



ISSN 1809-3191

# REVISTA DA ESCOLA DE GUERRA NAVAL

Número 7

Junho 2006



*“Navale Bellvm Navtis Docere”*

# REVISTA DA ESCOLA DE GUERRA NAVAL



ESCOLA DE GUERRA NAVAL  
Av. Pasteur, nº 480, Praia Vermelha  
Urca - Rio de Janeiro - RJ - Brasil  
22290-240



ISSN 1809-3191

## REVISTA DA ESCOLA DE GUERRA NAVAL

Número 7

Junho 2006

A **Revista da Escola de Guerra Naval** é um periódico especializado que tem como objetivo publicar, disseminar e promover o intercâmbio, em níveis nacional e internacional, de informações nas seguintes áreas de concentração: Ciência Política; Geopolítica; Políticas de Defesa Nacional, Marítima Nacional e Naval; Estratégia, Estratégia Marítima e Estratégia Naval; Doutrinas Marítima e Naval; Relações Internacionais; Direito Internacional Público; Estudo de Operações Militares; Planejamento Militar; Jogos de Guerra e de Crise; Gestão Estratégica; e Doutrina de Comando e Controle.

Este periódico visa a proporcionar uma maior integração entre a Marinha do Brasil e a sociedade acadêmica, publicando textos científicos, de interesse da Defesa Nacional.

Os artigos publicados pela Revista são de exclusiva responsabilidade de seus autores, podendo ser reproduzidos desde que citada a fonte.

Os trabalhos poderão ser apresentados por civis e militares, conforme as Normas para Publicação citadas na última página de cada volume e constante do site [www.egn.mar.mil.br](http://www.egn.mar.mil.br).

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 em português e inglês, de natureza acadêmica, sem fins lucrativos.

**COMANDANTE DA MARINHA**

Almirante-de-Esquadra Roberto de Guimarães Carvalho

**CHEFE DO ESTADO-MAIOR DA ARMADA**

Almirante-de-Esquadra Euclides Duncan Janot de Matos

**DIRETOR DA ESCOLA DE GUERRA NAVAL**

Contra-Almirante Antonio Ruy de Almeida Silva

**Chefe do Departamento de Ensino**

Contra-Almirante Reginaldo Gomes Garcia dos Reis (RM1)

**Chefe do Departamento de Recursos Didáticos**

Capitão-de-Fragata (T) Eduardo Zapico Mouro

**Editor Responsável**

Capitão-de-Fragata (T) Maria de Fátima Martins da Costa

**Programação Visual**

Capitão-Tenente (AA) Carlos Cesar Arigoni Maia

**Identidade Visual e Capa**

Servidor Civil Josenildo Bezerra Cavalcante

**Revisão Ortográfica**

Capitão-de-Fragata (T) Maria de Fátima Martins da Costa

**CONSELHO CONSULTIVO**

Almirante-de-Esquadra Mario Cesar Flores (REF)

Vice-Almirante Armando Amorim Ferreira Vidigal (REF)

Vice-Almirante Fernando Manoel Fontes Diégues (RM1)

Vice-Almirante Afonso Barbosa

Contra-Almirante Antonio Ruy de Almeida Silva

Contra-Almirante Reginaldo Gomes Garcia dos Reis (RM1)

Professora Angela da Rocha

Professora Mônica Herz

Professor José Murilo de Carvalho

Professor Antônio Celso Alves Pereira

Professor Alcides Costa Vaz

Revista da Escola de Guerra Naval. – n. 7 (jun. 2006) - . – 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

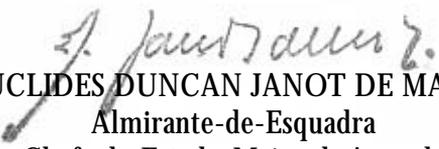
## **PALAVRAS INICIAIS**

---

É com grata satisfação que vejo a Escola de Guerra Naval retomar a edição da “Revista da Escola de Guerra Naval”, permanecendo viva a idéia basilar que deu origem à criação da mesma, que era a de incentivar discussões acadêmicas e difundir teorias, conceitos, políticas e estratégias que pudessem contribuir para a formação do pensamento naval brasileiro.

Registro, portanto, a importância da continuidade desta publicação, agora mais enriquecida e atual para atender não só às contribuições de militares mas, também, às opiniões de civis que se dedicam as principais questões relacionadas com a Defesa nacional.

Convido a todos à leitura, à reflexão e ao debate dos temas nela apresentados, de modo a enriquecer as discussões que contribuam para o processo evolutivo do pensamento estratégico da nossa Marinha.

  
EUCLIDES DUNCAN JANOT DE MATOS  
Almirante-de-Esquadra  
Chefe do Estado-Maior da Armada

## **PALAVRAS DO DIRETOR**

---

A Escola de Guerra Naval, nos seus noventa e dois anos de existência, tem prestado relevantes serviços na qualificação dos oficiais da nossa Marinha, contribuindo para o aperfeiçoamento intelectual de várias gerações de homens do mar. Ajudar a formar líderes para conduzir a nossa Marinha tem sido a principal tarefa desta Instituição. Além de ensinar e educar, a Escola tem se firmado, também, como um fórum onde se discutem teorias, conceitos, políticas e estratégias, a fim de pensar a Marinha de hoje e do futuro.

Com o propósito de contribuir para a discussão e difusão desses temas, foi criada, em 1968, esta Revista, por determinação do então Diretor, Almirante-de-Esquadra Levy Penna Aarão Reis. Tendo sido estabelecida para ser aperiódica, até 1975, cinco números foram publicados. Em 1996, foi editado o sexto número com o título de “Nova Revista da Escola de Guerra Naval”.

A Revista retorna agora com o nome original, em novo formato, com edição semestral em português e inglês. Aberta às contribuições de alto nível de civis e militares, ela destina-se a tratar das principais questões relacionadas com a Defesa Nacional. Tenho certeza que ela se constituirá em um valioso fórum para o debate de novas idéias e para a divulgação dessa importante área de conhecimento.

  
ANTONIO RUY DE ALMEIDA SILVA  
Contra-Almirante  
Diretor

# Sumário

## PODER MARÍTIMO: QUESTÕES RELEVANTES E DESAFIOS

Professor Dr. Geoffrey Till ..... 8

## AS NOVAS AMEAÇAS E A MARINHA DO BRASIL

CA Antonio Ruy de Almeida Silva ..... 32

## A DEFESA EUROPÉIA: SITUAÇÃO POLÍTICO-MILITAR E PERSPECTIVAS

CC Yannick Rest (Marinha da França) ..... 43

## A GUERRA ASSIMÉTRICA À LUZ DO PENSAMENTO ESTRATÉGICO CLÁSSICO

CF Brúmmel Vazquez Bermúdez (Armada da República do Equador) ..... 63

## O PLANO COLÔMBIA COMO INSTRUMENTO DA POLÍTICA NORTE-AMERICANA PARA A AMÉRICA LATINA E SUAS CONSEQÜÊNCIAS

CF Marcio Pereira Rippel ..... 83

## OS CRIMES DE GUERRA APÓS A RATIFICAÇÃO BRASILEIRA DO ESTATUTO DE ROMA

CF (IM) Luiz Roberto Basso ..... 113

RESENHAS E SINOPSES ..... 127

BIBLIOTECA DA ESCOLA DE GUERRA NAVAL ..... 133

NORMAS PARA PUBLICAÇÃO DE ARTIGOS NA REVISTA DA ESCOLA DE GUERRA NAVAL ..... 135

## PODER MARÍTIMO: QUESTÕES RELEVANTES E DESAFIOS <sup>1</sup>

**Professor Dr. Geoffrey Till**

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

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

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

---

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

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

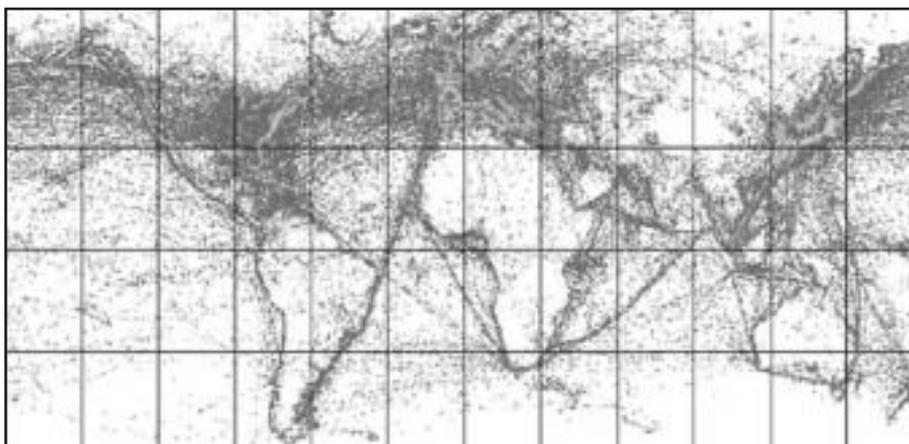
Na Antigüidade, os portos eram os locais em que se tomava conhecimento sobre o que ocorria no resto do mundo, muitas vezes sobre partes remotas de países longínquos. Hoje, sem dúvida, tal afirmação é muito menos verdadeira do que foi no passado, em decorrência do desenvolvimento das comunicações, do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

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

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

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

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



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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

## O CONTROLE DO MAR

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

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

---

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

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

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

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

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

### PROJEÇÃO DE PODER SOBRE TERRA

A projeção de poder sobre terra, que os norte-americanos denominam *Sea Strike*, utiliza o mar, de modo a neutralizar as ameaças ao sistema, pelos países que consideram deter a responsabilidade de prover a segurança do sistema marítimo. Ao examinar a Guerra do Golfo de 1991, poder-se-á verificar que a projeção de poder marítimo sobre terra foi realizada em três níveis diferentes. No nível tático, as forças navais proveram importante apoio para a condução da batalha terrestre, por meio da realização de operações anfíbias<sup>3</sup> e de artilharia, e para o transporte da força necessária ao combate que se travaria no teatro eminentemente terrestre. No nível operacional, a presença da força naval, em posição de realizar uma operação anfíbia, reteve considerável parcela do exército iraquiano para a defesa de parte do litoral, assim facilitando o desembarque e propiciando a realização do avanço muito mais rápido e facilmente. Também foi inesperado, por parte da força terrestre a quem caberia a ação principal, o envolvimento das tropas iraquianas em direção a Bagdá a partir da Arábia Saudita. No nível estratégico, as forças navais tornaram possível a aplicação das sanções político-econômicas, interrompendo as linhas de comunicações marítimas do Iraque, consoante à Resolução da Organização das Nações Unidas, pré-requisito político para a operação. De fato, pode-se dizer que a resolução da ONU foi fundamental para a formação da coalizão que atacou o Iraque, e de crucial importância para a obtenção do apoio da opinião pública internacional, já que é possível considerar que parte substancial dos países membros da Organização prefeririam usar outra forma, do que o emprego da força contra o Iraque de Saddam Hussein; optando, apenas, pela adoção de medidas nos campos políticos e sanções econômicas. É importante mencionar, também, que a participação estratégica das forças navais nesta Guerra, não se limitou à interrupção das linhas de tráfego marítimo para o Iraque, mas que, de pelo menos igual importância estratégica, teve a capacidade marítima que permitiu a realização do deslocamento do pessoal e do material necessários à campanha terrestre, o *Sea Lift*.<sup>4</sup>

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

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

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

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

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

---

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

da força naval, de efetuar a relativa projeção de poder em terra, o *sea strike* e, também, a disposição de uma *sea basin* – uma base marítima de apoio a estas forças em determinadas regiões –, um fator que vem sendo muito discutido na Marinha Norte-americana (e que tenho a certeza de que meu antecessor neste pódio muito falou a respeito<sup>6</sup>).

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

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

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

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

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

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

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

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

É oportuno explicitar que a participação em uma coalizão não é prerrogativa das marinhas de grande porte, uma vez que as de menor porte também podem fazer parte de tais organizações. Todavia e obviamente, a atuação de navios de diferentes classes e diversas bandeiras será muito facilitada se houver o hábito de fazê-los participar de exercícios, sempre que houver oportunidade como, por exemplo, quando está a visitar outros países – o que é parte da tradição e da “diplomacia” naval. Esta, não só pode facilitar a participação em operações de guerra, expedicionárias, como a do Iraque em 1991, como também em operações humanitárias, uma vez que a presença das marinhas do mundo contribuirá para a identificação de possíveis ameaças, e poderá fornecer os meios para respostas rápidas, aumentando a coesão entre os usuários do sistema. Entretanto, poderão, também, ser operações, coercitivas nas quais impedir-se-á uma atividade ou cerceará a ação de um adversário, ou possível contraventor. A presença naval, assim vista, equivale a manter sob vigilância o sistema marítimo como um todo e, por certo, o fato de estarem preparados para participar de uma coalizão, operando com navios de várias bandeiras. Em torno disto, não há novidades, porque um navio de guerra em viagem pode realizar exercícios com outras marinhas e assim, inadvertidamente, formar os elos de conexão entre elas, de possíveis interligações, que, após a identificação das ameaças ao sistema marítimo e do acordado, entre países; o modo de operar poderá ser o alicerce de possíveis coalizões na proteção do sistema marítimo. São desafios que meu antecessor<sup>8</sup>, por certo, apresentou, sobre o problema enfrentado pela marinha norte-americana. O Almirante Stevenson, sem dúvida, ressaltou a percepção unilateralista do mundo, como o vê os EUA, em que sua marinha seria o “xerife” do mundo marítimo globalizado. Entretanto, os norte-americanos reconhecem que precisam contar com a confiança internacional e com a participação de outras marinhas, para que possam implementar o papel que pretendem desempenhar e contar com o beneplácito delas que, representando seus países, aceitariam esta cobertura político-estratégica de ações desta natureza. Eles acham que, sem contar com a confiança internacional, não terão a capacidade de exercer o policiamento do mundo marítimo, e há de se reconhecer que parecem ter razão.

<sup>8</sup> Refere-se, novamente, ao CALTE Stevenson, USN.

## AMEAÇAS AO HARMONIOSO FUNCIONAMENTO DO SISTEMA MARÍTIMO INTERNACIONAL

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

### **O RELACIONAMENTO ENTRE AS AGÊNCIAS RESPONSÁVEIS PELAS RESPOSTAS ÀS AMEAÇAS**

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

uma das duas. A Marinha dos Estados Unidos da América do Norte, por exemplo, emprega um conceito, que chama de “frota nacional”, em que tanto a Marinha quanto a Guarda Costeira são, efetivamente, uma frota unida. A Guarda Costeira tem a responsabilidade principal, no que diz respeito às ameaças de baixo nível de intensidade, como a busca e o salvamento, a proteção marítima, as exigências rotineiras da segurança marítima, o seguro marítimo. Por sua vez, a Marinha dos Estados Unidos tem a responsabilidade primordial sobre as ameaças de maior dimensão, sobre as que são postas por operações terroristas e, de modo geral, pela condução da guerra no mar em geral. A integração das duas forças é um desafio que exigirá uma capacidade ininterrupta de comunicação de absoluta clareza entre as duas forças para seu uso apropriado, para evitar que ocorram incongruências ou contenciosos. Os Estados Unidos da América do Norte representam; pois, um extremo do espectro da integração, enquanto há países que adotam sistemas diferentes, em que a guarda costeira é parte da marinha, como a Marinha da Noruega e a do Chile. Já a Grã Bretanha, utiliza outro modelo, menos rígido que os anteriormente citados, no qual é enfatizada a coordenação entre unidades separadas que, de certa forma, vem funcionando a contento. Não se pode pretender que haja, no caso do relacionamento entre as marinhas e a guardas costeiras, nos pontos em que coexistirem, uma solução única, universal; uma vez que dependerão da estrutura interna do país, da situação geográfica, dos recursos disponíveis, da noção que o país tenha de sua segurança e de sua responsabilidade em relação ao sistema marítimo internacional. A Austrália, há pouco tempo, adotou uma solução, que parece bastante promissora, com a criação da *CoastWatch*, que procura interligar várias agências governamentais ou de outra natureza (por exemplo, o ministério da pesca, de controle do meio ambiente, etc...), com os possíveis fornecedores do serviço pretendido, que podem ser a marinha ou organizações comerciais que se incumbam da vigilância marítima<sup>11</sup>. Até o presente, uma solução ideal não parece ter sido imaginada, já que o relacionamento entre marinhas e guardas costeiras (se existir) dependerá de aspectos geográficos, recursos financeiros, regimes jurídicos de cada país. Parece que ter-se-á que buscar, ainda, uma solução, aprendendo com a experiência de outros países, em busca do equilíbrio que precisa prevalecer entre as várias agências governamentais, as atividades policiais que a marinha e a guarda costeira pretendam exercer no sistema marítimo. Além disto, se os sistemas fluviais, porventura existentes, e sua utilização quer para o transporte hidroviário, quer para outras finalidades no sistema marítimo internacional deverão, também, merecer consideração e receber adequada prioridade.

---

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

## AS AMEAÇAS E AS RESPOSTAS NAS ÁREAS COSTEIRAS

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

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

---

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

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

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

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

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

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

## CONCLUSÃO

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

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

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

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

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

## **“AS NOVAS AMEAÇAS” E A MARINHA DO BRASIL**

**CAIte. Antonio Ruy de Almeida Silva**

### **INTRODUÇÃO**

Após os atentados terroristas de 11 de setembro de 2001 contra os Estados Unidos da América (EUA), a agenda internacional passou a dar maior importância às chamadas “novas ameaças”, comumente identificadas como o terrorismo, o tráfico ilegal de armas, drogas e pessoas e a pirataria. Estas atividades afetam a segurança dos mares e vêm sendo motivo de ações no campo internacional, promovidas principalmente pelos EUA, que, diretamente envolvidos na “Guerra Global Contra o Terrorismo”, vem liderando o movimento para incrementar a cooperação marítima internacional, com o propósito de tornar mais seguros os oceanos.

Este artigo analisa, sucintamente, na primeira parte, a visão norte-americana no que concerne à segurança marítima. Em seguida, discute algumas possíveis implicações sobre a liberdade dos mares que podem ser causadas por um maior grau de segurança. Finalmente, analisa a relação entre as tarefas normalmente desempenhadas pelos poderes navais e as relacionadas com as “novas ameaças”, bem como os possíveis reflexos para a Marinha do Brasil (MB) dessa nova conjuntura internacional.

### **A VISÃO DA MARINHA DOS EUA SOBRE AS “NOVAS AMEAÇAS”**

Segundo o Almirante Vern Clark, Comandante de Operações Navais da Marinha dos EUA até meados de 2005, os terroristas podem utilizar os mares para traficar armas, drogas e pessoas, operar navios como armas ou plataformas ou atacá-los para infringir danos ou ameaçar o comércio marítimo. Essas atividades podem afetar o preço do seguro e causar problemas ao meio ambiente. A visão do Almirante Clark é que, em um contexto amplo, “as linhas de comunicações marítimas estão sob ataque” porque, segundo as estatísticas, a pirataria e o roubo no mar estão aumentando, e o terrorismo tem utilizado os mares para as suas atividades. Portanto, para manter os espaços marítimos seguros e livres do terrorismo, seria preciso controlar os litorais, vistos como o campo de batalha do século 21, e ter forças prontas para atacar aqueles que ameacem a segurança dos mares <sup>1</sup>. Para vencer este desafio, a Marinha dos EUA estabeleceu as diretrizes contidas no documento “Sea Power 21”, que reflete o tipo de marinha necessária para enfrentar essas “novas ameaças”. O cerne dessa iniciativa seria a capacidade de projetar poder partindo do mar, operando próximo ao litoral.

Considerando, no entanto, a extensão das áreas marítimas que poderiam ser ameaçadas, seria indispensável a cooperação internacional. A Marinha dos EUA tem, portanto, incrementado, a partir de 2001, a busca de coalizões e parcerias para aumentar a segurança dos mares. Alguns exemplos dessa política são: a “Operation Sea Cutlass”, operação anti-terrorismo de interceptação marítima, que conta com a participação de forças especiais norte-americanas, aeronaves e navios das Marinhas dos EUA, França, Alemanha, Grã-Bretanha, Itália e Espanha e Nova Zelândia, na área do Golfo de Oman e no Norte do Mar Arábico <sup>2</sup>. No âmbito da Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN), a “Operation Active Endeavor” tem buscado estabelecer o controle do Estreito de Gibraltar e do Mediterrâneo Oriental. Entre outubro de 2001 e outubro de 2003, mais de 30.000 navios foram monitorados e mais de 340 escoltados através daquele Estreito. No campo bilateral, em 2002, navios de guerra da Marinha da Índia escoltaram navios militares de apoio logístico norte-americanos no Estreito de Málaca <sup>3</sup>.

Nas palavras do Almirante Thomas H. Collins, Comandante da Guarda - Costeira dos EUA, o pensamento clássico de Mahan quanto à predominância do conflito interestatal como razão de ser dos poderes navais necessita ser mais flexível, pois “a mais perigosa ameaça para todas as nossas nações não são os assuntos inteiramente tradicionais dos Estados com exércitos e marinhas organizadas para enfrentar a guerra entre nações” <sup>4</sup>. As ameaças transnacionais que afetam a segurança dos mares seriam, portanto, na sua visão, as maiores preocupações para o Poder Naval, nos dias em que vivemos. Esse novo ambiente marítimo exigiria uma atuação coordenada entre a Marinha, a Guarda - Costeira americana, as diversas agências que atuam para o cumprimento da lei no mar, a comunidade marítima e a comunidade internacional.

O atual Comandante de Operações Navais da Marinha dos EUA, Almirante Michael G. Mullen, também considera que existem novas ameaças à segurança marítima que afetam todos os países e a existência de áreas marítimas onde a presença do Estado é fraca ou nula. Como consequência, ante as novas tarefas a serem cumpridas, ele considera que “as marinhas necessitam de ferramentas inovadoras além dos instrumentos da guerra” <sup>5</sup>. Nesse sentido, a USN estaria sendo redefinida para acomodar as necessidades dessa nova época. Entretanto, como, na sua visão, a ameaça é global, e os EUA não podem sozinhos preservar a liberdade e a segurança dos mares, se faz necessária a cooperação internacional e, portanto, o Alte.Mullen defende a criação de uma rede global de nações para a garantia da liberdade e da segurança nos mares. Ao defender essa cooperação, ele enfatiza que os interesses e a soberania nacionais podem conviver com a contribuição para a segurança global <sup>6</sup>.

A estratégia da Marinha norte-americana seria, portanto, atuar em relação às demais marinhas para que elas incrementem a sua capacidade de garantir a segurança nas águas jurisdicionais de seus países e aumentem a sua participação em iniciativas regionais que contribuam para a segurança nos mares. No âmbito global, essa estratégia advoga o incremento das atividades dos países que possuem poderes navais mais fortes na “exportação de segurança marítima para outras partes do mundo, seja em forma de operações navais ou de assistência no campo da segurança marítima”<sup>7</sup>.

## **O CONFLITO ENTRE A SEGURANÇA E A LIBERDADE DOS MARES**

A Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar (CNUDM) aumentou as áreas marítimas sob jurisdição nacional dos estados costeiros, com a criação da Zona Econômica Exclusiva (ZEE) e dos direitos sobre a Plataforma Continental. Da mesma forma, a globalização tem aumentado acentuadamente o fluxo do comércio mundial através dos mares, cuja segurança é fundamental para a economia mundial. Dados de 2003 mostram que 99,7% do comércio intercontinental é realizado pelo mar, utilizando mais de 46.000 navios que servem cerca de 4000 portos distribuídos pelas regiões do mundo<sup>8</sup>. Estudos concluídos no final dos anos 90, conjuntamente entre a Guarda-Costeira e a Marinha norte-americana, concluíram que o comércio marítimo deve triplicar até 2020, com um crescimento vertiginoso no transporte de containeres. Em paralelo, espera-se um incremento na poluição marinha e no uso dos mares pelo crime organizado e por organizações terroristas<sup>9</sup>.

Segundo Ken Booth, os direitos conquistados pelos estados costeiros na CNUDM iriam gerar nesses países o aumento do interesse e do controle das suas águas jurisdicionais. Em sua opinião, o processo de “jurisdição insinuante”, ou seja, a ampliação das regras e regulamentos no mar, iria reduzir a idéia da liberdade total dos mares. Da mesma forma, o gerenciamento nacional sobre as águas jurisdicionais e sobre a plataforma continental poderia gerar um sentimento de posse desses espaços marítimos, em um processo de “territorialização e ampliação das fronteiras psicolegais”<sup>10</sup>, que poderia resultar na possibilidade de disputas e em restrições à mobilidade dos poderes navais<sup>11</sup>.

Durante a Convenção, os EUA buscaram, dessa forma, evitar que a mobilidade dos poderes navais e a liberdade de navegação fossem limitadas<sup>12</sup>. No entanto, após o 11 de setembro, a visão da Marinha norte-americana, ante à necessidade de garantir a segurança dos mares, parece estar evoluindo

no sentido de apoiar os esforços de cada nação voltados para o controle das águas jurisdicionais de cada país, como evidenciado pelas declarações dos Comandantes da Guarda - Costeira e de Operações Navais dos EUA.

Essa evolução, naturalmente, não exclui o uso da força. Os EUA mantêm a sua Marinha pronta, preparada para projetar poder sobre o litoral dos países onde os interesses americanos possam ser ameaçados. No entanto, as preocupações com o terrorismo e com as demais “novas ameaças” e a conclusão de que seria impossível aos E. U. A. manter um controle de todas as áreas marítimas de seu interesse ao redor do mundo alimentam a tentativa de buscar uma cooperação internacional, onde os países participantes implementariam medidas de controle e segurança do tráfego marítimo, com o propósito de criar uma rede mundial de nações para garantir a segurança marítima.

A pressão norte-americana tem se estendido à Organização Marítima Internacional (IMO), onde o conceito de segurança foi ampliado para se contrapor à possibilidade de atentados terroristas, com a adoção, inclusive, do Código Internacional de Proteção de Navios e Instalações Portuárias (ISPS Code). Nessa mesma linha, foi aprovado, em 2005, o Protocolo à Convenção para a Supressão de Atos Ilícitos contra a Segurança da Navegação (SUA 88), que inclui medidas para evitar o transporte, por via marítima, de qualquer material explosivo ou radioativo com a intenção de causar danos à população, e de material que possa contribuir para a produção de armas químicas, biológicas ou nucleares. Esse Protocolo cria novas possibilidades de interceptação de navios mercantes, realçando o conflito que vai sendo gerado entre a segurança e a liberdade dos mares em face da necessidade de se enfrentar as “novas ameaças”.

Ao advogar a cooperação internacional, a USN adota uma política diferente do unilateralismo que tem conduzido algumas decisões norte-americanas no campo das relações internacionais, especialmente durante o governo do Presidente George W. Bush. A mudança na política norte-americana, se por um lado cria maiores pressões e custos para as demais nações, por outro lado gera, indiretamente, certo reconhecimento dos direitos dos países sobre as suas águas jurisdicionais, contrariando a tese defendida por alguns analistas, durante a CNUDM, de que a ZEE seria “uma área dos altos-mares, que passou a ficar submetida a determinados direitos jurisdicionais limitados”<sup>13</sup> do Estado costeiro.

Dessa forma, a necessidade de segurança da maior potência naval poderá contribuir para que a ZEE e a plataforma continental passem a ser mais controladas pelos estados costeiros. Esse maior controle certamente contribuirá para o sentimento nacional de posse desses espaços marítimos, em um processo de “territorialização” dos mesmos, com reflexos sobre a liberdade dos mares.

## IMPLICAÇÕES PARA A MARINHA DO BRASIL

A ênfase dada pelos E.U.A. à segurança marítima para enfrentar os novos desafios poderia, de certa forma, afetar o pensamento clássico do emprego do Poder Naval. A relevância atribuída às “novas ameaças” tenderia a esmaecer as possibilidades de conflito interestatais que nortearam o desenvolvimento da estratégia naval ao longo da História. Se bem que as armadas vêm realizando tarefas relacionadas com a segurança marítima ao longo dos séculos, o conflito interestatal sempre foi a principal preocupação das Marinhas, no escopo da sua função estratégica de contribuir para a Defesa da Pátria e para a conquista ou manutenção dos propósitos políticos do Estado.

Considerar que as Marinhas teriam apenas de tratar das “novas ameaças” seria reduzi-las a uma simples guarda-costeira e perigosamente esquecer os ensinamentos que a História oferece. O termo “simples guarda-costeira” não guarda no contexto deste artigo nenhuma conotação pejorativa, até porque a U.S. Coast Guard (USCG), por exemplo, é maior que a maioria das marinhas do mundo e evoluiu de forma a atuar em diversas regiões do planeta, apoiando, inclusive, as operações norte-americanas no Iraque e no Afeganistão. A USCG tem atribuições de uma força militar; de agência federal para cumprimento das leis, inclusive aquelas ligadas às atividades pesqueiras, com a proteção do meio ambiente, com a interdição marítima relacionada com as drogas e imigração ilegal; de serviço de busca e salvamento no mar; e de autoridade reguladora dos sistemas de transporte marítimo e de defesa, inclusive contra ameaças terroristas relacionadas com as atividades do Department of Homeland Security<sup>14</sup>.

A própria Marinha dos EUA, apesar da ênfase que tem dado às “novas ameaças”, tem mantido sua capacidade para atuar em conflitos de âmbito local, regional e global. Manter uma marinha capaz de “projetar poder partindo do mar para operar próximo ao litoral” permite à USN atender às tarefas clássicas do poder naval e, ao mesmo tempo, contribuir de alguma forma para a luta anti-terrorista, principal preocupação da sociedade americana. De certa forma, sobre o prisma da luta contra grupos terroristas, que normalmente operam de forma descentralizada, a eficácia da estratégia naval norte-americana baseada em forças navais concebidas para uma guerra convencional é discutível, embora o controle de área marítima possa contribuir para inibir a ação desses grupos. No entanto, a USN, em consonância com a política governamental que tem priorizado a guerra contra o terrorismo, tem buscado exercer um papel de destaque na segurança marítima, patrocinando, entre outras atividades, a cooperação com as marinhas de outros países, a realização de operações navais, a intensificação da cooperação com a guarda-costeira americana e o desenvolvimento de seminários internacionais sobre “as novas ameaças”.

