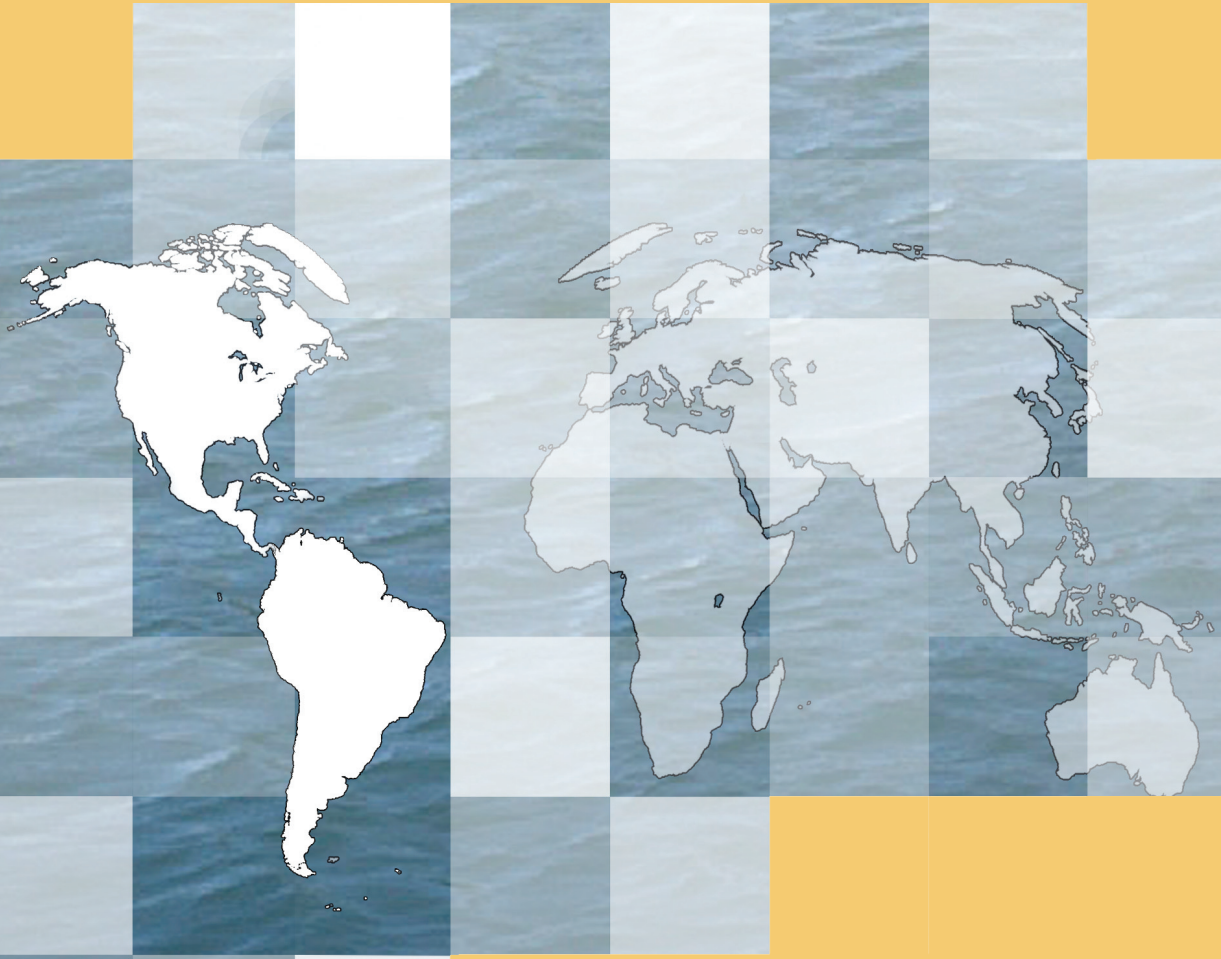
Perspectivas sobre Estratégia Marítima

Ensaios das Américas, a nova estratégia marítima dos EUA e comentário sobre *Uma Estratégia Cooperativa para o Poder Marítimo no Século XXI*



Paul D. Taylor, *Organizador*

PERSPECTIVAS SOBRE ESTRATÉGIA MARÍTIMA

PERSPECTIVAS SOBRE ESTRATÉGIA MARÍTIMA

ENSAIOS DAS AMÉRICAS, A NOVA ESTRATÉGIA MARÍTIMA DOS EUA E COMENTÁRIO SOBRE UMA ESTRATÉGIA COOPERATIVA PARA O PODER MARÍTIMO NO SÉCULO XXI

PAUL D. TAYLOR, *Organizador*

NAVAL WAR COLLEGE PRESS
Newport, Rhode Island

The contents of this volume represent the views of the authors. Their opinions are not necessarily endorsed by the Naval War College or by any other agency, organization, or command of the U.S. government.

Printed in the United States of America

Policy Studies Series

NAVAL WAR COLLEGE PRESS
Code 32
Naval War College
686 Cushing Road
Newport, R.I. 02841-1207
Website: www.usnwc.edu/press
www.twitter.com/NavalWarCollege

Library of Congress Cataloging-in-Publication Data

Perspectives on maritime strategy. Portuguese.
Perspectivas sobre estratégia marítima : ensaios das Américas, a nova estratégia marítima dos EUA e comentário sobre uma estratégia cooperativa para o poder marítima no século XXI / Paul D. Taylor, organizador.
p. cm. — (Policy studies series)
Translation of: Perspectives on maritime strategy.
Includes bibliographical references.
ISBN 978-1-884733-58-1
1. Naval strategy. 2. Sea-power—United States. I. Taylor, Paul D. (Paul Daniel), 1939- II. Naval War College (U.S.) III. Title.
V165.P47716 2010
359'.03—dc22

2010004811

Índice

Introdução: Uma Estratégia Marítima nas Américas, pelo Almirante James G. STAVRIDIS, Marinha dos Estados Unidos . . . . . *vii*

Prólogo, pelo Contra-almirante James P. WISECUP, Marinha dos Estados Unidos . . . . . *xiii*

Prefácio . . . . . *xv*

PRIMEIRA PARTE: Ensaios das Américas

Formulação da Estratégia Marítima

Capítulo 1 *Uma Estratégia Marítima para o Atlântico Sul* *5*
Contra-almirante Álvaro J. MARTÍNEZ, Armada Argentina

Capítulo 2 *A mudança das ameaças assimétricas requer novas respostas* *13*
Capitão-de-Mar-e-Guerra Juan Carlos DEL ALAMO Carrillo, Marinha de Guerra do Peru
Capitão-de-Mar-e-Guerra José CARVAJAL Raymond, Marinha de Guerra do Peru
Coronel Charles LAMBRUSCHINI Acuy, Força Aérea do Peru

Capítulo 3 *De uma perspectiva local: Para uma estratégia marítima para o Atlântico Sul* *21*
Capitão-de-Mar-e-Guerra Cristian SIDDERS, Armada Argentina

