléia de instituição da CPLP, 2007.

internacional, aqui entendido como seu núcleo fundante, sobre o qual se assentarão as ações e os acordos decorrentes.

Dessa forma, a cooperação fundamentada em laços culturais entre os Estados membros da CPLP torna-se o núcleo central da Declaração constitutiva. Já no seu preâmbulo, nossos governos buscaram ratificar o princípio do respeito à integridade territorial e da não ingerência nos assuntos internos de cada Estado, bem como a noção de plena soberania de cada um deles⁵.

Mencionamos a realidade dos novos desafios que são impostos aos Estados em decorrência da natureza e das condições político-econômicas vigentes na atualidade. Entre os problemas graves que estão na mira das políticas de segurança dos Estados destacam-se as novas ameaças no mar. E não há necessidade de se afirmar a importância dessa situação para a segurança de todas as nações. O mar sempre foi e sempre será absolutamente fundamental para a Humanidade. No mar está a origem da vida. A pré-história e na proto-história corroboram a origem oceânica do homem. Por mirar nisso, cantou o poeta alemão Goethe:

Tudo surgiu da água,
Tudo é sustentado pela água;
Concede-nos, oceano, teu eterno reinar.⁶

Como teatro de guerra, o mar está perenemente vinculado à trajetória da Humanidade, por ter sido palco de batalhas que mudaram os destinos de povos e civilizações, como a batalha naval de Salamina, na qual a vitória da armada grega decidiu a existência da civilização ocidental. Segundo o historiador militar Victor Davis Hanson, professor da Universidade Estadual da Califórnia, em seu livro “Por que o Ocidente Venceu”⁷, “uma derrota grega em Salamina teria garantido o fim da civilização ocidental e de toda sua peculiar instituição da liberdade”. A Jônia, as ilhas e o continente grego, bem como a Sicília e a Itália teriam sido ocupados e transformados em unidades políticas ocidentais do império persa e seriam governados por um

⁵ Declaração Constitutiva da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa – CPLP, 17 de Julho de 1996, Pará. 3º. Disponível em: <<http://www.cplp.org/Default.aspx?ID=48>>.

⁶ SHIMITT, Carl. Terra e mar: consideraciones sobre la historia universal. In: Carl Schmitt, Teólogo de la Política. Prólogo y selección de textos de Héctor Orestes Aguilar. México: Fondo de Cultura Económica, 2001, p. 348

⁷ HANSON, Victor Davis. Por que o ocidente venceu. Rio de Janeiro: Ediouro, 2002. p. 192.

sátrapa designado por Xerxes, o imperador que se intitulava governador do mundo. “Sem um continente grego livre, a singular cultura da polis teria se perdido e levado consigo os próprios valores da então jovem civilização ocidental”.

Desde os tempos imemoriais, dos navegadores minoicos e fenícios até os dias de hoje, como escreve Simon Winchester, em sua obra sobre o “Atlântico”⁸ recentemente publicada, “exploração, colonização, guerra, peregrinação, pesca e comércio foram sempre as principais motivações das aventuras marítimas”. Dentre todos esses atributos do mar, diz ainda o citado autor, “duas realidades oceânicas se sobrepuseram a tudo o mais: os mares como fonte de alimento e como rota de comércio. Durante toda a história, nenhuma dessas duas realidades perdeu força, nem isso jamais há de ocorrer”. Por esse motivo, não podemos deixar de mencionar a importância do mar como fonte de recursos fundamentais à segurança energética, sobretudo, petróleo e gás, e de minerais como estanho, fosfato, carbonatos bioclássicos, nódulos polimetálicos e as crostas cobaltíferas (níquel, cobre, cobalto e manganês), enfim, o mar como fonte de poder e domínio. Como atividade fundamental para a economia mundial, o transporte marítimo, cujos princípios operacionais, segundo o já citado Winchester, “quase não haviam mudado desde que os fenícios enchiam barcos com moluscos da púrpura em Mogador, há 3 mil anos, e os enviavam a Tiro”,⁹ tomou outro vulto a partir dos anos cinquenta, ocasião em que norte-americano Malcom MacLean, antigo caminhoneiro da Carolina do Norte, passou a acondicionar cargas em caixas de metal, que foram denominadas contêineres, em um petroleiro adaptado por ele para essa finalidade. Pois bem, o transporte marítimo de carga e passageiros, nos dias atuais, está ameaçado por ações ilícitas nos mares, como a pirataria nas costas da Somália, nos Golfos da Guiné e de Aden. Por outro lado, os oceanos estão, há muito, submetidos a uma crescente degradação ambiental. O Atlântico é o mais ameaçado, em razão de ser o mais explorado dentre todos. “Foi a primeira grande massa aquática a ser cruzada, e é, atualmente, sem dúvida a mais explorada – e a mais poluída”.¹⁰ Se não forem tomadas as medidas necessárias, de natureza global, para garantir a segurança do comércio marítimo, breve teremos as marinhas de guerra escoltando navios mercantes nos diversos

⁸ WINCHESTER, Simon. **Atlântico**. São Paulo: Cia. das Letras, 2012. p. 237.

⁹ WINCHESTER, op. cit., 207

¹⁰ WINCHESTER, op. cit., p. 284

mares, ao mesmo tempo em que as ameaças do terrorismo internacional exigirão, cada vez mais, a presença das forças navais do Estado no entorno das plataformas de petróleo. Tudo isso está a exigir a efetivação de uma “boa ordem no mar” (good order at sea), conforme registra Geoffrey Till, “professor da cátedra de Maritime Studies no Defence Studies Department do King’s College da Universidade de Londres, e analista dos reflexos da globalização na atividade marítima, citado por Osvaldo Peçanha Caninas, em artigo publicado na Revista da Escola de Guerra Naval, em 2009.¹¹

Há, hoje, um consenso entre os analistas internacionais sobre “novo Atlântico”, isto é, o também chamado “grande mar do Ocidente” deve ser visto em toda a sua extensão, pois, como diz o embaixador Roberto Abdenur, em recente artigo publicado no jornal “Folha de São Paulo”, edição de 21 de março de 2012:

(...) já não faz sentido pensar-se no Atlântico Norte como sendo a principal área do oceano. Por demasiado tempo, a ideia de Atlântico tem sido identificada com os vínculos estratégicos entre os Estados Unidos e a Europa, como a chamada Aliança Atlântica e sua expressão mais forte, a OTAN – A aliança militar entre os EUA e a maior parte dos países da Europa.

Atualmente, o Atlântico Sul, em razão do dinamismo econômico dos Estados por ele banhados e dos processos de integração em pleno desenvolvimento no seu entorno, MERCOSUL, UNASUL, CPLP, adquire largo destaque econômico e estratégico, principalmente por se constituir em uma das mais importantes regiões petrolíferas do mundo – Bacia de Campos e o Pré-Sal no Brasil, Cabinda em Angola e o Golfo da Guiné. Da mesma forma, em outros mares, como o de Timor, e oceanos – Índico e Pacífico – os Estados por eles banhados não mais admitem em seus contornos geopolíticos “áreas de influência” de outrora.

No âmbito da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa urge ampliar as formas e os processos de integração e complementaridade entre seus Membros, nos termos dos dispositivos estatutários da Comunidade, dos acordos em vigor celebrados entre os Estados Partes da Comunidade e, especialmente, conforme a legislação interna de cada Estado Membro. Contudo, apesar da cooperação já existente em diversas áreas, e da necessidade de ampliar as condições de segurança dos Estados costeiros integrantes da CPLP, em relação ao Brasil, por força dos dispositivos legais que norteiam a segurança nacional, o Brasil não pode adotar medidas de

¹¹ Ver CANINAS, Osvaldo Peçanha. Pirataria Marítima Moderna: História, Situação Atual e Desafios. Revista da Escola de Guerra Naval, Rio de Janeiro, n. 14, 2009. p.101-122.

integração e cooperação consubstanciadas em ações efetivas de cunho estratégico ou de defesa, como o emprego conjunto de meios navais e aéreos para controlar águas jurisdicionais e a Zona Econômica Exclusiva de cada um dos próprios Estados Membros da CPLP. Tal iniciativa não encontraria suporte jurídico nos princípios jurídicos sob os quais se fundamentam as finalidades da Comunidade e, muito especialmente, na legislação brasileira pertinente.

Ainda que os Estatutos da Comunidade dos Países da Língua Portuguesa prevejam em seu artigo 3º, alínea b, o objetivo de “cooperação em todos os domínios, inclusive os da educação, saúde, ciência e tecnologia, defesa, agricultura (...)”¹², dentre outros, tais estatutos devem refletir os objetivos primeiros da Declaração constitutiva da CPLP. Logo, parecem expandir possibilidades de troca de experiências, de cooperação técnica, de formação de pessoal em todos os níveis, inclusive no âmbito de defesa e segurança, além de informações que possam ajudar a consolidar os laços que nos unem. Dentro dessa perspectiva, inúmeras oportunidades se abrem.

Como sabemos, no correr das últimas décadas do século passado e, de forma menos acentuada, nos dias atuais, discute-se ainda sobre a superação do Estado, diante dos desafios que se lhe opõem os novos atores políticos que operam na cena internacional, como as organizações internacionais supranacionais, intergovernamentais e não governamentais, grandes corporações transnacionais, grupos ideológicos, religiões beligerantes, grupo de pressão e de interesse internacionais, que tiraram do Estado a exclusividade da ação no sistema internacional. O Estado não perdeu importância, apenas a exclusividade como ator político e sujeito de direito na ordem pública internacional¹³. O Estado faz a guerra, celebra a paz, institui organismos internacionais, e isto basta para demonstrar sua permanência e importância. Sendo uma instituição histórica, ele se transforma, conforme a marcha dos acontecimentos, que, quase sempre, são por ele criados e decididos. O Estado, por ser soberano, no exercício da autonomia da vontade, pode, se for do seu interesse, compartilhar soberania, como acontece quando é parte de uma organização supranacional, como a União Europeia. A história serve-me para demonstrar que ações multinacionais (ou mesmo individuais) de cunho de cessão de soberania têm sido tão especiais, mesmo para a constituição de alianças militares, que têm sido objeto de tratados específicos; como foram os casos do já extinto Pacto de Varsóvia e, da ainda vigente Organização do Tratado do Atlântico

¹² Disponível em: <<http://www.cplp.org/Default.aspx?ID=49>>.

¹³ NOVAES, Adauto. A crise do Estado-Nação. 2006. p. 142

Norte (OTAN). Tais iniciativas são de extrema relevância estratégica para os países que as buscam. Contudo, o compartilhamento de soberania em determinadas situações, não quer dizer perda de poder, como leciona Antonio Cassese, professor de direito internacional da Universidade de Florença e ex-presidente do Tribunal Internacional Ad Hoc para a ex-Iugoslávia:

(...) “não nos deixemos sensibilizar pelas lamentações daqueles que proclamam que a soberania dos Estados está definhando ou já está quase extinta, nem vamos nos entusiasmar com os gritos de alegria dos que exultam por esse pretenso enfraquecimento da soberania. O Estado soberano ainda continua vigoroso; ele ainda é uma espécie de Deus imortal; ele ainda tem em suas mãos a espada e não tem nenhuma intenção de entregá-la às instituições internacionais”.¹⁴

A Comunidade dos Países de Língua Portuguesa é, sem dúvida, um dos foros internacionais mais importantes para os países que a compõem. Como já foi dito, a cooperação entre seus Estados Membros pode se dar em uma gama variada de temas. Entretanto, por estar limitado pela Constituição Federal e por leis específicas, não pode compartilhar sua soberania em matéria de segurança nacional e nem enviar forças para qualquer atividade permanente no exterior, sem mandato das Nações Unidas, organismo internacional efetivamente criado para zelar pela paz e segurança internacionais e que, mesmo no mar, ou tem instituído operações específicas (como é o caso da Força-Tarefa Multinacional da UNIFIL, auxiliando o Líbano a preservar sua segurança marítima) ou autorizado que outros organismos internacionais constituídos sobre pilares de defesa e segurança, como exemplo, volto a citar a OTAN, operem no auxílio à garantia da segurança marítima, como atualmente ocorre na costa oriental africana. Certamente, este não foi o ponto de partida da constituição da CPLP, mas nada impede que seus poderes soberanos optem por acordarem nesse sentido, no caso de suas legislações nacionais assim o permitirem. No caso brasileiro, além da citada restrição por força de dispositivos constitucionais, a Lei Complementar nº 90, de 1º de outubro de 1997, dispõe de forma clara e objetiva, em seu artigo 1º, que o Presidente da República pode, sem consultar o Congresso Nacional, autorizar apenas o trânsito de forças estrangeiras no território nacional, ao mesmo tempo em que não prevê a possibilidade do emprego de forças armadas de outros Estados no patrulhamento ou em qualquer outra forma de ação permanente, tipicamente de Defesa, nas águas jurisdicionais e na Zona Econômica Exclusiva brasileiras.

¹⁴ CASSESE, Antonio; DELMAS-MARTY, Mireille. Crimes Internacionais e Jurisdições Internacionais. Barueri, SP: Manole, 2004. p. 9.

Em 10 de setembro de 2010, o então Ministro da Defesa do Brasil, Nelson Jobim, em palestra proferida no Encerramento da Conferência Internacional - "O Futuro da Comunidade Transatlântica", no Instituto de Defesa Nacional, em Lisboa, acentuou a opção do Brasil "em manter reservas a iniciativas que procurem, de alguma forma, associar o "Norte do Atlântico" ao "Sul do Atlântico", área geoestratégica de interesse vital para o Brasil. As questões de segurança relacionadas às duas metades desse oceano são notoriamente distintas".¹⁵ Na mesma ocasião, teria reafirmado que iniciativas que procurassem transpor conceitos de alianças militares "daquela" região ao contexto pacífico e colaborativo "dessa" região mereceriam ressalvas, do ponto de vista brasileiro. Nessa mesma linha, o Ministro da Defesa, Embaixador Celso Amorim, por ocasião da Aula Magna de abertura dos Cursos de Altos Estudos das Escolas das Três Forças Armadas e da Escola Superior de Guerra, voltou a ratificar a opção brasileira de não se imiscuir em assuntos de Defesa que são privativos de cada país, sem, contudo, afirmar nossa perene intenção de cooperação. Disse o Ministro:

Um país democrático e pacífico deve adotar em sua política de defesa, sobretudo em relação aos vizinhos, um forte componente de cooperação, com vistas a obter, conjuntamente com eles, ganhos que não poderiam ser auferidos por meio de ações isoladas.¹⁶

Acrescentou, ainda, que, por imperativo da soberania nacional, e pelo que dispõe a legislação brasileira em vigor, "a nossa defesa não é delegável"¹⁷, coerente com a já arraigada posição brasileira manifestada por ocasião do depósito do instrumento de ratificação pelo Governo brasileiro da Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar de 1982. Em 22 de dezembro de 1988, o Brasil apresentou a seguinte Declaração Interpretativa:

I) o Governo brasileiro entende que as disposições do Art. 301, que proíbem "qualquer ameaça ou uso da força contra a integridade territorial ou a independência política de qualquer Estado, ou de qualquer outro modo incompatível com os princípios

¹⁵ JOBIM, Nelson A. Palestra proferida por ocasião do encerramento da Conferência Internacional - "O Futuro da Comunidade Transatlântica". Lisboa: Instituto de Defesa Nacional - 10.09.2010). Disponível em: <https://www.defesa.gov.br/arquivos/File/2010/mes09/o_futuro_da_comunidade.pdf>

¹⁶ AMORIM, Celso, Aula Magna de abertura do ano letivo de 2012 dos Cursos de Altos Estudos das três Forças Armadas e da Escola Superior de Guerra, proferida na Escola de Guerra Naval, em 09 mar. 2012. Disponível em: <https://www.defesa.gov.br/arquivos/2012/mes03/esg_marco_2012.pdf>.

¹⁷ Idem

de direito internacional contidos na Carta das Nações Unidas”, se aplicam, em particular, às áreas marítimas sob a soberania ou a jurisdição do Estado costeiro;

Assim, resta expressa a opção brasileira pelo respeito à discricionariedade de cada Estado em preservar sua soberania em suas águas jurisdicionais. Portanto, por coerência com o entendimento brasileiro de não permitir que outros países operem suas Forças Armadas em nossas águas, para cumprir tarefas típicas de Defesa que nos são afetas, torna-se evidente, perante a comunidade internacional, que essa seja sua postura perante os demais países.

REFERÊNCIAS:

ABDENUR, Roberto. O grande mar do Ocidente. **Folha de São Paulo**, São Paulo, 21 de março de 2012.

CANINAS, Osvaldo Peçanha. Pirataria Marítima Moderna: História, Situação Atual e Desafios. **Revista da Escola de Guerra Naval**, Rio de Janeiro, n. 14, 2009.

CASSESE, Antonio; DELMAS-MARTY, Mireille. **Crimes Internacionais e Jurisdições Internacionais**. Barueri, SP: Manole, 2004.

DECLARAÇÃO Constitutiva da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa. CPLP, 17 Julho 1996. Disponível em: <<http://www.cplp.org/Admin/Public/DWSDownload.aspx?File=%2fFiles%2fFiler%2fcplp%2fDocumentos+Base%2fdclara%ef%bf%bd%ef%bf%bdoConstitutivaCPLP.pdf>>. Acesso em: 18 ago. 2010.

ESTATUTOS CPLP, 02 de nov. 2007, Disponível em: <<http://www.cplp.org/Default.aspx?ID=49>>. Acesso em: 18 ago. 2010.

ELIAS, Norberto. **Condição Humana**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1985.

HANSON, Victor Davis. **Por que o ocidente venceu**. Rio de Janeiro: Ediouro, 2002.

HARVEY, David. **Condição Pós-Moderna**. São Paulo: Loyola, 1992.

JOBIM, Nelson A. Palestra proferida por ocasião do encerramento da Conferência Internacional - “**O Futuro da Comunidade Transatlântica**”. Lisboa: Instituto de Defesa Nacional, 10 set. 2010. Disponível em: <https://www.defesa.gov.br/arquivos/File/2010/mes09/o_futuro_da_comunidade.pdf>. Acesso em: 11 jan. 2011.

KOFI ANNAN. Dentro de uma liberdade mais ampla: momento de decisão nas Nações Unidas. **Política Externa**, São Paulo, v. 14, n. 2, set./nov. 2005.

NOVAES, Adauto. **A crise do Estado-Nação**. Rio de Janeiro: Del Rey, 2006

SHIMITT, Carl. **Terra y Mar**: consideraciones sobre la historia universal. In: Carl Schmitt, Teólogo de la Política. Prólogo y selección de textos de Héctor Orestes Aguilar. México: Fondo de Cultura Económica, 2001

WINCHESTER, Simon. **Atlântico**. São Paulo: Cia. das Letras, 2012

Recebido em: 31/05/2012

Aceito em: 18/07/2012



GUERRAS INTERNAS INTERNACIONALIZADAS¹

Renato Petrocchi*

RESUMO

O presente artigo discute determinadas transformações das guerras internacionais, principalmente, a partir da inflexão histórica do Pós-1989. Analisam-se os processos singulares a esta fase inicial, de abertura para uma era pós-bipolar, como por exemplo, o declínio da guerra tradicional, o declínio da ordem mundial e o crescimento exponencial de novas formas de conflitualidades locais, interestatais, cujas características mais expressivas são, as das origens internas destes conflitos que se tornaram uma das fontes efetivas da instabilidade política internacional contemporânea. Por outro lado, avalia-se também, a internacionalização destes mesmos conflitos internos através da intervenção de “missões” organizadas e promovidas, por coalizões de Estados “voluntários” que buscam aplicar uma espécie de “sedativo” a estas crises domésticas agudas. Conclui-se com a proposta de que os últimos setenta anos podem ser periodizados/interpretados, no que concerne às guerras contemporâneas, mediante as imagens de passagens entre diferentes eras históricas: da era da “guerra total” (desde a Segunda Guerra Mundial) para a era da “guerra final” (durante a Guerra Fria nuclear) e, desta última, para a era da “guerra sem fim e sem êxito” a partir do Pós-1989.

Palavras-chave: Novas Guerras, Globalização, História da Guerra

ABSTRACT

This article discusses certain transformations of the international wars, mainly from the perspective of the historical turning point of post-1989. It investigates the particular processes of this initial phase that open to a post-bipolar era, such as the decline of traditional war, the decline of the global order and the exponential

* Professor adjunto de Relações Internacionais da Escola de Guerra Naval (EGN/Marinha do Brasil), professor credenciado no Programa de Pós-Graduação em Estudos Estratégicos da Universidade Federal Fluminense (PPGEST/UFF) e professor de História Contemporânea da Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro (PUC-Rio). E-mail: petrocchi@puc-rio.br.

¹ Este artigo, ora revisto e ampliado, deriva da comunicação, “Guerras internas ou guerras internacionais?” que apresentei, originalmente, na Sessão Temática, Defesa Nacional e Segurança Internacional, coordenada pelo professor Vagner Camilo Alves no II Encontro Nacional da Associação Brasileira de Estudos da Defesa (ABED), na Universidade Federal Fluminense (UFF), em 18 de julho de 2008.

growth of new forms of local and inter estate conflicts. The most expressive characteristic of such conflicts is the fact of being internally originated, having become one of the effective sources of international political instability. On the other hand, the article also evaluates the internationalization of these internal conflicts through the intervention of “missions” organized and promoted by coalitions of “volunteer” States aiming to apply a kind of “sedative” to these acute home crisis. The conclusion suggests that, concerning the contemporary wars, the last seventy years could be interpreted as if they were the images of passing different historical ages: from the age of the “total war” (since the Second World War) to the age of the “final war” (during the nuclear Cold War), and from this last one to the age of the “endless and unsuccessful war” since post-1989..

Keywords: New Wars, Globalization, History of War

INTRODUÇÃO

A guerra ou as guerras atuais ocupam um tempo muito limitado da vida internacional, no entanto, nos sentimos menos em paz do que há, aproximadamente, vinte anos atrás². De modo mais direto, podemos afirmar que o sistema internacional atual parece menos sólido e estável do que esteve no passado histórico recente, mesmo em uma fase, pequena e otimista deste passado: aquela do imediato Pós-1989 ou Pós-derrubada do muro de Berlim. A partir de 1989, com o relativo desaparecimento da ameaça nuclear de um lado e, a superação do principal eixo conflituoso existente entre Ocidente e Oriente, entre OTAN e Pacto de Varsóvia, entre democracia ocidental e socialismo real do outro, o mundo pareceu ingressar em uma fase de reestruturação, rumo à consolidação de uma “espécie rara” de paz internacional. Hoje sabemos que as mudanças não caminharam nesta direção – pelo menos, até o presente momento – e temos experimentado inclusive novas modalidades de guerras as quais, imaginávamos superadas há muito tempo (guerras ligadas a dimensões étnicas), em locais que esperávamos certo grau de pacificação (como, o Oriente Médio após os acordos de Oslo), sob a forma de ataques capazes de violar santuários

² O historiador Eric Hobsbawm em sua obra, *Era dos Extremos: o breve século XX*. São Paulo: Companhia das Letras, 1995 (edição inglesa de 1994) foi, talvez, um dos primeiros autores a chamar atenção para o contraste entre a relativa estabilidade internacional no período da Guerra Fria e a situação de instabilidade e incerteza que se instaurou logo após o triênio 1989-1991.

que acreditávamos invioláveis (as torres gêmeas, o Pentágono – no país do escudo espacial!), ou ainda, encarnando impasses em países militarmente ocupados como, recentemente, o Afeganistão e o Iraque.

Se considerarmos realmente que o ano de 1989 assinalou o fim de uma “Terceira Guerra Mundial” – não combatida militarmente, mas politicamente vencida – tal avaliação nos leva a caracterizar o período sucessivo dos últimos vinte anos como, um surto de Pós-Guerra anômalo representado por uma época difícil, de acomodação, de trabalhosa reconstrução (tal desafio foi verdadeiro, especialmente, para todos os países ex-comunistas), de manifestação de rancor e desejo de revanche, de incerteza e, portanto, de insegurança. Uma típica época em que os mais prejudicados e marginalizados se consideram capazes de explorar a situação para uma espécie de “revide”, aproveitando o sentido de cansaço, experimentado por todos os demais atores (os tradicionais atores estatais e nacionais) que, após uma longa guerra, não desejam outra coisa exceto o repouso e a paz.

Os que consideram este período de Pós-1989 longo demais, vale a pena ter em mente, que a sua duração corresponde exatamente às conclusões alcançadas por Ken Organski³, acerca do que o autor definiu como “o fator Fênix”, ou seja, a interpretação de que “os pós-guerras” duram entre quinze a vinte anos, ao longo dos quais, os frutos da vitória se fragmentam, os efeitos da derrota são sanados e o sistema internacional retorna às condições anteriores a guerra. O que se pode extrair de tal proposta interpretativa é o fato de estarmos, no tempo hodierno, justamente, no auge da superação de tal conjuntura fixa da história das guerras e, esta situação, torna a reflexão que buscamos realizar diariamente, importante e urgente.

Esquematizando ao máximo, devemos indagar o que poderá ser um sistema internacional que, pela primeira vez na história, tenha sido privado de seu eixo estrutural fundamental: a contraposição entre duas grandes potências. Foi assim, desde o tempo da bipolaridade entre Carlos V (pelo império Habsburgo) e Francisco I (pela França Valois) para alcançar a contraposição entre França e Grã Bretanha (na virada do século XVIII para o XIX) e, posteriormente, a contraposição entre Grã Bretanha e Alemanha (na virada do XIX para o XX), chegando, enfim, a disputa mais recente entre Estados Unidos e União Soviética. Vale lembrar que todas estas bipolaridades foram, menos a última, a posteriori destruídas por uma grande guerra.

A luz da atual ausência de uma clara estrutura hierárquica, uma primeira resposta possível seria fácil demais a ponto de nos conduzir a um estado de

³ A. F. K. Organski, **The Cost of Major Wars: the Phoenix Factor**. The American Political Science Review, v. 71, n. 4, p. 1347-1366, dec. 1977.

otimismo distante da realidade: uma nova Constituição deveria se inspirar em princípios de igualdade, no respeito recíproco e na não ingerência, na lealdade em relação às instituições jurídicas universais (como a ONU) – enfim, deveria nos levar a um mundo melhor, mais seguro, mais pacífico, ainda que sempre passível de ataques terroristas, assim como, vulnerável a criminalidade que continua a se apresentar como atividade inextirpável, mesmo nos Estados considerados fortes no sistema internacional. Todavia, sabemos que esta imagem não corresponde aos acontecimentos. Observando retrospectivamente (procedimento analítico hoje inevitável⁴) é que tomamos consciência de que a própria idéia de soberania perdeu a sua centralidade e, o Estado vem perdendo, por sua vez, a sua tradicional ânsia de potência (se o Estado deixa de ser soberano em relação a quem exercitará a sua força?).

DILUIÇÃO DAS PERSPECTIVAS: GUERRA E PAZ, INTERNO E EXTERNO

As condições atuais do sistema internacional não podem ser reconstruídas de modo adequado, nem mediante o predomínio da guerra nem por intermédio da imagem de uma suposta explosão da paz, tendo se estabelecido, na verdade, uma espécie de “terceiro elemento” ou “terceiro gênero”. Para fundamentar melhor tal hipótese, acreditamos ser importante, ter em mente que o esquematismo que nos levou a considerar apenas as duas alternativas tradicionais, ou seja, ou a guerra, ou a paz, se expressa hoje, de modo extremamente reducionista e não consegue dar conta da riqueza da realidade feita de milhares de graus intermediários entre esses dois extremos (ou entre estes dois conceitos antitéticos como, nos explicava Norberto Bobbio⁵) – basta observar a quantidade de elementos integrativos, de colaboração e reguladores que singularizam a vida internacional contemporânea.

⁴ Como nos ensinou de modo esclarecedor o historiador inglês Geoffrey Barraclough, o estudo da história contemporânea demanda, antes de tudo, assumir enquanto ponto de partida, os traços de fundo do mundo atual e buscar, mediante um procedimento de tipo regressivo no tempo, os processos de formação das principais características do presente. Em outras palavras, trata-se de reconhecer uma fase histórica relativamente homogênea que seja marcada por elementos de continuidade mais fortes com o presente do que com as épocas precedentes. G Barraclough defendeu este procedimento de análise referido a uma temporalidade mais próxima às transformações de nosso presente, de modo simples: “a história contemporânea começou quando os problemas que são atuais no mundo hodierno assumiram pela primeira vez uma clara fisionomia” in: BARRACLOUGH, Geoffrey. Introdução à História Contemporânea. Rio de Janeiro: Zahar, 1976, p.21.

⁵ Sobre o pensamento internacionalista do célebre filósofo italiano, tive a oportunidade de escrever o artigo, “Norberto Bobbio e o Labirinto da Política Internacional” para a obra, A Defesa e a Segurança na América do Sul, organizada por José Miguel Arias Neto, Vagner Camilo Alves e William de Souza Moreira e, publicada, pela Editora Mercado de Letras no ano de 2011.

Talvez esta hipótese seja menos abstrata do que pareça em uma primeira vista. Podemos pensar que guerra e paz estejam se misturando, no mesmo sentido, que no interior de um Estado, ordem pública e criminalidade já coexistem e convivem, buscando limitarem-se reciprocamente. Podemos assim, insistir e observar que a tradicional distinção na qual o Estado era o reino da ordem e, a política internacional, o reino da anarquia, ficou desatualizada porque no interior dos Estados há mais desordem do que gostaríamos de encontrar (ou, em outras palavras, a concentração de poder tem se atenuado muito) e entre os Estados muito menos anarquia do que no passado, sem falar no fato de que, entre os Estados tem se desenvolvido uma determinada constância de expectativas recíprocas.

A década de 1990, por exemplo, foi marcada pelo predomínio quase absoluto e, talvez, sem precedentes históricos, das guerras civis sobre as guerras internacionais como se os conflitos tendessem a se localizar desde então apenas no interior dos Estados e não entre os Estados. Esta é uma imagem vero semelhante, passível de muitas dúvidas se as transformações recentes estejam, de fato, ocorrendo nesta direção. Se, por hipótese, tal tendência vier a se confirmar, o tradicional e indissociável principio das relações internacionais – aquele de condenar o meio internacional a uma permanente e imutável vida anárquica – pode ser fortemente questionado. Se as guerras de hoje estouram no interior dos Estados, isto significa que, o refúgio pré-ordenado existente justamente para escapar da anarquia, ou seja, o Estado nacional, não é mais tão robusto e que, entre os Estados, os quais deveriam viver em condições de permanente anarquia, não se verificam mais os mesmos confrontos que desde Thomas Hobbes nos habituamos a pensar⁶.

Nos anos mais recentes, novas terminologias foram experimentadas para escapar da rígida alternativa entre guerra civil e guerra internacional. No entanto, o ponto relevante a ser enfrentado parece, mais do que qualquer outro, o relativo ao cruzamento entre os dois tipos de guerra, civil e internacional: guerras civis que transbordam em guerra internacionais e, guerras internacionais que deixam o legado da guerra civil. O primeiro exemplo histórico do Pós Guerra Fria sobre guerra civil foi o conflito na ex-Iugoslávia o qual, assumiu em si as diversas imagens: a dissolução do país deu vida, em um primeiro momento, a forma de uma guerra civil até a fase quando a República Federativa tentou se opor a secessão. Em um

⁶ Dois estudos que demonstram a tendência histórica de predomínio das guerras civis sobre as guerras internacionais deste o término da Segunda Guerra Mundial: E. A. Henderson e J. D. Singer, *Civil War in the Post-Colonial World, 1946-1992* in "Journal of the Peace Research" XXXVII, 2000, 3, e p. Wallenstein, M. Sollenberg, *Armed Conflict, 1989-1999*, in: "Journal of the Peace Research", XXXVII, 2000, 5.

segundo momento, foram realizadas verdadeiras guerras de conquista e de reconquista da parte de Sérvia e, finalmente, a guerra se concluiu como uma guerra internacional e, desta vez, como uma guerra de coalizão movida pela OTAN contra a Sérvia de Slobodan Milosevic. Ou seja, todos os tipos referidos foram experimentados.

Obtendo um levantamento das guerras no período entre 1946 e 2001, o total dos conflitos alcançou 163, acrescidos de 21 casos de conflitos entre Estados e grupos não estatais que atuaram fora do próprio território. Mas o fato importante foi o de que a maior parte dos conflitos armados desenvolvidos nos últimos setenta anos ocorreu internamente e não internacionalmente. Esta informação por si só já seria suficiente para fundamentar a idéia de que há mais anarquia nos Estados do que entre os Estados.

O que se descobre recentemente é que as relações entre os Estados são muito mais estáveis e, que o modelo do Estado-ordem se aproxima de um mito. Há ainda o fator de que a conflitualidade interna pode provocar o conflito internacional. Se há menos guerras entre os Estados do que dentro dos Estados na temporalidade contemporânea, especialmente a partir de 1989, não poderíamos propor a hipótese de que é a desordem interna que vem produzindo a desordem internacional?

Neste caminho podemos tomar consciência, também, de um “terceiro elemento” ou, “terceiro gênero” entre guerra e paz, representado pela “globalização” dos direitos humanos, pela mistura de raças, pela difusão dos modelos culturais e de comportamentos e que, portanto, descreve simbolicamente uma das condições dominantes do mundo contemporâneo, ou seja, a redução das distâncias (tanto física quanto moral), a partilha de destinos cada vez mais estreitamente e cosmopolitamente intensos, em outras palavras, uma globalização feita não somente de conveniências e desvantagens, mas entendida como a estrutura objetiva da realidade contemporânea que não implica necessariamente no declínio dos Estados, mas desafia estes atores tradicionais quanto aos seus sistemas de incentivos.

Resultaria desta situação que a separação histórica, ou, estrutural entre política interna e política internacional não venha a corresponder mais (se é que no passado correspondeu de fato) a estrutura material das relações entre os Estados, porque entre estes, não se desenvolve mais apenas uma série de relações de potência, baseadas numa rígida periodização-sucessão entre tempos de paz e tempos de crise ou guerra, mas à uma condição mista, na qual a maior parte das relações (políticas, econômicas, sociais e culturais) estabelecidas entre os Estados e as sociedades que os compõem, estivesse se assemelhando cada vez mais a situação de “política interna do mundo” da qual nos fala o filósofo J. Habermas.

Este conceito de “política interna do mundo” foi utilizado a primeira vez por J. Habermas em dois ensaios do filósofo reunidos no livro, *A Inclusão do Outro: estudos de teoria política*⁷ e, em seguida, reutilizado de modo mais profundo, em outra reunião de ensaios intitulada, *A Constelação Pós-Nacional*⁸. Trata-se da identificação, na conjuntura contemporânea do pós-1989, de uma política doméstica do mundo que implica na redução do papel do Estado e das instituições nacionais; ambos ocupantes tradicionais de um posto central na política mundial. Consiste reconhecer também um mundo em que os grandes confrontos de potência não existem mais e que se distinga por uma crescente circulação e partilha de experiências culturais heterogêneas, unificado pelos bens de consumo e pelas crises ecológicas; um mundo que não pode mais ser comprimido a partir do princípio da soberania (pertencente ao velho paradigma) que trazia consigo a exigência superior de política externa e mal formulados e mal entendidos interesses nacionais.

Hoje seria relativamente fácil demonstrar que existe uma política interna na União Européia, mas seria praticamente impossível estender esta definição, por exemplo, para a natureza das relações transatlânticas entre Estados Unidos e Europa ocidental na história dos últimos quarenta anos após a Segunda Guerra Mundial tal como foi concebido por Karl W. Deutsch para a década de 1950⁹. Para não se limitar apenas a uma formula sugestiva, devemos acrescentar que, o paradigma de uma “política interna do mundo”, permite demonstrar, em primeiro lugar, a falta de consistência teórica (não histórica) do modelo da domestic analogy o qual, por décadas, nos induziu a buscar na política internacional, eventuais sinais de uma imitação ou uma repetição das condições do jogo político interno. Como tais sinais não se encontravam, a conclusão era de que nesta esfera, reinava indubitavelmente um estado anárquico. Se observarmos a “política interna do mundo” neste novo contexto, ela nos ajudará a entender que os fins da política são comuns nas duas esferas (interna e internacional) e, mais ainda, de que se limitarmos a nossa atenção a uma, ou a outra destas dimensões, separando-as, tornaremos ambas incompreensíveis. O exemplo fornecido pelo mais importante evento mundial dos últimos anos demonstra claramente esta situação: o ataque às torres gêmeas, no 11 de setembro de 2001, pareceu unificar quase totalmente as dimensões internas e externas, os aspectos da vida cotidiana e os da

⁷ Jürgen Habermas. *A Inclusão do Outro: estudos de teoria política*. São Paulo, Loyola, 1998.

⁸ Jürgen Habermas. *A Constelação Pós-Nacional. Ensaios Políticos*. São Paulo, Littera Mundi, 2001.

⁹ Karl W. Deutsch. *Political Community and the North Atlantic Area*. International Organization in the Light of Historical Experience. Princeton, Princeton University Press, 1957.

alta política, os de segurança pessoal e os das garantias institucionais, confundindo entre si as esferas internas norte americanas, as sociedades européias, o território afegão, a competência territorial da OTAN e todo o mundo islâmico. A prova desta unificação correspondeu a de que, a resposta do governo dos Estados Unidos foi inspirada em uma mudança significativa de sua estratégia global, na qual, os problemas de segurança tornaram-se indistinguíveis: as indicações de vontade política deixaram de possuir fronteiras territoriais e as estratégias de luta e de oposição ao terrorismo passaram somente a adquirir sentido em escala planetária.

Quais as conseqüências analíticas resultariam da aceitação de tal linha interpretativa? Por ora, concordamos que as fronteiras, interno e internacional, não são mais suficientes para delimitar o campo disciplinar da política internacional do mesmo modo como tal delimitação foi realizada no passado. Para fornecer apenas mais uma referência desta situação, devemos citar o estudo no campo da segurança internacional de Barry Buzan, *People, States and Fear. An Agenda for International Security in Post-Cold War Era*¹⁰, no qual o autor percebeu a necessidade de ampliar as fronteiras dos sentidos de segurança de modo a fazer coincidirem não apenas com as relações internacionais, mas, também, com as dimensões individuais e sociais que tradicionalmente escapavam aos estudos de estratégia.

O processo de unificação entre política interna e política internacional possui uma influência ainda maior para os estudos de segurança se o aplicarmos a natureza do sistema internacional contemporâneo e, particularmente, a sua característica quase estrutural de incerteza. A idéia de instabilidade esteve, por séculos, associada exclusivamente à concepção de balança estratégico-militar. Estabilidade e instabilidade sempre foram consideradas, pela teoria realista, dependentes exclusivas das relações de força presentes entre as várias potências (grandes e médias) da cena internacional. Os perigos para a estabilidade eram imaginados como graves quanto, maiores e mais potentes fossem os Estados revisionistas ou, insatisfeitos com a ordem internacional vigente. Bastaria observar que hoje, por exemplo, a situação se manifesta de um modo significativamente diverso, sendo indiferentes as dimensões dos Estados na avaliação de suas capacidades estabilizadoras (ou desestabilizadoras) para entender que a instabilidade particular que representa a preocupação atual, deve ser observada por intermédio de uma nova ótica e com instrumentos de análise originais (como, por exemplo, mediante o conceito de uma “política interna do mundo”).

¹⁰ BUZAN, Barry. **People, States and Fear**. An Agenda for International Security Studies in the Post-Cold War Era, New York, Harvester Wheatsheaf, 1991.

De que modo, podemos interpretar as relações entre os Estados Unidos e a União Européia no interior da OTAN depois que esta organização experimentou as primeiras ações fora de sua área desde que foi criada? Como avaliar os projetos de uma força armada européia integrada, mas distinta da OTAN? Como também, quais as chances de estabilização do projeto de segurança regional integrada na América do Sul (Conselho Sul Americano de Defesa) diante dos resultados recentes da aliança bilateral, Estados Unidos – Colômbia, no combate as Farc? Quanto, devemos temer a potencialidade desestabilizadora da crise do Oriente Médio encapsulada em si mesma desde meio século de história sem que um real empenho de solução tenha adquirido importância no sistema internacional? Qual o papel a ser atribuído à periculosidade representada pela crise étnico-nacionalista que desestabilizou, e ainda, desestabiliza os Bálcãs? E, por fim, como delimitar as características da ameaça desestabilizadora representada, pelo menos, por uma parte do mundo islâmico?

Estes problemas não foram resolvidos pela chave estratégico-militar que a administração Bush privilegiou na década de 2000. E não apenas pela amplitude das tarefas que tal estratégia comportou e pelo aumento de instabilidade que gerou, mas sim, porque foi incoerente com a estrutura atual e incompatível com as regras do sistema internacional. No interior deste sistema, cada Estado singular não figura mais como portador de interesses nacionais específicos, detentor de uma soberania sagrada e inviolável, de uma potência medida pela amplitude de seus arsenais, mas como “ente local” de uma sociedade mais vasta na qual, as políticas internas singulares tornam-se patéticas se não conseguem compreender a sua relação com os outros análogos “entes locais” os quais, por sua vez, perderam também suas especificidades, centralidades e autonomias para, ao contrário, integrarem-se de modo extremamente estreito com todos os demais. Não é esta, por exemplo, a situação das atividades das Bolsas, que no espaço de tempo somente de um dia, vêm moverem-se imensos fluxos de capitais que seguem de Hong Kong a Tóquio, de Tóquio a Frankfurt, de Frankfurt a Zurique e a Londres para depois concluir o seu curso em New York, com efeitos quase simultâneos sobre os valores das ações na Bovespa de São Paulo, aproveitando (como havia intuído Julio Verne) a décalage dos fusos horários?

A instabilidade atual parece, portanto, como uma manifestação de mutação, produzida por um movimento¹¹ que nos levou para fora da bipolaridade, mas o qual, não está ainda ancorado em uma nova e definitiva

¹¹ BOBBIO, Norberto. **A revolução entre movimento e mudança**. In: BOVERO, Michelangelo (Org.) *Teoria Geral da Política: a filosofia política e as lições dos clássicos*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2000.

estrutura. Enquanto podemos dizer que a instabilidade do passado era reconduzida a uma condição de excepcional compressão de tal modo que quase nenhum Estado no mundo podia fazer nada que não fosse compatível com a vontade das duas superpotências, hoje se poderia dizer que, a ausência desta situação “insatisfatória” produz, ao contrario, descompressão ou incerteza quanto a estrutura da ordem mundial e, portanto, produz insegurança de cada ator sobre o seu destino e, mais ainda, insegurança sobre as condições que deverá alcançar para garantir a própria segurança.

Das considerações desenvolvidas até o momento derivam as possibilidades de se esboçarem, os elementos principais de uma nova e, talvez, nascente, ordem internacional cuja primeira característica a ser assinalada é o deslocamento dos modelos bipolares em favor de uma configuração aproximadamente igualitária, nos direitos e não nos deveres, que deixou de estar organizada em torno de grandes eixos conflituosos e ideológicos, mas se configura, distintamente, conforme uma estratificação unitária onde a riqueza conta mais do que a potência.

A segunda característica, parte da unificação e da difusão contemporânea dos problemas de segurança, em termos físicos que diz respeito a todos os seres humanos titulares dos mesmos de direitos fundamentais (universais), para garantir os direitos necessários para a criação de uma verdadeira “polícia planetária”. Diante do exagero desta hipótese, devemos observar que as atividades dos tribunais específicos (ad hoc), a afirmação da perseguição dos criminosos internacionais diante de cada tribunal do mundo e a recentíssima constituição da Corte Penal Internacional, oferecem os primeiros exemplos de uma possível jurisdição penal. Contrasta com estes exemplos a vontade arrogante, incompreensível e inconveniente do governo norte americano de preservar os seus funcionários, diplomatas e militares que atuam no exterior.

A maior parte dos conflitos distribuídos hoje pelo planeta pode ser inserida na categoria que vem sendo definida como “ordem pública” planetária e não mais local. Podemos afirmar que a tendência do movimento-mutação, hoje em curso, se aproxima da imagem de um “novo medievalismo”, como gostam de propor os historiadores franceses¹², em direção a um “estado de polícia” entregue, não mais a vontade de poucos soberanos iluminados, mas exigido pela absoluta divisão dos problemas locais entre todos os atores, estatais e não estatais, do mundo contemporâneo?

¹² Como por exemplo, Allan Minc, *Le Nouveau Moyen Age*, Paris, Gallimard, 1993 e, J. J. Roche, *Le Relazioni Internazionale. Teorie a Confronto*. Bologna, Il Mulino, 2000.

E ainda, como uma última conseqüência, a considerada intervenção militar humanitária, “guerra humanitária”, em si paradoxal e contraditória (fazer o mal para realizar um bem) adquiriria, nesta ótica, uma função análoga à da repressão dos delitos que tem em vista a defesa da lei e da restauração do Direito. A referência histórica do “estado de polícia” correspondeu ao prelúdio de um processo que levou à liberação das massas e à democratização de suas relações, inaugurada pela Revolução Francesa, mas tal “estado” não foi nem liberal nem democrático em suas origens. Como evoluirá o “estado de polícia” se for mundial?

A nossa situação internacional não é exatamente a que se expressa no contexto hodierno, mas infinitamente menos nítida e clara. A dúvida é sobre qual o papel, que em tal sistema internacional, deverá desempenhar quem for o mais potente, como os Estados Unidos ou, de modo ainda muito incerto, futuramente, a China. Mais obscuro ainda, é se tal tendência tem o caráter subjetivo e venha sendo perseguida de maneira voluntarista pelos Estados Unidos, ou pela China, ou ainda, se trata de um determinado movimento objetivo, por assim dizer, natural e espontâneo. Estaríamos ingressando numa era de “guerra global” marcada pela condição de conflitos sem limites, ou qualquer coisa similar a imagem hobbesiana da “guerra de todos contra todos”, apenas adaptada ao contexto contemporâneo? E tal rumo, equivaleria a uma condição de insegurança global, planetária, na qual ninguém mais esta seguro de nada, nem de quem é, nem de que coisa é, ou, possui? Um cenário como este representaria um retrocesso da humanidade de quatro séculos como, se até agora nada tivesse sido feito além de cumprir um grande ciclo que, após ter se distanciado de sua condição inicial, esteja retornando ao ponto de partida. A guerra global parece possuir uma característica horizontal, de todos contra todos, ou ainda, de um ou de alguns contra todos os outros, e uma característica vertical, sem limites para o uso da força. Será esta a direção que o mundo esta tomando? Tal cenário seria não apenas uma grande desilusão, mas implicaria na subversão do sentido da flecha do progresso e em gerar, mesmo que de modo involuntário, o mais espantoso retrocesso que a humanidade já experimentou.

Devemos, assim, admitir que o mundo é, e sempre será o mesmo; um pobre e infeliz fenômeno que nunca mudará e que não há nada de novo sob o sol? Formulando as coisas desta maneira o sentido de frustração não para de crescer. Mas vale ponderar, para quantos de nós, pareceu sólida a notícia de que o evento do 11 de Setembro constituiu algo de absolutamente novo, diante do qual, entretanto, não podíamos nos sentir co-responsáveis? Mas, parecemos comprimidos em uma morsa: se o evento foi novo, isto quer dizer, que ingressamos em uma crise de época histórica (uma inflexão de época histórica) e, se for velho, significa que não sairemos nunca da antiga

armadilha. Em ambos os casos, nos resta somente o desespero. No primeiro caso, devemos concluir que Bin Laden introduziu uma novidade absoluta na história; no segundo caso, que não tínhamos entendido estar vivendo em um mundo além de imperfeito, impossível também de ser corrigido. Com a finalidade de tornar explícita a radicalização destas posições contrastantes talvez, seja útil, aplicarmos o modelo hobbesiano onde a anarquia que preocupava Hobbes era aquela da qual se precisava escapar e a anarquia que podemos pensar hoje é um estado em direção ao qual estamos caindo, ou seja, uma situação de exato contrário.

O argumento que fundamenta a hipótese da advertência diante da anarquia se baseia em considerações sobre a guerra e de suas eventuais transformações. Argumenta-se que a guerra hoje deve assumir uma função maiêutica nos confrontos interpretativos dos eventos contemporâneos. O ponto de vista da guerra – não o da consideração do fenômeno como puro e simples desencadeamento cego da violência, resultante de pulsões naturais ou de irresistíveis ataques de agressividade – é o único que sabe se introduzir nos mistérios da realidade político-internacional, que é o equilíbrio fundamental no interior do qual qualquer evento se coliga a todos os demais. É em torno da guerra que se organiza o sentido de vida internacional porque, recorrer a ela ou evitá-la distingue, como nenhuma outra condição no mundo, as várias conjunturas e se estabelece ordem entre elas. A guerra como “instituição” determinou as principais inflexões políticas da história: fez nascer grandes Estados nacionais, permitiu a criação de grandes impérios e a dissolução de outros, dividiu o mundo em dois blocos e os re-compactou quando se tornou, em um breve período, “impossível” porque nuclear e autodestrutiva em relação a humanidade. A dissolução pacífica do mais perigoso conflito da história – a Guerra Fria – fez com que muitos embolsassem os “dividendos da paz” sem se indagarem com o devido tempo e atenção acerca da natureza do processo que conduziu a este resultado. E, assim, mais uma vez na história das relações internacionais foi a guerra a protagonista da cena, uma guerra que fora negada neste período – a guerra não combatida – e que, não obstante, produziu os mesmos êxitos de uma guerra combatida. Como não se surpreender e, portanto, não refletir, com atenção particular e interesse, sobre as razões desta exceção? A dissolução da União Soviética ou o desaparecimento do bloco socialista não foi alcançado com o fim de uma grande guerra de exércitos, mas foi a consequência de uma guerra que “não podia” ser combatida, pois causaria o apocalipse. A importância desta situação, não está tanto no fato de ter evitado algumas centenas de milhões de vítimas, mas no aspecto da guerra ter se tornado “impossível”, não enquanto fenômeno em si, mas porque os Estados tinham perdido a capacidade de combatê-la.

Por cinqüenta anos, aquele elemento constitutivo, fundamental que a guerra havia sido por cinco séculos deixou de funcionar pela simples e extraordinária razão de que a “guerra entre os mundos” teria representado o seu fim. Resultou desta situação, que o Estado, um organismo constituído historicamente pela guerra, se viu privado de seu elemento vital e, assim – “não sabia mais fazer a guerra”, dando início, conseqüentemente, a um futuro de envelhecimento e declínio.

Como esconder que tal mudança representava uma boa notícia? A difusão de uma globalização aparentemente irreversível que passava a se valer de uma sociedade planetária, não mais subdividida em Estados e em tantos monopólios legítimos da força, configurou um cenário otimista. Mas o fim da Guerra Fria não se traduziu em uma época de perfeição e de satisfação equânime. Entre os vencedores, o maior peso do confronto – é justo recordar – foi sustentado pelos Estados Unidos os quais, no entanto, ao término do conflito substituíram um multilateralismo, que hoje retrospectivamente parece conveniente, por um unilateralismo solitário e soberbo direcionado a quem havia sofrido a derrota e, como em todo pós-guerra, padecia de frustrações e danos da escolha derrotada.

A conseqüência talvez mais importante, por ser universal, do fim da bipolaridade foi a de que o início desta fase, não deu vida a um novo arranjo de pólos de poder; não modificou a forma de uma estrutura permanente pré-existente e nem fez nascer um novo e original modelo. Não se pode definir o sistema internacional Pós-1989 de unipolar porque parece reducionista e nem lhe atribuir uma verdadeira e própria nova forma política porque tal avaliação seria excessiva.

A GLOBALIZAÇÃO DA GUERRA

A “reviravolta da história”, conforme caracterizou o historiador Marc Ferro¹³, provocada a partir do ano de 1989 com o fim da bipolaridade sugeriu, a muitos autores, que a era das grandes guerras e, mais especificamente, a era da guerra atômica, tivesse terminado e a humanidade, a partir deste momento, devesse enfrentar um grande temor de caráter totalmente indeterminado e obscuro: o fim da era de paz baseada no terror da ameaça nuclear poderia reativar o canal da violência bélica tradicional enquanto uma parte do mundo (o “mundo livre” de outrora), que havia perdido o hábito da guerra materialmente guerreada, por assim dizer, descortinava

¹³ FERRO, Marc. **A Reviravolta da História. A queda do muro de Berlim e o fim do comunismo.** Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2011.

a possibilidade de ingressar em uma era kantianamente e perpetuamente pacífica. Ora, fazer uma guerra consiste na coisa mais séria que existe no mundo e, não se recorre a este expediente extremo com o coração leve. O novo milênio passou a conhecer o que se convencionou chamar de “novas guerras” quanto a estrutura, as condições, as formas de condução, mas, no que se refere também, a quantidade e ao deslocamento dos conflitos. Estas guerras de novo tipo derivaram da transformação no mais elevado nível da própria guerra tradicional e dependem da falha do mecanismo histórico das guerras; em outras palavras, ou a grande guerra “não serve mais”, ou o seu modelo será substituído por outros mecanismos de resolução de impasses. O corolário é o temor de que frente a impossibilidade de grandes guerras, se proliferem milhares de pequenas guerras. Esta proposta interpretativa implica que, as duas evidências que se afirmaram nos últimos vinte anos – o declínio da ordem internacional e o declínio da guerra tradicional – não podem depender de uma pura e simples correlação empírica porque a guerra constitui um meio e não um fim, enquanto a ordem política internacional constitui um fim e não um meio. O lugar que a guerra possui no novo milênio pode, talvez, ser identificado entre estes dois movimentos: o declínio da ordem internacional e a transformação da própria guerra, acrescidos da avaliação de que, se diminui a ordem, aumentam as guerras.