Como poderia a Marinha do Brasil (MB) se posicionar frente a essas “novas ameaças”? Será que a Marinha dedicando-se mais a atividades desse tipo não estaria prejudicando sua atividade-fim, relacionada com a guerra? Será que não é isso o que alguns países desenvolvidos gostariam que acontecesse, com o propósito de enfraquecer a capacidade combativa da MB, transformando-a em guarda-costeira?

Segundo Eric Grove <sup>15</sup>, o Poder Naval pode ser aplicado nas tarefas militares, relacionadas com a guerra; nas tarefas relacionadas com a diplomacia; e nas tarefas relacionadas ao cumprimento da lei e regulamentos no mar. Segundo esse autor, embora as marinhas sejam construídas primariamente para a guerra, elas encontram sua maior utilidade nos períodos de paz, como elemento de dissuasão, em apoio à política externa e implementando e fiscalizando o cumprimento de leis e regulamentos no mar. A própria CNUDM em alguns dos seus artigos estabelece que os navios de guerra estão autorizados a realizar, inclusive no alto-mar, apresamento, direito de visita e de perseguição contra embarcações realizando atividades ilícitas <sup>16</sup>.

Com o término da Guerra Fria, existe uma tendência mundial para a redução das atividades ligadas à guerra e o incremento do uso do Poder Naval em tarefas relacionadas com a diplomacia e com as leis e os regulamentos. Essa tendência tem sido reforçada, como discutido anteriormente, pela conjuntura internacional pós-11 de setembro, na qual os EUA têm gerado pressões com o propósito de levar as marinhas a assumirem um papel mais proeminente nas tarefas relacionadas com as “novas ameaças”. Assim sendo, as marinhas estão diante de um dilema: deixar que outras instituições assumam a liderança em tarefas navais consideradas menos atrativas pode significar a possibilidade de perda de recursos e de relevância nacional <sup>17</sup>. Por outro lado, priorizar este tipo de atividade em detrimento das tarefas relacionadas com a Defesa da Pátria e com o apoio à política externa poderia significar a transformação das marinhas em guarda-costeiras, o que seria inaceitável em face da missão constitucional atribuída às Forças Armadas.

No Brasil, onde, no momento, a probabilidade de um conflito interestatal é baixa, e onde existe carência da presença do Estado, de forma eficiente, em diversas atividades relacionadas com o mar, essa tendência poderá se manifestar mais agudamente. Na verdade, a Marinha já vem sendo constantemente acionada pelo Governo, pelo Legislativo e por setores da comunidade marítima para participar mais intensamente de assuntos relacionados com o mar, apesar dos escassos recursos alocados. Por outro lado, as ações dos diversos órgãos que têm atribuições relacionadas com o mar e com as “novas ameaças”, que aos poucos vão se organizando para atuar nas águas jurisdicionais brasileiras, estão a exigir algum tipo de coordenação e controle.

Se por um lado fica claro que existe hoje um incremento na demanda por maior segurança nos mares, não se pode esquecer que, estruturalmente, o sistema internacional não mudou. Os Estados continuam sendo os atores principais, envoltos em um ambiente que mescla vetores de interdependência, cooperação e conflito. Esse sistema, após a Guerra Fria, tem possibilitado, inclusive, que nações mais fortes militarmente utilizem unilateralmente a força contra outros Estados, sem a preocupação que existia à reação do bloco ideológico oponente. Assim sendo, embora a conjuntura clame por uma maior participação dos poderes navais na segurança marítima, é preciso manter a capacidade de defesa para o caso de conflitos interestatais. Esta necessidade é fundamental, principalmente, porque os meios navais empregados para essa defesa podem ser utilizados para tarefas relacionadas com a segurança marítima, como veremos a seguir, mas a recíproca nem sempre é verdadeira.

A questão, portanto, é como buscar o equilíbrio que permita à Marinha manter, prioritariamente, seus meios e seu aprestamento para a Defesa da Pátria e para o apoio à política externa e, concomitantemente, assumir as tarefas consideradas menos nobres relacionadas com a segurança marítima. Na verdade, esses propósitos não são necessariamente excludentes. Eles podem ser harmonizados de forma a contribuir para o aprimoramento das forças navais como um todo, pois, embora haja a necessidade de adestramento e adaptações para as ações relacionadas com as “novas ameaças”, muitas tarefas a serem desempenhadas para atingir aqueles propósitos têm um caráter dual, podendo ser utilizadas tanto para atividades militares, quanto para as de segurança marítima. É o caso, por exemplo, das operações navais citadas anteriormente, nas quais a Marinha norte-americana e de outros países têm utilizado meios navais para realizar ações de controle de área marítima, o que tem permitido o adestramento para fins militares e, ao mesmo tempo, o desenvolvimento de atividades que contribuem para a segurança marítima. Nessa mesma linha, Geoffrey Till afirma que a tendência observada no campo naval é que “o espaço entre as tarefas relacionadas com a lei e os regulamentos no mar e as tarefas militares relacionadas com a guerra convencional vem diminuindo”<sup>18</sup>.

A Marinha brasileira, por exemplo, tem como tarefa o controle do tráfego marítimo. Nesse campo, a preocupação com a segurança marítima, após o 11 de setembro, levou à aprovação pela IMO de uma resolução que concita os Estados Membros a adotarem um sistema de identificação e acompanhamento de navios à longa distância. Os EUA defendem que esse sistema deveria detectar e identificar navios a 2.000 milhas náuticas da costa. A Guarda-Costeira americana está desenvolvendo um aparato de C4ISR<sup>19</sup> para ampliar a vigilância e o controle dos espaços

marítimos daquele país, chamado “Integrated Deepwater System”, que combinará aeronaves, navios e sensores. Embora persistam as discussões sobre como cada país deverá implementar a iniciativa da IMO, a tendência é que o controle do tráfego marítimo se dê cada vez mais distante do litoral, o que contribuirá não só para um maior controle dos navios mercantes como, também, do incremento da possibilidade de identificação de navios de guerra de outros países. Nesse sentido, é do interesse do Brasil desenvolver um sistema que permita uma maior vigilância da nossa ZEE e águas adjacentes. Para que esse sistema seja eficiente e eficaz, a Marinha deveria operar suas próprias aeronaves de patrulha marítima integradas aos meios navais de superfície, como ocorre com boa parte das demais marinhas do mundo.

O que foi discutido até agora mostra que a necessidade de posicionamento frente às “novas ameaças” é um fenômeno internacional que a maioria das marinhas terá que enfrentar. A demanda por maior segurança nos mares tende a aumentar à medida que crescem os interesses econômicos ligados aos espaços marítimos. Além do mais, o incremento nas atividades ligadas ao oceano, especialmente na área de segurança marítima, exigirá um maior controle e coordenação entre as diversas instituições nacionais que possuem atribuições nessa área.

Em face, portanto, das conjunturas internacional e nacional, seria estrategicamente importante que a Marinha se posicionasse na liderança do processo contra as “novas ameaças” no mar, coordenando, no que se fizer necessário, com os demais órgãos, a atuação em relação à segurança marítima. Na verdade, a Marinha tem defendido arduamente uma maior participação no esforço de proteção da área marítima sob jurisdição nacional, que foi por ela batizada com o sugestivo nome de Amazônia Azul. Manter o controle dessa área marítima é um desafio de grandes proporções. Esse desafio aumenta à medida que atividades econômicas no mar ligadas à exploração de recursos vivos e não-vivos vão sendo incrementadas, como é o caso do petróleo na plataforma continental brasileira. Apesar das dificuldades, é fundamental manter um controle do tráfego marítimo e uma presença naval nas águas jurisdicionais para o cumprimento da lei e dos regulamentos no mar. Primeiro, para contribuir para a segurança nas águas jurisdicionais. Segundo, para garantir a presença do Estado em uma área onde as fronteiras não são visíveis, contribuindo para firmar a jurisdição nacional. Assim sendo, estaria a MB assegurando uma maior participação na ZEE e águas adjacentes e contribuindo para firmar a idéia de que a Amazônia Azul é um patrimônio nacional. Esse conceito é uma importante iniciativa que vem ao encontro do que foi acima discutido sobre o fenômeno da “territorialização” dos mares, pois ele estimula o sentimento brasileiro de posse dos espaços marítimos sobre os quais o País tem direitos de jurisdição.

## CONCLUSÃO

Os atentados terroristas de 11 de setembro alteraram o ambiente estratégico marítimo. Os EUA passaram a liderar os esforços para a prevenção e o combate às “novas ameaças” no mar, incrementando sua atuação, inclusive, em organismos internacionais, como a IMO. Reconhecendo a impossibilidade de garantir a segurança em todas as áreas marítimas de seu interesse, a Marinha norte-americana tem buscado, também, a cooperação com outras marinhas e estimulado os países a garantirem a segurança marítima nas suas áreas jurisdicionais.

Essa política, embora crie pressões para os demais países, gera, também, certo reconhecimento por parte dos EUA dos direitos dos países sobre suas águas jurisdicionais, além de dar origem ao dilema entre a necessidade de segurança e a liberdade dos mares. Ironicamente, a necessidade de segurança da maior potência naval poderá contribuir para que o sentimento de posse desses espaços marítimos venha a incrementar o processo de “territorialização” dos mesmos, com possíveis implicações sobre a mobilidade e o conceito de liberdade dos mares, tão arduamente defendido pelos próprios EUA durante a CNUDM.

A importância atualmente dada às “novas ameaças” é alimentada, ainda, pela redução da probabilidade de ocorrência de conflitos interestatais, pela globalização do comércio marítimo e pela preocupação dos países em manter o controle dos espaços marítimos, em um contexto no qual as atividades econômicas no mar ligadas à exploração de recursos vivos e não-vivos vêm sendo incrementadas aceleradamente. Esses fatores têm contribuído para colocar as marinhas diante do dilema de perder relevância nacional e, até mesmo, recursos, caso permitam que outras instituições assumam a liderança nas tarefas relacionadas com a segurança marítima. No caso do Brasil, onde a guerra não parece iminente, e o Estado tem como prioridade o desenvolvimento nacional, esse dilema se faz mais agudo.

Por outro lado, embora a conjuntura internacional possa apontar para a redução da possibilidade de ocorrência de conflito interestatal, não existe mudança significativa no sistema internacional que garanta que esse tipo de conflito não ocorrerá no futuro. Na verdade, o término da Guerra Fria parece ter liberado as nações mais fortes militarmente, como é o caso dos EUA, para o uso da força, sem a preocupação com a reação do bloco ideológico oponente. Da mesma forma, liberou o espaço para o conflito entre estados que antes eram contidos pela disciplina imposta pelas duas superpotências no contexto dos seus interesses no confronto global.

Nesse contexto, seria estrategicamente importante que a MB se posicionasse na liderança do processo contra as “novas ameaças” no mar, sem prejudicar as tradicionais tarefas relacionadas com a guerra e o apoio à política externa. Tal liderança implica em uma maior atuação contra essas ameaças e a coordenação com as diversas agências federais que tenham atribuições nessa área. Atuando desta forma, a Marinha estaria incrementando a segurança marítima nas águas jurisdicionais brasileiras e garantindo a presença do Estado em uma área onde as fronteiras não são visíveis. Adicionalmente, reduziria a possibilidade de perda de relevância nacional e incrementaria sua participação nos assuntos relacionados com o Poder Marítimo. Além do mais, ao ampliar a presença do Estado brasileiro na ZEE e nas águas adjacentes, a Marinha contribuiria para estimular o sentimento nacional de posse desses espaços marítimos, fortalecendo o conceito da Amazônia Azul como patrimônio nacional.

---

### NOTAS:

1. 01. Almirante Clark, Vern. Remarks in the International Sea Power Symposium. Naval War College, Newport, RI. October 27, 2003.
2. U.S and Coalition Forces Bring Global War on Terrorism to the Enemy at Sea. Navynewsstand. www.news.navy.mil. Acesso em 14 de novembro de 2005.
3. Clark. Pub.cit.pp.5-7
4. Almirante Collins, Thomas H. Remarks in the International Seapower Symposium. Naval War Coll. ege, Newport, RI. October 27, 2003. p 1.
5. Almirante Mullen G. Michael. Remarks in the International Seapower Symposium. Naval War College, Newport, RI. September 21, 2005 pp2-4.
6. Almirante Mullen G. Michael. Remarks in the International Seapower Symposium. Naval War College, Newport, RI. September 21, 2005 p 5.
7. International Seapower Symposium. Panel’s Theme and Topics. Naval War College. September, 2005
8. Clark. Pub.cit.p2
9. Collins, Thomas H. Change and Continuity. The US Coast Guard Today. Naval War College Review, Spring 2004, Vol LVII, n.2. p21.
10. Os conceitos de territorialização e de fronteiras psicolegais são usados por Ken Booth para expressar a tendência mundial de projeção, para além do mar territorial, do sentimento de posse existente em relação ao território de cada país. Esta tendência, na sua opinião, poderá fazer com que a ZEE seja cada vez mais considerada como tendo a “natureza emergente do mar

- territorial”, contrariando aqueles que defendem que essa Zona é parte dos altos-mares, onde o Estado costeiro tem apenas alguns direitos.
11. Booth. Ken. Aplicação da Lei, da Força e da Diplomacia no Mar. Escola de Guerra Naval e Serviço de Documentação Geral da Marinha. Rio de Janeiro, 1989. pp-43-52.
  12. Booth. Ken. Aplicação da Lei, da Força e da Diplomacia no Mar. Escola de Guerra Naval e Serviço de Documentação Geral da Marinha. Rio de Janeiro, 1989. pp-73-85.
  13. Booth. Ken. Aplicação da Lei, da Força e da Diplomacia no Mar. Escola de Guerra Naval e Serviço de Documentação Geral da Marinha. Rio de Janeiro, 1989. pp-49-50
  14. Almirante Collins, Thomas H. Change and Continuity-The U.S. Coast Guard. Naval War College Review 57, n 3 (Summer 2003), pp 9-26
  15. Grove, Eric. The Future of Sea Power. Naval Institute Press, Annapolis, 2003. pp187-198
  16. Ver por exemplo, os artigos 107, 110, 111e 224 da Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar.
  17. Grove. Pub.cit p.188
  18. Till, Geoffrey. A Guide for the Twenty-First Century. Frank Cass Publishers. London, 2004.p.350
  19. Comando, controle, comunicações, computadores, inteligência, vigilância e reconhecimento.



## INTRODUÇÃO

A Europa só existirá em um mundo multipolar se ela tiver uma política de segurança e de defesa[...]pois não há um grande bloco[...]que tenha a capacidade de defesa, ou mesmo de intervenção, a favor de valores que são reconhecidos, cada dia mais, como universais.

(Jacques Chirac<sup>1</sup>).

Constituída por 25 Estados, representando uma população de 450 milhões de habitantes e um quarto do produto nacional bruto mundial (4:1), a União Européia (UE) representa um espaço de estabilidade e de prosperidade, fruto de uma construção política voluntária das nações européias.

Com o fim da guerra fria, que afastou os riscos de conflitos de maior amplitude em seu território, a UE surgiu na cena internacional como um ator global, confirmando sua vocação de contribuir para o estabelecimento de um mundo multipolar.

Para defender seus interesses estratégicos, a Europa procura assumir uma responsabilidade crescente na segurança internacional. Da adoção de uma Política Externa e de Segurança Comum<sup>2</sup> (PESC) até as primeiras operações autônomas conduzidas pela UE, em 2003<sup>3</sup>, progressos importantes foram realizados nestes últimos anos, no campo da cooperação militar.

A defesa da UE está se instalando progressivamente e suscita um debate crescente entre os Estados membros, em razão dos conflitos de soberania e da importância das relações com os Estados Unidos da América (EUA).

Este ensaio tem como propósito apresentar as estruturas político-militares existentes e as perspectivas de evolução da defesa da UE. Após uma apresentação das principais etapas da criação da defesa européia, analisar-se-á a sua estratégia de segurança, as estruturas de comando, as forças militares e capacidades estratégicas; as relações com a Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN) e as primeiras missões conduzidas pela UE, com o propósito de mostrar seus trunfos e suas fraquezas como, também, de vislumbrar as possíveis pistas de evolução futura, à luz da construção política européia.

<sup>1</sup> Entrevista dada ao jornal *Le Figaro* no dia 20/1/2003.

<sup>2</sup> Adotada no tratado de Maastricht em 1992.

<sup>3</sup> Na Macedônia e na República Democrática do Congo.

## AS PRINCIPAIS ETAPAS DA DEFESA EUROPÉIA

A defesa é um dos projetos mais antigos da política européia e suas etapas principais permitem compreender a complexidade do fenômeno e pôr em perspectiva as estruturas atuais.

O tratado de Bruxelas<sup>4</sup>, assinado em 1948 com o intuito de estabelecer um sistema de defesa coletiva, deu origem à União da Europa Ocidental (UEO). Ainda em vigor, ele incorpora uma cláusula de assistência mútua entre os Estados signatários.

No entanto, a necessidade do apoio americano frente à ameaça soviética conduziu à criação da OTAN, pelo tratado de Washington, em 4 de abril de 1949. Depois do fracasso da Comunidade Européia da Defesa (CED) em 1954<sup>5</sup>, a segurança da Europa foi assegurada exclusivamente pela OTAN, dentro de uma comunidade, tanto militar quanto política.

O tratado de Maastricht, ato de criação da UE, demonstrou, em 1992, a ambição pela PESC. Reunidos em 19 de junho de 1992, em Petersberg, os ministros das Relações Exteriores e da Defesa dos Estados membros da UEO estipularam uma nova definição do papel operacional da UEO, declarando-se prontos “a pôr à disposição da UEO as unidades militares providas de todo um leque de suas forças convencionais, tendo em vista missões militares que seriam dirigidas sob a autoridade da UEO” (3:4). Estas missões militares, as quais podem ser incumbidas à UEO, são de dois tipos: contribuir para a defesa comum, no contexto da aplicação do Artigo 5º do tratado de Washington e do Artigo V do tratado de Bruxelas<sup>6</sup>; ou participação em “missões humanitárias ou de evacuação, missões de manutenção da paz e missões de forças de combate para a gestão de crises, incluindo as missões de restabelecimento da paz” (3:4). A UEO assumiu algumas missões operacionais modestas no mar Adriático<sup>8</sup>, permanecendo ainda como o braço armado e o pilar europeu da OTAN, que continua sendo a organização principal da defesa da Europa. Assim, durante as guerras dos Balcãs, entre 1993 e 1999, foi a OTAN, e não a UEO, que conduziu os ataques aéreos e que mandou tropas.

A impotência européia na resolução do dossiê da ex-Iugoslávia conduziu a um consenso franco-britânico sobre a defesa européia, abrindo caminho às decisões entre os quinze países membros da UE. Em dezembro de 1998, na reunião de cúpula franco-britânica de Saint-Malo, os ingleses aceitaram ver a UE se dotar de uma “capacidade autônoma de ação, apoiada

<sup>4</sup> Associando inicialmente Alemanha, França e Reino Unido e os países do BENELUX. Depois, a Espanha, a Grécia, a Itália e Portugal assinaram o tratado.

<sup>5</sup> Primeira tentativa de unificação da defesa européia associando os seis países pioneiros da construção européia. Apesar de ter sido proposto pela França, o projeto foi recusado pela Assembléia Nacional francesa em 1954 por medo de um rearmamento alemão.

<sup>6</sup> Compromissos de defesa coletiva para os dois tratados.

<sup>7</sup> Missões até hoje conhecidas com o nome de missões de Petersberg.

<sup>8</sup> Vigilância do embargo contra a Sérvia-Montenegro de 1992 à 1995.

sobre forças militares com credibilidade” (9:1), no intuito de contribuir “para a vitalidade de uma Aliança atlântica renovada, o que constitui a base da defesa coletiva de seus membros” (9:1). Apesar da ambigüidade, ou até mesmo da contradição desta declaração<sup>9</sup>, a defesa da UE foi verdadeiramente lançada.

Em 1999, os Conselhos Europeus<sup>10</sup> de Colônia e de Helsinki concretizaram o compromisso de Saint-Malo, lançando a Política Europeia de Segurança e Defesa (PESD), organização europeia de defesa dentro da PESC.

Na cúpula de Helsinki, em dezembro de 1999, os quinze membros da UE fixaram como objetivo global<sup>11</sup> a criação de uma Força de Reação Rápida Europeia (FRRE), capaz de efetuar, a partir de 2003, missões fixadas pela declaração de Petersberg.

No Conselho Europeu de Nice, em dezembro de 2000, a UE absorveu os meios operacionais da UEO<sup>12</sup> e estabeleceu as estruturas permanentes da cadeia de comando político-militar<sup>13</sup>.

Em Laeken, em dezembro de 2001, a União foi declarada operacional, confirmando sua capacidade de conduzir operações de gestão de crises.

O ano de 2003 foi marcado por avanços substanciais. A UE executou as suas duas primeiras missões militares de gestão de crises. No Conselho Europeu de Bruxelas, em 12 de dezembro de 2003, os chefes de Estado e de Governo da UE aprovaram uma estratégia europeia de segurança e a criação da agência europeia de armamento.

Mesmo que a construção europeia de defesa tenha sido feita à margem dos objetivos sócio-econômicos da UE, pode-se perceber que os resultados concretos obtidos demonstram o compromisso europeu cada vez mais forte nas questões de segurança e de defesa. Após o tratado de Maastricht, a UE acelerou significativamente sua cooperação em matéria de defesa e tornou realidade suas ambições, adotando uma organização política, estruturas militares e objetivos de forças militares, manifestando a vontade para o seu emprego no contexto das missões de gestão de crise de Petersberg.

---

<sup>9</sup> Reflete as diferenças de percepção franco-britânicos sobre o papel de uma defesa europeia.

<sup>10</sup> Conselho Europeu é a designação dada às reuniões regulares dos chefes de Estado ou de Governo dos Estados membros da UE.

<sup>11</sup> Conhecido como “*Helsinki headline goal*”.

<sup>12</sup> Estado-Maior e centro de satélites de Torrejón.

<sup>13</sup> Comitê político e de segurança, comitê militar da EU e Estado-Maior permanente da UE, apresentados nas páginas 6 e 7.

## A ESTRATÉGIA EUROPÉIA DE SEGURANÇA

A estratégia europeia de segurança, intitulada “Uma Europa segura num mundo melhor” e apresentada pelo Sr. Solana<sup>14</sup>, foi adotada em 12 de dezembro de 2003, no Conselho Europeu de Bruxelas.

Esta estratégia, levando em conta a modificação radical do ambiente estratégico da Europa após o distanciamento da ameaça soviética, identifica uma combinação de novas ameaças constituídas pelo terrorismo, pela proliferação de armas de destruição em massa, pelos conflitos regionais, pelos Estados em colapso e pela criminalidade organizada (4:3-5).

Para lutar contra essas ameaças, cujas linhas de defesa se encontram freqüentemente no exterior, a UE definiu três objetivos. O primeiro consiste em realizar manobras eficazes, combinando diálogo político, pressões diplomáticas, medidas incitadoras e coercitivas, se necessário. Esta postura pode ser acompanhada de um engajamento preventivo. O segundo objetivo visa a estender a zona de segurança em volta da Europa, criando um círculo de estabilidade política nas suas fronteiras orientais (dos Balcãs ao Cáucaso) e no contorno do Mediterrâneo. O terceiro objetivo tem como ambição favorecer a emergência de uma ordem internacional mais estável e mais justa, reforçando a eficiência do multilateralismo (4:6-10).

Para atingir estes diferentes objetivos, a UE fixou três linhas para o seu empenho. Em primeiro lugar, a UE confirma a necessidade de reforçar suas capacidades militares e civis pelo aumento dos recursos e a disposição comum de meios entre os Estados membros. Em segundo lugar, a UE tenta obter uma coerência melhor de sua ação, utilizando com sinergia a panóplia de instrumentos políticos, diplomáticos, humanitários, econômicos e financeiros, policiais e militares de que ela dispõe. Enfim, a UE quer desenvolver a cooperação com seus grandes parceiros estratégicos, sendo esta a solução para um multilateralismo eficaz. A relação com os EUA é considerada essencial para a segurança do mundo, mas a Europa ambiciona também consolidar sua ligação com outros grandes parceiros, como Japão, China, Índia, América Latina, e apoiar outros pólos que estão à procura de estabilidade e de desenvolvimento (mundo árabe e África) (4:11-14).

Adotando a estratégia europeia de segurança, a Europa preencheu a lacuna existente desde o começo da PESC e definiu um quadro comum de reflexão e de ação externa mundial. Com o objetivo de ser uma base de um mundo novo e de ser capaz de intervir na segurança mundial, a UE estipulou uma linha diretriz de cooperação entre os Estados membros e de desenvolvimento de suas capacidades. A originalidade desta conduta se baseia

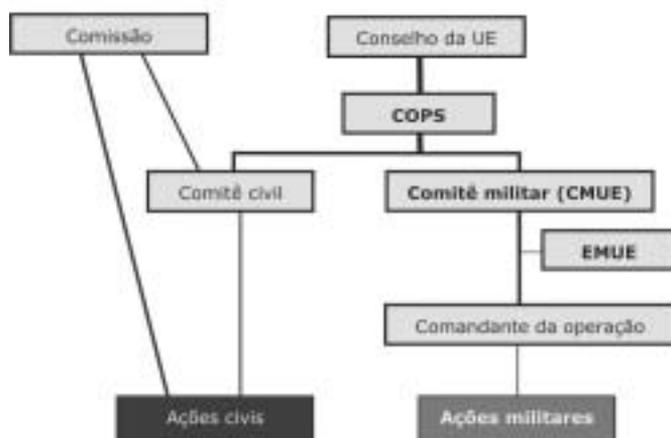
<sup>14</sup> Alto Representante da UE para a PESC.

no papel essencial consagrado ao multilateralismo, na relação privilegiada com os EUA via OTAN, e na utilização de uma combinação de recursos, tanto civis quanto militares. Pode-se afirmar que, com esta estratégia, os europeus chegaram a um novo nível de entendimento, reconhecendo a necessidade de uma união mais forte, a fim de aumentar a sua capacidade de ação no mundo.

Na área militar, em vista das ambições da UE, as opções a serem desenvolvidas estão calcadas no reconhecimento da defesa europeia como instrumento de projeção e da insuficiência dos meios militares.

### AS ESTRUTURAS DE COMANDO PRÓPRIAS DA UE

Ao nível estratégico, as estruturas políticas e militares permanentes de comando da UE foram adotadas no Conselho Europeu de Nice, em dezembro de 2000. Três órgãos permanentes foram estabelecidos: o Comitê Político e de Segurança (COPS), dotado de atribuições militares e civis (forças de polícia), o Comitê Militar da UE (CMUE) e o Estado-Maior da UE (EMUE), encarregados das ações militares.



**Figura 1: Estruturas de decisão civil e militar da UE<sup>15</sup>**

O COPS, podendo ser presidido pelo Alto Representante da PESC, é constituído por representantes permanentes dos Estados. Ele é encarregado de acompanhar a situação internacional e de emitir recomendações ou propor orientações para tratar das questões políticas e militares da PESC (5:24).

<sup>15</sup> Segundo o seminário do *Institut des hautes Etudes de la Défense Nationale de Montpellier* realizado em janeiro 2003.

Por outro lado, ele assegura também a direção estratégica e o controle político da resposta militar da UE a uma crise (5:25), sob o controle do Conselho da UE, e estabelece diretivas ao comitê militar.

O CMUE, composto de Chefes dos Estados-Maiores das diferentes forças armadas dos países da UE, é o órgão militar mais elevado estabelecido no interior do Conselho da UE. O CMUE é encarregado de fornecer ao COPS assessoria militar. Exerce a direção militar de todas as atividades militares conduzidas sob a responsabilidade da UE (5:26).

O EMUE é encarregado de assegurar o alarme antecipado, a avaliação das situações e a planificação estratégica para as missões de Petersberg, incluindo também a identificação das forças europeias nacionais e multinacionais, e de pôr em ação as políticas e as decisões segundo as diretivas do CMUE (5:27). O EMUE é a fonte dos peritos militares, sendo organizado em 5 divisões: “política e planos”; “informação”; “operações e exercícios”; “logística e recursos”; e “sistemas de informação e de comunicação” (5:33).

Para a condução de uma operação, a UE utiliza os Estados-Maiores estratégicos e operacionais, denominados *Operation Head Quarter* (OHQ) e *Force Head Quarter* (FHQ), respectivamente. O OHQ tem base na Europa e permite fazer a ligação entre o teatro de operações e o setor político, em Bruxelas, enquanto o FHQ se situa no teatro da operações.

No caso de utilização dos recursos próprios da UE<sup>16</sup>, estes dois tipos de Estados-Maiores são constituídos a partir de um “núcleo-chave” fornecido por uma “nação-quadro”, reforçada pelas outras nações que fazem parte da operação. O controle político da UE pode ser feito diretamente pela ação da nação dirigente, ou seguindo a ação de um país da UE, que teria agido em primeiro lugar, por iniciativa própria, ou sob pedido das Nações Unidas (“nação-piloto”). Em 2003, os países que puseram um OHQ à disposição da UE foram Alemanha, França, Itália e Reino Unido.