Capítulo 4 *Duas abordagens para a segurança: Cooperação e obstáculos à cooperação* . . . *29*
Capitão-de-Mar-e-Guerra Claudio ROGÉRIO de Andrade Flôr, Marinha do Brasil (Reserva)

Capítulo 5 *Para uma estratégia marítima* *39*
Contra-almirante Miguel Angel TROITIÑO, Armada Argentina (Reserva)

Sugestões para uma nova estratégia marítima dos Estados Unidos

Capítulo 6 *Perspectivas da Armada do Chile sobre uma nova estratégia marítima dos Estados Unidos* *47*
Contra-almirante Federico NIEMANN Figari, Armada do Chile

Capítulo 7 *Um ponto de vista brasileiro das iniciativas marítimas dos Estados Unidos* *59*
Capitão-de-Mar-e-Guerra Antonio Carlos TEIXEIRA MARTINS, Marinha do Brasil (Reserva)

Capítulo 8 *Uma nova estratégia marítima dos Estados Unidos para o século vinte e um vista a partir de uma perspectiva institucional* 71
Contra-almirante Jorge BALARESQUE Walbaum, Armada do Chile (Reserva)
Vice-almirante Oscar L. MANZANO, Armada do Chile (Reserva)
Comandante Hugo F. FONTENA, Armada do Chile (Reserva)

Capítulo 9 *Contribuições para a formulação de uma nova estratégia marítima pelos Estados Unidos* 83
Capitão-de-Mar-e-Guerra Luis Carlos de Carvalho ROTH, Marinha do Brasil (Reserva)

Capítulo 10 *Uma perspectiva chilena sobre a cooperação para a segurança regional e global e as implicações para a nova estratégia marítima dos Estados Unidos* 95
Prof. Francisca MÖLLER Undurraga, Escola de Guerra Naval do Chile
Capitão-de-Mar-e-Guerra Omar GUTIÉRREZ, Armada do Chile (Reserva)
Vice-almirante Germán GODDARD, Armada do Chile (Reserva)
Vice-almirante José MARCHANT Ortega, Armada do Chile (Reserva)
Sr. Marcelo PALMA, Escola de Guerra Naval do Chile
Capitão-de-Mar-e-Guerra Jaime Sepúlveda, Corpo de Fuzileiros Navais do Chile (Reserva)

Cooperação através de parcerias marítimas regionais

Capítulo 11 *Uma estratégia marítima regional contra novas ameaças* 111
Capitão-de-Mar-e-Guerra Federico RECHKEMMER Prieto, Marinha de Guerra do Peru
Capitão-de-Mar-e-Guerra Ricardo MENÉNDEZ Calle, Marinha de Guerra do Peru
Capitão-de-Mar-e-Guerra Ricardo PILCO Pérez, Marinha de Guerra do Peru

Capítulo 12 *Cinza sobre cinza: A parceria crítica entre as Marinhas do Canadá e dos Estados Unidos* 121
Dr. James BOUTILIER, Marinha do Canadá

Capítulo 13 *Cooperação na segurança nacional: Para um novo sistema de segurança hemisférico* 129
Capitão-de-Mar-e-Guerra James THORNBERRY Schiantarelli, Marinha de Guerra do Peru
Coronel César AGUIRRE Rodríguez, Força Aérea do Peru
Capitão-de-Mar-e-Guerra Luis GARCÍA Barrionuevo, Marinha de Guerra do Peru

Capítulo 14	*Conclusões: Ensaios das Américas* ..... 139 Embaixador (Aposentado) Paul D. TAYLOR	
SEGUNDA PARTE:	A nova estratégia marítima dos Estados Unidos	
Capítulo 15	*Uma Estratégia Cooperativa para o Poder Marítimo no Século XXI* 153	
TERCEIRA PARTE:	Comentários sobre *Uma Estratégia Cooperativa para o Poder Marítimo no Século XXI*	
Capítulo 16	*Uma Estratégia Cooperativa para o Poder Marítimo no Século XXI: Uma visão de fora* ..... 167 Professor Geoffrey TILL	
Capítulo 17	*O comércio marítimo que circula pelos mares e a estratégia marítima* ..... 181 Sr. Steve CARMEL	
Capítulo 18	*Implementação de uma estratégia do poder marítimo*..... 189 Capitão-de-Mar-e-Guerra Wayne P. HUGHES, Jr., Marinha dos Estados Unidos (Reserva)	
Capítulo 19	*A nova estratégia marítima: Uma oportunidade perdida* ..... 201 Contra-almirante William T. PENDLEY, Marinha dos Estados Unidos (Reserva)	
Capítulo 20	*A nova estratégia marítima: O restante da história* ..... 209 Professor Robert C. RUBEL	
Capítulo 21	*O surgimento de uma nova estratégia marítima para os Estados Unidos* ..... 219 Professor LU Rude	
	Autores 227	

Introdução: Uma Estratégia Marítima nas Américas

"As nações, como os homens", disse o constitucionalista argentino do século XIX Juan Bautista Alberdi, "não têm asas; elas precisam fazer suas jornadas a pé, passo a passo". O fato de que esses passos com frequência nos levaram – e continuam a nos levar – em direção ao mar ou aos grandes rios não é um acidente, nem é uma consequência insignificante; especialmente aqui nas Américas onde todos, com exceção de dois de nossos vizinhos (Bolívia e Paraguai), possuem fronteiras com o mar e onde muitas nações contam com importantes rios como ponto central de suas economias e comércio.

Aqueles entre nós que consideram as Américas sua casa, também compartilham os laços comuns do mundo marítimo. Esses laços nos uniram não somente ao nível geográfico e comercial, mas, também, por toda a nossa história compartilhada. Cada nação nesta vizinhança pode relacionar parte de sua tradição aos oceanos e rios mundiais, onde juntos podemos traçar o curso em direção a um futuro seguro e próspero.

É com uma visão de especialista nesse futuro – definido por uma mudança rápida que se tornou possível pelas avançadas tecnologias e por sistemas, sociedades e economias cada vez mais interligados – que *Uma Estratégia Cooperativa para o Poder Marítimo no Século XXI* foi elaborada e introduzida pelos líderes dos nossos três instituições marítimas em outubro de 2007.

Nas Américas, nossas conexões estão profundamente arraigadas. Nossos vínculos econômicos, culturais, sociais e militares crescem mais fortes a cada dia. Nossas fortunas individuais e coletivas sem dúvida subirão e reduzirão com as marés da segurança e da cooperação marítima. A capacidade de um intercâmbio marítimo flexível, escalonável e persistente, central para *Uma Estratégia Cooperativa para o Poder Marítimo no Século XXI,* é uma parte bem-vinda e essencial dos esforços regionais dos Estados Unidos para ajudar a nos manter todos flutuando em uma maré crescente.

Embora não seja de forma alguma perfeita – nenhum esforço de visão futura o é – essa estratégia marítima é grande salto a frente na forma como os Estados Unidos tratam seus vizinhos ao redor do mundo e na maneira como se vêem cooperando, e não apenas

sendo os únicos provedores da segurança e do acesso aos patrimônios marítimos mundiais.