As condições de uma guerra mundial, por sorte, não foram determinadas no passado do segundo pós-guerra, mas tal situação não impediu que uma grande e histórica “guerra entre os mundos” – capitalista e socialista – tenha tido a sua externalidade efetiva e eficaz não apenas na Guerra Fria, mas também no seu resultado, com o desaparecimento do império soviético. Portanto, o que importa observar é a estrutura do sistema internacional e não as técnicas de condução dos conflitos. Esta constatação nos leva a analisar ainda duas circunstâncias preliminares: uma relativa ao estado das relações internacionais após o fim da bipolaridade e, a segunda, acerca das manifestações de violência que foram determinadas a partir da virada do milênio. Propomos inicialmente a seguinte analogia com o passado de grandes transformações da história contemporânea: assim como, o ano de 1789, no século XVIII, pôde ser interpretado a posteriori enquanto uma transformação histórica de longo prazo, provocada pela Revolução Francesa que libertou os súditos de uma condição específica de subordinação e os fez tornarem-se cidadãos no decorrer desse longo processo, a “reviravolta” do ano de 1989, no século XX, tendo como agente principal, a globalização contemporânea, pode ser interpretada como, um primeiro passo de abertura, de uma época histórica secular, cuja característica inicial significativa, foi a de libertar os Estados do “velho” sistema de blocos, Ocidental e comunista e de suas

respectivas divisões ideológicas¹⁴. Deve-se notar, que esta referência às “libertações” dos agentes das mudanças tanto, a partir do contexto recente de 1989 quanto, das transformações históricas de mais de duzentos anos atrás, desde o simbólico ano de 1789, dizem respeito a uma conquista incompleta. O “Terceiro Estado” foi, em parte, vitorioso no que concerne às mudanças históricas nesta longa duração desde o final do século XVIII e, a partir de 1989, o conjunto de Estados aliados aos Estados Unidos passou a partilhar, também, a princípio, da sensação de “libertação” dos blocos estratégicos e ideológicos do período da Guerra Fria. Os Estados Unidos perderam, entretanto, o seu status de superioridade indiscutível justamente no terreno pantanoso da guerra, mesmo que o país, tenha se mantido até hoje, enquanto a única e verdadeira potência nuclear, com capacidade de ostentar a sua superioridade incomparável neste campo específico em relação a todo o resto do mundo. O que resultou, por enquanto, das transformações do Pós-1989 foi um arranjo internacional destituído de hierarquias pré-estabelecidas e reconhecidas e, uma nova e original sociedade internacional na qual todos os Estados são “iguais”, não em potência, ou em direitos, ou ainda, em riqueza ou, em pobreza, mas em subjetividade e em obrigações de participação na vida coletiva – neste âmbito que hoje denominamos preferencialmente de “globalização” e do qual nenhum país consegue mais retirar-se ou escapar de sua influência envolvente, conforme comprova a atual e espantosa crise financeira em curso desde 2008. Esta inovação justifica o desaparecimento de qualquer eixo de confronto e/ou incompatibilidade de tipo ideológico, ou ideal, que impeça aos Estados de organizarem o seu próprio sistema de aliança (regional como tendência) em função da preparação para um hipotético e inevitável confronto final.

O século XX nos deixou o legado de, aproximadamente, 160 milhões de mortos em batalha, em cerca de 16 guerras de relevo¹⁵. A mortalidade militar na Primeira Guerra Mundial alcançou quase 100% da mortalidade violenta conjunta e, na Segunda Guerra Mundial este índice diminuiu para 20% do compitito total: 10 milhões de mortos em batalha sobre 50 milhões de mortos no cálculo global. Estas constatações parecem fragilizar um dos

¹⁴ Sobre a comparação entre as conseqüências da inflexão histórica representada pela Revolução Francesa de 1789 e os efeitos da “reviravolta da história” com a globalização a partir de 1989, conferir o estudo que apresentei na Conferência Internacional Conjunta ABRI-ISA (Associação Brasileira de Relações Internacionais e International Studies Associations), “Diversity and Inequality in World Politics” realizada na Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro nos dias 22, 23 e 24 de julho de 2009. Este estudo encontra-se nos anais online da Conferência www.allacademic.com/meta/p381539_index.html

¹⁵ FERGUSON, Niall. *The Next War of the World*. *Foreign Affairs*, n. 5 set./out. 2006.

aspectos mais difundidos e partilhados na retórica contemporânea das “novas guerras”. Mary Kaldor, por exemplo, em seu famoso ensaio sobre as “novas” e “antigas” guerras proclama que no “fim do século passado (o século XIX), a relação entre perdas militares e civis era de 8 para 1”, para em seguida, observar que as guerras na década de 1990, esta relação se transformou ao ponto de se aproximar da proporção inversa de baixas: 1 (militares) para 8 (civis)¹⁶. Embora este cenário indique, de fato, uma nova tendência, há o registro no debate sobre a história das guerras, que caracteriza também este último tipo de relação: nas guerras de movimento, por exemplo, as quais, por sinal, constituíram a grande maioria dos conflitos no passado, as populações civis foram, terrivelmente, as principais vítimas porque os soldados atravessavam e invadiam, também, cidades e vilas tal como, nos contextos mais recentes, cidades e vilas são bombardeadas por aeronaves e os seus habitantes civis vitimados.

Mas, ao mesmo tempo, não há como negar uma série de inovações, variações, transformações e mutações da guerra contemporânea. Antes disto, no entanto, examinemos o estado de conflitualidade do período Pós-1989. No ano de 1990, os conflitos em curso eram 50 em comparação com o registro de 32 no final, mais recente da década de 2000. Neste mesmo ano, ocorreram duas guerras e, enquanto em 2006 podem ser contabilizadas 5 “guerras civis internacionalizadas”, no ano de 1990 ocorreram 15 guerras deste tipo. O desenvolvimento conjunto da conflitualidade armada no mundo indica uma inflexão concentrada entre 2/3 e a metade no período de 1990 a 2006. A tendência de fundo que parece se configurar é a de uma restrição da área da guerra clássica entre exércitos alinhados nos campos, sendo deslocados por formas de conflitualidades locais, interestatais, cujos dados conjunturais são surpreendentes e impressionantes. Em um total de 200 Estados que compõem o sistema internacional contemporâneo, o número dos que hoje são classificados de Estados “fracos”, “falidos”, ou “colapsados” pela literatura especializada aos quais, podem ser adicionados os considerados Estados “párias”, conforme estigmatizados pela administração norte americana que, se estendem do Afeganistão à Somália, do Iraque à Síria, do Sudão à Zimbábue, da República do Congo ao Haiti e, assim por diante, alcançam hoje o número de 60, ou seja, cerca de 1/3 do total dos Estados existentes¹⁷. Estes dados revelam a característica mais importante que procuramos destacar nestas considerações: em um mundo contemporâneo onde os problemas territoriais

¹⁶ KALDOR, Mary. *Le Nuove Guerre: La violenza organizzata nell'età globale*. Roma: Carocci Editore, 2003, p. 18.

¹⁷ The Failed States. Foreign Policy. Disponível em: <<http://www.foreignpolicy.com>>.

encontram-se, na maior parte, “resolvidos” ou “superados”, a conflitualidade emerge no interior dos Estados para enfim, irromper na cena internacional tal como, nos exemplos da região balcânica até a guerra de Kosovo no decorrer da década de 1990 e, na prolongada guerra e crise afegã.

Enquanto as “velhas” guerras eram classificadas em termos de magnitude crescente, intensidade dos combates e extensão dos teatros de operações bélicas, as “novas guerras” vêm se caracterizando por uma série de atenuações. As guerras contemporâneas estão sendo crescentemente “privatizadas”; os grandes complexos financeiros se envolvem cada vez mais nestes novos conflitos e as tropas de combatentes são fragmentadas e, pelo menos, em parte, constituídas por “companhias privadas militares”, cuja denominação, talvez, mais apropriada fosse a de “companhias mercenárias”. Tais práticas assumiram já dimensões financeiras excepcionalmente atraentes para os que ingressam neste mercado, podendo flexibilizar os limites e os vínculos que as forças regulares possuem com base tanto, na legislação de seus países de origem quanto, nas regras de engajamento que caracterizam as ações militares das Peace Keeping Operations em franca expansão desde 1989. As guerras contemporâneas se tornaram também “assimétricas”, conforme o termo utilizado por dois coronéis chineses, Qiao Liang e Wang Xiangsui, os quais publicaram o livro, *Guerra Além dos Limites*, destacando o aspecto de que as partes em conflito nestas guerras são excessivamente diferentes em termos de composição, potência, organização, quantidade, vontade, entre outros critérios, para serem efetivamente confrontáveis e, extremamente singulares em suas especificidades, para que o confronto direto entre elas faça algum sentido¹⁸. Nestas “guerras assimétricas”, o Estado mais forte pode, em determinadas circunstâncias, se tornar o Estado mais fraco e, os conflitos aparentemente unidirecionais serem subvertidos ao impasse da inércia como, demonstrou um Afeganistão indômito em relação a Inglaterra no século XIX tanto quanto, em relação a União Soviética no final do século XX e hoje, no início do novo milênio, o mesmo país resistente diante de uma “coalizão de voluntários” da OTAN. Ao mesmo tempo, as guerras atuais expressam uma tendência “desestatizante” (talvez, também, desnacionalizante) devido a presença de muitos civis entre as facções internas de um mesmo Estado, a mistura de atores institucionais e “irregulares” (grupos de guerrilheiros, terroristas, entre outros) e o desaparecimento de Estados sem a criação ou recriação de novas estruturas institucionais, político-administrativas, análogas em substituição às pré-existentes. Este cenário impacta, profundamente, sobre a articulação estrutural entre Estado e guerra que fundamenta justamente o

¹⁸ LIANG, Qiao; XIANGSUI, Wang. *Guerra Além dos Limites: Conjecturas sobre a Guerra e a Tática na Era da Globalização*. Beijing, 1999.

desenvolvimento do Estado moderno desde a sua constituição, sendo o evento bélico algo coessencial nesta trajetória histórica. O Estado detém como, sua exclusiva e decisiva prerrogativa, o direito e o poder da guerra. Se a guerra está em plena mutação, cria-se a necessidade de mutação também para o Estado.

As guerras contemporâneas não possuem mais dimensões precisas: não se sabe quando estas se iniciam nem quando se concluem efetivamente. Os fins políticos dos conflitos atuais não são mais perseguidos nitidamente e, esta parcial falta de clareza, se estende igualmente para os fins estratégicos porque os focos de conflito, mesmo quando aparentemente controlados, podem ser reacendidos surpreendentemente. O critério de potência deixou de ser decisivo (se é que o foi efetivamente decisivo em alguma vez no passado), porque são os mais fracos e fragmentados, ou menores, a derrotarem os mais potentes nas áreas convulsionadas. As dimensões espaço-temporais se alteraram significativamente: os conflitos tendem a se alongar, mas suas intensidades não crescem; se manifestam de forma cada vez mais circunscrita, mas, ao mesmo tempo, de modo mais variável, modificável e indeterminável; a maior parte dos Estados envolvidos nas “novas guerras” não encontra-se radicado na terra ou no território que combate e, os que vem de longe comportam-se maneira muitas vezes absolutamente diversa em relação aos que habitam o território há séculos. Até mesmo a função tradicional da mortalidade na guerra, de eliminar o maior número possível de inimigos como instrumento de vitória, perdeu o sentido nos conflitos contemporâneos. A distinção entre combatentes e não combatentes deixou de existir, não apenas pelo fato dos que combatem de modo fragmentado, não utilizarem mais “divisas” como, os partigiani de outrora, os guerrilheiros, ou os comandos terroristas de hoje, mas porque as populações civis são utilizadas “instrumentalmente” como se fossem as próprias armas disponíveis e não como pessoas inermes para o combate.

No plano específico estratégico-militar podem ser encontrados exércitos regulares que adotam técnicas de combate, visando o chamado “zero mortos” e utilizando táticas de conquista do território, de avanço e consolidação, que evitam ao máximo o enfrentamento com os inimigos. Deste modo a violência intrínseca da guerra segue trajetórias originais e, portanto, nem sempre previstas: o atentado às torres gêmeas explica melhor do que qualquer conceito, o caso em discussão. Não mais condutores e estrategistas, nem heróis afortunados ou desafortunados, ou ainda, velhacos e traidores: a batalha não se desenvolve mais no campo ou “teatro de operações”, mas pode ser encenada em todo lugar. Qualquer angulo da terra pode ser destinado e, nenhum lugar dispõe mais de uma segurança absoluta, mesmo porque o progresso tecnológico (sempre tão influente na história dos armamentos, assim como, na história das estratégias de guerra) incidiu drasticamente nas

técnicas de organização material dos equipamentos dos soldados: na tipologia das armas que serão usadas, nos instrumentos de informação disponíveis, nas divisas que serão endossadas tornando-os quase “invulneráveis” e, semelhantes a verdadeiros e próprios robôs cujas ações correspondem às exigências da informação, sendo o controle, a fonte de segurança oferecida aos combatentes. Estes novos combatentes não devem mais se encontrar em situações de emboscada, de imprevisibilidade ou de desestabilização tais como, poderiam experimentar no passado. Como se tudo estivesse pré-ordenado por um computador, cada ação e decisão é programada antes do início da ação propriamente dita e, tem o objetivo fundamental de reduzir ao máximo, a incerteza e o desconhecido. O soldado não deve ter preocupações, nada há temer e não deve morrer. Embora tal projeto seja, de fato, grandioso, as guerras poderão ser combatidas assim no futuro?

Parece que na forma clássica e pura do confronto dos exércitos, a guerra tenha terminado para sempre. Serão os terroristas e não os heróis de guerra, os agentes das transformações mundiais do novo milênio? Na futura guerra total, a distinção entre combatentes e não combatentes desaparece e se anula porque, em um surto de guerra de todos contra todos, o confronto não ocorrerá mais entre soldados, especializados na guerra, mas entre indivíduos pois, as razões dos confrontos não estarão mais na conquista territorial ou na salvaguarda dos valores, mas na nossa pura e simples coexistência ou co-presença como, nos exemplos dos conflitos e tensões, reais e potenciais, causados pela vasta redistribuição das populações do mundo por intermédio das migrações e pelas alterações das composições étnicas/culturais dos diversos países.

A guerra clássica funcionou durante muito tempo segundo o modelo da concentração geográfica da violência armada através do confronto no campo de batalha. Mas na conjuntura do Pós-1989, este tipo de guerra se dissolveu, confrontando-se com o modelo do “fim da guerra”, em uma configuração em que a morte pode alcançar qualquer um, especialmente, no centro das grandes cidades e, não apenas durante a batalha. Tempos atrás, a guerra obedecia a uma sequencia cronológica bem precisa: declaração de guerra, mobilização, batalha e etapas subsequentes; hoje, os conflitos se abrem para uma temporalidade infinita e indefinida, composta de rivalidades endêmicas no interior de Estados falidos. No passado, registrava-se a contraposição de soldados que se matavam mutuamente com base em códigos bem precisos; hoje, morrem do mesmo modo civis atingidos por mísseis e aviões teleguiados. O resultado de tudo isto é uma verdadeira degradação bárbara que torna cruéis os mesmos comportamentos que no passado poderiam ser considerados heroicos.

O que se pode detrair desta análise acerca do futuro do mundo, ou mais especificamente, sobre o futuro das guerras? Propomos a imagem esquemática, mas ao mesmo tempo, de desenho mais claro, da passagem do mundo da era da “guerra total” (combatida como, a Segunda Guerra Mundial) e, depois, da “guerra final” (por sorte vivenciada apenas sob a forma de ameaça como, a nuclear) para a era da “guerra sem fim” ou, dito de outra forma: a passagem “da guerra sem limites para a guerra sem êxito”. Enquanto no passado, se sonhava com a chamada “guerra relâmpago” e eram projetadas as suas fases, embora inscritas em lógicas falhas; hoje, conflitos cada vez mais longos são acompanhados de uma violência declinante do ponto de vista da intensidade, porém, tragicamente, difusa. No passado, se combatia por territórios para agradar as nações que, “não morriam nunca” como, declarou o Papa Benedito XV no auge dos piores momentos da Primeira Guerra Mundial. Hoje, estes tipos de combates perderam grande parte de sua atração, pelo menos por inércia, embora o caminho não tenha terminado ainda e, as razões do confronto se tornaram menos identificáveis, mesmo que para todos nós a impressão latente seja a de que uma grande tensão esteja se acumulando na política internacional. Quase ninguém mais imagina grandes guerras, mas muitos conflitos pequenos, localizados, violentos mais para os civis do que para os militares, desencadeados no interior de um Estado, internacionalizados através da intervenção de uma missão organizada e promovida por uma coalizão de Estados “voluntários” que buscam aplicar uma espécie de sedativo à crise em questão.

REFERÊNCIAS:

BARRACLOUGH, Geoffrey. **Introdução à história contemporânea**. Rio de Janeiro: Zahar, 1976.

BOBBIO, Norberto. **Teoria geral da política: a filosofia política e as lições dos clássicos**, Rio de Janeiro: Elsevier, 2000.

BUZAN, Barry. **People, states and fear: an agenda for international security studies in the post-cold war era**. New York: Harvester Wheatsheaf, 1991.

CREVELD, Martin Van. **The Transformation of the War**. New York: Free Press, 1991.

DEUTSCH, K. W. **Political community and the north atlantic area: international organization in the light of historical experience**. Princeton: University Press, 1957.

FERGUSON, Niall. The next war of the world. **Foreign Affairs**, v, 85, n. 5, 2006.

FERGUSON, Niall. **A guerra do mundo**. Porto: Civilização, 2006.

FERRO, Marc. **A reviravolta da história**: a queda do muro de Berlim e o fim do comunismo. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2011.

HABERMAS, Jürgen. **A inclusão do outro**: estudos de teoria política. São Paulo: Loyola, 1998.

_____. **A constelação pós-nacional**: ensaios políticos, São Paulo: Littera Mundi, 2001.

HENDERSON, E. A. E SINGER, J. D. Civil War in the Post-Colonial World, 1946-1992. **Journal of the Peace Research**, v. 37, n. 3, 2000.

HOBBSBAWM, Eric. **Era dos extremos**: o breve século XX. São Paulo: Companhia das Letras, 1995.

KALDOR, Mary. **Le nuove guerre**: la violenza organizzata nell'età globale. Roma: Carocci editore, 2003.

LIANG, Qiao e XIANGSUI, Wang. **Guerra além dos limites**: conjecturas sobre a guerra e a tática na era da globalização. Beijing, Pequim: [s.n.], 1999.

ORGANSKI, A. F. K. The cost of major wars: the phoenix factor. **The American Political Science Review**, v. 71, 1977.

MINC, Allan. **Le nouveau moyen age**. Paris: Gallimard, 1993.

PETROCCHI, Renato. Norberto Bobbio. O labirinto da política internacional. In: ARIAS NETO, José Miguel; ALVES, Vagner Camilo; MOREIRA, William de Souza (Org.). **A defesa e a segurança na América do Sul**. São Paulo: Mercado de Letras, 2011.

PETROCCHI, Renato. **Globalization**: an international revolution? In: DIVERSITY and Inequality in World Politics, Rio de Janeiro, 2009. Theoretical Issues on Institutions and Governance in World Politics, v. TA28.

ROCHE, J. J. **Le relazioni internazional**e: teorie a confronto. Bologna: Il Mulino, 2000.

WALLENSTEEN, P. e SOLLENBERG, M. Armed Conflict, 1989-1999. **Journal of the Peace Research**, v. 37, n. 5, 2000.

Recebido em: 31/05/2012

Aceito em: 18/07/2012



A GUERRA DAS MALVINAS: O PLANEJAMENTO ARGENTINO E O EMPREGO DA FROTA DO MAR SOB O PONTO DE VISTA DA ESTRATEGIA OPERACIONAL

Miguel Angel Marchese*

RESUMO

A guerra das Malvinas foi um conflito, em águas do Atlântico Sul, que envolveu um país em vias de desenvolvimento enfrentou uma potência colonialista histórica, e que, durante séculos dominou os mares. Vários foram os eventos que fizeram despertar tanto no âmbito militar, quanto no acadêmico. Inovações tecnológicas introduzidas na mesma, a bravura e a determinação de alguns guerreiros solitários, o aproveitamento político do conflito foram alguns desses fatores. Sem dúvidas muito foi escrito e analisado. Mas, independentemente de tudo, ainda merecem estudos a forma que foi realizada a condução política, estratégica, operacional e tática por parte de ambos os opositores. Do lado argentino exerceu-se uma condução político militar bastante particular, visto o Estado, à época, encontrar-se governado por militares. Mas, além disso, a Argentina entrava novamente em guerra, passado mais de cem anos, desde seu último conflito contra o Paraguai (1865-1870). Porém, muito havia evoluído na condução da guerra, fruto das experiências colhidas nas duas grandes guerras mundiais. Entretanto, a Argentina carecia de experiência e doutrina de emprego em operações conjuntas. Este trabalho procura analisar, à luz dos conhecimentos atuais da doutrina de estratégia operacional, como foi realizado o planejamento e a condução das Forças Conjuntas para a operação de conquista e defesa das ilhas, e se o emprego da Esquadra, a Flota del Mar, seguiu a esta doutrina, para a consecução dos objetivos nacionais traçados para este conflito.

Palavras-chave: Guerra das Malvinas. Estratégia Operacional, Arte Operacional, emprego da Esquadra, Teatro de Operações, Esquadra em Potência

ABSTRACT

The Falklands War was a conflict in South Atlantic which involved a developing country against a historical colonialist

* Capitão-de-Fragata da Armada Argentina.

power that had controlled the seas for centuries. That war has brought many military and academic reflections. Technological devices, combatants bravery, determination of some lone warriors and the seizure of political opportunities were some of them. Without any doubt much has been written and analysed about that war. However, apart from all these, some studies must be conducted on political, strategic, operational and tactical levels by both contenders. In the Argentine side there was a very unique way of political conduct because Argentina was being ruled by a military junta. There has been a hundred years since Argentina entered her last war, the Paraguayan War (1865-1870). A lot of expertise had been acquired in two global world wars. Argentina, on the other hand, had lacked expertise and experience in joint operations. This paper discusses in terms of operational doctrine how planning and conduct of Argentine joint operations were carried out and if the employment of naval forces. The Flota del Mar, was conducted according to initially planned in order to conquer Argentine national objectives specified in that conflict.

Keywords: Falklands War, Operational Strategy, Operational Art, employment of Naval Forces, Theater of Operations, Fleet in Being

INTRODUÇÃO

A guerra das Malvinas surpreendeu o mundo por se tratar de um conflito convencional entre dois países ocidentais em plena guerra fria, não estando associada aos aspectos da bipolaridade mundial, por isso sua análise torna-se muito interessante.

Indubitavelmente o primeiro questionamento a que se chega é tentar entender quais os motivos levaram a Argentina ao conflito, em 1982. Evidentemente, ambos os opositores, quer dizer a Argentina e o Reino Unido (RU), consideravam *casus belli* as Ilhas Malvinas e embora o desenrolar do conflito e os resultados sejam conhecidos por todos os leitores, o propósito deste trabalho limita-se em analisar a luz dos conhecimentos atuais da doutrina de estratégia operacional, como foi realizado o planejamento e a condução das Forças Conjuntas para a operação de conquista e defesa das ilhas, e se o emprego da Frota do Mar obedeceu a esta doutrina, para a consecução dos objetivos nacionais traçados para este conflito.

Inicialmente, o trabalho apresenta alguns aspectos históricos e jurídicos sobre o conflito e aspectos geográficos da região. Em seguida, discorre sobre a questão do planejamento, os aspectos importantes do plano e os comandos operacionais durante as distintas fases do conflito. Posteriormente, são apresentadas as condições da esquadra Argentina no início do conflito e sobre o conceito de esquadra em potência.

Finalmente uma consideração final, que se propõe a emitir uma resposta aos diversos questionamentos e fazer algumas observações particulares em relação aos assuntos abordados.

CONSIDERAÇÕES INICIAIS

Este autor considera conveniente, antes de entrar totalmente no tema deste trabalho, entender alguns fatos históricos do conflito, quer dizer, as razões primárias ou contribuintes, que levaram a Argentina à alteração do seu status quo, que logo, provocou a violenta reação do RU. Para responder a esta pergunta é indispensável abordar alguns aspectos históricos, jurídicos e geográficos da região.

Discorrendo sucintamente pela história, percebe-se que a mesma está fundamentada principalmente em razões jurídicas. Pode-se afirmar que a controvérsia teve a sua origem no século XV, especificamente, em 1492, quando do descobrimento do Continente Americano pela Espanha, particularmente a parte da América do Sul, fato só compartilhado com Portugal.

Diversos autores acreditam que o arquipélago no qual estão inseridas as Ilhas Malvinas, foi descoberto durante o século XVI, em 1520, pelo navegador espanhol Fernando de Magalhães. Entretanto o seu primeiro ocupante e colonizador foi o Capitão francês Luis Antonio do Bougainville. Este fato ocasionou fortes reclamações por parte da Espanha, que após árduas negociações internacionais, conseguiu a devolução dos territórios usurpados pela França, em 1767. Com a posse das ilhas consolidada pela Espanha, o RU¹ resolveu estabelecer um assentamento regional na Ilha da Trindade, em 1766. Tomando conhecimento do fato, a Espanha resolveu expulsar violentamente os britânicos, em 1770, ocasionando uma série de reclamações diplomáticas por parte do RU.

Os britânicos, com a honra manchada, negociaram com o rei espanhol uma presença temporária em Porto Egmont² e a retirada definitiva, em 1774,

¹ O dia 1º de maio de 1707 foi criado o Reino Unido da Grã-Bretanha (RU). (Historic - UK)

² Porto Egmont foi o primeiro assentamento do RU nas Ilhas Malvinas. Está localizado na Ilha Trindade (Saunders) no noroeste do arquipélago. (MRREE)

ocasionando assim um reconhecimento explícito e implícito da soberania espanhola na região, ratificado pela criação do Vice-Reino da Prata, em 1776, e a declaração da Nootka Sound, em 28 de outubro de 1790, pondo fim a qualquer tentativa de reivindicação por parte do RU nas Ilhas.

Proclamada, em 1810, a entidade jurídica e geográfica das Províncias Unidas do Rio da Prata, e, de acordo ao estipulado no Tratado do Tordesilhas (1494), estava estabelecida a possessão natural da soberania em todos os territórios espanhóis, incluindo assim, o arquipélago das Malvinas, de acordo com o princípio do *uti possidetis*.

Durante a primeira parte do século XIX, se manteve latente o desejo geopolítico do RU, em relação às Ilhas, onde a mesma procurou argumentos para reclamar a sua soberania na região, apoiando-se em hipotéticos descobrimentos anteriores ao de Magalhães e ao assentamento regional de 1766.

Durante o desenrolar de 1830, em um ato de exercício da soberania Argentina, o então comandante político e militar das Ilhas Malvinas, Luis Vernet, em cumprimento às Leis da República Argentina, e executando os regulamentos de pescas de anfíbios, fez conhecer as regulamentações e proibições respectivas a todos os padrões de diversas nacionalidades que se encontravam em tarefas locais. Vernet, logo depois de comprovar as diversas violações às leis nacionais por parte de três (3) navios caça-lobos marinhos norte-americanos, ordena sua detenção. Este fato provocou uma reação inusitada dos Estados Unidos da América (EUA), onde consideraram afetados seus interesses, desconhecendo com isso, a legitimidade da soberania do Governo Argentino sobre as Ilhas, e a capacidade de governá-las.

Em 31 de dezembro de 1831, o navio norte-americano Lexington chegou às Ilhas Malvinas, antes de uma prévia passagem por Buenos Aires, desembarcando pessoal armado apoiado pelos canhões do navio, aprisionando argentinos, achincalhando a população, autoridades locais e o pavilhão nacional. Esta inexplicável agressão norte-americana, não se deteve, e continuou, com o seu reconhecimento quanto às pretensões de soberania do RU sobre o arquipélago, incitando-a implicitamente a controlar o mesmo.

Aproveitando-se desta situação gerada pelos EUA, o RU, enviou no dia 2 de Janeiro de 1833, a Porto Solidão, nas Ilhas Malvinas, a Corveta Clio. Ao atracar, a mesma içou a bandeira britânica, gerando um claro atropelo à soberania nacional da República Argentina sobre as Ilhas.

Um aspecto determinante para o perfeito entendimento dos vários questionamentos em relação à posse das Ilhas, por parte do RU e da Argentina, decorre da carência absoluta de população nativa, pois no momento de seu descobrimento as mesmas encontravam-se completamente

desabilitadas, situação única em casos pendentes de resolução no mundo.

Em 1964, o governo britânico apresentou à Organização das Nações Unidas (ONU) uma lista de territórios sob seu domínio, onde se almejava realizar a descolonização, entre os quais se encontravam as Ilhas Malvinas. Com isso, o governo argentino se apressou em objetar a medida, já que a mesma, de certa forma, contemplava a autodeterminação dos ilhéus, sendo isto inaplicável para este caso onde os habitantes atuais não constituem descendência da população original, que havia sido expulsa e transplantada por outra população proveniente do RU.

A Assembléia Geral da ONU, em 1965, por meio da Resolução n° 2065 estabeleceu que o território em disputa fosse uma questão bilateral e não trilateral como pretendia o RU, e que deveriam ser levados em conta os interesses, e não os desejos dos ilhéus.

As negociações foram passando por distintos estágios, de uma forma geral com aspectos positivos para a Argentina e um beneficiamento econômico por parte do RU.

Do ponto de vista geográfico, basta dizer que as ilhas se encontram a 346 km do continente argentino e a mais de 12.000 km do RU, fazendo parte da plataforma continental Argentina e pertencendo à Patagônia.

Uma vez analisados os três aspectos cabe a pergunta. Foi a guerra a continuação da política por outros meios? Conforme afirmou Clausewitz.

O PLANEJAMENTO CONJUNTO

No dia 15 de dezembro de 1981, o Vice-Almirante Lombardo, assumiu o cargo de Comandante de Operações Navais (CON), com a presença do Comandante em Chefe da Armada, o Almirante Anaya, membro do Comitê Militar (COMIL), e máxima autoridade naval. Ao finalizar a cerimônia, é imposta a ordem de planejar a recuperação das Ilhas Malvinas (CARDOSO, 2007).

O Vice-Almirante Lombardo cita em seu informe:

Em nosso caso, a nível conjunto em 1981, não existia nenhum plano para a hipótese de conflito Malvinas. Era um enguiço evidente de nosso sistema de planejamento militar e para cuja solução o Estado-Maior Conjunto não tinha esboçado nenhuma iniciativa de trabalho. Esta era a situação concreta quando o General Galtieri assumiu o Poder Executivo e lhe apresentou o caso Malvinas, como um dos temas a resolver, para sua incipiente ação de governo. Além de não existirem planos de contingência para as Malvinas, tampouco havia alguma publicação para o planejamento, e nem para a ação conjunta das forças, exceção feita de um texto geral sobre doutrina básica (LOMBARDO, 1982, p.2, tradução nossa).

Cabe ressaltar, que até então o sistema de planejamento argentino vigente pautava-se nos objetivos nacionais, destes se derivavam os objetivos políticos e a política nacional para obtê-los. O nível político³ elaborava na época, um documento denominado Apreciação e Resolução da Estratégia Nacional (ARENAC), pelo qual se fixavam as hipóteses de conflito e de guerra. Este documento servia como ponto de partida para a realização da Diretiva Estratégica Nacional (DENAC), onde cada DENAC se correspondia a uma Diretiva Estratégica Militar (DEMIL), produzida no mais alto nível de condução estratégica militar da guerra. Ou seja, o Estado Maior Conjunto (EMCO) e esta Diretiva, se completavam aos planos militares julgados necessários por cada Força, produzidos nos níveis estratégico operacional e tático (RATTENBACH, 1988).

No caso do conflito das Malvinas foi percorrido o caminho inverso. O COMIL ordenou a confecção do plano militar, no nível estratégico operacional, com o máximo sigilo para a operação. Como não existiam as Diretivas Superiores, no nível político e estratégico militar, as Forças trataram de confeccionar seus planos com base apenas em conhecimentos obtidos por meio de suas experiências pessoais e não por informações emanadas pela Diretiva do Superior.

Essa foi à gênese do planejamento militar no processo de recuperação das Ilhas Malvinas. É importante assinalar que nenhuma data estava imposta para a realização da operação, e que, até em 13 de janeiro de 1982, os comandantes do Exército Argentino (EA) e da Força Aérea Argentina (FAA) não tomaram conhecimento de suas tarefas por ocasião da intervenção a ser realizada.

Conforme a História Marítima Argentina (1984), duas premissas foram impostas durante o planejamento. A primeira delas era que a operação deveria ser conjunta, e a segunda, que deveria ser na medida do possível sem interferir no cotidiano dos habitantes das Ilhas. As razões da primeira premissa deveram-se basicamente pela política entre as forças, ou seja, mostrar para a sociedade, os benefícios de um emprego conjunto das Forças Armadas (FA) e não o individualismo de cada Força, muito embora a Operação Rosário⁴ pudesse ter sido realizada integralmente

³ Os níveis de decisão na Argentina são: Político, Estratégico Militar, Estratégico-Operacional e Tático.

⁴ O nome do plano para a captura das Malvinas foi Operação Azul, no traslado até o objetivo e como consequência da devoção do então Tenente-Coronel Seineldin, pelo Rosário, o comandante das tropas embarcadas, Contra-Almirante Busser, começou a chamá-lo de Rosário. Foi o nome que nos fatos impôs-se. Deve ficar claro que se trata da mesma e única operação.

com meios da Armada da República Argentina (ARA). O objetivo da segunda premissa pode ser esclarecido, ao pensar que o objetivo não era conquistar efetivamente, mas sim liberar um território onde os habitantes são considerados do mesmo Estado, ao menos pelos argentinos. Pensava-se que desta forma, a retomada poderia incidir favoravelmente em negociações posteriores.

A partir de 13 de janeiro de 1982, adicionou-se ao grupo de trabalho, a FAA, representada pelo Brigadeiro-Maior Sigmund Plessl, Comandante de Instrução e o General de Divisão Osvaldo J. García, Comandante do V Corpo do EA (MAYORGA, 1998).

No começo de março, o planejamento conjunto havia finalizado, consubstanciando o trabalho em um plano esquemático. Muito embora tenha sido um dos primeiros indícios de ação conjunta, não funcionava bem dessa forma, fato este corroborado pela não exposição do mesmo ao COMIL pelos planejadores, e sim, por cada Comandante das Forças integrantes, ou seja, o Almirante Lombardo expondo a visão de emprego da ARA ao Almirante Anaya, o General García expondo a visão do EA ao General Galtieri e o Brigadeiro Plessl ao Brigadeiro Lami Dozo da FAA. Depois de aprovados foram então finalizados (LOMBARDO, 1982).

ASPECTOS IMPORTANTES DO PLANO

Com o intuito de reforçar a análise, vale ressaltar algumas características mais importantes do plano de retomada das Ilhas:

- a) a manobra consistia na execução de duas operações coordenadas, uma anfíbia e outra aerotransportada (MAYORGA, 1998);
- b) dada as implicações políticas entre as Forças, previa-se uma operação conjunta (HISTORIA MARÍTIMA ARGENTINA, 1984);
- c) a recuperação dos territórios dar-se-ia com os habitantes sendo considerados da mesma nacionalidade, buscando obter o apoio e compreensão da população local, sem provocar danos à população (HISTORIA MARÍTIMA ARGENTINA, 1984);
- d) o plano procurava explorar a surpresa estratégica, a qual impediria o RU contar com o aviso prévio suficiente para realizar o reforço da guarnição local (MAYORGA, 1998);
- e) à época os ingleses possuíam nas Malvinas uma guarnição ao redor de 40 Infantes de Marina (IM) alojados em Porto Argentino. Essa era a única força existente. Não tinham nas Ilhas, aviões de combate, tampouco navios de sua Frota (MAYORGA, 1998);

f) os navios enviados para a área eram navios auxiliares, geralmente o designado para as Malvinas era o HMS Endurance, possuindo um canhão com reduzido calibre e pouco poder militar. Havia ao redor de 100 civis com pouca experiência militar (LOMBARDO, 1982);

g) as ações de reforço nas Malvinas, com a presença de pessoal, aeronaves, navios de superfície ou submarinos não seriam em menos de 10 a 15 dias, a partir de tomada a decisão. Deve-se considerar que a Operação Rosário, partia da premissa da não previsão de reforços britânicos, explorando a surpresa estratégica. Como se observou no plano, este requisito era imprescindível (LOMBARDO, 1982);

h) da mesma forma que o plano procurava explorar a surpresa tática, não só como uma maneira de facilitar a tomada das posições, encontrando despreparadas as tropas britânicas evitando assim a reação dos mesmos, cumpriria o requisito de causar o mínimo de danos possíveis (LOMBARDO, 1982);

i) considerando o aprestamento dos meios, o adestramento do pessoal e os sistemas de incorporação de pessoal das Forças, estipulou-se como data inicial 9 de julho, e para a execução, as forças necessitariam de um aviso prévio de no mínimo quinze dias (RATTENBACH, 1988), e

j) uma vez reconquistadas as Ilhas, ficariam nas Malvinas um grupo com cerca de 500 militares com o propósito de manter a ordem e colaborar com o governo local. A permanência da ARA e da FAA seriam mínimas e solicitadas ao EA (MAYORGA, 1998).

Esta previsão faz supor que não se vislumbrava uma reação imediata das Forças britânicas, entretanto, caso fosse necessário, demandaria o emprego de todos os meios das FA.

Segundo o autor pode-se observar que o plano, não apresentava inconvenientes em uma primeira análise. Embora tenha sido iniciado sem a participação de todas as Forças e sem informações emanadas pela Diretiva Superior. Como o plano foi realizado sem a previsão de imediata execução, poderia ter sido perfeitamente complementado com informações mais detalhadas.

A NECESSIDADE DO CONHECIMENTO

Segundo Rattenbach (1988), em 9 de Março de 1982, a Junta Militar resolveu que o Chefe do Estado-Maior Conjunto (EMCO), exercesse a função de secretário do COMIL, servindo de elo de ligação entre as Forças Armadas e as autoridades políticas argentinas, para as questões relacionadas às Malvinas.

No dia 16 de março, o Chefe do EMCO, propôs à Junta Militar a ampliação

da DENAC 1/82, prevendo a possível reação militar britânica, no caso das Malvinas. Esta ampliação da DEMIL contemplava basicamente, a elaboração de um plano esquemático de Campanha que continha todas as hipóteses de emprego caso houvesse uma reação militar. Entretanto depois que o mesmo foi devidamente proposto e aprovado pelo EMCO, e os esforços iniciais para sua implementação começaram a ser efetuados, por decisão de a Junta Militar é decidida a ocupação das Ilhas Malvinas, no dia 26 de Março, sem que o mesmo estivesse devidamente concluído (RATTENBACH, 1988).

Cabe mencionar quais foram os planos produzidos, à época, pelo EMCO, a DENAC n° 2/82, em complemento a n°1/82 e a DEMIL n°1/82. Todavia não houve tempo hábil para a elaboração do Plano Esquemático n° 1/82, em decorrência do adiamento das datas pela Junta Militar.

Segundo Mayorga (1998), a DENAC 1/82 "S" foi o resultado de instruções verbais recebidas do Comitê Militar ao Almirante Lombardo. É importante mencionar que este documento estava preparado em fins de Janeiro de 1982, sendo aprovado pela Junta Militar, em 16 de Março de 1982.

Conforme observado por Rattenbach (1988), a máxima discrição imposta pela Junta Militar aos planejadores da retomada das Ilhas Malvinas, não permitiu aos mesmos coletar informações que pudessem auxiliar em seus planejamentos, somados ao próprio desconhecimento geral dos integrantes da Junta sobre aspectos relativos às ilhas, acabaram por deixar de aproveitar informações importantes e valiosas que a Secretaria de Planejamento, dependente do nível político, possuía.

Uma das hipóteses de conflito elencadas, à época, era o conflito de retomada das Ilhas Malvinas com o RU contemplada no documento Plano de Inteligência Estratégica Nacional, elaborado em 1981, pelo qual atribuía ao conflito a prioridade n°2, qualificando o mesmo como Conflito Sério ou Hipótese de Guerra de curto prazo. Cabe ressaltar que a hipótese de conflito com prioridade n°1, à época, era um conflito com o Chile, também por questões territoriais (RATTENBACH, 1988).

UM SUCATEIRO ARGENTINO E AS ILHAS GEÓRGIAS DO SUL

Qual terá sido a real influência das Ilhas Geórgias no processo de tomada de decisão da retomada das Ilhas Malvinas?

Segundo a História Marítima Argentina (1984), no ano de 1978, Constantino Davidoff⁵ formalizou a compra de sucatas de feitorias na Ilha

⁵ Constantino Davidoff: comerciante argentino dedicado a compra e venda de maquinarias, ferramentas e equipamento em geral.

São Pedro, especificamente situadas em Porto Leith. O preço pago à época por ter sido abaixo do real, compensou o grande dispêndio no traslado de operários, o desarmamento e o transporte dos materiais ao continente. Inicialmente o mesmo procurou contratar os serviços de transporte britânicos, com os navios *Endurance* ou *Brandfield*, não obtendo resultado. Em virtude do insucesso inicial na tentativa da aquisição de transporte britânico, Davidoff procurou em meados de 1981, o apoio das unidades da ARA. Dessa forma foi autorizada a participação da ARA na operação, representada pelo Comando de Transportes Navais, devendo ser prevista a consulta à chancelaria britânica.

Em dezembro de 1981, a bordo do Navio Quebra-Gelo ARA Almirante Irizar, Davidoff é trasladado até Porto Leith, desembarcando com a finalidade de realizar uma inspeção nas instalações, a fim de dimensionar o efetivo necessário para o desmantelamento da sucata adquirida, retornando depois à Ushuaia. Cabe ressaltar que toda a inspeção foi realizada com o aval da embaixada do RU em Buenos Aires, por meio do Cartão Branco, documento de acesso às Ilhas Malvinas, estabelecido em 1971.

Em março de 1982, suspendeu com destino a Porto Leith, o Transporte ARA *Buen Suceso*, com cerca de 40 operários, devidamente autorizados pela Embaixada do RU, a fim de realizar o desmantelamento das instalações das feitorias.

Ao atracar em Porto Leith, com o desembarque de pessoal na manhã seguinte, em 19 de março de 1982, Forças do RU, obrigaram os trabalhadores a arriar um pavilhão argentino içado em terra e intimidaram os mesmos. Em decorrência deste episódio, a Marinha do RU envia o navio *Endurance* às Ilhas, além da violenta e desproporcionada reação do governador das Ilhas, Mr. Hunt.

A imprensa do RU relatou o episódio de forma tendenciosa para o lado britânico, indicando que a presença de Forças Armadas argentinas nas Ilhas ameaçava a soberania. Com isso, ocorreu a intervenção do Transporte Polar ARA *Bahia Paraíso*, com o desembarque do Capitão Tenente Astiz e dez homens. Começavam assim os incidentes que culminou a eclosão do conflito (HISTORIA MARÍTIMA ARGENTINA, 1984).

Após trinta anos do conflito ainda restam dúvidas com relação ao episódio ocorrido nas Ilhas Geórgias. Quais relações teriam com o processo de retomada das Ilhas? Entretanto o que pareceu bastante claro foram as intenções comerciais de Davidoff, que vinham sendo realizadas há vários anos. O que causou extrema surpresa ao Governo Argentino foi a desmesurada reação do Governo Britânico ao episódio.

COLOCANDO EM PRÁTICA O PLANEJADO

O ocorrido em Porto Leith, nas Ilhas Geórgias do Sul, precipitou a execução do planejamento, conforme relato do Almirante Lombardo (1982). No dia 23 de março, o mesmo, juntamente com o General García viajou para Buenos Aires, para se reunir com o COMIL levando um plano alternativo para a retomada das Malvinas.

O Plano original contemplava um desembarque efetuado de forma vertical utilizando os principais meios da campanha antártica, os Navios Transporte Polar ARA Bahia Paraíso e o Quebra-gelo ARA Almirante Irizar, razão pela qual foi elaborado este plano alternativo que realizaria um desembarque tradicional efetuado por veículos anfíbios lançados a partir do Navio de Desembarque de Carros de Combate ARA Cabo San Antonio. As modificações foram aprovadas por unanimidade pelos membros do COMIL, sendo então fixada como data mais próxima para o suspender das unidades, o dia 28 de março de 1982, e como data do desembarque o dia 1º ou 2 de abril.

O Teatro de Operações Malvinas (TOM) para a realização da Operação Rosário contemplava as Ilhas Geórgias (origem dos incidentes), onde a responsabilidade pela condução das ações de recuperação das Ilhas coube ao Almirante Vigo, Chefe do Estado-Maior Geral Naval (MAYORGA, 1998). Ver o Anexo A.

O Comandante da operação foi o General García, e seu Chefe de Estado-Maior o General Daher. O Comando das forças no mar coube ao Contra-almirante Allara, Comandante da Frota do Mar. A responsabilidade pelo desembarque e as operações em terra até a rendição britânica coube ao Contra-Almirante Infante de Marinha (IM) Carlos Busser e a cargo da FAA o Brigadeiro Castellanos (RATTENBACH, 1988).

Todos os Comandos estavam estabelecidos de acordo com o plano esquemático. O Almirante Lombardo ao surgir como protagonista principal foi logo substituído pelo General García. Segundo Anaya, com a designação do General se buscava dar à opinião pública a imagem de uma operação conjunta.

Não é o objeto de o presente trabalho analisar os aspectos táticos da Campanha da Malvinas, entretanto cabe ressaltar o perfeito planejamento e execução, com que a Operação Rosário foi conduzida, onde os objetivos foram perfeitamente estabelecidos, de acordo com o planejado. Servindo atualmente como objeto de estudo e admiração nas principais Escolas de Guerra do mundo ocidental.

O principal questionamento reside no fato da Argentina não possuir

experiência alguma na execução de Operações Conjuntas, tampouco na doutrina de emprego conjunto, existindo apenas uma publicação sobre os aspectos básicos da doutrina de emprego conjunto. No entanto como pode ser realizada uma Operação Conjunta desta magnitude?

Para responder a este questionamento faz-se necessário analisar alguns aspectos:

a) o plano contemplava que para a realização das operações especiais antes do desembarque propriamente dito, como a captura, seriam empregadas as Forças da ARA com pequenos efetivos do EA. Para essas operações a seleção do grupo foi feita de forma criteriosa, tendo em vista que não haveria tempo disponível para um adestramento conjunto. As forças empregadas deveriam possuir um alto grau de adestramento. Sendo assim foram utilizadas as tropas especializadas das Companhias de Reconhecimento do EA, pois possuíam doutrina bastante semelhante aos IM empregados, onde puderam operar sem nenhum inconveniente (MAYORGA, 1998);

b) uma vez recuperadas as Ilhas e asseguradas as posições, o grosso dos efetivos do EA chegariam transportados por aviões da FAA (MAYORGA, 1998), e

c) as tarefas atribuídas à FAA além do transporte do grosso dos militares para as Ilhas foi o controle do aeroporto na noite que antecedeu o desembarque. Esta tarefa não pode ser executada, tendo em vista seus executores terem sido feitos prisioneiros. Entretanto a mesma foi cumprida por militares do EA que desembarcaram com os IM (RATTENBACH, 1998).

A grande genialidade da operação ficou evidenciada devido ao fato do planejamento ocorrer de forma conjunta e executada de maneira sucessiva por cada uma das forças, onde cada Força Singular tinha a sua responsabilidade. Isto ocorreu tendo em vista a inexperiência no emprego de forma conjunta, inviabilizando a realização da operação com esta forma de emprego. Ver o Anexo C.

E então, se isto funcionou uma vez, por que não ia funcionar de novo?

A Argentina chegou até o conflito: o que fazer agora?

Como se viu anteriormente, ao ser executada a Operação Rosário, criou-se o Teatro de Operações Malvinas (TOM), e, ao finalizá-lo com êxito, o General García, CTOM, no dia 7 de Abril, foi substituído em suas funções de governador pelo General Menéndez, e em suas responsabilidades militares, pelo Almirante Lombardo, ao qual foi designado, Comandante do Teatro de Operações Atlântico Sul (CTOAS). Deixando de existir o TOM, sendo substituído pelo Teatro de Operações Atlântico Sul (TOAS). Ver o Anexo B.

Sendo assim, o General García retornou à Comodoro Rivadavia para desempenhar as funções de Comandante do Teatro de Operações Sul (CTOS). Segundo Mayorga (1998), dentro das possibilidades do inimigo enunciadas na DEMIL 2/82 pelo EMCO, era elencada como a mais perigosa a seguinte: o RU recuperar as Ilhas mediante o emprego de uma Força-Tarefa Naval e simultaneamente o Chile atacar o TOS (Canal Beagle).

Isto obrigou as Forças Argentinas a redobram os esforços sobre o continente. Pois o pensamento reinante à época era de que como as discrepâncias austrais com o Chile ainda não estavam resolvidas, os mesmos se aproveitando do conflito nas Malvinas realizariam alguma ação no território argentino. Na ocasião do conflito o Chile reforçou seus efetivos em sua Zona Sul, coincidente com o TOS, o que acarretou um desdobramento de parte das Forças Argentinas no Teatro de Operações mais importante, quer dizer, o TOAS (MAYORGA, 1998).

Todavia estes dois Comandos, CTOAS e CTOS, não seriam os únicos comandos operacionais durante a guerra, outros três se adicionariam aos mesmos, dentre eles:

O Comando Aéreo Estratégico (CAE), do qual dependia a Força Aérea Sul (FAS), que mantinha um canal de coordenação com o TOAS, fundamentalmente para as tarefas de exploração, reconhecimento e ataque. Vale ressaltar que os meios aéreos da FAA não estavam atribuídos ao CTOAS, quando este último emitia alguma missão à FAS, a mesma devia ser confirmada pelo CAE (RATTENBACH, 1988).

Ao Comando Aéreo de Defesa (CAD) foi atribuída a missão de prover a defesa das Bases Costeiras da Patagônia e desenvolver ações de defesa passiva nas cidades mais importantes do litorâneo patagônico. Como não houve ações no continente estes meios não foram empregados (RATTENBACH, 1988).

Ao Comando Aéreo de Transporte (CAT) coube a responsabilidade em estabelecer a ponte aérea até as Ilhas Malvinas transportando todo o material. Tendo funcionado entre o dia dois e o dia trinta de abril de 1982. Quando iniciaram as hostilidades, seus meios passaram a depender da FAS, mantendo um contínuo fluxo de voos até o último dia de conflito (RATTENBACH, 1988). Ver o Anexo D.

Complementando as limitações impostas ao Comandante Operacional, segundo Mayorga (1998), Lombardo recebeu verbalmente as seguintes diretivas:

a) o Teatro de Operações era compreendido por três (3) grupos insulares, Malvinas, Geórgias e Sandwich do Sul, bem como os espaços aéreos e marítimos necessários para a defesa;

b) não teria sob seu controle os meios da FAA no continente, utilizando-a somente a pedido quando necessário;

c) não tinha como subordinada a Reserva Estratégica Operacional. Caso fosse necessário o seu emprego deveria ser solicitada à Junta Militar; e

d) a logística era responsabilidade de cada uma das Forças Componentes.

Em 21 de maio ocorreu o desembarque britânico em São Carlos. Como o COMIL havia verificado resultados inexpressivos do combate até o momento, resolveu criar o Centro de Operações Conjunto (CEOPECON) iniciando seu funcionamento no dia 23. O Centro era constituído pelo General de Divisão Osvaldo J. García, como CTOS, o Vice-Almirante Juan J. Lombardo, ex-CTOAS, sendo designado Comandante de Operações Navais e o Brigadeiro Maior Hellmuth Conrado Weber, Comandante Aéreo Estratégico. O Centro ficou sediado em Comodoro Rivadavia, onde deveria atuar com capacidade executiva sobre todas as Forças do Teatro. É importante mencionar que a forma de atuação do CEOPECON era consensual e em caso de dissidência o mais antigo detinha o poder de decisão, à época o General García (RATTENBACH, 1988). Ver o Anexo E.

Agora que foram detalhados os planos e algumas limitações impostas, fica a pergunta: por que um funcionou bem e o outro não funcionou? Talvez a resposta mais fácil seja através de uma breve análise dos mesmos sob a lupa do princípio militar fundamental.

Segundo Pertusio (2005), dito princípio, refere a que toda operação militar para progredir favoravelmente deve apresentar as seguintes características: dirigir-se para objetivos materiais corretamente selecionados; partir de posições relativas favoráveis; contar com uma apropriada distribuição do poder de combate relativo; e ter uma adequada liberdade de ação.

Segundo Pertusio (2005), a correta seleção de objetivos se manifesta com uma judiciosa cadeia de objetivos, que partindo do objetivo estratégico militar estabelecido no mais alto nível de condução, transformam-se em objetivos estratégicos operacionais que lhe são impostos ao CTO, o qual os converte em objetivos operativos e táticos a serem cumpridos pelos diferentes níveis a ele subordinados.

Da análise dos planejamentos realizados pode-se observar que esta sequência que menciona Pertusio não pode ser materializada em nenhum dos dois (2) teatros, devido fundamentalmente à inexistência de diretivas superiores, embora para o TOM, essa falência pode ser suprida graças ao trabalho de quase quatro (4) meses de vários planejadores com várias suposições e grande imaginação. Para o caso do TOAS, esta cadeia de objetivos embora tenha tido um esforço no breve planejamento, não se baseou em fatos concretos.

Para o caso das posições relativas favoráveis, Pertusio (2005) menciona que foi o resultado da combinação dos esforços, de seus pontos de partida e direções no espaço de acordo à concepção estratégica operacional do CTO. As posições relativas favoráveis estão relacionadas aos centros de gravidade, às vulnerabilidades do inimigo, à própria mobilidade e à surpresa que se busca obter. Para o TOM funcionou corretamente, dada a realização de uma manobra ofensiva convergente e com centro de gravidade em Porto Argentino, procurando explorar a surpresa tática e estratégica, adaptando-se à situação e conseguindo uma boa mobilidade. Para o caso do TOAS, isto não pode se planejado, tampouco executado, já que o escasso tempo para o planejamento da operação e os problemas decorrentes do emprego conjunto impediram a realização.