Estas estruturas de comando representam uma primeira fase de centralização das operações conduzidas pela UE. No entanto, pode-se notar a ausência de uma verdadeira cadeia de comando unificada que cobriria os níveis estratégicos, operacionais e táticos. O papel dos Estados continua fundamental e o COPS, após assegurar a planificação estratégica pelo EMUE, deve convocar os Estados-Maiores dos países membros, para conduzir a ação. Trata-se de uma conduta pragmática, que evita a duplicação dos recursos e que se aplica mais facilmente, desde que os Estados membros admitam pôr esses recursos à disposição do controle político da UE.

<sup>16</sup> Isto é, sem o recurso aos meios de comando da OTAN, cujas regras são definidas na página 10.

## FORÇAS MILITARES E CAPACIDADES ESTRATÉGICAS DA UE

O objetivo global das capacidades militares, fixado pelo Conselho Europeu de Helsínki, consiste em poder empregar forças, chegando até a um corpo de exército (60 000 homens), em um período de 60 dias, para uma missão de, pelo menos, um ano, com a logística, os recursos apropriados de suporte aéreo e naval e as capacidades necessárias de comando, controle e informação, com o fim de cumprir as missões de Petersberg (6:39). A FRRE é operacional, desde 2003<sup>17</sup>.

É importante ressaltar que o objetivo de Helsínki nunca foi de criar uma força armada europeia, mas de utilizar bem os recursos nacionais, a serviço de uma capacidade autônoma de decisão da UE (6:7).

Assim, as contribuições dos diferentes Estados à FRRE constituem uma reserva de mais de 100.000 homens, cerca de 400 aviões de combate e de 100 navios reunidos em um catálogo de força (5:9). Cada uma das três potências principais (Alemanha, França e Grã-Bretanha) contribuem com 20 a 25% (7:47). A FRRE se apóia também nas quatro forças multinacionais europeias existentes e postas à disposição da UE: o EUROCORPO, a EUROFOR, a EUROMARFOR e o grupo aéreo europeu, cujas principais características são apresentadas no Anexo “A”.

O centro de satélites de Torrejón, posto à disposição da UE, oferece uma capacidade de tratamento de imagens e de repartição da informação.

Os europeus fizeram também progredir a Europa em termos de armamento. Ocorreram reestruturações na indústria de defesa, resultando em um pólo aeronáutico<sup>18</sup> e em um pólo eletrônico e militar<sup>19</sup>. Foram aprovados programas importantes realizados em cooperação, como o avião de transporte militar A400M<sup>20</sup>, o helicóptero de transporte de tropas NH90 e o lançamento do sistema de navegação por satélite Galileo, que terminará com o monopólio americano do GPS e terá outras implicações militares.

Enfim, foi criada, em outubro de 2003, uma agência europeia de armamento. Ela reúne todos os países da UE e tem como objetivo desenvolver as capacidades de defesa na área de gestão de crises, de reforçar a cooperação europeia em matéria de armamento, de reforçar a base tecnológica e industrial europeia e de criar um mercado europeu competitivo de equipamentos de defesa. Essa agência vai procurar também favorecer a pesquisa, tendo em mente estar na ponta das tecnologias estratégicas para as futuras capacidades de defesa e de segurança (1:8).

<sup>17</sup> Decisão tomada na reunião dos ministros da defesa da UE no dia 19/5/2003 em Bruxelas.

<sup>18</sup> *European Aeronautic Defence and Space Company* (EADS).

<sup>19</sup> THALES (ex THOMSON).

<sup>20</sup> “Airbus militar” comum a Alemanha, Bélgica, Espanha, França, Itália, Luxemburgo, Portugal e Reino Unido.

A UE organizou, de maneira pragmática, as forças militares e desenvolveu capacidades estratégicas interessantes, principalmente no domínio aeroespacial. A FRRE, composta de elementos pré-designados retirados de suas forças nacionais ou das forças multinacionais existentes, visa a aumentar a credibilidade da defesa europeia, que depende tanto da sua capacidade de se projetar em teatros exteriores quanto da defesa do território europeu. A criação de uma agência de armamento representa um avanço importante que permitirá aos europeus aumentar sua cooperação e eficiência na aquisição e na pesquisa militar. Todavia, a articulação operacional das forças e a administração destas capacidades ressaltam a questão da relação com a OTAN, com a qual a maioria dos Estados europeus têm obrigações.

### AS RELAÇÕES ENTRE A UE E A OTAN

De acordo com a estratégia europeia de segurança, a PESD visa dar à UE o estatuto de contribuinte para a segurança internacional, ao invés do papel de beneficiário interpretado pela Comunidade Econômica Europeia, sob a proteção da OTAN e dos EUA, durante a guerra fria. Desde então, as relações entre a UE e a OTAN estão evoluindo e se põe a questão do grau de autonomia da defesa europeia face à OTAN.

A UE e a OTAN vivem ampliações geográficas bastante parecidas, o que tende a sobrepor suas fronteiras. Como mostra o Anexo “B”, os únicos países da UE que não são membros da OTAN são os quatro países neutros<sup>21</sup>. Exceto a Islândia, a Noruega e a Turquia, os únicos países da OTAN não membros da UE são os países situados fora do continente europeu<sup>22</sup>, ou com datas de integração definidas<sup>23</sup>. Os países recém-chegados à UE, na maioria, países do leste, revelam-se bastante “atlantistas”, pois eles ainda têm uma ligação muito forte com os EUA, por protegê-los em recordação da opressão soviética. Dessa forma, para alguns países europeus, fazer parte da UE seria um objetivo de natureza principalmente econômica, enquanto a participação na OTAN teria um propósito político-militar.

Porém, para preencher o vácuo estratégico deixado pelo desaparecimento do seu rival, a OTAN transformou-se progressivamente em uma organização de projeção fora da Europa, a serviço dos interesses americanos. Isto pode ser confirmado pelo projeto de redução das tropas americanas na Europa<sup>24</sup> e pela primeira intervenção da OTAN fora da zona definida pelo tratado de Washington, com a tomada do comando da força ISAF<sup>25</sup>, no Afeganistão, em 2003.

<sup>21</sup> Áustria, Finlândia, Irlanda e Suécia.

<sup>22</sup> Canadá e Estados Unidos.

<sup>23</sup> Bulgária e Romênia.

<sup>24</sup> Anunciado em 4/3/2003 pelo General James Jones, comandante das forças americanas na Europa.

<sup>25</sup> *International Security Assistance Force*. Força com mandato da ONU e sob comando da OTAN.

Essa nova dimensão da OTAN reforçou o risco de divergências possíveis entre os interesses americanos e europeus, confirmando para a UE a necessidade de construir uma capacidade autônoma.

Neste contexto, o progresso da defesa europeia levou a reações por parte dos EUA, lembrando que a OTAN é a fundação da defesa coletiva dos Estados europeus, da qual são membros (6:36). Em 1998, depois da iniciativa franco-britânica de Saint-Malo, a administração Clinton enunciou os “3D”<sup>26</sup>: nada de desatrelar os EUA e a Europa, nada de duplicação das instituições e dos recursos dedicados à OTAN, nada de discriminação em termos de direitos dos aliados exteriores à UE para a participação em operações militares conduzidas pela última. Em 2002, na reunião de Praga, a OTAN criou a *Nato Response Force* (NRF), depois que os europeus decidiram criar a FRRE. Estas duas forças, com objetivos políticos diferentes, têm especificações parecidas e ambas deverão contar com a mesma reserva de forças nacionais a serem empregadas rapidamente.

Do mesmo modo, para continuar a progredir pragmaticamente sem se alienar da cooperação dos países mais atlantistas, a UE negociou acordos permanentes com a OTAN. O mais importante, conhecido sob o nome de “Berlim plus”<sup>27</sup>, foi assinado em 2003 e permite à UE recorrer aos meios e às capacidades de comando da OTAN. A UE pode, então, utilizar, desde 2003, um OHQ situado no SHAPE<sup>28</sup>, sob as ordens do adjunto do comando estratégico da OTAN, encarregado das operações.

Porém, face à desilusão europeia surgida durante a crise iraquiana, uma iniciativa de retorno à questão da defesa europeia foi realizada durante a reunião de Bruxelas, ocorrida no dia 29 de abril de 2003, entre Alemanha, Bélgica, França e Luxemburgo. Estes quatro países dividem o mesmo ponto de vista para uma maior autonomia, propondo a criação de um quartel-general europeu. A crise se acalmou, mas ela ilustra bem as dúvidas de alguns países sobre a missão da OTAN: defender a Europa frente a um perigo estrangeiro, ou defender os interesses dos EUA, onde eles se sentirem ameaçados.

Na verdade, a UE e os EUA constituem dois aliados privilegiados que precisam de apoio recíproco, para enfrentarem a multiplicidade de crises contemporâneas. A defesa europeia visa mostrar que os europeus são capazes de assumir melhor as suas responsabilidades numa parceria construtiva e equilibrada com os EUA. Como resumiu o Sr. Solana<sup>29</sup>,

Se a OTAN e os Americanos quiserem resolver juntos uma crise, será melhor; mas se os americanos não quiserem se comprometer, como foi no caso dos Balcãs de 1991 a 1995, outro deve estar pronto para fazê-lo, e é melhor para a segurança de todos nós se nós, europeus, pudermos efetivamente fazê-lo.

<sup>26</sup> *Decoupling, Duplication and Discrimination*. Conceito de Madeleine Albright, secretária de Estado dos EUA, no artigo “*The Right Balance Will Secure NATO’s Future*” publicado no *Financial Times* em 7/12/1998.

<sup>27</sup> Em referência às decisões do conselho atlântico de Berlim em 1996, que abriu a possibilidade para a UEO ter acesso aos meios da OTAN.

<sup>28</sup> Quartel-general supremo das potências aliadas na Europa.

<sup>29</sup> Texto publicado no jornal *Financial Times* no dia 29/9/2000.

Em razão da sua importância histórica para a segurança da Europa, a OTAN está no centro de reflexão que guia a construção da defesa europeia e goza de uma preeminência estratégica sobre a UE, devido ao peso político e à superioridade dos recursos empregados pelos americanos. As duas organizações vivem ampliações geográficas que tendem aproximá-las, mas enquanto a OTAN se transforma para se adaptar às prioridades estratégicas de Washington, a UE constrói sua própria ferramenta para a gestão de crises, a fim de defender seus interesses lá onde os EUA não desejam intervir. Apesar do aparecimento de algumas divergências, pode-se considerar a defesa europeia e a OTAN como complementares, pois a Europa não pode conceber sua segurança coletiva sem os EUA, enquanto que estes últimos necessitarão cada vez mais de uma capacidade aliada de gestão de crises.

### ANÁLISE DAS PRIMEIRAS MISSÕES MILITARES DA UE

A UE conduziu, em 2003, as duas primeiras missões militares de sua história: a operação *Concórdia*, na antiga República Iugoslava da Macedônia, de abril a dezembro de 2003, e a operação *Ártemis*, na República Democrática do Congo, de junho a setembro de 2003. Estas duas missões permitiram, em contextos de emprego diferentes, pôr em ação as novas estruturas político-militares da UE, pois a planificação estratégica foi realizada pelo EMUE.

*Concórdia* foi uma missão militar de manutenção da paz, realizada em substituição da OTAN, utilizando os meios de comando desta última, conforme os acordos “Berlim plus”.

Substituindo a operação *Mamba*, iniciada pela França, que assegurou o papel de nação-piloto e depois de nação-quadro, *Ártemis* foi uma missão de restabelecimento da paz, conduzida por conta das Nações Unidas<sup>30</sup>, que consistiu na utilização de uma força multinacional de 17 países e 1400 homens (1:19-20). A operação aconteceu muito longe geograficamente, o que testou as capacidades de comando e controle, e da cadeia logística europeia. O cenário, ao contrário do ocorrido na operação *Concórdia*, era mais perigoso e onde a utilização da força era mais provável, o que impôs regras de engajamento bem definidas desde o início da missão, assim como planos de manutenção ou de evacuação rápida, dependendo da evolução da situação (7:14).

As operações *Ártemis* e *Concórdia* representaram avanços importantes para a PESD. Elas permitiram experimentar os dois modelos de comando da UE em vigor, com o apoio da OTAN ou com uma nação-quadro europeia. A operação *Ártemis*, primeira intervenção militar conduzida de maneira autônoma fora da Europa e em um ambiente sensível, permitiu à UE testar, com sucesso, seus meios militares e sua cooperação com as Nações Unidas.

<sup>30</sup> 30/5/2003: adoção da resolução n°1484; 6/6/2003: chegada dos primeiros soldados franceses; 12/6/2003: começo da operação *Ártemis*

## OS TRUNFOS DA DEFESA EUROPEIA

A UE é constituída de países estáveis e ricos. Dois deles, França e Reino Unido, são membros permanentes do Conselho de Segurança das Nações Unidas e potências nucleares que mantêm forças armadas profissionais e operacionais, o que lhes dá uma capacidade militar de intervenção mundial. A maioria dos países europeus são nações marítimas, o que representa um fator de força, levando-se em conta o distanciamento dos teatros de operações, pós-guerra fria.

No plano internacional, como ressalta Sr. Verhofstadt: “A União Européia tem um perfil mais moderado no mundo do que os Estados Unidos”<sup>31</sup>. Com efeito, a Europa aparece como um exemplo de cooperação multilateral e é provável que uma intervenção européia, sabendo-se dosar os meios civis e militares em uma crise, receberia um apoio mais amplo da comunidade internacional.

Da mesma maneira, a idéia de uma defesa européia se confirma no interior da Europa, recebendo uma adesão importante. Segundo a pesquisa de opinião realizada em maio de 2003, 63% dos cidadãos da UE se pronunciaram a favor de uma política estrangeira comum e 71%, por uma política de segurança e de defesa comum (7:85), o que ilustra uma tomada de consciência real da população européia.

Assim, a Europa possui trunfos políticos e capacidades que lhe permitem ter a sua própria estratégia e almejar um papel mundial. Potência *sui generis*, ela se beneficia da imagem de um ator global equilibrado, facilitando o apoio da população interna e da comunidade internacional. No entanto, pode-se perguntar se estes trunfos são suficientes para a Europa honrar o papel de ator mundial ao qual ela aspira.

## DIFICULDADES A SUPERAR

Para ter uma capacidade importante de gestão das crises internacionais, a Europa tem que dispor de recursos, ou seja, meios financeiros. No entanto, desde 2000, a proporção dos orçamentos de defesa dos Estados membros da UE e dos EUA baixou de 60% a menos de 50% (1:10). As diferenças são ainda mais desfavoráveis para a Europa, em matéria de pesquisa e desenvolvimento militar, e no orçamento espacial militar, numa relação de 1 para 5 e de 1 para 25, respectivamente (8:90). Ademais, o esforço orçamentário (em porcentagem do PIB) está desigualmente dividido entre os Estados: em 2003, os britânicos dedicaram 2,26%, os franceses, 1,72%; os alemães, 1,16%, e os italianos, 0,90%, números a serem comparados

<sup>31</sup> Discurso pronunciado pelo primeiro ministro da Bélgica Guy Verhofstadt em La Haye, no dia 19/2/2002.

com os 4% dos americanos (7:74). O pacto de estabilidade monetária dos países da “zona Euro” limita os déficits orçamentários<sup>32</sup> e não deixa margem de trabalho aos Estados que investem, em grande escala, nos programas sociais.

Na realidade, o problema se concentra, sobretudo na melhor alocação das despesas. Gastando a metade dos americanos para a defesa, ou seja, 160 bilhões de euros, (4:11), ainda assim, os europeus não atingem de 10 a 20% das capacidades militares destes últimos, medidas em capacidades de projeção e de missões de combate (7:51). Isto pode ser explicado pelo fato de que as políticas de defesa ainda são levadas de maneira independente pelos governos, o que limita as cooperações e eleva os custos. A agência europeia de armamento deverá contribuir para aumentar a sinergia entre as indústrias europeias de defesa.

Esta falta de esforço financeiro e de harmonização global conduziu a uma deficiência de certas capacidades. Comparando as necessidades da UE, em termos de capacidade militar para poder realizar o objetivo de Helsinki, às contribuições oferecidas pelos países<sup>33</sup>, a UE identificou 42 lacunas e pôs em ação um “Plano de Ação Europeu sobre as Capacidades” (PAEC), que representa um esforço importante. As principais lacunas concernem ao comando, controle e inteligência; à mobilidade e à condução da ação militar, no teatro de operações; à capacidade de sobrevivência das forças empregadas; ao prazo de disponibilidade; e ao estado de preparação das forças (1:11). Por isso, as capacidades atuais da UE não permitem ainda uma ação de grande porte, num conflito importante.

Mas é, sobretudo, no terreno político que se concentram as carências da Europa. Na lógica da construção europeia, a liberalização e a união monetária precederam as medidas de unificação política e militar. Nas questões de política estrangeira, obter um consenso ainda é difícil, como foi demonstrado na recente divisão da Europa, sobre a intervenção no Iraque.

Apesar dos esforços realizados, os meios de ação da UE em relação à OTAN ainda aparecem insuficientes, limitando-se, por enquanto, a operações de gestão de crises de baixa a média intensidade. A Europa da defesa deve ainda superar os desafios de uma evolução divergente e preocupante de seu orçamento militar (em comparação aos EUA); a racionalização e a interoperabilidade de seus meios militares; a falta de coordenação, levando a um déficit de capacidades, e as divergências políticas nas questões internacionais. Como afirmou o embaixador brasileiro, Marcílio Marques Moreira: “Há uma defasagem excessiva entre o poder econômico e o poder militar da Europa”<sup>34</sup>.

<sup>32</sup> Critérios de Maastricht: déficits públicos abaixo de 3% do Produto Interno Bruto (PIB) e dívidas públicas menores que 60% do mesmo PIB.

<sup>33</sup> Reunidas no *Helsinki Headline Goal Catalogue* (HHC) e no *Helsinki Force Catalogue* (HFC).

<sup>34</sup> Palestra pronunciada na Escola de Guerra Naval no Rio de Janeiro no dia 30/7/2004.

## PERSPECTIVAS DA DEFESA EUROPÉIA

Os recentes avanços realizados pela defesa europeia são tais que eles marcam um movimento dificilmente reversível. Assim, no Conselho Europeu de Bruxelas, em 12 de dezembro de 2003, a UE afirmou o desejo de lançar, em 2004, uma missão global civil-militar na Bósnia-Herzegovina, substituindo a Força de Estabilização da OTAN (SFOR).

Com efeito, a realização de uma defesa europeia é uma condição necessária para a existência da Europa no cenário internacional e uma via indispensável para ter credibilidade aos olhos da OTAN e dos EUA. Estes dois objetivos não são contraditórios, pois os EUA também têm interesses em dispor de uma estrutura puramente europeia na gestão de crises, o que evitaria intervenções onde o benefício de uma ação não cobriria os seus riscos.

Tendo realizado a maior integração de países da sua história, a UE deverá prestar atenção para que esta ampliação não provoque uma diluição do seu processo político.

Para responder aos desafios inscritos na sua estratégia de segurança, necessitar-se-á, sim, de um ator global que seja amparado em um projeto político e econômico, e não somente do Estado e de organização militar. Para tal intento, depender-se-á da vontade efetiva dos Estados membros, para que promovam esta visão e ambição. Pode-se perguntar se a unanimidade política real, demonstrada durante a operação *Ártemis*, teria sido a mesma, se os riscos tivessem sido mais elevados e as contribuições, maiores.

Nestas condições, é bem provável que a Europa da defesa só existirá se conduzida pelas grandes potências militares europeias e, em primeiro lugar, pela cooperação entre as duas principais<sup>35</sup>, que são a França, país europeu mais preocupado com sua autonomia em relação a Washington, e o Reino Unido, aliado mais fiel dos EUA.

Mas o projeto de constituição europeia<sup>36</sup> abre caminho para vários avanços no setor da defesa (2:233): uma cláusula de defesa mútua e outra de solidariedade afirmam, pela primeira vez no quadro da UE, o princípio de dever da assistência mútua entre europeus, compreendendo também os meios militares, face a todo tipo de ameaça, especialmente terrorista. Também é prevista uma “cooperação estruturada”, ponta de lança da política de segurança e de defesa, da qual participarão os Estados membros que preencherem os critérios mais elevados, aderindo a compromissos fortalecidos em matéria de defesa. Pode-se esperar progressos em torno de uma “vanguarda” preocupada com a autonomia, constituída em torno de um eixo franco-alemão, e que poderia ter um efeito de arrebamento de outros países, sendo este mais eficaz quanto maior for o compromisso econômico alemão.

<sup>35</sup> Responsáveis hoje pela metade dos créditos militares e 75% dos créditos de pesquisa e desenvolvimento militares da UE segundo a revista *Défense nationale* de abril 2004.

<sup>36</sup> Adotado pelos chefes de Estado e de governo dia 25 de junho de 2004 e a ser ratificado ulteriormente por cada Estado.

A Europa da defesa, em fase de crescimento, só poderá continuar a progredir por uma ação voluntária e equilibrada de seus países membros, permitindo o aumento e a integração progressiva dos meios, e por um comprometimento inteligente com a hiperpotência americana, sem ter como base nem a submissão, nem a oposição. A UE, não dispendo de uma força armada única e totalmente integrada, continua dependente do pessoal e dos meios militares dos países membros. Sendo a defesa europeia uma matéria relevante das relações intergovernamentais, é do bom entendimento que é do triângulo central Berlim-Londres-Paris que dependerá o progresso da defesa da UE.

## CONCLUSÃO

Resultado de uma construção progressiva e pragmática vinda de um compromisso dos Estados membros, a política de defesa e de segurança é um componente-chave da UE, que realizou progressos notáveis nestes últimos anos. Com a ameaça nas fronteiras da Europa se afastando, sua segurança passou de uma defesa territorial para uma defesa de projeção.

Dotada de uma estratégia, de um alto representante para a PESC e de capacidades militares significativas, constituídas de forças multinacionais pré-constituídas, a UE possui hoje um quadro de ação claro e uma capacidade de intervenção autônoma, como mostraram as primeiras operações realizadas com sucesso, em 2003, na Macedônia e na República Democrática do Congo.

Ao longo deste ensaio, procurou-se mostrar que, apesar desta dinâmica, o caminho da defesa europeia é complexo e ainda incerto.

Em primeiro lugar, o objetivo da UE não é de criar uma força armada europeia totalmente integrada, mas simplesmente, de unir suas forças para, conduzir operações militares em um quadro intergovernamental que respeite a soberania das nações.

Em segundo, a defesa europeia ainda apresenta fraquezas estruturais em termos de orçamento de defesa, de pesquisa e tecnologia, e de cooperações eficientes, em matéria de armamento.

Enfim, a relação da UE com a OTAN, e por conseguinte, com os EUA, é a questão mais importante, sendo focalizada frequentemente nas divisões entre um pólo atlantista e um pólo inquieto com a autonomia. No entanto, esta defesa autônoma europeia é naturalmente complementar e não concorrente da OTAN, devido à parceria estratégica entre as duas entidades, simbolizada especialmente pelos acordos “Berlim plus”.

Assim, a chave do futuro para os europeus residirá, sem dúvida, em uma combinação ótima e sutil de três elementos: uma coesão mais forte da ação externa da UE; uma relação equilibrada com os EUA; e a vontade crescente de um grupo de Estados de ver a UE se emancipar ainda mais e de atrair seus parceiros nesta direção.

A UE, gigante econômico, é a única organização regional que dispõe de uma gama enorme de instrumentos, diplomáticos e humanitários, econômicos e financeiros, militares e policiais. Mas, como os Estados nacionais são soberanos e estão no centro do empenho de defesa europeia, é deles a responsabilidade última de desenvolver as capacidades militares europeias e de dar um sentido político a essa empreitada.

## REFERÊNCIAS

1. **ASSEMBLÉE DE L'UEO.** *L'Europe de la défense : unir et renforcer les capacités nationales et européennes.* Paris, 3 dez. 2003. Disponível em : < [www.assembly-weu.org/fr/documents/sessions\\_ordinaires/rpt/2003/1842.pdf](http://www.assembly-weu.org/fr/documents/sessions_ordinaires/rpt/2003/1842.pdf)>. Acesso em : 19 jul. 2004
2. **CONFÉRENCE DES REPRÉSENTANTS DES GOUVERNEMENTS DES ÉTATS MEMBRES.** *Version consolidée provisoire du traité établissant une constitution pour l'Europe.* Bruxelas, 25 jun. 2004. Disponível em : < [ue.eu.int/igcpdf/fr/04/cg00/cg00086.fr04.pdf](http://ue.eu.int/igcpdf/fr/04/cg00/cg00086.fr04.pdf)>. Acesso em : 19 jul. 2004
3. **CONSEIL DE L'UNION DE L'EUROPE OCCIDENTALE.** *Déclaration de Petersberg.* Petersberg, 19 jun. 1992. Disponível em: <[www.franceurope.org/pdf/declaration\\_petersberg.pdf](http://www.franceurope.org/pdf/declaration_petersberg.pdf)>. Acesso em : 19 jul. 2004
4. **CONSEIL DE L'UNION EUROPEENNE.** *Une Europe sûre dans un monde meilleur - stratégie européenne de Sécurité.* Bruxelas, 12 dez. 2003. Disponível em : <[http://www.ueitalia2003.it/FR/LaPresidenzaInforma/Calendario/12/12/doc\\_ev\\_12dicce\\_5.htm](http://www.ueitalia2003.it/FR/LaPresidenzaInforma/Calendario/12/12/doc_ev_12dicce_5.htm)>. Acesso em : 19 jul. 2004
5. **CONSEIL EUROPÉEN DE NICE.** *Rapport de la présidence sur la politique européenne de sécurité et de défense.* Nice, 9 dez. 2000. Disponível em : <<http://www.diplomatie.fr/europe/pesc/declarations/rapportnice.pdf>>. Acesso em : 19 jul. 2004
6. **CONSEIL EUROPÉEN D'HELSINKI.** *Conclusions de la présidence.* Helsinki, 11 dez. 1999. Disponível em : <[www.grip.org/bdg/pdf/g1806.pdf](http://www.grip.org/bdg/pdf/g1806.pdf)>. Acesso em : 19 jul. 2004
7. **DÉFENSE NATIONALE.** *Europe: élargissement, défense et sécurité.* 1. ed. Paris . Mai 2004.
8. **DE MONTBRIAL, Thierry.** *Rapport Annuel Mondial sur le Système Economique et les Stratégies 2004.* 1. ed. Paris : DUNOD, 2003.
9. **XXIÈME SOMMET FRANCO-BRITANNIQUE DE SAINT-MALO.** *Déclaration franco-britannique sur la défense européenne.* Saint-Malo, 4 dez. 1998. Disponível em : <<http://www.france.diplomatie.fr/actual/evenements/stmalo2.html>>. Acesso em : 19 jul. 2004

## ANEXO A

## CARACTERÍSTICAS GERAIS DAS FORÇAS MILITARES DA UE

FORÇA <sup>1</sup>	PAÍSES PARTICIPANTES <sup>2</sup>	COMPOSIÇÃO	EFETIVO <sup>3</sup>
EUROCORPO (Corpo europeu)	Al, Bel, Esp, Fr, Lux	Estado-Maior em Estrasburgo, 2 divisões blindadas, 2 divisões mecanizadas, 1 companhia de reconhecimento.	60000 homens
EUROFOR (Força operacional rápida europeia)	Esp, Fr, It, Port	Estado-Maior em Florença, 1 divisão constituída por 1 brigada por país.	12000 homens
EUROMARFOR (Força marítima europeia)	Esp, Fr, It, Port	Um navio aeródromo, uma força anfíbia , uma força de guerra de minas , escoltas, submarinos, aviões de patrulha marítima.	Nenhum dado disponível

Fonte :

MINISTERE DE LA DEFENSE , ETAT-MAJOR DES ARMÉES. *Les Euroforces.*

Disponível em : <<http://www.defense.gouv.fr/ema/index.htm>> Acesso em : 19 jul. 2004

<sup>1</sup> A EUROFOR e a EUROMARFOR são forças não permanentes e pré-estruturadas; quando não são ativadas, só são constituídas de Estados-Maiores.

<sup>2</sup> Al : Alemanha, Bel : Bélgica, Esp : Espanha, Fr : França, Hol: Holanda, It: Itália, Lux : Luxemburgo, Port : Portugal, RU : Reino Unido.

<sup>3</sup> Efetivo máximo se o total das contribuições nacionais pré-afetadas pelos países membros forem engajadas.

ANEXO B

MAPAS DA UE E DA OTAN, DEPOIS DAS SUAS ÚLTIMAS AMPLIAÇÕES





**ENSAIO**

**TEMA: A GUERRA ASSIMÉTRICA**

**A GUERRA ASSIMÉTRICA À LUZ DO PENSAMENTO  
ESTRATÉGICO CLÁSSICO**

**CF(EQU) BRÚMMEL VAZQUEZ BERMÚDEZ**

## INTRODUÇÃO

A guerra, portanto, não é apenas um verdadeiro camaleão, que modifica um pouco a sua natureza em cada caso concreto, mas é também, como fenômeno de conjunto e relativamente às tendências que nela predominam, uma fascinante trindade em que se encontra, primeiro que tudo, a violência original de seu elemento, o ódio e a animosidade [...] (7:89).

Agora um exército pode ser comparado com a água; da mesma maneira como uma corrente de água evita as alturas e se precipita sobre as terras baixas, assim um exército evita fatores de força e golpeia nas fraquezas. (23:101)

No pensamento de Clausewitz, a guerra não é arte nem ciência, é um fenômeno que pertence ao campo da existência social, e que, dependendo das condições, pode tomar formas radicalmente diferentes, modificando a sua natureza em cada caso concreto, em analogia ao atributo do camaleão. De forma mais poética, Sun Tzu, por sua vez, faz uma parábola do emprego apropriado das forças de combate com a flexibilidade da água, batendo contra as fraquezas do inimigo e evitando os seus pontos fortes. Estas citações, que definem um marco conceitual, são os pontos de partida na tentativa de focar a guerra assimétrica, desde a perspectiva dos clássicos do pensamento estratégico militar, por meio da análise de um caso, no intuito de vislumbrar uma integração da psicologia oriental com a mecânica ocidental do ponto de vista árabe.