Se estiver sendo eficaz, *Uma Estratégia Cooperativa para o Poder Marítimo no Século XXI* reconhece que os interesses dos Estados Unidos são melhor atendidos ao promover um sistema global composto de redes interdependentes de comércio, finanças, informações, leis, pessoas e formas de governo. As Américas não estão isoladas deste sistema global e os Estados Unidos certamente não se mantêm afastados de seus vizinhos ao norte e ao sul. Na verdade, a segurança e a prosperidade dos Estados Unidos estão intimamente ligadas às deles, e o comércio global dos Estados Unidos flui mais norte e sul do que leste e oeste.

Quarenta por cento de nosso comércio flui dentro das Américas e metade deste volume é com a América Latina e o Caribe – e a maior parte de tal comércio é por mar. Mais da metade do petróleo bruto e de seus derivados consumidos nos Estados Unidos provêm de nosso próprio hemisfério, com mais de um terço, mais uma vez, originado dentro da América Latina e Caribe. Dizer que dependemos um do outro não é uma hipérbole de forma alguma.

À medida que a globalização se aprofunda e as ameaças a este entrelaçado sistema regional e mundial emergem e evoluem, as organizações de segurança – dos Estados Unidos, assim como de nossos vizinhos em todos os pontos cardinais – devem continuar fomentando e construindo relacionamentos que melhorem nossa habilidade coletiva para enfrentar e frustrar os desafios transnacionais que se manifestam tanto em terra como no mar.

Reconhecendo que nenhum país pode garantir a segurança marítima total, *Uma Estratégia Cooperativa para o Poder Marítimo no Século XXI*, coloca, acima de tudo, uma grande ênfase na palavra "cooperativa". A estratégia reconhece acertadamente que os interesses vitais dos Estados Unidos – a segurança de nossos cidadãos e de nossos vizinhos, nosso bem-estar econômico, nossa soberania e integridade territorial, e nossa segurança regional – estão inextricavelmente ligados aos interesses de outras nações regionais ou não.

Como em qualquer região vizinha, nós das Américas temos conexões uns com os outros que são mais do que simplesmente físicas ou geográficas. Estamos vinculados pela economia, pela demografia, pelos territórios comuns, pela cultura compartilhada e pelas relações militares.

À medida que as economias da América Latina, do Caribe e dos Estados Unidos se tornam cada vez mais ligadas à economia global, é vital assegurar que possamos todos continuar a nossa jornada pelos litorais e além deles. O acesso às águas internacionais, ao comércio marítimo e ao resto do mundo é primordial. Mais importante ainda, é fundamental trabalhar em conjunto, potencializando os pontos fortes uns dos outros para assegurar nossa habilidade coletiva de influenciar os acontecimentos em terra.

Mediante a utilização dos patrimônios marítimos comuns para encontrar um denominador comum, o Comando Sul dos Estados Unidos está realizando *Uma Estratégia Cooperativa para o Poder Marítimo no Século XXI.* Ao explorar nossa cultura

comum, propiciando e melhorando nossas relações militares, aprendendo um com o outro, vendo o mundo através dos olhos do outro, os Estados Unidos e seus amigos e parceiros na América Latina e no Caribe estamos trabalhando juntos para enfrentar nossos desafios de um futuro incerto.

Felizmente, não há ameaças militares convencionais iminentes, nem prevemos uma ameaça no curto ou médio prazo. E, embora as tensões possam surgir entre vizinhos de vez em quando, também não prevemos qualquer grande conflito militar se desenvolvendo entre as nações da América Latina e do Caribe. Mas, sem dúvida, há desafios; desafios para os quais *Uma Estratégia Cooperativa para o Poder Marítimo no Século XXI* é bastante adequada para enfrentá-los ou contribuir para sua solução: desastres naturais, narcoterrorismo, tráfico de drogas, crime e gangues, apenas para citar alguns. Além disso, a presença de influências terroristas islâmicas transnacionais são motivos de preocupação e demandam a devida vigilância de nossa parte.

O comércio de drogas, em particular, beneficia imensamente a determinados criminosos, criativos e inovadores, que são capazes de fazer qualquer coisa para obter lucro. O uso que fazem do mar e dos rios não é novidade, mas seus métodos são. O emprego de embarcações semi-submergíveis autopropulsadas (SPSSs), construídas nas profundezas das selvas e capazes de carregar toneladas de cocaína diretamente para as mãos de nossa juventude, ilustra simplesmente como eles são sofisticados. Mas eles não são invencíveis. Em setembro de 2008, por exemplo, o USS McInerney (FFG-8) estava fazendo patrulha a cerca de 350 milhas de distância da costa da Guatemala. A bordo deste navio de guerra da Marinha dos Estados Unidos, um Destacamento de Policiamento da Guarda Costeira dos Estados Unidos estava a postos para executar suas obrigações de patrulhamento em alto mar. A mais de mil milhas de distância, em nossa Força-Tarefa Conjunta Interagência – Sul (*Joint Interagency Task Force-South* ou JIATF-South) em Key West, na Flórida, seus operadores estavam integrando informações de inteligência e vigilância de várias ameaças em potencial.

O USS McInerney foi direcionado a um contato fraco que navegava em direção ao México ou aos Estados Unidos sob o amparo da obscuridade. Este era o mais avançado SPSS até a data, mas foi capturado graças aos esforços conjuntos da JIATF-South e múltiplos recursos com base no mar, ar, terra e espaço. Ele possuía uma tripulação de quatro membros e uma capacidade de carga de sete toneladas métricas de cocaína, e graças às disposições da Lei de Interdição de Embarcações de Tráfico de Drogas de 2008, os operadores foram processados judicialmente com êxito.

A captura deste SPSS em particular é uma história de sucesso. O mais importante, porém, é o fato de que por cada um que capturamos, acreditamos que muitos outros nos escapam. As embarcações SPSS que conseguem escapar a captura representam cerca de 30 por cento da cocaína em circulação nas zonas de trânsito do narcotráfico. As implicações são várias, especialmente quando continuamos a combater o fanatismo pelo mundo. As conexões potenciais entre os traficantes de drogas e os grupos fundamentalistas islâmicos não são triviais. As táticas e as capacidades de carga dos SPSS poderiam possivelmente ser usadas para fins muito mais abomináveis do que o transporte de narcóticos.

O nexo entre as atividades criminais e terroristas na região motivadas economicamente e aquelas que estão controladas ideologicamente é uma área de crescente preocupação. A presença persistente de parceiros marítimos por toda a região é vital para desestabilizar essa união potencialmente terrível. Devemos permanecer vigilantes e trabalhar juntos por todas as Américas para deter as ameaças transnacionais de extremas consequências antes que elas se materializem.

À parte do tráfico de drogas e desastres naturais, as grandes ameaças na região são alimentadas pela pobreza e pela desigualdade, tanto social quanto de renda. A pobreza e a desigualdade na América Latina e no Caribe proporcionam um terreno fértil para as atividades ilícitas e desestabilizadoras (por exemplo, o uso e a produção de drogas, crime, gangues e imigração ilegal) e abrem a possibilidade de ideologias radicais se enraizarem.