Para o terceiro item, Pertusio (2005) menciona que a distribuição do poder combativo é a distribuição da massa, atribuindo a cada esforço os meios apropriados, necessários e suficientes para o cumprimento do objetivo operacional. Para o caso do TOM, nota-se um balanço muito bom na distribuição de meios e esforços, ficando claro uma correta distribuição de forças (anfíbias e aeromóveis) com maior poder de combate, utilizando os princípios de guerra da massa e economia de forças, em momento e lugar apropriados. Para o TOAS, este fato se viu seriamente afetado quando colocado em vigor a Zona de Exclusão e a presença de submarinos nucleares no Teatro de Operações (TO).

Por último, a liberdade de ação se refere a um “estado ideal de ausência de servidões” segundo Pertusio (2005), no qual o CTO poderá alcançar esse adequado grau de liberdade de ação para executar a manobra estratégica operacional concebida. Para o caso do TOM essa liberdade existiu já que o Comandante não teve nenhum tipo de servidão. Para o caso do TOAS o bloqueio não só foi uma séria limitação, como demonstra o quadro anterior, como também devido às interferências sofridas pelo CTOAS do ponto de vista militar. Não foram contemplados todos os meios sob seu comando, devido à existência de outros quatro (4) comandos operacionais paralelos, às diferentes ordens emanadas a distintos níveis diretamente para os comandantes táticos, aos condicionamentos sociais à medida que se desenrolava o conflito e a uma série de situações que constrangeram a liberdade desse CTO.

ALGUMAS OBSERVAÇÕES COM RESPEITO AO PLANEJAMENTO

O desenvolvido até este ponto permitirão efetuar um resumo das observações a respeito do planejamento e implementação do mesmo na recuperação e defesa das Ilhas, tais como:

- a) embora o planejamento estratégico operacional tenha começado três (3) meses e meio antes da operação, o mesmo não contava com os suportes necessários do nível superior para sua realização (DENAC e DEMIL), sendo necessário que os planejadores estratégicos operacionais completassem as informações vitais para a realização de seus planos em apoio a suposições ou informações incompletas;
- b) o estrito grau de sigilo imposto pela junta militar aos planejadores operacionais e o desconhecimento de planos vigentes por parte do COMIL, impediram a realização de um planejamento operacional adequado, onde a ausência de informações vitais para a realização dos planos foi um fator marcante no planejamento de emprego das Forças. Basta recordar o exposto por Rattenbach (1988) em seu informe, onde manifesta que durante 1981, a Secretaria de Planificação tinha trabalhado a hipótese de conflito Malvinas como probabilidade N°2 e qualificava o mesmo como, Conflito Sério ou Hipótese de Guerra de curto prazo;
- c) os incidentes ocorridos nas Ilhas Geórgias aceleraram drasticamente a execução do plano, impedindo a sua correta finalização, além do alistamento eficaz dos efetivos. Basta recordar que durante o planejamento inicial da operação não seria recomendável efetuar-la antes de nove de julho, basicamente pelo sistema de incorporações maciças de pessoal, particularmente do EA;
- d) por razões da política entre as Forças, se contemplou realizar uma operação conjunta, entretanto as Forças Armadas Argentinas careciam de toda uma regulamentação e experiência prévia na realização deste tipo de operação;
- e) a Operação Rosário contou com um planejamento muito mais detalhado que a própria defesa das Ilhas, onde a mesma foi executada com total êxito pelas Forças. Com a conotação de uma Operação Conjunta, na realidade o que ocorreu foi a realização de uma Operação Combinada;
- f) a defesa das Ilhas foi uma operação com muito pouco planejamento e que por determinação superior teve que ser realizada de forma conjunta. Ficando claramente demonstrada a inexperiência e falta de doutrina conjunta por parte das Forças Armadas Argentinas;
- g) durante a Operação Rosário existiu um único Comando Estratégico Operacional (CEO), facilitando as operações e dispondo o comandante de todos os meios disponíveis com uma lógica unidade de comando;
- h) durante a operação de defesa das ilhas existiram até cinco CEO (de 7 a 30 de abril - Ver Anexo D), dificultando totalmente as operações e a

disponibilidade de meios. Este fato foi atribuído ao desconhecimento da doutrina conjunta e ao excessivo zelo profissional das Forças Armadas dominantes no momento da guerra;

i) a implementação do Centro de Operações Conjuntas (a partir de 23 de maio - Ver Anexo nº2) não trouxe grandes melhorias na condução da guerra. O seu funcionamento foi totalmente fora do tempo em função ao desenlace dos acontecimentos, pois os britânicos já tinham desembarcados nas Ilhas Malvinas. Caso houvesse posto em funcionamento no início da defesa das Ilhas, mesmo com a ausência da doutrina e experiência conjunta, poderia ter otimizado o uso das Forças e melhorado as operações; e

j) o Comandante do Teatro de Operações Atlântico Sul, acumulou durante todo o período do conflito o cargo de Comandante de Operações Navais e embora, este fato não representasse inconveniente, aparentou ser um fator facilitador pela inexperiência conjunta e da falta de coordenação entre as Forças; pois tinha os meios operativos da ARA sob seu comando, embora isto não esteja preconizado na doutrina básica conjunta, a qual menciona que o Comandante de Forças Conjuntas não poderá exercer simultaneamente o cargo de Comandante de Componente da Força a que pertence.

Em resumo se pode apreciar que o método imposto pelos níveis superiores ao nível estratégico operacional foi contrário aos procedimentos vigentes de planejamento, impedindo que se exerça uma adequada cadeia lógica e obrigando aos mesmos a execução do caminho inverso, com as consequentes falhas e enganos que este fato conduz.

A inexperiência em doutrina e práticas conjuntas vigentes no momento da guerra impediu que o emprego eficiente das Forças Armadas Argentinas, afetando a condução estratégica operacional e tática das mesmas.

A alteração do fator tempo oportunidade, ocasionada pelos incidentes nas Ilhas Geórgias dificultaram os níveis estratégico militar e operacional de finalizar seus planos e a correta adjudicação dos meios operacionais.

Possivelmente, conforme relatou o Almirante Britânico Woodward (1992), um prolongamento no tempo duração, poderia ter sido muito proveitoso para as Forças Argentinas, em função da diminuição rápida da massa sofrida pelos britânicos ante a queda de Porto Argentino.

O EMPREGO DA FROTA DO MAR

A partir de agora o autor procurará tecer algumas considerações

relacionadas ao emprego da Frota do Mar. Conforme menciona Lombardo:

A Frota do Mar é o núcleo e a razão de ser da Armada Argentina. Não se pode conceber o emprego da Armada Argentina sem o emprego da Frota do Mar, tampouco a própria existência dos aviões da Armada e da Infantaria da Marinha, sem que necessitem dos navios, em que se pesem as situações em que os mesmos tenham que ser empregados de forma isolada. (LOMBARDO, 1982, p.6, tradução nossa).

O autor considera que este assunto é bastante polêmico até nos dias atuais, ocasionando grandes discussões dentro e fora da ARA, não apenas pela complexidade do assunto, mas também pela paixão que o tema gera. Entretanto a decisão na condução do conflito foi empregar o conceito de Esquadra em Potência⁶, conforme ressaltado em diversas publicações⁷ sobre o assunto. Por esta razão, essa forma de emprego será o motivo da presente análise, onde o autor irá procurar analisar o verdadeiro emprego e verificar se foi coincidente com o planejado.

Um aspecto a considerar é que a maioria dos navios de linha da ARA encontrava-se tecnologicamente defasados, além da idade avançada dos mesmos, o que os impedia de possuir um bom desempenho em seus sistemas de armas, detecção, propulsão dentre outros. Os únicos meios novos dos quais dispunha a ARA durante o conflito eram as três (3) Corvetas A-69 e ironicamente as duas Fragatas Britânicas Tipo 42.

Como já foi mencionado neste trabalho, uma das maiores preocupações do CTOAS, antes da guerra, era a reação do RU, com a possibilidade de emprego de seus submarinos nucleares no conflito. Isto era incontestavelmente importante para a Argentina, pois o eventual emprego destes meios por parte dos britânicos praticamente tornava o emprego dos meios navais da Frota do Mar inúteis ante o conflito (MAYORGA, 1998; RATTENBACH, 1988; ALLARA, 1982).

As análises a respeito do assunto foram baseadas nos seguintes aspectos:

- a) o submarino nuclear possui uma potência quase ilimitada e não precisa de vínculo com a atmosfera (MAYORGA, 1998);
- b) a velocidade do submarino é muito superior a de um submarino convencional, além de sua grande autonomia (LOMBARDO, 1982);
- c) uma medida de proteção contra os submarinos nucleares é que os

⁶ O conceito de Esquadra em Potência foi desenvolvido e colocado em prática pela primeira vez por Lorde Torrington, em 1690 e aperfeiçoado com os anos. Tanto Mahan como Corbett trataram do assunto com enfoques distintos. A ARA durante sua concepção de emprego no conflito das Ilhas Malvinas utilizou os conceitos de Corbett buscando não apenas o ataque, como também a manutenção de uma capacidade naval em reserva em face de uma possível ameaça chilena.

navios naveguem com uma velocidade superior a 25 nós, obrigando aos submarinos um enorme esforço logístico prejudicando sua capacidade de escuta em decorrência do ruído de seu próprio sonar (MAYORGA, 1998);

d) a ARA praticamente não dispunha de elementos de detecção de médio alcance em suas unidades de superfície (ATS 8000 jardas máximo), com isso para manter aeronaves de exploração A/S Tracker em serviço era uma tarefa titânica e quase impossível. O mesmo acontecia com os helicópteros A/S Sea King, em quantidades insuficientes e muito desgastadas por falta de sobressalentes devido às restrições norte-americanas (MAYORGA, 1998);

e) os submarinos britânicos possuíam capacidade de lançar torpedos guiados (Tigerfish) a uma distância de mais de 15.000 jardas (LOMBARDO, 1982); e

f) a velocidade máxima que os navios da ARA podiam manter era de 18 a 20 nós.

Em resumo, não existia capacidade de detecção antecipada dos submarinos nucleares, e quando os mesmos atacassem nada poderia ser feito devido à sua velocidade superior aos meios navais da ARA, mantendo-se sempre fora do alcance dos sistemas de armas dos navios.

Segundo Mayorga (1998), no dia 1º de abril, dois submarinos nucleares, o HMS Spartan e o HMS Splendid, partiram para a área de operações e três (3) dias depois se somavam aos mesmos o HMS Conqueror. Ou seja, os receios e as suspeitas sobre o futuro do CTOS estavam se concretizando. Conforme registro da Corveta ARA Granville, no dia 10 de abril, a mesma navegando de Porto Argentino ao continente detectou emissões de radar classificadas como de submarino. Os britânicos estavam na área.

Um assunto de vital importância era a obtenção de informações sobre o inimigo. A Resolução Nº 01/69 do COMIL estabelecia que o apoio aéreo direto a operações navais de superfície, submarinas e anfíbias entre as quais se encontrava a exploração e o reconhecimento eram responsabilidade inicial da ARA. Já o apoio aéreo indireto às operações navais, entre as quais se encontravam a obtenção e a manutenção da superioridade aérea, além das ações de interdição ficaria a cargo inicialmente da FAA. Estes aspectos geraram profundas diferenças de avaliações entre a ARA e a FAA que acabaram por ocasionar sérios inconvenientes durante o conflito, gerando muitos desgastes de esforços até o final dos combates (RATTENBACH, 1988).

⁷ No vencidos, p. 135; BCN 748, p. 41, entre outros.

A situação dos meios de exploração na ARA não era boa, pois dispunha apenas no início do conflito de dois (2) Neptune e três (3) ou quatro (4) Tracker, não proporcionando com isso um alerta prévio maior que 12 horas para uma Força que navegasse para as Ilhas. Esta limitação foi solucionada no início do conflito com o emprego de aviões comerciais, navios mercantes, navios pesqueiros e aviões Boeing da FAA em uma constante manobra conjunta entre os militares da ARA e da FAA. Em 21 de abril, antes do início do conflito, este grupo de exploração da FAA, que vinha trabalhando de forma excelente em conjunto com a ARA, teve sua localização alterada para Comodoro Rivadavia e começou a depender do Comando da FAS. Assim a Argentina iniciou o conflito desunida, descoordenada e sem um elemento vital como as informações sobre o inimigo, dentro de um contexto já desfavorável em termos da qualidade e quantidade de meios para esta tarefa (MAYORGA, 1998).

Os inimigos encontravam-se melhor? Os britânicos não dispunham de exploração aérea embarcada, ainda que tivessem suprido esta deficiência utilizando seus interceptadores Harrier como exploradores. Mesmo assim contavam com as informações obtidas pelas aeronaves que voavam a grande altitude, operando desde a Ilha de Ascensão, além de disporem de informações satélites norte-americanas, permitindo a obtenção da localização dos meios de superfície argentinos (COLI, 2007).

Desta forma, pode-se citar como aspectos mais importantes o seguinte:

- a) o Comandante estratégico operacional tinha consciência da grande ameaça representada pelos submarinos nucleares britânicos no conflito;
- b) a Frota do Mar não dispunha de meios confiáveis para esta ameaça;
- c) as medidas de proteção submarina eram praticamente nulas;
- d) as discrepâncias quanto as responsabilidades atribuídas tanto para a ARA, quanto para a FAA durante a realização de operações navais, ocasionaram diversos desentendimentos entre as Forças, gerando sérios inconvenientes no desenrolar das ações;
- e) a escassa disponibilidade de meios aéreos para exploração, suprida em parte pela utilização de aviões comerciais, navios mercantes e pesqueiros dificultou um adequado alerta antecipado e sua exploração;
- f) a sólida presunção argentina que os britânicos dispunham de informação satélite dos meios navais juntamente com a presença dos submarinos nucleares, condicionou seriamente a concepção de emprego dos meios navais; e
- g) conforme exposto anteriormente o conflito latente com o Chile era um outro fator que condicionava o emprego e a preservação dos meios de superfície.

A ESQUADRA SE LANÇA AO MAR

A Frota do Mar foi organizada como a FT 79, sendo designado seu comandante, o Contra-Almirante Allara, constituindo-se como CFT 79, a bordo do Porta-Aviões ARA 25 de Maio, foram formados três (3) Grupos-Tarefa, o GT 79.1, o GT 79.2 e o GT 79.3 respectivamente (ALLARA, 1982).

Segundo Mayorga (1998) o CFT 79 tinha uma especial desconfiança em seu grupo aeronaval embarcado, constituído por oito (8) aviões A4Q Sky Hawk e quatro (4) aeronaves S2E Tracker antissubmarinos usados também como exploradores.

Os analistas teóricos indicavam que, levando em consideração as capacidades aéreas e antiaéreas britânicas, poderiam efetuar um único ataque aéreo com probabilidade de apenas duas aeronaves alcançarem os alvos, pois poderiam ter perdas de 50 a 60%. As aeronaves também não tinham capacidade de realizar operações noturnas o tempo inteiro; muitas de suas metralhadoras de 20 mm apresentaram problemas, além das várias fissuras em suas asas e a inexistência de alerta antirradar. Os assentos ejetáveis estavam em sua grande maioria vencidos e os mísseis antiaéreos SideWinder AIM-9B eram obsoletos frente aos AIM-9L do inimigo.

Segundo Allara (1982), as capacidades antissubmarinas do Grupo Aeronaval Embarcado eram muito poucas para manter um (1) ou dois (2) Tracker funcionando, os mecânicos teriam que repará-los 24 horas por dia. Os helicópteros H3 não podiam operar seus sonares à noite devido às limitações da exploração baseada em terra, usando para tal, aviões antissubmarinos como exploradores.

Foi assim que a Frota do Mar a partir do dia 15 de abril suspendeu com destino a área de operações. Cabe ressaltar que vários dos efetivos tinham um baixo nível de adestramento, pois foram incorporados no começo de 1982 pela política de traslados anuais, o que obrigou um intensivo adestramento (COLI, 2007).

Devido à idade avançada dos meios, o pouco adestramento das tripulações aliado ao fato de estarem submetidos a exigências maiores que em tempo de paz, apresentaram um grande número de falhas. Sendo assim, os funcionários civis e militares dos estaleiros navais especializados tiveram uma grande participação, procurando reparar os meios com grande dedicação e muito esmero na busca por soluções (MAYORGA, 1998).

Já no mar tendo conseguido um mínimo de adestramento nas tripulações dos navios e conhecendo os ataques britânicos nas Ilhas Geórgias, o Almirante Allara, dividiu a sua Frota em três (3) GT, onde recebeu a missão de: “desgastar, neutralizar ou destruir, numa oportunidade favorável

as unidades do inimigo, a fim de contribuir para a consolidação da zona insular reconquistada, além de impedir a sua recuperação pelo oponente apoiando as ações do Governo Militar”. Para o cumprimento desta missão foram ocupadas posições relativamente favoráveis em duas linhas de ação, uma composta pelos GT 79.1 e 79.2 próximas ao Golfo São Jorge e o GT 79.3 próximo a Ilha dos Estados, com o Cruzador ARA General Belgrano e dois (2) Contratorpedeiros, sendo o último grupo com a tarefa de atacar a Frota inimiga e proteger o flanco sul contra as possíveis investidas do Chile (COLI, 2007).

No dia primeiro de maio a Frota britânica iniciou seu ataque às Ilhas Malvinas. Na oportunidade, uma das aeronaves argentinas Tracker do Porta-Aviões 25 de Maio detectou uma formação circular com um (1) navio grande e outros cinco (5) médios, quando decidiu realizar um ataque com a aviação embarcada e um movimento de pinças com o GT, para fazer frente aos navios inimigos no crepúsculo matutino do dia 2 de maio. Na ocasião para obter êxito no ataque aéreo foi preciso que as aeronaves tivessem configuradas com o máximo de carga, combustível e bombas, para tal se fazia necessário um vento relativo de no mínimo de 22 nós, no entanto, a máxima velocidade que atingia o Porta-Aviões era de 18 nós, o resto seria obtido com o vento de superfície. Entretanto a fricção do combate surgiu no mar argentino. O que era um mar sempre rico em ventos, na ocasião apresentou uma calmaria nunca antes visto frustrando o ataque. Com isso o CGT ordenou a seus subordinados que aguardassem em posição de espera para que surgisse uma condição favorável para um ataque aéreo e posterior ataque com os mísseis (COLI, 2007).

No mesmo dia 2 de maio às 16h02min, quando rumava para oeste, o GT 79.3, responsável pela porção sul, foi atacado, sendo na ocasião afundado o Cruzador ARA General Belgrano pelo submarino nuclear HMS Conqueror. Cabe mencionar que o Cruzador estava sendo escoltado por dois (2) Contratorpedeiros que não registraram em seus sonares a presença do submarino nuclear britânico. No fatídico episódio faleceram 323 marinheiros dos 1093 tripulantes, o que representou a maior perda de vidas argentinas em uma única ação neste conflito (MAYORGA, 1998).

Conforme mencionou Coli (2007), o dia 3 de maio prosseguiu com as mesmas condições meteorológicas desfavoráveis. Após o afundamento do Belgrano, e após receber informações de que os britânicos possuíam informações satélites diurnas e noturnas da posição dos navios da ARA, o Comandante da ARA concluiu que o próximo e principal alvo dos britânicos seria o Porta-Aviões argentino. Em virtude das poucas possibilidades de êxito por parte da Frota argentina em face da capacidade do oponente, o CTOAS ordenou que o Almirante Allara posiciona-se sua Frota em águas

mais rasas a fim de dificultar a ação dos submarinos nucleares britânicos.

Assim deu-se por encerrada a participação do Porta-Aviões argentino no conflito desembarcando sua aviação de ataque que passou a operar de terra em conjunto com as aeronaves da FAA. De forma lamentável acabava por encerrar a visibilidade da Frota do Mar, mesmo ainda tendo prestado algum auxílio até o final do conflito, principalmente em águas pouco profundas, como medida de proteção contra os submarinos nucleares. Durante o conflito as tarefas basicamente desenvolvidas pela Frota do Mar foram:

- a) proteção do trânsito marítimo, especialmente aos navios petroleiros que continuaram navegando de Comodoro Rivadavia a Ushuaia com destino as refinarias do norte (COLI, 2007);
- b) proteção aos objetivos vitais em terra, evitando a aproximação das unidades britânicas que desembarcaram elementos de operações especiais com intenção de atacar os aeródromos de onde eram operadas as aeronaves (COLI, 2007); e
- c) controle das aeronaves que realizavam ataque, interceptação de comunicações ou guerra eletrônica sobre a FT britânica (COLI, 2007).

A AMEAÇA QUE REPRESENTOU A FROTA DO MAR

“- A minha decisão, aprovada por meus superiores, foi de preservar a Frota do Mar de um holocausto inútil. Não havia nenhuma opinião diferente que possa ter resistido a uma séria análise profissional. Sei que existiram opiniões e idéias diferentes emitidas por leigos ou de profissionais que não realizaram uma análise razoável “ (LOMBARDO, 1982, p.8, tradução nossa).

Os feitos analisados até aqui demonstraram que a narrativa do Almirante Lombardo tinha grande coerência, pois era clara a desvantagem da Frota argentina diante do oponente de acordo com todos os fatos anteriormente descritos. Soma-se a tudo isso o duro golpe sofrido com o afundamento do Cruzador Belgrano que ultrapassou os limites de aceitabilidade para as operações subsequentes.

Durante o conflito o número de mortos em combate por parte da Argentina chegou a 656, sendo 404 da ARA, 157 do EA e 55 da FAA.

O número de mortos por parte da ARA, talvez permita entender a maior cautela que foi adotada para um emprego mais ofensivo por parte da Frota do Mar, levando em consideração que em ações mais arriscadas a possibilidade de danos materiais e baixas aumentaria consideravelmente.

Na análise efetuada pelo autor verificando o conceito de emprego operacional da Esquadra em Potência planejado pelo CTOAS, conclui-se

que ele foi realmente executado durante o conflito, para confirmar este conceito faz-se necessário citar alguns conceitos básicos de esquadra em potência, tais como:

- a esquadra em potência é uma Frota inferior a do adversário, no entanto suficientemente forte para constituir-se em uma considerável preocupação principalmente pela sua capacidade potencial. Para que a mesma seja destruída, se faz necessário recorrer a ações que podem ser deveras custosas (PERTUSIO, 2005);

- é uma Frota inferior contra uma superior, portanto deve ter uma maior habilidade e destreza para contrapor-se ao inimigo, devendo estudá-lo visando alcançar uma oportunidade favorável para agir além de aproveitar a vantagem de realizar o esforço sobre a parte mais debilitada da linha inimiga (TILL, 2004);

- é difícil generalizar a respeito do êxito da esquadra em potência, que não depende de quem está na defensiva ou na ofensiva, senão de quem possui, conserva e explora a iniciativa (TILL, 2004);

- no mar deve ser evitada uma ação decisiva mediante uma atividade estratégica ou tática, de forma a conservar nossa esquadra em potência até que a situação pender a nosso favor, isso quer dizer em utilizá-la apenas em uma situação ativa e vigorosa (CORBETT, 1936); e

- um condicionante importante da esquadra em potência surge da necessidade de realizar suas saídas ao mar para evidenciar sua atividade, já que sempre está presente o risco de um contra-ataque ofensivo inimigo. Se esta optar pela inatividade total deixa de configurar uma ameaça para o inimigo (PERTUSIO, 2005).

Torna-se bastante fácil julgar os fatos à luz dos acontecimentos e resultados e com passar do tempo a perspectiva desenha a mesma realidade. Seguramente os modos de ação, como os próprios meios em oposição ao inimigo, não passaram e hoje não passariam nos testes de adequabilidade, exequibilidade e aceitabilidade previstos no Processo de Planejamento Militar (PPM) preservando com isso a esquadra de um “holocausto inútil”. No entanto, com a finalidade de verificar se o conceito de esquadra em potência obedeceu na prática o seu emprego operacional planejado, podemos tecer às seguintes observações:

- claramente a Frota do Mar era inferior em todos os sentidos;

- a presença de uma arma estratégica, terrivelmente dissuasória como o submarino nuclear limitou qualquer possível modo de ação da própria força. A época ou nos dias atuais dispor de uma arma como o submarino nuclear impõe ao adversário adotar medidas de proteção exponencialmente

maiores. Basta pensar no terrível esforço operacional e logístico que teria ocasionado aos britânicos a presença de um submarino nuclear argentino;

- a Argentina não obteve o controle do mar e tampouco demonstrou a clara intenção em disputar o controle do mesmo, deixando a iniciativa em poder dos britânicos;

- nas guerras modernas, não se concebe um ataque naval sem a utilização de aeronaves, que não estiveram disponíveis para seu emprego por parte da Frota argentina;

- o afundamento do Cruzador ARA General Belgrano, somado a firme presunção da disponibilidade de informação satélite por parte dos britânicos foi um duro golpe no moral das Forças argentinas; e

- O todas as valorosas ações realizadas pelos pilotos navais da FAA não ocasionaram uma situação favorável no mar no qual a esquadra argentina pudesse aventurar-se a dispor do controle do mar em um combate naval.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Os aspectos apresentados no presente trabalho, ainda que breves, permitem ver claramente que a República da Argentina é a herdeira natural das Ilhas Malvinas e que as mesmas foram usurpadas ilegalmente. É verdade que muito tempo se passou, mas precisamente 149 anos para que a Argentina empreendesse uma ação mais energética para tentar resolver o conflito muitas vezes postergado por ambos os contendores. Talvez tenha predominado a natureza pacífica na solução de controvérsias do povo argentino até que culminasse com o desfecho do conflito conhecido na história; seguramente Clausewitz definiria esta ação como a continuação da política por outros meios.

Indubitavelmente o tempo oportunidade não acompanhou a execução da operação em um melhor momento. A alteração do momento fixado pelos planejadores para a execução da operação nos incidentes nas Ilhas Geórgias ocasionou sérias dificuldades nos níveis estratégico militar e estratégico operacional para a correta finalização dos planos e da adjudicação dos meios. Do mesmo modo a idade avançada dos meios navais, os baixos níveis de adestramento das tripulações são alguns exemplos que este tempo oportunidade não esteve a favor, entretanto deixa uma particular lição: é de vital importância a permanente preparação das Forças Armadas onde todos os militares devem estar preparados para serem empregados a qualquer momento para a defesa e glória de sua pátria.

Já desde o final da Segunda Guerra Mundial (1939-1945) os EUA

demonstraram a sua constante preocupação com o grau de prontidão de suas tropas e que uma guerra não se ganha de forma independente, mas sim por meio de uma forma integrada e conjunta como uma grande soma de esforços. Quase 40 anos depois da Segunda Guerra Mundial encontrava-se a Argentina envolvida em um conflito onde não possuía nenhuma experiência da doutrina de emprego conjunto, o que ocasionou um absurdo número de comandos estratégicos operacionais envolvidos, além de diversos desentendimentos entre os mesmos, o que gerou um grande desperdício de recursos. Uma compartimentação das informações, que ocasionou uma grande demora na execução das operações burocratizando o conflito e deixando de aproveitar oportunidades valiosas de atacar o inimigo.

A busca de uma surpresa tática e estratégica na realização da Operação Rosário, impôs um grau de sigilo bastante elevado, o que levou aos planejadores deixarem de aproveitar valiosas informações disponíveis para seu planejamento, que estavam disponíveis no Estado Nacional, além de não contar com as informações prévias dos organismos de inteligência. Talvez a adoção de fortes medidas de contra-inteligência pudesse ter contribuído para a confecção de um planejamento melhor e com um maior número de informações.

A Operação Rosário é um exemplo de excelência em todo o mundo, visto ter sido executada com apenas um plano esquemático, que supriu a falta de experiência no emprego de forma conjunta com a realização de operações de maneira sucessiva por cada uma das forças, onde cada Força Singular tinha a sua responsabilidade. A defesa das Ilhas, quer dizer a consecução das ações, deviam ter sido planejada com informações instantâneas e sem sombra de dúvidas de forma conjunta, onde as limitações de cada Força ficariam evidenciadas no processo de integração.

Sem dúvidas a presença dos submarinos nucleares ocasionou uma forte dissuasão no Teatro de Operações pela valiosa arma estratégica que representa. Sua presença condicionou seriamente o emprego da Frota do Mar visto não possuir meios que pudessem fazer frente a esta ameaça. Tanto hoje como no passado dispor de uma arma desta magnitude impõe ao oponente um sério dilema quanto ao emprego de suas Forças Navais. É claro que este não o foi o único fator que condicionou um emprego eficaz da esquadra, a idade avançada e o estado de degradação dos meios, aliada a uma adequada exploração que pudesse fornecer informações mais precisas do inimigo eram sem dúvidas importantes fatores.

O conceito de emprego desenhado no planejamento foi realmente o executado pela Frota do Mar? Isso quer dizer que a Frota do Mar foi

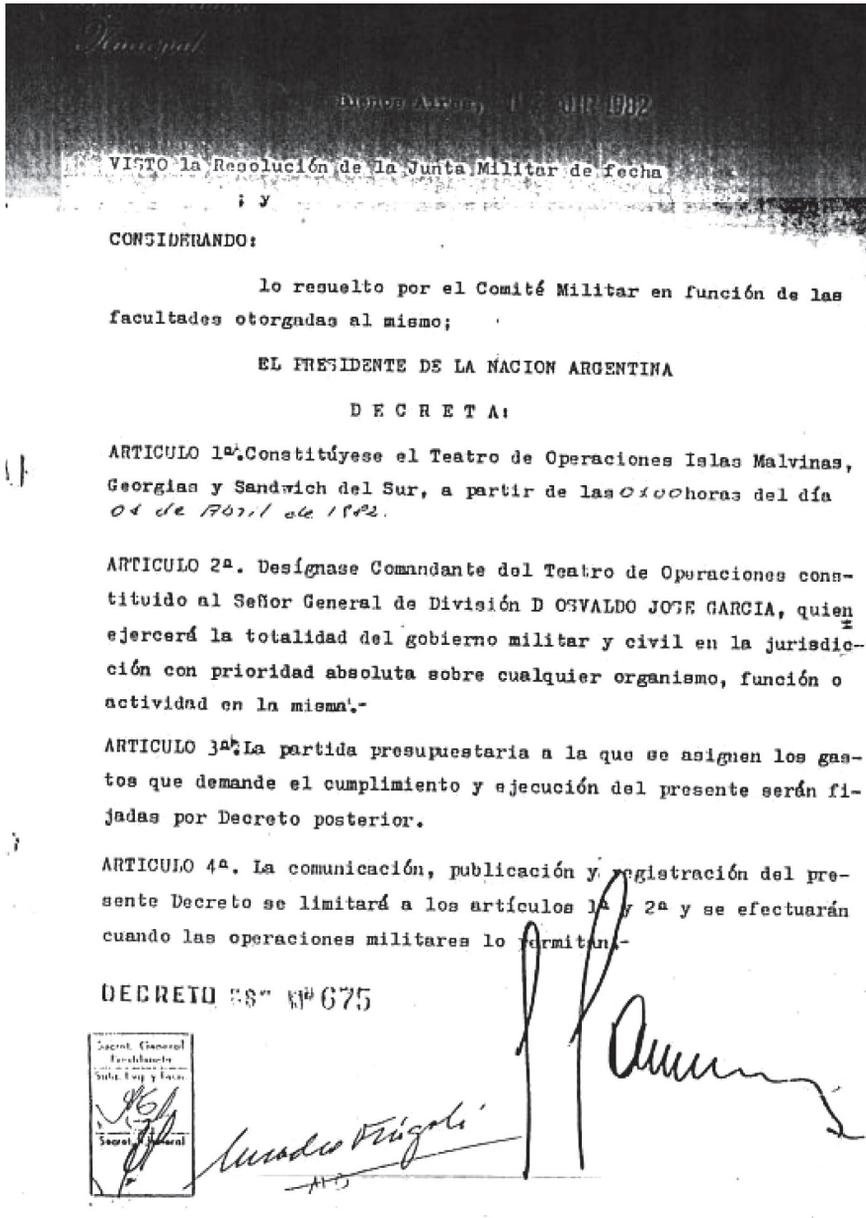
utilizada como esquadra em potência? Este autor acredita que a resposta é bastante simples com base em tudo que foi analisado: não. Seu ataque a Força britânica foi frustrado quando ambas as formações estavam em contato radar de seus exploradores por um fenômeno meteorológico incomum, não podendo combater de forma clássica. A partir daí, este autor considera um ponto de inflexão no conflito o afundamento do Cruzador ARA General Belgrano pelo submarino nuclear HMS Conqueror, que somado a presumível disponibilidade de informação satélite inimiga, geraram uma pressão psicológica muito forte na mente do CTOAS e dos integrantes do COMIL levando-os a adotar uma postura mais cautelosa quanto ao emprego da esquadra.

Da experiência deste trabalho fica em aberto uma interrogação. Qual deveria ser a postura a ser adotada pela esquadra de um Estado como a Argentina frente a um inimigo com vasta superioridade como foi o RU, em 1982? Será que a esquadra em potência não funcionou. Será que esta forma de emprego continua válida, quando tivermos pela frente um inimigo com armas estratégicas e informação via satélite ou teremos que adaptar antigos conceitos de emprego ou novas doutrinas?

A Argentina no dia 2 de abril de 1982 iniciava um curto e intenso conflito armado com o RU, porém apareceu imediatamente a sombra do vizinho transandino, o Chile, tendo em vista se encontrar pendentes os questionamentos quanto o Canal Beagle. É verdade que este Estado não participou de forma ativa e manifesta em oposição à Argentina, chegando até a auxiliar no resgate aos naufragos do Cruzador Belgrano, entretanto também é verdade que os mesmos reforçaram suas posições na fronteira se constituindo uma ameaça a mais para a Argentina, obrigando-a a preservar seus meios e desdobrar-se em distintos Teatros de Operação.

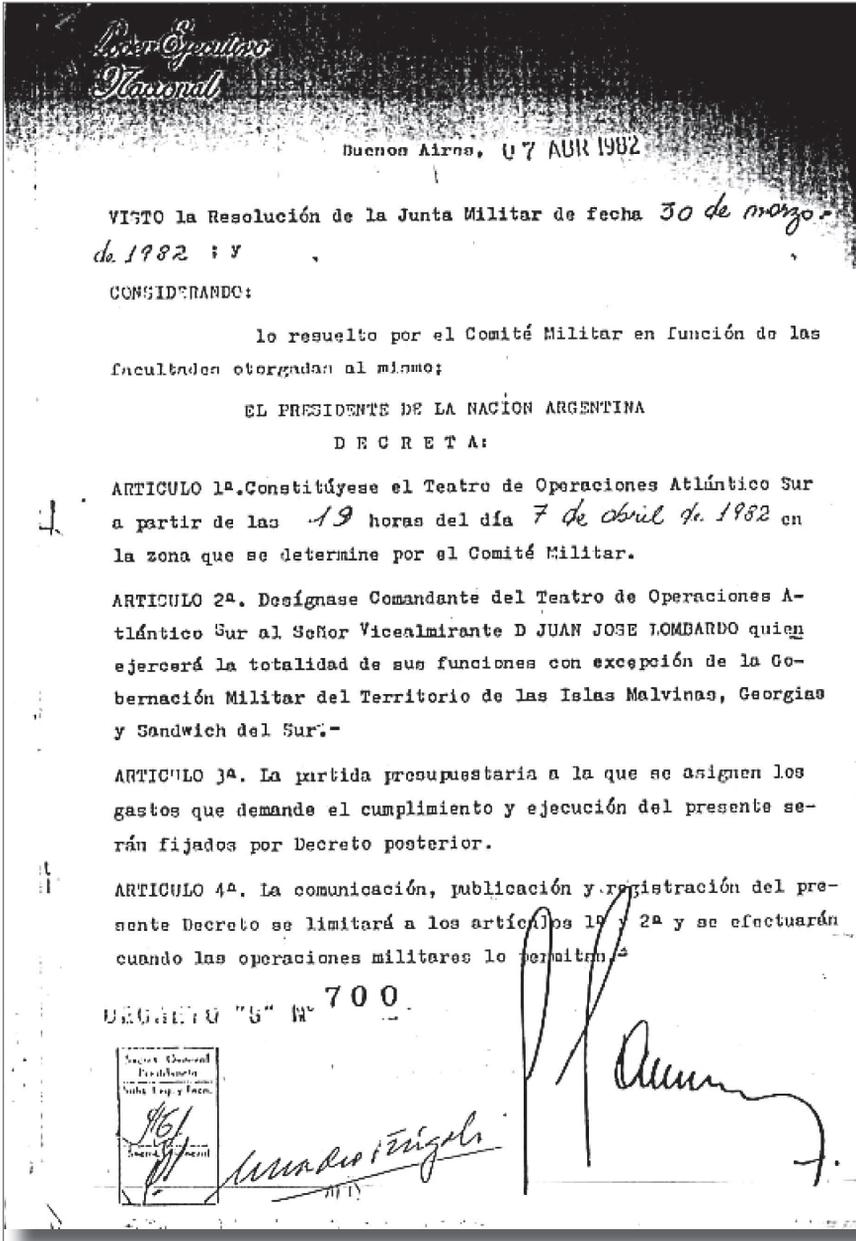
Foi mencionado o relato do Almirante Woodward (1992) com relação ao prolongamento do tempo duração do conflito e os possíveis benefícios que a Argentina podia ter conseguido com isso em função da rápida diminuição da concentração que obtiveram os britânicos antes de seu desembarque nas Ilhas. Fica claro também a aliança estratégica à época ente o RU e os EUA, demonstrado pelo apoio logístico, de inteligência e armamentos recebidos em 1982. Talvez por isso tenha sido ilógico obter um êxito militar contra esses aliados à época. Porém não restam dúvidas que as Forças Armadas argentinas apesar de todos os inconvenientes, zelos, falta de doutrina conjunta e inexperiência, estão compostas por militares com um alto grau de profissionalismo e devoção ao Estado, que em sua grande maioria não tiveram dúvidas em cumprir o sagrado mandamento de defender a pátria

ANEXO A
REPRODUÇÃO DA RESOLUÇÃO DA JUNTA MILITAR



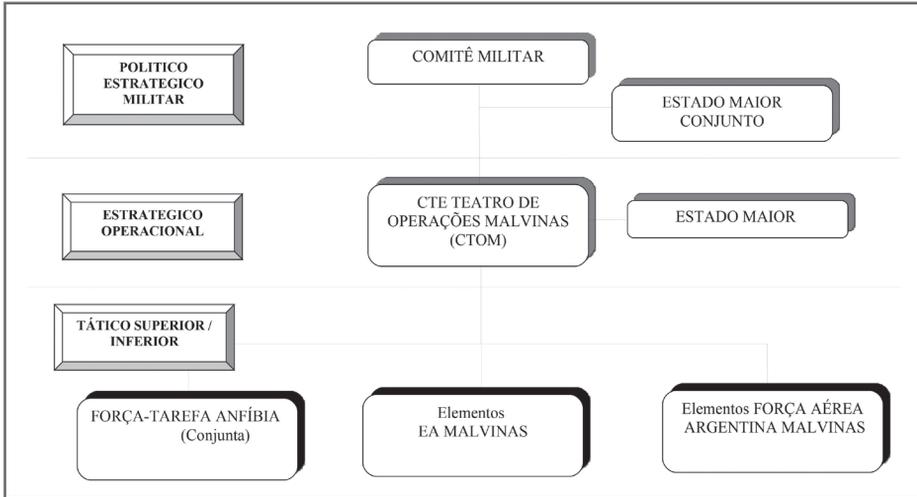
ANEXO B

REPRODUÇÃO DA RESOLUÇÃO DA JUNTA MILITAR



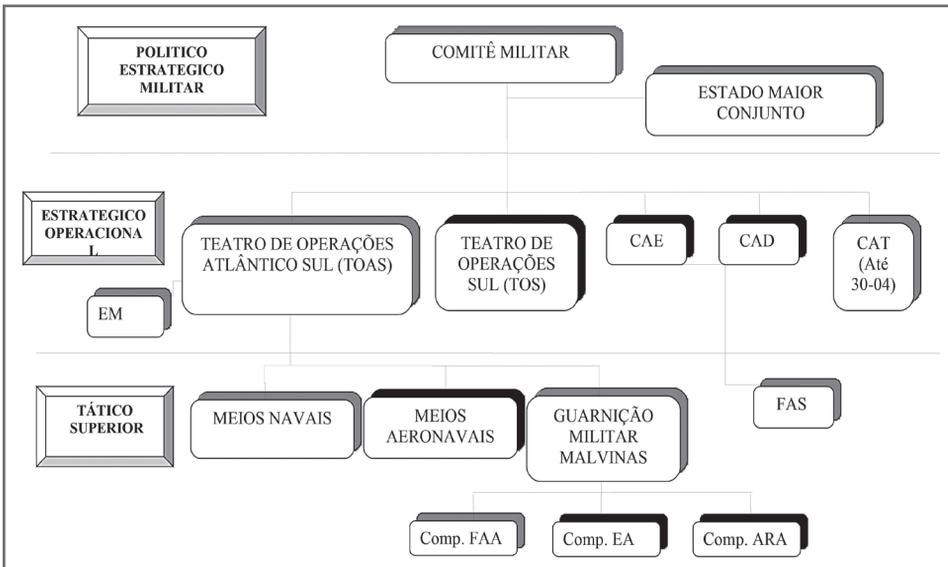
ANEXO C

**ORGANOGRAMA DA CAMPANHA DE RECUPERAÇÃO DAS MALVINAS
(ATÉ 07 DE ABRIL DE 1982)**



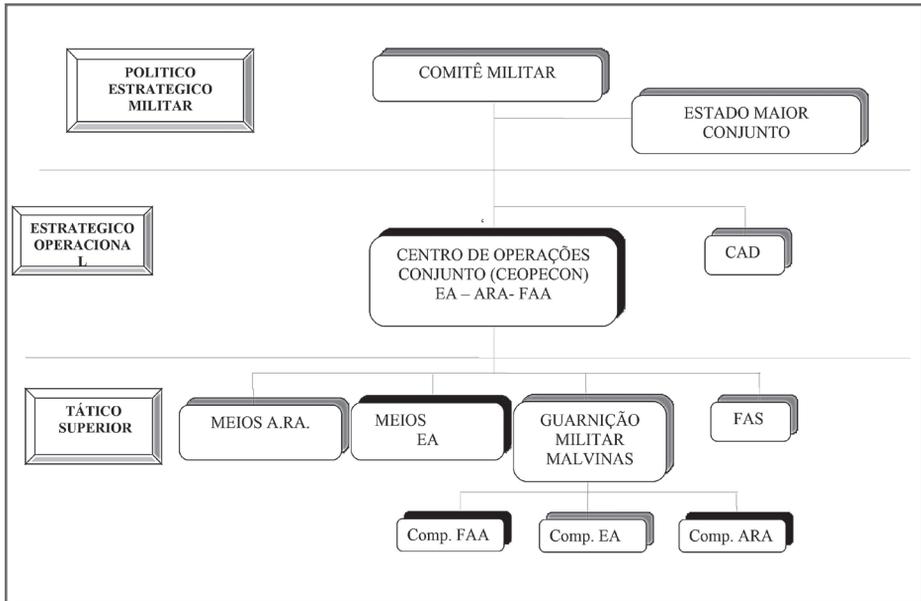
ANEXO D

ORGANOGRAMA DA CAMPANHA DE DEFESA DAS MALVINAS (DE 07 DE ABRIL ATÉ 23 DE MAIO DE 1982)



ANEXO E

ORGANOGRAMA DA CAMPANHA DE DEFESA DAS MALVINAS (23 DE MAIO ATÉ 14 DE JUNHO DE 1982)



com o sacrifício da própria vida. Dedico este trabalho a todos aqueles destemidos, abnegados e gloriosos guerreiros que ofereceram a sua vida por aquela distante pérola austral. A nação argentina estará sempre agradecida.

REFERÊNCIAS

ALLARA, W. **Informe sobre la guerra de Malvinas**. Buenos Aires: Armada Argentina, 1982.

ARGENTINA. Ministerio de Relaciones Exteriores, M. El sistema internacional y las Islas Malvinas. Disponível em: <<http://www.argentina-rree.com/3/3-038.htm>>. Acesso em: 24 ago. 2010.

ARMADA, A. **Historia Marítima Argentina**. Buenos Aires: Servicio de Hidrografía Naval, 5, 1984. Tomo 10, cap. 18.

BOLL, C. A. G. A 25 años de la guerra del atlántico sur. **Boletín del Centro Naval**, Buenos Aires, n. 816, p. 129-143, jan./abr. 2007.

BÓVEDA, J. R. UNO CONTRA TODOS - La historia secreta del ARA San Luis durante la Guerra del Atlántico Sur. **Boletín del Centro Naval**, Buenos Aires, n. 816, p. 113-126, jan./abr. 2007.

BRUCE WATSON, P. D. (Ed.). **Military lessons of the Falkland islands war**: views from the United States. Boulder, Colorado: Westview Press, 1984.

BUSSER, C. Reflexiones y experiencias sobre la actuación de la Infantería de Marina en la defensa de las islas Malvinas en 1982. **Boletín del Centro Naval**, Buenos Aires, n. 818, p. 343-352, set./dez. 2007.

_____. Reflexiones y experiencias sobre la recuperación de las Malvinas. **Boletín del Centro Naval**, Buenos Aires, n. 818, p. 65-86, jan./abr. 2007.

CARDOSO, K. V. D. K. **Malvinas, la trama secreta**. Buenos Aires: Arte Grafico Editorial Argentino S.A., 2007.

COLI, C. A. La Flota de Mar en la guerra del Atlántico Sur. Su actuación posterior al 2 de abril de 1982. **Boletín del Centro Naval**, Buenos Aires, n. 816, p. 87-106, jan./abr. 2007.

CORBETT, J. S. **Algunos principios de Estrategia Marítima**. Buenos Aires: Escuela de Guerra Naval, 1936.

HASTING, J. **The battle for the Falklands**. New York: W W Norton & Company, 1983.

HISTORIC - UK. **The history of Scotland**: The Act of Union 1707. Disponível em: <<http://www.historic-uk.com/HistoryUK/Scotland-History/ActofUnion.html>>. Acesso em: 24 ago. 2010.

LOMBARDO, J. J. **Informe sobre la guerra de Malvinas**. Buenos Aires: Armada Argentina, 1982.

MAYORGA, H. A. **No Vencidos**. Buenos Aires: Grupo Editoria Planeta, 1998.

MORO, R. O. **La guerra inaudita II Historia del conflicto del Atlántico Sur**. 10.ed. Buenos Aires: Editorial Pleamar, 1998.

PERTUSIO, R. L. **Estrategia Operacional**. 3.ed. Buenos Aires: Instituto de Publicaciones Navales, 2005.

PITA, M. C. G. O caso das ilhas Aland: Uma solução para na soberanía nas Malvinas. **Boletín del Centro Naval**, Buenos Aires, n. 807, p. 91-101, jan./abr. 2004.

RATTENBACH, S. D. B. V. B. R. C. **Informe Rattenbach**. Buenos Aires: Ediciones Espartaco, 1988.

TILL, G. **Estrategia marítima y la era nuclear**. Buenos Aires: Instituto de Publicaciones Navales, 2004.

WOODWARD, S. **Los cien días**. Tradução de Julio Sierra. Buenos Aires: Editorial Sudamericana S.A., 1992.

Recebido em: 06/02/2012

Aceito em: 18/07/2012



A FRONTEIRA ORIENTAL BRASILEIRA E OS DESAFIOS DA SEGURANÇA REGIONAL NO ATLÂNTICO SUL

Eli Alves Penha*

RESUMO

O objetivo principal deste trabalho é contribuir para a discussão sobre a importância crescente do Atlântico Sul como espaço estratégico para o Brasil e para os países costeiros. Consiste, em suma, em investigar as transformações recentes da questão da segurança regional do Atlântico Sul que interessa ao Brasil, tendo como foco de análise a concepção de “fronteira oriental” e sua aplicação na condução da política exterior e na projeção geopolítica do Brasil no âmbito do Atlântico Sul e África.

Palavras-chave: Atlântico Sul, fronteira oriental, geopolítica, políticas marítimas.

ABSTRACT

The principal aim of this paper is to contribute to the discussion about the growing importance of South Atlantic as a strategic space to Brazil and other coastal countries. It has the purpose to investigate the recent transformations on South Atlantic regional security that concern Brazil, focusing on the conception of “eastern frontier” and its application on foreign politics and geopolitics projection of Brazil on South Atlantic and Africa.

Keywords: South Atlantic, east-frontier, regional-security, geopolitic, maritime policies.

INTRODUÇÃO

Na década de 70, embalados pelo crescimento econômico do país, os geopolíticos e diplomatas brasileiros postularam uma política externa mais

* Doutor em Geografia pela Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ), Professor Adjunto da Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ), Professor Colaborador da Escola Superior de Guerra (ESG) e pesquisador do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. E-mail: elialvespenha@hotmail.com

independente do centro hegemônico, projetando uma política de potência hemisférica na qual o Atlântico Sul passou a representar a “fronteira oriental” de expansão do Brasil.

A exploração desse novo espaço geopolítico iniciou-se com a extensão da soberania brasileira sobre o “mar territorial” de 200 milhas (1972) e, depois, em direção à África, com a oficialização da “política africana” (1975), onde o país se lançou através de projetos políticos e comerciais.

Apesar dos esforços governamentais empreendidos nas décadas de 70 e 80, houve uma revisão na orientação da política exterior brasileira para a região do Atlântico Sul ao longo dos anos 90 e, por causa disso, o país não conseguiu consolidar laços econômicos sólidos com os países africanos nem impor o seu poder marítimo na região. Esses fatos contribuiriam para inviabilizar o objetivo de consolidar a “fronteira oriental” como espaço de afirmação da potência hemisférica brasileira.

Ao longo da década de 2000, contudo, o Brasil põe em prática algumas medidas que mudariam drasticamente o quadro de inércia estratégica da década anterior. A primeira delas surgiu no âmbito da Marinha do Brasil que, procurando reagir às suas dificuldades logísticas e operacionais propôs em 2004, um novo espaço estratégico denominado de “Amazônia Azul”, equivalente, em termos de área e de riquezas naturais, à “Amazônia Verde”. A segunda medida foi privilegiar a Zona de Paz e Cooperação do Atlântico Sul como o fórum político e diplomático preferencial na promoção do desenvolvimento e da cooperação regional.

Essas duas medidas brasileiras inserem-se dentro da formatação do novo quadro geopolítico do Atlântico Sul, caracterizado pelo incremento da atuação chinesa no continente africano e pela presença militar dos EUA, através da operacionalização de novos esquemas de segurança na África e na costa atlântica da América do Sul.

A presença das duas grandes potências deve-se ao interesse despertado pelas imensas riquezas naturais existentes na região, inclusive as imensas jazidas de petróleo brasileiro e africano, que tendem a posicionar o Atlântico Sul como nova fronteira de recursos do planeta. Nesse sentido, esse texto procurará investigar até que ponto a “fronteira oriental” brasileira colidirá ou se adequará a essa nova “fronteira estratégica” do planeta, tal como está sendo atribuído ao Atlântico Sul e como o Brasil e demais países da região tem respondido aos novos desafios de segurança regional.

A CONCEPÇÃO E EXPANSÃO DA FRONTEIRA ORIENTAL¹ BRASILEIRA NO ATLÂNTICO SUL

Apesar de ocupar posição proeminente e ter seu núcleo geohistórico assentado em torno do Atlântico Sul, o Brasil não se constituiu em Estado marítimo nem desenvolveu uma política sistemática para integrar o oceano na política nacional brasileira, pelo menos até a década de 70. Uma das razões para isso foi a disposição de imenso espaço continental aberto à colonização, de tal forma que as políticas nacionais não incluíram o mar como elemento primordial ao desenvolvimento da nação. Em consequência, não se atribuiu importância relevante ao desenvolvimento do poder naval, o que fez com que o Brasil se subordinasse às políticas navais das grandes potências, sobretudo a partir da II Guerra Mundial, quando o país caiu sob forte tutela estratégica da Marinha norte-americana.

Nesse contexto, o Atlântico Sul só interessava ao Brasil no quadro mais geral da defesa do Ocidente, em que o país deveria participar e também legitimar as suas reivindicações no esquema de alianças com os Estados Unidos, numa espécie de “barganha local”. Para os EUA, o interesse era marginal: a dependência do Ocidente em relação ao tráfego na região era pequena, e parecia improvável o perigo de um confronto entre as superpotências no teatro marítimo do Atlântico Sul. Além disso, os principais pontos de passagem e estrangulamento já estavam controlados pelas potências ocidentais, o que resultava em agravamento da situação de marginalização da região em relação à geopolítica global (Dodds, 1994).

Por conta desse desequilíbrio estratégico, os países da região não conseguiram desenvolver capacidade militar para constituírem sistemas de segurança em condições de defenderem os seus próprios interesses em comum². Para Michel Morris (1987:217-219), nenhum dos países foi capaz de defender seus interesses individualmente e nem conseguiram estabelecer

¹ Na Geografia, o conceito de “fronteira” tem vários significados podendo designar uma barreira, uma ponte ou um “limite” que separa duas zonas, dois países, duas regiões ou mesmo duas entidades mais ou menos abstratas (fronteira lingüística, ideológica, etc.). Na concepção clássica de F.J. Turner (1893)), a “fronteira” foi definida como zona de incorporação a um centro mais desenvolvido, em que ambos se beneficiam dos resultados do movimento de expansão (Penha, 2010).

² Os que existiam no Atlântico Sul foram iniciativas dos Estados Unidos e da Grã-Bretanha, respectivamente, o Tratado Interamericano de Assistência Recíproca (TIAR) com os países da América do Sul e o “Acordo de Simonstown” com a África do Sul (Penha, 2009).

uma única visão estratégica que conseguisse impor unidade nesta bacia oceânica³.