Por que a escolha só de Clausewitz e de Sun Tzu? Por antonomásia, o pensamento estratégico clássico se refere, em termos gerais, ao confronto de inimigos simétricos, porém esta consideração não exclui uma abordagem do conflito assimétrico, o que valida a escolha.

No entanto, autores, como Jomini, pretendem simplificar o fenômeno bélico a uma série de princípios ou regras “cuja aplicação conduz à vitória na guerra” (19:87), tendo sido, por este motivo, desconsiderado para o propósito da investigação<sup>1</sup>.

A guerra assimétrica domina na atualidade tanto a atenção militar quanto a pública, devido a sua espetacular irrupção no dia-a-dia mundial e a sua “redescoberta”, dado que ela não é um conceito novo. Redescoberta que ocorre porque as guerras que confrontam atores estatais e não estatais em torno de motivações seculares são enxergadas com dramatismo<sup>2</sup>, quando elas atingem

<sup>1</sup> Proença et. al. demonstram que a perspectiva jominiana toma leitura da guerrilha, um tipo de guerra assimétrica, tentando adaptar os resultados históricos à sua teoria, e não o contrário, no intuito de assegurar a previsão do resultado. (19:88-90).

<sup>2</sup> Na sua mensagem à nação no 11 de setembro de 2001, o presidente G. W. Bush disse: “Hoje, prezados cidadãos, a nossa maneira de viver, e a nossa liberdade foram atacadas em uma série de atos terroristas deliberados e mortais”.

o solo e os símbolos do poderio do maior império, aliás, desde os tempos de Roma - os Estados Unidos da América (EUA).

Com o fim da guerra fria, fato considerado ingenuamente como a ante-sala de uma nova ordem mundial, chegando-se inclusive a preconizar o “fim da História”<sup>3</sup>, esperava-se uma Terra mais estável e pacífica, considerando-se que “um mundo feito de democracias liberais teria então menor incentivo para as guerras” (11:21). Porém, aconteceram muitos conflitos que têm afetado a paz no mundo nos últimos anos, contrariando Fukuyama e sua visão idealista. No intuito de encontrar uma resposta de corte geopolítico, Vesentini (25:64) assegura que existiriam dois importantes desafios ou “contradições” da democracia liberal para se constituir no instrumento da convivência pacífica no mundo: o fundamentalismo religioso<sup>4</sup> e o nacionalismo e outras formas de consciência étnica. Esta primeira contradição explicaria esses ataques civilizacionais (huntingtonianos) sofridos pelos EUA, nessa data que ingressou no calendário histórico da humanidade para marcar o início de uma nova era.

Sob os lineamentos desta introdução, o foco da investigação estará centrado, então, na definição da guerra assimétrica, na análise da campanha fundamentalista da rede *Al Qaeda*, e nas repercussões para as forças armadas de nossos países.

## O CONCEITO

Embora os termos conflito, estratégia, riscos e mesmo guerra, qualificados pelo adjetivo “assimétrico” sejam utilizados amplamente e de forma generalizada, para tentar descrever, desde ataques de *hackers* até mesmo emprego de meios militares e não-militares com meios convencionais, a definição de guerra assimétrica permanece ainda confusa.

Lessa *et. al.*, depois de advertirem que sua discussão no Brasil “tem ficado restrita aos círculos que tratam os problemas militares”, definem-na como “uma guerra sem território e que abrange todo o planeta, com repercussões dos pontos de vista bélico, econômico, político e psicológico” (14:84), assim, caracterizando-a como resultado dos ataques terroristas do 11 de setembro e limitando-a nesse contexto. Estabelecem que a assimetria dar-se-ia em três eixos: assimetria de atores, de objetivos e de meios, e que, como a nova guerra não faz reivindicações territoriais, as respostas tradicionais

<sup>3</sup> Francis Fukuyama entronizou a democracia liberal ocidental como a panacéia da nova realidade das relações entre as nações, o ponto final na evolução ideológica da humanidade e a universalização dela como a forma final do governo humano (25:63), retomando o conceito previamente tratado por Hegel e Marx.

<sup>4</sup> Alexander del Valle indica: “[...] é útil lembrar que Maomé participou pessoalmente de mais de 80 combates e que se contam não menos do que cem versículos corânicos que incitam à guerra!” (9:46). “Estamos lidando com uma religião intrinsecamente conquistadora e guerreira que rejeita toda forma de soberania não islâmica” (9:47)

seriam inoperantes. Inclusive definem a existência de quatro tipos de guerra: a convencional, a de destruição em massa, a guerra irregular e a assimétrica; é uma tentativa compacta para categorizar todos os conflitos, mas na verdade, é uma abordagem incompleta. Por outro lado, alguns autores norte-americanos e europeus falam da guerra assimétrica como uma guerra de quarta geração<sup>5</sup>.

Autores chineses<sup>6</sup> ainda consideram que os meios para fazer a guerra transcendem as atividades militares, e que o objeto da mesma já não seria mais “o uso da força militar para compelir o inimigo a fazer nossa vontade”, senão, “o uso de qualquer método, incluindo meios militares e não militares, meios letais e não letais para compelir o inimigo a satisfazer os próprios interesses” (10). Algumas definições adicionais se encontram no Anexo “A”.

Na Doutrina Básica da Marinha do Brasil (DBM), encontramos esta definição:

A guerra assimétrica é empregada, genericamente, por aquele que se encontra muito inferiorizado em meios de combate, em relação aos de seu oponente. A assimetria se refere ao desbalanceamento extremo de forças. Para o mais forte, a guerra assimétrica é traduzida como forma ilegítima de violência, especialmente quando voltada a danos civis. Para o mais fraco, é uma forma de combate [...] (1:2-2).

Em termos gerais esta é a percepção comum, especialmente a idéia do desbalanceamento extremo das forças entre os combatentes. No entanto, este entendimento não tem forte sustento, pois nem sempre foi o recurso do mais fraco. Se considerarmos a assimetria simplesmente como a diferença de forças, poderíamos argumentar que quase todas as guerras na história passada têm sido assimétricas. É provável que o estereótipo do bíblico combate assimétrico entre David e Golias seja o responsável pela dita percepção, porém, a assimetria não estava sustentada na diferença de forças, mas sim, na maneira não ortodoxa de emprego da funda contra a espada e a armadura, o que permitiu ao israelense atingir diretamente o centro de gravidade de Golias através da única vulnerabilidade crítica: sua cabeça não protegida.

Inclusive, a assimetria pode ser utilizada pelo mais forte e nem sempre “como forma ilegítima de violência”, qual seria o caso do emprego de forças especiais alicerçadas com tecnologia de ponta, e mesmo a Revolução nos Assuntos Militares (RAM) seria uma assimetria tecnológica (26). O general norte-americano Meigs assinala:

<sup>5</sup> Os norte-americanos William Lind, Crnl. K. Nighthdale, Cap. J. Schmitt, Crnl. J. Sutton e o Tte. Crnl. J. Smith apresentaram o artigo “The Changing Face of War: Into the Fourth Generation” em 1989, no qual assinalaram o aparecimento desta guerra, que usa técnicas “alheias” à tradição ocidental, técnicas assimétricas, onde pode desaparecer a distinção entre civis e militares como atores das próximas guerras.

<sup>6</sup> Os Coronéis chineses Qiao Liang e Wang Xiangsui apresentaram em 1999 seu livro “Unrestricted Warfare.

O melhor exemplo recente da assimetria operacional envolve a campanha americana no Afeganistão. [...] iniciaram com superioridade tecnológica [...] Com base no adestramento, na iniciativa e na atuação em campanha, tiveram a capacidade de criar novas técnicas táticas, integrando uma operação aérea e forças especiais com uma formação de forças locais, a Aliança do Norte. Esta combinação [...] criou uma vantagem operacional singular. (15: 4).

Em termos operacionais, então, a assimetria entendida como desbalanceamento “deriva-se de uma força, empregando novas capacidades que o oponente não percebe, nem compreende” nem espera: “capacidades convencionais que sobrepõem as do adversário ou que representam novos métodos de ataque e defesa” (22:4), no intuito de explorar as fraquezas contrárias, impedindo simultaneamente que o inimigo possa empregar seus fatores de força. Qual seria, então, a diferença em relação à guerra de manobra? A diferença fica na novidade de emprego de meios ou procedimentos ou na combinação inesperada deles.

### **A CAMPANHA ISLÂMICA E O PENSAMENTO ESTRATÉGICO CLÁSSICO**

“Por sua própria natureza, o terrorismo é assimétrico”- é a constatação de Shaughnessy e Cowan, complementando que “seu fundamento é atacar a força de vontade do povo, a credibilidade do governo e a eficiência de sua segurança nacional” (21:73). A modalidade de guerra assimétrica que maior evolução e crescimento tem tido nos últimos tempos é o terrorismo, tanto pelos espetaculares desenvolvimentos quanto pela difusão mundial, facilitada pela tecnologia da comunicação da mídia internacional. Por este motivo, os ataques perpetrados pela rede terrorista Al Qaeda, considerados como uma verdadeira campanha, serão considerados como caso de estudo da guerra assimétrica, com a conseqüente análise da dialética de vontades, sob o enfoque do pensamento estratégico clássico.

Parece que Bin Laden tem percebido claramente alguns conceitos, tanto de Clausewitz como de Sun Tzu e de outros pensadores militares, na condução de sua estratégia contra o Ocidente, mesmo que não seja possível afirmar que ele os tenha lido<sup>7</sup>. No entanto, sua linha de ação na campanha tem divergências e, às vezes, até mesmo está em franca oposição.

<sup>7</sup> No seu ensaio “On Words: Clausewitz, Bin Laden, and Public Support”, Ellen K. Haddock argumenta “Osama Bin Laden deve ter lido Clausewitz” (12:1).

Por que campanha? Não é somente o ataque do 11 de setembro, mas também uma série de acontecimentos desde alguns anos atrás, agindo cada vez de modo distinto, numa verdadeira assimetria operacional: os ataques simultâneos às embaixadas norte-americanas em Quênia e Tanzânia, em 1998; o ataque contra o navio USS Cole, em 2000; os ataques coordenados, em 11 de setembro de 2001; o atentado no metrô de Madri, no dia 11 de março de 2004; os seqüestros no Iraque, para se exigir a saída de tropas e empresas civis do Ocidente, neste ano; e outros ataques mal sucedidos. Sun Tzu parece explicar melhor a metodologia: “Por conseguinte, quando obtenho a vitória, eu não repito minhas táticas, mas respondendo às circunstâncias mediante maneiras de variedade infinita” (23:100).

## OS ATORES SOB O ENFOQUE DA TRINDADE FASCINANTE

A trindade fascinante é a entidade que relaciona três forças morais a três atores: a paixão (violência original, o ódio e a animosidade), pertencente ao povo; o valor (jogo de probabilidades e do acaso em oposição à fricção), ao comandante e seu exército; e a razão pura (a natureza subordinada da guerra à política) que interessa ao governo (4). Analisaremos dois atores, a partir deste enfoque.

O criador e líder da rede *Al Qaeda*, Osama Bin Laden, desenvolveu uma estratégia operacional para os ataques contra os Estados Unidos (24:1). Sob a égide de uma ideologia pan-islâmica, utilizou princípios de arte operacional para atacar indiretamente o centro de gravidade norte-americano, para atingir objetivos políticos claramente articulados nas suas fatuas (editos), promulgadas em 1996 e 1998, e em inúmeras entrevistas desde 1993; segundo Hartung Sabugo, estes objetivos seriam (13:266-268):

- a) Remover as forças norte-americanas da península arábica e eliminar totalmente sua presença no Oriente Médio<sup>8</sup>;
- b) Estender o apoio a grupos muçulmanos ao redor do mundo que estão combatendo contra regimes opressores e sistemas não islâmicos;
- c) Liberar a mesquita de Al Aqsa de Jerusalém e recuperar o povo palestino à comunidade islâmica, (*Umma*);
- d) Salvar os países árabes da ameaça de desintegração pelas mãos da conspiração da “cruzada sionista”; e
- e) Derrocar os *taghut* (governantes opressores) das sociedades muçulmanas e estabelecer estados islâmicos.

Clausewitz, nas suas elucubrações permanentes da primazia da política sobre a guerra, menciona: “[...] a política é o regaço onde a guerra se desenvolve, [...] dentro da qual ficam escondidas suas formas gerais num

<sup>8</sup> Carlos Lessa et. al. argumentam que os pontos a), b) e c) seriam “inegociáveis” para a maioria das lideranças muçulmanas. (14:59).

estado rudimentar, igual às qualidades das criaturas viventes em seus embriões” (3:157). Serão, então, essas diretrizes políticas o regaço que dera sustento aos embriões da ira muçulmana contra o Ocidente?

Com a saída dos ocidentais do Oriente Médio, Bin Laden pretende impedir a influência da cultura daqueles sobre o mundo islâmico, a quem considera sendo sujeito de assalto pela modernidade ocidental, liderada pelo “Grande Satã”, os EUA, e apoiada por monarquias e governos árabes corruptos. A constatação destes argumentos levar-nos-ia a validar a tese do choque de civilizações de Huntington.

Quando os EUA consideravam o *Network Centric Warfare*<sup>9</sup> como o novo paradigma de sua estratégia militar, foram surpreendidos por uma ameaça assimétrica, em 2001<sup>10</sup>. Este acontecimento mudaria radicalmente o modo de vida norte-americano e, de fato, influenciaria na evolução de seu pensamento estratégico; nas palavras do general norte-americano Meigs (15:2): “[...] nos forçaram a reavaliar a ameaça do terrorismo com relação à nossa arte operacional”, reavaliação que obviamente teria que ser executada à luz de novos objetivos políticos; segundo o mesmo Hartung Sabugo, estes últimos seriam (13:263-265):

- a) Prevenir futuros ataques terroristas sobre objetivos nos EUA;
- b) Eliminar a rede terrorista *Al Qaeda*;
- c) Eliminar o terrorismo de alcance mundial;
- d) Terminar com o apoio de Estados às organizações terroristas de alcance mundial; e
- e) Assegurar a ordem e a estabilidade regional.

Devido à natureza destes objetivos, a guerra tem a característica de objetivo limitado para os EUA, mas é ilimitado para o outro lado, pois está em jogo a sua sobrevivência. O confronto devido à dissimilaridade dos objetivos o tornava inevitável. No entanto, depois de ter recebido o golpe, os EUA se confrontaram com a impotência de não poder desferir o contragolpe, dada a natureza incorpórea e não estatal do inimigo. Mas a oportunidade de atuar veio devido aos inegáveis nexos do regime Talibã, com Bin Laden.

Osama Bin Laden havia encarnado o líder, a figura de que se precisava para unir o Islã; é um “profeta sem Estado, [...] é o mais fiel e brilhante representante dos herdeiros do legado do Aiatolá iraniano Khomeini [...] Explora sem par o discurso da guerra santa dos fiéis contra os infiéis e utiliza com eficácia o poder assimétrico do martírio [...]” (27). No entanto, precisava

<sup>9</sup> Conceito de emprego das forças armadas, que gera um poderoso ritmo operacional durante a campanha, influenciando o ciclo de decisão do adversário (ciclo OODA de Coronel USAF John Boyd: Observação, Orientação, Decisão, Ação), considerando implicitamente que este é simétrico, como foi o caso das Forças Armadas do Iraque durante as duas Guerras do Golfo, onde o ritmo americano bateu o inimigo de maneira incontestável.

<sup>10</sup> Os ataques coordenados contra as Torres Gêmeas e o Pentágono tiveram um efeito mais traumático para o povo americano do que Pearl Harbour, devido a que, em 1941, pelo menos existia um estado de guerra e as relações com o Japão já eram tensas.

de uma base física, de um país para ancorar seu “novo califado” e desenvolver sua crescente área de influência no mundo islâmico: o Afeganistão. A escolha não foi por acaso; este país fica no coração do “arco das crises” e é considerado como pólo de desenvolvimento e expansão do islamismo.

A campanha militar iniciada pelos EUA contra o Afeganistão, logo após os ataques, obteve respaldo internacional, como resultado da justeza das ações de vingança legítima. Porém, a 2ª Guerra do Golfo contra o Iraque, em 2003, tem dividido a opinião pública mundial.

Houve ainda uma fratura entre seus aliados tradicionais da Europa, dado que a guerra se baseou no novo conceito da guerra antecipada (*preemptive*), decorrente da nova Estratégia de Segurança Nacional, apresentada pelo presidente George W. Bush, em setembro de 2002, não prevista explicitamente, porém, na Carta da Organização das Nações Unidas (ONU).

A tônica dos atuais momentos é de maior oposição e incredulidade a nível internacional, devido à confirmação da inexistência de armas de destruição em massa, deslegitimando, assim, o direito esgrimido para travar esta guerra pela aliança liderada por EUA, o Reino Unido e a Espanha<sup>11</sup>. Embora o direito internacional não proíba o direito à legítima defesa preventiva, o precedente assentado pela aliança para a “ação hostil preventiva” (17:254) tem enfraquecido significativamente o papel da ONU como instrumento supra-nacional para garantir a paz e a segurança entre as nações, o que terá nefastas conseqüências para a convivência internacional harmônica no futuro.

## CENTROS DE GRAVIDADE

“A guerra não é meramente um ato político, senão [...] uma continuação das relações políticas, a condução da mesma *com* outros meios. **O que fica ainda como peculiar da guerra, refere-se somente à natureza peculiar dos meios que emprega**”<sup>12</sup> (3:58). Que Bin Laden pretendesse obter seus objetivos políticos por meio de ações violentas, era esperado. Porém, o que tem causado surpresa geral, essencialmente, é essa natureza peculiar dos meios e métodos assimétricos utilizados no ataque. O emprego de meios do próprio oponente para utilizá-los contra si mesmo, o conceito oriental do judô, e essa habilidade de usá-los de uma maneira nunca imaginada e imprevista foram ponderados com natural preocupação; não há que se esquecer do assinalado por Sun Tzu: “Para se ter certeza de tomar o que se ataca, deve-se atacar um lugar que o inimigo não protege” (23:96).

<sup>11</sup> A ambigüidade da expressão “graves conseqüências” da resolução 1441 da ONU de novembro de 2002, seria empregado pela coalizão para justificar a guerra contra o Iraque em 2003.

<sup>12</sup> Grifos nossos. A negrita em **com** ressalta o erro tradicional da tradução “por outros meios” ao invés do correto “com outros meios”, o que permite entender melhor o caráter da guerra como instrumento da política.

Quando Clausewitz fala de fins e meios na guerra, no capítulo II do seu livro 1, indica que, no intuito de “desarmar um Estado”, deve-se ter em consideração três categorias gerais que envolvem tudo: as forças militares, o território e a vontade do inimigo. Estes três elementos seriam os objetivos clássicos a enfrentar: destruindo seu exército, para que não possa continuar a luta; conquistando seu território, para que não se estruture um novo exército; e compelindo, pela força, a cumprir com a sua vontade, porque o objetivo supremo é a sua capitulação moral. Mesmo que conquistados os dois primeiros, não poderia se considerar a guerra terminada, enquanto a vontade de luta do inimigo não estivesse batida; isto demonstra a razão pela qual ela se constitui no centro de gravidade do nível político.

Dada a necessidade de ter uma força militar que tenha alguma expectativa razoável de êxito num confronto simétrico ou tradicional, a opção da guerra clássica seria inviável para um inimigo mais fraco. Tendo obtido a potência hegemônica militar uma vitória contundente nas duas Guerras do Golfo Pérsico<sup>13</sup>, os adversários potenciais aprenderam que “não é possível combater as nossas forças de forma convencional” (22:3). Por esta razão, o esforço da nova orientação assimétrico-terrorista estava e está encaminhada a atacar, por todos os meios, somente o terceiro destes componentes, a vontade do povo norte-americano. Mas por meio de uma abordagem diferente: tentar “compelir o inimigo a fazer a sua vontade”, porém, sem precisar “desarmar” os Estados Unidos<sup>14</sup>, porque a destruição física só é uma maneira para conseguir a dita capitulação moral.

Esta tentativa, no entanto, tem sido reconhecida pelos norte-americanos. O Secretário de Segurança Nacional dos EUA assegurou que os terroristas agem pela “crença errônea” de que um atentado afetará a determinação da política do seu país. Como já foi dito, se por um lado Clausewitz considera como objetivos naturais as forças armadas do inimigo e que a essência da guerra está no engajamento, tal enfoque assimétrico pretende que esse conflito foi desencadeado sem que o objetivo seja a obtenção do poder, a derrubada dos EUA, “ficando a sua finalidade limitada à confrontação e ao desgaste, pelo desafio e opróbrio” (20:49-50).

Em resumo, discorda-se da estratégia para atingir o objetivo supremo, mas este é o mesmo que o prescrito pelo general prussiano, isto é, a capitulação da vontade de lutar do povo. O Vietcong já conseguiu quebrar essa vontade de lutar, porém, utilizando uma estratégia de guerra de guerrilhas, outro tipo de guerra assimétrica, combinada com guerra convencional. Será que Bin Laden pretende vencer sem lutar no melhor estilo

<sup>13</sup> As duas Guerras do Golfo talvez sejam a classe de conflito que representa a exceção e não a regra nos anos por vir. Iraque, tendo em teoria em 1991 a quarta força armada do mundo, quis enfrentar simetricamente, de igual a igual aos EUA, de modo similar como aconteceu em 2003, com os resultados que já conhecemos. (18:46).

<sup>14</sup> Shaughnessy e Cowan consideram que “(As) operações assimétricas são conduzidas dentro da estrutura de uma campanha e atacam a vontade do povo estadunidense, considerada o centro de gravidade do país, ao invés da periferia do mesmo” (21:74).

de Sun Tzu? Isto é, sem precisar combater as Forças Armadas inimigas? Embora o general chinês tenha dito a “A pior política é atacar cidades” (23:78), todas as suas estratégias deveriam tentar ser orientadas pela sua máxima: “A vitória sobre o inimigo sem lutar é a maior das habilidades” (23:77).

Quando o Almirante Isoroku Yamamoto decidiu o ataque japonês contra Pearl Harbour, em 1941, considerava que, perante a inexistência de uma frota naval, os EUA não poderiam constituir de imediato um braço armado para devolver o golpe, e julgou erradamente que a vontade de luta do povo americano estaria esmagada, optando pela negociação e permitindo-lhes controlar a Área de Coprosperidade Asiática sob sua liderança, logrando de fato o seu objetivo estratégico. Longe desta resposta, o espírito combativo do povo norte-americano foi acordado de maneira singular. Ao invés de continuar com sua política de isolamento perante os problemas do mundo e esmorecer pelo desafio japonês, um vulcão entrou em erupção, a “fulgurante espada da vingança” de Clausewitz, que foi acalmada só após a rendição incondicional do império do Sol Nascente. Será que Bin Laden esqueceu a história, e que tem subestimado a capacidade de reagir dos norte-americanos?

Nesta analogia, os EUA tardaram algum tempo para que sua impetuosa indústria militar regenerasse o braço armado, mas tinham perfeitamente definido um inimigo estatal a quem podiam abater; no entanto, agora dispõem do mais formidável braço militar armado na história da humanidade, mas inútil perante um inimigo incorpóreo, invisível, não-estatal. Qual será agora a impetuosa variante da indústria norte-americana que regenerará o dito braço numa configuração tal que permita “abater decididamente” os muçulmanos?

Os ataques do 11 de setembro descobriram a vulnerabilidade dos EUA. Depois do fracasso do ataque às Torres Gêmeas, em 1993, Osama Bin Laden planejou golpear no coração do império, entendendo que um ataque bem-sucedido deveria ser conduzido contra os centros de gravidade clausewitzianos, isto é, os sistemas que sustentam o seu domínio e, portanto, devia desferir um ataque coordenado e simultâneo contra esses centros nevrálgicos de poder. Ditos emblemas e suas representações eram:

- O World Trade Center, por meio das Torres Gêmeas, representação do poder econômico e comercial, símbolo da cúspide do capitalismo ocidental e orgulho do modo de viver norte-americano;
- O Pentágono, representação do centro de controle do poder militar; e
- A Casa Branca ou o Capitólio<sup>15</sup>, representação do poder político.

Assim, planejou-se atacar os complexos político, econômico e militar que formam os pilares da política exterior do país e que, além disso, representam a essência da civilização cristão-ocidental. Mais do que centros de gravidade do nível político-estratégico, eles representam os baluartes da

<sup>15</sup> Presume-se que o alvo designado para o avião encontrado na Pennsylvania era a Casa Branca ou o Pentágono, sem que seja de conhecimento público se foi derrubado por aeronaves de combate ou pela ação dos passageiros.

cultura americana; são, portanto, “centros de gravidade simbólicos ou emblemáticos”, cuja vulnerabilidade ao ataque muçulmano demonstrava a intenção política da *Al Qaeda* e sua capacidade operacional.

Alguns autores têm reagido de maneira dissonante perante esta realidade, atacando o pensamento militar norte-americano, com o argumento de que este tem dado importância excessiva a Clausewitz, sendo o momento de buscar outra abordagem, tendo em vista que seus ensinamentos estariam ultrapassados<sup>16</sup>. Clausewitz está mais vigente que nunca. Seu mérito principal é que ele escreveu uma obra onde seu propósito não era o de prescrever receitas para vencer uma guerra em particular; seu enfoque consistiu em entregar ferramentas analíticas que permitissem a compreensão de cada conflito em particular, abordando de modo abrangente o amplo espectro do conflito.

### CENTRO DE GRAVIDADE DAS ALIANÇAS

A reunião de Chefes de Estado dos EUA, Reino Unido e Espanha nas Ilhas Açores, em fevereiro de 2003, onde se decidiu o ultimato ao Iraque, ratificou a decisão da coalizão que lideraria a guerra contra aquela nação. A participação espanhola foi decisiva para a formação de uma coalizão que, além de legítima, fosse representativa, devido à negativa da França, da Alemanha e de outros países europeus em participar dela. Este fato não passou despercebido pelo inimigo.

Depois da guerra do Golfo de 2003, esperava-se uma resposta da rede, que há algum tempo não atuava. Porém, como era de se esperar, seu acordar foi imprevisto e causou comoção. “Uma passagem rápida e vigorosa à ofensiva – a fulgurante espada da vingança – é o momento mais brilhante da defensiva; aquele que [...] não o inclui, desde o princípio, no seu conceito de defesa nunca compreenderá a superioridade da defensiva” (7:443). Bin Laden compreendeu perfeitamente que a guerra ia ser longa, de desgaste lento, porém seguro, da moral do inimigo. Além disso, estava ciente de ser o possuidor, tanto da iniciativa para atacar quando e como ele imaginasse, quanto de sua quase invulnerabilidade devido à natureza incorpórea de sua organização. Esta característica de atacar e desaparecer é típica da guerra irregular. Assim sendo, fica mais difícil sustentar que ele está de acordo com o argumento clausewitziano da superioridade da defesa sobre o ataque.

“O centro de gravidade [...] de uma coalizão fica na unidade dos interesses [...] e é contra este ponto que o golpe deve ser dirigido [...] um golpe efetivo contra o aliado principal, se ele próprio é mais poderoso que o inimigo” (7:726). “A seguinte melhor estratégia é dissolver suas

<sup>16</sup> “E tempo de revisar essa fascinação de longa data com Carl Von Clausewitz. O novo rosto da guerra tem pouca relação com Clausewitz, porém, muitos paralelos com Sun Tzu.” (28)

alianças”(23:78). A escolha da data, três dias antes das eleições para um novo governo espanhol, não poderia ser calculada melhor. Os atentados terroristas de Madri, em 11 de março de 2004, visavam a atingir o centro de gravidade político-estratégico da coalizão, desferindo o golpe contra o aliado mais despreocupado. Em consequência, o governo espanhol não foi reeleito, e sim, a oposição. Muitos têm interpretado tal fato como a primeira derrubada do governo europeu pela rede *Al Qaeda*. A novidade diante dos ensinamentos de Clausewitz fica no ataque ao mais fraco e não ao mais poderoso; no entanto, era o mais fraco verdadeiramente? “A questão é a de saber [...] se um dos Estados fornece os interesses e as forças sobre os quais os outros podem se apoiar” (6). Qual é a força que possuía a Espanha sobre a qual os outros se apoiavam? A mencionada legitimidade e **representatividade** da coalizão. “Quanto mais nos encontramos no último caso [...], tanto mais facilmente se pode simplificar o empreendimento principal num único golpe formidável[!]” (6).

Exatamente como desejava Bin Laden, o novo governo espanhol quebrou a aliança, determinando a retirada das tropas espanholas do Iraque. O exemplo espanhol acabou por influenciar outros pequenos aliados que, perante a ameaça de morte dos seus nacionais, seqüestrados pelos milicianos da rede, resolveram sair do Iraque, como aconteceu com a República Dominicana, Honduras, Nicarágua e Filipinas, enfraquecendo a representatividade da coalizão e contrariando os EUA.

## AS FORÇAS ARMADAS PERANTE A GUERRA ASSIMÉTRICA

A dinâmica das relações internacionais, as evoluções tecnológicas, as “novas ameaças” e a assimetria de poder militar fizeram ressaltar a fragilidade do atual sistema de segurança internacional, suscitando questionamentos quanto à sua credibilidade. Este quadro de instabilidade, tão acentuado neste início de século, leva a uma única certeza: a de uma *crescente incerteza*. (8)

Com estas palavras iniciou-se o Seminário na Escola de Guerra Naval (EGN), sobre “A Missão das Forças Armadas no Século XXI”. É importante salientar a colocação da incerteza da real capacidade das Forças Armadas de lidar na atualidade com as “novas ameaças”, onde a “assimetria do poder militar” obriga a repensar, ou pelo menos tentar adaptar as suas capacidades, para continuar cumprindo com seus preceitos constitucionais, na clássica concepção weberiana de executores do monopólio legítimo da violência do estado.