As condições subjacentes para os desafios sintomáticos na América Latina e no Caribe fornecem também um mercado ativo de ideias onde os modelos de segurança, economia e políticos competem com os desafios detalhados acima. Os Estados Unidos são apenas um de muitos concorrentes deste mercado e devem ver a si mesmos desta forma. As razões geográficas por si só não fazem dos Estados Unidos um concorrente favorável ou mais efetivo; eles precisarão muito mais do que isso. Para assegurar nossa forte posição competitiva e melhorar nosso relacionamento com nossos vizinhos, os Estados Unidos devem concorrer com habilidade neste mercado de ideias. Os Estados Unidos devem mostrar ideias melhores do que a concorrência, alimentar essas ideias e nutri-las através de compromissos contínuos, não apenas mediante interações episódicas.

Para esse fim, o Comando Sul dos Estados Unidos construiu relações de segurança cooperativa e promoveu os interesses dos Estados Unidos entre as forças armadas, em sua área de interesse. Infelizmente, algumas tendências de certos países dificultam a segurança cooperativa. Alguns líderes, tanto de dentro da região como de regiões mais distantes, também adotaram uma voz, e em alguns casos uma posição popular, contra dos Estados Unidos. Ao fazer isso, eles levantaram barreiras que dificultam a entrada nesse ambiente já bastante competitivo.

Para contrabalançar essas vozes fortes contrárias aos Estados Unidos, o Comando Sul dos Estados Unidos vem colocando em prática de forma proativa e vigorosa *Uma Estratégia Cooperativa para o Poder Marítimo no Século XXI.* Através de abordagens inovadoras, tais como a Estação Global da Esquadra (Global Fleet Station), a Estação da Aliança do Sul (Southern Partnership Station), a Operação Promessa Contínua (Operation Continuing Promise), a Parceria das Américas (Partnership of the Americas) e os destacamentos humanitários dos navios USNS Comfort (T-AH 20), USS Boxer (LHD 4) e USS Kearsarge (LHD 3), também nos fizemos presentes. Mas essa presença foi através de uma voz de benevolência, competência e profissionalismo. Usamos uma voz de amizade, não de inimizade.

Construindo sobre nossas prolongadas relações na região e por meio de estorços integrados com as forças armadas, nossos sócios interagências, internacionais, públicos e privados, estaríamos aliviando o sofrimento humano, melhorando a cooperação de segurança, tornando a região mais segura para aqueles entre nós que buscam preservar a

paz e, concomitantemente, tornando mais desafiador para aqueles que buscam rompê-la.

Nós do Comando Sul dos Estados Unidos nos concentramos, obviamente, na cooperação militar. Nossos parceiros da Agência de Desenvolvimento Internacional (AID, *Agency for International Development)* trabalharão para o desenvolvimento e nossos amigos do Departamento de Estado realizarão o trabalho principal de diplomacia. Onde pudermos ajudar a AID e o Departamento de Estado, faremos isso. O ponto principal está em nos mantermos juntos trabalhando em apoio à política dos Estados Unidos.

À medida que as nações das Américas continuam caminhando passo a passo na nossa jornada para os mares tempestuosos do século XXI, o Comando Sul dos Estados Unidos – como parte de um esforço mais amplo – manterá constante o curso estabelecido por *Uma Estratégia Cooperativa para o Poder Marítimo no Século XXI*. Estamos comprometidos em evitar a guerra e preservar o acesso legítimo ao ambiente marítimo para todos. Mas como nossa estratégia marítima demanda, estaremos também prontos para conduzir operações de combate se for necessário. Porém, compreendendo que um conflito militar de grande escala na região é altamente improvável, iremos nos guiar por uma bússola que aponte em direção à maior interdependência econômica e prosperidade, uma presença e compromisso persistentes, uma melhor capacidade de parceria, um maior entendimento cultural, o compartilhamento contínuo de ideias e uma comunicação estratégica efetiva– tudo impulsionado por nosso amplo apoio e uma aproximação interagencial.

Esse volume e as partes ponderadas nele contidas cumprem com o propósito de perpetuação do diálogo e melhoria de nosso entendimento quanto ao papel que o ambiente marítimo desempenha nas Américas. Eu aplaudo os trabalhos e estou honrado pela oportunidade de contribuir com meus próprios pensamentos para um esforço geral. Meu desafio aos diversos autores que escrevem os ensaios a seguir, assim como aos leitores que se beneficiam dos textos escritos, é o de observar, analisar, debater e escrever sobre como melhor alcançar a cooperação e a integração dos serviços militares com as iniciativas interagências, internacionais e do setor público e privado dos parceiros marítimos regionais, conforme são chamados em *Uma Estratégia Cooperativa para o Poder Marítimo no Século XXI*.

JAMES G. STAVRIDIS
Almirante da Marinha dos Estados Unidos
Comandante do Comando Sul dos Estados Unidos

Prólogo

O envolvimento da Escola de Guerra Naval dos Estados Unidos no desenvolvimento e avaliação da estratégia marítima, documentado neste volume, representa tanto a continuação de uma missão histórica, assim como, uma mudança na instituição que tenho a honra de liderar.

Desde a fundação da Escola de Guerra Naval em 1884, seu programa de estudos enfatiza o estudo de estratégia, táticas e operações. Quando um dos quatro professores acadêmicos originais, Capitão-de-Mar-e-Guerra Alfred Thayer Mahan, tornou-se o segundo presidente da Escola, ele produziu uma série de discursos em 1890 como *The Influence of Seapower upon History 1660–1783 (A influência do poder naval na história 1660-1783)*. Esse livro incorporou um sofisticado pensamento sobre a guerra naval que coincidiu com tendências importantes nos assuntos nacionais e internacionais e proporcionou no momento oportuno, uma justificativa para a ênfase no poder naval emergente dentro de um crescente papel dos Estados Unidos como ator global no fim do século XIX. No exterior, o Kaiser alemão Wilhelm II empregou a tese de Mahan para justificar seu desafio à superioridade naval britânica na Primeira Guerra Mundial, e o livro impulsionou os sonhos de expansão do Japão no Pacífico anteriores à Segunda Guerra Mundial.

Portanto, quando o Almirante Mike Mullen, como Comandante das Operações Navais, decidiu desenvolver uma nova estratégia marítima em 2006 com seus colegas do Corpo de Fuzileiros Navais e da Guarda Costeira , foi natural para ele buscar o apoio da Escola de Guerra Naval. Ele atribuiu à Escola a tarefa de trabalhar em uma nova estratégia "de e para o seu tempo". Em resposta, a Escola trabalhou por mais de um ano e meio com muitas outras pessoas para desenvolver opções para comandantes superiores por meio de análises de cenários, jogos de guerra, conferências de alto nível, simpósios e intercâmbios profissionais com acadêmicos, oficiais e muitas marinhas, tanto em Newport como em vários lugares do mundo.