O fato do Atlântico Sul não ter se constituído num sistema regional integrado e da militarização da área ter sido menos marcante do que em outras regiões, devido também a menor presença das superpotências na bacia, levou os estrategistas ocidentais a observar isso como consequência da existência de um “vazio de poder” necessitando de estabilização (idem, p.219). Porém, a retomada da capacitação naval de países como Brasil, África do Sul, Nigéria e Argentina, embora insuficiente não deve ser considerada como desprezível, o que contraria, em parte, essa argumentação (Penha, 2011).

Para o Brasil, em particular, o desenvolvimento de políticas de poder regional no Atlântico Sul apesar de lento, foi coerente com o seu status quo no sistema internacional, ou seja, um país subdesenvolvido e dependente de estímulos externos para impulsionar a sua industrialização. Inspirados nas teorias clássicas do Almirante norte-americano Alfred Thayer Mahan (1840-1914), mentor do poder naval dos EUA, os pensadores geopolíticos brasileiros procuraram postular uma geopolítica marítima para o Brasil considerando os fatores geográficos “espaço” e “posicionamento” em que o país se destaca na região. O Brasil possui a maior costa marítima no Atlântico (cerca de 7.000 km.) voltada tanto para o Norte quanto para o Sul desse oceano; dispõe de portos de bom calado bem distribuídos ao longo de seu litoral; e tem a posse das ilhas de Fernando de Noronha e Trindade, que funcionam como trampolins para operações nos segmentos central e meridional do Atlântico e dão segurança para o tráfego de cabotagem e das linhas de comunicação marítima por onde circulam 90% do comércio exterior brasileiro. O Brasil ocupa ainda posição-chave na parte mais estreita do Atlântico Sul, a 3.000 km do continente africano – os chamados desfiladeiros atlânticos, que o presidente dos EUA Franklin Roosevelt denominou de “ponte estratégica Natal/Dacar”, bastante valorizado por esse país na IIª Guerra Mundial (Castro, 1985).

A proximidade geográfica com a África, por sua vez, reforça a concepção de um novo conceito de vizinhança: a “fronteira oriental”, cuja contiguidade é favorecida pelo Atlântico Sul. Para o General Golbery do Couto e Silva, a África seria a continuação da própria fronteira brasileira e, como ponto mais vulnerável da região, deveria merecer maior atenção política por parte do governo brasileiro, em termos de segurança mútua. Segundo ele, por conta dessa vulnerabilidade caberia ao Brasil, no contexto da guerra fria,

³ O significado de bacia oceânica, aqui utilizado, refere-se a uma área geográfica marítima banhada por dois continentes e entrecortada por eixos e fluxos econômicos, políticos e sociais (Penha, 2011:17).

“cooperar na imunização também dos jovens países africanos à infecção fatal do comunismo, estar vigilante e atento a qualquer propensão soviética na direção dessa África Atlântica onde se situa a fronteira avançada e decisiva da própria segurança nacional”. Ainda segundo ele, o Brasil deveria se encarregar da responsabilidade de defesa do mundo lusófono, que Portugal não tinha condições de assumir. Entretanto, esta defesa deveria ser feita mediante o concurso dos norte-americanos, devido à vulnerabilidade brasileira em termos econômicos e militares (Silva, 1967:137).

A concepção de “fronteira oriental” foi amplamente utilizada como orientação ideológica nos governos militares de Castello Branco (1964-67) e Costa e Silva (1967-69), sobretudo no tocante a temas relevantes da nossa política exterior como a questão do alinhamento com os Estados Unidos e, interligados entre si, a independência das colônias portuguesas e as relações diplomáticas com governo racista da África do Sul.

No Governo do General Médici (1969-74), esse alinhamento foi substituído por formas autônomas de inserção internacional sustentada pelo ideário do projeto “grande potência”. A versão oficial do projeto foi apresentada em 1970, no programa intitulado Metas e Bases para a Ação do governo (Brasil, 1970:4) que, em suas linhas mestras, partia da crença das possibilidades do País como individualidade histórica, em oposição à crença da visão multilateral de pactos e sistemas (Del Vecchio, 1998:61).

O MAR TERRITORIAL

A partir do Governo Médici, as premissas ideológicas contidas na concepção de “fronteira oriental” são paulatinamente substituídas pela interpretação do Atlântico Sul como espaço estratégico para a geopolítica brasileira, tanto em relação às suas facilidades de navegação quanto no sentido da sua incorporação à estratégia nacional da qual a primeira delas foi a extensão do mar territorial para 200 milhas. Repudiando suas posições anteriores sobre a liberdade dos mares, o governo brasileiro adota uma posição mais radical que os outros países sul-americanos onde o país passaria a exercer todas as prerrogativas de soberania e retingindo os direitos dos navios estrangeiros de circularem livremente nesta zona (Morris, 1979:17-18).

Os Estados Unidos, os principais interessados na restrição dos limites do mar territorial, reagiram violentamente a essa medida promovendo retaliações às importações de produtos brasileiros, o que criou problemas no relacionamento bilateral entre os dois países. O interesse brasileiro por trás disso, era tornar-se independente da Marinha dos EUA. Segundo o General Meira Mattos, caberia ao Brasil garantir a defesa do Atlântico Sul pelos seus próprios meios navais, criando uma dissuasória força estratégica

de alta mobilidade, para assegurar a expansão do mar territorial de 200 milhas, assim como proporcionar a segurança das rotas sul atlânticas e caribenhas (Mattos, 1977).

Por outro lado, as providências tomadas pelo Governo argentino em 1966, ao ampliar para 200 milhas as suas águas territoriais, deslocou para a costa brasileira inúmeros barcos estrangeiros à procura de pescados, com a utilização inclusive de navios-fábricas para a sua industrialização. Como até então a legislação brasileira era mais permissível que a Argentina no tocante à jurisdição do seu mar territorial e zona contígua, resolveu o governo brasileiro estendê-la em termos de abrangência para controlar melhor as atividades pesqueiras no nosso litoral, o que vinha sendo feito de forma indiscriminada por pesqueiros estrangeiros, com graves prejuízos ao país (Penha, 2011:125).

Nesse sentido, a decisão teve dois componentes principais: em termos econômicos, para evitar uma exaustão dos recursos pesqueiros do país, tal como vinha ocorrendo com a pesca do camarão na foz do Amazonas e na costa do Amapá; e em termos políticos e diplomáticos, assinalar maior independência da política externa vis-à-vis aos EUA no tocante a esta questão e também como forma de se equiparar aos países sul-americanos, já que o Brasil foi o último a aderir a esta proposta⁴.

Segundo Saraiva (1996:135), outra intenção era envolver os países africanos da costa atlântica no apoio à decisão brasileira. A solidariedade africana era importante trunfo junto aos fóruns multilaterais, denotando que o centro do enfoque estratégico para a África era ressaltar a importância do Atlântico Sul como área vital para a segurança econômica na região. Mas o apoio dos países africanos ao Brasil ainda estava fortemente condicionado pela indecisão brasileira quanto à independência das colônias portuguesas e de suas relações com a África do Sul, o que só seria resolvida a partir de 1975, com o desenvolvimento da chamada “política africana”, pelo Itamaraty.

A POLÍTICA AFRICANA

As mudanças ocorridas em Portugal, em 25 de abril de 1974, com a

⁴ Cumpre assinalar que, por ocasião da Convenção da Jamaica em 1982, o Brasil aderiu ao Tratado e, mediante Lei nº 8.617 de 4 de Janeiro de 1993, oficializa a largura da fronteira marítima brasileira constituída pelo Mar Territorial (12 milhas), a Zona Contígua (12 milhas) e Zona Econômica Exclusiva (188 milhas, incluindo a Zona Contígua), perfazendo 200 milhas, mas podendo chegar a 350 milhas em alguns pontos da costa por conta da extensão da plataforma continental. No interior da ZEE, o trânsito de embarcações é livre, mas o Brasil é dono de todos os recursos vivos e não vivos da água, do solo e do subsolo (Vidigal, 2005).

Revolução dos Cravos que pôs fim ao longo governo de Oliveira Salazar no país, reforçou a revisão pelo Brasil, de suas alianças com Portugal. Nessa direção, o Brasil reconhece a independência de Guiné-Bissau em 18 de julho de 1974; em 11 de novembro de 1975, reconhece integralmente o Movimento Popular para a Libertação de Angola (MPLA) como legítimo representante dos interesses do povo angolano; com isso, é o primeiro país a admitir o status político de Angola como nação independente e a representatividade do MPLA. Em 15 de novembro de 1975, o Brasil estabelece relações diplomáticas com Moçambique (Oliveira, 1988:121-3).

Com o reconhecimento dos governos marxistas de Angola e Moçambique, enterra-se definitivamente a concepção de fronteira ideológica que ainda norteava segmentos governamentais na condução da política externa para a região do Atlântico Sul e inaugura-se outra etapa da política internacional do Brasil para o continente africano, oficializando-se a política africana brasileira.

A meta da política africana, definida formalmente durante o governo do General Ernesto Geisel (1974-79), era assegurar uma maior complementaridade política e econômica, que reforçasse o perfil externo do Brasil e da própria África nas questões internacionais. Nesse sentido, a política africana teve um duplo propósito: ampliar a presença brasileira no continente africano, como substituto às ex-potências coloniais; e projetar o Brasil como nação influente entre os países em desenvolvimento a partir da perspectiva da multilateralidade Sul-Sul.

O afrouxamento do alinhamento às doutrinas de segurança hemisférica e a redefinição das relações com os Estados Unidos, foram os aspectos que conduziram o Brasil a uma maior aproximação com os países do Terceiro Mundo e com a África em particular. Ou seja, a visão hemisférica ocidental em torno do conflito Leste-Oeste é substituída pelas relações Sul-Sul, baseada na cooperação e no desenvolvimento econômico. Nesse contexto, a política africana constituiu-se num espaço privilegiado da inserção internacional brasileira. Em termos econômicos, ela foi percebida como uma estratégia para o país ganhar maior autonomia em sua própria formação de capitais. Em termos políticos, buscou-se projetar o Brasil como liderança do Terceiro Mundo, a partir da veiculação da imagem do país como primeira civilização industrial dos trópicos, com tecnologias apropriadas às realidades subdesenvolvidas, de índole pacifista, anti-imperialista e etnicamente multirracial.

O recrudescimento do protecionismo dos países industrializados contra os produtos manufaturados brasileiros, sobretudo por parte dos Estados Unidos, e as rivalidades regionais com a Argentina também contribuíram para reforçar a política africana do Brasil, em decorrência também da relativa

receptividade dos países africanos à presença brasileira naquele continente. Assim, através das relações Brasil-África, criava-se no Atlântico Sul uma concepção de cooperação regional que permitiu, mesmo nos períodos de crise econômica, como o foi o problema da dívida externa nos anos 80, garantir espaço de manobra autônoma para o Brasil e os países africanos, junto ao sistema internacional.

De modo geral, a política africana foi uma clara demonstração da capacidade governamental de manter um projeto de longo prazo, com ganhos significativos para o país, que se tornou uma das principais lideranças do Terceiro Mundo, em sua luta para “descongelar” o poder mundial e democratizar as relações internacionais. No Atlântico Sul, os ganhos diplomáticos foram a sua transformação em zona de paz e cooperação, em substituição à perspectiva de militarização, constituindo-se na maior conquista da política africana do Brasil (Saraiva, 1996:215).

Debatido na Assembleia Geral das Nações Unidas, a iniciativa brasileira materializou-se como Resolução de nº 41/11 de 27 de outubro de 1986. Os principais objetivos da resolução foram a promoção da paz e da cooperação entre os povos da região sul atlântica, ou a paz como objetivo maior e a cooperação como instrumento ou meio para atingir esse fim (Mourão, 1988:49-60).

Para o Brasil, a Zopacas representou, acima de tudo, a materialização da herança atlântico-africana e, portanto, etapa importante da consolidação da “fronteira oriental” no Atlântico Sul. As dificuldades de projeção do poder naval dos países ribeirinhos, como bem demonstrou a Argentina por ocasião da Guerra das Malvinas, alargou a visualização do Atlântico Sul como bacia de cooperação, transformando a Zopacas no principal eixo de referência político-diplomático de todos os países-membros.

A PAX ATLANTICA: MILITARIZAÇÃO & COOPERAÇÃO REGIONAL

A proposta de transformar o Atlântico Sul em uma zona de paz e cooperação foi produto do período da Guerra Fria e representou um grande esforço brasileiro-africano no sentido de manter o Atlântico Sul afastado do conflito Leste-Oeste. Dois outros componentes foram: a derrota argentina na guerra das Malvinas que possibilitou a retomada das relações de confiança entre os dois países; e a suspeita (depois confirmada) de que a África do Sul havia adquirido a capacidade de fabricar artefatos nucleares o que implicaria em lidar com um quadro extremamente instável de segurança regional. Não por acaso, estes dois países foram os mais entusiastas defensores da

criação da Organização do Tratado do Atlântico Sul – OTAS, além dos EUA, segundo o mesmo modelo de comando unificado da congênere do Atlântico Norte- OTAN (Penha, 2009).

Nesse sentido, a proposta se mostrou positiva justamente por permitir o desenvolvimento dos poderes navais pelos países da região, delimitando responsabilidades e buscando evitar interferências externas. O exemplo do conflito das Malvinas engendrou a necessidade de se estabelecer uma concepção de estratégia marítima mais voltada para os interesses regionais, na qual a defesa do Atlântico Sul ficaria a cargo dos países ribeirinhos. Nesse sentido, o Itamaraty procurou obter o consenso internacional para legitimar esta estratégia já que a proposta de zona de paz não implicava em renunciar aos projetos de ampliação do arsenal militar brasileiro que incluíam a aquisição de um novo porta-aviões e a construção do submarino de propulsão nuclear. Ao mesmo tempo, esta medida potencializava as possibilidades de cooperação com os países sul-americanos e africanos, introduzindo a área da segurança na agenda da cooperação regional.

Para o Almirante César Flores (1987:420), com a Zopacas, a Marinha brasileira teria como desenvolver certa capacidade “dissuasória”, que poderia ser implementada com base na cooperação naval regional, de forma a criar dificuldades para a intervenção das potências extra-regionais. A cooperação naval argentino-brasileira, em torno da construção do submarino de propulsão nuclear, chegou a ser postulada como uma meta a ser implementada, levando-se em consideração os acordos de integração regional em torno do Mercosul e os princípios previstos na Zona de Paz e Cooperação de afastar as potências extra-regionais da região, numa referência clara à presença britânica nas Malvinas (Vidigal, 2005).

Essas metas, contudo, ficaram comprometidas com as modificações no cenário internacional dos anos 90 que, sob o mando da ideologia neoliberal, removeram algumas das principais motivações da Zopacas e, simultaneamente, as orientações de cooperação Sul-Sul do governo brasileiro sob a gestão de Fernando Henrique Cardoso (1995-2002). Essa mudança de orientação provocaria um esmorecimento das relações com o continente africano, com perdas significativas de espaços conquistados desde o governo Geisel e a conseqüente diminuição dos laços cooperativos entre as duas margens do Atlântico.

Do ponto de vista estratégico, o resultado mais imediato foram os sucessivos cortes orçamentários na política de defesa nacional. Para a Marinha, esses cortes passaram a constituir um risco permanente de retorno à situação de dependência externa em termos da capacitação naval, como foi até meados dos anos 70.

A fragilidade naval brasileira e dos países da região, por sua vez, amplia, na mesma proporção, a presença das potências marítimas, principalmente os Estados Unidos e a Grã-Bretanha na região. A presença desses países se justifica por conta de questões associadas à “segurança global” como a Rota do Cabo, por onde passam 66% do petróleo europeu e 26% norte-americano tornando o Atlântico Sul uma rota marítima vital para suas economias.

A presença da Grã-Bretanha acentua a permanência do quadro colonial remanescente da pax britannica, graças à posse das ilhas meso-oceânicas (Tristão da Cunha, Ascensão e Santa Helena) e peri-antárticas (Shetlands, Geórgia, Gough e Sandwich) além das Ilhas Malvinas, que é uma variável estratégica chave para o quadro geopolítico do Atlântico Sul.

Os Estados Unidos, a despeito das restrições impostas pela Zopacas, se faz presente através de exercícios periódicos - em operações rotineiras visando ao combate do narcotráfico- e para a manutenção de exercícios navais na região. Para isso conta com instalações militares em Ascensão, arrendada dos ingleses, cujo valor estratégico foi evidenciado no conflito das Malvinas. Em termos de forças navais, os Estados Unidos é a grande potência marítima mundial dispondo de forças navais equipadas com navios à propulsão nuclear, submarino nuclear de ataque e mísseis estratégicos com ogivas nucleares.

Diante desse quadro podemos dizer que as iniciativas brasileiras no âmbito do Atlântico Sul voltados para a desmilitarização, a desnuclearização, a preservação do meio ambiente e para a paz e cooperação, defronta-se com o “hard power” anglo-saxão de concepção militar voltado para o domínio do mar, ainda claramente influenciada pelo pensamento do Almirante Alfred T. Mahan. Esse é um aspecto crucial para a discussão do pensamento estratégico naval brasileiro, no sentido de que somente iniciativas diplomáticas e projeção do “soft power” talvez sejam insuficientes para assegurar as bem sucedidas iniciativas brasileiras de paz e cooperação regional. Na gestão do governo Lula, a mudança de orientação da política exterior e seu empenho pessoal no fomento da cooperação com a África, deu alento para a formação de uma comunidade regional no âmbito do Atlântico Sul, tema que iremos analisar a seguir.

A EXPANSÃO DA “FRONTEIRA ORIENTAL” NOS ANOS 2000: DESENVOLVIMENTO & COOPERAÇÃO REGIONAL NO ATLÂNTICO SUL

Com o governo de Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2011), houve uma retomada da orientação Sul-Sul da nossa política exterior, tornando a

região do Atlântico Sul uma das áreas preferenciais do interesse político e diplomático brasileiro. No ano em que assume o mandato presidencial, o presidente Lula inicia uma série de viagens oficiais para o continente africano⁵, buscando projetar o Brasil como parceiro estratégico na promoção do desenvolvimento social, através do incremento da cooperação regional no âmbito do Atlântico Sul.

O contexto regional em que Lula vai conduzir a política africana é caracterizado por grandes transformações geopolíticas no âmbito do Atlântico Sul, cujo marco é o grande interesse despertado pelos recursos naturais africanos por parte das grandes potências. Nesse sentido, a forte atuação da China no desenvolvimento de projetos de infraestruturas e exploração dos recursos naturais no continente africano; e a presença militar norte-americana através do United States África Command, AFRICOM, criado em 2007, e o relançamento da IV Frota no Atlântico, em 2008, não deixaram dúvidas sobre a grande relevância geopolítica adquirida pelo Atlântico Sul, ao longo da década de 2000.

Para o Brasil e demais países do Atlântico Sul, uma das questões geopolíticas mais relevantes é a regulamentação e gestão dos espaços marítimos em torno das Zonas Econômicas Exclusivas -ZEEs, onde se concentram grandes estoques de recursos pesqueiros e ricas jazidas minerais. A pesca ilegal, o tráfico ilícito (migrantes, armas e drogas), o depósito de lixo tóxico e a pirataria são problemas enfrentados por Estados costeiros com fraca capacidade de projeção de soberania nos espaços marítimos sob sua jurisdição. Calcula-se que, somente com a prática da pesca ilegal, os africanos têm perdas de cerca de um bilhão de dólares por ano, que se fossem recuperadas permitiriam um aumento do PIB de cerca de 6% ao ano. Se formos somar a isso a apropriação de recursos petrolíferos pela ação da pirataria, tal como ocorrida no Golfo da Guiné, as perdas aumentam exponencialmente com graves prejuízos para o desenvolvimento econômico social dos países afetados. Na Nigéria, por exemplo, a perda é de cerca de 1,5 bilhões de dólares por ano em cargas de petróleo bruto roubado (Nascimento, 2011:105).

A fragilidade dos países africanos em projetar soberanias sobre seus espaços marítimos dá motivo para a entrada em cena de potências extra-regionais com o pretexto de protegerem seus interesses econômicos e políticos na região. Os EUA, em particular, tem atribuído ao Golfo da

⁵ Como forma de subsidiar os processos decisórios do governo Lula em suas viagens à África, foi realizado em Fortaleza, no final de maio de 2003, o Fórum Brasil-África: Política, Cooperação e Comércio (Saraiva, 2012:98).

Guiné, grande valor estratégico, devido ao seu crescente interesse pelo petróleo da região, responsável por cerca de 20% de suas importações. A atuação americana, em termos políticos, enfatiza cooperação inter-estatal na segurança marítima através de mecanismos de segurança voltados para a prevenção e gestão de conflitos, combate à pirataria e monitoramento das rotas marítimas por onde circulam o petróleo que abastece o seu mercado interno.

O Brasil, por sua vez, depende da sua Marinha para dissuadir ameaças e afirmar sua soberania no seu espaço marítimo jurisdicional denominado de “Amazônia Azul”. Esse espaço marítimo corresponde à extensão da plataforma continental em torno das ZEEs que, em alguns trechos, chega a 350 milhas. Abarcando um total de 4.500.000 km², a “Amazônia Azul” equivale, em termos de área geográfica, à “Amazônia Verde” e, da mesma forma que esta, está repleta de riquezas biológicas e minerais, e também sujeita a ameaças de exploração predatória e interesses internacionais⁶.

Na promulgação da Política Nacional de Defesa, em 2005, a Amazônia Brasileira e o Atlântico Sul aparecem como áreas prioritárias, tendo em vista a sua importância estratégica e econômica. Isso implica também a necessidade do Brasil ampliar a presença militar no Atlântico Sul, em função da posse, por parte do país, da grande biodiversidade e das grandes reservas de recursos naturais existente na área (Vidigal, 2004).

Se formos considerar a capacidade militar no âmbito das águas jurisdicionais, Marinha do Brasil está bem equipada para o exercício de suas missões: conta com 1 porta-aviões, 6 fragatas Classe Niterói, 3 fragatas Classe Greenhalgh, 4 corvetas Classe Inhaúma, 6 varredores Classe Aratu, 78 helicópteros armados, 25 blindados, 4 navios de desembarque, 29 navios de patrulha. Conta ainda com 4 submarinos da Classe Tupi, 1 Classe Tikuna e um submarino de propulsão nuclear em construção. Em termos de segurança marítima das “águas azuis”, contudo, a Marinha brasileira ainda não conseguiu desenvolver capacidade oceânica, ou seja, tornar-se uma força naval capaz de projetar poder e de dissuadir forças hostis no âmbito de toda a bacia do Atlântico Sul.

Por outro lado, a premissa do Governo Lula em termos de segurança regional, foi privilegiar a primazia de abordagens multilaterais, em detrimento das unilaterais, favorecendo a cooperação como meio legítimo para a proteção dos interesses em comum. Entretanto, a dificuldade reside

⁶ A camada de rochas conhecida como pré-sal, tem potencial suficiente para elevar em 50% as atuais reservas comprovadas do país (33 bilhões) e com estimativas de se chegar a um montante entre 50 a 100 bilhões até 2020 (Guerra, 2012:73).

justamente em estabelecer um mínimo de consenso entre os países da região, tais como identificar quais os interesses e as ameaças comuns, sobretudo considerando os atuais paradigmas da “segurança global”.

OS DESAFIOS DA COOPERAÇÃO EM SEGURANÇA REGIONAL NO ATLÂNTICO SUL

No período do pós-guerra fria, o conceito de cooperação em segurança regional mudou substantivamente já que os focos de ameaças não são mais ameaças externas de cunho militar e sim conflitos intra-regionais e mesmo, intra-nacionais. Assim, a questão da segurança deixa de ser regional *strictu sensu* e sim as que afetam a segurança global – terrorismo, doenças, imigração ilegal, drogas, degradação ambiental, pirataria, etc.

Por outro lado, os eventos do pós 11 de setembro provocaram sucessivas redefinições no sistema internacional, quebrando o consenso existente em torno da unipolaridade norte-americana. Esse fato contribuiu para incrementar uma crescente regionalização da segurança internacional em função da desconfiança que gerou a imposição da pauta dos EUA centrada na luta contra o terrorismo e contra os “estados párias”, que, na definição do governo estadunidense, seriam os países falidos e os que apoiavam os grupos terroristas.

No caso do Atlântico Sul, a visão anglo-saxã e ocidental concebe esse oceano como seu perímetro de segurança devido à contiguidade geográfica com o Atlântico Norte. Isso implica que, para eles, o desenvolvimento da região deve subordinar-se às questões de “segurança global” como forma de garantir estabilidade e segurança para toda a bacia. Isso ajuda a explicar o interesse de setores acadêmicos e governamentais dos EUA em ampliar a extensão geográfica da OTAN em direção ao Atlântico Sul, numa fusão que eles denominaram de “Bacia do Atlântico”⁷.

Essa proposta foi rechaçada pelo governo brasileiro já que contrariava todos os esforços levado a cabo pelo Brasil em assegurar a cooperação e a paz no Atlântico Sul, rejeitando qualquer projeto que implicasse em militarização da região. No entendimento do governo brasileiro, a proposta representava o novo conceito estratégico da OTAN de se expandir em direção a outros teatros de operações marítimas (Ministério da Defesa, 2010).

Apesar de rechaçar a proposta de criação da “Bacia do Atlântico” isso não impediu que o governo brasileiro, através de seu Ministro da Defesa Nelson Jobim assinasse, em abril de 2010, acordo de cooperação

⁷ NATO. NATO 2020: Assured Security; Dynamic Engagement. Lisboa, 2010.

militar com os EUA em termos de apoio logístico, segurança tecnológica, aquisição de produtos e serviços de defesa, exercícios militares conjuntos, intercâmbios de estudantes e instrutores⁸.

Essa aparente contradição entre discurso e ação do governo brasileiro é o que Amado Cervo chama de “segurança subordinada”, na medida em que a diplomacia de Lula busca “colocar a segurança em segundo plano, subordinando-a a interesses econômicos e tecnológicos e recobrar um papel geopolítico que atenda a interesses brasileiros derivados (...) mas sucumbem frequentemente a interesses e poder reais” (Cervo, 2008, p. 147-148).

Do ponto de vista da capacitação das forças navais brasileiras esses acordos são necessários já que os cortes orçamentários na política de defesa e a ociosidade dos equipamentos justificam a prática de exercícios de cooperação navais como meio de se garantir um mínimo de operacionalidade. Isso permite trocas de experiências entre as marinhas no sentido de atuar em situações que coloquem em risco a segurança marítima das águas jurisdicionais e internacionais.

Além disso, os cortes orçamentários nas políticas de defesa é uma realidade mundial. A tendência recente é contar com menos recursos para a área de defesa e, em contrapartida, desenvolver projetos de cooperação naval entre as marinhas em missões conjuntas, como forma de compartilhar despesas e tornar as forças navais enxutas e bem treinadas com vistas ao cumprimento das suas missões navais, assunto que analisaremos a seguir.

COOPERAÇÃO EM SEGURANÇA MARÍTIMA

Em termos de cooperação naval, a parceria mais constante da Marinha do Brasil tem sido a “US Nave” que lidera o exercício naval mais antigo no Atlântico Sul, a UNITAS, em conjunto com as demais marinhas dos países sul-americanos. No período da guerra fria os exercícios se vinculavam à guerra antissubmarinos soviéticos, mas na atualidade, a UNITAS tem privilegiado os problemas de “segurança global” como as ameaças ligadas ao terrorismo, à imigração ilegal e ao tráfico de drogas internacional.

Também sob liderança norte-americana, a Marinha do Brasil participou, pela primeira vez em 2012, do exercício naval multinacional “Obangame Express”, que se concentrou em segurança marítima no Golfo da Guiné, também vinculada às questões de “segurança global”.

Outro exercício naval organizado a partir de iniciativa dos EUA foi o

⁸ www.itamaraty.gov.br/2010/abril/07

Plano de Coordenação da Defesa do Tráfego Marítimo, criado no âmbito do Tratado Interamericano de Assistência Recíproca (TIAR). O Plano visa assegurar o uso das vias de comunicações marítimas pelo Brasil, Argentina, Paraguai e Uruguai. Ao longo dos últimos 42 anos, o cargo de CAMAS vem sendo exercido, em sistema de rodízio, por almirantes argentinos, brasileiros e uruguaios.

Iniciativas no sentido de consolidar maior presença naval dos países da região sul atlântica, abrangendo as suas duas margens, têm existido, embora de forma ainda isolada. Atividades de exercício naval conjunto são realizadas periodicamente, principalmente entre os países de maior projeção na região, ou seja, Argentina, Brasil e África do Sul em operações denominadas ATLASUR e FRATERNNO. O ATLASUR é um exercício naval bianual reunindo África do Sul, Argentina, Brasil e Uruguai e compreende exercícios antiaéreos e antissubmarinos. O FRATERNNO, que reúne as esquadras brasileiras e argentina em operações conjuntas desde 1978, tem o propósito de estreitar os laços de amizade entre as duas marinhas e fortalecer a defesa recíproca da porção sul do continente americano⁹.

Uma das atuações mais expressivas em termos de cooperação em segurança marítima ocorre em torno das ZEEs onde o Brasil tem participado nos trabalhos de mapeamento destas zonas em alguns países africanos, inclusive ajudando a organizar a ala naval da Marinha da Namíbia, com vistas ao patrulhamento costeiro e aproveitamento de sua ZEE onde se localiza a maior concentração de cardumes de peixes do mundo. O interesse brasileiro pela Namíbia obedece a critérios geopolíticos: além de possuir um porto bem aparelhado e bem posicionado (Walvis bay), entre a Cidade do Cabo e Luanda, o país pode servir como aliado para aumentar a influência brasileira na região. Além da Namíbia, menciona-se o acordo assinado entre os Ministérios de Defesa de Brasil e Angola a fim de se efetuar o levantamento da plataforma continental angolana, com apoio técnico brasileiro¹⁰.

Angola integra o conjunto dos países da CPLP (Comunidade dos Países de Língua Portuguesa) com quem o Brasil tem desenvolvido um amplo leque de projetos em cooperação de segurança marítima. No III Simpósio das marinhas da CPLP, realizada em maio de 2012 no Rio de Janeiro, discutiu-se as dificuldades enfrentadas pelos países lusófonos do Golfo da Guiné em lidar com as ameaças à segurança dos mares, pois não

⁹ www.naval.com.br

¹⁰ <<http://www.itamaraty.gov.br/temas/balanco-de-politica-externa2003-2010>>.

dispõem de navios ou patrulhas em condições de combater estas ameaças, principalmente a pirataria ou roubos armados na região. Nesse sentido, o evento abordou uma questão central para a cooperação regional, como as marinhas mais desenvolvidas, como a do Brasil e a de Portugal podem ajudar as demais da Comunidade a enfrentar as atuais ameaças. Além de navios, lanchas e outros equipamentos que possam ajudar as marinhas da CPLP, a Marinha do Brasil oferece ampliação de cooperação na formação de recursos humanos na área¹¹.

A ZOPACAS E OS DESAFIOS DA SEGURANÇA REGIONAL

Mas o eixo principal dos projetos de cooperação regional, em todos os âmbitos no Atlântico Sul, tem sido a Zopacas que tem funcionado como um grande aglutinador das iniciativas de coordenação políticas e diplomáticas dos países da região. Há grande interesse do Ministério da Defesa do Brasil revitalizá-la, sobretudo agora com a proposta dos EUA em estender as operações da OTAN no Atlântico Sul, através da operacionalização do conceito “Bacia do Atlântico”.

Em pronunciamento na XIII reunião de Ministros de Defesa da CPLP, em Cabo Verde (11/2011) o Ministro Celso Amorim ressaltou a importância da Zopacas para a paz e cooperação no Atlântico Sul, conclamando as potências extra-regionais à observância dos princípios de desmilitarização do Atlântico Sul e eliminar sua presença militar no Atlântico Sul, como forma de evitar que projetem rivalidade e conflitos estranhos a ele. Segue afirmando que a ausência de armamentos nucleares é uma eloquente razão para que o Brasil não aceite conceitos ampliativos como o que faz referência a uma suposta “Bacia do Atlântico”. Conclui dizendo que o princípio dos usos pacíficos dos oceanos e as possibilidades que ele abre à cooperação devem ser utilizados em todas as suas potencialidades

O projeto de revitalização da Zopacas, na verdade, se deu graças à iniciativa angolana, reunindo os 24 países membros para a VIª reunião, em Luanda nos dias 18 e 19 de junho de 2007. Na ocasião, o governo angolano defendeu a proposta de tornar a Zopacas o fórum privilegiado no sentido de garantir a defesa e segurança dos países da região face, sobretudo, ao redimensionamento da questão geoestratégica tendo em vista os recursos energéticos, o comércio marítimo e a presença militar norte-americana. Na perspectiva angolana, a Zopacas revitalizada pode se constituir num fórum privilegiado de reflexões e

¹¹ <http://www.voanews.com/portuguese/news/angola/11/05/2012>

ações, não só relativo aos esforços de cooperação regional, mas também como instrumento de defesa e segurança dos países sul atlântico.

Entretanto, o regionalismo aberto da Zopacas não confere à região dinamismo próprio que permita fundamentar a existência de uma comunidade de segurança strictu sensu no Atlântico Sul. Essa para existir, segundo Ruggie (1993:172) precisa congregiar interesses comuns, desenvolver acordos de controle mútuo e medidas de formação de confiança que vão desembocar num sistema de “segurança cooperativa” especializado em conflitos dentro da comunidade de segurança equilibrando a presença extrarregional de potências marítimas.

O EXEMPLO INDIANO: COOPERAÇÃO E SEGURANÇA REGIONAL NO OCEANO ÍNDICO

As dificuldades na implementação de medidas com vista à formação de comunidades de segurança regional, não são exclusivas do Atlântico Sul já que no oceano Índico observa-se o mesmo problema, embora se guardando as devidas proporções. O Oceano Índico, diferente do Atlântico Sul, é um espaço nuclearizado de segurança marítima altamente competitiva, devido a forte presença de forças navais extra-regionais, sobretudo no entorno do Golfo Pérsico. Por isso a questão da segurança regional sempre foi mais focada, devido à sua vulnerabilidade a focos potenciais de conflitos (Kumar, 2009:127).

Mas, da mesma forma que no Atlântico Sul, o protagonismo indiano em formar uma comunidade de segurança no Índico esbarra nos mesmos problemas: dispersão dos interesses nacionais; fragilidade da maioria das marinhas dos países ribeirinhos; além da presença de grandes potências militares extra-regionais (Rooyen, 2011:20).

Esse quadro justificou as iniciativas da Índia para promover a criação da Zona de Paz do Oceano Índico - IOZOP (sigla em inglês), apresentado à Assembleia Geral das Nações Unidas em 1971. Entretanto, por causa das divergências internas entre os países membros, o projeto nunca foi concretizado. A principal causa das divergências foi a presença naval dos EUA, através de bases no Golfo Pérsico e na bem posicionada Ilha de Diego Garcia, arrendada dos ingleses. Muitos membros do comitê reconhecem a importância dessa presença para garantir a estabilidade na região, o que contrariava o objetivo de garantia da paz e segurança (Idem, p.9).

Em 1995, outra iniciativa indiana foi a criação da “Associação para a Cooperação Regional do Oceano Índico”, conhecida pela sigla em inglês IOR-ARC, tendo como vértices a África do Sul, Índia e Austrália. O objetivo dessa associação era criar facilidades comerciais entre os países membros,

através de regras comuns ou de acordos bilaterais.

Entretanto, o regionalismo aberto do IOR-ARC era visto como ineficiente por não abranger a cooperação em termos de defesa e segurança, constituindo um impedimento para a cooperação regional já que exclui questões controversas de caráter militar. Para preencher essa lacuna, a Índia sugeriu a criação do “India Ocean naval Symposium” – IONS, que consolidou efetivamente os mecanismos conjuntos de defesa e segurança marítima reunindo todas as marinhas dos países do IOR-ARC mais os EUA, como observador. Realizado pela primeira vez em 2008 na cidade de Nova Delhi na Índia, o IONS consagrou como seu principal objetivo a salvaguarda do Índico para o comércio e a segurança das rotas marítimas¹².

A experiência do índico pode servir como exemplo para os esforços brasileiros no Atlântico Sul, sobretudo considerando que a Marinha do Brasil tem participado, desde 2008, dos exercícios navais do IBSAMAR, dentro dos propósitos de cooperação triangular Índia, Brasil e África do Sul - IBAS.

O IBSAMAR poderia, segundo o analista sul-africano Francis Kornegay, representar a segurança marítima de todo Hemisfério Sul face às rivalidades entre as grandes potências do Norte na região. O problema principal, segundo ele, é saber se os países do IBAS sustentam uma concepção geopolítica coerente na região, em relação às grandes potências (Kornegay, 2008:176).

CONCLUSÃO

Apesar das muitas iniciativas em jogo e das múltiplas escalas de atuação do Brasil, há uma lógica na articulação destas escalas e todas convergem para o fortalecimento da Zopacas como fórum legítimo de articulação regional, inclusive no âmbito da segurança.

A estratégia brasileira e nigeriana de constituição da Zopacas tornou a bacia do Atlântico Sul a menos militarizada e a única desnuclearizada de todos os oceanos. Isso por si só já representa um elemento aglutinador favorecendo a formação de um consenso de que, aos países da região, interessa a paz, a cooperação e o desenvolvimento econômico e social. E, a exemplo dos processos que ocorrem no Índico, o que falta ainda é tornar esses valores uma base sólida para formar uma comunidade de interesses político, econômico e de segurança integrados.

Cabe ressaltar ainda que a liderança brasileira na coordenação de processos cooperativos na bacia do Atlântico Sul apesar de descontínuos,

¹² www.ions.gov.in

em função das políticas de governo, tem sido coerente com a sua história e geografia.

A Geografia, em particular, pode não decidir os rumos do país, mas pode servir como bússola para a orientação geopolítica. Sob esse ponto de vista, a Zopacas seria, após a “Amazônia Azul”, outra etapa da “fronteira oriental” brasileira cujo movimento pode resultar na sua transformação em uma bacia econômica, integrando os 24 países membros numa grande comunidade regional com cerca de 600 milhões de habitantes, PIB de três trilhões de dólares, e repleta de imensas riquezas minerais e recursos energéticos e alimentares. A complementaridade de recursos entre ambos os lados da bacia pode, por exemplo, ajudar a resolver o problema de segurança alimentar da África, sobretudo considerando a experiência da EMBRAPA no aproveitamento agrícola do cerrado brasileiro, cujas condições ecológicas são semelhantes à savana africana.

Essa experiência foi aplicada pioneiramente na região norte de Moçambique, favorecida pela concessão de terras do governo moçambicano aos agricultores brasileiros. A medida foi saudada pela imprensa brasileira¹³ como um movimento de “expansão da fronteira agrícola brasileira na África”, sendo que o montante de terras concedido é bastante significativo: 6 milhões de hectares, o que equivale a cerca de 60 mil km² ou 1,3 vezes o estado do RJ.

Moçambique não integra a Zopacas, mas nutre com o Brasil profundas afinidades culturais e históricas, além de ocupar posição estratégica chave no Índico, justificando plenamente a parceria entre ambos os países. Essa parceria, por sua vez, favorece a atuação brasileira no âmbito das relações triangulares do IBAS, constituindo etapa importante da projeção geopolítica do Brasil no Índico, no âmbito das relações Sul-Sul e também no plano global já que os três países formam o grupo das potências emergentes mais dinâmicas da geoeconomia mundial, o BRICSA, ao lado da China e Rússia.

Posto tudo isso, conclui-se que houve uma continuidade histórica da expansão da fronteira oriental brasileira no âmbito do Atlântico Sul. Sob certo ponto de vista, pode-se dizer que o conceito de “fronteira oriental” é mais do que uma diretriz da geopolítica brasileira, é um ideologema, no sentido que é um dado permanente na condução da nossa política exterior, embora se tenha pouca consciência sobre isso. Não devemos esquecer que o Estado brasileiro nasceu orientado geopoliticamente para a África, já que a ideia de Império incorporou a dimensão marítima e africana na nossa formação política e social (Penha, 2011).

Se formos seguir essa diretriz da “fronteira oriental”, podemos perceber que a consolidação das frentes continental (Unasul), marítima (Zopacas)

e meridional (IBAS), pode conferir ao Brasil uma posição geopolítica meridional, sobretudo se o país desenvolver a indústria ferroviária e naval (Martin, 2007). Nesse sentido, considerando que a superioridade naval anglo-saxã no Atlântico Sul ocorre no domínio dos espaços marítimos comuns e nas pontas dos continentes: no Cabo e Suez na África e Passagem de Drake e Canal do Panamá na América do Sul, o Brasil pode tomar a iniciativa de propor ligações ferroviárias intercontinentais para driblar essa superioridade e impedir que se repita na região do Atlântico Sul, um novo tipo de colonialismo decorrente do interesse das grandes potências pelos seus ricos recursos naturais.

A proposta do modal ferroviário decorre da abundância de recursos férreos, da capacidade tecnológica de transformá-lo em aço e da disponibilidade de energia elétrica para movê-los. Além disso, ele é um meio de transportes com baixo impacto ambiental e de alta territorialização o que favorece o desenvolvimento territorial e o seu controle por parte dos Estados Nacionais. As rotas das vias férreas do lado sul-americano seriam formadas pela ligação Santos-Arica, no Pacífico; e na África, Luanda-Beira, no Oceano Índico, atravessando o rico corredor central africano.

Com isso, a região do Atlântico Sul que durante todo o século XX se viu marginalizada dos benefícios do comércio mundial, servindo apenas como fornecedor de matérias primas e produtos agrícolas para as economias industriais do Hemisfério Norte, pode reverter esse quadro a seu favor, trazendo para o interior dos continentes os eixos geopolíticos de ligações inter-oceânicas que, atualmente, encontram-se nas suas pontas. Nesse sentido, a “fronteira oriental” brasileira poderia se movimentar ao longo dos três oceanos do Hemisfério Sul driblando, através dos meios ferroviários, as barreiras postas pelo “sea power” anglo-saxão nos estreitos e passagens marítimas inter-oceânicas.

REFERÊNCIAS:

ALMEIDA, P. R. Geoestratégia do Atlântico Sul: uma visão do Sul. **Política e Estratégia**, São Paulo, v. 5, n 4, p. 486-495, 1987.

BRASIL Ministério das Relações Exteriores. **Metas e bases para a ação do governo**. Brasília, DF, 1970.

CASTRO, T. **Atlântico Sul**: geopolítica e geoestratégia. Rio de Janeiro: Escola Superior de Guerra, 1997.

CAVAGNARI, G. L. Autonomia militar e construção da potência. In: Oliveira, E. R., (Org.). **As Forças Armadas no Brasil**. Rio de Janeiro: Espaço e Tempo, p. 65-152, 1987.

CERVO, A. L. & Bueno, C. **História da política externa do Brasil**. São Paulo: Ática, 1992.

_____. **Inserção internacional e política externa: formação dos conceitos brasileiros**. São Paulo: Saraiva, 2008.

DECUADRA, D. R. **Geopolítica, política externa, pensamento militar brasileiro em relação ao Atlântico Sul (1964-1990)**. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais) - Instituto de Relações Internacionais, Pontifícia Universidade Católica, Rio de Janeiro, 1991.

DEL VECCHIO, A. **Impasses do regime militar brasileiro: construção de potência, institucionalização e estabilização política (1964-1979)**. Tese (Doutorado em Ciência Política) - Universidade de São Paulo, São Paulo, 1998.

DODDS, K. Geo-grafos del Atlántico Sur: el pensamiento geopolítico argentino y la política del Tratado del Atlántico Sur (Otas). **Geopolítica**, Buenos Aires: El Ateneo, v. 20, n 52, p. 30-41, p. 22-32, 1994.

GUERRA, Wilson B (2012). O Brasil e a Segurança do Atlântico Sul. **Revista Nação e Defesa**, n. 128, Lisboa, IDN (67-76)

JOBIM, Nelson Azevedo. Palestra. In: CONFERÊNCIA INTERNACIONAL, 2010, Lisboa. **"O Futuro da Comunidade Transatlântica"**. Disponível em: <<http://www.defesamet.com.br/defesa/noticia/3381/>>. Acesso em: 12 mar. 2012.

KORNEGAY, Francis (2008). **The geopolitics of IBSA**. In: CONFERÊNCIA NACIONAL DE POLÍTICA EXTERNA E POLÍTICA INTERNACIONAL, 3, Brasília. Anais, FUNAG, (161-182).

KUMAR, Deepak. A competição no Oceano Índico à luz do emergente triângulo estratégico. **Revista da Escola de Guerra Naval**, Rio de Janeiro, n. 14, p. 123-153, dez. 2009.

MARTIN, André R Brasil, geopolítica e poder mundial: o anti-Golbery. São Paulo: USP, 2007. **Tese de Livre-Docência**.

MATTOS, C. M. **Atlântico Sul: sua importância estratégica**. A Defesa Nacional. Rio de Janeiro: Bibliex, n. 688, p 73-90, 1980.

MORRIS, Michael. **International Politics and the Sea: the case of Brazil**. Boulder: Westview Press, 1979.

NASCIMENTO, Augusto. São Tomé e Príncipe e os desafios da segurança marítima. **Revista Nação e Defesa**, n. 128, Lisboa, 2011. IDN (93-121)

OGWU, J. **Cooperação Sul-Sul: problemas, possibilidades e perspectivas de uma**

relação emergente. **Estudos Afro-Asiáticos**, Rio de Janeiro, Centro de Estudos Afro-Asiáticos da Universidade Cândido Mendes, n. 11, p. 9-19, 1985.

OLIVEIRA, H. A. **Política externa brasileira e relações Brasil-África**. Tese (Doutorado em Ciência Política) - Universidade de São Paulo, São Paulo, 1988.

PENHA, Eli Alves. O Atlântico Sul e as dimensões da “fronteira oriental” brasileira: a política africana dos governos militares. In: Del Vecchio, A. (Org.) **Política internacional e hegemonia- Brasil e Estados Unidos no contexto da globalização**. São Paulo: Sociologia e Política, 2010.

_____, **Relações Brasil-África e geopolítica do Atlântico Sul**. Salvador: EDUFBA, 2010.

PROENÇA JR., Domício; BRIGAGÃO, C. **Panorama Brasileiro de Paz e Segurança**. São Paulo: Hucitec, 2004.

ROOYEN, Frank Van. Africa and the geopolitics of the Indian Ocean. Johannesburg, **Ocasional Paper** n° 78, 2011. SAIIA.

Rodrigues, J. H. **Brasil e África: outro horizonte**. 3.ed. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1982. (Civilização Brasileira, 1961).

SARAIVA, J. F. S. Do silêncio à afirmação: as relações do Brasil com a África. In: Cervo, A. L. (Org.). **O desafio internacional**. Brasília: UnB, p. 263-332, 1994.

_____, **O lugar da África**. Brasília: UnB, 1996.

SARDEMBERG, R. Globalização: visão do Atlântico Sul. **Nação e Defesa**, Lisboa: Instituto de Defesa Nacional, n 80, p. 35-55, 1996.

SILVA, G. do C. e (1967). **Geopolítica do Brasil**. Rio de Janeiro: Bibliex/José Olympio.

TURNER, F. J. **The frontier in American history**. New York: Dover Publications, 1996.

VIDIGAL, Armando Amorim Ferreira et al. Gerenciando a Amazônia Azul. **Revista do Clube Naval**, Rio de Janeiro. n. 331, p. 28-33. jul./set., 2004.

Recebido em: 29/06/2012

Aceito em: 18/07/2012

OS SUBMARINOS NUCLEARES E O ENRIQUECIMENTO DE URÂNIO

José Augusto Abreu de Moura*

RESUMO

O urânio altamente enriquecido (High-Enrichment Uranium - HEU), por conter mais energia que o de baixo enriquecimento (Low-Enrichment Uranium - LEU), seria o preferencial para a propulsão naval por proporcionar maiores intervalos entre as recargas dos reatores, mas, por se prestar à construção de armas nucleares, é fortemente controlado nos esforços de não-proliferação. Assim, os países utilizam HEU ou LEU nas unidades navais segundo suas conveniências econômicas ou estratégicas, sendo o último a opção brasileira. A dissuasão nuclear, própria ou estendida é a forma preferida dos países desenvolvidos para evitar ataques nucleares, mas os países em desenvolvimento acham que não os sofrerão devido ao alto custo político de tal agressão - o "tabu nuclear", e o reforçam nos fora internacionais. O Tratado de Não-proliferação Nuclear (TNP) consiste no principal instrumento para tal prevenção, mas se baseia na desigualdade de direitos entre os Estados, submetendo os "não-nucle-armente" armados às salvaguardas da AIEA, mas não sendo cumprido pelos "nuclearmente armados", que mantêm grande estoque de artefatos e os otimizam, inclusive para dissuadir países em desenvolvimento, provocando um congelamento de poder. Nesse contexto de extratificação, o Brasil aderiu ao TNP, mas a Índia, além de não fazê-lo, detonou petardos e se declarou unilateralmente Estado "nuclearmente armado", o que lhe trouxe de início alguma reprovação internacional, mas posteriormente, benefícios políticos e estratégicos. Outro instrumento de não-proliferação é o estabelecimento recente de centros de enriquecimento nos principais países, que prestarão esse serviço para os demais, sem transferir tecnologias. Isso reforça o congelamento de poder, mas pode beneficiar o Brasil, que tem condições de autossuficiência no setor e poderá entrar nesse mercado. A estratificação dos Estados pode, no caso de uma ampliação do Conselho de Segurança da ONU, estender-se a ele, colocando os membros não-nuclearmente

Capitão-de-Mar-e-Guerra (Ref.) instrutor da Escola de Guerra Naval, Doutor em Ciência Política pela Universidade Federal Fluminense.

armados em posição subalterna.

Palavras-chave: Urânio, Enriquecimento, não-proliferação, submarinos nucleares, armas nucleares.

ABSTRACT

The High-Enrichment Uranium (HEU), containing more energy than the Low-Enrichment Uranium (LEU), should be the preferential for naval propulsion, as it provides longer intervals between reactors refuelings, but, as it is useful for nuclear weapons construction, it is strongly controlled in the non-proliferation efforts. So, countries uses HEU ou LEU in naval units according theirs economic or strategic conveniences, and the last one is the Brazilian option. The nuclear deterrence, own or extended, is the preferred way of developed countries for avoiding nuclear attacks; but developing countries expect not to suffer such attacks due the high political cost of such an aggression - the "nuclear taboo", and reinforces it in the international fora. The the Non-proliferation Treaty (NPT), consists in the main instrument for such prevention, but it is based on the dissimilarity among the states' rights, submitting the "non-nuclear weapons states" to the AIEA safeguards, but not being accomplished by the "nuclear weapons states", which keep a large stock of artifacts, and optimize them, inclusively to deter developing countries, promoting a power freezing. In this contexto of stratification, Brazil joined to the Treaty, but India, besides not to do it, detonated petards and declared itself unilaterally a "nuclear weapons state", having some international reproach initially, but further, political and strategic benefits. Another non-proliferation instrument is the recent settlement of enrichment centers in the main countries, which will render these services for other states without technology transfer. It reinforces the power freezing, but may be beneficial to Brazil, who has conditions for self-sufficiency in the sector and will can enter in this market. States' stratification may, in the case of an enlargement of the United Nations Security Council, extend to it, putting the "non-nuclear weapons states" in a subordinate position.

Keywords: Uranium, Enrichment, non-proliferation, nuclear submarines, nuclear weapons

INTRODUÇÃO

O Brasil está em vias de iniciar a construção de seu primeiro submarino de propulsão nuclear, um programa que data de fins dos anos 1970, que teve como um dos projetos intermediários a capacitação do Brasil na produção do combustível nuclear a partir do minério de urânio, cujo componente-chave é o enriquecimento desse elemento químico.

Esse processo, contudo, transcende a necessidade de operar submarinos

e usinas nucleares e pode tornar o País membro de um grupo restrito de Estados, mas é cercado de restrições internacionais ligadas aos esforços de não-proliferação das armas nucleares.

O CICLO DO COMBUSTÍVEL NUCLEAR

O requisito básico para um Estado dispor de submarinos nucleares consiste em possuir a capacidade de produzir seu combustível, porque ele não é passível de ser comercializado entre os países, como o combustível para reatores usados em aplicações civis, exceto sob condições políticas muito especiais, como a aliança entre os EUA e o Reino Unido.

O urânio existe na natureza basicamente como dois isótopos, o U235 e o U238, e sua utilização como combustível decorre da fissão (divisão) do átomo do primeiro, uma reação em que há emissão de energia térmica. Ocorre que ele consiste em apenas 0,7% do mineral em estado natural, sendo os outros 99,3% constituídos pelo U238. Por isso, sua utilização como combustível na maioria dos reatores exige o aumento dessa proporção, o que constitui o chamado enriquecimento¹.

Essa é a parte principal do ciclo de produção do combustível nuclear que começa na mineração e termina na confecção das pastilhas de dióxido de urânio (UO₂)² que, posicionadas na extremidade de varetas metálicas, formam os elementos combustíveis que produzem, sob condições controladas, grandes quantidades de calor no núcleo dos reatores.

O processo de enriquecimento utilizado pelo Brasil e vários outros países é o de ultracentrifugação, que consiste em promover a maior concentração das moléculas do U235 em certos volumes de um composto gasoso do urânio, o UF₆ (hexafluoreto de urânio), tirando partido da diferença de massa para a molécula do U238, submetendo esses volumes à centrifugação por meio de elevadas rotações de seus invólucros – as ultracentrífugas – que são dispostas em série e em paralelo, dependendo do grau de enriquecimento e da massa de urânio enriquecido desejados.