Durante a primeira reunião de Ministros de Defesa dos países americanos, em 1995, quando tomaram corpo “Os princípios de Williamsburg”, foram definidas as novas ameaças à soberania dos estados, incluindo a pirataria, tráfico de drogas e crimes ambientais, incrementando-se, logo depois, o terrorismo. Os intentos dos EUA de influenciar na orientação da missão das Forças Armadas dos países do continente sul-americano têm sido ostensivos desde então. A visão do Comando Sul dos EUA, em 2002, e já sob a pressão do atentado terrorista de setembro de 2001, como ameaça global, era:

Nossa visão é a de uma comunidade de forças militares e de seguridade comprometidas com os valores e princípios democráticos: demonstrar respeito pelos direitos humanos; ser capazes de proteger o solo pátrio e as fronteiras nacionais; garantir coletivamente a seguridade regional e hemisférica, e dissuadir, neutralizar e rejeitar as ameaças transnacionais contra a estabilidade da região. (10)

A interdependência em segurança devido ao seu caráter transnacional pode motivar os Estados a assumirem compromissos de cooperação regionais. No entanto, a percepção diferente de risco não tem permitido que todos os países aceitem unanimemente a obrigação de possuir capacidades para enfrentar inimigos simétricos e assimétricos.

Já Mao Tse-Tung acreditava que a guerra de guerrilhas por si só não garantiria a vitória, e que precisava a coordenação com as forças regulares; mesmo que seu apoio fosse importante na fase inicial, era preciso o posterior emprego decisivo das forças regulares: “Não há na guerra de guerrilha batalhas decisivas” (2:230). De fato, foi uma força combinada do Vietnã do Norte que derrubou o governo do Vietnã do Sul, e não o Vietcong. Por outro lado, perante a realidade atual, este conceito da integração é igualmente assinalado por Metz e Johnson: “A aproximação de uma estratégia assimétrica integrada com outras técnicas simétricas é muito mais poderosa que se basear somente, já seja em métodos simétricos ou em assimétricos” (16:8). As Forças Armadas deveriam possuir esta capacidade de integração como opção para confrontar um ator estatal superior, ou para garantir a flexibilidade de resposta perante a cambiante dinâmica das relações internacionais. Seria preciso incentivar a contínua avaliação dos meios, das doutrinas e táticas que garantam a agilidade de resposta e de adaptação, para cumprir adequadamente sua missão.

Para finalizar o estudo da assimetria, apresenta-se este exemplo trágico: quando o general Carl Von Clausewitz, quem tanto havia teorizado sobre a guerra e seu estudo, dirigia-se a Breslau, em novembro de 1831, não imaginava a fereza do adversário contra quem teria que combater. Designado como comandante de uma formação maior de artilharia, porém, liderando posteriormente a formação de um cordão sanitário, enfrentar-se-ia um inimigo de características pouco conhecidas, mas assimétricas: em menos de um dia de luta, o cólera enviava Clausewitz à eternidade.

## CONCLUSÃO

A assimetria, entendida como desbalanceamento, resulta de um ator empregando novas capacidades que o oponente não percebe nem compreende, capacidades convencionais que sobrepujam as do adversário ou que representam novos métodos de ataque e defesa, no intuito de explorar as fraquezas contrárias, impedindo, simultaneamente, que o inimigo possa empregar seus fatores de força.

Uma entidade não-estatal, como a rede *Al Qaeda*, ou estatal pode desafiar e desferir golpes de contundência estratégica a um oponente mais forte, atingindo os centros de poder político, econômico, militar, ou uma combinação deles, mediante a aplicação de estratégias, técnicas ou meios assimétricos.

Não é possível argumentar que Osama Bin Laden tenha utilizado os conceitos dos pensadores estratégicos clássicos na estruturação de sua estratégia. No entanto, ficou demonstrado que algumas de suas linhas de ação têm sustento ou explicação nas bases conceituais do pensamento estratégico clássico, especialmente nas de Sun Tzu e de Clausewitz. Isto é, voluntária ou involuntariamente, a estratégia árabe pode ser explicada pela integração da psicologia oriental com a mecânica ocidental.

Com sua campanha focada nos centros de gravidade simbólicos dos EUA e do ocidente, assim como fraturando coalizões e alianças internacionais, a rede terrorista *Al Qaeda*, representante do islamismo guerreiro, escolheu como estratégia para derrotar os EUA uma aproximação indireta e assimétrica, sem o confronto tradicional contra suas forças armadas. Esta forma de agir evitou o sobrepujante poderio militar, graças a sua natureza incorpórea de estado-rede, não ficando sujeita à retaliação tradicional da força militar de uma nação, mesmo que esta seja o maior império da Terra, desde os tempos de Roma.

Esta estratégia pretende eliminar a necessidade de vencer batalhas contra exércitos, magnificando a aplicação da pressão psicológica, moral e física contra a população, no intuito de causar danos às bases de poder do mundo cristão-ocidental, e de conseguir, em última instância, a sua capitulação moral perante a islamização do mundo, regaço que alimenta os embriões da ira muçulmana.

Para quem não vê a influência de Clausewitz na campanha islâmica, é preciso lembrar que o general prussiano desenvolveu uma teoria da guerra para possibilitar a compreensão do fenômeno, com base em fatores morais e sustentada na sua trindade fascinante, variáveis que se encontram presentes em todas as guerras, permitindo, portanto, conceber cada conflito em particular por muito díspar e diferente que pareça. A análise de qualquer guerra não pode “renunciar” ao estudo da trindade fascinante, estrutura

fundamental na qual se vê refletida a máxima norteadora do conflito: a vontade do povo. É inegável que pelo menos o conceito de centro de gravidade está plenamente entendido e amplamente bem utilizado.

É preciso que nossas Forças Armadas, seus meios, suas doutrinas e táticas continuem desenvolvendo a agilidade e poder de adaptação para enfrentar adequadamente o “camaleão clausewitziano”, dado o acelerado dinamismo da evolução das ameaças, sendo capazes de enfrentar o inimigo tradicional na defesa das fronteiras e aquele representado pelas novas ameaças, isto é, capazes de travar guerras, tanto simétricas como assimétricas.

## REFERÊNCIAS

1. BRASIL. Estado-Maior da Armada. **EMA-305: Doutrina Básica da Marinha**. Brasília. 2004.
2. CHILE. Academia de Guerra Naval. **Conceptos estratégicos**. Valparaíso. 1997.
3. CLAUSEWITZ, Carl von. **De la Guerra**. Traduzido ao espanhol de Vom Kriege, por Pierre Naville. [1962].
4. \_\_\_\_\_. **Vom Kriege, Ersters Buch: über die natur des krieges**. *Clausewitz Homepage*. Ursprünglich veröffentlicht vom Dümmlers Verlag, Berlin, 1832. Disponível em: <http://www.clausewitz.com/CWZHOME/VomKriege/Book1.htm>. Acesso em 18 de abril de 2004.
5. \_\_\_\_\_. **Vom Kriege, Zweites Buch: über die theorie des krieges**. *Clausewitz Homepage*. Ursprünglich veröffentlicht vom Dümmlers Verlag, Berlin, 1832. Disponível em <http://www.clausewitz.com/CWZHOME/VomKriege/Book2.htm>. Acesso em: 18 de abril de 2004.
6. \_\_\_\_\_. **Vom Kriege, Achtes Buch: Kriegsplan**. *Clausewitz Homepage*. Ursprünglich veröffentlicht vom Dümmlers Verlag, Berlin, 1832. Disponível em <http://www.clausewitz.com/CWZHOME/VomKriege/Book8.htm>. Acesso em: 18 de abril de 2004.
7. \_\_\_\_\_. **Da guerra**. São Paulo: Ed. Martins Fontes. 1979.
8. DA SILVEIRA, Rayder Alencar. Texto de abertura no Seminário na Escola de Guerra Naval sobre “**A Missão das Forças Armadas para o Século XXI**”, no 30 de julho de 2004.
9. DEL VALLE, Alexandre. **Guerras contra a Europa**. s. l.: Bom Texto. 2003.
10. ESTADOS UNIDOS DE AMÉRICA. PLA Senior Colonels on Future Wars: “Unrestricted Warfare”: Part II. A November 1999 report from U.S. Embassy Beijing. **Federation of American Scientist FAS**. Disponível em: <http://www.fas.org/nuke/guide/china/doctrine/unresw2.htm> Acesso em: 28 de maio de 2004.
11. FUKUYAMA, Francis. **O fim da história e o último homem**. Rio de Janeiro: Rocco, 1992.

12. HADDOCK, Ellen K. **On words: Clausewitz, Bin Laden, and public support.** s.l.: National Defense University; National War College. 2003
13. HARTUNG SABUGO, Kurt. Guerra contra el Terrorismo. Objetivos Políticos. **Revista de Marina. Armada de Chile.** nº 874, mayo / jun. 2003, p.263-270.
14. LESSA, Carlos; COSTA, Darc; EARP, Fábio Sá. **Depois do atentado: notícias da guerra assimétrica, a crise internacional e o Brasil.** Garamond, 2002.
15. MEIGS, Montgomery C. Idéias pouco Ortodoxas sobre a Guerra Assimétrica. **Military Review. Brazilian.** Fort Leavenworth. vol. 86, 1. quarter 2004, p. 2-14.
16. METZ, Steven; JOHNSON, Douglas V. **Assymetry and US Military Strategy: Definition, Background and Strategic Concepts.** Carlisle, Pensilvânia: Instituto de Estudos Estratégicos, Escola Superior de Guerra dos EUA, 2001.
17. MORALES ORTIZ, Luis. La ONU después de la Invasión de Irak. **Revista de Marina. Armada de Chile.** nº 874, mayo / jun. 2003, p.263-270.
18. OCAMPO, Alberto Bolívar. La Era de los Conflictos Asimétricos. **Military Review.** Fort Leavenworth. Ene. / Feb. 2002, p. 46-53.
19. PROENÇA JR., Domicio; DINIZ, Eugénio; RAZA, Salvador Ghelfi. **Guia de estudos de estratégia.** Rio de Janeiro: Jorge Zahar. 1999.
20. REYNOLDS, Mendes, Major-General. Guerra Assimétrica-Riscos Assimétricos. **Military Review. Brazilian.** Fort Leavenworth. V. 84, 2º Quarter 2003, p. 46-54.
21. SHAUGHNESSY, David; COWAN, Thomas M. Ataque à América: A Primeira Guerra do Século XXI. **Military Review. Brazilian.** Fort Leavenworth. V. 79, 1º Quarter 2002, p. 72-84.
22. SKELTON, Ike. As Guerras da Fronteira Americana: lições para conflitos assimétricos. **Military Review. Brazilian.** Fort Leavenworth. V. 82, 4º Quarter 2002, n. 4, p. 72-79.
23. SUN Tzu. **The art of war.** Local: Oxford University Press, 1971.

24. THORLEIFSON, Dane. **Usama Bin Laden and Al Qaeda's operational design**. NAVALWAR COLLEGE. JOINT MILITARY OPERATIONS DEPT. NEWPORT RI May 2003. Disponível em: <http://www.stormingmedia.us/82/8250/A825024.html>. Acesso em: 24 de julho de 2004.
25. VESENTINI, José William. **Novas geopolíticas: as representações do século XXI**. São Paulo: Contexto, 2003.
26. VIDIGAL, Armando Amorim. **A Missão das Forças Armadas no Século XXI**. Palestra proferida no seminário na Escola de Guerra Naval sobre "A Missão das Forças Armadas para o Século XXI", no 30 de julho de 2004.
27. VILLA, Rafael Duarte. **Estados Unidos: a difícil escolha**. *Revista de Sociologia e Política*. [online]. jun. 2002, no.18 [citado 14 Agosto 2004], p.157-163. Disponível em: [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0104-44782002000100011&lng=es&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-44782002000100011&lng=es&nrm=iso). Acesso em: 8 de agosto de 2004.
28. WILCOX, Greg. Asymmetric Warfare: Understanding the Enemy **.Army Magazine. Book Reviews**. December 2001. Disponível em: [http://www.ausa.org/www/armymag.nsf/\(reviews\)/200112?OpenDocument](http://www.ausa.org/www/armymag.nsf/(reviews)/200112?OpenDocument) . Acesso em: 20 de junho de 2004.

## ANEXO “A”

### ALGUMAS DEFINIÇÕES DE GUERRA ASSIMÉTRICA OU CONFLITO ASSIMÉTRICO

#### DOCTRINA BÁSICA DA MARINHA DO BRASIL (2004)

A guerra assimétrica é empregada, genericamente, por aquele que se encontra muito inferiorizado em meios de combate, em relação aos de seu oponente. A assimetria se refere ao desbalanceamento extremo de forças. Para o mais forte, a guerra assimétrica é traduzida como forma ilegítima de violência, especialmente quando voltada a danos civis. Para o mais fraco, é uma forma de combate. Os atos terroristas, os ataques aos sistemas informatizados e a sabotagem são algumas formas de guerra assimétrica.

#### JOINT STRATEGY REVIEW (WASHINGTON, DC: CJCS, 1999)

Abordagens assimétricas são tentativas de iludir ou minar forças dos EUA, enquanto exploram suas fraquezas, usando métodos que diferem muito do método operacional estadunidense... geralmente buscam um impacto psicológico maior, tal como o choque ou a confusão, que afete a iniciativa, a liberdade de ação ou a força de vontade do oponente. Métodos assimétricos exigem uma apreciação das vulnerabilidades do oponente. Abordagens assimétricas muitas vezes empregam táticas novas ou não tradicionais, assim como armas ou tecnologias, e podem ser aplicadas a todos os níveis de guerra — estratégico, operacional e tático — e por todo o espectro das operações militares.

#### HERMAN, JR. PAUL F.

É um conjunto de práticas operacionais que têm por objeto negar as vantagens e explorar as vulnerabilidades (da parte mais forte), antes que procurar confrontos diretos. Os conceitos e movimentos assimétricos procuram usar o meio ambiente físico e as capacidades militares em formas que são atípicas e provavelmente não antecipadas por estruturas militares bem estabelecidas, tomando-as, portanto, desbalanceadas e não preparadas.

MCKENZIE JR., KENNETH F.

São aproximações não convencionais que evitam ou minam as fortalezas do oponente, enquanto exploram suas vulnerabilidades, mas com dois objetivos sempre em mente: Obter um efeito desproporcionado, e Afetar a vontade de luta do mais forte.

Podem conseguir um poderoso efeito através da manipulação do elemento psicológico. Em termos funcionais, a mente do inimigo se converte no alvo.

METZ, STEVEN

### **Assimetria estratégica**

Em assuntos militares e na segurança nacional, assimetria significa agir, organizar e pensar de forma diferente do oponente para maximizar o poder relativo, explorar as suas fraquezas ou ganhar maior liberdade de ação. Pode ser político-estratégica, militar-estratégica, operacional ou uma combinação e pode impor o uso de métodos, tecnologias, valores, organizações ou perspectivas de tempo diferentes. Pode ser de curto ou longo prazos, intencional ou à revelia. Pode também ser distinta ou implementada em conjunto com abordagens simétricas e ter as dimensões psicológica e física.

METZ, STEVEN; JOHNSON, DOUGLAS V.

No âmbito dos assuntos militares e de segurança nacional, a assimetria implica atuar, organizar e pensar de maneira distinta dos adversários, de forma a maximizar nossas próprias vantagens, explorar as fraquezas do inimigo, obter a iniciativa ou alcançar uma maior liberdade de ação.

**ENSAIO**

**TEMA: OS EFEITOS DO PLANO COLÔMBIA NOS PAÍSES  
SUL-AMERICANOS**

**O PLANO COLÔMBIA COMO INSTRUMENTO DA POLÍTICA  
NORTE-AMERICANA PARA A AMÉRICA LATINA E SUAS  
CONSEQÜÊNCIAS**

**CF MÁRCIO PEREIRA RIPPEL**

## INTRODUÇÃO

A Colômbia apresenta uma longa história de conflitos sociais e violência. O século XX testemunhou a disputa de dois grandes partidos políticos, o Liberal e o Conservador. Essa luta não ficou restrita às urnas e provocou inúmeros conflitos civis, assassinatos e perseguições políticas. Cerca de 200 mil pessoas foram mortas em decorrência dessa disputa (28). Na década de 60, apareceram grupos guerrilheiros de esquerda que tumultuaram ainda mais o cenário político colombiano. Durante a década de 70, surgiram organizações criminosas que transformaram a produção e a exportação de drogas ilícitas em um negócio altamente lucrativo. Essas organizações, conhecidas como “cartéis”, tinham nos Estados Unidos da América (EUA) seu principal mercado consumidor. Os guerrilheiros, que controlavam algumas áreas de produção de coca, passaram a extorquir dinheiro dos narcotraficantes, em troca de neutralidade e proteção. Posteriormente, os próprios guerrilheiros passaram a integrar o negócio da droga, assumindo tarefas na sua produção e transporte. A sinergia resultante dessa associação entre os grupos guerrilheiros e narcotraficantes teve como resultado o incremento da guerrilha, que passou a ameaçar seriamente o estado colombiano. Para por fim ao conflito interno, o governo colombiano idealizou o Plano Colômbia. Para sua implementação, seriam necessárias verbas vultosas, além das possibilidades colombianas. Os EUA responderam positivamente à necessidade colombiana, fazendo-se partícipes do plano.

O presente trabalho se propõe a abordar o Plano Colômbia como instrumento da política estadunidense para a América Latina, o incremento da presença militar norte-americana nessa região, o transbordamento da violência, a questão dos refugiados e o perigo de o narcotráfico se intensificar nos países vizinhos à Colômbia.

## O PLANO COLÔMBIA

Segundo as autoridades colombianas, o Plano Colômbia é uma estratégia governamental para a paz, a prosperidade e o fortalecimento institucional. Com ele, pretende-se gerar um ambicioso plano de investimentos, por meio de projetos que beneficiem, de maneira rápida e eficaz, os colombianos menos favorecidos. Busca, também, recuperar a confiança dos colombianos por meio do resgate das normas básicas de convivência social, da promoção da democracia, da justiça, da integridade territorial, da geração de condições de trabalho, do respeito aos direitos humanos e da conservação da ordem pública, entre outros (12).

Quando da concepção do Plano, em agosto de 1998, no governo do Presidente Andrés Pastrana, a prioridade era a construção da paz, por meio de negociações com os principais grupos guerrilheiros do país, as *Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colômbia* (FARC) e o *Ejército de Liberación Nacional* (ELN). A idéia original era substituir a produção de cocaína e papoula por atividades econômicas alternativas. Por meio de soluções negociadas com os diversos atores envolvidos, inclusive forças guerrilheiras, haveria um ambiente de distensão, de não-violência. A atividade clandestina ligada ao narcotráfico seria substituída por atividades econômicas legais, havendo, como consequência, uma melhoria nas condições de vida das populações habitantes dos meios rurais. Para tal, em 1999, o Presidente Pastrana criou uma área desmilitarizada<sup>1</sup>, onde não havia a presença do Exército e da Polícia. As FARC assumiram o controle dessa área do território colombiano (13).

Andrés Pastrana precisava financiar o seu plano. O governo americano foi solicitado a contribuir com verbas, mas condicionou sua ajuda econômica à elaboração de uma estratégia bem definida de combate ao narcotráfico. O Plano Colômbia foi adaptado a essa demanda, abrigoando, desde então, um forte componente militar e policial. O orçamento do plano previa aportes provenientes da privatização de empresas governamentais, de empréstimos junto a instituições financeiras internacionais, da renda gerada com o crescimento econômico e da emissão de “bônus da paz”, a serem adquiridos pelos próprios colombianos. A União Européia (UE) também foi solicitada a contribuir. Entretanto, os europeus não ficaram satisfeitos com o viés militarista do plano, e o Parlamento Europeu não aprovou a ajuda financeira solicitada. Apesar disso, os governos da Espanha e da Noruega concordaram em fornecer subsídios (25:13).

Por ser o governo americano a origem do principal financiamento do Plano Colômbia, este passou a ser entendido como o próprio pacote financeiro norte-americano. No gráfico 1 do Anexo “A”, observa-se a preponderância do componente militar e policial sobre o econômico-social da ajuda financeira norte-americana à Colômbia, no período de 1997 a 2005 (9).

Devido à mudança no propósito do Plano Colômbia, de processo de paz para combate ao narcotráfico, os grupos guerrilheiros passaram a combater as forças encarregadas de implementá-lo. Com a intensificação da guerra civil, aumentaram também as denúncias de desrespeito aos direitos humanos. O Exército Colombiano tem sido acusado de ser conivente com as atividades dos grupos paramilitares de direita, conhecidos como *Autodefensas Unidas de Colômbia* (AUC). Esses grupos surgiram como uma reação aos grupos de esquerda e são responsabilizados pela maioria dos massacres cometidos contra a população rural.

---

<sup>1</sup> Oficialmente chamada “zona de distensión” e informalmente conhecida por “despeje”.

## O PLANO COLÔMBIA COMO INSTRUMENTO DA POLÍTICA NORTE-AMERICANA PARA A AMÉRICA LATINA

No ano de 1989, o então Presidente norte-americano George Bush anunciou a Iniciativa Andina, um plano com a finalidade de incrementar o comércio exterior e fomentar o desenvolvimento dos países andinos, por meio de reformas econômicas e financiamento norte-americano. As reformas neoliberais então implementadas na Colômbia abriram a economia e aumentaram o fluxo de investimentos e mercadorias estrangeiras. Logo a balança comercial colombiana tornou-se deficitária. A política econômica do governo afetou negativamente os produtores nacionais, os quais não conseguiram competir com as indústrias de alta tecnologia dos países desenvolvidos.

Também alguns produtos agrícolas colombianos sofreram forte concorrência durante a década de 90. O tabaco e o café estavam entre esses produtos. No ano de 1984, apenas 15% dos cigarros vendidos na Colômbia eram importados; mas em 1993, o percentual atingiu 70% (28:49). Alguns produtores de tabaco, em crise, optaram por cultivar coca. Algo similar ocorreu com a tradicional produção colombiana de café: devido à entrada de novos produtores no mercado internacional de café, em especial o Vietnã, o preço do produto caiu fortemente. Alguns produtores, então, optaram também por substituir suas lavouras por coca. Outros, que produziam café nos terrenos mais elevados, puderam optar pelo cultivo da papoula, a matéria-prima da heroína (28:50).

Em 1999, a economia colombiana entrou na pior recessão, por mais de cinquenta anos. A taxa de desemprego alcançou quase 20%. Em dezembro daquele ano, o governo colombiano contratou junto ao Fundo Monetário Internacional (FMI) um empréstimo de US\$ 2,7 bilhões. O contrato com o FMI demandou uma abertura ainda maior da economia colombiana, além da privatização de empresas públicas e de um rígido controle fiscal. Também em 1999, os norte-americanos concordaram em participar do Plano Colômbia. Em julho de 2000, o Congresso norte-americano aprovou uma contribuição de US\$ 1,3 bilhão ao Plano. A maior parte dessa ajuda foi destinada às forças de segurança colombianas e às operações antinarcóticos. Várias companhias norte-americanas foram contratadas, com essa verba, para fornecer material bélico e assessoria aos colombianos. A *United Technologies* ganhou um contrato de US\$ 228 milhões para fornecer helicópteros *Black Hawk*. A *Textron of Texas* recebeu US\$ 60 milhões para modernizar helicópteros *Huey*. A *DynCorp, Military Professional Resources Inc.* (MPRI) e outras companhias foram contratadas para fornecer pessoal norte-americano para a assessoria das operações antinarcóticos e para pilotar os aviões que realizam a pulverização de herbicida sobre as lavouras de coca e papoula (28:64,65).

O Plano Colômbia apresenta semelhanças com outras duas iniciativas norte-americanas para países da América Latina: o Plano *Dignidad* e o Plano *Puebla Panamá*. O primeiro começou em abril de 1998, e destina-se à erradicação das plantações de coca na região de Chapare, na Bolívia. Para tal, deveria haver o desenvolvimento de culturas alternativas que dessem sustentação econômica às populações locais. A iniciativa não obteve o sucesso pretendido. As comunidades que aceitaram substituir a cultura tradicional da coca por outras vivenciaram dificuldades, como a falta de mercados para comercializarem seus produtos, vias de comunicação precárias para escoar a produção, créditos insuficientes e os efeitos nocivos à saúde pelos produtos herbicidas utilizados na erradicação da coca.

Hoje, discute-se na Bolívia a manutenção das culturas tradicionais de coca como uma maneira de não agravar os problemas sociais existentes. O Plano *Dignidad* fracassou na sua proposta de estabilização social. Os efeitos perversos da má distribuição de renda na Bolívia agravaram-se, até a eclosão de uma revolta popular contra o Presidente Gonzalo Sánchez de Lozada, em 2003 (22).

O Plano *Puebla Panamá* (PPP) começou como uma parte do Plano Nacional de Desenvolvimento do México, mas abarca também toda a região da América Central até o Panamá. A concepção é de que, com investimentos norte-americanos e internacionais nesses territórios, haveria uma contenção dos fluxos migratórios desses países para os Estados Unidos. O Plano tem o apoio de organismos internacionais, como o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), Banco Mundial e a Organização Mundial do Comércio (OMC) (32).

Várias críticas têm sido direcionadas pela comunidade internacional à orientação dada pelo governo norte-americano ao Plano Colômbia. Uma dessas críticas seria a ênfase na segurança e na imposição da lei. Outra seria a pouca participação da sociedade local, organizações não-governamentais (ONG) e outros países e organismos internacionais, na formulação do Plano. Uma terceira crítica seria o direcionamento da ajuda norte-americana apenas à Colômbia, negligenciando os países vizinhos. Levando em consideração esses aspectos, o atual Presidente norte-americano, George W. Bush, propôs, em 2001, um novo plano para a região: a Iniciativa Regional Andina (*Andean Regional Initiative* – ARI), com propósito explícito de fomentar a democracia, o desenvolvimento e o combate às drogas. Seus programas abrangem a Bolívia, a Colômbia, o Equador, o Peru, a Venezuela e parte do Panamá e do Brasil. Apesar de ser uma evolução do Plano Colômbia, o orçamento inicial do mesmo prioriza novamente o combate às drogas. Dos US\$ 882 milhões disponibilizados para atender a tais programas, US\$ 731 foram destinados à Iniciativa Antinarcoóticos Andina (*Andean Counterdrug Initiative* – ACI), do *Department's Bureau for International Narcotics and Law Enforcement Affairs* (INL). Segundo depoimento de James Mack, representante do INL, a Iniciativa

Regional Andina é um segundo passo na resposta norte-americana ao problema colombiano. O seu sucesso seria vital para os interesses norte-americanos na região, enumerados por ele, como: promover a disseminação de instituições democráticas; incrementar o comércio e as oportunidades de investimento para os empresários e trabalhadores norte-americanos; e reduzir a produção de narcóticos e o narcotráfico, que ameaçam a sociedade estadunidense (29). O Plano Colômbia, assim como os Planos *Dignidad, Puebla Panamá* e a Iniciativa Regional Andina, parecem ser instrumentos para a inserção norte-americana nos países por eles abrangidos.

### **O INCREMENTO DA PRESENÇA MILITAR NORTE-AMERICANA NA AMÉRICA LATINA**

Um dos efeitos do Plano Colômbia parece ser a facilitação da penetração militar norte-americana nos países da América Latina, particularmente na Colômbia. Essa presença crescente assume diferentes formas: como programas de treinamento; assessoria; exercícios conjuntos; venda de material militar; estabelecimento de bases aéreas; instalação de radares, dentre outras. A responsabilidade pela implementação dos programas de segurança norte-americanos para a América Latina e Caribe cabe ao *U.S. Southern Command (Southcom)*, sediado em Miami, Flórida<sup>2</sup>. As tarefas atribuídas ao *Southcom* incluem o combate ao narcotráfico; o relacionamento com as forças armadas dos diversos países; o controle e a não-proliferação de armas; operações antiterrorismo; assistência humanitária; e operações de busca e salvamento.

### **ASSESSORES MILITARES NORTE-AMERICANOS**

Como parte da política implementada pelo *Southcom* para os países sul-americanos, assessores militares norte-americanos encontram-se presentes na Colômbia, no Peru e na Bolívia.

Na Colômbia, os norte-americanos treinam os componentes da Brigada Ribeirinha da Armada Colombiana, na Base de Puerto Lequízamo, no Rio Putumayo. Em Mocoa, fuzileiros navais colombianos são treinados em técnicas de combate a pequenas unidades. Na Base de Larandia, militares do Exército Colombiano recebem treinamento para o combate à narcoguerrilha (24:27,28).

<sup>2</sup> A área de responsabilidade desse comando unificado exclui o México e a Guiana Francesa.

Na Bolívia, há uma pequena presença militar permanente norte-americana, com cerca de 27 homens (3). Entretanto, o *Southcom* treinou uma Brigada Antinarcóticos do Exército Boliviano e envia frequentemente grupos de Forças Especiais para treinar unidades bolivianas (24:29,30).

O Peru registrou a presença de 32 militares norte-americanos no ano de 2003. Apesar do pequeno número, com a ajuda norte-americana, foi implementado o Centro de Treinamento Ribeirinho Conjunto, próximo a Iquitos, na Região Amazônica (8). Nesse centro de treinamento, elementos de Forças Especiais norte-americanos realizam exercícios conjuntos e adestram tropas peruanas para operações ribeirinhas e contra narcotraficantes e guerrilheiros do “*Sendero Luminoso*”<sup>3</sup> (24:29).