O Almirante Mullen reconheceu que a "Marinha dos Estados Unidos não poderia, por si mesma, preservar a liberdade e a segurança de todo o domínio marítimo". Assim, nossos esforços para desenvolver uma nova estratégia marítima incluíram muitas consultas com as instituições marítimas de outros países, com a finalidade de identificar perspectivas e

recomendações para uma nova estratégia dos Estados Unidos. Esse trabalho produziu comentários de grande valia e abordou diversas perspectivas que ajudaram a tornar a estratégia robusta em múltiplas dimensões e útil tanto para os líderes navais como para os formuladores de políticas nacionais no entendimento do papel principal que as forças marítimas devem desempenhar num sistema internacional em evolução.

Como parte desse processo, meu predecessor como presidente da Escola de Guerra Naval, Contra-almirante Jacob Shuford, da Marinha dos Estados Unidos, convidou as marinhas do mundo inteiro para apresentar artigos que pudessem fornecer opiniões sobre questões da estratégia marítima e de cooperação internacional que visem aumentar o interesse comum quanto ao domínio marítimo. Treze dessas dissertações foram publicadas em 2008 como Newport Paper 31, *Perspectives on Maritime Strategy: Essays from the Americas (Perspectivas sobre estratégia marítima: ensaios das Américas)*. Uma tradução desses ensaios constitui a primeira seção deste volume.

Os comandantes da Marinha dos Estados Unidos, do Corpo de Fuzileiros Navais e da Guarda Costeira apresentaram a nova estratégia marítima, *A Cooperative Strategy for 21st Century Seapower (Uma Estratégia Cooperativa para o Poder Marítimo no Século XXI)*, no 18º Simpósio Internacional do Poder Marítimo, realizado na Escola de Guerra Naval em outubro de 2007. Os ensaios das Américas e a vasta contribuição fruto de resultados de interações com as instituições marítimas de outros países influenciaram profundamente o conteúdo da nova estratégia e refletiram a convicção do atual Comandante de Operações Navais, Almirante Gary Roughead, de que a confiança e a cooperação não poderiam ser criadas espontaneamente em tempo de dificuldades. Elas são baseadas nas relações que construímos paciente e progressivamente, para que os interesses estratégicos dos participantes sejam continuamente considerados enquanto o respeito e o entendimento mútuo são promovidos.

A seção final deste volume é uma tradução de artigos publicados nas edições da primavera e do outono de 2008 da *Naval War College Review (Revista da Escola de Guerra Naval)* com comentários sobre a nova estratégia marítima. De forma significativa, alguns desses comentários foram produzidos por analistas de países distintos dos Estados Unidos e refletiram a crença do Almirante Mullen de que uma nova estratégia deve ser vista pelos olhos de outras nações. Essa abordagem é essencial para que a estratégia marítima seja dinâmica, relevante e adequada, porque a cooperação precisa se apoiar num diálogo sério e contínuo.

Esse volume e uma tradução da mesma matéria em espanhol marcam as primeiras vezes que a editora da Escola de Guerra Naval apresenta publicações em idiomas diferentes do inglês. A decisão para se fazer isso é ainda mais um exemplo do nosso compromisso em nos empenharmos com as marinhas de outras nações em um esforço de manter uma discussão apropriada sobre a estratégia marítima e os esforços internacionais necessários para implementá-la efetivamente.

Incentivamos vocês a comentarem sobre essa obra.

JAMES P. WISECUP
Contra-almirante da Marinha dos Estados Unidos
Presidente da Escola de Guerra Naval

Prefácio

O presente volume apresenta, em português, documentos que foram anteriormente impressos em inglês em três publicações distintas. A primeira parte consiste de treze ensaios sobre estratégia marítima preparados por autores das Américas, fora dos Estados Unidos. Foram respostas a um convite do presidente da Escola de Guerra Naval dos Estados Unidos para ajudar na preparação de uma nova estratégia marítima para os Estados Unidos. Os ensaios e o capítulo de conclusão do organizador foram originalmente publicados em agosto de 2008 como Newport Paper 31, *Perspectives on Maritime Strategy: Essays from the Américas* (Perspectivas sobre a Estratégia Marítima: Ensaios das Américas). A segunda parte é a nova estratégia marítima dos Estados Unidos, que foi divulgada em outubro de 2007 como *A Cooperative Strategy for 21st Century Seapower (Uma Estratégia Cooperativa para o Poder Marítimo no Século XXI),* e subsequentemente reimpressa na edição do inverno de 2008 (volume 61, número 1) da *Naval War College Review.* A seção final, a terceira parte, consiste de seis ensaios que comentam a nova estratégia marítima dos Estados Unidos. Uma foi preparada por um autor do Reino Unido, quatro outros por escritores dos Estados Unidos; esses cinco apareceram na edição da primavera de 2008 da *Naval War College Review* (vol. 61, nº 2). O sexto artigo, que é de um analista chinês, foi publicado na *Review* no outono de 2008 (vol. 61, nº 4).

Primeira parte: Ensaios das Américas

Os capítulos nessa seção, agrupados em três subseções temáticas, oferecem um bom aperitivo das visões sobre a estratégia marítima, partindo de perspectivas de vinte e quatro especialistas de cinco países das Américas. Os autores incluem oficiais navais de alto nível, acadêmicos civis e pessoas com experiência tanto militar como acadêmica.

Quando o Contra-almirante Jacob L. Shuford, então presidente da Escola de Guerra Naval dos Estados Unidos, convidou líderes navais de todo o hemisfério ocidental para gerar artigos que pudessem fornecer percepções sobre a estratégia marítima, a solicitação dele foi ao mesmo tempo abrangente e aberta. Ele solicitou somente "as ideias dos pensadores estratégicos que pudessem trazer a longa visão de uma grande estratégia (o processo de construir uma nova estratégia marítima dos Estados Unidos) juntamente

com as perspectivas de nossos parceiros marítimos". Ele foi receptivo às submissões de qualquer aspecto pertinente ao tema.

O Contra-almirante Alvaro J. Martínez da Armada Argentina escreve que o mar é sinônimo de abertura das nações ao mundo. Ele afirma ainda que o progresso das nações sempre foi associado à sua abertura ao mundo. O Almirante Martínez argumenta que a estratégia marítima sofreu uma mudança de paradigma para que, em vez de lutarem e ganharem guerras no mar, os países agora escolhessem trabalhar cooperativamente com os outros para consolidar a paz, a cooperação e a segurança no domínio marítimo.

No seu ensaio, o Capitão-de-Mar-e-Guerra Juan Carlos Del Alamo e seus colegas da Marinha de Guerra e a Força Aérea do Peru abordaram mudanças no ambiente internacional que afetaram a segurança marítima. Eles apontaram para novas ameaças na forma de terrorismo internacional, tráfico de drogas e material que pode ser incorporado em armas de destruição em massa, pirataria, contrabando e pesca excessiva ilegal. Eles veem essas ameaças assimétricas como tendo consequências nacionais e regionais e sugerem respostas estratégicas a elas.

O Capitão-de-Mar-e-Guerra Cristian Sidders da Armada Argentina defende a ideia de considerar características distintas do Atlântico Sul e especificamente os interesses marítimos da Argentina na formulação uma estratégia marítima para seu país. Ele pesa a governança do mar contra o valor da liberdade de navegação. Quanto a isso, oferece opiniões sobre o tema de obtenção da cooperação entre os países, enquanto protegem também seus interesses nacionais individuais.