O UF₆, contudo, ainda não é produzido no Brasil pelo fato de o consumo atual, com apenas duas usinas, estar abaixo do nível que o

¹ URANIUM, 2012, §1 e 2

² Alguns reatores, como os canadenses (CANDU) e os britânicos (MAGNOX – em fase de desativação) usam urânio natural (sem enriquecimento), sendo que os últimos, que constituem a primeira geração de reatores do Reino Unido, parecem ser os únicos que empregam o urânio puro como elemento combustível, e não o UO₂. (Ver URANIUM, 2012, §5; MAGNOX, 2012; CANDU, 2003; WHAT, 2009)

justificaria³. Assim, o urânio extraído no País sofre um beneficiamento inicial transformando-o num material amarelo conhecido como “yellow cake”, e é enviado para o exterior, onde é convertido em UF₆, e sua maior parte é enriquecida⁴ e re-enviada ao Brasil. A outra parte é enriquecida no Brasil, na INB (Indústrias Nucleares do Brasil), em Resende, RJ, onde o resto do processo é realizado⁵. Nessa fábrica está se implantando a terceira cascata de ultracentrífugas, que permitirá suprir 100% das necessidades de urânio enriquecido da usina Angra 1 e 20% da de Angra 2⁶.

A conversão em UF₆, por sua vez, é tecnologia já dominada pelo Brasil, no caso, pela Marinha, a qual inaugurou em 16 de fevereiro de 2012 uma unidade piloto, a primeira parte de uma instalação que deverá atender a suas necessidades, com capacidade de 40 toneladas por ano. Além dela, prevê-se que, em 2015, entrará em operação a unidade de conversão da INB, que deverá suprir a demanda nacional, com 1500 toneladas anuais⁷, em face das 7 usinas previstas até 2025 como hipótese de trabalho pelo Centro de Gestão de Estudos Estratégicos - CGEE (Angra I, II e III e mais quatro a serem construídas)⁸.

O aumento da capacidade de enriquecimento, contudo, depende do fornecimento de ultracentrífugas pela Marinha à INB, o que vem sendo realizado em taxa abaixo da necessária, problema que está levando o Ministério de Ciência e Tecnologia a prever a construção de uma fábrica de ultracentrífugas⁹.

CONVERSÃO E ENRIQUECIMENTO

Existem instalações para conversão de “yellow cake” em UF₆ em sete países: Canadá (onde esse serviço é prestado ao Brasil), Reino Unido,

³ ESTUDO, 2010, p.46. Segundo dados de 1980 da British Nuclear Fuel Ltd., 1500 toneladas anuais seria o mínimo necessário para justificar a construção de uma planta de conversão, e essa é a necessidade prevista com as usinas programadas para o futuro próximo..

⁴ ESTUDO 2010, p. 36

⁵ ARQUIVO, 2012, p.3§9. As etapas seguintes, de reconversão de UF₆ em dióxido de Urânio em pó e fabricação de pastilhas já são totalmente nacionalizadas, na INB.

⁶ BRASIL, 2011

⁷ ESTUDO, 2010, p. 46; PROGRAMA, 2012

⁸ ESTUDO, 2010, p.4§3

⁹ ARQUIVO, 2012, p. 2§7 a p.3§5

Rússia (a maior delas), França, EUA, China e Brasil. Já o enriquecimento é realizado em um maior número de países: os EUA e a Rússia possuem quatro estabelecimentos cada um; A França, a Alemanha e a China, dois; o Japão, o Holanda, o Reino Unido, o Brasil, o Paquistão e o Irã, um¹⁰. A URENCO, consórcio industrial pertencente à Alemanha, Holanda e Reino Unido, presta esse serviço atualmente ao Brasil, e a INB tem interesse em, no futuro, dispor de um excedente de capacidade para entrar nesse mercado¹¹.

O nível de enriquecimento do urânio é proporcional à energia contida no combustível com ele produzido. A Agência Internacional de Energia Atômica (AIEA) considera dois níveis: o “Low-enrichment uranium” (LEU), em que a concentração de U235 não ultrapassa 20%, e o “High-enrichment uranium” (HEU), onde essa concentração é maior que esse valor, sendo que este último nível contém o “bomb grade” ou “weapons grade”, enriquecimento acima de 90%, considerado necessário para a fabricação das armas nucleares atuais¹².

Cabe notar que quanto maior o grau de enriquecimento, menor é a massa necessária para a construção dos artefatos e que, na realidade, é possível construí-los com urânio enriquecido a graus menores que 90%, mas abaixo de 20% (LEU) é impossível fazê-lo em tamanho prático, e abaixo de 6% é impossível produzir reação explosiva¹³. Deve-se, no entanto, destacar que o esforço necessário para enriquecer o urânio de 20% a 90%, ou mais, é muito pequeno, em relação ao necessário para levá-lo do estado natural a 20%. Essa é a razão porque as centrais de enriquecimento são instalações sensíveis e objeto de rigorosas medidas de controle para fins de não-proliferação¹⁴.

Contendo mais energia, o HEU proporciona muito maior duração das cargas de combustível e, assim, além da fabricação de petardos, o HEU é utilizado principalmente em reatores de pesquisas, de propulsão naval e de veículos espaciais; mas em face da característica acima exposta, as possibilidades vislumbradas de atos terroristas envolvendo seu emprego estão levando a esforços mundiais para a redução de seu uso, desativando os reatores que o utilizam ou convertendo-os para LEU, para a redução de seus estoques e seu rigoroso controle, e para o aumento das possibilidades

¹⁰ URANIUM, 2012, “World Primary Conversion capacity” e “World Enrichment capacity”

¹¹ ESTUDO, 2010, p. 51§2

¹² U. S. DEPARTMENT, 2012; ZIMMERMAN, 2000, p. 25§8

¹³ GLOBAL, 2007, p. 113§5 a p. 114§2 e fig. A.5

¹⁴ URANIUM, 2012, “Enrichment” §7 e gráfico “Uranium enrichment and uses”

dos reatores que usam LEU¹⁵.

O sistema brasileiro de enriquecimento de Urânio e fabricação de elementos combustíveis, incluindo os dos submarinos nucleares restringir-se-á ao LEU.

A PROPULSÃO NUCLEAR NAVAL

A maioria dos reatores de potência civis (usinas termelétricas, p. ex) usa LEU com 3% a 5% de enriquecimento¹⁶, e os usados para propulsão naval deveriam idealmente usar HEU por serem reatores pequenos que devem ter considerável potência e, principalmente, alta durabilidade dos elementos combustíveis para reduzir a frequência das imobilizações para recarga. Isto, contudo, não ocorre sempre, e os países usam o urânio enriquecido segundo suas conveniências e capacidade tecnológica de extrair energia dos elementos combustíveis, observando-se atualmente a tendência de empregarem LEU.

Os submarinos da China usam LEU, supondo-se que sejam enriquecidos a 5% e que suas cargas tenham duração de 10 anos¹⁷.

Os submarinos da Rússia empregam HEU com enriquecimento a 45% nos submarinos atuais (inicialmente era 20%)¹⁸, e suas recargas ocorrem em intervalos de 5 a 10 anos¹⁹.

O Arihant, primeiro submarino da Índia, ora em testes, usa urânio enriquecido a 40%, refletindo o fato de seu reator ser de projeto russo²⁰, não se conhecendo o período de duração previsto de seu primeiro abastecimento nuclear.

Os porta-aviões e submarinos dos EUA empregam HEU, no “bomb-grade”, com 93% de enriquecimento (inicialmente era 97%), e a duração da carga, atualmente, alcança toda a vida útil dos meios, cerca de 50 anos para os porta-aviões e 30 a 40 anos para os submarinos²¹.

¹⁵ HIPPEL, 2004, p. 140, 144§5, p.149§5 a p.151§3

¹⁶ URANIUM, 2012, §6

¹⁷ GLOBAL, 2010, p. 101§3

¹⁸ NUCLEAR, 2012, “Nuclear Propulsion Systems” §2 e 18

¹⁹ HIPPEL, 2004, p. 150§5;

²⁰ BERLIN, 2006, p.81§1

²¹ NUCLEAR, 2012, “Nuclear Propulsion Systems” §2 e 4

A ideia, já lá aventada, de banir o HEU e passar a utilizar LEU, já constou de um estudo que verificou que os submarinos nucleares de ataque (SNA²²) da classe Virgínia, que têm a carga prevista para toda a vida (33 anos), passariam a ter que recarregar os reatores a cada 7,5 anos, enquanto os navios-aeródromos, cuja carga de HEU dura 45 anos, teriam que recarregá-los a cada 10,4 anos. Pode-se imaginar que o impacto dessa medida seria forte na estrutura logística da Marinha, que possui mais de oitenta meios com propulsão nuclear, e em que as recargas implicariam a retirada de serviço de cada um deles por cerca de dois anos²³.

Há também que se pensar no custo. A recarga (com HEU) de reatores de submarinos norte-americanos é dispendiosa. Nos anos 1990 ela foi realizada em alguns dos SNA da classe Los Angeles²⁴, selecionados para se manterem em atividade com a redução de meios consequente do fim da Guerra Fria, a um custo de 100 a 200 milhões de dólares, cada um²⁵.

Os submarinos do Reino Unido empregam urânio de enriquecimento semelhante aos norte-americanos – na verdade, importam-no dos EUA²⁶, e as novas unidades, da classe Astute, tem carga prevista para durar 25 anos²⁷ – toda a vida útil.

A França utiliza LEU. Seus primeiros SNA, da classe Rubis, lançados nos anos 1980 e ainda em operação, são recarregados a cada 7 anos, o Navio-aeródromo Charles de Gaulle também é recarregado a cada 7 ou 8 anos, e o intervalo projetado dos novos SNA que substituirão os Rubis a partir de 2016 (projeto Barracuda) é de 10 anos. Para estes, o nível de enriquecimento é o mesmo dos reatores comerciais, entre 4% e 8%, e seus padrões de segurança são os mesmos dos sistemas civis²⁸. Os franceses desenvolveram um modelo de elemento combustível que lhes permite tirar mais energia do LEU que

²² Os submarinos nucleares possuem dois tipos básicos, os submarinos nucleares de ataque (SNA, ou SSN na literatura em Inglês) e os Submarinos Lançadores de Mísseis Balísticos (SLMB, ou SSBN, na literatura em Inglês), estes últimos usados pelas potências nucleares. Os submarinos nucleares brasileiros serão SNA.

²³ HARVEY, 2010, "Converting Naval Reactors to LEU" §2

²⁴ Os SNA da classe Los Angeles, mais antigos tinham, originalmente, carga prevista para 16 anos.

²⁵ ZIMMERMAN, 2000, p.18§2

²⁶ EA, 2010, "Inventories, Use, Enrichment Levels"§3

²⁷ ASTUTE, 2012, FIG. "The Navy's New Super-Sub"

²⁸ PATTON, 2009, p.37§ 4 a 6; BARRACUDA, 2006; NUCLEAR, 2012, "Nuclear Propulsion Systems"§8

outros países²⁹.

Os franceses projetam seus submarinos para cumprirem seus períodos de manutenção de longa duração, que podem durar mais de um ano, coincidindo com a necessidade de realizar as recargas dos reatores, as quais, ao contrário dos norte-americanos, têm custo pouco relevante (“negligible”) diante desses reparos, pelo menos para os SNA da classe Rubis.³⁰

Esses aspectos, que provavelmente governarão a linha de ação seguida pela Marinha do Brasil, foram apresentados por representantes franceses em uma conferência, em 2008, e retiram dos SNA o estigma de sua conexão com a proliferação das armas nucleares, despertando no analista norte-americano James Patton preocupações pela possível criação de um mercado mundial desses meios, com sua proliferação³¹.

AS ARMAS NUCLEARES.

Existem duas formas básicas pelas quais os Estados esperam não se tornar vítimas de um ataque nuclear por outro Estado: a dissuasão nuclear e a aposta no “tabu nuclear”.

No emprego de armas nucleares, a chave da iniciativa (realização do primeiro ataque) é a perspectiva de anular a resposta nuclear do oponente, mas a chave da dissuasão é a capacidade de resposta, visto que, tanto a interceptação dos vetores, como a proteção dos objetivos contra explosões são consideradas ineficazes³².

Assim, segundo Beaufre³³, a comparação de capacidades nucleares admite quatro situações: a estabilidade absoluta, em que os oponentes crêem que não podem evitar uma resposta inaceitável do oponente, e não tomam a iniciativa; a instabilidade absoluta – em que um dos lados se crê capaz de impedir a resposta do oponente, desde que realize um vigoroso ataque; e a superioridade absoluta (duas situações: a superioridade de um ou a do outro) - um ou outro se acredita tão superior que poderá, em alguns casos,

²⁹ AT SEA, 2010, “Converting Naval Reactors to LEU”§3

³⁰ ZIMMERMAN, 2000, p.26§9

³¹ PATTON, 2009, p. 37§8 e 11

³² Atualmente, a interceptação de alguns vetores tem sido realizada com êxito pelo sistema “Ballistic Missile Defense” (BMD) dos EUA, embora não haja garantia de que, no caso de um ataque, todos os mísseis lançados sejam interceptados.

³³ BEAUFRE, 1966, p. 37§2

ter a iniciativa e vencer, apesar da pequena resposta do oponente.

Países de arsenal nuclear modesto, como a Índia e a China declaram praticar a “política de dissuasão mínima”, ou seja, procuram ter a capacidade de dar uma resposta nuclear que, ainda que não muito grande, seja inaceitável ao provável oponente, mais poderoso, fazendo com que ele não tenha superioridade absoluta, e ambos atinjam a estabilidade absoluta.

A forma considerada mais eficaz de evitar uma situação de instabilidade absoluta, garantindo a capacidade de resposta é o emprego de submarinos lançadores de mísseis balísticos (SLMB) portadores de artefatos nucleares, navegando submersos, em face da virtual impossibilidade de sua localização para destruição em um primeiro ataque.

Quanto ao “tabu nuclear”, as bombas atômicas lançadas contra o Japão em 1945 causaram tamanha comoção, que essas armas passaram a sofrer restrições tais que foram classificados de tabu, ainda por John Foster Dulles, Secretário de Estado (1953-1959) do Presidente Eisenhower, dos EUA. Essa conotação era tão indesejada que o governo norte-americano da época achava conveniente encontrar uma ocasião para empregá-las a fim de quebrar o tabu. Isso nunca aconteceu, ainda que se tenha cogitado de fazê-lo durante a Guerra do Vietnam, pois apenas em condições extremamente graves o custo político de seu emprego as tornaria aceitáveis³⁴.

Assim, o mundo vive até hoje um “tabu nuclear”³⁵, situação em que tais artefatos têm seu emprego restrito à dissuasão, deixando às armas convencionais a implementação da “guerra praticável”³⁶ e suas correspondentes estratégias. Isso não impede, porém, que potências nucleares estejam desenvolvendo permanentemente novas armas, como apontado no tópico seguinte.

Constata-se também que os países desenvolvidos que são não-nuclearmente armados, como a Itália, a Alemanha, o Japão e a Austrália, têm sua segurança apoiada na dissuasão nuclear estendida por uma aliança ou uma potência, no caso, a OTAN e os EUA. Assim, verifica-se que a busca da segurança por meio da estabilidade nuclear é mais crível e eficaz que a exclusiva aposta kantiana no “Tabu Nuclear”, opção única dos países de menor expressão no contexto internacional – enquanto assim se mantiverem.

³⁴ FREEDMAN, 2005, p. 70§2 a p.71§1

³⁵ FREEDMAN, 2005, p.121§1

³⁶ BEAUFRE, 1966, p.29§4 Alusão ao conceito exposto por Beaufre: “A enorme escala de destruição da qual agora nos tornamos capazes, não somente pelo uso das armas nucleares, mas também através das guerras Química e Biológica, todas as três frutos do esforço científico, significam que este tipo de guerra era simplesmente não mais praticável, como meio normal ou excepcional de Política”

AS MEDIDAS CONTRA A PROLIFERAÇÃO NUCLEAR.

O principal instrumento para controlar a proliferação de armas nucleares no sistema internacional é o Tratado de Não-proliferação Nuclear (TNP), de 1968, que divide os Estados em “nuclearmente armados” (“nuclear-weapons state”) e “não-nuclearmente armados” (“non-nuclear-weapons state”), definindo os primeiros como os que tenham fabricado ou detonado um explosivo nuclear antes de 1º de janeiro de 1967. O tratado recebeu a adesão de 189 Estados e de Taiwan, que a ONU considera como território da China, não a tendo recebido apenas de Israel, Paquistão, Índia e Coreia do Norte, todos potências nucleares, embora “não-nuclearmente armados” pelo critério do TNP, sendo que o último havia aderido ao Tratado em 1985, mas se retirou em 2003³⁷.

O primeiro grupo é proibido de transferir, e o segundo, de receber armas nucleares e a tecnologia para produzi-las; o segundo grupo, além disso, é obrigado a aceitar salvaguardas da Agência Internacional de Energia Atômica (AIEA), para verificação do cumprimento das obrigações do Tratado, a fim de impedir que material físsil destinado a fins pacíficos seja usado para a produção de armas; e os Estados dos dois grupos são obrigados a trabalhar visando ao desarmamento nuclear e ao desarmamento geral e completo, sob controle internacional (artigo VI).

O tratado, portanto, se apoia na desigualdade de direitos, procurando congelar a dissimetria do poder nuclear, como forma de reduzir o risco de guerras com seu emprego. Além disso, em 1997 foi emitido um protocolo adicional a seu texto original, ao qual os Estados também podem aderir voluntariamente (embora haja quem considere que os “nuclearmente armados” pressionem os “não-nuclearmente armados” à adesão³⁸), que prevê inspeções a serem realizadas pela AIEA com um aviso prévio de antecedência curtíssima e com amplo acesso pelos inspetores às atividades nucleares realizadas.

Em 1998, a Índia, que havia realizado um teste nuclear experimental em 1974, testou armas nucleares efetivas e se declarou unilateralmente um “estado nuclearmente armado”, apesar de não ser signatária do TNP. Após alguns anos de alguma reprovação dos EUA e da comunidade internacional, o país assinou, em 2005, o “Pacto Nuclear” com o Governo Bush, o qual lhe reconhece aquela condição como fosse membro do Tratado, recebendo, inclusive, o direito de adquirir tecnologia e material nuclear

³⁷ REPUBLIC OF KOREA, 2006, p.269, “Member States”

³⁸ GODOY; COSCELLI, 2012, “Protocolo Adicional”

norte-americano, o que o Tratado proíbe explicitamente a não-signatários.³⁹

Também em 1998 (em 18 de setembro), o Brasil aderiu ao tratado, apesar de já se ter autolimitado por um impedimento constitucional à fabricação e presença no território nacional de armas nucleares, e de já haver aderido, em 1994, ao Tratado de Tlatelolco, que as proscrive na América Latina⁴⁰. Quanto ao protocolo adicional do TNP, a Estratégia Nacional de Defesa (END), de 2008, declara explicitamente que o Brasil não aderirá, pois ele amplia as restrições, sem que as potências nucleares avancem no seu próprio desarmamento nuclear⁴¹.

Quanto a esse desarmamento, um estudo francês considera que a única renúncia ao poder nuclear até hoje ocorrido (o da África do Sul) deveu-se a um contexto nacional e Geopolítico muito particular, e que a arma nuclear permanecerá como um dado estruturante do sistema internacional pelo futuro previsível, ao qual nenhum dos possuidores pretende renunciar. Haverá reduções de número pelo fato de a tensão atual ser menor que a da Guerra Fria, mas as armas serão mantidas, porque, pelo terror que inspiram, mesmo aos EUA, tornam a dissuasão nuclear insubstituível para a segurança nacional.

O estudo aponta, inclusive, como vantagem política do poder nuclear francês, o fato de, em um Conselho de Segurança da ONU eventualmente reformado, esse país ter maior peso que os dos novos membros, não nucleares, observação que este autor generaliza para os outros membros nucleares, como uma expectativa de estratificação daquele conselho em favor dos atuais membros, mesmo após a reforma pleiteada por alguns países⁴².

Verifica-se, além disso, no “Global Fissile Material Report 2011”, publicado pelo “International Panel on Fissile Materials”, grupo formado em 2006 por especialistas em controle de armas e não-proliferação de 16 países dos dois grupos acima citados, que, apesar do prescrito no artigo VI do TNP, todos os Estados “nuclearmente armados” “estão modernizando seus arsenais e, em alguns casos, construindo novas infraestruturas de produção de armas”⁴³.

Cumprido notar que a dissuasão de outros países desenvolvidos não é

³⁹ MOHAN, 2006, p.77§3 a p.79§1; KUNDU, 2004, p. 9 e 10; TRATADO, 2012, artigo I

⁴⁰ SILVA, 2010, p. 167§1

⁴¹ BRASIL, 2008, p. 25 d)

⁴² PICARD, 2006, p. 9 a 13

⁴³ GLOBAL, 2011, p.1§1 e p.2§4

o propósito exclusivo dessa modernização. A França, por exemplo, busca dissuadir países em desenvolvimento (nominalmente Líbia, Egito, Síria, Israel, Arábia Saudita, Iraque, Irã, Paquistão, Índia e Coreia do Norte)⁴⁴, alegando que eles possuirão em breve mísseis estratégicos e armas de destruição em massa, com os quais ameaçarão a Europa, raciocínio que se fundamenta na motivação de que servem de exemplo a Coreia do Norte, que possui e pode estar aperfeiçoando tal forma de dissuasão, e o Irã, que pode estar envidando esforços para obtê-la.

No caso do Brasil, como o País não possui qualquer aliança militar, bilateral ou multilateral com potências nucleares que lhe provejam dissuasão estendida, os impedimentos constitucional e internacionais da posse de armas nucleares significam a dispensa dessa dissuasão, presumivelmente por considerá-la desnecessária, e a aposta, presente e futura, no “tabu nuclear”.

Os países “nuclearmente armados” possuem, ao que se estima, mais de 19.000 armas⁴⁵, das quais cerca de 4000 delas com o desmantelamento previsto, do que resulta a sobra nada animadora de 15.000 artefatos.

Com respeito ao material físsil existente no planeta, cabe observar que, sem prejuízo da dissimetria já citada, os países “nuclearmente armados” deixaram, há muito tempo, de fabricar HEU, mas seus estoques são suficientes para quase 60.000 bombas do tipo usado em Hiroshima. Os maiores possuidores, Rússia e EUA, estão reduzindo o enriquecimento de lotes desse material⁴⁶ provenientes de seus estoques e das armas desmanteladas, para utilizá-los como combustível de reatores, mas a Índia e o Paquistão continuam a fabricá-lo para propulsão naval e produção de armas. A Coreia do Norte tem instalações de enriquecimento e detonou uma bomba em 2006, mas não se sabe se continua produzindo HEU. Quanto a Israel, também não se sabe se o está produzindo, apesar de se saber que tem essa capacidade e que possui armas nucleares⁴⁷.

Quanto ao plutônio, outro ingrediente de armas nucleares derivado do urânio, os cinco Estados “nuclearmente armados” deixaram de produzi-lo há décadas para armas, embora exista um estoque, e o material continue a ser

⁴⁴ JACOB, 2008, p.14§1 e 2; PICARD, 2006, p.12§2

⁴⁵ GLOBAL, 2011, p. 4, tabela 1. O número não inclui os países que não detonaram bombas antes de 1º/01/1967 (portanto “não-nuclearmente armados” - Israel, Paquistão, Índia e Coreia do Norte), que possuem um arsenal estimado entre 270 e 415 armas.

⁴⁶ fazendo o “down blending”

⁴⁷ GLOBAL, 2011, p.3§2

produzido como consequência do processo de re-enriquecimento, realizado por alguns, do combustível nuclear já utilizado. Sabe-se, porém que a Índia, Paquistão e talvez Israel continuam a fabricá-lo para a produção de armas⁴⁸.

Há, também, movimentos iniciados por propostas da AIEA e da Rússia, em conexão com a “Parceria Global de Energia Nuclear” (“Global Nuclear Energy Partnership” - GNEP)⁴⁹, grupo de países (em abril de 2012 eram 31) liderada pelos EUA, no sentido de restringir a capacidade de enriquecer Urânio a uns poucos centros mundiais, sob o controle da AIEA e que só produziriam LEU sem fornecer qualquer tecnologia. A ideia, parcialmente motivada pelo interesse na não-proliferação, seria reduzir a possibilidade de enriquecer urânio sem controle, mas traduz o interesse comercial de manter um oligopólio da prestação desse serviço e reafirma a desigualdade de direitos.

A primeira dessas instalações é o “Centro Internacional de Enriquecimento de Urânio”, em Angarsk, na Rússia, que foi inscrito por esse país, em 2007, para implementação das salvaguardas da AIEA⁵⁰.

O Brasil, além da intenção de dispor de submarinos de propulsão nuclear, o que implica a necessidade estratégica de ser independente quanto à produção de seu combustível, só tem motivos para aderir a tal linha de ação se for para sediar um dos tais centros de produção de combustível, pois possui a sétima reserva mundial de Urânio (com apenas um terço do território nacional prospectado) e, como exposto no tópico 1, detém a tecnologia do ciclo completo desse combustível, e está em vias de prontificar a estrutura para implementá-la⁵¹.

Além disso, as condições brasileiras parecem promissoras. A INB será a única fabricante de combustível nuclear no mundo que concentrará, num mesmo local, o enriquecimento do urânio e a fabricação dos elementos combustíveis⁵², aspecto que aumenta grandemente a eficiência e reduz o custo dos processos.

⁴⁸ GLOBAL, 2011, p.3§4 a 6.

⁴⁹ INTERNATIONAL, 2012. A GNEP, agora denominada International Framework for Nuclear Energy Cooperation (IFNEC) é uma parceria iniciada pelos EUA em 2006 que congrega países preocupados com a segurança das instalações nucleares e com a não-proliferação.

⁵⁰ URANIUM, 2012, “International Enrichment Centres, Multilateral approaches”

⁵¹ ESTUDO, 2010, p. 40§1 e 2 e tabela 5, p. 46

⁵² BRASIL, 2011, “Enriquecimento de Urânio” §5

CONCLUSÃO

Verifica-se que os trabalhos para dotar o Brasil de submarinos de propulsão nuclear, antes de brindá-lo com a disponibilidade desses meios de guerra, estão proporcionando grandes avanços ao País nas áreas tecnológica e econômica, antevendo-se, inclusive, a entrada do País no restrito mercado internacional de enriquecimento de urânio.

Vê-se também que os esforços de não-proliferação nuclear estão impactando nas aplicações da energia nuclear, forçando o emprego progressivo do LEU, mesmo em aplicações em que o HEU seria mais conveniente. O uso do LEU desvincula a posse de submarinos de propulsão nuclear das armas nucleares, ensejando a posse desses meios por países “não-nuclearmente armados”, como o Brasil, e acarretando temores nos países desenvolvidos quanto a sua proliferação⁵³.

O TNP vem atendendo bem ao primeiro de seus propósitos estatuídos – evitar guerras nucleares entre potências nucleares, mas não há qualquer indício de que venha a atender ao segundo – o desarmamento nuclear. Antes, está aprofundando a estratificação do sistema internacional entre os Estados desenvolvidos, que se protegem por meio da dissuasão nuclear, própria ou estendida, e os demais Estados, que devem depender do “tabu nuclear” e contribuir para ele, evitando tornar-se de alguma forma ameaçadores ao status quo, pois também constituem alvos dos artefatos dos primeiros.

Em 1998, Índia e Brasil tomaram rumos opostos. A primeira lançou uma ousada cartada tornando-se potência nuclear num teatro de grande importância para o Ocidente, o Oceano Índico, que contém as principais fontes globais de petróleo, e sendo rival do principal oponente dos EUA, a China, o que resultou na ascensão ao primeiro nível do TNP. O Brasil, por sua vez, sem ter tal importância estratégica, assumiu seu lugar no segundo, aderindo ao Tratado como “país não-nuclearmente armado”.

Assim, no plano estratégico, o Brasil não dispõe de dissuasão nuclear própria, e sua tradição de política externa e de defesa não contempla alianças permanentes, não dispondo, portanto, de dissuasão estendida. Aposta sua segurança no “tabu nuclear”, apesar de ser o único membro do “BRIC” a fazê-lo e de ter aumentado consideravelmente seus ativos a defender com o expressivo crescimento econômico recente, representados pelas infraestruturas econômica e populacional em terra e no mar.

No plano político, essa condição poderá levá-lo a uma posição

⁵³ PATTON, 2009, p. 37§8 e 11

subalterna como membro permanente num Conselho de Segurança da ONU reformado, mas também estratificado entre membros nucleares e não-nucleares, como antevisto pelo estudo de Picard⁵⁴, uma situação oposta à da Índia, que também pleiteia um assento permanente, tendo, inclusive, apoio dos EUA⁵⁵.

REFERÊNCIAS

BRASIL. Ministério da Ciência e Tecnologia. **Expandir e implantar, em escala capaz de suprir a demanda nacional, o ciclo completo para produção do combustível nuclear**. Programa 2059-Política Nuclear, Brasília, Disponível em: <<http://sigmct.mct.gov.br/index.php/content/view/657.html>>. Acesso em: 27 mar. 2012.

ASTUTE Class. **Navy Matters**, [2011?]. Disponível em: <<http://navy-matters.beedall.com/astute.htm>>. Acesso em: 30 mar. 2012.

AT SEA Over Naval HEU: Expanding Interest in Nuclear Propulsion Poses **Proliferation Challenges**. NTI, 2010. Disponível em: <<http://www.nti.org/analysis/articles/expanding-nuclear-propulsion-challenges/>>. Acesso em: 30 mar. 2012.

BARRACUDA Nuclear powered attack submarines. **Defense Update**, 22 dez. 2006. Disponível em: <http://www.defense-update.com/newscast/1206/news/221206_barracuda.htm>. Acesso em: 01 maio 2008.

BERLIN, Donald L. India and The Indian Ocean. **Naval War College Review**, Spring 2006. Disponível em: <http://findarticles.com/p/articles/mi_m0JIW/is_2_59/ai_n16689838/>. Acesso em: 28 maio 2010.

BRASIL inaugura nova cascata de enriquecimento de urânio. **Inovação Tecnológica**, 05 jan. 2011. Disponível em: <<http://www.inovacaotecnologica.com.br/noticias/noticia.php?artigo=cascata-enriquecimento-uranio&id=020175110105>>. Acesso em: 23 mar. 2012.

BRASIL. Decreto nº 6703 de 18 de dezembro de 2008. Aprova a Estratégia Nacional de Defesa, e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 19 dez. 2008. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2008/Decreto/D6703.htm>. Acesso em: 18 abr. 2010.

CHINA. In: **GLOBAL Fissile Material Report 2010**. International Panel on Fissile Materials, 2010. Disponível em <<http://belfercenter.ksg.harvard.edu/files/Hui-Zhang-China-Chapter-Global-Fissile-Materials-Report.pdf>>. Acesso em: 31 mar. 2012.

⁵⁴ PICARD, 2006, p.12§8

⁵⁵ SIDNER;SIDNER, 2010

ESTADOS UNIDOS. Department of Energy. **Argonne National Laboratory**. Glossary/Acronyms. Disponível em: <<http://web.ead.anl.gov/uranium/glossacro/index.cfm?init=B>>. Acesso em: 30 mar. 2012.

ESTUDO da Cadeia de Suprimento do Programa Nuclear Brasileiro: Relatório Parcial. Centro de Gestão e Estudos Estratégicos, Brasília, Novembro de 2010. Disponível em <<http://www.cnen.gov.br/acnen/pnb/Rel-Parcial-CicloCombustivel.pdf>>. Acesso em: 29 mar.2012.4

GLOBAL Fissile Material Report 2007: nuclear weapon and fissile material stockpiles and production. International Panel on Fissile Materials, 2007. Disponível em: <<http://fissilematerials.org/library/gfmr07.pdf>>. Acesso em: 20 abr. 2012.

GLOBAL Fissile Material Report 2011: nuclear weapon and fissile material stockpiles and production. International Panel on Fissile Materials, 2011. Disponível em: <<http://fissilematerials.org/library/gfmr11.pdf>>. Acesso em 20/04/2012.

HARVEY, Cole J. At Sea Over Naval HEU: expanding interest in nuclear propulsion poses proliferation challenges. **NTI**, 29 nov. 2010. Seção Analysis. Disponível em: <<http://www.nti.org/analysis/articles/expanding-nuclear-propulsion-challenges/>>. Acesso em: 05 maio 2012.

HIPPEL, Frank von. A Comprehensive Approach to Elimination of Highly-Enriched-Uranium From All Nuclear-Reactor Fuel Cycles. **Science and Global Security**, Princeton, NJ, v. 12, n. 3, p.137-164, 2004. Disponível em: <http://www.princeton.edu/sgs/faculty-staff/frank-von-hippel/von_Hippel_SGS_137-164_1.pdf>. Acesso em: 01 abr. 2012.

International Framework for Nuclear Energy Cooperation (formerly Global Nuclear Energy Partnership). **World Nuclear Association**, London, apr. 2012. Disponível em: <http://www.world-nuclear.org/info/inf117_gnep.html>. Acesso em: 03 maio 2012.

JACOB, Odile. **The French White Paper on Defence and National Security**. Paris, 2008. Disponível em: <<http://www.cfr.org/france/french-white-paper-defence-national-security/p16615>>. Acesso em: 10 fev. 2011.

KUNDU, Apurba. **India's National Security under the BJP/NDA: "strong at home, engaged abroad"**. Brussels: European Institute for Asian Studies (EIAS), 2004. Disponível em: <<http://www.eias.org/publications/briefing/2004/kunduindia2.pdf>>. Acesso em: 06 mar. 2012.

MOHAN, C. Raja. A Índia e o Equilíbrio de Poder. **Política Externa**, São Paulo, v.15, n. 2, p. 71-81, set./nov. 2006.

NO BRASIL, 99% do urânio é usado para gerar eletricidade; saiba mais. **Globo.com.**, Rio de Janeiro, 18 maio 2010. Seção Ciência e Saúde. Disponível em: <<http://>

g1.globo.com/ciencia-e-saude/noticia/2010/05/no-brasil-99-do-uranio-e-usado-para-gerar-eletricidade-saiba-mais.html>. Acesso em: 29 mar. 2012.

NUCLEAR Powered Ships. **World Nuclear Association**, London, jun. 2012. Disponível em: <<http://www.world-nuclear.org/info/inf34.html>>. Acesso em: 27 mar. 2012.

PATTON, James. **AIP-What It Is and What It Isn't**. Naval Forces, III, 2009. p. 32-37.

PICARD, Michel. **La propulsion nucléaire: un savoir-faire indispensable à la souveraineté nationale**. Paris: Recherches & Documents. Fondation pour la Recherche Stratégique, 2006. Disponível em: <http://www.frstrategie.org/barreFRS/publications/rd/RD_20060630.pdf>. Acesso em: 20 jan. 2012.

PROGRAMA Nuclear da Marinha representa um marco no enriquecimento de urânio no Brasil. **DefesaNet**, Brasília, 14 mar. 2012. Disponível em: <<http://www.defesenet.com.br/naval/noticia/5151/Programa-Nuclear-da-Marinha-representa-um-marco-no-enriquecimento-de-uranio-no-Brasil>>. Acesso em: 23 mar. 2012.

REPUBLIC OF KOREA. Ministry of Defense. **Defense White Paper**, 2006. Disponível em: <http://merln.ndu.edu/whitepapers/SouthKorea_English2006.pdf>. Acesso em: 15 mar. 2011.

SILVA, Marcos V. M. da. POLÍTICA EXTERNA, SEGURANÇA E DEFESA NOS GOVERNOS LULA E CARDOSO. **Revista Debates**, Porto Alegre, v. 4, n.2, p.159-177, jul./dez. 2010. Disponível em: <<http://seer.ufrgs.br/debates/article/download/12370/>>. Acesso em: 04 maio 2012.

TRATADO sobre a Não-Proliferação de Armas Nucleares. Disponível em: <<http://www.cnen.gov.br/Doc/pdf/Tratados/TRAT0001.pdf>>. Acesso em: 20 abr. 2012.

URANIUM Enrichment. **World-Nuclear**, 2012. Disponível em: <<http://www.world-nuclear.org/info/inf28.html>>. Acesso em: 25 mar. 2012.

ZIMMERMAN, Stan. **Submarine Technology for the 21st Century**. Canadá: Trafford Publishing, 2000.

Recebido em: 14/06/2012

Aceito em: 18/07/2012

A ESTRATÉGIA NAVAL BRASILEIRA NO CONTEXTO DA POLÍTICA EXTERIOR DO BRASIL¹

Camila Cristina Ribeiro Luis*

RESUMO

O Brasil, além de ser um país continental, é um país marítimo, cuja regionalidade abrange, além da América do Sul, os países da costa oeste da África. No que concerne aos objetivos da Política Exterior brasileira de manutenção da soberania e integridade territorial, contribuição para estabilidade regional e inserção internacional, a postura política do Brasil orienta-se por uma dupla ação: a expressão da Diplomacia e da Defesa. A expressão da Diplomacia consiste na ação diplomática como instrumento para promover a cooperação e a solução de conflitos. Já a Defesa possui a função de evitar o conflito armado por meio da dissuasão, ou ter capacidade de reagir, caso ocorra agressão militar ao Brasil. Tendo em vista a projeção atlântica do território brasileiro, o presente artigo tem como objetivo analisar e debater a Política Exterior brasileira desenvolvida no âmbito do Atlântico Sul, considerando ambas as expressões da política externa: a Defesa e a Diplomacia.

Palavras-chave: Brasil, Atlântico Sul, Diplomacia, Defesa, Segurança Regional.

ABSTRACT

Brazil, besides being a continental country, is a maritime country, which regionalism covers South America and the countries of the west coast of Africa. Given the objectives of the Brazilian Foreign Policy of maintaining the sovereignty and territorial integrity, contribution to regional stability and international integration, the political action of Brazil is guided by the expression of Diplomacy and Defense. The expression of diplomacy consists of

* Mestranda em Relações Internacionais Programa "San Tiago Dantas" NESP/UNICAMP/PUC-SP.

¹ A primeira versão deste trabalho foi apresentada no I Simpósio do Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais da Universidade Estadual do Rio de Janeiro (UERJ) e publicada nos Anais do evento em formato de CD.

diplomatic action as an instrument to promote cooperation and conflict resolution. The expression of Defense has the function of preventing armed conflict through deterrence, or it has the ability to react in a military aggression against Brazil. Considering the Atlantic projection of Brazil, this article aims to analyze and discuss the Brazilian Foreign Policy develop in the South Atlantic Region, considering both expressions of foreign policy: defense and diplomacy.

Keywords: Brazil, South Atlantic, Diplomacy, Defense, Regional Security.

INTRODUÇÃO

Karl Von Clausewitz, no clássico "Da Guerra", ao analisar o fenômeno bélico nas relações internacionais, afirma que a guerra consiste em um ato de violência com a finalidade de desarmar o adversário e submetê-lo a vontade do vencedor. Assim, o objetivo na guerra não se resume à vitória militar sobre as forças adversárias, mas sim em desarmar o inimigo, de forma a colocá-lo em uma situação mais desvantajosa do que o sacrifício exigido pelo oponente. Dessa forma, conclui Clausewitz, a guerra é a continuação da política por outros meios, ou seja, uma dialética de vontades (CLASEUWITZ, cap.1). Mais que isso, Raymond Aron afirma que a guerra é um instrumento da política e, portanto, consiste em um diálogo. Retomando o pensamento de Clausewitz, Aron estabelece também a ação da Diplomacia em conjunto com a Estratégia na consecução dos objetivos políticos dos Estados (ARON, 2002, p. 72-73).

O soldado e o diplomata representam e estabelecem os canais de diálogo pelos quais as unidades políticas promovem seus interesses. Na paz, prevalece a Diplomacia, isto é, a condução do intercâmbio com outras unidades políticas, ou a arte de convencer sem usar a força. Na guerra, os Estados utilizam a Estratégia, ou seja, a arte de impor-se pelos meios militares. A estratégia, portanto, limita-se à guerra e, como afirma Liddell Hart (2005, p. 406), consiste na arte de distribuir e aplicar os meios militares para atingir os fins da política. Entretanto, a Estratégia e a Diplomacia não são expressões excludentes, pois o intercâmbio entre as nações é contínuo. Em tempo de paz, a política se utiliza de meios diplomáticos, sem excluir o recurso às armas, pelo menos a título de ameaça. Durante a guerra, a política não afasta a diplomacia. Assim, a diplomacia e a estratégia não passam de modalidades complementares do diálogo político. Ora predomina uma, ora outra, sem que jamais uma se retire inteiramente (ARON, 2002, p. 91).

Neste sentido, a política determina os objetivos da ação externa e estabelece os meios pelos quais serão atingidos os fins políticos, seja empregando a expressão da diplomacia ou da estratégia que, em

conjunto, conformam o campo da Grande Estratégia (HART, 2005, p. 406). Considerando, assim, a unidade da política, o presente artigo tem como objetivo analisar a Política Externa do Brasil na vertente atlântica da projeção geopolítica brasileira a partir dos elementos apresentados por Clausewitz e Aron no conjunto de ambas gramáticas: antagonismo e complementaridade.

No desenvolvimento da análise, são considerados como principais fontes a Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, a Política de Defesa Nacional de 2005 e a Estratégia Nacional de Defesa de 2008, além de discursos e documentos complementares que transcorrem sobre a ação externa brasileira para o espaço político do Atlântico Sul. Assim, em um primeiro momento, é contextualizada e discutida a Política Exterior Brasileira considerando a configuração política do entorno regional brasileiro. Em seguida, é analisada a execução da Política Externa brasileira, efetuada pela expressão da Diplomacia e da Defesa, conformando a Grande Estratégia do Brasil. E, por fim, são levantados os elementos que configuram a ação estratégica brasileira para o Atlântico Sul em conjunto com a ação diplomática, verificando se ambas gramáticas colaboram para a consecução dos objetivos da Política Externa do Brasil na região sul-atlântica.

POLÍTICA EXTERIOR BRASILEIRA E O CONTEXTO INTERNACIONAL

O contexto político brasileiro corresponde à configuração política do Sistema Internacional de Estados, no qual o Brasil projeta sua inserção, sendo enfatizado o entorno regional, onde a dinâmica política e as possíveis tensões existentes influenciam diretamente a Política Externa brasileira. Neste cenário, a inserção da unidade política e o seu respectivo comportamento, em relação às demais, baseiam-se na expectativa do papel desempenhado pelo Estado em questão. Tal papel, por um lado, reflete características sócio-políticas construídas pelos diversos atores da sociedade ao longo do processo histórico e, por outro, é influenciado pelo contexto internacional vivenciado no momento da formulação de ações políticas. Neste sentido, a Política Externa, expressada em ações diplomáticas e estratégicas, designa uma interpretação do ambiente internacional, fundamentada também em características histórico-sociais e geográficas da unidade política.

Assim, no plano internacional a identidade é definida como conjunto de circunstância e predicados que diferenciam as percepções e os interesses de um determinado Estado, enquanto ator no sistema mundial, daqueles que caracterizam os demais Estados (LAFER, 2004, p. 17). Tais interesses podem ser construídos a partir de alguns fatores como a localização geográfica, a

experiência histórica, o código da língua e da cultura e a posição relativa no sistema internacional.

No que se refere ao Brasil, dentre os principais fatores que contribuem na formulação da identidade e interesses brasileiros, podem ser destacados: o dado geográfico da América do Sul, que conferiu menor proximidade, desde a independência em 1822, dos focos de tensão no cenário internacional; a escala continental; o relacionamento com muitos países vizinhos; a unidade lingüística; e o fato de situar-se na periferia do sistema internacional. Deste modo, o Brasil não está inserido no centro de decisões da política internacional que resulta em um esforço da Política Externa para alçar o Brasil a uma posição de maior proeminência no jogo político mundial (LAFER, 2004, p. 20).

Neste sentido, a Política Externa Brasileira, considerando os principais fatores de formação do Brasil, tem como objetivo além de garantir a independência e soberania, contribuir para manter a paz e a estabilidade no entorno regional brasileiro de modo a buscar uma posição de maior influência no processo decisório da política internacional. O modo como estes objetivos serão alcançados varia conforme a orientação política dos governos, mas a formulação de tais interesses da Política Externa não tem sido alterada desde a consolidação do Estado e do espaço territorial brasileiro devido, em grande medida, à institucionalização da Diplomacia no âmbito do Ministério das Relações Exteriores.

A politização do órgão burocrático responsável pela execução da Política Externa por meio da Diplomacia permitiu agregar princípios e valores à expressão diplomática, de modo a tornar tais elementos inerentes a sua conduta. A esse respeito, Maria Regina Soares de Lima ressalta que, assim como os ministros militares, que também detém o controle interno sobre a carreira militar, o Ministério das Relações Exteriores se diferencia das demais agências do Estado devido a sua profissionalização:

Tal recurso institucional deu a seus membros uma forte identidade organizacional, alimentada pela permanência no tempo desta agência do Estado, capaz de desenvolver uma perspectiva estratégica no sentido de focalizar em longo prazo, servindo antes aos interesses nacionais de natureza mais permanente do que aos interesses eventuais de governos específicos (LIMA, 1994, p. 33-34).

Assim, no processo de formulação da Política Externa brasileira a ação constante do órgão burocrático da Diplomacia contribuiu para formar o acumulado histórico da Política Externa e da identidade internacional do Brasil que, em última instância, confunde-se com a própria ação da

Diplomacia. Desta forma, as diretrizes diplomáticas de cooperação, não-confrontação, negociação e resolução pacífica de conflitos e zelo pela soberania, construídas durante a formação e profissionalização do corpo diplomático, para o qual muito contribuiu a direção imposta por Rio Branco, foram incorporadas à Política Externa como traços gerais do papel do Brasil na sociedade internacional.

Embora a Política Externa seja uma política pública a ser elaborada pela sociedade por meio dos governos instituídos, no Brasil, a expressão da Diplomacia, representada pelo Ministério das Relações Exteriores, é o órgão que atribuiu significado à Política Externa brasileira. As razões para tal fato encontram-se não apenas nas características da burocracia, mas principalmente no presidencialismo brasileiro cujo parâmetro que regula os graus de liberdade ou autonomia relativa da diplomacia é a autorização presidencial, seja por omissão ou delegação de poder ou por afinidade de pontos de vista (LIMA, 1994, p.32-33).

Como consequência, o pensamento geopolítico, elaborado primordialmente pela Escola Superior de Guerra durante o pós Segunda Guerra Mundial, que visava inserir o Brasil plenamente no campo de influência ocidental sob orientação dos Estados Unidos, e as formulações estratégicas dos militares sobre questões de segurança tiveram pouca repercussão sobre a Política Externa. O pensamento precursor da Escola Superior de Guerra, vinculado a segurança coletiva e a geopolítica regional, não prevalecia sobre o processo decisório em política externa (CERVO, 2008, p. 133).

As diretrizes da Política Externa, contudo, definem os objetivos que direcionam as ações que visam à consecução da política. Raymond Aron ressalta que em um ambiente no qual predomina anarquia, isto é, a ausência de um governo central capaz de impor um determinado padrão de comportamento às unidades políticas, o principal objetivo da Política Externa de qualquer Estado é garantir a segurança.²

A segurança pode ser compreendida como um estado ou condição em que se estabelece a nação e está a cargo do Estado e de todas as suas forças disponíveis. Considerando que a segurança é um estado, sua definição está fundamentada na percepção e interpretação de sinais que são reconhecidos pelo

²ARON, R. Paz e Guerra entre as Nações. São Paulo: UnB, 2002. Aron afirma que o principal objetivo da política Externa é garantir a segurança, uma vez que em um mundo anárquico as unidades políticas somente podem contar consigo mesmas para sobreviver. Contudo Aron reconhece que existem outros objetivos pelos quais a unidade política aceita o risco de desaparecer: serem temidas, admiradas e respeitadas. Ou seja, impor sua vontade, influenciar o destino da humanidade e da civilização. p. 129.

Estado em questão enquanto ameaçadores para sua integridade e sobrevivência.

Para que tais objetivos visando à segurança sejam implementados no arcabouço das interações regionais e globais, Aron afirma que existem dois principais meios, que, ao mesmo tempo se antagonizam e se complementam: a Defesa ou Estratégia e a Diplomacia. A Defesa pode ser entendida como um conjunto de meios e ações que compõem a segurança nacional e está a cargo das Forças Armadas (CERVO, 2008, p. 119). É o conjunto destes elementos que constituem o poder nacional, atuando na defesa dos interesses nacionais:

Tanto a estratégia quanto a diplomacia estão subordinadas à política, isto é, a concepção que a coletividade, ou aqueles que assumem a responsabilidade pela vida coletiva, fazem do interesse nacional. Em tempo de paz, a política se utiliza de meios diplomáticos, sem excluir o recurso às armas, pelo menos a título de ameaça. Durante a guerra, a política não afasta a diplomacia, que continua a conduzir o relacionamento com os aliados e os neutros (...). Neste sentido, a diplomacia pode ser definida como a arte de convencer sem usar a força, e a estratégia como a arte de vencer de um modo mais direto. Mas impor-se também é uma forma de convencer. (...). O Estado que adquire uma reputação de equidade e moderação tem maior probabilidade de alcançar seus objetivos sem precisar para isto da vitória militar (ARON, 2002, p. 72-73).

Considerando a formulação da Política Exterior do Brasil, que projeta as ações políticas brasileiras na sociedade internacional, a Constituição Federal de 1988, enuncia que o Brasil rege suas relações internacionais pelos princípios de independência nacional, não-intervenção, autodeterminação dos povos, defesa da paz e da solução pacífica de conflitos (BRASIL, 1988). Em consonância com o princípio de independência, a Política de Defesa Nacional de 2005 aponta como principal objetivo brasileiro manter a soberania, compreendida como preservação do patrimônio e da integridade territorial, bem como das instituições nacionais. Em segundo plano, verifica-se o objetivo de contribuir para a manutenção da paz e da segurança internacionais e a promoção da estabilidade regional. E, por fim, o documento salienta também como objetivo mitigar a condição periférica do Brasil, alcançando um lugar de maior proeminência no concerto das nações e de maior inserção em processos decisórios internacionais (BRASIL, 2005).

A consecução dos objetivos da Política Exterior brasileira, entretanto, depara-se com um contexto internacional complexo. Por um lado, o fim da bipolaridade, apesar de significar a preponderância militar dos Estados Unidos, possibilitou a ascensão de um período de transição para uma ordem multipolar, caracterizada por um desenvolvimento mais acentuado dos regionalismos, refletidos principalmente nos blocos de integração regional. O crescimento dos regionalismos permitiu que as crises locais, anteriormente acirradas pela introdução dos interesses das superpotências, focalizassem soluções próprias a partir das características políticas e históricas da região,

aumentando a participação autônoma de países que antes estavam atrelados a uma das coalizões do mundo bipolar. Por outro lado, a dinâmica da ordem multipolar reduziu o grau de previsibilidade das relações internacionais (NYE, 2002).

Deste modo, o contexto global e, por conseguinte, os desafios políticos para inserção do Brasil na atual dinâmica da política internacional configuram-se, em primeiro plano, pela hegemonia político-militar dos Estados Unidos, que se acentua de forma mais proeminente no continente americano. À dissipação, ainda que ilusória, de ameaças relacionadas à integridade territorial advindas da dinâmica de alianças do sistema bipolar, somou-se a globalização econômica que acentuou as diferenças entre os países desenvolvidos e aqueles ainda em vias de desenvolvimento. Ademais, os confrontos nacionalistas, étnicos e religiosos que se seguiram na década de 1990, a instabilidade política na região do Oriente Médio, a intensificação do narcotráfico e os ataques terroristas tornaram difusa a percepção das ameaças.

Neste contexto, algumas das questões que podem ameaçar a soberania e a integridade territorial brasileira decorrem das chamadas “novas ameaças” que, no âmbito hemisférico, resultou na Declaração sobre Segurança nas Américas de 2003 e no conceito de “segurança multidimensional” elaborada em âmbito da Organização dos Estados Americanos (OEA). Dentre estas “novas ameaças”, foram identificadas: o terrorismo; o crime organizado transnacional e o problema mundial das drogas; a corrupção; a lavagem de ativos; o tráfico ilícito de armas; a pobreza extrema; os desastres naturais e os de origem humana; o HIV/AIDS e outras doenças; o tráfico de seres humanos; os ataques à segurança cibernética; a possibilidade de que surja um dano em caso de acidente ou incidente durante o transporte marítimo de materiais potencialmente perigosos, incluindo o petróleo, material radiativo e resíduos tóxicos; a possibilidade do acesso, posse e uso de armas de destruição em massa e seus sistemas vetores por terroristas (OEA, 2002).

No entanto, ao ser atribuído às “novas ameaças” o tratamento de questões de segurança, corre-se o risco de incorrer na securitização de tais questões. A securitização permite que sejam empregadas em relação às ameaças medidas excepcionais ou ações emergenciais, legitimando intervenções militares, o uso da força e atividades que em outros contextos seriam ilegais (BUZAN, 1997, p. 14). Assim, na América Latina, “as novas ameaças” internacionais podem ser evocadas para justificar potenciais intervenções externas, devido à existência de locais onde predomina instabilidade política, econômica e social, ou possua vulnerabilidade a desastres naturais. Em última instância, portanto, o conceito de segurança multidimensional evocado pelos Estados Unidos no contexto

interamericano tem como finalidade reafirmar e legitimar a hegemonia norte-americana no continente.

No Atlântico Sul, as percepções de ameaças decorrem, além das instabilidades locais e das “novas ameaças”, da probabilidade de conflitos por áreas marítimas devido à presença de potências externas à região e das riquezas naturais existentes nas plataformas continentais dos países sul-atlânticos, ainda em processo de delimitação. Diante disso, o novo conceito estratégico da Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN) aprovado no documento NATO 2020: Assured Security, Dynamic Engagement em 2010 suscitou debates a respeito da segurança no Atlântico Sul. O documento enfatiza a abertura de diálogo com organismos internacionais e regionais, além de sugerir coordenação de exercícios militares com países não-pertencentes ao limite geográfico da organização (NATO, 2010).

Nesse sentido, o ex-ministro da Defesa do Brasil, Nelson Jobim, em diversas oportunidades manifestou preocupação com a possibilidade de associação entre Norte do Atlântico e o Sul do Atlântico, ressaltando a existência de características particulares na região do Atlântico Sul que conformam uma comunidade de interesses autônoma. Em intervenção na Conferência Internacional sobre o Futuro da Comunidade Transatlântica, realizada em setembro de 2010 no Instituto de Defesa Nacional, em Lisboa, Jobim ressaltou que as questões de segurança relacionadas às duas esferas do oceano Atlântico são distintas e, portanto, requerem respostas diferenciadas (MINISTÉRIO DA DEFESA, 2010).