Para cumprir a tarefa de combate ao narcotráfico, as tropas norte-americanas não devem se envolver diretamente nas ações contra os produtores ou traficantes de drogas, mas apenas ajudar os governos responsáveis por esse combate, com apoio logístico e de inteligência (11).

Quando o Congresso norte-americano aprovou a ajuda financeira de US\$ 1,3 bilhão para a Colômbia e países vizinhos, em 2000, ele também limitou o número de militares e funcionários civis norte-americanos contratados por empresas de assessoria e segurança (*contractors*) na Colômbia. O limite estabelecido foi de quatrocentos militares e quatrocentos funcionários civis. A pedido do Presidente colombiano, Álvaro Uribe, o Presidente norte-americano George W. Bush comprometeu-se a enviar ao Congresso um pedido para aumentar o número máximo de militares e funcionários civis, na Colômbia, em oitocentos e seiscentos, respectivamente (30). O gráfico 2 do Anexo “A” permite constatar o crescimento do número de militares e funcionários civis norte-americanos na Colômbia, entre novembro de 2001 e maio de 2003. Observa-se que o número de militares triplicou no período (26).

A terceirização das tarefas de apoio logístico e de inteligência pela contratação de empresas norte-americanas especializadas, como a *DynCorp, Military Professional Resources Inc.*, e mesmo a contratação de pessoal de outras nacionalidades que não a norte-americana por essas empresas, parece ser uma forma de burlar a limitação imposta pelo Congresso dos EUA.

## AJUDA FINANCEIRA E MATERIAL

Outra forma de penetração norte-americana nos países da América Latina é a ajuda financeira e material às forças armadas e policiais desses países. A Colômbia recebeu material para equipar dois batalhões do Exército Colombiano especializados em ações antinarcóticos<sup>4</sup>. Recebeu ainda, entre outros:

<sup>3</sup> O “*Sendero Luminoso*” é um grupo guerrilheiro peruano maoísta, considerado como organização terrorista pelo governo norte-americano (19).

<sup>4</sup> Os dois novos batalhões completam a Brigada Antinarcóticos Colombiana.

- 16 helicópteros UH-60B *BlackHawk*, sendo 14 para a Brigada Antinarcóticos e 2 para a Polícia;
- 33 helicópteros UH-1N, para prover mobilidade aérea para as tropas da Brigada Antinarcóticos;
- 34 helicópteros Huey-II, sendo 25 para o Exército Colombiano e 9, para a polícia; e
- 9 aeronaves agrícolas para fumigação<sup>5</sup>, além da modernização de 3 aeronaves OV-10D, de mesma finalidade (29).

Como parte do financiamento para o Plano Colômbia, a Bolívia recebeu US\$ 85 milhões destinados a programas de desenvolvimento social e US\$ 25 milhões, para as forças de segurança (3). Esta última quantia financia as atividades militares destinadas à erradicação da coca na região de Chapare, no leste do país. Para o ano de 2004, a ajuda militar norte-americana à Bolívia deverá chegar próximo a US\$ 60 milhões (10).

O Peru recebeu US\$ 32 milhões do Plano Colômbia para financiar cinco helicópteros KMAS para a Polícia Nacional. As novas aeronaves substituíram os antigos helicópteros russos MI-17. Com o financiamento norte-americano, foram também recebidas 12 lanchas-patrolha rápidas de 25 pés, 6 lanchas-patrolha de 40 pés, sobressalentes e equipamentos de visão noturna, entre outros. Em 2003, o Peru recebeu cerca de US\$ 68 milhões, para financiar as operações antinarcóticos e, em 2004, deverá receber cerca de US\$ 75 milhões (8).

Também para incrementar programas pré-existentes, o Equador recebeu, em 2000, US\$ 12 milhões do Plano Colômbia. Essa quantia foi utilizada para criar postos de fiscalização ao longo da fronteira colombiana e para incrementar as comunicações e o compartilhamento de inteligência entre as unidades militares e à polícia. No ano de 2003, recebeu dos norte-americanos cerca de US\$ 33 milhões como ajuda às forças armadas à polícia. Em 2004, espera receber US\$ 44 milhões, com a mesma finalidade (5).

## BASES AÉREAS OPERADAS POR AMERICANOS NA AMÉRICA LATINA

Em 1997, os Estados Unidos da América e o Panamá acordaram a devolução da soberania da região Central do Panamá aos panamenhos, a partir do ano 2000. Nessa área, os norte-americanos possuíam diversas bases militares, entre elas a Base da Força Aérea, em Howard. Essa base apoiava o esforço antinarcóticos norte-americano na região da América Central e Caribe. Para substituí-la, optou-se por procurar campos de pouso na América Central, Caribe e Norte da América do Sul.

O governo norte-americano negociou com os países de interesse, a fim de que suas aeronaves pudessem dispor de pistas de pouso e facilidades

<sup>5</sup> A palavra “fumigação” é usada no texto com o sentido de “pulverização com herbicida”.

logísticas necessárias a sua operação. O Departamento de Defesa norte-americano chamou essas instalações de “*Forward Operating Locations*” (FOL) (21).

Segundo especificações do *U.S. Southern Command*, cada FOL deve ser capaz de operar de dia e de noite, com as instalações de controle aéreo apropriadas, com uma pista de pouso de 8.000 pés de comprimento, capacitada a receber aeronaves pequenas, médias ou grandes<sup>6</sup>, e com os serviços necessários para o reabastecimento e manutenção das aeronaves.

Na América do Sul, a base norte-americana foi instalada em Manta, no Equador, no Aeroporto Internacional Eloy Alfaro. No Caribe, uma base foi instalada no Aeroporto Internacional Rainha Beatrix, em Aruba, e outra no Aeroporto Internacional Hato, em Curaçao, ambas nas Antilhas Holandesas. Os americanos consideram essas duas bases como constituintes da mesma FOL. Outra base foi instalada no Aeroporto Internacional de Comalapa, em El Salvador. Todas as bases, particularmente a de Manta, receberam investimentos significativos para reparos e melhoria da infraestrutura. Os fundos necessários à implementação das melhorias condizentes com a operação das aeronaves norte-americanas foram, em grande parte, supridos pelo Plano Colômbia (6).

## ESTAÇÕES DE RADAR

O *Southcom* mantém dezessete estações de radar em países sul-americanos, com o propósito de detectar o tráfego aéreo usado no transporte de drogas ilegais. Na Colômbia, há estações de radar fixas na Ilha de San Andrés, em Riohacha, na Base Aérea de Marandúa, em San José del Guaviare, em Leticia (fronteira com o Brasil), em Araracuara, em Bahia Solano e na Base Aérea de Três Esquinas. No Peru, há estações de radar fixas em Andoas, em Pucalpa e em Iquitos (24:23). Na Venezuela, há três estações: na Ilha Margarita, em Punto Fijo e em San Fernando de Atabapo. As demais estações são móveis, sendo suas localizações classificadas como secretas pelos norte-americanos. Além das estações de radar localizadas na América do Sul, a Marinha norte-americana instalou, em Porto Rico, um radar com detecção além do horizonte (*Relocatable Over-the-Horizon Radar* – ROTHHR), também com a finalidade de detectar os vôos realizados pelos narcotraficantes na América do Sul (4).

Percebe-se, a partir do incremento da presença militar nos países da América Latina, uma mudança de postura geopolítica norte-americana. Anteriormente, a América Latina já era entendida como parte do Espaço Vital dos Estados Unidos, mas os assuntos deste subcontinente não constituíam prioridade na política norte-americana. Hoje, parece haver uma preparação para possibilitar e facilitar uma atuação mais preempatória na

<sup>6</sup> Podem ser classificadas como aeronaves pequenas os F-16; como aeronaves médias, os P-3 e E-2; e como grandes, os E-3 AWACS.

região. A dependência econômica dos países andinos se soma hoje a uma crescente dependência militar. O equilíbrio de forças entre os diversos países pode ser alterado segundo as circunstâncias do interesse norte-americano. Os governos dos países que se submetem às orientações estadunidenses e abrem mão de parte de sua soberania recebem apoios financeiros, materiais, tecnológicos e, mesmo, tropas norte-americanas.

## **O TRANSBORDAMENTO DA VIOLÊNCIA**

O conflito interno colombiano caracteriza-se pelo envolvimento de diversos atores com ideologias e interesses particulares e, também, pela violência com que eles disputam o poder. As forças da guerrilha de esquerda e os paramilitares de direita são responsabilizados por inúmeras ações ilegais, como extorsões, seqüestros, assassinatos, recrutamento forçado, sabotagens e o uso de minas terrestres antipessoal.

As forças subversivas dividem-se entre diversos grupos, sendo os mais importantes as FARC-EP e o ELN. O primeiro grupo citado dispõe, hoje, de cerca de 18.000 membros e opera em cerca de 60% do território colombiano. Segundo estimativa das Forças Armadas Colombianas, as FARC-EP movimentam entre US\$ 200 a US\$ 400 milhões, por ano, para financiar suas operações, sendo que metade destes recursos seria proveniente do narcotráfico. A figura 1 do Anexo “B” apresenta a zona de atividade das FARC-EP (7). Pode-se perceber a presença das FARC-EP na fronteira com o Equador, Peru, Panamá, Venezuela e próximo ao Brasil, na localidade colombiana de Mitu.

Estima-se que o ELN conta com cerca de 3.500 membros. Sua fonte de financiamento baseia-se em seqüestros e extorsões. A figura 2 do Anexo “B” apresenta a zona de atividade do ELN, onde se percebe sua presença junto à fronteira com a Venezuela.

Além das forças governistas, as forças subversivas são combatidas pelos grupos paramilitares de direita, sendo a AUC o mais importante deles. Esta conta com cerca de 8.000 membros e financia suas atividades de maneira semelhante aos grupos guerrilheiros, inclusive por meio de seqüestros e tráfico de drogas. A figura 3 do Anexo “B” apresenta a zona de atividade da AUC.

Com a intensificação dos conflitos, as forças guerrilheiras cruzam as fronteiras para escapar à ação de seus perseguidores. Desta maneira, desengajam de um combate desfavorável e conseguem tempo para se reorganizar, buscar apoio logístico, descansar e planejar ações futuras.

No Panamá, guerrilheiros colombianos atuam na região de Darién, habitada por indígenas. Em sua perseguição, forças da AUC também adentram território panamenho, já tendo havido combates e assassinatos de civis. No

Peru, as FARC-EP estão presentes na instrução dos grupos subversivos locais, como o “*Sendero Luminoso*” (40). Além das atividades dos guerrilheiros colombianos em seu território, o Equador tem sido pressionado pelo governo colombiano a permitir que a Base Aérea de Manta seja usada por militares colombianos, nas ações contra os grupos rebeldes (16).

A fronteira brasileira com a Colômbia ainda é relativamente tranqüila, mas já houve fatos que chamam a atenção para aquela área. Há relatos de recrutamento forçado de indígenas brasileiros pelas FARC-EP (40) e, em duas ocasiões, o Exército Brasileiro (EB) teve contato com guerrilheiros: uma em 1991, no Rio Traíra, e outra em 2002, nas proximidades do Pelotão Especial de Fronteira (PEF) de Vila Bitencourt.

A Venezuela talvez seja o país mais afetado pelo transbordamento da violência. Seu Presidente, Hugo Chávez, tem sido responsabilizado pela imprensa por apoiar veladamente os movimentos guerrilheiros colombianos e de perseguir os integrantes das forças paramilitares da AUC, quando adentram território venezuelano. As FARC-EP fizeram da fronteira entre a Colômbia e a Venezuela um objetivo militar, após o governo colombiano desconsiderar a zona anteriormente acordada como desmilitarizada, ao sul do país. Desde então, estariam usando o território venezuelano como anteriormente usavam o “*despeje*”: como uma área de refúgio e preparação de ataques. Na impossibilidade de o Exército Colombiano adentrar o território venezuelano para dar combate às FARC-EP, os paramilitares da AUC estariam ultrapassando a fronteira, com essa finalidade. Em 28 de março de 2003, segundo refugiados colombianos, aeronaves militares venezuelanas bombardearam posições ocupadas por paramilitares colombianos, nos dois lados da fronteira. O ataque teria sido uma resposta a uma série de ações dos paramilitares colombianos, dentro da Venezuela (41).

Os fatos demonstram que os movimentos dos guerrilheiros, particularmente das FARC, já não mais respeitam as fronteiras com os países vizinhos. O transbordamento da violência já é uma realidade.

Não há motivos para crer que a paz entre os diversos atores esteja próxima. Observa-se, presentemente, a radicalização do conflito. O atual Presidente colombiano foi eleito com uma plataforma política que não privilegiava as iniciativas para a paz. Seu pai foi assassinado pelas FARC-EP. A mais recente operação militar do Exército Colombiano contra as FARC-EP, denominada Plano Patriota, tem como propósito enfraquecer as forças rebeldes e retomar territórios.

Os Estados Unidos, parceiro do governo colombiano nos Planos Colômbia e Patriota, classifica as FARC-EP, ELN e AUC como organizações terroristas (19). Tal fato torna improvável o apoio norte-americano a possíveis iniciativas do governo colombiano em negociar a paz com os grupos guerrilheiros e paramilitares.

## A QUESTÃO DOS REFUGIADOS

A violência entre os grupos armados que disputam o poder na Colômbia também afeta a população civil. As forças de esquerda utilizam-se do terror para intimidar, realizando atentados, eliminação de autoridades locais, seqüestros e recrutamento forçado. De maneira semelhante, a AUC utiliza métodos violentos para coagir e, até mesmo, eliminar aqueles que de alguma maneira apóiam a causa subversiva. Organizações Internacionais de Direitos Humanos acusam os militares colombianos de tolerância e mesmo cumplicidade com a AUC. Segundo relatório produzido em 2001, pela Comissão de Direitos Humanos da ONU, há um contraste entre o discurso das autoridades governamentais em relação ao combate aos grupos paramilitares e suas ações, nesse sentido (27).

A violência tem como consequência o abandono de lares, das terras e das comunidades por aqueles que são vítimas ou se sentem ameaçados. Também a pulverização das lavouras ilegais com herbicidas e a existência de minas terrestres antipessoais plantadas nas áreas rurais são fatores motivadores para tal fenômeno (15).

Os movimentos populacionais internos na Colômbia, em consequência do conflito, são um problema social da maior relevância. Hoje, a Colômbia apresenta o terceiro maior número de pessoas desalojadas<sup>7</sup>, atrás apenas do Congo e do Sudão (17). Já há mais de um milhão de pessoas registradas pelo governo colombiano nessa situação, sendo que organizações não-governamentais estimam esse número em quase três milhões (35). A figura 4 do Anexo “B” permite visualizar as áreas afetadas pelos movimentos populacionais internos, na Colômbia (36).

Além dos fluxos migratórios internos, tem havido também a tentativa de procurar, em outros países, a paz necessária à sobrevivência. Fluxos migratórios acontecem, principalmente, para o Equador, Venezuela, Panamá e Costa Rica. A partir de fevereiro de 2002, quando as negociações de paz entre o governo e as FARC-EP foram interrompidas e os combates reiniciaram com vigor, o fluxo migratório acelerou. As áreas próximas à fronteira colombiana com o Equador e a Venezuela foram as mais afetadas. Estima-se que cerca de quarenta mil colombianos estejam hoje nessa situação (31). A figura 5 do Anexo “B” permite visualizar o fluxo migratório entre a Colômbia e o Equador, a Venezuela e o Panamá (34).

Além dos países fronteiriços, outros têm recebido um contingente populacional colombiano significativo, como a Costa Rica e os Estados Unidos da América. O primeiro recebeu, em 2003, mais de 7.000 colombianos (38). O segundo possui uma política para refugiados que mascara os números de

<sup>7</sup> As pessoas desalojadas são conhecidas na Colômbia como “desplazados.”

imigrantes colombianos. Apesar de haver, na legislação americana, um instrumento apropriado para dar abrigo à situação dos refugiados colombianos, o *Temporary Protected Status* (TPS), este não é aplicado, nesse caso. O TPS foi idealizado como uma medida humanitária para proteger pessoas de desastres naturais ou conflitos armados, mas o governo americano não reconhece ser esse o caso dos colombianos. Frequentemente, colombianos adentram o território americano com vistos de turista e, posteriormente, permanecem como imigrantes ilegais (33).

Dentre os grupos étnicos que formam a população colombiana, os negros e os indígenas são os mais vulneráveis e afetados (14). Segundo dados da Organização Nacional Indígena da Colômbia (ONIC), todos os grupos indígenas foram afetados pelo conflito, tendo sido forçados a abandonar suas terras ou ameaçados para assim fazê-lo (37).

O Brasil, até então, não foi afetado por movimentos migratórios colombianos. Em parte, isso se deve porque os principais focos de conflito estão longe da nossa fronteira, e também porque os departamentos colombianos fronteiriços ao Brasil (Amazonas, Vaupés e Guainia) são relativamente menos povoados. Não podemos, entretanto, supor estarmos livres de futuros fluxos migratórios. Uma possibilidade nesse sentido é a migração de comunidades indígenas colombianas, principalmente aquelas de mesma etnia e cultura que as de grupos indígenas brasileiros, como os Ticuna. Na fronteira, existem laços familiares entre indígenas dos dois países, além dos laços culturais. Outra possibilidade de o nosso país se ver envolvido na questão dos refugiados colombianos seria uma possível pressão da ONU sobre os países fronteiriços à Colômbia, para uma ajuda efetiva à questão humanitária.

### **O PERIGO DE O NARCOTRÁFICO SE INTENSIFICAR NOS PAÍSES VIZINHOS À COLÔMBIA**

Duas iniciativas semelhantes ao Plano Colômbia, postas em prática no Peru e na Bolívia, tiveram bons resultados, sob o enfoque da diminuição de drogas ilegais. Nesses países, a produção de coca vem caindo anualmente. Em 1996, havia um total de 142.500 hectares cultivados. Em 2000, o total foi de 48.800 hectares (18). Paralelamente à diminuição da produção no Peru e na Bolívia, houve o aumento da produção na Colômbia até o ano de 2000. Esse fenômeno ficou conhecido como “Efeito Balão”, isto é, o sucesso da erradicação das lavouras de coca na Bolívia e no Peru levou ao crescimento das áreas cultivadas na Colômbia. Em 1996, havia 67.200 hectares cultivados. Em 2000, o total subiu para 163.000 hectares. A partir daquele ano, a área cultivada com coca começa a diminuir. O gráfico 3 do Anexo “A” apresenta a evolução das áreas cultivadas com coca, no Peru, Colômbia e Bolívia, no período de 1989 a 2002 (39).

Recentemente, a Colômbia tornou-se o maior fornecedor de heroína para os Estados Unidos, sendo a produção da papoula, a matéria-prima da heroína, realizada nas regiões mais remotas e altas dos Andes (28:74). Com o advento do Plano Colômbia, o cultivo de papoula para a produção de heroína também diminuiu. No ano de 2001, estima-se que havia 6.100 hectares cultivados. Em 2002, o total estimado foi de 4.200 hectares.

A produção de drogas é apenas uma parte do problema mundial relacionado ao narcotráfico. Talvez o aspecto mais importante não seja a produção dessas drogas, mas sim a demanda por essa produção. Nesse caso, a solução não está nos países produtores, mas nos grandes mercados consumidores: Estados Unidos e Europa. O presidente norte-americano reconhece que a maneira mais efetiva para reduzir o suprimento de drogas para os Estados Unidos é reduzir a demanda interna por essas drogas (23). Apesar desse reconhecimento, a estratégia de controle de drogas norte-americana enfatiza a eliminação da produção na sua fonte, a interdição do transporte da droga e a perseguição aos narcotraficantes.

Caso os cartéis colombianos de drogas sejam impedidos de continuar sua produção na Colômbia, é possível que eles procurem outros lugares para isso ou, que haja a internacionalização do processo produtivo. As produções de folhas de coca e de papoula poderiam ser realizadas em plantações menores, em áreas de difícil acesso na Colômbia, na Bolívia e no Peru, e o refino e o processamento da droga poderiam ser realizados em outros países. O Brasil, por ser um território imenso, com enormes regiões de difícil acesso e com fraca presença humana, por não controlar rigidamente a produção e o comércio de insumos necessários ao refino da cocaína<sup>8</sup>, e pela permeabilidade de sua fronteira norte, torna-se interessante para os narcotraficantes. A pasta de coca poderia ser transportada por via aérea ou fluvial para laboratórios dentro do território brasileiro. Apesar de as principais áreas de cultivo de coca em território colombiano estarem em departamentos não contíguos à fronteira brasileira, alguns dos rios que banham essas áreas penetram profundamente em território brasileiro, como o rio Putumayo, o Caquetá e o Vaupés<sup>9</sup>. A figura 6 do Anexo “B” apresenta o mapa da Colômbia com a plotagem das áreas de cultivo de coca, observadas no ano de 2002 (39).

Existem diversas espécies de coca, mas apenas algumas delas se prestam como matéria-prima para a produção de cocaína, por conterem o alcalóide desta droga. As espécies e variedades com potencial para uma boa produtividade de cocaína são encontradas na Colômbia, na Bolívia e no Peru. A coca produzida nas regiões mais altas dos Andes contém maior quantidade do alcalóide da cocaína do que a coca produzida em terrenos mais baixos. A

<sup>8</sup> São insumos utilizados no processo de produção de cocaína: querosene, carbonato de sódio, ácido sulfúrico, ácido clorídrico, permanganato de potássio, amônia, acetona, éter, entre outros.

<sup>9</sup> O rio Putumayo, ao entrar no Brasil, passa a ser conhecido como rio Içá; o rio Caquetá corresponde ao Japurá, no Brasil; e o Vaupés é o rio Uaupés, no lado brasileiro. Este último é um dos afluentes do rio Negro.

variedade Ipadu, encontrada no nordeste do Peru, no sul da Colômbia e no oeste do Brasil, é primariamente cultivada por indígenas para seu próprio consumo, e possui baixa produtividade, por não possuir uma grande concentração do alcalóide da cocaína (20). Podemos daí depreender ser improvável que a região da selva amazônica brasileira se preste à produção de folhas de coca, na quantidade necessária à demanda dos narcotraficantes internacionais.

O esforço principal de fiscalização na nossa fronteira contra ilícitos transnacionais, particularmente o narcotráfico, cabe à Polícia Federal. Devido aos recursos financeiros e humanos escassos, a tarefa de fiscalizar a extensa e sensível fronteira com a Colômbia é grandemente dificultada. Apenas cerca de 150 policiais federais guarnecem, em sistema de rodízio, os 10 Postos de Controle de Fronteiras (Cofrons), ao longo dos 1.644 quilômetros da fronteira colombiana (2). No ano de 2004, houve uma greve de policiais federais, em campanha salarial. Durante os 61 dias de greve, não ocorreram apreensões de drogas na fronteira colombiana e adjacências. Nenhuma fiscalização foi realizada nesse período (1).

Seria temerário afirmar que nosso território é impermeável ao transporte da droga, de seus locais de produção em direção aos seus mercados consumidores. A presença do Estado na região da fronteira norte ainda é escassa e a natureza dificulta a tarefa de fiscalização contra os ilícitos transnacionais. O sucesso do Plano Colômbia pode significar a busca pelos narcotraficantes de novas áreas para a produção da matéria-prima e o processamento da droga. Apesar de ser improvável que a Floresta Amazônica brasileira se preste como área produtora de coca, nosso território não está livre da possibilidade de os narcotraficantes montarem laboratórios, para o processamento da cocaína, e bases de apoio logístico.

## CONCLUSÃO

O Plano Colômbia parece constituir um instrumento da estratégia norte-americana para favorecer seus interesses na América Latina, particularmente nas Regiões Amazônica e Andina. Esses interesses seriam: promover a disseminação de instituições democráticas, o incremento do comércio e de oportunidades de investimento para os empresários e trabalhadores norte-americanos e a redução da produção de narcóticos e do narcotráfico, que ameaçam a sociedade estadunidense.

Percebe-se, a partir do incremento da presença militar nos países da América Latina, uma mudança de postura geopolítica norte-americana. Hoje, parece haver uma preparação para uma atuação mais peremptória, na região.

Os fatos demonstram que os movimentos dos guerrilheiros, particularmente das FARC-EP, já não mais respeitam as fronteiras com os

países vizinhos. O transbordamento da violência já é uma realidade. O fato de os Estados Unidos classificarem as FARC-EP, ELN e AUC como organizações terroristas torna improvável o apoio norte-americano a possíveis iniciativas do governo colombiano em negociar a paz com os grupos guerrilheiros e paramilitares.

O território brasileiro, apesar de até o momento não ter recebido refugiados colombianos, pode vir a sê-lo, no futuro. Uma possibilidade nesse sentido é a migração de comunidades indígenas colombianas, principalmente aquelas de mesma etnia e cultura que as de grupos indígenas brasileiros.

Apesar de ser improvável que a Floresta Amazônica brasileira se preste como área produtora de coca, uma vez que a variedade Ipadu possui baixa produtividade, nosso território não está livre da possibilidade de os narcotraficantes montarem laboratórios para o processamento da cocaína, e bases de apoio logístico.

## REFERÊNCIAS

1. BRASIL, Kátia. Falta de agentes prejudica ação na fronteira com a Colômbia. **Agência Folha**, Tabatinga, 10 jun. 2004. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/folha/brasil/ult96u61572.shtml>>. Acesso em: 27 jun. 2004.
2. \_\_\_\_\_. Greve leva PF a desativar fiscalização em fronteiras. **Agência Folha**, Manaus, 28 abr. 2004. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/folha/brasil/ult96u60410.shtml>>. Acesso em: 27 jun. 2004.
3. CENTER FOR INTERNATIONAL POLICY. **Bolívia**. Disponível em: <<http://www.ciponline.org/facts/bo.htm>>. Acesso em: 11 jul. 2004.
4. \_\_\_\_\_. **Counter-Drug Radar Sites**. Disponível em: <<http://www.ciponline.org/facts/radar.htm>>. Acesso em: 3 jul. 2004.
5. \_\_\_\_\_. **Ecuador**. Disponível em: <<http://www.ciponline.org/facts/ec.htm>>. Acesso em: 11 jul. 2004.
6. \_\_\_\_\_. **Forward Operating Locations**. Disponível em: <<http://www.ciponline.org/facts/fol.htm>>. Acesso em 21 jun. 2004.
7. \_\_\_\_\_. **Information about the combatants**. Disponível em: <<http://www.ciponline.org/colombia/infocombat.htm>>. Acesso em: 13 jul. 2004.
8. \_\_\_\_\_. **Peru**. Disponível em <http://www.ciponline.org/facts/pe.htm>. Acesso em: 11 jul. 2004.
9. \_\_\_\_\_. **U.S. Aid to Colombia Since 1997: Summary Tables**. Disponível em: <<http://www.ciponline.org/colombia/aidtable.htm>>. Acesso em: 21 jun. 2004.
10. \_\_\_\_\_. **U.S. Security and Economic Assistance to the Western Hemisphere: By Country**. Disponível em: <<http://www.ciponline.org/facts/country.htm>>. Acesso em: 11 jul. 2004.
11. \_\_\_\_\_. **U.S. Southern Command**. Disponível em: <<http://www.ciponline.org/facts/dodsc.htm>>. Acesso em: 03 jul. 2004.
12. COLÔMBIA. Ministério de Defesa Nacional. **Que es Plan Colômbia?** Disponível em: <<http://www.mindefensa.gov.co/>>. Acesso em: 21 jun. 2004.

13. \_\_\_\_\_. Ministério de Defesa Nacional. **Solución Política Negociada al Conflicto**. Disponível em: <<http://www.mindefensa.gov.co/>>. Acesso em: 21 jun. 2004.
14. COLOMBIA: Outgoing UN official highlights “scourge” of displacement. **BBC Monitoring International Reports**, 24 mar. 2002. Disponível em: <<http://www.unhcr.ch/cgi-bin/texis/vtx/print?tbl=NEWS&id=3c9ef07e0>>. Acesso em: 20 jun. 2004.
15. COLOMBIA’S internal refugees burgeoning. **EFE News Services**, Bogotá, 28 abr. 2003. Disponível em: <<http://www.unhcr.ch/cgi-bin/texis/vtx/print?tbl=NEWS&id=3eae4f588>>. Acesso em: 20 jun. 2004.
16. COLOMBIAN president-elect calls on Ecuador to seal common border. **EFE News Service**, Quito, 28 mai. 2002 . Disponível em: <<http://www.unhcr.ch/cgi-bin/texis/vtx/print?tbl=NEWS&id=3cf495864>>. Acesso em: 13 jun. 2004.
17. DRUG-fuelled war in Colombia has created worst humanitarian crisis in Western hemisphere. **APWorldstream**, 10 mai. 2004 . Disponível em: <<http://www.unhcr.ch/cgi-bin/texis/vtx/print?tbl=NEWS&id=40a08d404>>. Acesso em: 20 jun. 2004.
18. ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA. Bureau of Western Hemisphere Affairs. **Counternarcotics Efforts in the Andean Region**. Disponível em: <<http://www.state.gov/p/wha/rls/fs/2001/1654.htm>>. Acesso em 21 jun. 2004.
19. \_\_\_\_\_. Department of State. **Fact Sheet: Secretary of State designates Foreign Terrorist Organizations (FTO’s)**. Disponível em: <<http://www.state.gov/r/pa/prs/ps/2001/5265.htm>>. Acesso em 23 jul. 2004.
20. \_\_\_\_\_. Drug Enforcement Administration. **Coca Cultivation and Cocaine Processing: an overview**. Disponível em: <<http://www.druglibrary.org/schaffer/GovPubs/cocccp.htm>>. Acesso em: 6 jun. 2004.
21. \_\_\_\_\_. Office of National Drug Control Policy. **Forward Operating Locations**. Disponível em: <<http://www.whitehousedrugpolicy.gov/publications/international/factsht/operating.html>> . Acesso em: 21 jun. 2004.