O Capitão-de-Mar-e-Guerra Claudio Rogerio de Andrade Flôr, reserva da Marinha do Brasil, contradiz o que ele chama de abordagens diferentes aos Estados Unidos e Brasil. Ele argumenta que os Estados Unidos exercem hegemonia mundial enquanto que a política brasileira se foca na cooperação entre os povos para o progresso da humanidade. Declarando que os Estados Unidos buscam a segurança nacional através do poder militar e tecnológico, ele oferece algumas observações sobre como os dois países devem trabalhar juntos, dentro do contexto de suas diferentes abordagens à cooperação contra os inimigos comuns e ameaças, tais como o terrorismo internacional.

O Contra-almirante Miguel Angel Troitiño, da reserva da Armada Argentina, traça o papel da estratégia marítima no desenvolvimento da Argentina da terra para o mar. Ele sugere que o mar agora oferece os meios para mais integração de seu país e uma conexão mais produtiva com o resto do mundo. A estratégia que ele propõe exigiria medidas econômicas, legais, tecnológicas e políticas, todas coordenadas ao nível governamental mais alto.

O Contra-almirante Federico Niemann F. da Armada do Chile explica a importância do exercício da soberania e controle sobre o espaço marítimo para o desenvolvimento de um país oceânico. Ele descreve o conceito chileno de "*Mar Presencial*" como similar ao conceito de Consciência do Domínio Marítimo, argumentando que é preciso respeitá-lo sem enfraquecer a Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar nem afetar a liberdade que governa áreas comuns nos altos mares. Ele examina além das atividades marítimas cooperativas do Chile com outros países e identifica questões que precisam ser abordadas na promoção da cooperação internacional.

O Capitão-de-Mar-e-Guerra Antonio Carlos Teixeira Martins da reserva da Marinha do Brasil, examina as propostas dos Estados Unidos para uma "Marinha de mil navios" e a "*Global Fleet Station*" (Estação Global da Esquadra). Ele faz uma reflexão quanto à sinceridade estadunidense em suas propostas para a cooperação internacional. Enquanto reconhece que o Brasil e os Estados Unidos compartilham interesses na luta contra o terrorismo, na redução do crime transnacional e na busca de uma maior segurança marítima, cooperação e paz regional, ele questiona se é do interesse do Brasil juntar-se aos esforços apresentados pelos Estados Unidos para a cooperação marítima.

O Contra-almirante Jorge Balaresque Walbaum da reserva da Armada do Chile,e seus colegas exploram as missões da Armada do Chile e da Marinha dos Estados Unidos como meios de identificação de áreas para a cooperação mutuamente benéfica. Eles vêem uma sinergia evidente, em que nenhuma nação pode cumprir adequadamente os desafios que enfrentam por conta própria. A cooperação, porém, depende da interoperabilidade. Ao nível operacional, diferenças tecnológicas precisam ser superadas por canais de dados efetivos e oportunos e disposições criptográficas. A interoperabilidade precisa ser melhorada também ao nível político-estratégico, através da abrangente coordenação política e de acordo específico sobre questões legais, como leis de combate.

O Capitão-de-Mar-e-Guerra Luis Carlos de Carvalho Roth, da reserva da Marinha do Brasil, discute os meios distintos em que as Marinhas do Brasil e dos Estados Unidos abordam a estratégia marítima. Ele identifica áreas de convergência entre as duas abordagens e sugere pontos de substancial cooperação geográfica que podem servir os objetivos marítimos de ambos os países. Ele reconhece que os elementos do Comando Sul dos Estados Unidos e o Comando Africano teriam ambos que estar preparados para uma cooperação em toda a gama de temas em que o Brasil está interessado.

A professora Francisca Möller Undurraga, da Escola de Guerra Naval do Chile, e sua equipe de escritores empreendem uma avaliação da lei internacional e segurança marítima. Citam um extenso corpo de acordos e regulamentações internacionais e afirmam que um desafio chave é alcançar o cumprimento efetivo. Analisam o compromisso do Chile com os regimes legais regionais e globais e concluem que a Armada do Chile compartilha com a Marinha dos Estados Unidos dos conceitos de cooperação e de dever em cumprir os requisitos surgidos de acordos internacionais aos quais seus países aderem.

O Capitão-de-Mar-e-Guerra Federico Rechkemmer Prieto, da Marinha de Guerra do Peru, e seus colegas assinalam que as Américas são menos atormentadas por conflitos entre países do que outras regiões, mas enfrentam ameaças não tradicionais. Eles vêem muitas dessas ameaças como regionais em natureza e concluem que uma resposta regional é necessária. Colocam alguns objetivos para a cooperação para a segurança regional e esboçam alguns dos elementos chave que tais esforços regionais devem incorporar.

O Dr. James Boutilier, assessor especial (políticas) do Comandante das Forças Marítimas do Pacífico Canadense, analisa a parceria de longa data entre as Marinhas do Canadá e dos Estados Unidos. Ele reconta os métodos que têm obtido êxito em responder aos desafios da interoperabilidade tecnológica e, no caso da interoperabilidade informativa,

têm trabalhado em certa medida. Também é de seu interesse o debate sobre como as duas marinhas têm abordado questões de divisão de trabalho entre elas. Ele cita a necessidade de uma cooperação mais estreita entre a Marinha do Canadá e a Guarda Costeira dos Estados Unidos em uma era de terrorismo global, mas reconhece os problemas enraizados nas diferenças culturais entre as duas organizações.

O Capitão–de-Mar-e- Guerra James Thornberry Schiantarelli e seus colegas escritores da Marinha de Guerra e da Força Aérea do Peru começam o ensaio deles com uma avaliação da gama de cenários de segurança que podem surgir nas Américas. Eles avaliam a adequação das atuais disposições de segurança para lidar com esses cenários e constatam que isso está em falta. Propõem uma reforma do sistema de segurança hemisférica com o Conselho de Segurança Hemisférica ao nível político, um Sistema de Segurança Hemisférica ao nível estratégico, uma Junta Interamericana de Defesa responsável ao nível operacional e Comandos Operacionais para direcionar formas ao nível tático.

O capítulo "Conclusões: ensaios das Américas" identifica temas comuns que passam pelos ensaios, destacando comparações e contrastes no modo como os autores os tratam. Uma atenção especial é dada às oportunidades para a cooperação internacional em matéria de estratégia marítima e às sugestões que surgem dos ensaios para superar os obstáculos aos esforços comuns.