Posteriormente, na XII Reunião de Ministros da Defesa da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa (CPLP), realizada em Brasília em novembro de 2010, Jobim novamente demonstrou preocupação por ações políticas concretas, como a Iniciativa para o Atlântico Sul, lançada em 2009 por Espanha e Portugal. Tal proposta tinha por objetivo promover a concertação política entre os países da costa atlântica da América do Sul, África e Europa com o propósito de impulsionar o papel do Atlântico Sul na governança mundial, identificando possíveis temáticas de cooperação (CPLP, 2010).

A preocupação demonstrada pelo ex-ministro brasileiro justifica-se pelo fato de a maioria dos países africanos ainda não terem realizado o levantamento e delimitação da plataforma continental de modo a permitir soberania sobre uma área de potenciais recursos minerais ainda inexplorados. Assim, Jobim reafirmou a importância da Zona de Paz e Cooperação do Atlântico Sul, iniciativa de cooperação no âmbito das Nações Unidas que engloba todos os Estados situados às margens do Atlântico Meridional no sentido de preservação de um ambiente livre de tensões geopolíticas.

A DIMENSÃO DA ESTRATÉGIA NA POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA

Uma vez definida a direção da Política Externa, que conduz os objetivos da Diplomacia e da Defesa, são deliberadas ações que visam à consecução desta política. Tais ações estão inseridas em um contexto mais amplo que a ação estratégica, que se limita aos objetivos na guerra, seja a vitória militar ou sobre a vontade de lutar do oponente. Liddell Hart define a execução da política, que consiste na coordenação dos recursos da nação para a consecução do objetivo político, como “Estratégia Superior” ou “Grande Estratégia”, sendo, muitas vezes, sinônimo da própria política:

Assim como a tática é a aplicação da estratégia em um escalão mais baixo, estratégia é a aplicação da “grande estratégia” em um campo especializado, que lhe é subordinado. Embora praticamente sinônimo de política, que tem a seu cargo a direção da guerra, a grande estratégia se diferencia da política que define seu objetivo. O termo “grande estratégia” serve para dar sentido de “execução de uma política”, pois o seu papel é o de coordenar e dirigir todos os recursos de uma nação, ou de um grupo de nações, para a consecução do objetivo político (HART, 2005, p.406).

A grande estratégia deve avaliar e fortalecer os recursos econômicos e o potencial humano das nações a fim de suportar as forças armadas. Entretanto o poder militar é um dos meios com que conta a grande estratégia para, juntamente com ações diplomáticas, enfraquecer a vontade de lutar do inimigo. Assim, a grande estratégia, diferentemente da estratégia que se limita à guerra ou as formas de evitar a guerra, utiliza instrumentos necessários à conduta da guerra e procura evitar os danos, tendo em vista a paz, preocupando-se com a segurança e a prosperidade (HART, 2005, p. 407).

Considerando a configuração da dinâmica internacional e do entorno regional brasileiro, a postura política do Brasil orienta-se, segundo a Política de Defesa Nacional, em uma dupla perspectiva: a expressão da Diplomacia e da Defesa. Tanto à expressão da Diplomacia como à expressão da Defesa, a Política de Defesa Nacional confere características preventivas, mas à Defesa, além deste aspecto, atribui também função reativa. A expressão da Diplomacia consiste na valorização da ação diplomática como instrumento primeiro de solução de conflitos. A Diplomacia também possui a função de assegurar ao Brasil uma inserção internacional que lhe permita ser parte das negociações mundiais e das tomadas de decisões sobre temas que têm impacto direto nos interesses do Estado e da sociedade brasileira, como comércio internacional, propriedade intelectual, mudanças climáticas, entre outros (BRASIL, 2010, p.343).

Já a vertente da Defesa, enquanto função preventiva baseia-se na existência de uma capacidade militar apta a gerar efeito dissuasório. Enquanto capacidade reativa, no caso de ocorrer agressão ao Brasil, a Defesa consiste no emprego do poder nacional, com ênfase na expressão militar, para o exercício do direito de legítima defesa previsto na Carta das Nações Unidas (BRASIL, 2005). Assim, o objetivo político da Grande Estratégia Brasileira é evitar o conflito ou, caso não seja possível evitá-lo, ter capacidade de reagir em conformidade ao Direito Internacional. A capacidade de reagir implica em estar preparado para a guerra, ainda que no atual contexto estratégico internacional, a Política Externa brasileira não identifique inimigos. Conforme afirma Sun Tzu:

A arte da guerra nos ensina a não confiar na probabilidade de o inimigo não vir, mas na nossa presteza em recebê-lo; não na chance de ele não atacar, mas em vez disso, no fato de que tornamos nossa posição invulnerável (SUN TZU, 2004, p. 54).

Neste sentido, aplica-se a ação da Estratégia, que visa evitar a deflagração da guerra ou fazer com que a batalha seja travada nas melhores condições possíveis. No âmbito da Defesa, é a Estratégia Nacional de Defesa, elaborada em 2008, que define as estratégias a serem empregadas com a finalidade de evitar o conflito e impedir a ação de possíveis inimigos, considerando duas áreas onde a percepção de ameaças é mais acentuada, a Amazônia e o Atlântico Sul. Ainda que os documentos trabalhados não definam quais inimigos seriam combatidos, a Estratégia Nacional de Defesa enfatiza a dissuasão, como ação estratégica de caráter preventivo-defensivo; e a flexibilidade, como ação de caráter reativo-ofensivo (BRASIL, 2008).

No que concerne à estatura estratégica brasileira, o Brasil possui duas vertentes de projeção: o espaço continental, isto é, a América do Sul, e o espaço marítimo do Atlântico Sul. Esta dupla projeção advém do diversificado perfil territorial do Brasil, configurado por uma multiplicidade de regiões internas, sendo, ao mesmo tempo, um país continental, pela dimensão que ocupa na América do Sul, e marítimo. Na vertente sul-americana, as fronteiras brasileiras estendem-se ao longo de mais de dezesseis milhões de quilômetros, limitando-se com nove dos onze países da América do Sul. Por outro lado, o Brasil possui uma ampla dimensão marítima, conformado por um extenso litoral às margens do Atlântico Sul e por uma formação histórica, econômica e social construída a partir do oceano. Assim, o entorno estratégico brasileiro extrapola o subcontinente sul-americano e incluiu a projeção pela fronteira do Atlântico Sul e os países da costa oeste africana.

Como os desafios advindos tanto das “novas ameaças” como dos

conflitos clássicos na atual configuração das relações internacionais podem extrapolar as fronteiras nacionais, resultando na possibilidade de transbordamento de tensões, a segurança de um Estado também é afetada pelo grau de instabilidade da região onde está inserido. Assim, no âmbito da diplomacia, como forma de reduzir focos de conflito que podem justificar motivos para intervenção externa e, deste modo, aumentar a segurança no entorno regional, o Brasil prioriza o estreitamento da cooperação entre os países da América do Sul e, por extensão, com os do entorno estratégico brasileiro:

Entre os processos que contribuem para reduzir a possibilidade de conflitos no entorno estratégico, destacam-se: o fortalecimento do processo de integração, a partir do Mercosul, da Comunidade Andina de Nações e da Comunidade Sul-Americana de Nações; o estreito relacionamento entre os países amazônicos, no âmbito da Organização do Tratado de Cooperação Amazônica; a intensificação da cooperação e do comércio com países africanos, facilitada pelos laços étnicos e culturais; e a consolidação da Zona de Paz e de Cooperação do Atlântico Sul (BRASIL, 2005).

Na América do Sul, região distante dos principais focos mundiais de tensão e livre de armas nucleares, o processo de integração sul-americano tem contribuído, de maneira significativa, para a estabilização política, possibilitando maior aproximação dos países sul-americanos com objetivo de aumentar a confiabilidade regional e a solução negociada dos conflitos. Um dos principais exemplos do aprofundamento da integração sul-americana consiste no projeto da União das Nações Sul-Americanas (UNASUL), mecanismo de cooperação sub-regional que envolve todos os doze Estados sul-americanos em resposta ao aumento da influência norte-americana no subcontinente, incluindo a presença militar. Para além de colaboração econômica, o projeto consta de diversos Conselhos que abordam questões referentes ao desenvolvimento social, ao setor energético, à educação, saúde, infraestrutura, narcotráfico e defesa (UNASUL, 2011).

No âmbito da segurança e defesa regional, foi instituído o Conselho de Defesa Sul-Americano responsável por fomentar uma identidade sul-americana em defesa, reforçando a transparência e a cooperação entre os países da América do Sul. O Conselho de Defesa Sul-Americano também elabora um Plano de Ação, previsto para dois anos, visando elaborar políticas de defesa comum, identificando fatores de risco e ameaças que possam afetar a paz regional. Ademais, foi criado também o Centro de Estudos Estratégicos em Defesa, inaugurado em 2010 na cidade de Buenos Aires, tendo por finalidade atender aos interesses específicos em matéria

de defesa dos países integrantes da UNASUL.

Considerando as iniciativas de cooperação desenvolvidas pelo Brasil na vertente atlântica, vários foram os mecanismos elaborados para aumentar cooperação com os Estados africanos, concretizada na intensificação do intercâmbio comercial e na aproximação cultural, com ênfase para a Comunidade dos Países de Língua Portuguesa. Ademais, a instituição da Zona de Paz e Cooperação do Atlântico Sul, aprovada na Assembleia Geral das Nações Unidas em 1986, constituiu-se uma importante iniciativa para estabilidade regional, uma vez que declara o Atlântico Sul uma região livre de armas nucleares e promove a cooperação para mitigar focos de tensões.

Ademais, atividades de exercício naval conjunto são realizadas periodicamente principalmente entre os países de maior projeção na região, ou seja, Argentina, Brasil e África do Sul em operações denominadas ATLASUR e FRATERNAL. Além dessas atividades, ocorrem intercâmbios de navios de guerra entre países sul-americanos e africanos, que contribuiu para estreitamento político e a confiança nas relações regionais (MEDEIROS, 2003).

No que concerne à esfera da Defesa, a Estratégia Nacional de Defesa ressalta a estratégia da Dissuasão como forma de evitar conflitos ou a ação do inimigo:

Dissuadir a concentração de forças hostis nas fronteiras terrestres, nos limites das águas jurisdicionais brasileiras, e impedir-lhes o uso do espaço aéreo nacional. Para dissuadir é preciso estar preparado para combater (BRASIL, 2008).

Na estratégia da dissuasão, o Estado visado procura evitar a ação bélica impondo uma ameaça que o agressor não possa ou não esteja disposto a pagar. Assim, o Estado pode alcançar seu objetivo na guerra induzindo simplesmente seu agressor a desistir de seu intento, convencendo-o de que os custos não valem o risco. A vitória, desse modo, é conseguida frustrando a tentativa de vitória do outro partido (HART, 2005, p. 445).

Embora a dissuasão seja elaborada como um instrumento da estratégia, sua ação é verificada no campo da grande estratégia, uma vez que permite conseguir uma decisão sem a necessidade de grandes combates. Sun Tzu afirma que este é o ideal na guerra, isto é, quebrar a resistência do inimigo sem combater, assertiva reforçada por Liddell Hart que prioriza as ações no campo da grande estratégia. Portanto, concluem ambos os estrategistas, a mais perfeita forma de comandar é impedir os planos do inimigo, isto é, vencer a vontade de lutar do

opponente. Assim, reafirma-se a máxima de Sun Tzu: o campo de batalha é a mente do inimigo (SUN TZU, 2004, p. 25).

No campo tático, a garantia contra a derrota implica em táticas defensivas. Entretanto, a capacidade de derrotar o inimigo significa tomar a ofensiva. Neste sentido, a Estratégia Nacional de Defesa apresenta como estratégia reativa-ofensiva a capacidade de reação frente a uma possível agressão por meio da flexibilidade, designada como:

[A] com o mínimo de rigidez pré-estabelecida e com o máximo de adaptabilidade à circunstância de emprego da força. Na paz, significa a versatilidade com que se substitui a presença - ou a onipresença - pela capacidade de se fazer presente (mobilidade) à luz da informação (monitoramento/controle). Na guerra, exige a capacidade de deixar o inimigo em desequilíbrio permanente, surpreendendo-o por meio da dialética da desconcentração e da concentração de forças e da audácia com que se desfecha o golpe inesperado (BRASIL, 2008).

A adoção da estratégia de flexibilidade condiz com a estratégia da dissuasão, uma vez que dispor de forças dotadas de grande mobilidade proporciona facilidade para uma resposta pronta a qualquer provocação, colocando-se fora da possibilidade de ser derrotado pelo inimigo. A flexibilidade permite a ação de confundir, desorientar e surpreender o oponente, resultando em seu desequilíbrio e tornando a vitória na guerra mais fácil. Neste sentido, objetivo na guerra não é necessariamente a vitória militar, mas a vitória sobre a vontade de luta do inimigo, ainda que o oponente seja superior em forças.

O objetivo da Política Externa em sua dimensão estratégica, portanto, é evitar o conflito e, por extensão, evitar que surjam focos de instabilidades no entorno regional brasileiro, que poderiam resultar em intervenção externa. A consecução de tais objetivos perpassa a ação da Diplomacia que, trabalhando na perspectiva de dissuasão positiva, estabelece práticas cooperativas para resolver, de forma pacífica, possíveis focos de tensão regional. No âmbito da Defesa, a adoção de estratégias defensivas, caracterizada especialmente pela dissuasão negativa, contribuiu para evitar que demais Estados, especialmente externos à região, recorram à escalada militar em um possível conflito contra o Brasil. Além disso, a estratégia da dissuasão compreende o princípio de não confrontação, também característico da Política Externa brasileira.

A ESTRATÉGIA NAVAL BRASILEIRA: REGIONALISMO E DEFESA NO ATLÂNTICO SUL

O espaço marítimo do Atlântico Sul compreende uma região situada entre a costa leste sul-americana e a costa oeste africana. Ao sul limita-se com o Oceano Glacial Antártico na altura do paralelo 60° Sul, onde vigoram os limites do tratado antártico, e ao norte, o paralelo 15° Norte (VIDIGAL, 1993; FLORES, 1984), pouco acima do eixo Natal-Dacar, ponto de menor distância entre o continente africano e subcontinente sul-americano. Deste modo, os países sul-atlânticos têm possibilidade de desenvolver comunicações marítimas com todos os demais oceanos.

O mar e, conseqüentemente, as atividades relacionadas ao seu uso foi, durante muito tempo, um espaço aquém da legislação do Direito Internacional cujos limites da soberania estatal não eram regulamentados por uma convenção específica em âmbito supranacional, tornando-se uma fonte potencial de conflitos. Diante disto, as Nações Unidas sentiram a necessidade de uniformizar e regulamentar as práticas desenvolvidas em ambiente oceânico em um tratado, para o qual foram realizadas três conferências resultando na Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar encerrado em Montego Bay, na Jamaica em 1982.

Nesta convenção, foi acordada a delimitação do Mar Territorial em 12 milhas náuticas e mais uma extensão de 12 milhas, denominada Zona Contígua, na qual o Estado territorial é responsável por todas as medidas de fiscalização. A Convenção também adotou como a extensão de 200 milhas de Zona Econômica Exclusiva (ZEE) que abarca a Zona Contígua, na qual o Estado territorial pode explorar os recursos naturais exclusivamente.

Além disso, a Convenção acordou sobre a liberdade de navegação em alto-mar para além das 200 milhas e afirmou que os fundos marinhos e oceânicos, o subsolo para além da jurisdição nacional, bem como seus respectivos recursos, são patrimônio da humanidade. As Nações Unidas também aprovaram medidas concernentes à Plataforma Continental, estabelecendo que os Estados costeiros poderiam delimitar o limite exterior da plataforma continental além das 200 milhas, desde que apresentassem pesquisas técnico-científicas que comprovassem a extensão do território na área marinha (ONU, 1982).

Neste sentido, o Brasil, apresentando pesquisas realizadas pelo Projeto Levantamento da Plataforma Continental Brasileira (LEPLAC) à Comissão de Limites da Plataforma Continental da Convenção, obteve autorização para incorporar as 200 milhas de ZEE mais 712 mil quilômetros quadrados de extensão da Plataforma Continental. O Brasil ainda pleiteia junto à Comissão uma área de 238 mil quilômetros quadrados, em processo de pesquisa e delimitação, a serem incorporados à zona na qual o país possui

soberania de jurisdição.

Além da importância econômica dos recursos encontrados nesta área, a delimitação da Plataforma Continental representa também a demarcação das fronteiras na região marítima do Brasil, conferindo direito de soberania, embora de forma não plena, em um espaço passível de influências externas que poderiam prejudicar o aproveitamento do local pelo Estado brasileiro.

Analisando a importância do Atlântico Sul na formulação estratégica brasileira, portanto, o Brasil possui, na vertente atlântica, uma ampla gama de interesses que integram a dimensão do exercício da soberania nas fronteiras marítimas. Dentre os principais objetivos brasileiros no Atlântico Sul, a Marinha do Brasil destaca: a manutenção da integridade do patrimônio nacional que inclui, além do mar territorial e patrimonial, as águas, solo e subsolo da plataforma continental; a garantia de livre trânsito para o comércio exterior brasileiro; e a exploração das potencialidades econômicas, que inclui recursos naturais e intercâmbio comercial (COUTO, 1999, p. 122).

Além dos objetivos relacionados à soberania, a Marinha do Brasil interpreta como interesse nacional a manutenção do livre uso das Comunicações Marítimas visando o desenvolvimento do comércio exterior brasileiro e da navegação de cabotagem e exploração dos recursos marinhos, considerando atividades importantes para o desenvolvimento do Brasil. Deste modo, o objetivo da Estratégia Naval de preservar a paz e a segurança internacionais, principalmente nas margens do Atlântico Sul como fator essencial de um cenário propício ao desenvolvimento e à ampliação da liberdade de manobra política do Brasil no campo internacional visa à consecução do objetivo da Política Externa de manter a estabilidade regional como meio de projeção externa do Brasil.

Contribuindo para preservar e promover os interesses brasileiros relacionados ao uso do mar, a Estratégia Naval Brasileira comporta dois segmentos relacionados entre si: o preparo e o emprego do Poder Naval brasileiro manifestado em duas formas. A primeira consiste na aplicação em um cenário de paz, de apoio à Diplomacia, efetuando visitas de navios brasileiros a portos estrangeiros e operações conjuntas (BRASIL, 1988).

O apoio à diplomacia implica na perspectiva de regionalidade abrangente, conceito elaborado pela Marinha para enfatizar a importância estratégica das relações regionais no Atlântico Sul para os objetivos em segurança da Política Externa brasileira. Assim, regionalidade brasileira não se limita a América do Sul, mas abrange também o Atlântico Sul com suas ilhas, o litoral africano, as ilhas do oceano Antártico e a periferia do continente austral, no setor de projeção atlântica (FLORES, 1994).

Já em um cenário de conflito ou preparo da Defesa, as ações estratégicas da Marinha do Brasil, visando à consecução de objetivo político de manutenção da soberania brasileira sobre as linhas de comunicação marítima que permitem acesso ao território brasileiro e sobre os recursos existentes na Plataforma Continental, consistem em três tarefas: negação do uso do mar, controle das áreas marítimas e projeção de poder.

Entretanto, a prioridade da estratégia de segurança marítima é negar o uso do mar a qualquer concentração de forças inimigas que se aproxime do Brasil por via marítima. Para tanto, a Estratégia Nacional de Defesa prevê a constituição de uma força e de uma estratégia naval que integrem os componentes de superfície, submarino, e aéreo, permitindo realçar a flexibilidade. Os meios apresentados na Estratégia Nacional de Defesa para assegurar o objetivo de negação do uso do mar consistem em organizar uma força naval submarina de envergadura, composta de submarinos convencionais e de submarinos de propulsão nuclear (BRASIL, 2008).

A garantia da dissuasão na esfera marítima, contudo, implica também no aumento da capacidade de presença e vigilância dos limites marítimos, contribuindo para a consecução dos demais objetivos em defesa no Atlântico Sul. Neste sentido, a ação estratégica brasileira para o Atlântico Sul visa evitar a deflagração do conflito ou desequilibrar o inimigo, de maneira a incapacitá-lo de reagir, por meio de ações indiretas – flexibilidade e dissuasão – e ações diretas – capacidade de presença e vigilância, e projeção de poder.

Contudo, o emprego da estratégia da dissuasão, no plano da Defesa, aparentemente contradiz a ênfase na cooperação para paz e segurança, empregadas, sobretudo, no âmbito Diplomático, uma vez que não é possível a cooperação com um Estado ou grupo de Estados em um contexto em que se pretende dissuadir. Assim, cabe indagar, a partir da identificação das percepções de ameaça, a quem a Estratégia Nacional de Defesa pretende dissuadir no entorno geopolítico do Atlântico Sul, dado que as ações diplomáticas visam à cooperação.

As percepções de ameaça no Atlântico Sul decorrem, principalmente, da presença de potências externas na região, como explicitado pelo ex-ministro de Defesa do Brasil, Nelson Jobim, diante de iniciativas de parcerias entre países integrantes da OTAN com países da região sul-atlântica. A presença externa, marcadamente do Reino Unido, que detém a posse de diversas ilhas no Atlântico Sul, dentre as quais as Ilhas Falklands/Malvinas, podem significar potenciais focos de tensão, como

já ocorrido em 1982 na Guerra das Malvinas. Ademais o anúncio feito pelos Estados Unidos de reativar a IV Frota³, responsável pela presença naval norte-americana no Atlântico Sul, aumentou a preocupação brasileira na vigilância e defesa das linhas de comunicação marítima e dos recursos da Plataforma Continental Brasileira.

As estratégias no âmbito da Defesa de dissuasão-flexibilidade, portanto, visam mitigar ameaças advindas da presença de potências externas à região sul-atlântica, e não aos países que circunscvem o entorno regional brasileiro, cuja ação da Política Externa destaca a cooperação. A cooperação em diversas áreas, inclusive militar, estabelece um ambiente de confiança mútua capaz de garantir os fundamentos de uma paz estável entre os países do entorno regional brasileiro, evitando o surgimento de conflitos. Ademais, a Estratégia Naval brasileira compreende um elemento estratégico de presença desenvolvido em paralelo à ação diplomática. Tal estratégia, além de contribuir para aproximar o Brasil dos países da região sul-atlântica, colabora para inibir o surgimento de iniciativas contrárias aos objetivos da Política Externa brasileira.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O Brasil, além de ser um país continental, é um país marítimo, cuja regionalidade abrange, além da América do Sul, os países da costa oeste da África. Entretanto, as dificuldades de condução da Política Externa brasileira na vertente atlântica inserem-se em uma dinâmica própria do espaço geográfico marítimo. O estabelecimento de vínculos diplomáticos e projetos de cooperação entre os países das duas margens do Atlântico Sul são dificultados pela logística imposta pelo mar. Por outro lado, o espaço marítimo é passível de múltiplas projeções de poder, especialmente de potências externas à região, aumentando a necessidade de reforçar, por meio dos recursos da Defesa, a vigilância sobre as linhas de comunicação marítima que dão acesso ao território brasileiro.

Tendo em vista os objetivos da Política Exterior brasileira de manutenção da soberania e integridade territorial, contribuição para estabilidade regional e inserção internacional, a postura política do Brasil orienta-se por uma dupla ação: a expressão da Diplomacia e da Defesa. A expressão da diplomacia busca intensificar a cooperação com os Estados africanos por

³ EL CLARÍN. Lula, en exclusiva con Clarín: "No existe ninguna hipótesis de que Brasil se juegue solo". 7 de setembro de 2008. O ex-presidente Lula manifestou preocupações com a reativação da IV Frota logo após o anúncio de descobertas de recursos naturais na Plataforma Continental Brasileira.

meio do intercâmbio comercial e cultural, com ênfase para a Comunidade dos Países de Língua Portuguesa e para retomada de discussões em torno da Zona de Paz e Cooperação do Atlântico Sul. No âmbito da Defesa, as ações da Marinha consistem na negação do uso do mar, no controle das áreas marítimas e na projeção de poder.

Neste sentido, as ações da Diplomacia e da Defesa deparam-se com desafios e realidades diferenciadas na consecução de suas atribuições enquanto expressões da unidade da Política Externa brasileira, recaindo, assim, em antagonismos. Entretanto, a análise conjunta de ambas as gramáticas a partir dos objetivos políticos do Brasil para o entorno regional do Atlântico Sul aponta para complementaridade de ações diplomáticas e estratégicas.

REFERÊNCIAS:

ALMEIDA, P. Geoestratégia do Atlântico Sul: uma visão do Sul. **Política e Estratégia**, São Paulo, v.5, n.4, 1987.

ARON, R. **Paz e Guerra entre as Nações**. São Paulo: Univ. Brasília, 2002.

BRASIL. Presidência da República. Secretaria de Assuntos Estratégicos. **Brasil 2022**: trabalhos preparatórios. Brasília, jan. 2011.

BRASIL. Decreto n. 6. 703, de 18 de dezembro de 2008. Aprova a Estratégia Nacional de Defesa, e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Poder Executivo, Brasília, DF, 19 dez. 2008. p. 4.

BRASIL. Decreto Nº 5.484 de 30 de julho de 2005. Aprova a Política de Defesa Nacional, e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Poder Executivo, Brasília, DF, 01 jul. 2005. p. 5.

BRASIL. Marinha. **Relatório Anual**, 1988. Confidencial.

BUZAN, Barry. Rethinking Security after the Cold War. **Cooperation and Conflict**, London, v. 32, n. 1, p. 1997, p. 14.

CERVO, Amado Luiz. **Inserção Internacional**: formação dos conceitos brasileiros. São Paulo: Saraiva, 2008.

CLAUSEWITZ, Karl von. **De la Guerra**. França: Editions de Minuit, 1959.760p. Livro I, cap. I.

CONVENÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS SOBRE DIREITO DO MAR. Convenção de Montego Bay, 10 dez. 1982.

COUTO, J. A. Cunha. A quem interessa a desmilitarização do Atlântico Sul? **Revista Marítima Brasileira**, Rio de Janeiro, n. 119, 1999.

CPLP. Declaração Final da XII Reunião de Ministros da Defesa Nacional da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa. Brasília, 2010.

CANTELMI, Marcelo; KIRSCHBAUM, Ricardo, GOSMAN, Eleonora. Lula, em exclusiva com Clarín: “No existe ninguna hipótesis de que Brasil se juegue solo” **Clarín.com**, set. 2008.

ESTADOS UNIDOS. Organização dos Estados Americanos. **Declaração sobre Segurança nas Américas** (Aprovada na terceira sessão plenária realizada em 28 de outubro de 2003). In: CONFERÊNCIA ESPECIAL SOBRE SEGURANÇA, Cidade do México, 2003.

FLORES, M. A importância do Atlântico Sul nas Relações Internacionais. **Política e Estratégia**, São Paulo, v. 2, n. 1, 1984.

HART, B. H. Liddell. **As Grandes Guerras da História**. São Paulo: Ibrasa, 2005.

HURRELL, Andrew. **Progressive Enmeshment, Hegemonic Imposition or Coercive Socialization?** Understanding Policy Change in Brazil. s.l.: Mimeo, s.d.

JAGUARIBE, Hélio. Introdução. In: ALBUQUERQUE, José Augusto Guilhon; (Org.). **Sessenta Anos de Política Externa Brasileira (1930-1990)**: crescimento, modernização e política externa. São Paulo: Cultura/USP, 1996.

KEOHANE, R; MARTIN, L. The promise of Institutional Theory. **International Security**, v. 20, n. 1, 2005.

LAFER, Celso. **A identidade internacional do Brasil e a política externa brasileira**. São Paulo: Perspectiva, 2004.

LIMA, Maria Regina Soares de. Ejes analíticos y conflicto de paradgmas en la política exterior brasileña. **América Latina/Internacional**, Argentina, v. 1, n. 2, 1994.

MEDEIROS, Roberto de Carvalho. O acordo de cooperação militar Brasil-Namíbia como instrumento de consolidação da Zona de Paz e Cooperação do Atlântico Sul. **A Defesa Nacional**, Rio de Janeiro, n. 795, 2003.

MINISTÉRIO DA DEFESA. Palestra do ministro da Defesa do Brasil, Nelson A. Jobim no Encerramento da Conferência Internacional: **O Futuro da Comunidade Transatlântica**. Instituto de Defesa Nacional: Lisboa, 2010.

MOURÃO, F. Zona de Paz e Cooperação no Atlântico Sul. **Política e Estratégia**, São Paulo, v. 4, n.1, 1988.

NATO. **NATO 2020**: assured security; dynamic engagement. Lisboa, 2010.

NYE, Joseph. **Comprender os conflitos internacionais**. Lisboa: Gradiva, 2002.

SUN TZU. **A Arte da Guerra**. São Paulo: Record, 2004.

UNASUL. O Presidente pró tẽmpore do CDS inaugura Centro de Estudos Estratégicos da UNASUL em Buenos Aires.

UN Doc A/RES/41/11. Declaration of a zone of peace and co-operation in the South Atlantic. New York, 1986.

Recebido em: 04/06/2012

Aceito em: 18/07/2012

CONFLITOS REGIONAIS E SOLUÇÃO DE CONTROVÉRSIAS – UMA ABORDAGEM DA POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA PARA A INTEGRAÇÃO REGIONAL.

Cintiene Sandes Monfredo*

RESUMO

Este artigo propõe uma análise das relações entre conflitos regionais e solução pacífica de controvérsias por meio do paradigma da política externa. Trata-se de correlacionar o comportamento dos Estados, particularmente o Brasil, diante das tensões regionais, quais medidas são adotadas para a resolução dos conflitos considerando os mecanismos jurisdicionais e quais negociações políticas são possíveis baseadas em uma conjuntura de integração regional. A política externa brasileira tem acentuado na América do Sul o incentivo à cooperação regional baseada nos discursos de integração. Contudo, ao se tratar dos conflitos existentes na região, Brasil e seus vizinhos por vezes assumem papéis divergentes angariando mais seus interesses internos e contrariando os projetos de cooperação e confiança regional. Os Estados, ainda que identifiquem suas diferenças, só são capazes de coexistir quando compreendem seguir normas e práticas comuns relevantes da atuação do Direito Internacional.

Palavras-chaves: conflitos regionais, cooperação, política externa brasileira

ABSTRACT

This paper proposes an analysis of relations between regional conflicts and peaceful resolution of disputes through the paradigm of foreign policy. It is to correlate the behavior of states, particularly Brazil, in the face of regional tensions, which measures are adopted to resolve the conflicts considering the legal mechanisms and that political negotiations are possible based on a context of regional

* Mestre em História Comparada pela Universidade Federal do Rio de Janeiro. Doutoranda pelo Programa de Pós-graduação em História Comparada - UFRJ. Professora Substituta do curso de Defesa e Gestão Estratégica Internacional na UFRJ. Pesquisadora Associada do Laboratório de Simulações e Cenários.

integration. Brazilian foreign policy has accentuated in South America, fostering regional cooperation based on the discourse of integration. However, when dealing with conflicts in the region, Brazil and its neighbors sometimes assume different roles over raising their domestic interests and against projects of cooperation regional. States, further to identify their differences are only able to coexist when they understand follow common standards and practices relevant to the role of international law.

Keywords: regional conflicts, cooperation, brazilian foreign policy

INTRODUÇÃO

A liderança exercida pelo Brasil no plano das relações internacionais tem dado destaque ao mesmo tanto em categoria regional quanto global e tem reacendido o debate acerca de sua “branda” e limitada compreensão de seu protagonismo. Atualmente o Brasil se divide em um crescente nível de política externa cooperativa e multilateral, baseada em uma ação expansiva de participação internacional, ao mesmo tempo na tolhida política regional aplicada por meio do Mercosul, em que, ao que parece, insiste em manter uma participação limitada e limitável e na ausência de práticas de liderança.

Este artigo pretende abordar as questões acerca das relações bilaterais e multilaterais dos Estados parte do Mercosul, a citar: Brasil, Argentina, Paraguai e Uruguai e a constante tensão existente na premissa de uma maior cooperação em busca de uma integração regional mais consolidada. Para um estudo mais abrangente acerca do papel do Brasil como impulsionador de um discurso e prática pela integração via Mercosul, estaremos abordando as diferentes questões de conflitos regionais pautadas em disputas comerciais que atingem seu ápice transformando-se em dilemas para as políticas regionais e as soluções aplicadas por meio institucional do bloco para que as relações sejam atendidas dentro do âmbito da cooperação, ou seja das soluções pacíficas de controvérsias.

Ainda nesta perspectiva, é necessário estabelecer uma relação entre o papel do Brasil no dilema da cooperação regional e no fortalecimento do Mercosul, por seu institucionalismo que garanta maior credibilidade. Desta maneira atuaremos nas questões dos conflitos abordando um exemplo institucional dos tribunais Ad Hoc e Permanente criados no âmbito do bloco, mas que continua sendo afirmado de maneira parcial pelos membros o que dificulta o processo de credibilidade e afirmação da integração regional tardando ainda seus objetivos mais concretos.

DA EXISTÊNCIA DO DIREITO INTERNACIONAL

A ascensão do modelo de sociedade internacional transformou o papel

dos Estados no poder político e, ao longo, ganhou a política internacional novos atores globais, instituições não-governamentais, empresas transnacionais, organização para a segurança e paz mundial. Os Estados soberanos, aos quais eram legítimos os instrumentos de poder, dividem na atualidade o cenário das relações políticas com instituições dimensionadas para além dos espaços territoriais ou fronteiras bem definida. São instituições ou organizações que possuem um grau acentuado nas relações internacionais e dinamizam o papel do Estado, re-estruturando o conceito de soberania adequada desde a formação dos mesmos.

Os Estados, portanto, ganharam outra dimensão e importância. Os conceitos de soberania e autonomia foram afetados pelas novas relações em equivalência dos atores na globalização. Não seriam os Estados os únicos e mais evidentes nas relações de poder que determinam as condições e relações econômicas e políticas internacionais, mas estariam estes dividindo o cenário das decisões com agentes globais: empresas de grande porte e atuação mundial, que mudaram as perspectivas econômico-produtivas, organizações internacionais de diversas categorias, sejam elas, para o meio ambiente, para os direitos humanos, para as relações de comércio.

Para garantir a coexistência de diferentes formas de poder, advindas dos Estados e instituições globais, o Direito Internacional expandiu um potencial de normativas eminentes para a diminuição das tensões políticas, econômicas – comerciais e sociais em uma sociedade de anarquia internacional, com objetivo de uma garantia mínima de sobrevivência dos mesmos atores no mundo. Ainda em se tratando de Estados soberanos, reconhecemos o interesse de cada qual na política internacional, fragilizando as relações um com o outro, uma vez que dentro da perspectiva de soberania, a defesa de interesses internos é o que determina sua atuação quanto política exterior. Entretanto, o novo modelo global, que atingiu os indivíduos e suas famílias, as empresas, e claro, o papel dos Estados, fomentado por novas tecnologias de comunicação, transportes, militar, alimentícia e para a saúde transformaram a divisão daquilo que para os governos soberanos era entendido como nacional e o “outro”.

Esta nova relação, de entendimento e adequação do “outro” às perspectivas do “soberano”¹, caracterizou-se pelo conflito em relação ao papel do próprio Estado que necessitava justificar suas ações diante de outros Estados soberanos. As relações internacionais marcaram as perspectivas da lógica de poder, em que um realismo baseado nas relações

¹ Entende-se neste artigo como “soberano” o papel dos Estados Nacionais, que historicamente tendiam a valorização do controle interno, à perspectiva de fronteira nacional e territorialmente sob sua jurisdição.

de liderança preponderou no contexto político. Entretanto, os Estados agregaram a função e a necessidade de alcançar um equilíbrio entre os interesses e sua sobrevivência em ambiente internacional, o qual o Direito Internacional teve papel relevante.

A natureza do Direito Internacional marcou a passagem exatamente da função das normativas de controle interno pautadas sob atuação dos governos e na esfera do direito interno para a existência de normativas internacionais, exemplificadas pelos tratados e acordos realizados em âmbito da política externa. A partir deste, os Estados precisavam atuar na esfera internacional praticando as normativas e regulamentações que ajustavam seus interesses e levavam a um processo de tentativa de cooperação, ainda que esta cooperação estivesse baseada em um interesse relativo.

O estreitamento das relações políticas entre Estados, entre estes e as organizações internacionais e até mesmo entre atores privados como empresas, ampliou as tensões mundiais, ora pautadas sob escopo do interesse nacional/individual ora pautadas sob interesse coletivo. De fato, as dificuldades de entendimento diplomático e pacífico nos remetem à história de duas guerras mundiais e ao ambiente de grande hostilidade vivenciado pelos anos de Guerra Fria. E não somente, conflitos locais, tensões caracterizadas pelo desrespeito aos direitos humanos, controvérsias de cunho público - privado, ou privado - privado² também são imagens de disputas internacionais.

O Direito Internacional partilha de normas e condutas que possibilitam a existência de uma sociedade internacional. Os Estados, ainda que se relacionem e identifiquem as diferenças existentes entre eles, são capazes de coexistir quando compreendem seguir práticas e normas comuns. Não somente na visão legal, mas no viés político que os tratados internacionais podem referenciar diante das relações entre os atores. O comprometimento e a responsabilização frente aos acordos ampliam um ambiente de confiança internacional e tendem a diminuir as tensões existentes. Por conseguinte, entende-se pelo Direito Internacional a relevância para a co-relação mais pacífica entre os atores internacionais e os diferentes interesses.

As políticas de projeção de poder dos Estados, no momento em que percebem o ambiente regido pelo Direito Internacional, se destacam quando deixam de ser garantidas pelo uso da força ou de forma coercitiva para ganhar amplitude internacional por meio da cooperação, chave dos discursos para a

² As controvérsias público-privado e privado-privado caracterizam os setores pelos quais estão envolvidos em litígios que por ora podem ser somente de categoria pública (ou seja, entre Estados) e por vezes podem ser acentuados entre empresas privadas, e que ainda podem ganhar grande repercussão política e de atuação governamental.

segurança e a paz mundial. Neste contexto, as organizações internacionais são complementares e necessárias para a cooperação, viabilizam as relações frente ao realismo político em que inexistente uma ordem supra-estatal. Ao mesmo tempo, a institucionalização dos tratados realizados pelos Estados, de forma bilateral ou multilateral, pode ser considerada como mecanismo de estabilização por meio de normas, regras, leis e procedimentos comuns no ambiente internacional.

Todavia, no âmbito do Direito Internacional, as controvérsias internacionais continuam a permear a complexa relação entre os diferentes atores globais, descaracterizando o sentido da cooperação. Para tanto, os mecanismos de solução de controvérsia possuem grande atuação como elemento não-jurisdicional ou jurisdicional, com importância política – como meios diplomáticos até importância econômica como solução de litígios comerciais, por vezes privados.

Os mecanismos de solução de controvérsia, dentre estes bons ofícios, conciliação, mediação e a arbitragem, são modelos pacíficos e necessários para a prevenção de novos conflitos. Previsto na Carta das Nações Unidas, com a finalidade de garantir a estabilidade e a segurança internacional remete no capítulo VI – Solução Pacífica de Controvérsias – artigo 33:

As partes numa controvérsia, que possa vir a constituir uma ameaça à paz e à segurança internacionais, procurarão, antes de tudo, chegar a uma solução por negociação, inquérito, mediação, conciliação, arbitragem, via judicial, recurso a organizações ou acordos regionais, ou qualquer outro meio pacífico à sua escolha.³

Sobre os mecanismos pacíficos de solução de controvérsia, inseridos em tratados internacionais, exemplos das Relações Internacionais e do Direito Internacional que compreendemos facilitar os espaços de cooperação e confiança. A “interdependência complexa”⁴ é inerente ao processo de globalização e cenário para diversos atores, que podem gerar maiores níveis de relação, possibilidades para os processos de integração ou mesmo para o multilateralismo.

DOS MECANISMOS PACÍFICOS PARA A SOLUÇÃO DE CONTROVÉRSIAS

As relações internacionais direcionaram os Estados para a compreensão

³ Carta das Nações Unidas. Disponível em : www.oas.org/dil/port/1945%20Carta%20das%20Nações%20Unidas.pdf

⁴ KEOHANE, Robert; NYE, Joseph S. Power and Interdependence in the Information Age. *Foreign Affairs* 77 n° 5 81-94 S/O’98.

de regras de coexistência importante para a prevalência da autonomia e de diálogos harmoniosos entre os mesmos. A interdependência política e a cooperação internacional teve como resultado uma série de acordos em que os Estados e Organizações Internacionais buscam regulamentar assuntos de âmbito internacional que lhes são comuns, mas que nem sempre são compartilhados de consenso em suas decisões.

Não há dúvida que nos dias atuais que correm marcham os povos, cada vez mais, no sentido de uma associação bem mais ampla que a dos grupos nacionais: a sociedade internacional emerge como um fato da própria realidade mundial, fruto do intercâmbio cada vez maior dos povos de todas as latitudes e longitudes. De simples fato, vai, porém a sociedade internacional se transformando em organização jurídica: pouco a pouco, regras, antes de âmbito moral, vão sendo reconhecidas pela consciência coletiva da humanidade como necessárias à vida comum de todos os povos, tomando, assim feição jurídica predominante.⁵

Destarte, os mecanismos pacíficos de solução de controvérsias representam meios harmoniosos na tentativa de resolução das divergências. São ações diplomáticas para a solução de litígios: os bons ofícios, mediação e conciliação. Os bons ofícios ocorrem quando Estados ou organizações internacionais, por solicitação ou livre vontade, apóia em conformidade aos litigantes na solução de controvérsia, sem necessariamente produzir um resultado efetivo de solução, ou seja, o Estado ou organização que exerce os bons ofícios não toma parte na negociação. Na mediação, muito parecida com os bons ofícios, os Estados em controvérsia solicitam ou aceitam livremente a participação de um terceiro Estado como mediador nas negociações, este emite um parecer, mas não há a imposição ou obrigatoriedade de uso do parecer do mediador, embora tenha participação direta nas negociações. Na conciliação há uma mediação do tipo mais formal, em que é exercida coletivamente por uma comissão escolhida pelos litigantes que produzem um relatório sem efeito obrigatório, mas que pode ser exercida por meios políticos ou jurídicos.

Ainda que apresentadas as diversas formas diplomáticas e por negociação possíveis para solucionar as divergências, os interesses das partes podem necessitar de condições mais confiáveis e meios técnicos mais capacitados. A arbitragem é o modelo de solução de controvérsia pela qual as partes em litígio convidam o árbitros, ou grupo de árbitros,

⁵ PAUPÉRIO, A. Machado. O conceito polêmico de soberania. 2 ed. Rio de Janeiro: Forense, 1958. P. 200.

que podem ser Estados, organizações internacionais, diplomatas, juizes (advogados), para estudar o caso em divergência. Desta forma, mantendo-se capacitados, os árbitros proferem uma decisão, que lhes serão atribuída como obrigatória. O interessante da arbitragem, ou também conhecido como “arbitramento internacional”⁶, é que para os casos são formados órgãos provisórios, compostos por indivíduos ou governos cujo objetivo é a solução de controvérsia. A competência destes indivíduos, neste caso, torna-se de extrema relevância, uma vez que as controvérsias podem ser categorizadas como privadas, mas podem ganhar notoriedade no plano público, influenciando em certa medida nas decisões dos Estados.

Ficou visto que a arbitragem é uma via jurisdicional, porém não judiciária, de solução pacífica de litígios internacionais. Às partes incumbe a escolha do árbitro, a descrição de matéria conflituosa, a delimitação do direito aplicável. O foro arbitral não tem permanência: proferida a sentença, desveste-se o árbitro do encargo judicante que lhe havia confiado os Estados em conflito. Da boa-fé, da honradez das partes dependerá o fiel cumprimento da sentença, cujo desprezo, entretanto, configura ato internacionalmente ilícito.⁷

Historicamente, a arbitragem teve seus primórdios nas sociedades grega e romana quando na falta de uma jurisdição proveniente do Estado e que abarcasse a todos os indivíduos, a escolha de um árbitro determinava a sentença e configurava meios para solução das divergências. Passou pela formação dos Estados Nacionais em que o conceito de soberania absoluta determinava a força e o poder dos Estados e ganhou destaque em 1794, quando da assinatura do Tratado Jay⁸, entre Estados Unidos e Inglaterra, para solucionar os conflitos decorrentes da independência dos Estados Unidos.

Posteriormente, ganhou destaque o primeiro Tratado Internacional de Arbitragem Permanente celebrado em 1880, entre os Estados de São Salvador e Colômbia. O crescimento do uso da arbitragem levou ao processo de institucionalização da mesma, como na 1ª Conferência de Paz de Haia no ano de 1899, assinada então a Convenção para Acordos Pacíficos de Disputa Internacional, com melhorias na 2ª Conferência de Paz em 1907.

⁶ NOHMI, Antônio Marcos. *Arbitragem Internacional: Mecanismos de solução de conflitos entre Estados*. Belo Horizonte: Del Rey, FCH-FUMEC, 2005.

⁷ Idem. Apud. REZEK, José Francisco. *Direito Internacional Público*. 9. ed. São Paulo: Saraiva, 2002. p. 341.

⁸ Tratado Jay – assinado em 19 de novembro de 1794 entre os Estados Unidos da América e o Reino da Grã Bretanha.

No Brasil, por exemplo, constitucionalmente verificamos a importância política para o uso da arbitragem como um meio pacífico de resolução de conflitos. Assim, a Constituição de 1891, em seu artigo 34, inciso 11, descrevia uma determinação ao Congresso de “autorizar o governo a declarar guerra se não tiver lugar ou malograr-se o recurso de arbitramento, e a fazer a paz”⁹, disponível também nas constituições de 1934 e 1988.

O “arbitramento internacional” é o meio pelo qual diversos agentes atuam como possibilidade de manter a paz. Sua relevância centra-se na distinção aos meios coercitivos de uso da força para prevalecer o ambiente pacífico e pautado em normativas pré-estabelecidas pelo contrato arbitral, em que as partes garantem harmoniosamente e por meio da boa fé e do compromisso dando garantias de cumprimento. É instrumento fundamental para a cooperação e para consolidar sistemas de confiança, e, portanto, esfera básica para a construção de espaços de integração e blocos regionais que necessitam firmar a segurança mútua, paz e a democracia.

Enfim, é mister enfatizar que, no capítulo das integrações econômicas regionais, as arbitragens entre Estados ganham vida nova, em particular nos modelos menos supranacionais que as áreas de mercado comum, como a Comunidade Européia, caracterizadas pela existência de um tribunal judiciário regional. No caso das áreas de livre comércio, como o Nafta, e das áreas de união alfandegária, como o Mercosul, a arbitragem tem importância fundamental.¹⁰

DAS CONTROVÉRSIAS NA AMÉRICA DO SUL - PROBLEMAS PARA A INTEGRAÇÃO REGIONAL?

A institucionalização na América do Sul para a integração como o Mercosul criou os mecanismos necessários e incentivou ainda mais a cooperação entre os Estados, gerando maior “poder de barganha” e inserção nos mercados internacionais. A interdependência econômica e política, e também, a criação de modelos políticos e jurídicos possibilitam a confiabilidade nas relações regionais, ampliam as trocas de cooperação, mas podem motivar discordâncias quanto às decisões políticas em benefício da região.

⁹ Texto retirado da Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil- de 24 de Fevereiro de 1891. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Constitui%C3%A7ao91.htm acesso em 18/08/2010.

¹⁰ NOHMI, Antônio Marcos. Arbitragem Internacional: Mecanismos de solução de conflitos entre Estados. Belo Horizonte: Del Rey, FCH-FUMEC, 2005. Apud SOARES, Guido Fernando

Com o objetivo de prevalecer as relações harmoniosas no contexto regional, o Mercosul estabeleceu, logo em sua consolidação em 1991, o Protocolo de Brasília para Solução de Controvérsia, no qual os Estados partes ratificam o mesmo protocolo uma vez que situam-se como membros do Mercosul e portanto, garantem que as divergências possíveis entre os mesmos sejam solucionadas por medidas pacíficas, dentre estas, a negociação direta, a intervenção do Grupo Mercado Comum e o procedimento arbitral. Considerando a evolução dos processos de integração no Mercosul, foi assinado em 2002 o Protocolo de Olivos para Solução de Controvérsias no Mercosul, em que aperfeiçoa os modelos e ampliam o tribunal arbitral, definindo o Tribunal Arbitral Ad Hoc e o Tribunal Permanente de Revisão.

Todavia, a concepção de um espaço para a cooperação e a segurança regional não eliminou os atritos possíveis entre os Estados, que divergem entre seus próprios interesses e o interesse para o bem coletivo. Desta forma, algumas incongruências na política regional são apontadas como fatores de crise que tornam instáveis as relações estatais. Para exemplificar questões recentes de dissonância e conflitos regionais que destoam entre público e privado temos: “o caso das papeleras” entre Argentina e Uruguai, a questão da fronteira e soberania, entre Equador, Colômbia e Venezuela, a questão dos pneus, entre Brasil e Uruguai.

As divergências entre Colômbia e Equador não são recentes. Em disputas políticas e trocas de acusações, no ano de 2008, os respectivos presidentes Álvaro Uribe e Rafael Correa, tomaram medidas de rompimento diplomático com a retirada e expulsão dos embaixadores dos países até então em litígio. As discussões cercearam a ideia de que a Colômbia teria invadido e desrespeitado o território equatoriano em uma ação militar surpresa contra as Farc (Forças Armadas Revolucionárias da Colômbia). Imediatamente, o presidente equatoriano sentiu a vulnerabilidade de sua soberania frente à ação da Colômbia aumentando a sensibilidade das relações políticas e as divergências entre os países. A crítica maior seria de que o presidente colombiano aplicou uma política baseada em seus interesses que não previu o respeito às fronteiras equatorianas; a ação colombiana teve um papel mais isolado do que deveria ter e se ausentou em solicitar uma ação conjunta com Rafael Correa.

A crise se expandiu quando a Venezuela, representada por Hugo Chávez, rompeu relações com a Colômbia por conta do fato, fechando a embaixada venezuelana em Bogotá e em apoio à Rafael Correa, o que deixa as relações externas na América do Sul em uma situação mais implicada de discussões e de difícil solução. De fato, as reações dos Estados se mantiveram confusas em torno de um conflito em que os Estados atuaram muito mais sob seus interesses e divergências particulares. Um exemplo podem ser

as divergências entre Venezuela e Colômbia por conta das relações de proximidade deste último país com os Estados Unidos o que poderia ter dado um impulso para o apoio ao Equador. Este primeiro exemplo é importante porque ainda que, os países não estejam sob escopo do Mercosul, bloco para a integração, as dissonâncias despertam na região um sentido de instabilidade provocando na política externa dos países uma reação de cautela e insegurança, atingindo diretamente a região e as relações entre os outros Estados.¹¹

O caso das papeleras envolveu diretamente em um conflito Argentina e Uruguai. O contencioso referia-se à autorização do Uruguai na construção em seu território de fábricas de papel e celulose que, segundo o governo Argentino afetariam ambientalmente o Rio Uruguai, um rio transfronteiriço. A empresa espanhola Ence S.A e finlandesa Botnia foram autorizadas a construir duas fábricas de papel e celulosa às margens do Rio Uruguai, o que levou à Argentina a questionar se as fábricas seriam uma ameaça à contaminação das águas, que passa pela fronteira de seu território, e que não somente afetaria o rio mas também as populações ribeirinhas.

Este conflito estaria ligado à questão do desenvolvimento sustentável e ao real equilíbrio entre a dimensão ambiental e econômica dos projetos industriais. Contudo, as divergências entre os Estados afetaram diretamente o Mercosul, de um lado o Uruguai com um engajamento favorável a instalação das indústrias uma vez que favoreceria seu crescimento econômico, sendo considerado o maior investimento já realizado neste país, por outro lado a Argentina temendo danos irreparáveis a sua economia e ao meio ambiente liderou manifestações de cunho nacionalista em que realizou o “bloqueio-protesto” das pontes impedindo a livre circulação de mercadorias no âmbito do Mercosul, inclusive as provenientes ou destinadas ao Brasil.

Na especificidade do Mercosul a disputa tem grande relevância pelas tensões políticas que vem provocando. Para o Uruguai, trata-se de uma causa nacional, pois esses investimentos são os maiores da História do país, criarão milhares de empregos, representam uma oportunidade de utilização de extensas áreas reflorestadas e adicionarão cerca de 2% ao produto nacional bruto. Entende o Uruguai que as análises de impacto ambiental dos projetos, impostas por suas autoridades e transmitidas à Argentina, foram rigorosas e que as condições de funcionamento exigidas estão em consonância com os mais altos padrões estipulados no âmbito da União Européia.¹²

¹¹ Silva. Curso de direito internacional público. São Paulo: Atlas, 2002. p. 172

A situação se torna mais difícil quando o Uruguai propõe que a resolução do conflito seja direcionada ao sistema de solução de controvérsia do Mercosul, já que os conflitos entre os países dificultavam inclusive as relações políticas e econômicas do bloco. Com efeito, o Uruguai denunciou as ações Argentinas sobre a violação e obstrução da livre circulação de mercadorias e serviços prevista pelo Tratado de Assunção levando a formação de um Tribunal Arbitral Ad Hoc pelo Mercosul. O tribunal realizou a arbitragem do conflito consolidando parecer favorável ao Uruguai uma vez que o mesmo atendia a todas as recomendações ambientais previstas mas, a solução continuou a ser contestada pela Argentina.