22. EVO Morales/Lider Del Movimiento al Socialismo de Bolivia. **El País**, Madri, 10 fev 2004.
23. GROSSMAN, M. **U.S. Support for Plan Colombia**. Disponível em : <<http://www.state.gov/p/wha/rls/rm/2001/august/4798.htm>> . Acesso em: 21 jun. 2004.
24. HOLLANDA, Bernardo Augusto Cunha de. **Incremento da presença dos EUA nos Países Amazônicos – Repercussões para o Brasil**. 2003. Monografia - Curso de Política e Estratégia Marítima, Escola de Guerra Naval, Rio de Janeiro, 2003.
25. INSTITUTO DE ESTUDOS SOCIOECONÔMICOS. **Amazônia: Plano Colômbia: perspectivas do parlamento Brasileiro**. Brasília, 2002.
26. ISACSON, Adam. **Memorandum**. Disponível em:<<http://www.ciponline.org>>. Acesso em 03 jul 2004.
27. KOTLER, Jared. Colombia's human rights crisis deepening, U.N. rights chief says. **Associated Press**, 19 mar. 2002. Disponível em: <<http://www.unhcr.ch/cgi-bin/texis/vtx/print?tbl=NEWS&id=3c9859974>>. Acesso em: 20 jun. 2004.
28. LEECH, Garry. M. **Killing Peace – Colombia's Conflict and the Failure of U.S. Intervention**. New York: Information Network of the Americas (INOTA), 2002.
29. MACK, J. **Plan Colombia and the Andean Regional Initiative Testimony Before the House International Relations Committee on the Western Hemisphere**. Disponível em: <[http://www.state.gov/g/inl/rls/rm/2001/jun\\_aug/3847.htm](http://www.state.gov/g/inl/rls/rm/2001/jun_aug/3847.htm)> . Acesso em: 21 jun. 2004.
30. MAISONNAVE, Fabiano. Governo da Colômbia lança megaofensiva contra as Farc. **Folha de São Paulo**, 02 mai. 2004. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/folha/mundo/ult94u72203.shtml>> . Acesso em 26 jun. 2004.
31. MILLIONS of Colombians caught in one of worst humanitarian crises – UN. **Agence France-Presse**, 4 fev. 2004 . Disponível em: <<http://www.unhcr.ch/cgi-bin/texis/vtx/print?tbl=NEWS&id=40224cc64>> . Acesso em: 20 jun. 2004.

32. SALAZAR, Robinson. La Remilitarizacion de America Latina. **Forum Social Pan-amazônico**, 22 abr. 2003. Disponível em: <<http://www.fspanamazonico.com.br/pagina/artigos19.htm>>. Acesso em: 07 jun. 2004.
33. THOUSANDS of Colombians continue exodus to U.S. **EFE News service**, Washington, 8 mar. 2002. Disponível em: <<http://www.unhcr.ch/cgi-bin/texis/vtx/print?tbl=NEWS&id=3c8c7a8712>>. Acesso em: 20 jun. 2004.
34. UNITED NATIONS HIGH COMMISSIONER FOR REFUGEES. **Colombia Situation Map**. Disponível em: <<http://www.unhcr.ch/cgi-bin/texis/vtx/home/+MwwBmxejrNpwwwwwnwwwwwwhAFqo20IOE2glTfqt5nwGqrAFqo20IOE2glcFqogcdMxowDzmAwwwwwwww>>. Acesso em: 23 jul. 2004.
35. \_\_\_\_\_. **Colombia UNHCR's Protection and Assistance Programme for IDPs and Refugees – March 2004**. Disponível em: <<http://www.unhcr.ch/cgi-bin/texis/vtx/home/NwwBmelGFOewxwwwnwwwwwwhFqnN0bItFqnDni5AFqnN0bIcFqogcdMxowDzmxwwwwww/.opendoc.pdf>>. Acesso em: 20 jun. 2004.
36. \_\_\_\_\_. **Colombia: areas of internal displacement**, jun. 2000. Disponível em: <[http://www.unhcr.ch/cgi-bin/texis/vtx/home/+swwBmme\\_EudwwwwwwnwwwwwwhFqhT0yfEtFqnp1xcAFqhT0yfEcFqogcdMxowDzmxwwwwww/.opendoc.pdf](http://www.unhcr.ch/cgi-bin/texis/vtx/home/+swwBmme_EudwwwwwwnwwwwwwhFqhT0yfEtFqnp1xcAFqhT0yfEcFqogcdMxowDzmxwwwwww/.opendoc.pdf)>. Acesso em: 23 jul. 2004.
37. \_\_\_\_\_. **Colombia: UNHCR's concerns for indigenous peoples**, 8 ago. 2003. Disponível em: <<http://www.unhcr.ch/cgi-bin/texis/vtx/print?tbl=NEWS&id=3f3378c56>>. Acesso em: 20 jun. 2004.
38. \_\_\_\_\_. **Colombian Refugees in Costa Rica**. Disponível em: <<http://www.unhcr.ch/cgi-bin/texis/vtx/home/+qwwBmperLspwwwnwwwwwwhFqnN0bItFqnDni5AFqnN0bIcFqogcdMxowMzmeQxwwwwwwDzmxwwwwww/.opendoc.pdf>>. Acesso em: 20 jun. 2004.

39. UNITED NATIONS OFFICE ON DRUGS AND CRIME. **Colombia- Coca Survey for December 2002 & Semi-Annual Estimate for July 2003.** Disponível em: <[http://www.unodc.org/pdf/colombia/colombia\\_coca\\_report\\_2003-09-25.pdf](http://www.unodc.org/pdf/colombia/colombia_coca_report_2003-09-25.pdf)>. Acesso em: 27 jun. 2004.
40. URIBE, Jorge Alberto. Como derrotar o narcoterror. **Folha de São Paulo**, 21 fev. 2004. Disponível em: <<http://www.exercito.gov.br/05Notici/Namidia/impnot/2004/02fev/comderro.htm>>. Acesso em 23 jul. 2004.
41. WILSON, Scott. Venezuela Becomes Embroiled in Colombian War. **Washington Post Foreign Service**, La Gabarra, 10 abr. 2003. Disponível em: <<http://www.washingtonpost.com/ac2/wp-dyn?pagename=article&contentId=A1174-2003Apr9&notFound=true>>. Acesso em: 31 mai. 2004.



**ANEXO A**

**GRÁFICOS**

Gráfico 1: a ajuda financeira norte-americana à Colômbia, no período de 1997 a 2005.

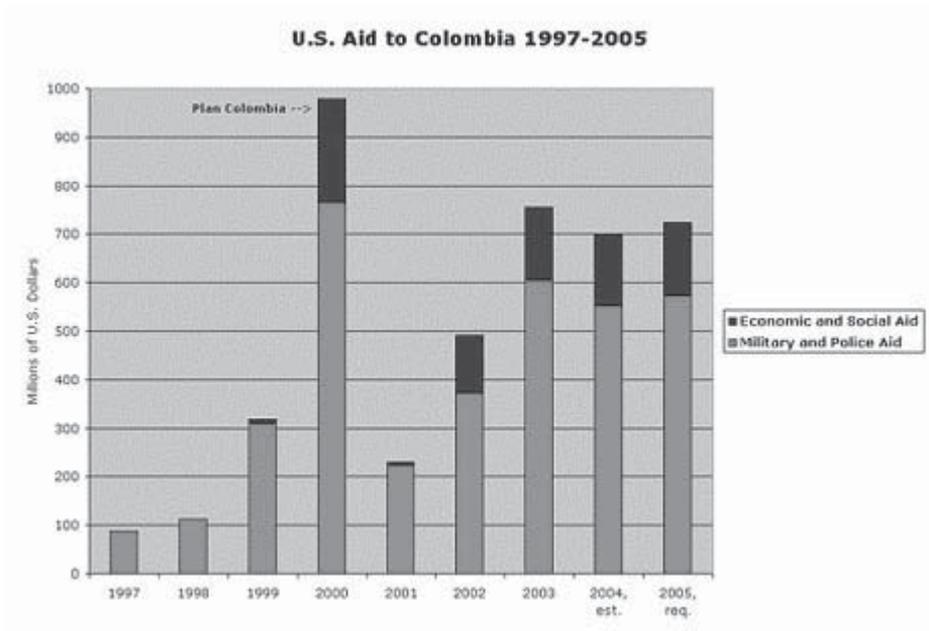


Gráfico 2: o crescimento do número de militares e funcionários civis norte-americanos na Colômbia, entre novembro de 2001 e maio de 2003.

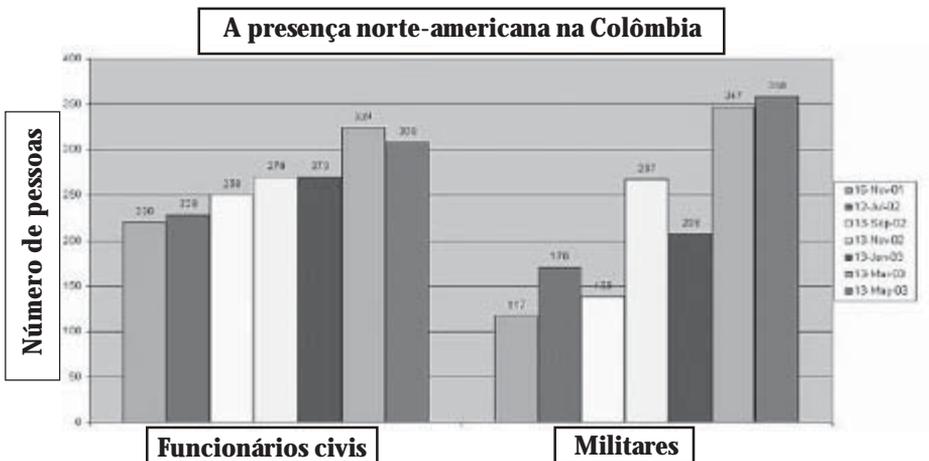
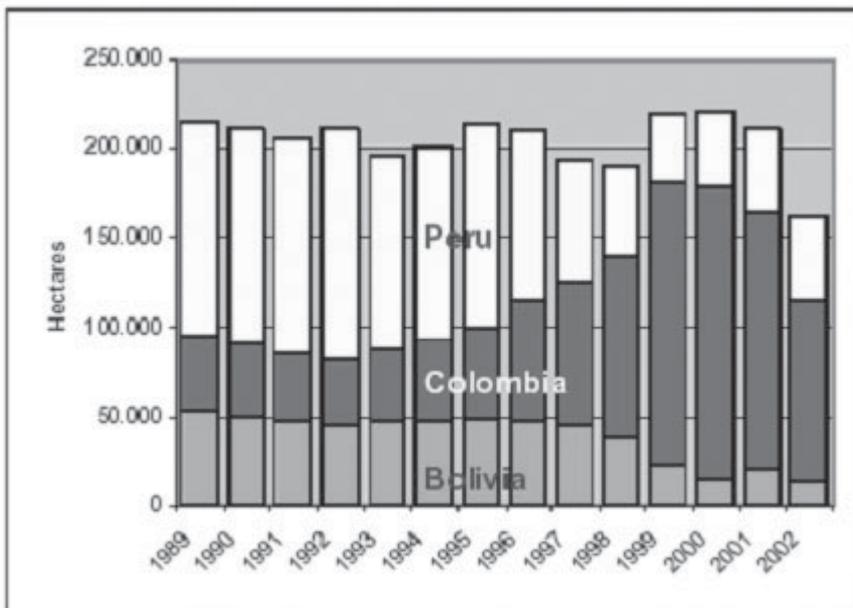


Gráfico 3: evolução das áreas cultivadas com coca no Peru, Colômbia e Bolívia, no período de 1989 a 2002.



Source: UNODC, Global Trends 2003

ANEXO B

FIGURAS

Figura 1: zona de atividade das FARC-EP



Figura 2: zona de atividade do ELN



Figura 3: zona de atividade da AUC



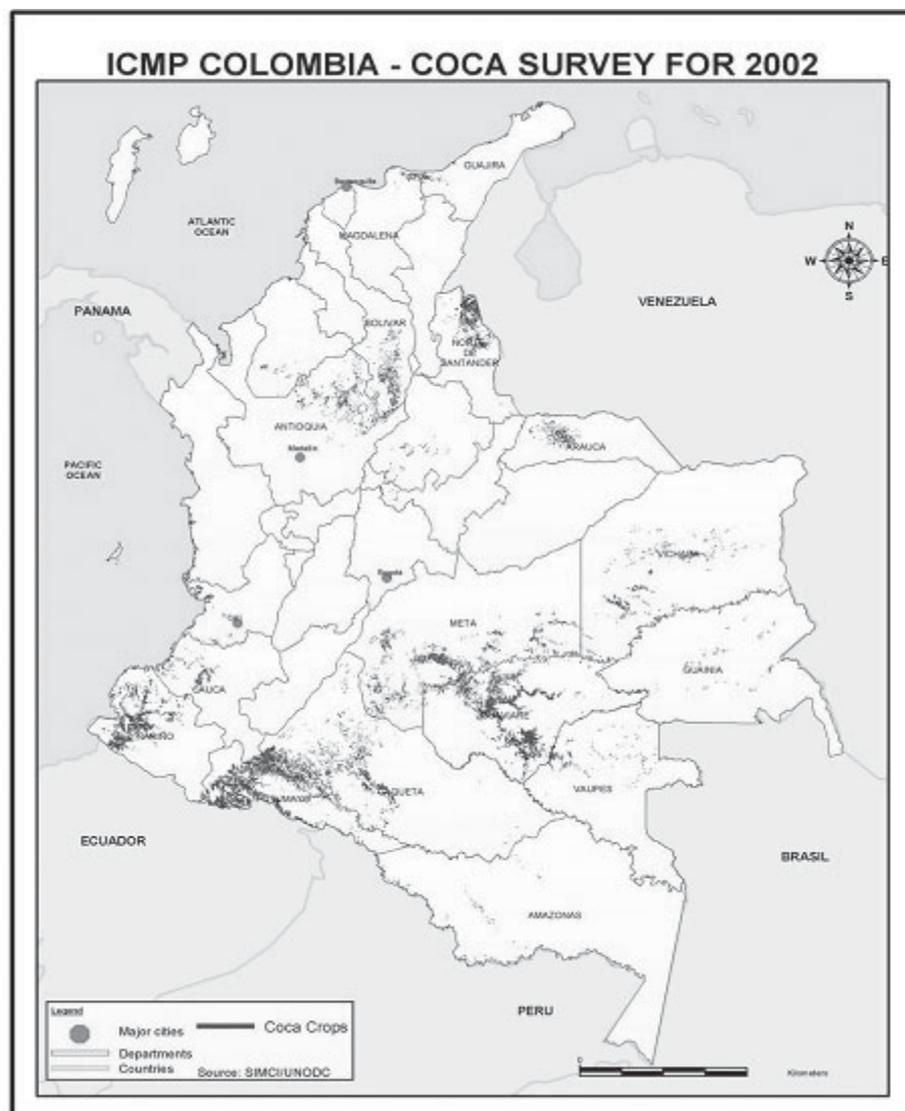
Figura 4: áreas afetadas pelos movimentos populacionais internos, na Colômbia



Figura 5: fluxo migratório entre a Colômbia e o Equador, a Venezuela e o Panamá



Figura 6: áreas de cultivo de coca, observadas em 2002.



**ENSAIO**

**OS CRIMES DE GUERRA APÓS A RATIFICAÇÃO BRASILEIRA  
DO ESTATUTO DE ROMA**

**CF (IM) LUIZ ROBERTO BASSO**

## INTRODUÇÃO

Este trabalho objetiva a apresentação de uma análise dos reflexos do Estatuto de Roma sobre o Código Penal Militar (CPM) brasileiro, com foco nos crimes de guerra, identificando os pontos de interferência ou de vacância e possíveis sugestões para saná-los.

Para tal, proceder-se-á, inicialmente, ao estudo dos artigos do CPM que regulam os crimes militares em tempo de guerra, com ênfase nas situações em que tais normas são aplicadas.

Posteriormente, o Estatuto de Roma será objeto de análise, sendo abordados alguns aspectos da criação do Tribunal Penal Internacional (TPI), os crimes de guerra por ele regulamentados e o princípio da complementaridade, a fim de que sejam verificados os requisitos que determinam a admissibilidade de um caso naquele tribunal e sua suficiência em afastar os riscos de ingerências contrárias à soberania dos Estados.

Por fim, com base no estudo comparativo entre o Estatuto de Roma e o ordenamento jurídico brasileiro, serão tratadas as questões relacionadas à harmonia entre eles, de modo a demonstrar a necessidade de ações futuras por parte dos poderes nacionais, visando ao adequado exercício da jurisdição, tanto pelo Estado brasileiro como pelo TPI, e, em consequência, possibilitar a plena cooperação entre ambos.

### DOS CRIMES DE GUERRA PREVISTOS NO CÓDIGO PENAL MILITAR BRASILEIRO

O Decreto-Lei nº 1.001, de 21 de outubro de 1969, que instituiu o CPM, traz, em seu Livro II, os crimes militares em tempo de guerra. Deve-se atentar para o fato de que esse rol de crimes especiais não é exaustivo, de acordo com o entendimento do art. 10 da norma penal castrense:

Art. 10. Consideram-se crimes militares, em tempo de guerra:

I - os especialmente previstos neste Código para o tempo de guerra;

II - os crimes militares previstos para o tempo de paz;

III - os crimes previstos neste Código, embora também o sejam com igual definição na lei penal comum ou especial, quando praticados, qualquer que seja o agente:

a) em território nacional, ou estrangeiro, militarmente ocupado;

b) em qualquer lugar, se comprometem ou podem

comprometer a preparação, a eficiência ou as operações militares ou, de qualquer outra forma, atentam contra a segurança externa do País ou podem expô-la a perigo;  
 IV - os crimes definidos na lei penal comum ou especial, embora não previstos neste Código, quando praticados em zona de efetivas operações militares ou em território estrangeiro, militarmente ocupado (2).

Por ocasião da elaboração do CPM, o mundo encontrava-se sob forte influência da intensa competição ideológica entre os vários atores adeptos do capitalismo e do comunismo, o que trouxe novas modalidades de conflitos internacionais diferentes da guerra clássica, devidamente precedida de declaração. Apesar disso, o texto normativo considerou que, dentre os elementos que caracterizam os crimes militares em tempo de guerra, tem papel relevante a situação de beligerância vigente no país, em função da qual pode ser afastada a tipicidade da ação delituosa. Portanto, é essencial que a ação seja empreendida em tempo de guerra, assim definido no CPM:

Art. 15. O tempo de guerra, para os efeitos da aplicação da lei penal militar, começa com a declaração ou o reconhecimento do estado de guerra, ou com o decreto de mobilização se nele estiver compreendido aquele reconhecimento; e termina quando ordenada a cessação das hostilidades (2).

O legislador pátrio preocupou-se em tipificar como crime militar em tempo de guerra, de modo especial, as ações ligadas ao favorecimento ao inimigo<sup>1</sup>; à hostilidade e à ordem arbitrária<sup>2</sup>; ao rapto e à violência carnal<sup>3</sup>; e aquelas contrárias à pessoa<sup>4</sup> e ao patrimônio<sup>5</sup>.

Entretanto, pelos resultados deste trabalho, observa-se que os assuntos ligados ao favorecimento ao inimigo demandaram uma atenção diferenciada, com a normatização da traição, da espionagem, do motim e da revolta; do incitamento, do abandono de posto, da deserção e da falta de apresentação; e da libertação, evasão e amotinamento de prisioneiros, dentre outros. A alguns destes tipos penais foi atribuída extrema gravidade e repúdio, havendo, inclusive, penas cominadas que prevêm a morte por fuzilamento (2).

A competência para o julgamento dos processos referentes aos tipos penais em análise é da Justiça Militar, conforme previsto no Livro V, do Código de Processo Penal Militar, não havendo a possibilidade de ingerência de outras instituições nacionais ou estrangeiras (3).

<sup>1</sup> Arts. 355 a 397, do CPM.

<sup>2</sup> Arts. 398 e 399, do CPM.

<sup>3</sup> Arts. 407 e 408, do CPM.

<sup>4</sup> Arts. 400 a 403, do CPM.

<sup>5</sup> Arts. 404 a 406, do CPM.

Por ser o Direito uma ciência que acompanha a evolução das relações humanas, em todos os seus níveis, há que se considerar a necessidade urgente de alterações na atual legislação penal castrense, a fim de adaptá-la à nova ordem mundial, aos novos organismos internacionais, aos novos tipos de conflitos e, até mesmo, à nova política de inserção do Brasil no cenário mundial. Somente assim haverá o resgate dessa importante norma, permitindo-lhe abranger todas as situações em que o poder militar brasileiro for requerido, afastando a aplicabilidade restritiva do estado de guerra devidamente declarado.

## DOS CRIMES DE GUERRA PREVISTOS NO ESTATUTO DE ROMA

O Estatuto de Roma é resultado de longa construção da sociedade internacional, fundada no sentimento comum de perplexidade frente às barbáries cometidas por indivíduos contra as populações indefesas durante os vários conflitos presenciados em toda a história da humanidade. Apesar da possibilidade da instauração, pelo Conselho de Segurança da Organização das Nações Unidas (ONU), de tribunais *ad hoc* para o julgamento de atrocidades em um determinado evento (como nos casos de Nurembergue, ex-Iugoslávia e Ruanda), o objetivo sempre foi o da criação de um tribunal penal internacional de caráter permanente. Tal iniciativa visava ao afastamento de tribunais de exceção e à garantia da aplicação do Direito penal internacional, com o respeito ao devido processo legal (9:33).

Após intensos debates durante a Conferência de Plenipotenciários das Nações Unidas para o Estabelecimento de um Tribunal Penal Internacional<sup>6</sup>, o texto final do Estatuto foi aprovado, em 17 de julho de 1998, por 120 Estados, sendo que 21 se abstiveram e 7 foram contrários, entre eles, os Estados Unidos da América. O Estatuto de Roma entrou em vigor em 1º de julho de 2002, após as necessárias 60 ratificações depositadas junto à ONU. Atualmente, o TPI conta com 94 Estados-Membros (7).

Devido à diversidade de interesses dos Estados participantes, o Estatuto aprovado contém aspectos positivos e negativos. De acordo com a análise de Maia:

[...] algumas soluções que não parecem ser as mais adequadas ou eficazes: a ausência de definição estatutária para o crime de agressão; a cláusula que permite ao Conselho de Segurança suspender uma investigação ou julgamento por um período de 12 meses, renovável; o dispositivo transitório que permite a não-aceitação da jurisdição do TPI para crimes de guerra, por um período de sete anos; a não-proibição do uso de armas nucleares durante os conflitos armados; entre outros [...]

Dentre os aspectos positivos do Estatuto, ressaltam-se: a jurisdição *ratione materiae*, sobre os crimes de genocídio, crimes de agressão, crimes contra a humanidade e crimes de guerra; a competência automática; o papel autônomo do promotor; a inclusão dos conflitos armados internos; a previsão de que os Estados devem garantir mecanismos para cooperar com o TPI (10:128).

<sup>6</sup> Realizada de 15 de junho a 17 de julho de 1998, em Roma, precedida de reuniões de Comitês Preparatórios de 1996 e de 1997-1998.

O Brasil votou pela aprovação do Estatuto de Roma, assinando-o em 07 de fevereiro de 2000. O Congresso Nacional aprovou-o por meio do Decreto Legislativo nº 112, de 06 de junho de 2002, tendo sido promulgado pelo Decreto nº 4.388, de 25 de setembro de 2002.

Dentre as quatro grandes categorias de crimes previstos no Estatuto (genocídio, contra a humanidade, de guerra e de agressão), o seu art. 8º trata especificamente do objeto de análise deste trabalho, ou seja, dos crimes de guerra. Muitos doutrinadores indicam esse artigo como sendo o que envolveu os mais calorosos debates, o que pode ser explicado por ser esta a categoria de crimes internacionais que já havia suscitado a maior quantidade de documentos internacionais, como podemos observar no levantamento da posição brasileira, efetuado por Japiassú:

O Brasil ratificou os seguintes atos internacionais, cuja violação é reconhecida pela doutrina como caracterizadora de crimes de guerra: Declaração sobre guerra marítima (Paris, 1856); Convenção da Cruz Vermelha (Genebra, 1864); Declaração de São Petersburgo (1868); Convenções de Haia (1899); Declarações de Haia (1899); Convenções de Haia (1907); Protocolo de Genebra (1925); Convenções de Genebra (1929); Protocolo de Londres (1935); Convenções de Genebra (1949) e Protocolos de 1977; Convenções de Haia, de 1954; Convenções sobre proibições ou restrições ao uso de certas armas convencionais (1980) (9:246).

A maioria dos países participantes da referida Conferência de Plenipotenciários não admitia nenhum retrocesso ao estágio já atingido pelo Direito Penal Internacional, objetivo que foi bem defendido, logrando êxito no texto final do Estatuto de Roma. Assim, no parágrafo 2º, do art. 8º, podemos observar, no rol dos crimes previstos, a preocupação explícita em privilegiar as Convenções de Genebra, de 1949, e seus Protocolos, de 1977<sup>7</sup>, com a defesa, por exemplo, das pessoas e bens protegidos, dos prisioneiros de guerra e dos enfermos. Com isso, observamos que estão presentes tipos penais como o homicídio, a tortura, a destruição ou apropriação de bens em larga escala, a deportação das populações civis dos territórios ocupados e a tomada de reféns, entre tantos outros (6).

Outro ponto a ser ressaltado é que o Estatuto não ficou restrito aos conflitos armados de caráter internacional, mas normatizou, inclusive, aqueles de índole não internacional. A fim de não permitir o uso indevido dessa norma internacional, que pudesse vir a ser considerado como violação da soberania do Estado em seus assuntos internos, foram feitas as ressalvas em sua alínea d), do parágrafo 2º, do art. 8º:

<sup>7</sup> Alíneas a e c, do § 2º, do art. 8º, do Estatuto de Roma.

d) A alínea *c*) do parágrafo 2º do presente artigo aplica-se aos conflitos armados que não tenham caráter internacional e, por conseguinte, não se aplica a situações de distúrbio e de tensão internas, tais como motins, atos de violência esporádicos ou isolados ou outros de caráter semelhante (6).

Reforçando ainda as ressalvas acima indicadas, o próprio parágrafo 1º, do citado art. 8º, diz:

§1º. O Tribunal terá competência para julgar os crimes de guerra, em particular, quando cometidos como parte integrante de um plano ou de uma política ou como parte de uma prática em larga escala desse tipo de crimes (6).

Outra área em que é observado grande avanço refere-se à tipificação como crimes de guerra do estupro, da escravidão sexual, da prostituição forçada, da esterilização forçada e de outras formas de violência sexual, demonstrando a vontade dos Estados em proteger, de modo especial, as mulheres (10:92).

OTPI, com sua competência para o julgamento de indivíduos que tenham violado as normas penais de seu Estatuto, é um instrumento legal com a visão humanitária de evitar danos desnecessários àqueles que se encontram em determinado teatro onde esteja em curso um conflito armado, mas sem dele querer ou não estar apto a participar. É um documento que não tem a pretensão de evitar o conflito, mas, tão somente, criar regras mínimas de comportamento para os seus vários atores participantes. Entretanto, traz em seu bojo as deficiências do Direito Internacional, principalmente o fato de que são os Estados, de modo unilateral, que decidem sobre a viabilidade de subordinar-se a determinados deveres internacionais, momento em que consideram essencialmente seus interesses nacionais. Essa espécie de norma internacional apresenta, portanto, vulnerabilidades que se situam na possibilidade de que, a qualquer momento, ela pode ser denunciada por um Estado-Membro, e no fato de que potências militares, políticas ou econômicas podem decidir não ratificá-la, podendo impedir, na prática, o exercício de jurisdição sobre grande parcela de eventos no mundo.

## DO PRINCÍPIO DA COMPLEMENTARIDADE

Dentre as fontes do Direito, encontramos os seus princípios gerais, aplicáveis a todos os seus ramos de conhecimento. Contudo, vários outros princípios são utilizados para dar suporte a determinadas normas específicas. Por isso, a boa prática legislativa direciona os juristas no sentido de explicitar os princípios que os conduziram na elaboração de determinada regra.

O Estatuto de Roma apresenta, em seu capítulo III, os princípios gerais do Direito Penal que pautaram o seu desenvolvimento. Entretanto, ao

tratar das questões relativas à admissibilidade da ação, em seu art. 17, é relacionada uma série de requisitos que utilizam implicitamente os conceitos do princípio da complementaridade. Tal procedimento decorreu das imensas divergências sobre a jurisdição do Tribunal, por envolver receios de interferência na soberania dos Estados, o que resultou em diversos agrupamentos dos participantes em torno de objetivos comuns, conforme observado por Maia:

Os temas discutidos para a constituição do Tribunal eram complexos. Houve, segundo Peixoto<sup>8</sup>, durante as negociações, uma forte polarização entre o P-5 (Estados Unidos da América, França, Rússia, China e Reino Unido), favorável à adoção de um estatuto mais conservador nos moldes do projeto da CDI<sup>9</sup>, e outro grupo chamado *like-minded group*, majoritário, que defendia a ampliação das prerrogativas do Tribunal. Os dispositivos relacionados à jurisdição do TPI foram mais complexos e sensíveis e, por esse motivo, sujeitos a longos debates (10:77).

Como resultado das discordâncias, o Estatuto de Roma determina que o TPI realize uma análise do caso concreto, a fim de decidir sobre a admissibilidade do mesmo. Assim, o Tribunal não poderá exercer sua jurisdição sobre os casos em que os Estados capazes já estiverem realizando as fases de investigação ou do devido processo legal; quando eles já tiverem decidido que não há elementos para a recepção da denúncia; quando o acusado já tiver sido processado penalmente pela conduta a ele imputada (princípio do *ne bis in idem*<sup>10</sup>); ou quando envolver uma conduta em que esteja ausente a necessária gravidade que justifique os esforços de um tribunal internacional (6).