Segunda parte: A nova estratégia marítima dos Estados Unidos

O Comandante das Operações Navais, Almirante Gary Roughead, e os Comandantes do Corpo de Fuzileiros Navais e da Guarda Costeira, General James T. Conway e Almirante Thad W. Allen, respectivamente, divulgaram a nova estratégia marítima, intitulada *A Cooperative Strategy for the 21st Century Seapower (Uma Estratégia Cooperativa para o Poder Marítimo no Século XXI)*, em outubro de 2007 no Simpósio Internacional de Poder Marítimo (ISS), realizado na Escola de Guerra Naval dos Estados Unidos em Newport, Rhode Island. Foi algo não somente sem precedentes o fato das três instituições marítimas terem elaborado uma estratégia unificada, mas o momento e o lugar para sua divulgação também foram significantes. O ISS daquele ano foi a maior reunião de comandantes de marinhas e guardas costeiras da história, e a nova estratégia enfatizou a cooperação internacional como essencial para a proteção do sistema comercial internacional da qual dependem os benefícios da globalização. A estratégia, a qual fala por si mesma em um documento extraordinariamente breve, pode ser vista como um fundamento, um processo contínuo, do qual o ISS e este volume são apenas dois elementos—uma colaboração contínua para assegurar a relevância da estratégia e o envolvimento de países parceiros na promoção de seus interesses comuns.

Terceira parte: Comentários sobre Uma Estratégia Cooperativa para o Poder Marítimo no Século XXI

O professor Geoffrey Till da King's College, Londres, observa que o final da Guerra Fria e a expansão da globalização têm dado maior amplitude ao conceito de segurança, fazendo-o passar de noções que são principalmente militares para outras que abrangem as dimensões da segurança política, econômica e ambiental. Ele enfatiza o processo

altamente inclusivo pelo qual as instituições marítimas dos Estados Unidos desenvolveram sua nova estratégia marítima e conclui que em certos aspectos o processo foi tão importante quanto o produto. Ele considera como nova a ênfase da estratégia na cooperação entre as instituições marítimas, mas vê como algo ainda mais extraordinário a consolidação da iniciativa de Parceria Marítima Global e o reconhecimento dos Estados Unidos de que essa iniciativa reflete a necessidade de trabalhar com outras nações.

O Sr. Steve Carmel, vice-presidente sênior da Maersk Line, observa também que a nova estratégia foi concebida para reconhecer os desafios gerados pela globalização nos espaços marítimos comuns. Ele assinala que o transporte marítimo comercial é um grande facilitador da globalização e pergunta como o setor de transporte marítimo e as instituições marítimas podem trabalhar juntos de maneira produtiva. A decisiva e persistente presença de navios comerciais, argumenta ele, oferece grande potencial para a melhor consciência marítima em todo o mundo. Ele examina as possibilidades para uma maior cooperação e compartilhamento de informações, enquanto reconhece que o valor comercial do sigilo em certas circunstâncias deve ser levado em consideração.

O Capitão-de-Mar-e-Guerra Wayne P. Hughes da Marinha dos Estados Unidos (reserva), elogia a nova estratégia marítima por restaurar a primazia do poder marítimo na política de segurança americana, demonstrando seu valor em promover um sistema global pacífico que consiste de redes interdependentes de comércio, finanças, informações, lei, pessoas e governança. Ele vê a estratégia como um fundamento necessário, mas não suficiente, para uma ação de colaboração aprimorada. Os futuros dirigentes terão que decidir sobre o emprego, levando em conta sua possibilidade em termos financeiros, com capacidades operacionais e estruturas de forças adaptadas e alteradas em relação às realidades atuais da marinha, do Corpo de Fuzileiros Navais e da Guarda Costeira.

O Contra-almirante William T. Pendley, que está na reserva da Marinha dos Estados Unidos e foi Subsecretário Assistente de Defensa para Assuntos da Ásia Oriental e o Pacífico, conclui que a mais recente estratégia marítima "tenta ser tudo para todos e, portanto, deixa de ser realista ou viável". Ao mesmo tempo em que elogia o documento por sua análise do ambiente de segurança global para o qual foi concebido, ele o acusa de não diferenciar claramente as ameaças atuais nem lhes dar uma ordem de prioridade. Também duvida da adequação da explicação da estratégia sobre como ela garantirá a segurança dos Estados Unidos e, em particular, como ela incentivará outros países a melhorar seus níveis de cooperação, o que ele acha estar faltando. Conclui que o problema real dos Estados Unidos é a falta de uma estratégia nacional coerente.

O professor Robert C. Rubel, Decano do Centro de Estudos de Guerra Naval, explica o processo que a Escola de Guerra Naval dos Estados Unidos empregou para avaliar as ameaças, explorar alternativas e desenvolver opções para serem consideradas pelos líderes das instituições marítimas no desenvolvimento da nova estratégia marítima dos Estados Unidos. De forma significativa, assinala que este trabalho preparatório sobre a nova estratégia foi conduzido negando toda a discussão sobre a estrutura das forças. Os analistas buscaram ativamente modos de catalisar um maior nível de cooperação marítima com outros países. A estratégia final foi concebida para operar continuamente,

em contraste com as estratégias do passado sujeitas à contingência da guerra, as quais se invocariam somente em caso de guerra.

O professor Lu Rude, veterano da Marinha do Exército de Libertação Popular (PLAN), publicou um artigo de página inteira sobre a nova estratégia marítima dos Estados Unidos na edição de 27 de novembro de 2007 da publicação *People's Navy*, o jornal oficial da PLAN. O professor Andrew Erickson da Escola de Guerra Naval dos Estados Unidos traduziu o artigo de Lu para a *Naval War College Review,* comentando em sua avaliação que Lu elogia a ênfase da estratégia na prevenção de conflito e na cooperação internacional, mas coloca o ônus sobre os Estados Unidos de demonstrar sua sinceridade através de ações concretas. Lu ressalta a ênfase dada pelo documento à cooperação multinacional contra ameaças não convencionais, mas chama atenção para a missão declarada da marinha de "dissuadir possíveis concorrentes".*

Agradecimentos

De acordo com a natureza acadêmica deste volume, toda a substância desta publicação, salvo a nova estratégia marítima dos Estados Unidos, *Uma Estratégia Cooperativa para o Poder Marítimo no Século XXI,* deve ser considerada sob os pontos de vista pessoais dos autores e não as posições de suas instituições ou governos.

A maior parte da obra neste volume foi realizada, é claro, pelos autores de cada um dos capítulos. Porém, muitas outras pessoas foram envolvidas para que a obra se tornasse realidade. Os comandantes de marinhas e os dirigentes de Escolas de Guerra Naval nas Américas motivaram muito do trabalho contido na primeira parte. Além disso, várias pessoas da Escola de Guerra Naval dos Estados Unidos em Newport contribuíram enormemente para o esforço. O Capitão-de-Mar-e-Guerra Michael Sherlock, USN; Coronel Leo Boucher, EUA; o Capitão-de-Mar-e-Guerra de Fragata Sean P. Henseler, USN e os professores Richmond Lloyd e Donald Marrin, ofereceram assessoria editorial inestimável. O Dr. Carnes Lord, diretor, e o Sr. Pelham Boyer, diretor gerente, da Naval War College Press, e sua equipe lidaram com os assuntos editoriais e coordenaram o esforço de produção. A Sra. Elizabeth Davis produziu os elementos gráficos na capa e na contracapa. Meu maior agradecimento a todos.