Sem muitas movimentações favoráveis, inclusive por parte do Brasil, a Argentina propôs que a situação fosse resolvida no âmbito da Corte Internacional de Justiça de Haia. Baseado em três argumentos: o primeiro argumento refere-se ao descumprimento de trocar informações acerca de projetos potencialmente poluentes, em se tratando de um rio internacional os Estados devem respeitar o princípio da comunicação de direitos e interesses; o segundo argumento baseia-se na idéia de que os Estados devem realizar utilização ambientalmente correta e razoável do rio; e o terceiro argumento é relativo às populações que vivem às margens do Rio Uruguai, todos os questionamentos realizados a partir do Tratado do Rio Uruguai de 1975, levou a controvérsia para a Corte Internacional de Justiça.

Entretanto, no âmbito da Corte, as problemáticas continuaram quando a mesma decidiu que as fábricas não representavam uma ameaça ao Rio Uruguai e, portanto, a causa de sustentabilidade apontada pela Argentina não seria uma justificativa plausível. A situação chegou ao ponto do governo Argentino acusar o Uruguai diretamente de não estar validando informações importantes.

No campo mais circunscrito da dimensão jurídica da controvérsia, cabe analisar a sentença da Corte de Haia de 13 de julho, que tratou do pedido argentino de medidas provisórias, equivalentes, no nosso sistema, a uma cautelar. A Argentina pleiteou a suspensão da construção das fábricas e requereu que o Uruguai

¹² É importante ressaltar que a Venezuela mantém uma postura de divergência com a Colômbia por conta do estreitamento político realizado por este último com os Estados Unidos mediante uma alternativa de controlar as o tráfico de drogas. De fato nos foros da UNASUL, a Venezuela debateu as intenções norte-americanas com o pressuposto de que este teria como principal objetivo não exatamente o combate ao tráfico ilegal de drogas e o apoio militar à Colômbia, mas a tentativa de controle que este poderia realizar à Venezuela e suas relações comerciais petrolíferas. É importante abordar esta questão porque levou a uma tensão regional na qual reuniões de emergência pela UNASUL, levaram aos Estados a buscarem uma solução pacífica para as partes envolvidas.

cooperasse com ela na preservação do meio ambiente do Rio Uruguai, não tomando medidas unilaterais que não estivessem em consonância com o disposto no tratado de 1975. A Corte decidiu que não havia elementos que justificassem uma cautelar, pois a decisão do Uruguai de autorizar a construção das fábricas não constituía uma ameaça iminente de dano irreparável para o meio ambiente do Rio Uruguai e para os interesses socioeconômicos de habitantes ribeirinhos do lado argentino do rio. Ressalvou, no entanto, que o Uruguai assumia os riscos inerentes a qualquer decisão que a Corte venha a tomar quando decidir sobre os méritos da questão e que a construção das fábricas não pode ser entendida como um fato consumado.¹³



Manifestação contra as Usinas de Celulose: <http://parlasul.blogspot.com.br/2010/04/decisao-de-haia-sobre-o-caso-papeleras.html>

Outro caso recente toca ao âmbito comercial entre o Uruguai e o Brasil quanto aos embargos feitos pelo governo brasileiro e a importação de pneus remodelados da empresa SERISUR S.A sediada no Uruguai.

¹³ Celso Lafer, O Estado de S. Paulo, 20/08/06. <http://www.estado.com.br/editorias/2006/08/20/opi-1.93.29.20060820.1.1.xml>

O Brasil restringiu, por meio da Secretaria de Comércio Exterior do Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior, a importação dos pneus com base nos argumentos de nomenclatura, entre pneus usados e recauchutados, posições diferentes na Nomenclatura Comum do Mercosul (NCM). De fato o governo Uruguaio respondeu solicitando uma investigação e solução por meio do Tribunal Arbitral Ad Hoc do Mercosul, e alegou que o Brasil feria os princípios de integração e os princípios de reciprocidade, ou mesmo, não haveria justificativa suficiente para tal decisão. O Tribunal Arbitral proferiu a causa ao Uruguai, afirmando que o Brasil deveria adequar os órgãos internos de proteção aos mecanismos e acordos internacionais – tal como no Mercosul.

Estes exemplos ampliam o uso do Direito Internacional na América do Sul como um mecanismo legítimo para a manutenção da segurança e paz regional. Ainda que os Estados tentem diplomaticamente resolver suas contendas, respeitando a democracia e os princípios de autonomia e soberania, estes necessitam de órgãos de solução de conflitos, baseados em sistemas confiáveis e rápidos. Os protocolos de solução de controvérsias e a institucionalização de mecanismos pacíficos como o Tribunal Arbitral têm valor significativo quando ampliamos o objetivo da integração regional.

Entretanto, o papel assumido por atores centrais como o Brasil diante dos conflitos regionais tem deixado a desejar, visto que se ausenta de sua liderança no momento de tensão regional, o que acaba não credibilizando os recentes modelos de institucionalização do bloco Mercosul. O que percebemos é que os próprios Estados parte do Mercosul buscam em fóruns internacionais as soluções de suas divergências causando uma situação, no mínimo, estranha para um bloco de integração regional.

A POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA DIANTE DO PROCESSO DE INTEGRAÇÃO REGIONAL

A abordagem realizada dos conflitos regionais são exemplos da necessidade que se tem de alcançar por meio da institucionalização do Mercosul maior credibilidade e confiança do bloco. Mediante esta premissa, o Brasil tem papel fundamental do incentivo de políticas de cooperação de levem a um aprofundamento da integração regional. Visto como liderança, o Brasil atualmente aplica uma política externa de grande relevância e que assume posturas ora ambíguas ao seu discurso pela cooperação, principalmente em se tratando de suas relações políticas com os países vizinhos. Para uma melhor compreensão do papel do Brasil é interessante que se aborde rapidamente os estudos acerca da política externa adotada pelo país, em referência aos estudos teóricos das Relações Internacionais.

Segundo Letícia Pinheiro¹⁴, o Brasil faz ao longo de sua história uma interlocução baseada no “desejo de autonomia” entre um papel realista hobbesiano¹⁵ e o de natureza grociana¹⁶, ao que ela denominou de “institucionalismo pragmático”. O tema da autonomia é recorrente na literatura de política externa brasileira e é dividida em autonomia pela dependência, autonomia pela distância e a autonomia pela participação, que ao longo da história demonstrou os interesses do Estado brasileiro. Segundo Russel e Tokatlian autonomia é

Acertadamente, o discurso e a mentalidade diplomática no Brasil ainda estão voltados para o desenvolvimento de instrumentos de contenção de poder e de mecanismos de universalização e equalização dos processos decisórios internacionais. Protagonismo e liderança são termos quase sempre interpretados de maneira negativa no vocabulário diplomático brasileiro, e a associação à ideia de imperialismo quase sempre é automática.¹⁷

Pois bem, para a compreensão da autonomia por dependência é necessário abordar as relações de alinhamento em que a política brasileira vivenciava pelo americanismo, alcançar um nível de autonomia desejado ainda que esta viesse pela relação dependente aos Estados Unidos. Ao assumir o aspecto globalista, o Brasil necessitava enfatizar suas estratégias multilaterais, com a ampliação das tratativas que pudera afirmar o Brasil ora em uma autonomia pela distância, ora em uma autonomia pela participação.

No período de ascensão do neoliberalismo houve um desejo do Brasil assumir, com a finalidade de alcançar seu desenvolvimento econômico, uma autonomia pela participação em que o mesmo combinava suas estratégias pelo realismo hobbesiano e pela natureza grociana de afirmação de sua política externa. Desta maneira, se estabelecia o paradigma da diplomacia brasileira e que atualmente, observamos como um caráter de alteridade

¹⁴ PINHEIRO, Letícia. Traídos pelo Desejo: Um ensaio sobre a teoria e a prática da Política Externa Brasileira. Revista Contexto Internacional. Rio de Janeiro, vol 22, n° 2, Julho/Dezembro de 2000, pp 305-335.

¹⁵ A concepção realista hobbesiana (teoria de Thomas Hobbes) percebe as relações internacionais baseada em uma anarquia internacional e na ênfase aos recursos de poder de cada Estado.

¹⁶ A visão grociana (teoria de Hugo Grotius) tem como paradigma a existência do Direito Internacional em que os Estados estão envolvidos de uma moralidade e leis mínimas que regem suas relações no plano internacional.

¹⁷ Op. Cit. PINHEIRO, Letícia. Traídos pelo Desejo: Um ensaio sobre a teoria e a prática da Política Externa Brasileira. Revista Contexto Internacional. Rio de Janeiro, vol 22, n° 2, Julho/Dezembro de 2000, pp 305-335.

baseado nos interesses do Estado brasileiro, que assume um discurso e ações favoráveis à cooperação e ao multilateralismo, ao mesmo que tende em manter nas relações de integração regional sua autonomia de natureza realista hobbesiana.

A principal explicação da autora passa pela perspectiva do institucionalismo, em que sua amplidão levaria o Estado a uma relação mais grociana, em que se consolida a partir das normativas internacionais, um princípio constitutivo em busca por justiça. Entretanto “a ordem é condição da justiça, sem ordem não existe justiça, portanto [...] ainda que moralmente a justiça seja prioritária, do ponto de vista pragmático, a ordem tem precedência”¹⁸ o que retorna a perspectiva de realismo hobbesiano.

A principal tendência à visão grociana está alinhada a perspectiva de ênfase no multilateralismo e portanto no princípio de fortalecimento das instituições, segundo a qual levaria a um comportamento adequado a um conjunto de regras e alcançando a cooperação.¹⁹ Entretanto, esta percepção do modelo grociano nem sempre é aplicável pelo Brasil em que incide pouco apoio ao institucionalismo do Mercosul, considerado atualmente como um bloco de baixo grau de institucionalidade, dificultando a parceria do Estado do bloco. Assim, ao que concerne o contexto do Mercosul, o Brasil aplica a sua alteridade de institucionalismo pragmático (PINHEIRO, 2000), pelo qual oscila por uma atuação liderança no aspecto regional alcançando uma maior autonomia no plano global, inclusive ampliando seu poder de barganha pela cooperação.

A exemplo da discussão o mais alto nível de institucionalismo criado pelo Mercosul passa efetivamente pela criação do Tribunal Permanente visando a solução de controvérsia por meio do bloco, e que ao longo deste artigo demonstrou, com os conflitos regionais abordados, as falhas de credibilidade dos mesmo, realizada inclusive pela abstenção do próprio Brasil. A ideia do processo de institucionalização do Mercosul quanto processo regional seria levar aos componentes um maior engajamento e comprometimento alcançando maior credibilidade.²⁰

Quanto política externa, é necessário que o Brasil alcance um papel de protagonismo, o qual lidere sua autonomia pela participação em um papel mais hegemônico, em que é preciso liderar. Desta maneira, a posição

¹⁸ IBIDEM

¹⁹ Neste sentido uma cooperação positiva para o desenvolvimento uma vez que a autora questiona que o princípio da cooperação nem sempre está baseado em ganhos relativos, mas inclusive em perspectivas de interesse nacional, em alcançar um ganho absoluto.

²⁰ GONÇALVES, José Botafogo. Mercosul após 2002: propostas a partir de um testemunho pessoal. In FILHO, Clodoaldo Huguene; CARDIM, Carlos Henrique (org). Grupo de Reflexão Prospectiva sobre o Mercosul. - Brasília: FUNAG/ IPRI/ SCIE/ BID, 2003.

brasileira torna-se cada vez menos funcional quando se ausenta ou tem posturas de indiferença quanto à integração regional, prezando mais por sua autonomia e soberania na decisão a pensar propostas de fortalecimento institucional que passe inclusive pela afirmação de uma supranacionalidade.

Acertadamente, o discurso e a mentalidade diplomática no Brasil ainda estão voltados para o desenvolvimento de instrumentos de contenção de poder e de mecanismos de universalização e equalização dos processos decisórios internacionais. Protagonismo e liderança são termos quase sempre interpretados de maneira negativa no vocabulário diplomático brasileiro, e a associação à ideia de imperialismo quase sempre é automática.²¹

Os impasses para que o Mercosul alcance maiores níveis de institucionalização, que lhes garantam capacidade e articulação suficiente de responder com eficiência às problemáticas da integração, em se valendo aqui dos conflitos regionais que dificultam o processo de cooperação e desenvolvimento do bloco, é justificado pelo Brasil com um argumento tradicional de que é necessário manter o bloco “desburocratizado” na tendência de ágil, com processo decisório flexível e sem depender de recursos humanos e financeiros que sirvam para centralizar. Na verdade estruturas independentes e supranacionais diminuiria o poder decisório do Brasil em uma tendência que se tornaria mais consensual com os membros menores do bloco. O fato é que “a virtude da leveza institucional no momento da bonança se transformou no vício da inoperância no momento da crise.”²²

Nesta perspectiva torna-se ainda mais difícil em tratar uma promoção do Mercosul por meio institucional quando os países do bloco estão incapacitados de compreender que para a cooperação e para os ganhos relativos, é necessário abrir mão de uma perspectiva baseada no interesse nacional. Como estudo de caso, os conflitos regionais pontuaram a pouca crença que seus componentes mantêm no bloco quando buscam resolver suas divergências fora do escopo do Mercosul.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O desafio da política e do direito internacional é alcançar mediante o conflito de interesses a solução de divergências por meios pacíficos e

²¹ IBIDEM

²² IBIDEM

cooperativos, ao se dizer no âmbito político, econômico, social, dos direitos humanos, entre outros. Trata-se não somente o evitar a militarização e o uso da força, propriamente empregado quando se quer valer a vontade de um Estado soberano, em palavras simples – evitar a guerra, mas de manusear as intenções que partem de um interesse próprio de forma a não ferir o princípio da cooperação e do coletivo.

Este artigo é o início das pesquisas do uso do Direito Internacional, seu papel fundamental, não somente sob o viés normativo, mas inclusive político. Tem-se a prerrogativa de que os impulsos políticos para cooperação são gerados por soluções pacíficas de controvérsias, e que a análise de mecanismos jurídicos e institucionais na política regional é significativa, visto a compreensão da confiabilidade e segurança nas relações entre os Estados. Possivelmente, a aliança e o fortalecimento das instituições para soluções pacíficas nas relações de poder e os mecanismos normativos entre os Estados trazem a credibilidade aos sistemas de cooperação regional, passo importante para o alcance de projetos de integração eficazes.

Em se tratando, portanto, de um processo de integração, os Estados que compõem este projeto, assim como o Brasil quanto líder regional, precisam compreender seus papéis estratégicos para um multilateralismo e alianças de interesse coletivo que harmonize as relações e amenize eficientemente os conflitos regionais. É preciso pensar o Mercosul com um papel relevante e como foro necessário para “esvaziar” o poder de agências em que ainda houveram lideranças dos Estados Unidos, trata-se de exercer um poder em que se lidere propostas de aprofundamento da integração regional.

REFERÊNCIAS:

ACCIOLY, Hildebrando; SILVA, G.E. do Nascimento e. **Manual de direito internacional público**. 14. ed. São Paulo: Saraiva, 2000.

ANDRIGHI, Fátima Nancy. A arbitragem: solução alternativa de conflitos. **Revista da Escola Superior da Magistratura do Distrito Federal**, n. 2, p. 149-173, maio/ago. 1996.

BACCARINI, Mariana Pimenta Oliveira; SILVA, Roberta Rodrigues Marques da. **Solução de Controvérsias na América do Sul: uma avaliação de dois casos recentes**. In: ILSA INTERNATIONAL CONFERENCE, Belo Horizonte, MG, 2008.

BRASIL. Constituição (1891). Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil, de 24 de Fevereiro de 1891. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Poder Legislativo, Brasília, DF, 24 fev. 1891. Disponível: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Constitui%C3%A7ao91.htm>. Acesso em: 18 ago. 2010.

FERREIRA, Diego Vikboldt; BAUMGARTEN, Marcelo Zepka. Controvérsias Internacionais: soluções pacíficas e coercitivas. **Âmbito Jurídico**, Rio Grande, n. 47, nov. 2007. Disponível em: < http://www.ambito-juridico.com.br/site/?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=2550&revista_caderno=16>. Acesso em: 18 ago. 2010.

GAMA, Carlos Frederico Pereira da Silva. Organizações Internacionais: agentes que se auto-interpretam? In: _____. **Mudanças institucionais nas atividades relativas às Operações de Manutenção da Paz do “sistema ONU” do pós-Guerra Fria: “Adaptação” versus “Aprendizado”**. Rio de Janeiro, 2005. 187p. Dissertação de Mestrado – Instituto de Relações Internacionais, Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, 2005. Disponível em: <http://www.maxwell.lambda.ele.puc-rio.br/7681/7681_3.PDF>. Acesso em: 18 ago. 2010.

GONÇALVES, José Botafogo. Mercosul após 2002: propostas a partir de um testemunho pessoal. In: HÜGUENEY FILHO; Clodoaldo & CARDIM, Carlos Henrique (Org.). **Grupo de Reflexão Prospectiva para o Mercosul**. Brasília: Ministério das Relações Exteriores/BID/Ipri/Funag, 2003.

OCAMPO, Raúl Granillo. **Direito Internacional Público da Integração**. Tradução S. Duarte. Rio de Janeiro: Elsevier, 2009.

GUERRA, Sidney. **Curso de Direito Internacional Público**. 4. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2009.

HAAS, Ernst B. **Beyond the Nation-State: functionalism and international organization**. Chicago: Stanford University Press, 1964.

KEOHANE, Rober O.; NYE, Joseph S. Power and Interdependence in the Information Age. **Foreign Affairs**, v. 77, n. 5, p. 81-94, set./out. 1998.

MATIAS, Eduardo Felipe Pérez. **A Humanidade e suas fronteiras: do Estado soberano à sociedade global**. São Paulo: Paz e Terra, 2005.

NARDIN, Terry. **Lei, moralidade e as relações entre Estados**. Rio de Janeiro, 1987.

NOHMI, Antônio Marcos. **Arbitragem Internacional: mecanismos de solução de conflitos entre Estados**. Belo Horizonte: Del Rey, FCH-FUMEC, 2005.

NAÇÕES UNIDAS. Solução Pacífica de Controvérsias In: _____. **Carta das nações unidas e estatuto da corte internacional de justiça**. New York: Nações Unidas. Departamento de Informação Pública, 1973. cap. 6. Disponível em: <www.oas.org/dil/port/1945%20Carta%20das%20Nações%20Unidas.pdf>. Acesso em: 18 ago. 2010.

PAUPÉRIO, A. Machado. **O conceito polêmico de soberania**. 2 ed. Rio de Janeiro: Forense, 1958.

PINHEIRO, Leticia. Traídos pelo Desejo: um ensaio sobre a teoria e a prática da Política Externa Brasileira. **Revista Contexto Internacional**, Rio de Janeiro, v. 22, n. 2, jul./dez. 2000.

Recebido em: 02/07/2012

Aceito em: 18/07/2012



FACES DE UMA RELAÇÃO DE REFLEXIVIDADE: DA CONSOLIDAÇÃO DO ESTADO ISRAELENSE À GUERRA DOS SEIS DIAS

Juliana Foguel Castelo Branco*

RESUMO

O presente trabalho dista sobre a construção do nacionalismo, a consolidação do Estado Judaico na região da Palestina e dos conflitos ocorridos até 1967. Na primeira parte do artigo, pretendemos traçar uma discussão sobre a formação do Estado judaico. Num segundo momento, discutimos sobre a Guerra do Suez e Seis Dias. Desta forma, a problemática reside na necessidade de uma maior compreensão dos atuais conflitos no Oriente Médio e seus desdobramentos no cenário internacional tendo em vista o uso destas ferramentas políticas de forma a restringir a concretização de acordos cooperativos entre os povos.

Palavras Chaves: Oriente Médio; Conflito árabe-Israelense; cooperação Internacional.

ABSTRACT

The construction of nationalism, the consolidation of the Jewish state in the region of Palestine and the conflicts that occurred until 1967 in the Middle East are the issue of this work. In the first part of the article, we trace a discussion about the formation of the Jewish state. In the next part, we discuss the Suez War and Six Day war. The problem lies in the necessity of a better understanding of the current Middle East conflict and its repercussion on the international set in order to use distinct policy tools as a way to restrict the implementation of cooperative agreements among these nations.

Keywords: Middle East, Arab-Israeli Conflict, International Cooperation.

* Mestranda da Universidade Federal do Rio de Janeiro e pesquisadora do Laboratório de Simulações e Cenários.

INTRODUÇÃO

O Oriente Médio tal qual conhecemos hoje era, até o primeiro quartel do século XX, um Império conhecido como Império Otomano. A população da região era constituída pela presença de uma maioria árabe que se manteve mesmo após o declínio do Império e a constituição dos protetorados Ingleses e Franceses. Os habitantes da região foram entendidos, pelos europeus, como um povo retrogrado¹ e que deveriam ser civilizados pelos altos valores culturais da Europa. O próprio nome Orientalismo é, para Said, uma invenção cultural e política dos Europeus.

No início do século XIX, as teses de atraso, degeneração e desigualdade orientais em relação ao Ocidente associavam-se muito facilmente as ideias sobre as bases biológicas da desigualdade racial.[...] toda a questão do imperialismo, assim como era debatida no final do século XIX tanto por pró-imperialistas como por anti imperialistas, levava adiante a tipologia binárias das raças, culturas e sociedades adiantadas e atrasadas (ou subjugadas). Chapters on the principle of international law (1894), de John Westlake, argumenta, por exemplo, que as regiões do mundo designadas como “incivilizadas” (uma palavra que carrega o peso de pressuposições orientalistas, entre outras coisas) deviam ser anexadas ou ocupadas pelas potencias adiantadas.[...] O Oriental era, portanto, associados a elementos na sociedade Ocidental (os delinquentes, os insanos, as mulheres os pobres)[...] os orientais raras vezes eram vistos ou olhados; eram devassados , analisados não como cidadãos, nem como povo, mas como um problemas a serem resolvidos ou confinados ou- como as potências coloniais cobiçavam abertamente o seu território- conquistados.²

A região compreendida pelo Império Otomano foi uma área que despertou grande interesse e constantes disputas entre a Inglaterra e a França, conforme evidenciado. As nações e Estados da região nasceram de forma tardia e foram resposta aos processos de dominação pelas potencias europeias e também, como no caso palestino, do estabelecimento do Estado Judaico. É importante ressaltar que devido as diferentes dominações é que percebemos a consolidação das diferentes nações que ora nos são apresentadas.

¹ Said, Edward. O Orientalismo: O oriente como invenção do ocidente. São Paulo. Cia das Letras 2007.

² Op. Cit. Pg. 280/281.

O Estado como concebemos hoje é uma invenção moderna. O termo Estado não é novo, já que, o conceito de Cidades-Estados foi atribuído à forma administrativa e organizacional dos Gregos. Mesmo que a acepção que temos do termo seja totalmente distinta do conceito grego, ela foi à primeira demonstração clara de um sistema estatal. O estabelecimento do Império Romano, destrói as Cidades-Estados gregas e subordina povos e as comunidades que conquistavam. Os povos e comunidades conquistadas pelos romanos poderiam se sujeitar a dominação romana ou se revoltar.

Após a queda do Império Romano, a religião cristã fundou um tipo de Império religioso o fator religioso era fundamental para o estabelecimento de elos comuns entre as regiões administrativas feudais. O cristianismo ao mesmo tempo em que unificava os diferentes povos, ele também os diferenciava dos demais como, por exemplo, dos judeus e dos islâmicos. Com a crise do feudalismo, o restabelecimento das cidades o florescimento científico, a reestruturação do comércio entre outros geraram um ambiente aonde foi possível que um novo sistema político fosse erguido: os estados Nacionais Modernos e junto com ele as nações e os nacionalismos. Como defendido por Eric Hobsbawn, os Estados Nacionais, os nacionalismo e os símbolos nacionais são tradições inventadas e não coisas naturais como, às vezes, entendidos.

As nações, com toda a sua parafernália geralmente afirmam ser o oposto do novo, ou seja, estar enraizada na mais remota antiguidade, e o oposto do construído, ou seja, ser comunidades humanas “naturais” o bastante para não necessitarem de definições que não a defesa dos próprios interesses.³

Estados e nações são conceitos distintos apesar de estarem em convergência e serem dependentes. A relação entre eles ainda foi mais solidificada com a ideia da autodeterminação dos povos. Foram diversas as mudanças que o Estado Moderno apresentou aos homens uma das mais relevantes é a percepção individual e coletiva do(s) homem(s) dentro deste Estado. Seja agora como um cidadão com direitos políticos ou por pertencerem a um grupo nacional que será representado por este mesmo Estado. A ideia de nação não só serviu e vem servindo como uma ferramenta de legitimação do Estado como também para a legitimação do povo.

Justamente neste processo é que os judeus se percebem como iguais e

³ Hobsbawn, Eric & Ranger, Terence. A invenção das tradições. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1984.

revivem o projeto de retorno à Terra de Sião⁴. O projeto sionista começa a ganhar força e adeptos, a partir de 1895. Os judeus que outrora estavam sujeitos aos “outros” desejam, agora, construir sua nação e se viam como sendo possuidores deste sentimento nacional. David Biale percebe como os judeus saíram de um extremo de total sujeição ao outro onde ansiavam por uma nação e por soberania para outro extremo aonde tinham um poder forte consolidado e legitimado dentro do Estado de Israel.

Foi no primeiro Congresso Sionista realizado, em 1897, como defendido por Herzl, que a nação judaica foi fundada.

Na Basiléia, eu fundei o estado judeu. Hoje, se dissesse isso em voz alta, teria como resposta uma gargalhada universal. Talvez em cinco anos, e certamente, em cinquenta, todos saberão disso.⁵

A região da Palestina foi escolhida para ser o futuro lar dos Judeus. Contudo, esta região, apesar de possuir uma minoria judaica, era habitada ainda, mulçumanos, sobretudo, por árabes. Os sionistas perceberam a existência dos árabes no local, mas sua maior preocupação era a assimilação dos judeus na terra e a solidificação desta comunidade nascente. A legitimidade estatal e a sua soberania dependem de um reconhecimento externo e interno. Os movimentos nacionais são os meios de legitimação interna estatal e, por conta disso, a formação do nacionalismo era fundamental para a legitimação do próprio Estado. Foram enviados dois rabinos para averiguar as condições da região e a resposta obtida foi “a noiva é bela, mas está casada com outro homem.” Apesar de terem ciência da existência de outros povos na região, acreditavam e tinham fortes esperanças que esta questão seria solucionada com o tempo. As atitudes tomadas pelos primeiros sionistas deram origem ao que hoje chamamos de Questão Árabe. É importante ressaltar que para os judeus a ida para a região significava um re-torno, uma volta, uma re-constituição na terra de seus antepassados e das doze tribos de Judá. Já para os árabes, esse

⁴ Os judeus deixaram a região após a expulsão propulsionada pelo Império Romano. Foram muitas as tentativas de expulsão do povo judeu da região. Não somente de expulsão, como também tentativas de acabar com estabilidade cultural destes. A conquista da região, contudo, não foi fácil. Os judeus responderam as tentativas de dominação e de desarticulação cultural com revoltas como a dos Macabeus e com movimentos de resistência como o ocorrido em Massada e narrado pelo historiador Flávio Josefo. De todos esses processos, a destruição do grande templo, atual Kotel ou Muro das Lamentações, e os escombros de Massada constituem, no imaginário judaico, um símbolo representativo de lutas e resistência e de identidades com a região estabelecida em tempos remotos e presentes na vida das comunidades judaica de ontem e de hoje.

⁵ Shlaim, Avi. *A muralha de Ferro: Israel e o mundo árabe*. Rio de Janeiro. Fissus, 2004. Pg. 39.

movimento de chegada dos judeus era uma ida, uma invasão e, sobretudo uma apropriação sobre a sua terra.⁶

A região da Palestina se constituía, assim, como um elo de identificação e já enraizado no imaginário cultural-religioso dos judeus, um sonho messiânico, mas pouco conhecido. Como já dito, os primeiros judeus que foram averiguar a região se depararam com um povo ali já estabelecido. A região era parte integrante do Império Otomano que tinha como principio administrativo a autoridade jurídica mulçumana. O grande Império Otomano não constituiu diferentes nações, mas havia certa autonomia nas regiões habitadas. O poder central era regido por um Sultão e havia outros representantes locais. O Império era dividido em três regiões que eram controladas, a priori, por Damasco.

A maioria da população era islâmica, mas havia habitante de outras religiões que eram protegidos do Islã. Estes povos conhecidos como *dhimmi* foram, a partir do século XV, organizados em *millets*, grupos religiosos. Este tipo de organização social perdurou até meados do século XIX. O sistema é severamente discutido e não existe um consenso sobre a questão da coexistência pacífica destes grupos com o governo otomano. Alguns autores afirmam que havia preconceitos, as roupas eram diferenciadas, os impostos muito altos, restrições ao culto entre outras proibições. Em contrapartida, outros afirmam que existia tolerância entre os diversos grupos, uma boa circulação de mercado e que até assumiam cargos altos na burocracia otomana.

O estabelecimento do povo judeu na região da Palestina consolida a questão árabe. Algumas discussões foram travadas sobre este assunto, contudo ela não era o cerne das preocupações dos primeiros líderes. Em 1907, por exemplo, Yitzhak Epstein redige um documento chamado "Hidden Question" que apesar de defender o direito dos judeus a região discute o erro cometido no momento da chegada e as formas de relação com os árabes palestinos. A preocupação dos sionistas em se territorializar os fez ignorar o fato de que existia um povo previamente estabelecido naquela região que nunca havia cogitado a hipótese de deixá-la. Diversas alternativas em relação às atitudes dos sionistas são propostas. Epstein afirma que: mesmo que os árabes fossem vistos pelos sionistas como não donatários de identidade nacional e nem se fundarem como uma entidade nacional, existia um laço estabelecido entre eles e a terra que habitavam e que aflorou ainda mais após a chegada dos sionistas⁷. Said afirma que

⁶ Troen, S. Ilan. De judaizing the Homeland: Academic Politics In Rewriting the History of Palestine. In: Israel Affairs. Vol 13. No 4, October 2007, pp. 872-884.

⁷ Dowty, Alan. "A Question That Outweighs All Others": Yitzhak Epstein and Zionism Recognition of the Arab Issue. In: Israel Studies, Volume 6, Number 1, Spring 2001, pp. 34-54.

For in order to mitigate the presence of large numbers of natives on a desired land, the Zionists convinced themselves that these natives did not exist, then made it possible for them to exist only in the most rarefied forms . . . The question of Palestine is therefore the contest between an affirmation and a denial, and it is this prior contest, dating back over a hundred years, which animates and makes sense of the current impasse between the Arab states and Israel.⁸

Em contrapartida, para os judeus, os árabes do Império Otomano

they identified themselves simultaneously as subjects of the (multinational) community of Islam; as Arabs, in terms of geography, culture, and language; as inhabitant of this or that religion and village of a vaguely defined Palestine; and as members of this or that clan or family. There was no Arab national movement and no even a hint, in 1881, of a separate Palestinian arab nationalism⁹.

Apesar de não serem percebidos como nacionais, Asher Zvi Ginsber, em 1891, se referia palestinos como sendo donatários de um proto-nacionalismo. Um relatório proposto pelo primeiro congresso sionista estimava que a população árabe fosse de 400,000–500,000 habitante incluindo 70,000 judeus. Já em 1913, o 11º congresso sionista relatou que a população palestina era constituída de 700,000 aonde 100,000 eram judeus. Segundos estes dados, em 1887, considerando 500,000 o total populacional, a população judaica representava 14% e, em 1913, 14.28%¹⁰.

Os árabes da Palestina foram vistos de diferentes formas pelos primeiros líderes do Estado Judaico. Por exemplo, Jabotinsky, defensor do sionismo revisionista, propôs a constituição de uma muralha de ferro que era um meio de furar a resistência árabe.

“ Não pretendo afirmar que nenhum tipo de acordo seja possível com os árabes na terra de Israel. Porém, um acordo voluntário simplesmente não é possível. Enquanto os árabes preservarem um vislumbre de esperança de que terão êxito em se livrarem de nós, nada no mundo pode fazê-los abandonar a esperança, precisamente porque eles não são uma ralé e sim um povo vivo. E um povo vivo só estará pronto a se

⁸ Said, Edward. *The Question of Palestine*. London. Routledge, 1980.

⁹ Morris, Benny. 1948: *The first Arab-Israeli war*. Yale University.

¹⁰ Karsh, Efraim. *Zionism and the Palestinian*. In: *Israel Affairs*. Vol.14. No3. July 2008. Pp 355-373. Outros dados estatísticos podem ser obtidos no livro 1948 de Morris. op. cit.

render a um desfecho tão fatal quando tiver desistido de toda esperança de se ver livre dos colonizadores estrangeiros. (...) porém o único caminho para um acordo como este é através de uma muralha de ferro, isto é, do estabelecimento na palestina de uma força que não será, de forma alguma, influenciada pela pressão árabe. Em outras palavras, a única maneira de alcançar um acordo no futuro é evitar totalmente as tentativas de chegar a um acordo no presente.”¹¹

Ben Gurion reconhece, em 1936, o caráter nacional da população árabe¹². Da mesma forma que Jabotinsky, ele também pensava no Exército como a solução e não somente a diplomacia. No entanto, diferente de Jabotinsky, Ben Gurion percebia mais claramente que tanto o movimento árabe quanto o movimento sionista eram movimentos nacionais brigando pela mesma terra. Ben Gurion também pensou na realização de acordos, porém sabia que seria necessário tempo para tal e que a paz era uma questão vital.

Não é para estabelecer a paz no país que precisamos de um acordo. A paz é, de fato, uma questão vital para nós. É impossível construir um país em um estado permanente de guerra, mas, para nós, a paz é um meio. A meta é a plena realização do sionismo. Somente por isso precisamos realmente de um acordo. (...) Neste momento, um amplo acordo está indubitavelmente fora de questão. Porque só após o total desespero por parte dos árabes, desespero que virá não somente do fracasso dos tumultos e da tentativa de rebelião, mas também como uma consequência do nosso conhecimento do país, eles possivelmente concordarão com uma Eretz Israel judaica.¹³

Ambas as falas, refletem o pensamento de uma época de formação e consolidação de uma nação e de um Estado judaico. O não reconhecimento árabe era uma brecha para a legitimação do povo judeu na região. Esta forma de atuação e de diretriz política, consolida e forma tanto a nação judaica como a nação Palestina. Ambas são formadas e reformadas reflexivamente pelas atitudes alheias. As nações Palestinas e Judaicas devem, portanto, ser percebidas por seus paralelismos estruturais. Acreditamos que este ponto seja uma das chaves para a compreensão do Oriente Médio hoje.

¹¹ Jabotinsky, Ze'ev. Escritos: a caminho da condição de Estado (em hebraico). In: Shlaim, Avi. *A muralha de Ferro: Israel e o mundo árabe*. Rio de Janeiro. Fissus, 2004.pg. 51-52.

¹² Em 1936, já é evidente que os palestinos haviam se formado como uma nação o reconhecimento dado por Ben Gurion era a constatação se uma realidade já reconhecida.

¹³ Ben-Gurion, David. *My talks with the Arab Leaders*. Jerusalém, 1972.pg. 80.

As potências internacionais, diante dos conflitos pré Estado de Israel, ratificaram diversas declarações e resoluções para apaziguar os conflitos na região. A Declaração de Balfour, de 1917, desempenhou um papel contraditório para ambos os povos. O governo britânico se comprometeu com os judeus ao declarar que a coroa era favorável ao estabelecimento do Estado judaico na Palestina. Ao mesmo tempo, o governo britânico tinha um acordo com os líderes árabes que era totalmente contrário àquele assinado com os judeus. A partir da declaração de Balfour, houve uma grande intensificação dos conflitos na região. Diversas outras tentativas de acordos foram feitas até a declaração da independência de Israel em 1947. Citamos como exemplo, a Declaração Pell que dividiu o território da Palestina em dois Estados, um árabe e um judeu e a região de Jerusalém como área internacional. A resolução 181, de 1947 da ONU, que previa partilha a palestina em dois estados, um judaico e outro árabe. Esta resolução representa uma vitória da diplomacia sionista¹⁴.

Cabe ressaltar ainda a imagem e representação que a região propaga no imaginário dos árabes e judeus. A terra está repleta de elementos mitológicos e é dona de uma geografia do sagrado de suma importância. A representação mitológica e a crença que enrijece os valores culturais é um grande agravante, pois estes, por muitas vezes, não podem ser comprovados sendo reais e representativos somente para os que compartilham da mesma crença. O conflito, desta forma, transcende a simples posse da terra em termos políticos se firmando também como um conflito cultural e religioso. Como evidenciado por Karen Armstrong:

Os palestinos argumentam que não existe nenhuma evidência arqueológica do reino judeu fundado por Davi e que nunca se encontrou um vestígio do templo de Salomão. Com exceção da Bíblia, nenhum texto contemporâneo menciona o reino de Israel – o qual, portanto não passa de “mito”. Os israelenses consideram absurda e não demonstrável a história de que o profeta Maomé subiu ao céu a partir do Haram AL- Sharif de Jerusalém- um mito que está no próprio cerne da devoção dos muçumanos a Al-Quds.(...) Assim os mitos da “geografia do sagrado” expressam verdades em relação a vida interior. Tocando nas fontes obscuras da dor e do desejo humano, podem desencadear emoções intensas. Não se devem descartar certas histórias de Jerusalém porque “não passam de mitos”: sua importância de devem justamente ao fato de serem mitos.¹⁵

¹⁴ Shlaim, Avi. A muralha de ferro: Israel e o mundo árabe. Rio de Janeiro: Fissus Ed., 2004.

¹⁵ Armstrong, Karen. Jerusalém: uma cidade, três religiões. São Paulo. Cia das Letras, 2000. Pg.16.

Em 1947, a ONU aprova a Resolução 181 que regula sobre a formação do Estado de Israel e de um Estado Palestino. No ano seguinte, Israel se lança na guerra com os Palestinos que levaria a sua independência. Essa guerra tinha a Resolução 181 como premissa e acabou por mudar a configuração do Oriente Médio. Os judeus vitoriosos não definiram as suas fronteiras na declaração de independência, o que possibilitou uma série de conflitos armados para a anexação territorial posterior à independência Israelense. Além disso, o estabelecimento deste Estado judeu na Palestina transformou as diversas comunidades palestinas, outrora assentadas e emocionalmente conectadas com a região, em grupos de refugiados.

Como parte das decisões da UNSCOP (Comissão Especial da ONU para a Questão Palestina), após a declaração de independência, o novo Estado judaico passou por uma série de rodadas de negociações bilaterais com os países árabes fronteiriços. Contudo, não houve nenhuma negociação direta com os Palestinos. As rodadas de negociação discutiram a questão Palestina muito mais como um discurso político, do que como uma vontade em si. Os acordos firmados trouxeram uma paz ilusória.

Para Ben-Gurion, primeiro ministro de Israel, o futuro dos judeus estava nas mãos dos próprios judeus e não em acordos diplomáticos. Ele, ao contrário de Moshe Sharett, Ministro das Relações Exteriores, foi defensor da escola de retaliação. Ben-Gurion acreditava que a força bélica iria garantir o estabelecimento e a consolidação da própria soberania judaica. A política da escola de retaliação cria um dilema de segurança tanto para os árabes quanto para os palestinos. Neste sentido, a percepção de questões como defesa e segurança formam um empecilho para a realização de acordos cooperativos entre os povos.

A balança de poder sempre fora favorável ao Estado de Israel¹⁶. O Egito, a partir de 1952, passou por uma revolução de cunho político que terminou com Gamal Nasser assumindo o poder Egípcio em 1954. Ao mesmo tempo, em Israel, Ben-Gurion renuncia ao cargo de Primeiro Ministro que é assumido por Moshe Sharett. Apesar de Sharett defender uma escola de negociação, que dava ênfase à diplomacia, o seu Ministro da Defesa, Pinhas Lavon, era defensor da escola de retaliação. Muitos jogos políticos e armações militares ocorreram sem o aval de Sharett que prejudicaram os seus objetivos políticos e diplomáticos¹⁷.

¹⁶ A nova corrente da historiografia judaica defende esta hipótese. A historiografia tradicional percebe a balança de poder favorável aos Árabes.

¹⁷ Shlaim, Avi. *A muralha de Ferro: Israel e o mundo árabe*. Rio de Janeiro. Fissus, 2004.

Nasser era defensor de uma política Pan-arabista o que preocupava os judeus. As relações entre Israel e Egito começam, a partir de 1953, a se agravar. Em 1955, Nasser anuncia a compra de armas Tchecas. Em 1956, a Inglaterra estava retirando suas forças do canal de Suez que foi nacionalizado posteriormente por Nasser. A balança de poder poderia ser alterada neste momento. A obtenção de armas estrangeiras, em conjunto com a possibilidade de formação de um império árabe, poderia gerar uma grande repressão ao Estado Israelense. O somatório destes eventos e o desejo do Estado israelense de continuar a ser um estado soberano teve como resultado a Guerra do Canal de Suez em 1956. Este conflito evidenciou, mais uma vez, a supremacia israelense e a dificuldade de promoção de acordos cooperativos entre os povos.

Apesar do projeto Pan Arabista de Nasser representar um dilema para o Estado de Israel, devemos pensar também na própria Liga Árabe. Os líderes dos países árabes que compunham a Liga tinham que dialogar com os seus interesses nacionais e o interesse da Liga que os apresentava como uma unidade. Por ter sido fundada em 1945 e ser um grande palco de poder, a Liga era um desafio para os líderes árabes que tinham que promover a manutenção de sua reputação enquanto Soberanos dentro dos seus Estados e dentro do projeto coletivo árabe. As normas e as condutas estabelecidas no âmbito da Liga eram formadoras, sobretudo, de uma identidade supranacional.

The norms that animated the debates in Arab politics largely concerned how they would enact their identities to accomplish their collective aspirations. In one sense these norms were intended to help them overcome collective action problems. But at a more fundamental level these norms were tied to their very identity as Arab states and allocated to them their very interests. Arabism, for instance, did not simply instruct them to avoid bilateral settlements with Israel, although it did; it also helped to construct Zionism as a threat and as a defining element of the Arab national interest. To contemplate relations with Israel, to violate the taboo of Arab politics, was to invite public ridicule and charges of having betrayed the Arab nation. Although various Arab governments privately believed that they gained little from the state of war with Israel and might profit materially from a reduction, if not resolution, of the conflict, they knew better than to air such ideas in public. In 1950 King Abdullah of Jordan calculated that Jordan's economic and political interests might be better served by ending the state of war with Israel, concluding some commercial agreements, and

arranging for an outlet to the sea; a Jordanian and Arab public that viewed such agreements as blasphemy overruled such material calculations. The norms of Arabism sanctioned some strategies and placed others outside the normative reach of Arab states, regardless of their capabilities or how they calculated their material incentives. Arab leaders occupied social roles that contained normative expectations as they performed on the regional stage. In fact, they occupied two roles: agent of a sovereign state and agent of the wider Arab political community. What are the normative expectations associated with sovereignty? Such norms have varied considerably over the years, but at a minimal level they accord a measure of possessiveness and exclusivity to the state. It has authority over its domestic space and the authority to act as legitimate member of international society, and such entitlements are embodied in the principle of noninterference. As John Ruggie has argued, the development of the institution of sovereignty differentiated "among units in terms of possession of self and exclusion of others," and created an international order that enabled states to become the principal unit of international life. Being recognized as sovereign amounts to a social permission granted by the community of states to act with certain powers and implies a certain measure of self-restraint by other members of this community, that is, a live-and-let-live attitude.¹⁸

A GUERRA DE SUEZ E DOS SEIS DIAS

A Guerra do Suez é conhecida também como a segunda guerra Árabe Israelense. Ela ocorreu em 1956 e teve como estopim a nacionalização do Canal de Suez que era controlado pela Inglaterra. O Canal é um ponto estratégico, pois ele dá acesso ao mar Vermelho através do Estreito de Tiran. A nacionalização do Canal fazia parte do projeto nacionalista do presidente Egípcio. O confronto não mudou permanentemente a configuração territorial do Oriente, mas foi fundamental para a alteração do equilíbrio de poder da região. Os judeus, vitoriosos, saíram da guerra com a confirmação de estarem se tornando uma potência bélica. Os países árabes, ao contrário do que se pensa, também conseguiram uma vitória, já que conseguiram a saída dos protetorados da região do Suez. Conforme defendido por Barnett, "the Suez War might be better understood as symbolizing the end of one era and

¹⁸ Barnett, Michael N. *Dialogues in Arab Politics: Negotiations in Regional Order*. Columbia Press. 1998.

the beginning of another, reinforcing tendencies and social forces already present.” Com esta conquista, Nasser se legitima como líder incontestável e quer combater Israel e os países que o apoiam.

A Guerra do Suez foi uma vitória decisiva para as forças radicais, lideradas pelo Egito, contra as forças conservadoras e pró-ocidentais, notadamente o Iraque e a Jordânia. Gamal Abdel Nasser surgiu como líder incontestável do mundo árabe depois da guerra, que foi considerada uma conspiração imperial-sionista conta a nação árabe. A própria atitude de Nasser em relação a Israel endureceu em consequência da Guerra. Suez confirmou seus piores temores e suspeitas sobre Israel. Após Suez, ele identificava Israel e as potências europeias como um único inimigo e declarava repetidamente que os árabes precisavam combater tanto Israel quanto as potências que os apoiavam.[...] Subjugar Israel se tornou uma meta pan-arabista.¹⁹

Uma das lições apreendidas por Ben Gurion com a Guerra do Suez é que Israel não poderia expandir seu território às custas dos vizinhos. A conquista não confere mais o direito a manutenção do território conquistado. Desta forma, ele pensa e defende a Repressão. Sua ideia é equipar a FDI (Força de Defesa Israelense) com armas mais avançadas e manter, desta forma, a superioridade bélica relativa frente aos exército árabes. Percebemos com esta atitude do Primeiro Ministro a representação que o poder bélico tinha frente à manutenção do Estado na região. Durante o seu governo, Ben Gurion nunca havia dispendido sobre a importância da obtenção do apoio externo. Contudo, com o avanço do apoio soviético aos Estados Árabes, o governante israelense começa a buscar a consolidação de acordos com os Estados Unidos da América²⁰. Num primeiro momento, as propostas do estadista israelense foram recusadas. Como dito por Shlaim, os EUA deveriam se preocupar com a questão do petróleo árabe e da importância do mesmo para os Nortes Americanos. A manutenção de certa distancia de Israel iria garantir o fácil acesso ao petróleo árabe. Esta determinação dos EUA se altera quando, em 1957, é lançada a Doutrina Eisenhower.

Após as investidas para a obtenção do apoio externo norte americano e, como parte das novas necessidades Israelense frente à consolidação da política pan-arabista de Nasser e do forte apelo que o líder assumiu, Israel consolida a “Aliança com a Periferia”. Esta era uma aliança secreta e sem

¹⁹ Shlaim, Avi. A muralha de Ferro: Israel e o mundo árabe. Rio de Janeiro. Fissus, 2004.

²⁰ Devemos ressaltar que Israel já contava com o apoio Francês.

recursos formais que é efetuada com o Iraque e a Turquia, países árabes e não islâmicos, e com a Etiópia, país cristão. Grande parte da demanda petrolífera que o Estado de Israel utilizou neste período era de procedência Iraquiana. Desta forma, a aliança tinha um significado mais amplo para Israel no que tange a simples ajuda mútua era também um acordo estratégico.

No período concomitante a consolidação da Aliança com a periferia e com a sublevação de Nasser, o Egito e a Síria se unem na tentativa de consolidação de uma nação Pan-Arabista. É consolidada a RAU (República Unida Árabe) que é dissolvida três anos depois. Apesar da vontade de Nasser em estabelecer a unidade política entre os povos de cultura árabe, o projeto foi repudiado tanto pela Jordânia quanto o Iraque que se uniram para combater a tendência Nasseriana. A fragmentação entre as unidades políticas árabes eram evidentes e estas regiões almejavam pela manutenção de sua soberania e, mesmo pertencentes ao universo cultural árabe, haviam se diferenciado dos demais pelas suas múltiplas lutas com os colonizadores. Apesar destas disputas a RAU se consolidou muito mais como uma necessidade do que como um interesse, conforme evidenciado por Barnett:

But unification, the summit for many Arab nationalists, became a reality when Egypt and Syria the creation of the United Arab Republic (UAR) on February 1, 1958. Although the architects of the federation presented it as a natural and logical development in the steady march of Arab nationalism, behind the scenes its creation was quite messy and something of a shotgun marriage. That Syria and Egypt found themselves the highly reluctant partners at the altar of unification was a testimony to Syrian domestic politics, Nasser's attempt to maintain his symbolic standing, and the politics of impression management.[...]For both the Syrians and the Egyptians, then, the road to unity was paved by symbolic interactions, attempts at impression management, and then symbolic entrapment. Such symbolic exchanges led them to accept a political agreement that both considered against their strategic interests but absolutely necessary for their symbolic standing and thus regime survival.

Em 1958, rompe uma crise no mundo árabe. A guerra do Suez, conforme já explicitado, havia aumentando o poder de Nasser e de grupos radicais. Neste ano, no Líbano, ocorre uma revolução e os oficiais livres tomam o Poder de Bagdá. O presidente cristão libanês, Camille Chamoun, pede a ajuda dos Estados Unidos da América que interviu tendo como justificativa doutrina Eisenhower. É importante ressaltar que o Líbano estava se aproximando do Pacto de Bagdá estabelecido em 1955 e este era tido, por Nasser, como uma afronta aos desejos pan-arabista.

Ben Gurion sai do poder e seu sucessor é Levi Eshkol em 1963. O novo governante tem opinião similar a Sharett no que se refere aos árabes. Ele dava valor ao diálogo e a diplomacia paciente que poderia culminar na existência pacífica entre os povos. Contudo, ainda fazia-se necessário a consolidação e obtenção do apoio externo para o desenvolvimento dos projetos Israelense e legitimação do mesmo. Kennedy é assassinado e é sucedido por Lyndon Johnson. O último tinha uma política pró Israel que foi fundamental para a legitimação de Israel frente aos árabes.

Eshkol, após fundir o Mapai com o Ahdut e fundar o Alinhamento, conseguiu estabelecer um canal secreto com Hussein da Jordânia. Conforme já dito, os objetivos do novo líder Israelense eram a promoção de acordos diplomáticos e o estabelecimento do diálogo. Os empreendimentos bem sucedidos de Eshkol trouxeram certo rancor a Ben Gurion que funda um novo partido de oposição: O Rafi.

Na véspera da Guerra dos Seis Dias, o Egito estava passando por uma crise econômica. Devido as constantes derrotas, Nasser estimula que os países árabes não entrem em conflito com Israel. O líder observava a superioridade bélica Israelense e estimula a militarização dos países árabes. Apesar dos constantes avisos de Nasser, a Síria estava envolvida em um embate com Israel. Os acordos de 1949 haviam delimitado as Zonas de Desmilitarização entre os dois Estados. Contudo, estavam, nesta região, ocorrendo um conflito por conta da água. A Síria estava estimulando diversos ataques contra Israel dos quais Israel sempre saiu vitoriosa.

A Síria tinha um plano para obstruir um dos afluentes do Rio Jordão e desviá-lo para a irrigação de suas plantações. Contudo, o Jordão era de suma importância para Israel. Este Rio é formado pela confluência de outros três Rios: Bania (Síria), Hazbanil (Líbano) e Dan (Israel). O Dan dá origem a 50% da água do Jordão. A proposta Síria ameaçava não só Israel como os países árabes. Eshkol, por ter atuado na questão hídrica antes de assumir como primeiro ministro, foi extremamente sensível a postura adotada pela Síria. Ao contrário dele, os militares da FDI tinham uma visão militarista sobre a questão.

Em 1964, a Liga realiza uma conferência no Cairo cujo escopo era o desvio das águas do Jordão. A questão da água era muito grave para a cúpula e, sobre este quesito, foi decidido:

O estabelecimento de Israel é uma ameaça básica que a nação árabe em sua totalidade concordou em impedir. E, já que a existência de Israel é um perigo que ameaça a nação árabe, o desvio das águas do Jordão multiplica os perigos à existência Árabe. Consequentemente, os estados árabes precisam elaborar planos necessários

para lidar com os aspectos políticos, econômicos e sociais, porque, se os resultados necessários não forem alcançados, os preparativos militares coletivos árabes, quando estiverem completos, constituirão os meios práticos definitivos para a liquidação final de Israel.²¹

Para Rabin, as origens da guerra dos Seis Dias remontam a conferência da Liga no Cairo. O Fatah também fez pequenas rebeliões ao longo das fronteiras israelenses. O resultado destes ataques foi um ato contra a Jordânia e um combate aéreo entre a Síria e Israel. Inicia-se a contagem regressiva para a Guerra dos Seis Dias.

O Egito estava envolvido num conflito no Iêmen no qual sai derrotado e exaurido economicamente. Nasser começa a ser pressionado a agir contra Israel, apesar de não desejar uma guerra naquele momento, ele toma três medidas, a saber: tropas Egípcias são enviadas para o Sinai, entra com o pedido para a retirada da Força de defesa da ONU na síria e fecha o estreito de Tiran a navegação Israelense. Ao contrário das demais guerras, esta foi uma que nenhum lado desejava. Contudo, o somatório da crise política interna israelense e o aval dos Estados Unidos para tal, levam Israel ao confronto.

De todas as guerras árabe-israelenses, a de junho de 1967 foi à única que nenhum dos dois lados queria. A guerra resultou de uma crise gradual que nem Israel e nem seus inimigos foram capazes de controlar. Inadvertidamente Israel desencadeou essa avalanche divulgando uma série de ameaças de ação contra o regime sírio, a menos que ele parasse de apoiar as guerrilhas palestinas que estavam operando em Israel. Em 12 de maio de 1967, em uma entrevista a um jornal, Rabin ameaçou ocupar Damasco e destruir o Regime Sírio. Suas palavras causaram alvoroço. Elas contradiziam a linha oficial que Israel não interferiria na política interna dos estados árabes, apenas agia em defesa própria contra a agressão árabe.²²

Esta guerra conseguiu conquistar grandes dimensões territoriais. Contudo, ela não foi planejada politicamente e sim um plano operacional feito pelo exercito no decorrer da guerra. Ela foi uma das vitórias mais espetaculares da história de Israel. Somente no primeiro dia, quatrocentos aviões inimigos foram destruídos. As conquistas territoriais foram imensas, mas

²¹ Haytham Al-Kilani. *Estratégia militar nas guerras árabe-israelense, 1948-1988*. Beirut. 1998.