Complementarmente, não devem estar presentes quaisquer indícios de tentativa, por parte do Estado processante, em afastar a responsabilidade do denunciado por sua conduta, ou em beneficiá-lo, seja pelo atraso injustificado no desenvolvimento do processo ou por sua condução sem a observância da devida independência do magistrado. O Estado processante deverá, ainda, apresentar um sistema judiciário em condições de pleno funcionamento, de modo a permitir o perfeito andamento do processo legal (6).

Apesar de tais ressalvas, os Estados que compunham a linha conservadora continuavam a demonstrar insatisfação, representada pelo temor de prejuízo ao pleno exercício de suas soberanias e pela desconfiança de um sistema de jurisdição universal. Foi, então, incluída nova restrição à jurisdição do TPI, de acordo com o art. 124 do seu Estatuto:

<sup>8</sup> A. K. Peixoto. *A erosão da soberania e a teoria das relações internacionais*. Brasília: IPR / UnB, 1997.

<sup>9</sup> Comissão de Direito Internacional, das Organizações das Nações Unidas.

<sup>10</sup> Princípio do Direito Penal, segundo o qual um indivíduo somente pode ser julgado uma única vez por determinada conduta delituosa.

Art. 124. Não obstante o disposto no parágrafo 1º do Artigo 12, um Estado, ao se tornar parte no presente Estatuto, poderá declarar que, durante um período de sete anos contados a partir da data em que o Estatuto entrar em vigor para esse Estado, não aceitará a jurisdição do Tribunal sobre a categoria de crimes referida no Artigo 8º, quando o crime presumivelmente tiver sido cometido por seus nacionais ou em seu território. A declaração prevista no presente artigo poderá ser retirada a todo momento. O disposto no presente artigo será reconsiderado na Conferência de Revisão, a ser convocada em conformidade com o parágrafo 1º do Artigo 123 (6).

Mesmo assim, esses Estados incluíram essa divergência entre suas justificativas para a não aprovação do texto final.

Como observado acima, o Estatuto do TPI adotou medidas para evitar futuros questionamentos dos Estados partícipes quanto ao desrespeito de seus direitos de processar, originalmente, indivíduos que cometam crimes de genocídio, contra a humanidade, de guerra ou de agressão. Apesar dos calorosos debates envolvendo enorme antagonismo nos diversos posicionamentos, a ponto mesmo de promover a discordância com o texto elaborado e o afastamento de partícipes de grande importância nas relações internacionais, o que se verifica na atualidade é que vários desses Estados não possuem ordenamentos jurídicos com a previsão de tipificação penal semelhante ao Estatuto de Roma, impossibilitando-lhes o exercício dos direitos acima citados, permitindo a admissibilidade pelo TPI de todos os casos que venham a ocorrer no futuro. O Brasil está incluído no rol desses Estados, devendo adotar medidas urgentes, a fim de reparar essa situação.

## DA HARMONIA ENTRE O TRIBUNAL PENAL INTERNACIONAL E O ORDENAMENTO JURÍDICO BRASILEIRO

Há duas questões envolvendo o Estatuto do TPI que carecem um maior aprofundamento por parte de nossos juristas, doutrinadores e legisladores, a fim de permitir a sua harmonização com o ordenamento jurídico brasileiro. São eles: o esclarecimento de pontos possivelmente incompatíveis com a Constituição da República Federativa do Brasil, de 1988, e a adaptação das normas penais brasileiras.

Desde a aprovação do Estatuto, durante a Conferência de Plenipotenciários das Nações Unidas para o Estabelecimento de um Tribunal Penal Internacional, alguns juristas brasileiros passaram a dedicar-se ao estudo de tais normas, surgindo, então, posicionamentos divergentes na Doutrina quanto à possibilidade de futura ratificação pelo Brasil. Como o Estatuto prevê a impossibilidade de reservas, devendo o Estado signatário comprometer-se integralmente às regras nele estabelecidas, alguns estudiosos do Direito passaram a defender a tese de que o texto do Estatuto não

respeitava a Lei Maior do Brasil, por prever a possibilidade de aplicação da pena perpétua e a entrega de brasileiros para o julgamento no TPI (8).

O problema da entrega de brasileiros foi rapidamente sanado, já que esse instituto jurídico foi diferenciado da extradição prevista no art. 5º, inciso LI, da Constituição Federal de 1988, o qual determina que “nenhum brasileiro será extraditado, salvo o naturalizado, em caso de crime comum, praticado antes da naturalização, ou de comprovado envolvimento em tráfico ilícito de entorpecentes e de drogas afins, na forma da lei” (4). Sendo o Brasil um Estado signatário do Estatuto de Roma, a Doutrina considerou o TPI como uma extensão, no campo teórico, de sua soberania e jurisdição, como podemos observar no estudo de Japiassú:

[...] a hipótese de entrega de nacional para julgamento pela Corte Criminal Internacional significa a entrega de nacional para julgamento por um tribunal supranacional, do qual o Brasil seria membro. O conceito de extradição diz respeito à entrega de um indivíduo por um Estado a outro. Nesse caso, ocorre a entrega pelo Estado a outro órgão julgador, que se não é nacional, engloba a jurisdição nacional. Assim, não parece haver incompatibilidade entre a vigente Carta Política brasileira e o documento internacional aprovado em Roma, em 1998 (8).

Entretanto, os estudos a respeito da pena perpétua fizeram surgir vários ramos de entendimentos e, por vezes, carecendo de um aprofundamento maior, como podemos observar nas palavras de Ambos<sup>11</sup> e Choukr<sup>12</sup>, em julho de 2000:

Cumpre citar que o maior obstáculo que o Brasil enfrentará para a ratificação do texto em análise diz respeito à suposta pena de prisão perpétua prevista de forma residual no Estatuto de Roma, sanção esta que se choca com nossa Constituição que expressamente a proíbe. Esforços acadêmicos e políticos já se fazem sentir para tentar superar este impasse, chegando-se a pensar na adoção de uma provável emenda constitucional que contorne a impossibilidade, permitindo que o Brasil venha a ratificar o estatuto na forma em que se encontra. Melhor será, no entanto, examinar com acuidade a pena que ora se rotula de perpétua, podendo-se então verificar que previsão similar existe no Direito Comparado sem essa natureza (5)

Outros autores, como João Marcello de Araújo Junior<sup>13</sup>, afastaram a hipótese de inconstitucionalidade, já que a própria Carta Magna de 1988,

<sup>11</sup> Kai Ambos é pesquisador e assistente científico no Instituto Max Planck para Direito Penal Estrangeiro e Internacional e doutor pela Universidade de Munique.

<sup>12</sup> Fauzi Hassan Choukr é mestre e doutor em Direito Processual Penal pela Universidade de São Paulo, diretor de Relações Internacionais do Instituto Brasileiro de Ciências Criminais e promotor de justiça.

<sup>13</sup> Em vida foi procurador de justiça no Estado do Rio de Janeiro, Doutor em Direito e Professor Titular de Direito Penal da Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Doutor *Honoris Causa* da Universidade *Inca Garcilaso de la Vega* (Lima-Peru), Secretário Geral Adjunto da *Association Internationale de Droit Penal*, Diretor do *Centro Internazionale Ricerche Giuridiche Iniziative Scientifiche* (Itália).

em seu art. 5º, inciso XLVII, alínea a, prevê a aplicação de pena de morte em caso de guerra declarada nos termos do seu art. 84, inciso XIX. Segundo ele, quem permite o maior, não pode afastar o menor.

Pode-se observar que os questionamentos que envolvem o texto do Estatuto do TPI estão longe de conduzir a Doutrina para um entendimento pacífico, seja por constituir-se em um documento assinado há poucos anos, seja por aplicar-se em situações afastadas da realidade brasileira atual. Mesmo assim, o Congresso Nacional aprovou o Estatuto de Roma por meio do Decreto Legislativo nº 112, de 06 de junho de 2002, sendo promulgado pelo Decreto nº 4.388, de 25 de setembro de 2002, como já citado acima.

No que se refere à adaptação das normas penais brasileiras ao texto do Estatuto do TPI, há uma parcela de estudiosos do Direito Internacional que considera que o Brasil adota um sistema monista, ou seja, a norma internacional passa a compor o ordenamento jurídico nacional, por ocasião de sua aprovação pelo Congresso Nacional. Entretanto, por vezes, a prática indica o inverso, com fundamento na falta de instrumentalidade. No caso específico dos crimes de guerra, já dizia Eugênio José Guilherme de Aragão<sup>14</sup>, durante o Seminário Internacional -"O Tribunal Penal Internacional e a Constituição Brasileira"-, promovido pelo Centro de Estudos Judiciários do Conselho da Justiça Federal, em 30 de setembro de 1999:

No Código Penal Militar, são pouquíssimas as normas que, de uma forma ou de outra, assemelham-se aos crimes de guerra ali expostos. Isso vai se tornar muito mais grave com a aprovação do Estatuto de Roma. O nosso Código Penal Militar, no que diz respeito a crimes em tempo de guerra, preocupa-se mais em garantir por parte dos combatentes a lealdade aos interesses nacionais do que em garantir os interesses humanitários. É mais um discurso garantidor dos *ad bellum*<sup>15</sup> para o Estado brasileiro do que dos *in bellum*<sup>16</sup>. Está preocupado em garantir a lisura da marcha para a guerra do Estado brasileiro e, portanto, os interesses nacionais (1)

Essa análise reforça a necessidade, já vislumbrada no presente trabalho, de adaptação da legislação penal brasileira ao Estatuto de Roma, a fim de possibilitar, tanto o pleno exercício da jurisdição primária pelo Estado brasileiro, como também a perfeita cooperação com o Tribunal Penal Internacional.

<sup>14</sup> Procurador Regional da República, em Brasília-DF.

<sup>15</sup> *Jus ad bellum* refere-se às condições que legitimam a aplicação da força ou a declaração de uma guerra.

<sup>16</sup> *Jus in bello* refere-se às condutas dos beligerantes durante a guerra e seus compromissos com os direitos e obrigações das partes neutras.

## CONCLUSÃO

Diante do anteriormente exposto, verifica-se que o CPM, elaborado em 1969, apresenta uma regulamentação de crimes militares em tempo de guerra, podendo aquela ser criticada em dois aspectos, a saber: o fato de o legislador preocupar-se, essencialmente, em proteger os interesses nacionais, em detrimento do respeito aos princípios do Direito Humanitário; e a inércia da norma em relação às mudanças da sociedade internacional, por não considerar os novos tipos de conflitos armados. Tais deficiências, entretanto, não estavam acarretando problemas, cenário este que pode ser modificado com a nova ordem mundial, com a política brasileira de inserção nesse sistema e a ratificação do Estatuto de Roma.

Por sua vez, o referido Estatuto concretizou os anseios de vários Estados quanto à existência de um tribunal penal internacional, com capacidade de julgar casos graves de delitos cometidos em conflitos armados internacionais ou não-internacionais. Dentre os crimes nele tipificados, encontram-se os crimes de guerra, havendo, nas letras do Estatuto, presença clara do respeito ao Direito Humanitário.

O Estatuto prevê, ainda, a aplicação do princípio da complementaridade, por meio de uma série de requisitos que determinarão a admissibilidade de um caso no TPI. Dessa forma, tentou-se minimizar, ou mesmo evitar, possíveis “manchas” na soberania de cada Estado. Apesar disso, este foi um dos pontos indicados por alguns países, para se afastarem da subordinação a tais regras internacionais.

Há que se ressaltar que não foi atingida a jurisdição universal, necessitando que cada Estado faça a sua sujeição ao previsto no Estatuto de Roma.

Encontram-se nele presentes, também, os defeitos do próprio Direito Internacional, o qual permite a denúncia do tratado e, conseqüentemente, a desvinculação do Estado a suas normas. Mas, mesmo com tais defeitos e as ausências de países de grande importância política, militar e econômica, é inquestionável o fato de ser o TPI um grande avanço do Direito Penal Internacional.

Quanto aos questionamentos existentes na Doutrina a respeito da inconstitucionalidade de alguns pontos do Estatuto de Roma, no que tange à entrega de nacionais para o julgamento no TPI e à possibilidade de aplicação da pena perpétua, verifica-se que eles não se apresentam integralmente pacificados, o que, contudo, não serviu de obstáculo para o Brasil ratificá-lo. No entanto, a Doutrina deve perseguir o aprofundamento nessas matérias, a fim de evitar constrangimentos, quando de futuras aplicações dessas normas.

Por fim, urge a necessidade de ações por parte dos poderes nacionais instituídos, no sentido de implementar modificações no ordenamento jurídico brasileiro, com a adoção dos tipos penais previstos no Estatuto de Roma. Somente deste modo será atingida a esperada cooperação com o TPI e, principalmente, será permitido ao Estado brasileiro o pleno exercício de sua jurisdição primária em crimes de guerra.

---

## REFERÊNCIAS

1. ARAGÃO, Eugênio José Guilherme de. A incorporação ao Direito interno de instrumentos jurídicos de Direito Internacional Humanitário e Direito Internacional dos Direitos Humanos. **DHNet**. São Paulo, jul. 2004. Disponível em: <<http://www.dhnet.org.br/direitos/sip/dih/dih-aragao.html>>. Acesso em: 04 jul. 2004.
2. BRASIL. **Código Penal Militar**. Decreto-Lei nº 1.001, de 21 de outubro de 1969. Senado Federal. Disponível em: <<http://www2.senado.gov.br/sf/legislacao/legisla>>. Acesso em: 10 jul. 2004.
3. \_\_\_\_\_. **Código de Processo Penal Militar**. Decreto-Lei nº 1.002, de 21 de outubro de 1969. Senado Federal. Disponível em: <<http://www2.senado.gov.br/sf/legislacao/legisla>>. Acesso em: 10 jul. 2004.
4. \_\_\_\_\_. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. 19ª ed. atual. e ampl. São Paulo: Saraiva, 1998.
5. CHOUKR, Fauzi Hassam e AMBOS, Kai. Tribunal Penal Internacional – Breve Análise do Estatuto de Roma. **AIDP – Brasil**. Rio de Janeiro, jul. 2003. Disponível em: <<http://www.aidpbrasil.org.br/artigos.asp>>. Acesso em: 04 jul. 2004.
6. **Estatuto de Roma**. Disponível em: <<http://www.mj.gov.br/sal/tpi/estatuto.htm>>. Ministério da Justiça. Acesso em: 11 jul. 2004.
7. **International Court Criminal**. Disponível em: <<http://www.icc-cpi.int/statesparties.html>>. Acesso em: 11 jul. 2004.
8. JAPIASSÚ, Carlos Eduardo Adriano. A Corte Criminal Internacional – Possibilidades de Adequação do Estatuto de Roma à ordem constitucional brasileira. **AIDP – Brasil**. Rio de Janeiro, dez. 2001. Disponível em: <<http://www.aidpbrasil.org.br/artigos.asp>>. Acesso em: 04 jul. 2004.
9. \_\_\_\_\_. **O Tribunal Penal Internacional – A Internacionalização do Direito Penal**. Rio de Janeiro: Editora Lúmen Juris, 2004.
10. MAIA, Marrielle. **Tribunal Penal Internacional: aspectos institucionais, jurisdição e princípio da complementaridade**. Belo Horizonte: Del Rey, 2001.

**RESENHA DO LIVRO:  
A SOCIEDADE ANÁRQUICA  
Hedley Bull, Univ. de Brasília, 2002.**

**Capitão-de-Corveta (IM) Claudio Rodrigues Corrêa**

A temática das Relações Internacionais (RI), ultrapassando as fronteiras do ambiente diplomático e acadêmico, bate às portas do cidadão comum na forma de manchetes que trazem palavras-chave como globalização, protocolo de Kyoto, inspeção de armas nucleares e eixo do mal, entre outras. Presente desde a antigüidade grega (como na História da Guerra do Peloponeso – Tucídides), tal temática recebeu significativa contribuição, no que tange ao poder dos Estados, com Thomas More, Maquiavel, Hobbes e Montesquieu. Após a Primeira Guerra Mundial, surgiu como disciplina e desenvolveu-se rapidamente, transformando-se em área essencial de conhecimento e indispensável para o entendimento do cenário atual.

Em “A Sociedade Anárquica”, o autor discute questões centrais das RI, como a distinção entre sistema internacional (sistema de Estados) e sociedade internacional (sociedade de Estados). O título pode causar repulsa ou indiferença por, supostamente, levar a crer que o autor trata da ausência de poder em uma sociedade local. Mas, ele faz sentido quando se lê o subtítulo “Um estudo da ordem da política mundial” e percebe-se que Hedley Bull defende que: a) existe uma ordem mundial estabelecida entre os Estados,

os quais formam uma sociedade; e b) não há um poder central que controle a todos os Estados, logo, tal sociedade é anárquica.

Esta obra publicada no Brasil exclusivamente pela Universidade de Brasília, faz parte de uma Coleção de Clássicos do Instituto de Pesquisa das Relações Internacionais, composta pelas principais obras de relevantes autores como Kant, Clausewitz, Hobbes, Morgenthau, J.M. Keynes e Raymond Aron. Esta coleção objetiva facilitar, ao público interessado, o acesso às obras consideradas fundamentais para o estudo das RI em seus aspectos histórico, conceitual e teórico.

Seu autor ganhou prestígio internacional entre os especialistas nesta área por publicar *The Control of the Arms Race: Disarmament and Arms Control in The Missile Age* (New York, Preager, 1961) após ter permanecido algum tempo nos EUA como observador acadêmico nas Universidades de Harvard e de Chicago. Nascido e graduado (Filosofia e Direito) na Austrália, obteve o título de Mestre em Ciência Política na Universidade de Oxford, Inglaterra. Ali, tornou-se o mais brilhante discípulo de Martin Wight, segundo o qual a análise das RI deve ser feita a partir das idéias centrais das três

maiores tradições do pensamento ocidental: o Realismo de Maquiavel; o Racionalismo de Hugo Grotius; e o Revolucionismo de Kant.

Com este *Anarquical Society* (1977), Bull tornou-se conhecido (agora também entre os estudantes) como o mais importante representante da corrente teórica conhecida como Escola Realista Inglesa. O autor define o projeto de uma teoria normativa das RI que considera perfeitamente possível o estabelecimento de critérios de objetividade (despidos de valores) que fundam a ordem internacional. Tal linha de reflexão desperta críticas, principalmente, por parte daqueles que entendem que todas as variações das teorias das RI partem das mesmas matizes excludentes: a realista e a idealista.

Segundo Bull, um sistema internacional se constitui “*quando dois ou mais estados têm suficiente contato entre si, com suficiente impacto recíproco nas suas decisões, de tal forma que se conduzam, pelo menos até certo ponto, como partes de um todo.*” Em contraste, há sociedade internacional “*quando um grupo de estados, conscientes de certos valores e interesses comuns, formam uma sociedade, no sentido de considerarem-se ligados, no seu relacionamento, por um conjunto comum de regras, e participam de instituições comuns.*”

Ao longo do texto, o autor discute com profundidade o conceito de ordem mundial, questiona sua existência e como ela é mantida na política mundial. Confronta a ordem com a justiça na política mundial.

Argumenta que há relações entre a ordem internacional e os conceitos de equilíbrio de poder, de direito internacional, de diplomacia, de guerra e as das grandes potências. Em último bloco de capítulos, aborda, para o sistema de Estados, as questões das suas alternativas, do seu declínio e obsolescência e de como reformá-lo.

Entre as reflexões de Bull, destaca-se a atenção com aspectos culturais envolvidos nas RI. No prefácio desta edição, o professor Williams Gonçalves (da \*UFF e da \*\*UERJ) comenta que, como muito da direção imprimida aos estudos da RI nos EUA e Inglaterra deriva do processo de substituição do papel de potência hegemônica (confirmado na Segunda Guerra Mundial), a obra de Hedley Bull é a que mais representa o modo britânico de ver o mundo, em distinção do modo norte-americano. Enquanto o imperialismo norte-americano é essencialmente financeiro, o inglês é colonialista, o que implica impor suas língua e instituições, bem como conhecer práticas e crenças dos povos, com ação de historiadores, antropólogos, humanistas e cientistas sociais ao lado dos empresários em busca das riquezas do país colonizado. Embora concorde com os teóricos norte-americanos no que tange à prioridade das relações verticais de poder, Bull considera que também são possíveis relações horizontais de cooperação.

Outro destaque é a abordagem em relação ao Terceiro Mundo. Bull rejeita a tese de que a

\* Universidade Federal Fluminense

\*\* Universidade do Estado do Rio de Janeiro

formação da sociedade internacional tenha se dado pela pura e simples ocidentalização do mundo e atribui à ação político-diplomática dos países do Terceiro Mundo a geração de mudanças internacionais significativas em um clima legal e moral bastante desfavorável para as potências ocidentais.

A sociedade anárquica, embora não disponha de um poder central, tem por característica um consenso entre os Estados que a compõem, em torno

de alguns interesses comuns que procuram preservar mediante o respeito a determinadas instituições e regras. Em que pese o fim da guerra fria e o risco da guerra nuclear não ser mais visto como possibilidade objetiva, novos problemas decorrentes da luta pela preservação das culturas apresentam desafios para a ordem mundial e fazem com que esta obra permaneça como referência indispensável ao debate sobre tais questões.

**SINOPSE DO LIVRO:  
FORÇAS ARMADAS E POLÍTICA NO BRASIL**  
José Murilo de Carvalho. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Ed., 2005, 222 p.

**Capitão-de-Corveta Alceu Oliveira Castro Jungstedt**

O Brasil dispõe de poucos intelectuais que produzem trabalhos acadêmicos sobre a história e o papel político das Forças Armadas brasileiras. José Murilo de Carvalho iniciou os seus estudos sobre os militares logo após o movimento de março de 1964. Recém-formado pela Faculdade de Ciências Econômicas da antiga Universidade de Minas Gerais, Carvalho recebeu, durante os acontecimentos daquele ano, “um choque de realidade política nos sonhos da juventude”, fato que o levou a se interessar pelo assunto e a buscar respostas para perguntas do tipo: “Como foi possível ignorar as mudanças por que passara este ator político, responsáveis por sua nova postura?”

Decidido a aprofundar-se no estudo do sistema militar, no contexto político e histórico brasileiro, iniciou o levantamento de fontes para a sua pesquisa. Descobriu, então, que eram quase inexistentes os estudos acadêmicos sobre o tema, porém não desanimou e produziu diversos textos sobre o assunto, ao longo de mais de quarenta anos. Neste período, ele se tornou mestre e doutor em Ciência Política pela Universidade de Stanford, e a sua

tese de doutorado, “A Construção da Ordem” e “Teatro das Sombras”, sobre a política imperial, publicada pela Editora UFRJ/Relume Dumará, em 1996, continha diversos capítulos que faziam referência aos militares. Em seguida, tornou-se pós-doutor pela Universidade de Londres e membro da Academia Brasileira de Letras, em 2004.

Os textos produzidos pelo autor nas últimas quatro décadas foram organizados, neste livro, em três partes: História, Política e Guerra.

Inicialmente, é analisada a participação dos militares na Primeira República. Também são analisadas as relações políticas entre os militares e Getúlio Vargas, nos diversos períodos em que ele esteve à frente do país. Estes textos são considerados, pelo autor, como uma base explicativa para o entendimento do movimento de 1964.

Na segunda parte do livro, encontramos diversos artigos do debate político envolvendo os militares, do Império até os nossos dias. Esta parte também privilegia as dificuldades de entendimento entre militares e civis, principalmente no texto “Militares e Civis: Um debate para além da Constituinte”.

Finalmente, na última parte do livro, o autor muda o enfoque para uma análise, mais social do que política, da participação dos militares brasileiros na Guerra do Paraguai, e na Segunda Guerra Mundial.

Por diversas vezes, Carvalho defende que "... a discussão, justificação e definição do papel das Forças Armadas em regime democrático cabem à sociedade e a seus órgãos de representação, tanto quanto a elas próprias. E tal discussão só pode ser feita eficazmente com a ajuda de pessoas que disponham de conhecimentos especializados". Desta forma, reforça a importância dos civis conhecerem os assuntos ligados à defesa do país.

Apesar dos enfoques sociais e culturais atualmente utilizados nos estudos sobre militares, no Brasil, José Murilo de Carvalho acredita que

a dimensão política sobre estes estudos ainda se justifica, principalmente pela presença de feridas abertas pelos desaparecidos políticos durante o regime militar de 1964. "Só a ampla informação servirá de cicatrizante". Também, acredita ele, as desigualdades sociais e econômicas da sociedade brasileira, gerando um clima de insegurança e de violência urbana, onde as Forças Armadas podem ser requisitadas a agir, e, finalmente, o novo cenário internacional em constante mutação, podem ser prerrogativas que sustentem a necessidade do aprofundamento neste tema.

Recomendamos este livro para aqueles que se interessam pelo papel político das Forças Armadas, e pela sua atuação nos acontecimentos que marcaram os diversos períodos da história do Brasil.

## **BIBLIOTECA DA ESCOLA DE GUERRA NAVAL**

**Horário de Funcionamento:**

Dias úteis: 07h30 às 21h

Licenças administrativas: 8h às 17h

Sábados: 8h às 12h e 13h15 às 18h

### **Serviços:**

- empréstimo automatizado de publicações para militares e civis da MB;
- empréstimo entre bibliotecas;
- serviço de fotocópia; e
- biblioteca participante da Rede BIM (Bibliotecas Integradas da Marinha)

### **Acervo:**

A biblioteca é especializada em assuntos militares. O acervo da biblioteca possui publicações sobre os seguintes assuntos: Poder Naval, Poder Marítimo, Direito Internacional, Relações Internacionais, Política, Geografia Humana e Econômica, História Naval, História Geral e do Brasil, Administração, Economia e Contabilidade.

O acervo conta hoje com aproximadamente vinte e três mil títulos entre livros, monografias, ensaios, palestras, conferências e fitas de vídeo sobre diversos assuntos da área militar.

### **Contato:**

Endereço: Av. Pasteur, 480, Urca, 22290-240, Rio de Janeiro - RJ

Telefone: (21) 2295-7882 r. 9335

Fax: (21) 2295-1795

e-mail: [biblioteca@egn.mar.mil.br](mailto:biblioteca@egn.mar.mil.br)

site: [www.egn.mar.mil.br](http://www.egn.mar.mil.br)



## **NORMAS PARA PUBLICAÇÃO DE ARTIGOS NA REVISTA DA ESCOLA DE GUERRA NAVAL**

A Revista da EGN aceitará trabalhos inéditos, sob forma de artigos ou ensaios, relacionados à: Ciência Política; Geopolítica; Políticas de Defesa Nacional, Marítima Nacional e Naval; Estratégia, Estratégia Marítima e Estratégia Naval; Doutrinas Marítima e Naval; Relações Internacionais; Direito Internacional Público; Estudo de Operações Militares; Planejamento Militar; Jogos de Guerra e de Crise; Gestão Estratégica; e Doutrina de Comando e Controle. A publicação dos trabalhos será decidida segundo pareceres dos membros dos Conselho Editorial, Conselho Consultivo ou de Pareceristas ad hoc, que avaliarão a qualidade do trabalho e sua adequação às finalidades editoriais da Revista.

As colaborações para a Revista da EGN devem seguir as seguintes especificações:

1 - O artigo deve ser apresentado de acordo com a NBR 6022 – Informação e documentação – artigo em publicação periódica científica impressa – Apresentação.

2 - O artigo deve ser apresentado em duas vias impressas com seu respectivo arquivo digital em disquete/CD no padrão Word for Windows. Terá, no máximo, 20 páginas, digitadas em fonte Times New Roman 12, espaço 1,5cm e margens de 2,5cm. Podem ser acrescentadas notas de rodapé ao final de cada página do texto.

3 - Para textos com imagens, as originais impressas deverão ser, preferencialmente, enviadas para serem digitalizadas na produção da Revista, onde serão digitalizadas. Caso o autor fique impossibilitado de enviar as imagens originais, deverá encaminhar seus respectivos arquivos digitalizados em 300 dpi no formato JPG e dimensionadas em aproximadamente 5x5 cm. As imagens não deverão estar inseridas no texto, mas em disquete/CD anexo. No caso de imagens provenientes de máquina digital, deverão estar na mais alta resolução da câmera.

4 - Os artigos serão acompanhados de resumo (português/espanhol e inglês) de no máximo 10 linhas e três palavras chaves.

5 - Os ensaios seguirão as mesmas normas especificadas para os artigos.

6 - As referências bibliográficas obedecerão à NBR 6023:

SOBRENOME, Nome. Título do livro em itálico: subtítulo. Tradução. Edição. Local: Editora, Ano. pag. ou pp.

**SOBRENOME, Nome. Título do capítulo ou parte do livro. In: Título do livro em itálico. Tradução. Edição. Local: Editora, Ano. p.x-y.**

**SOBRENOME, Nome. Título do artigo. Título do periódico em itálico. Local, v.x, n.x, p.x-y, mês e ano.**

7 - Os trabalhos devem ser remetidos com uma folha à parte com nome completo do autor seguido das referências com as quais deseja ser apresentado (máximo de 3 linhas), endereço completo, telefone para contato e e-mail.

8 - Uma vez publicados os trabalhos, a Revista da EGN se reserva todos os direitos autorais, permitindo, entretanto, a sua posterior reprodução, com a devida citação da fonte.

9 - Toda correspondência referente à Revista da EGN deve ser encaminhada à Escola de Guerra Naval – Av. Pasteur, 480 – Praia Vermelha – Urca – Rio de Janeiro, RJ, CEP: 22290-240, aos cuidados do Editor da Revista da EGN.