²² Shlaim, Avi. *A muralha de Ferro: Israel e o mundo árabe*. Rio de Janeiro. Fissus, 2004.

A rapidez e a dimensão da vitória militar israelense levavam alguns observadores a suspeitar que Israel não desencadearam a guerra em legítima defesa mas sim para expandir seu território. Os observadores árabes, em particular, estavam inclinados a acreditar que Israel provocara deliberadamente a Guerra dos Seis Dias para satisfazer suas há muito acalentadas ambições territoriais. Essa visão não tem fundamento. A Guerra dos Seis Dias foi uma guerra defensiva, deslançada por Israel para garantir sua segurança e não para expandir seu território. O principal inimigo era o Egito. Os objetivos principais eram abrir o estreito de Tiran, destruir o Exército egípcio no Sinai e recuperar o poder repressivo da FDI. Objetivos políticos e territoriais não foram definidos pelo governo quando foi dada a ordem de ataque para FDI. Os objetivos da guerra só surgiram, de forma confusa e contraditória, durante o combate.²³

Apesar dos acordos com a Jordânia, ela havia se juntado ao Egito e, esta união, foi fundamental para a conquista a região da Jerusalém Oriental. Hussein, ao final da guerra, percebeu o erro que cometeu ao somar forças com o Egito. Ao mesmo tempo, que a Guerra se consolida pela falta de planejamento político israelense, ela também se legitima como a vitória militar mais espetacular da história de Israel. O resultado foi algo eu ninguém havia planejado. O seu desenrolar deu-se de forma estritamente reflexiva.

O resultado do confronto deflagrou a questão territorial para os judeus. Devemos lembrar que partes das conquistas consolidavam o projeto da Grande Israel que havia sido, outrora, uma das vontades de algumas escolas sionistas. Eshkol por seguir os ideais de Sharett estava disposto a ceder os territórios conquistados em troca de uma paz permanente na região. Contudo, as ideias do estadista não foram aceitas por todos.

Diversos embates diplomáticos são perceptíveis neste momento. No mundo árabe, ocorreu a cúpula de Catrum que originou os três não. Do lado israelense, havia a questão da vontade de manutenção dos territórios conquistados e o não desejo a formação de um Estado Binacional. A questão demográfica das áreas conquistadas eram presentes nos discursos dos representantes Israelenses. A ONU tentando resolver a questão elabora a resolução 242 que apoia os árabes na questão territorial e os judeus na questão da paz. A resolução não foi apoiada por todos como, por exemplo, a Síria. Um representante da ONU é enviado, contudo seus trabalhos não atingiram a consolidação da paz.

²³ Op. Cit.

A guerra de 1967, altera a própria orientação da Liga

The 1967 war was only the latest and most ruinous reminder that Arabism's promise outstripped its payoff. Two long-term developments reinforced the verdict in favor of a more conservative orientation. The first was the regional shift in power from ideology to oil, from symbolic capital to economic capital, from the Mashreq and the heart of Arab nationalism to the Arabian Gulf and the periphery of Arab politics. Beginning soon after 1967 and solidifying after 1973, the era of revolutionaries became the era of petrodollars, famously described by Mohamed Heikal as the change from *thawra* [revolution] to *tharwa* [riches].⁴ Oilmen like King Faysal had replaced revolutionaries like Gamal Abdel Nasser as the region's celebrated figures. The Gulf Arabs, who had never been as invested in Arab nationalism, supported a more statist environment and were willing to pay handsomely for it. Within a few years "the rhetoric and revolutionary nationalism of the 1950s and 1960s began to sound peculiarly out of place in the more pragmatic and businesslike atmosphere of the 1970s."²⁴

Eshkol morre de câncer e, em seu lugar, entra Golda Meir. Ela foi uma das governantes mais linha dura que Israel já teve. Ao contrário de Eshkol, não percebia os palestinos como um povo e defendia a ideia de "ou eles ou nós". Outra característica de Golda era a sua inaptidão, assumida, pelas questões relativas à defesa. Até a guerra de Yom Kipur, a estratégia de Golda era ir levando com tempo as conquistas territoriais e, por conta disso e diante da nova configuração da política árabe, ela perdeu chances de ouro de promover e estabelecer acordos efetivos de paz.

Após a guerra, as tentativas de estabelecimento de acordos diplomáticos foram fracassadas mais uma vez. Os EUA queriam consolidar a paz e apresentam o Plano Rogers que é recusado por Israel. Somente sobre efeitos de embargos e de possíveis sanções por parte dos EUA a Israel é que o país se mostra disposto a negociar.

Em 1970, ocorre uma guerra civil na Jordânia e Gamal Nasser morre precocemente no Egito. Sadat assume e, pela primeira vez, sob os auspícios de Jarring, o Egito declarava publicamente a sua disposição para entrar em acordos de paz com Israel. Este, em contrapartida, rejeita todas as investidas de Sadat. Percebendo a situação e a intransigência de Golda, os EUA

²⁴ Barnett, Michael N. *Dialogues in Arab Politics: Negotiations in Regional Order*. Columbia University Press. 1998.

suspendem o apoio bélico que realiza para Israel. A primeira ministra vai aos Estados Unidos e consegue o reestabelecimento do apoio norte americano. Ela era muito apegada à situação militar, territorial e política vigente, contudo, seria necessário começar a pensar em negociar com o Egito. No momento em que Golda decidiu iniciar os processos de negociação, Sadat já havia endurecido. Desta forma, Israel perde a possibilidade de estabelecer, mais uma vez, acordos cooperativos como os países árabes.

Os próprios Estados Unidos, algum tempo depois, com a vigência da Doutrina Nixon, começar a usar Israel como uma ferramenta para a manutenção da ordem no Oriente. Esta doutrina elevou o papel Israelense. Agora a nação judaica tinha o papel de manter o equilíbrio favorável aos Estados Unidos contendo o radicalismo árabe e controlando o expansionismo soviético.

Golda percebe a importância desta doutrina para os interesses de Israel. A atitude de Kissinger era a priori contra o Egito e desta forma, os dilemas de segurança e superioridade bélica eram mantidos. Em 1972, após a expulsão dos soviéticos do Egito por Sadat, novamente se tenta estabelecer acordos com Israel. Tal qual ocorrera antes, as tentativas são em vão. Sadat percebe que se quisesse algo, ele mesmo deveria agir. Inicia-se então a intensificação de preparativos para ataques a Israel.

No sexto dia de outubro de 1973, o dia do perdão dos judeus, a Síria e o Egito promovem um ataque surpresa a Israel. Este ataque assumiu importantes conotações para Israel: em primeiro lugar o ataque foi um fracasso da inteligência Israelense; em segundo foi também um fracasso político; e ele representou uma quebra da confiança excessiva Israelense na possibilidade de manutenção da situação vigente. Numa primeira fase do confronto, os estados árabes tiveram melhor desempenho. O contra-ataque tendeu para o lado Israelense. Como resultado a ONU apresenta a resolução 338 que previa o cessar fogo e o estabelecimento da resolução 242.

BIBLIOGRAFIA

ANDERSON, Benedict. **Comunidades Imaginadas**. São Paulo. Cia. Das Letras, 2008.

RENAN, Ernest. **O que é uma nação?** Conferência proferida em Sorbonne. In: <http://www.unicamp.br/~aulas/VOLUME01/ernest.pdf>

BARNETT, Michael N. **Dialogues in Arab Politics: Negotiations in Regional Order**. Columbia University Press. 1998.

SHLAIM, Avi. **A muralha de Ferro: Israel e o mundo árabe**. Rio de Janeiro. Fissus, 2004.

TROEN, S. Ilan. De judaizing the Homeland: Academic Politics In Rewriting the History of Palestine. **Israel Affairs**, v. 13, n. 4, 2007.

MORRIS, Benny. **1948: The first Arab-Israeli war**. Yale University.

DOWTY, Alan. A Question That Outweighs All Others: Yitzhak Epstein and Zionist Recognition of the Arab Issue. **Israel Studies**, v. 6, n. 1, 2001.

NEUSNER, Jacob & AVERY-Peck, Allan J. **The Blackwell Companion to Judaism**. The Blackwell Publishing Ltd. 2003.

JACKSON, Robert & SORENSEN, George. **Introdução às Relações Internacionais**. Rio de Janeiro. Zahar, 2007.

KOSELLECK, Reinhardt. **Futuro Passado: contribuição à semântica dos tempos históricos**. Rio de Janeiro: Contraponto Editora; Editora PUC Rio, 2006.

WEBER, Max, 1996. **A política como vocação**. Brasília: Ed. da UnB, 2003

SOARES, Luiz Carlos & SILVA, Francisco Carlos Teixeira da. **Reflexões sobre a guerra**. Rio de Janeiro, 7 letras : Faperj, 2010.

BRANCO, Guilherme C. O racismo no presente histórico: a análise de Michel Foucault. **Kalagatos**, v. 1, n. 1. Fortaleza: UECE, 2004.

SHEMESH, Moshe. **The Palestine Entity 1959-1974: Arab Politics and the PLO**. Ed. Frank Cass, London, 1996.

KARSH, Efraim. Zionism and the Palestinian. **Israel Affairs**. v. 14. n. 3, July 2008.

ARMSTRONG, Karen. **Jerusalém: uma cidade, três religiões**. São Paulo. Cia das Letras, 2000.

Recebido em: 02/07/2012

Aceito em: 18/07/2012



AULA INAUGURAL DOS CURSOS DE ALTOS ESTUDOS DA ESCOLA DE GUERRA NAVAL NO ANO DE 2012

A CONSCIÊNCIA SITUACIONAL MARÍTIMA (CSM) E A MARINHA DO BRASIL

João Afonso Prado Maia de Faria*

INTRODUÇÃO

Bom dia a todos.

É com imensa satisfação que retorno à Escola de Guerra Naval, agora como Chefe do Estado-Maior da Armada, para proferir a Aula Inaugural dos Cursos de Altos Estudos Militares do ano de 2012.

Em quase um século de existência, esta Escola vem desenvolvendo suas atividades acadêmicas, contribuindo para o aperfeiçoamento e evolução intelectual de Oficiais que exercerão cargos de comando, chefia, direção e assessoramento nos altos escalões da Marinha. Este ano, os Senhores serão instigados, inspirados e estimulados a pensar questões políticas, estratégicas e operacionais relacionadas ao Poder Marítimo. Almejamos que, ao deixarem esta Casa, os senhores estejam habilitados a contribuir na busca de soluções criativas e inovadoras para o desenvolvimento de nossas Instituições.

REFLEXÕES

A evolução do Poder Naval impõe, nos dias de hoje, a existência de líderes efetivos e conselheiros experientes, exigindo de todos nós uma reflexão sobre a segurança dos espaços marítimos e sua importância político-estratégica. A sua influência no nosso entorno estratégico e para o País, e

* Almirante-de-Esquadra João Afonso Prado Maia de Faria, Chefe do Estado-Maior da Armada

por fim suas repercussões para a Defesa, onde a MB tem papel essencial.

Nesse contexto, nos cursos deste ano, é uma honra para a MB contar com a participação de representantes das Marinhas Amigas de Angola, Argentina, Chile, EUA, França, Moçambique, Namíbia, Peru, Venezuela, além dos companheiros do Exército Brasileiro, da Força Aérea Brasileira, da TRANSPETRO e Servidores Civis. Suas presenças propiciarão rara oportunidade para o fortalecimento dos laços de amizade e respeito entre nossos Países e Instituições. A todos e aos Oficiais-Alunos do C-PEM, C-EMOS e C-Sup apresento as boas vindas. Registro também meus agradecimentos aos Senhores Almirantes, Capitães-de-Mar-e-Guerra e Capitães-de-Fragata exercendo cargos de Comando e Direção e membros do Corpo Docente desta Escola que com suas presenças prestigiam esta Aula Inaugural.

SUMÁRIO

Selecionei o tema “**A CONSCIÊNCIA SITUACIONAL MARÍTIMA E A MARINHA DO BRASIL**” pela importância que recebeu nos contextos nacional e internacional, nos últimos anos. Considero fundamental o seu conhecimento por parte dos Oficiais dos Cursos de Altos Estudos Militares.

Para apresentá-lo, observarei o seguinte sumário: O Conceito de Consciência Situacional Marítima; A Segurança Marítima no Exterior; A Consciência Situacional Marítima e a MB; e Considerações finais.

O CONCEITO DE CONSCIÊNCIA SITUACIONAL MARÍTIMA

Após o atentado de 11 de setembro de 2001, os Estados Unidos da América (EUA) fizeram uma análise nas suas vulnerabilidades e, particularmente no setor marítimo, destacaram várias medidas para reforçar a segurança interna.

Os desafios da segurança marítima são complexos. O tráfego por via marítima vem aumentando continuamente. Os volumes de mercadorias transportadas continuarão a se elevar na próxima década, influenciando as transferências de bens e o desenvolvimento de centros comerciais, afetando toda a cadeia produtiva e aumentando a vulnerabilidade de cada componente do setor marítimo.

Dessa forma, as necessidades de informações sobre o cenário marítimo tendem a aumentar no futuro, não só visando a segurança e a navegação, mas também em termos de controle fronteiriço e da criminalidade. Tais ações demandam uma maior interoperabilidade de todos os entes envolvidos

para o adequado acompanhamento e monitoramento do tráfego marítimo. Para atingir esse objetivo, haverá necessidade de maiores interações com o setor privado e demais órgãos públicos, exigindo um elevado grau de cooperação entre os atores.

A melhoria na “conscientização marítima” trará segurança para os estados costeiros, em decorrência da expansão das atividades de inteligência, vigilância e identificação. A parceria com o setor privado, cujos interesses são comerciais, e as forças de segurança marítima das nações contribuirá para redução dos perigos originados pelo descontrole do transporte marítimo mundial.

Resultante das lições aprendidas no “11 de setembro”, a Presidência dos EUA expediu, em dezembro de 2004, uma diretiva para criação de um Comitê de Coordenação da Política de Segurança Marítima, ressaltando a importância de garantir o domínio marítimo, definido como “Todas as áreas e fatos de, sobre, sob, relativos a, adjacentes a, ou limítrofes a um mar, oceano, ou outra via navegável, incluindo todas as atividades marítimas relacionadas, infraestruturas, pessoas, cargas, navios e outros meios que devem ser de conhecimento e controle do Estado”.

A vulnerabilidade no setor marítimo gerou a necessidade de obter o domínio e o conhecimento dos fatos advindos do mar. O mencionado comitê de coordenação supervisionou o desenvolvimento de uma Estratégia Nacional de Segurança Marítima, reunindo os vários segmentos do Poder Marítimo para a elaboração de planos de apoio.

Os trabalhos, finalizados em 2006, consistiram na elaboração de oito planos que suportam a Estratégia Nacional de Segurança Marítima dos EUA.

Dentre eles, destaca-se o Plano Nacional para implementar a “Consciência do Domínio Marítimo” (CDM), que estabelece as bases para uma efetiva compreensão de qualquer fato associado ao ambiente marítimo que poderá afetar a segurança e a defesa, a economia e o meio ambiente dos EUA.

Este plano propôs um nível elevado de cooperação interagências para obter uma efetiva Consciência do Domínio Marítimo, unificando os esforços dos órgãos governamentais e do setor privado, com apoio internacional de aliados e parceiros. As forças de segurança marítimas dos EUA, sua Guarda Costeira e Marinha, contribuiriam para melhorar o compartilhamento das informações, apoiando e dinamizando a capacidade de neutralizar as ameaças ao país o mais longe possível da costa.

Os oceanos são vias que sustentam a prosperidade mundial, sendo vitais para a segurança dos Estados Costeiros. Distinto de outros domínios, como o

ar e o espaço, o domínio marítimo proporciona uma extensa vastidão, onde a legislação é tênue. Os atores ilegais, como narcotraficantes, organizações terroristas e outros, também perceberam a importância de explorá-lo em seu benefício para ganhos financeiros, circulação de equipamentos e pessoal, bem como um meio para efetuar ataques. O cenário marítimo apresenta uma ampla gama de alvos potenciais que podem constituir objetivos às atividades ilícitas, podendo provocar vítimas e infligir severos danos econômicos aos países.

A grande maioria da população mundial vive a poucas centenas de quilômetros do mar, criando novas responsabilidades aos diversos segmentos ligados ao Poder Marítimo. Se por um lado a adoção da Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar, por cerca de 160 Estados Membros da ONU, tenha fortalecido o Direito Internacional Marítimo com o estabelecimento das jurisdições dos estados costeiros sobre os espaços marítimos, por outro lado gerou um potencial campo de rivalidades.

Naquela ocasião, os EUA reconheceram que “nenhum país sozinho possui recursos suficientes para garantir a segurança de todo o espaço marítimo”. Portanto, essa estratégia atrai todos os governos, organizações não governamentais, organismos internacionais e instituições privadas para desenvolver relações de parceria, com base em interesses comuns, visando confrontar as ameaças que poderiam ocorrer com mais frequência no ambiente marítimo.

Assim, um cenário que incorporasse múltiplas informações, correlacionando identidade, localização, dados conhecidos e atividades dos navios, cargas, tripulantes e passageiros, dentre outros, permitiria conhecer os perigos existentes no domínio marítimo. Esse quadro decorre da conjugação de um abrangente conjunto de dados, ostensivos ou não, subsidiados, principalmente, pelas muitas agências e nações que tivessem conhecimentos dos espaços marítimos, podendo ser considerado como uma “Consciência Situacional Marítima Global” (GMSA) robusta.

Toda essa compilação de informações, independentemente da sua classificação, abrangendo dados ambientais (oceanografia, meteorologia e outros), posições de navios e características, manifestos de carga e cadeia de logística, padrões de atividade regional, áreas de pesca, rotas comerciais e outras, são de interesse de todos que buscam a segurança marítima. Essa lista, mesmo que não seja completa, ilustra a profundidade e complexidade das informações sobre o domínio marítimo, sendo notório que extrapola o que pode ser coletado pelos sensores dos meios existentes nas Marinhas, incluindo as de países mais desenvolvidos.

O conceito de Consciência do Domínio Marítimo é o efetivo entendimento de qualquer fato, associado com o domínio marítimo global, que possa impactar na segurança e defesa, na economia ou no meio ambiente.

Esse conceito em muito se assemelha ao contido na definição brasileira de elementos do Poder Marítimo, onde os meios que a nação dispõe para atingir seus propósitos ligados ao mar, rios, lagoas e lagos navegáveis são “de natureza política, econômica, militar e social e incluem, entre vários outros, a consciência marítima do povo e da classe política, a Marinha Mercante e a Marinha de Guerra, a indústria de construção naval, os portos e a estrutura do comércio marítimo”.

A evolução do conceito de Consciência do Domínio Marítimo, desenvolvido nos EUA, para a Consciência Situacional Marítima, se deu no âmbito dos países da OTAN, após uma reunião de cúpula em Riga, no final de 2006.

A Consciência Situacional Marítima é um conceito mais amplo que a Consciência do Domínio Marítimo, se adequando às definições utilizadas pelos demais países e permitindo uma melhor cooperação.

Define-se Consciência Situacional Marítima como o entendimento dos acontecimentos militares e não militares, atividades e circunstâncias, dentro e associadas ao ambiente marítimo, que são relevantes para as atuais e futuras ações de um país, onde o ambiente marítimo são os oceanos, mares, baías, estuários, rios, regiões costeiras e portos.

Uma das finalidades da Consciência Situacional Marítima é prover a interação entre os órgãos governamentais, empresas privadas e Forças de Segurança, no âmbito interno e na comunidade internacional.

A total transparência das atividades nas regiões litorâneas é um requisito vital para a compreensão desse ambiente, requerendo acesso a informações e históricos disponíveis para auxiliar os decisores nos diversos níveis. O compartilhamento de informações entre agências parceiras e nações é vital para alcançar o nível de Consciência Situacional Marítima que os decisores necessitam para agir de modo eficaz, em cada nível de comando, seja estratégico, operacional ou tático.

Inicialmente, o foco principal recai sobre o Mar Territorial, onde o volume de contatos e atividades que devem ser de total domínio do Estado tem crescido exponencialmente.

Nesse enfoque, verifica-se que a capacidade de processar informações sobre as atividades marítimas não manteve o ritmo de crescimento proporcional ao aumento do volume do tráfego marítimo, além disso, a diminuição do número de meios navais, disponíveis para coleta de

informações, contribui para degradar a Consciência Situacional Marítima. Tal tendência requer a necessidade de sistemas de monitoramento mais eficazes, maior grau de compartilhamento de dados e capacidade de análise mais apurada.

“O propósito da Consciência Situacional Marítima é desenvolver a capacidade para identificar as ameaças existentes, o mais breve e o mais distante possível do país, por meio da integração de dados de inteligência, vigilância, observação e sistemas de navegação, interagindo em um mesmo quadro operacional”.

Atualmente, em algumas regiões do planeta, a percepção de impunidade encoraja as ações de agentes ilegais. Cita-se como exemplo a pirataria, comum há alguns séculos passados, que veio ressurgir em meio a incapacidades e fraquezas. Além das ameaças, já consagradas, como Nações-Estados, Terrorismo, Crimes Transnacionais, Imigração ilegal e Ameaças Ambientais, provocadas por poluição e catástrofes. As novas ameaças “circulam” pelo ambiente marítimo.

Observa-se que os problemas existentes nos países são os mesmos, sendo a segurança marítima uma preocupação global, exigindo um esforço comum e contínuo para combatê-las.

Haverá a necessidade de se ter uma estrutura que englobe a coleta de dados, o monitoramento, os sensores dos meios navais e aéreos e a análise correta dos fatos, permitindo uma resposta rápida e precisa. As Marinhas possuem um papel cada vez mais relevante em seus países, inseridos que estão no contexto internacional da segurança marítima.

Vários aspectos têm influência sobre as atividades marítimas, tais como os políticos, econômicos, estratégicos, físico-geográficos e culturais. Nos oceanos não se aplicam da mesma maneira as regras usuais do continente. Os conceitos de território, divisão geográfica e soberania, em terra, estão claramente definidos. Nos oceanos a soberania é relativa, estas questões adquirem dimensões diferentes: as fronteiras são definidas por linhas virtuais, normalmente exigindo negociações complexas, uma vez que nem sempre estão respaldadas pela Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar ou por outros mecanismos acordados.

Em terra, a soberania de um Estado é absoluta. No mar, ela é relativa em face da obrigação de conceder a outros Estados certos direitos e liberdades de navegação e sobrevoos, em áreas marítimas de soberania nacional, e pelo fato de que um Estado costeiro exerce direitos limitados em sua ZEE e plataforma continental.

Para se ter noção da complexidade do ambiente marítimo, exemplificamos o fato de que um navio mercante em viagem pode trocar de bandeira, mudar

de armador, arribar em um porto qualquer, embarcar ou desembarcar cargas e pessoas, movido por interesses comerciais que poderão ocultar ou não ilícitos nocivos ao estado costeiro. Assim, os países cada vez mais necessitarão adequar novos instrumentos jurídicos emanados por Organismos Internacionais, como a IMO.

Os estudos de caso relativos ao atentado de 11SET2011 indicavam que as autoridades americanas dispunham de inúmeros dados, porém não foram gerenciados e tratados de forma eficaz. Tal fato levou o governo norte-americano a reformular toda sua política de inteligência.

Após a apresentação da doutrina de Consciência do Domínio Marítimo foi destacada a necessidade de integração de todos os órgãos governamentais envolvidos com atividades de inteligência ligados ao ambiente marítimo. Em consequência, foi criado, em Janeiro de 2009, o “*National Maritime Intelligence Center (NMIC)*”, instituindo a cultura do compartilhamento de dados de Inteligência marítima entre agências nacionais e internacionais, promovendo uma maior integração entre os atores. Em 2012, o centro alterou seu nome para “*National Maritime Intelligence-Integration Office (NMIIO)*”, refletindo a sua missão de integrar dados de conhecimentos advindos de agências governamentais, setores privados e países estrangeiros copartícipes.

Assim, ficou patente que é primordial conhecer os fatos que cercam o ambiente marítimo e, para tal, o compartilhamento de informações com as agências governamentais mostrou-se essencial para a composição de bancos de dados para a análise e acompanhamento de contatos de interesse. O propósito principal foi de facilitar a integração proativa de inteligência no que concerne ao domínio marítimo, prevenir ataques terroristas e atos ilícitos ou criminais, minimizar danos decorrentes e acelerar a sua recuperação e salvaguardar os oceanos e seus recursos.

A SEGURANÇA MARÍTIMA NO EXTERIOR

Cada Estado exerce um determinado grau do exercício da Consciência Situacional Marítima, dependendo de vários fatores, sendo que as nações mais ricas dispõem de recursos e capacidade tecnológica para o estabelecimento de um controle/monitoramento mais elevado.

Entende-se como segurança marítima o conjunto de ações relacionadas com a proteção, a defesa, a economia e ao meio ambiente de um país, baseadas no conhecimento de tudo o que ocorre em suas águas jurisdicionais, com o propósito de eliminar ou reduzir os riscos das ameaças, impedindo, assim, a ocorrência de danos ou prejuízos que possam advir do seu uso indevido ou de catástrofes naturais.

Os estados fracos e em falência possibilitam uma elevada ameaça à segurança marítima.

Após os atentados de 11SET2001 e outros antecedentes criminosos na Europa, inúmeras modificações foram introduzidas na legislação marítima internacional para reforçar a segurança marítima.

Dentre elas, destacam-se: o Sistema de Identificação Automático (AIS) que utiliza um equipamento de rádio para transmissão e recepção de dados, gerenciado por uma estação em terra; a obrigatoriedade da exibição do número IMO de identificação dos navios; e o estabelecimento do Código Internacional para Proteção de Navios e Instalações Portuárias – “ISPS code”, que definiu novas medidas de segurança abrangendo navios e Instalações Portuárias, visando evitar as ações terroristas e a sabotagem.

A principal preocupação do “ISPS code” é evitar o acesso de pessoas não autorizadas às Instalações Portuárias, aos navios de carga e de passageiros, bem como o trânsito de armas e artefatos que possam ser utilizados em ações terroristas e de sabotagens às instalações portuárias e navios.

No Brasil, a Comissão Nacional de Segurança dos Portos (CONPORTOS) é a responsável pela implantação do “ISPS code” nos portos brasileiros, sendo composta por representantes do Ministério da Justiça, Ministério da Defesa, representado pelo Comando da Marinha, Ministério da Fazenda, Ministério das Relações Exteriores e pelo Ministério dos Transportes.

O Registro Contínuo de Dados é um certificado emitido pela Autoridade Marítima do porto de registro do navio que se destina a proporcionar aos Estados Costeiros o acesso ao histórico da embarcação.

Também visando a segurança dos navios, o Sistema de Alerta de Proteção a Navios (SSAS) é um dispositivo de alarme, exigido pela IMO, para envio de alertas silenciosos, indicando que a proteção do navio está ameaçada ou comprometida (terrorismo, pirataria ou assalto à mão armada). O sistema envia uma mensagem de “distress” pelo “INMARSAT”, gerando uma mensagem à entidade governamental responsável pela segurança marítima e ao armador.

A Revisão da Convenção para a Supressão de Atos Ilícitos Contra a Segurança da Navegação Marítima contribuiu para reforçar a CSM, tendo como resultado o estabelecimento do Sistema “Long-Range Identification and Tracking” (LRIT), multilateral, mandatário, voltado para a disseminação do posicionamento de navios em viagens internacionais. O propósito inicial do LRIT é aumentar a segurança dos Governos Contratantes, sem impactos indevidos à segurança dos navios, por meio do fornecimento da sua identidade e posição atual. Essa informação deve chegar a tempo de se avaliar os riscos e, caso necessário, realizar ações a fim de reduzi-los.

O sistema possui uma sofisticada arquitetura de troca de dados marítimos, permitindo o acompanhamento das frotas por intermédio de satélites, com sinais criptografados, o que confere alto grau de credibilidade. Atualmente, o Comando do Controle Naval do Tráfego Marítimo (COMCONTRAM) gerencia e utiliza o Sistema, acumulando as funções de Centro de Dados Regional LRIT (CDRL-BR) e LRIT “Data User” Brasil (LDU Brasil), também comercializando seus serviços para outros países, a exemplo do Uruguai e Peru.

A Consciência Situacional Marítima é a base da segurança marítima global, pois mais de 80% do comércio mundial é feito por via marítima. Contudo, alguns participantes ainda a consideram uma tarefa difícil. Isso ocorre devido a concepções erradas sobre o que é necessário para obtê-la, o que será implementado, onde e como.

“As Marinhas sempre buscaram a Consciência Situacional Marítima”, coletando dados em seus ambientes marítimos para o cumprimento das tarefas que o exigissem, tanto em tempo de paz como na guerra. Porém, dois são os motivos que diferenciam a Consciência Situacional Marítima que temos da que almejamos:

- primeiro, a escala foi dramaticamente expandida; um enorme volume de dados em todos os aspectos da atividade marítima tiveram que ser coletados, cruzados, fundidos, ou seja, correlacionados com outras fontes de dados, e analisados com a finalidade de detectar anomalias que possam indicar alguma ameaça; e

- segundo, mudou a maneira pela qual as Marinhas vêem o tráfego mercante. A navegação comercial costumava apresentar problemas relacionados ao abalroamento, encalhes e outros acidentes de navegação, de responsabilidade do Oficial de Manobra e do quarto de serviço. Agora existe uma ameaça potencial, como evidenciado pelo ataques aos USS COLE, em 2000, ao petroleiro M/V LINDBERG, em 2002, os ataques em Mumbai, e numerosos atos de pirataria ao longo do Chifre da África, no estreito de Málaca e no Golfo da Guiné.

A Consciência Situacional Marítima não tem a ver apenas com o tráfego comercial. Ela abrange a identificação de navios e submarinos, a compreensão de toda a logística de abastecimento, a identificação de pessoas a bordo, o entendimento da infraestrutura dentro ou no entorno do ambiente marítimo, e a identificação das anormalidades e ameaças potenciais em todas essas áreas. Não está somente relacionada a contatos, mas sobre o que significam esses contatos. Consolidar conjuntos de dados díspares para gerar um quadro operacional útil é uma tarefa complexa, devido ao enorme volume de dados disponíveis em todos os aspectos da atividade marítima.

O entendimento sobre o conceito da Consciência Situacional Marítima pode ser diferente entre os Estados Costeiros, porém os requisitos comuns de segurança, defesa, economia e meio ambiente ecoam entre todos os seus intervenientes.

Um exemplo é o Sistema de Identificação Automático, ou AIS, que embora seja uma excelente fonte de informações, tem suas fraquezas. Inimigos potenciais sabem como usá-lo de forma a ocultar suas intenções. Assim, não há dúvida que boa parte da informação disponível, para obter a Consciência Situacional Marítima, é ostensiva. Porém, o conceito diz respeito à geração de inteligência disponível, pedra fundamental para o sucesso das operações. Embora a informação ostensiva possa contribuir significativamente para a consciência de per si, a produção de inteligência útil, normalmente, requer informação sensível ou sigilosa, não disponível no domínio público.

Na realidade, o domínio marítimo tem desafios únicos relativos ao cumprimento de regras, baseados na sua própria cultura e na vantagem competitiva. A Organização Internacional de Aviação Civil (ICAO), uma agência da ONU, estabelece padrões para facilitar o cruzamento de fronteiras para a aviação civil internacional. De acordo com alguns, a IMO deveria ser capaz de fazer o mesmo pelo ambiente marítimo, o que é simplesmente impossível pelas características dos dois sistemas. Navios podem trocar de portos, destino, cargas e bandeira no meio da travessia.

Embora a tecnologia vá certamente ajudar, uma melhor Consciência Situacional Marítima é virtualmente insignificante sem as ferramentas necessárias para os tomadores de decisão, responsáveis pela execução das respostas nacionais. Este é um ponto chave, que equipes multidisciplinares têm repetidamente exposto.

Ao implementarmos a Consciência Situacional Marítima, ambicionamos ter o controle dos acontecimentos no ambiente marítimo e não a simples presença de contatos em um monitor ou sistemas diversos que acompanham a navegação comercial. A obtenção dessa consciência é criticamente importante no contexto geopolítico atual, não somente para proteção contra o terrorismo internacional, mas também para promover o comércio e a segurança e responder às “novas ameaças”.

Como resultado, teremos o monitoramento constante do ambiente marítimo, com informações dos navios e embarcações, carga, tripulação, passageiros e áreas de interesse; o acesso e manutenção de dados de navios, facilidades e infraestrutura; e com isso coletar, analisar e disseminar as informações para os decisores; e acessar, desenvolver e manter as informações para a Consciência Situacional Marítima no âmbito global.

O papel das Marinhas na Consciência Situacional Marítima é consolidar as informações de inteligência, controle / monitoramento, compartilhamento de informações e ação, caso necessário.

Haverá a crescente necessidade de uma estrutura que englobe o monitoramento, as informações de inteligência e a coleta de dados dos sensores de unidades navais e aéreas, de modo a permitir uma correta e oportuna decisão, onde as Marinhas serão envolvidas em um papel cada vez mais relevante em seus países.

A CONSCIÊNCIA SITUACIONAL MARÍTIMA (CSM) E A MARINHA DO BRASIL

A Missão da MB

A Missão da MB contempla duas vertentes que contribuem para a Consciência Situacional Marítima: a defesa dos espaços marítimos, nossa atividade fim e a sua segurança, um das atribuições subsidiárias, conforme disposto nos instrumentos legais.

O Poder Naval, componente militar do Poder Marítimo, contribui ativamente para a segurança marítima no Brasil, como definido na missão da Marinha.

Compete à Marinha do Brasil fazer cumprir as leis e regulamentos nas Águas Jurisdicionais Brasileiras. As atribuições subsidiárias de prover a segurança da navegação; implementar e fiscalizar o cumprimento de leis e regulamentos no mar e nas águas interiores; atuar, por meio de ações preventivas e repressivas, na faixa de fronteira terrestre, no mar e nas águas interiores, contra delitos transfronteiriços e ambientais; e cooperar com órgãos federais na repressão aos delitos quanto ao uso do mar, águas interiores e de áreas portuárias contribuem para a elevação da Consciência Situacional Marítima no País.

SEGURANÇA MARÍTIMA O BRASIL E O MAR

Riquezas e diversidades como a pesca, recursos minerais, potencial turístico, de esporte e lazer do nosso espaço marítimo podem gerar cobiças. Cerca de 90% das reservas totais de petróleo e 60% de gás estão localizadas no mar. 95% do nosso comércio é transportado por via marítima.

Haja vista que a melhor maneira para aumentar a segurança no mar é a adoção de regulamentos internacionais, a serem cumpridos por todas as nações envolvidas com o transporte marítimo, essa necessidade deu origem

à criação da Organização Marítima Internacional (IMO).

O Brasil, como não poderia deixar de ser, face à sua posição no comércio marítimo mundial, é membro da IMO e junto a ela mantém uma representação permanente atuante: a RPB-IMO. Para tal, e considerando ainda a necessidade de internalização das normas regulamentadoras para o transporte marítimo internacional adotadas pela IMO, a estrutura governamental brasileira conta com a Comissão Coordenadora dos Assuntos da Organização Marítima Internacional (CCA-IMO), chefiada pelo Estado-Maior da Armada.

A Autoridade Marítima no Brasil é exercida pelo Comandante da Marinha, tendo como órgão especializado a Diretoria de Portos e Costas, responsável por contribuir para: a orientação e o controle da Marinha Mercante e suas atividades correlatas, no que interessa a Defesa Nacional; a segurança do tráfego aquaviário; a prevenção da poluição por parte de embarcações, plataformas e suas estações de apoio; a formulação e execução das políticas nacionais que digam respeito ao mar; a implementação e fiscalização do cumprimento de leis e regulamentos, no mar e águas interiores; e a habilitação e qualificação do pessoal para a Marinha Mercante e atividades correlatas.

Para operacionalizar as obrigações legais dos acordos internacionais é necessário monitorar e controlar o Tráfego Marítimo em nossas águas. A Marinha, por meio do Comando do Controle Naval do Tráfego Marítimo, gerencia o Sistema de Informações sobre o Tráfego Marítimo (SISTRAM), que será apresentado posteriormente.

A estrutura da Segurança Marítima no Brasil apresenta duas vertentes, a necessidade do monitoramento e controle; e a aplicação de medidas preventivas ou de respostas. O Poder Naval atua com medidas preventivas, configuradas na fiscalização das Águas Jurisdicionais Brasileiras, e na pronta resposta às ameaças.

A imensidão da Amazônia Azul e a grandeza do Poder Marítimo Nacional nos mostram a que a dimensão da Consciência Situacional Marítima no Brasil é um assunto complexo e desafiante. Nossas dimensões continentais fortalecem a necessidade de cooperação interagências, entre atores governamentais e com o setor privado.

Signatário das Convenções Internacionais para a Salvaguarda da Vida Humana no Mar e de Busca e Salvamento Marítimo, o Brasil assumiu o compromisso de mobilizar os meios disponíveis para auxiliar as embarcações, de qualquer nacionalidade, em situação de emergência dentro da área marítima de sua responsabilidade, conhecida como “área SAR brasileira”.

A nossa área de responsabilidade para Busca e Salvamento Marítimo é 1,5 vezes maior que o território nacional, sendo necessário um sistema de controle e monitoramento eficaz e número de meios consideráveis, para uma efetiva Consciência Situacional Marítima.

A importância do mar para o Brasil é inquestionável, por suas imensas reservas de petróleo e gás, pela influência dos oceanos sobre o clima e, também, pela grande diversidade de recursos naturais vivos e não-vivos, importantes sob o enfoque econômico e estratégico.

Cerca de 95% do comércio exterior do País é realizado pelo mar. Além disso, o Brasil é signatário de compromissos internacionais relativos à Salvaguarda da Vida Humana no Mar, na qual tem as atribuições de realizar a busca e o salvamento de pessoas em perigo na área marítima de responsabilidade brasileira.

A viabilidade de um sistema multicamadas que permita interação com vários atores e compartilhamento de informações é imprescindível nesse contexto.

As ações de Patrulha Naval (PatNav) contribuem efetivamente para a identificação “in loco” do status de um contato de interesse. Esta atividade, de cunho militar, é conduzida por meios navais e aéreos orgânicos e da FAB, com o propósito de fiscalizar o cumprimento de leis e regulamentos, em Águas Jurisdicionais Brasileiras, na Plataforma Continental brasileira, e no alto-mar, respeitados os tratados, convenções e atos internacionais ratificados pelo Brasil e de contribuir para a salvaguarda da vida humana no mar, segurança da navegação aquaviária e a prevenção da poluição ambiental. A PatNav empreendida nas hidrovias interiores das bacias Amazônica e do Paraná-Paraguai é denominada Patrulha Fluvial (PatFlu).

As medidas de cunho administrativo, que caracterizam a Inspeção Naval, consistem na fiscalização do cumprimento da Lei de Segurança do Tráfego Aquaviário, das normas e regulamentos dela decorrentes, e dos atos e resoluções internacionais ratificados pelo Brasil, no que se refere exclusivamente à salvaguarda da vida humana e à segurança da navegação, no mar aberto e em hidrovias interiores, e à prevenção da poluição ambiental por parte de embarcações, plataformas fixas ou suas instalações de apoio.

Estas ações integradas a um sistema de controle, monitoramento, dados de inteligência e análise resultam em um conhecimento do ambiente marítimo necessário a manutenção da segurança.

O Sistema de Gerenciamento da “Amazônia Azul” (SisGAAz) consiste em um conjunto de doutrinas, processos e sistemas propriamente ditos, os quais coletam e compartilham dados e informações de interesse da “Amazônia Azul” com os setores pertinentes e seus tomadores de decisão.

SisGAAz - ENTRADAS - A grande quantidade de “entradas” dá a idéia da dimensão e da dificuldade para a integração dos vários sistemas.

SisGAAz - SAÍDAS - Produtos diversos (DUAL - civil e militar). A Fundação ATECH está desenvolvendo a arquitetura do sistema com a conclusão em 2012/2013 para licitação em 2013/2014.

O programa, em toda a sua extensão, deverá levar entre 10 e 15 anos para ser implantado. Quando estiver pronto, o País contará com um sistema, à semelhança do Sistema de Proteção da Amazônia (SIPAM), que possibilitará incrementar as seguintes atividades, como:

- monitoramento das águas de interesse do Brasil, a fim de garantir a exclusividade dos recursos e impedir a sua utilização não autorizada por outros países;
- garantia do comércio marítimo pelo acompanhamento do tráfego mercante;
- orientação das embarcações que necessitem de apoio, por meio da troca de informações e pela presença naval em pontos focais;
- redução ou eliminação dos efeitos de incidentes que venham a poluir o ambiente marinho, bem como aqueles consequentes de acidentes naturais;
- garantia da segurança da navegação;
- garantia da salvaguarda da vida humana, resgatando pessoas de maneira mais rápida;
- combate aos ilícitos transnacionais; e
- prevenção dos fenômenos naturais extremos.

O SisGAAz compreende um conjunto de atividades ligadas ao mar, envolvendo, dentre outros conhecimentos e aplicações, vigilância, segurança, prevenção à poluição, soberania, gestão de recursos naturais e reação às situações adversas, integradas e coordenadas pela MB, na qualidade de Autoridade Marítima, conforme definido em Lei.

O Sistema contará com vários subsistemas. Alguns já se encontram em funcionamento, outros estão sendo implantados e há, ainda, outros que foram planejados, mas não tiveram a instalação iniciada por envolver altos custos e, também, outras organizações nacionais. Assim, compreenderá o monitoramento e o controle das águas de interesse do Brasil, contribuindo com a sua segurança, proteção e defesa, desde o tempo de paz, e terá a capacidade de efetuar o monitoramento contínuo, a detecção, identificação e acompanhamento de alvos, com integração, fusão, análise e disseminação das informações relevantes com a máxima agilidade; e flexibilidade que permita a interação com órgãos governamentais extra-Marinha.

Este sistema de emprego dual permitirá um melhor gerenciamento e condução de ações preventivas e de respostas as possíveis ameaças oriundas da imensidão de nossas águas jurisdicionais, permitindo monitorarmos o Atlântico Sul, incrementando ainda mais o grau de segurança marítima e a consciência situacional no Cone Sul.

SISGAAZ - INTERAÇÃO COM DIVERSOS OUTROS ATORES GOVERNAMENTAIS (COPEMAR X CCTOM / DEFESA X PROTEÇÃO)

SISTRAM no SISGAAZ

O Sistema de Informações Sobre o Tráfego Marítimo - SISTRAM, subsistema do SisGAAz, utiliza processamento eletrônico de dados para acompanhamento dos Navios Mercantes na área SAR brasileira, quer em rotas de longo curso, quer em cabotagem ou em águas interiores.

O SISTRAM é uma importante ferramenta para apoiar a tomada de decisão em operações de Busca e Salvamento (SAR) na área de responsabilidade brasileira, apresentando várias informações provenientes de diversos sistemas civis.

Pode ser utilizado, também, na fiscalização da pesca ilegal, combate à pirataria, ao tráfico de drogas e de armas. É totalmente compatível com outros centros de controle existentes no mundo.

O sistema permite compartilhamento de informações interagências, permitindo a MB gerenciar as atividades nas Águas Jurisdicionais Brasileiras relativas à segurança da navegação, a salvaguarda da vida humana e o controle da poluição hídrica. De posse de dados adicionais de inteligência é capaz de vetorar ações sobre contatos de interesse. Tais informações são relevantes em situações de crise ou conflito.

Os meios da Marinha Mercante também poderão fornecer várias informações obtidas pelos seus sensores, quando observarem algum acontecimento irregular. Essa abordagem aumentará significativamente o número de meios que estariam ativamente patrulhando o espaço marítimo e complementarão as atividades de coleta, inteligência e informações de países e outras marinhas do nosso entorno estratégico.

O Propósito da consciência de Segurança Marítima é elevar o nível de proteção dos oceanos.

Devemos estar prontos para identificar e reagir às ameaças que se aproximem do nosso litoral, o mais afastado possível.

Centro Regional de Tráfego da Área Marítima do Atlântico Sul

Como um dos instrumentos de compartilhamento de informações para contribuir para a segurança do Cone Sul, a Marinha do Brasil faz parte do Controle da Área Marítima do Atlântico Sul (CAMAS). Há mais de 40 anos, os países do Cone Sul compartilham informações sobre o Tráfego Marítimo. O Brasil, Argentina e Uruguai revezam-se na coordenação da Área Marítima em questão.

A existência de um sistema comum para troca de informações entre os países fortalece a confiança mútua e contribui para o incremento da segurança marítima regional.

A Marinha do Brasil foi admitida como membro da Rede Transregional de Intercâmbio de Informação Marítima (TRMN). A rede é consolidada pela interligação do SISTRAM; com o “Open and Analysed Shipping Information System” (OASIS), sistema de Cingapura; “Maritime Safety Informatoin System” (MSIS), sistema Indiano; e do “Virtual-Regional Maritime Traffic Center” (V-RMTC), operado pela Marinha Militar Italiana. Recentemente, a Marinha compartilha informações com o “Maritime Safety and Security Information System” (MSSIS), sistema utilizado pela Marinha norte-americana.

A troca de informações é diária. O compartilhamento permite aos países o conhecimento da informação, se disponível, a uma distância considerável para avaliação de possíveis ameaças.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Nos últimos anos, especialmente devido ao aumento do tráfego marítimo e do comércio mundial, a comunidade internacional tomou consciência da necessidade de uma maior compreensão da importância dos oceanos, seu meio ambiente e das questões de segurança a eles relacionados. Por outro lado, também foram apresentadas as chamadas “novas ameaças”: o tráfico de drogas, o contrabando de armas, a pirataria, o terrorismo e a imigração ilegal.

É um desafio para todas as nações lidar com essas “novas ameaças” e, de acordo com o sistema jurídico, tanto nacional quanto internacional, ter suporte para ações preventivas e de resposta. Também, quando necessário, enfrentar os atos ilícitos no mar ou ameaças ambientais, aumentando o conhecimento relativo a tudo o que está associado com o meio ambiente marítimo e que possa ter impacto sobre a proteção, segurança e economia dos países.

A Consciência Situacional Marítima precisa mais do que aplicações técnicas sofisticadas de controle. Precisa de acordos regionais e trans-regionais, capazes de conciliar as diferenças entre as tecnologias e capacidades das nações.

Para se ter interoperabilidade entre os Estados é preciso construir a confiança mútua, a fim de lidar com as ameaças e desafios comuns, que não conhecem fronteiras, tendo em vista o tráfego marítimo mundial.

O Brasil, nesse contexto, está disposto a apoiar as ações e decisões dos foros regionais e multilaterais para aumentar a segurança marítima regional e a cooperação global. Essa é a melhor maneira de se enfrentar e resolver as principais questões presentes nos oceanos.

Finalizando, sob a perspectiva brasileira, a formalização de acordos é tendência mundial, fomentando a confiança mútua e a cooperação entre as nações. Porém, um maior esforço deve ser feito de modo a cooptar mais Estados a partilhar informações sobre o tráfego marítimo, construindo assim parcerias efetivas nesta empreitada, visando um futuro seguro e próspero para as nações.

Apresento meus melhores votos de um excelente ano para todos, e, reforçando o entendimento a que chegaram os Comandantes e Chefes das várias Marinhas do mundo, reunidos no International Seapower Symposium, em Newport, EUA, as palavras-chave são: cooperação e confiança mútua.

Comentei, no início dessa aula inaugural, quanto à presença de representantes de algumas Marinhas amigas. Suas presenças vão dar importante contribuição para a EGN, com suas experiências e conhecimentos. Mas é importante que, ao final, levem a mensagem de que, além de amigas, suas Marinhas devem se tornar parceiras da Marinha do Brasil, no interesse maior da segurança e defesa de nossos países.

Muito obrigado!

Recebido: 01/03/2012

Aprovado: 01/03/2012



FUGA DAS PROFUNDEZAS

KERSHAW, Alex. Fuga das Profundezas. Rio de Janeiro: Record, 2012.

Francisco Eduardo Alves de Almeida

No dia 25 de outubro de 1944 o submarino norte-americano USS Tang em sua quinta patrulha de combate sob o comando do lendário capitão-de-corveta Richard O'Kane realizou seu derradeiro ataque contra um comboio japonês no Estreito de Formosa, entre a China Continental e a atual Taiwan. O Comandante da Força de Submarinos dos EUA no Pacífico, vice-almirante Charles Lockwood tinha em O'Kane um de seus mais destemidos comandantes. Não sem razão determinara, antes da patrulha, que O'Kane se dirigisse àquele região perigosa, porém repleta de comboios inimigos. A sorte fora lançada.

O O'Kane não perdera tempo naquela patrulha. Atingira já alguns navios inimigos. Seu último torpedo contra aquele grupo de navios mercantes nipônicos foi disparado com uma confiança total. Seria mais uma vítima computada no seu total de 17 afundamentos comprovados em um total de 82.000 toneladas que já lhe haviam dado duas Navy Crosses durante a guerra. Eis que algo inesperado ocorreu. O torpedo que deveria seguir direto para o alvo, executou uma guinada de 180 graus e se dirigiu célere para o próprio Tang. Em poucos instantes o submarino foi atingido fortemente pela colisão de seu próprio torpedo, fazendo com que afundasse imediatamente. Dos 87 homens de sua tripulação cerca de metade morreu imediatamente. Começava então uma façanha de sobrevivência que ficaria marcada nos anais da História Naval como uma epopéia de coragem, perseverança e determinação.

O livro de Alex Kershaw descreve exatamente aquela aventura única de O'Kane e de apenas oito sobreviventes de sua tripulação, após conseguirem sair de um submarino afundando, de permanecerem como náufragos em águas infestadas de inimigos e por fim por sobreviverem em um campo de prisioneiros de guerra no Japão.

Capitão-de-Mar-e-Guerra (RM1), Doutor em Ciências Navais, Doutorando em História do PPGHC, da Universidade Federal do Rio de Janeiro.

Alex Kershaw, pesquisador experiente e competente escritor já escrevera livros de História Militar que se tornaram clássicos, como, por exemplo, o *Longo Inverno* no qual descreveu a atuação do pelotão mais condecorado do Exército norte-americano pertencente ao 394o Regimento de Infantaria da 99o Divisão durante a Batalha do Bolsão em 1944 nas Ardenas. Por uma coincidência os sobreviventes desse célebre pelotão e do Tang tornaram-se prisioneiros de guerra, os primeiros na Alemanha e os segundos no Japão.

O texto de Kershaw foi baseado fartamente na documentação oficial da Marinha dos EUA, especialmente do Naval Historical Center, de fontes secundárias inclusive do livro de O'Kane *Clear de bridge! The war patrols of the USS Tang* publicado em 1977, de coleções documentais de diversas universidades como a Regis University, Universidade de Minnesota, Lafayette College e do Williams College, além das sociedades de história de Indiana e de Minnesota e de entrevistas com os sobreviventes do submarino, utilizando técnicas de História Oral. Kershaw dividiu assim o livro em quatro partes. A primeira que chamou de "A Última patrulha" na qual começou com uma patrulha de combate de O'Kane em agosto de 1944 a bordo do Tang, depois passou a descrever a vida de O'Kane e a patrulha que iria provocar o afundamento de seu navio. A segunda parte retratou os momentos de terror dos sobreviventes quando aprisionados em um submarino que afundava rapidamente, nos momentos de chegada na superfície do mar e o aprisionamento pelos japoneses. Na terceira parte Kershaw se concentrou no período em que os sobreviventes foram prisioneiros dos japoneses e os sofrimentos por todos passados, quando o frio, a fome e os maus tratos foram a tônica e por fim a quarta parte, chamada de "De Volta das Profundezas" quando os debilitados sobreviventes foram libertados e voltaram aos Estados Unidos da América quando ocorreu a rendição japonesa após as explosões de Hiroxima e Nagasaki. De regresso a sua terra natal O'Kane recebeu a maior condecoração que um militar norte-americano poderia almejar, a Medalha de Honra do Congresso. Seus companheiros sobreviventes também receberam diversas condecorações e medalhas pela resistência e coragem com que resistiram aos inúmeros maus-tratos durante o período no cativeiro.

A narrativa de Kershaw é direta e vibrante, o que leva o leitor a "viver" no ambiente em que ocorriam as ações e a compartilhar as dores e vitórias dos tripulantes do Tang. As notas referidas ao texto são de fácil consulta e as notações explicativas permitem ao leitor acompanhar a evolução das ações, como se delas participasse. A bibliografia é variada, além de contar com um índice remissivo, no caso do leitor querer retornar a algum ponto do texto que lhe tenha provocado dúvidas ou curiosidades.

Trata-se assim de um livro fundamental de História Naval não só para Oficiais de Marinha, mas também para pesquisadores e alunos de estratégia, de ciência política, de relações internacionais e de história. Por sua linguagem fácil e direta o livro agrada também aos leigos que queiram apenas agregar conhecimentos sobre a guerra naval na Segunda Guerra Mundial.

Pouco antes de falecer O’Kane, já atingido pelo mal de Alzheimer, ainda mantinha vivo em sua memória, apesar de sua moléstia, os últimos momentos de vida do seu querido Tang. Dissera a sua filha Marsha que sentia muita culpa, pois não seguira a máxima naval que apontava para o comandante afundar com o seu próprio navio. Em um dos seus últimos momentos de vida, quando caminhando com Marsha próximo ao mar, escutou as buzinas de nevoeiro trazendo à tona uma imagem traumática da perda de seu submarino. Segurou ele então o braço de sua filha e começou a puxar em direção ao mar dizendo “temos que ir, temos que ir, temos que ir salva-los”. Os seus amigos do Tang o estavam chamando para a última patrulha de combate. A passagem para o Valhalla.

Recebido em: 25/04/2012

Aceito em: 18/07/2012

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.