A Global Link Language Services, de Boston, traduziu o conteúdo deste volume para o português a partir dos textos originais em inglês. O Capitão-de-Mar-e Guerra Claudio Rogerio de Andrade Flôr (reserva) e o Capitão-de-Mar-e-Guerra Luiz Carlos de Carvalho Roth (reserva), que são membros do corpo docente da Escola de Guerra Naval do Brasil revisaram a tradução em português. Bradley Coleman, Ph.D., historiador do Comando Sul dos Estados Unidos, ajudou imensamente na distribuição deste livro e de uma versão anterior em espanhol. Obrigado a todos esses colaboradores por suas importantes contribuições a esse esforço.

PAUL D. TAYLOR

* Ver Andrew S. Erickson, "*Assessing the New U.S. Maritime Strategy: A Window into Chinese Thinking*" (Analisando a nova estratégia marítima dos Estados Unidos: uma janela para o pensamento chinês), *Naval War College Review* 61, nº 4 (outono de 2008), pág. 37. Em seu artigo, o professor Erickson comenta mais adiante sobre o ensaio do professor Lu, assim como os ensaios de dois outros autores chineses igualmente traduzidos e reimpressos neste número.

PRIMEIRA PARTE

Ensaios das Américas

FORMULAÇÃO DA ESTRATÉGIA MARÍTIMA

Primeira parte

Ensaios das Américas

I

Uma Estratégia Marítima para o Atlântico Sul

Contra-almirante Álvaro J. Martínez, Armada Argentina

A importância do mar no século XXI

No século XXI, que do ponto de vista geopolítico poderíamos considerar como tendo iniciado em 1989 com a queda do Muro de Berlim, ou em 1991 com a dissolução da União Soviética, o mundo testemunhou mudanças dramáticas que fizeram com que os tempos de hoje tivessem uma dinâmica jamais vista. Nesse contexto, os três efeitos principais podem ser percebidos, a saber: uma forte interdependência e interconexão entre os países, uma crescente demanda por recursos renováveis e não renováveis (incluindo os recursos energéticos) e uma propagação de diferentes culturas com suas próprias ideias e valores.

A humanidade procura consolidar um novo paradigma de paz e cooperação entre os povos do mundo, de modo a manter distância de conflitos armados e incentivar o progresso. A história nos demonstrou que o progresso das nações esteve sempre associado à atitude delas frente ao mundo. Também nos ensinou que tal progresso somente pode ser sustentado se estiver incorporado ao comportamento responsável e orientado para o âmbito internacional, livre de pretensões de domínio ou exploração inescrupulosa.

Para nós, marinheiros, é simples imaginar a função do ambiente marítimo neste novo processo: assim como o mar é sinônimo de abertura das nações ao mundo e, como demonstra a história, cenário de inúmeros conflitos, também é sinônimo de paz e cooperação.

O fato de os oceanos serem o centro desta evolução representa uma oportunidade fundamental para a espécie humana e para o planeta: sete décimos da superfície do planeta são cobertos por água, dois terços da população do mundo se estabeleceram em territórios localizados a menos de 150 quilômetros do litoral e, até 2025, estima-se que

70% da humanidade habitarão uma faixa costeira ainda mais estreita, de cerca de 40 km de largura. Além do mais, do ponto de vista global, mais de 65% dos países são costeiros.

Em termos de importância econômica, o uso tradicional do mar como meio de transporte é totalmente evidente. Em termos globais, 80% dos produtos comerciais são transportados por via marítima e, nos últimos cinquenta anos, o comércio internacional em toneladas per capita foi quatro vezes maior. Podemos, portanto, supor que o transporte marítimo continuará sendo o principal meio de transporte de matérias primas e produtos manufaturados dada a distância geográfica entre os centros de abastecimento mundiais e os centros de consumo crescentes; o petróleo e seus derivados constituem um volume altamente significativo do transporte marítimo internacional.

Não se pode deixar de mencionar as plataformas continentais (a Argentina possui a quinta maior) e as Zonas Econômicas Exclusivas (ZEEs) (a Argentina é conhecida pela sua ZEE). Essas áreas ocupam mais de 36% da superfície marítima e possuem mais de 90% das espécies de peixes exploráveis comercialmente, os quais abastecem aproximadamente 25% da proteína animal consumida no mundo. Uma grande variedade de recursos pode ser encontrada nessas áreas, incluindo cerca de 80% dos depósitos de petróleo *off-shore*. Além disso, há uma variedade de nódulos metálicos, cuja exploração e aproveitamento são crescendo conforme o esperado diante da maior demanda e esgotamento de depósitos em terra firme.

Mas ali não se esgotam os numerosos campos de trabalho possíveis nesse cenário tão vasto e dinâmico quanto os oceanos: o cumprimento da ordem e das regras e regulamentações internacionais, a salvaguarda da vida humana, a preservação do ambiente marinho e sua exploração sustentável, provisão da ajuda humanitária, exploração científica, pesquisa e desenvolvimento científico/tecnológico, e integração das economias, até mesmo a educação. Esses são apenas alguns exemplos dos possíveis campos de trabalho que podem ser expandidos e melhorados.

Até agora, mencionamos vários fatores que enfatizam a importância do mar, sem mencionar uma dimensão ainda mais transcendente. Em tal sentido, entendemos que a região do Atlântico Sul constitui um espaço privilegiado por seu potencial de incorporar esse novo paradigma.

O Atlântico Sul como área geográfica

Nosso subcontinente, a América do Sul, estende-se principalmente pelo "Hemisfério Oceânico". A dinâmica de seus países o define como uma enorme ilha que podemos chamar simbolicamente de "Amerisur". Essa ilha se estende entre dois oceanos e precisa do mar para se comunicar com o resto do mundo. A distância relativa entre a maioria dos países que formam a ilha e os centros de consumo e potências mundiais enfatiza essa necessidade.

Aqui iremos nos focar no Oceano Atlântico que se estende pela costa oriental da Amerisur e é de interesse vital para os argentinos, porque seu país é um dos seus países costeiros. Porém, antes de abordarmos o Atlântico Sul devemos especificar seus limites. O meridiano que atravessa o Cabo das Agulhas ao leste e o meridiano que atravessa o

Cabo Horn no oeste delimitam o Atlântico Sul de leste a oeste; o paralelo 60º sul é considerado seu limite ao sul, onde aparece a Convergência Antártica. Quanto ao limite norte, embora não haja um critério uniforme, considera-se razoavelmente ser a linha imaginária partindo diagonalmente de cabo de São Roque no Brasil até Cabo Verde na África—quer dizer, a zona atlântica que se estreita entre os dois continentes.

O Atlântico Sul possui duas frentes. Uma é a frente sul-americana, incluindo Argentina, Brasil e Uruguai, e a outra é a frente africana, incluindo vinte e um países africanos, com a África do Sul sendo a pioneira no desenvolvimento de relações com os países sul americanos que costeiam o Atlântico.

Além disso, o Atlântico Sul possui áreas geoestratégicas particularmente relevantes, tais como a "Garganta Atlântica" entre a costa do nordeste brasileiro e a África Ocidental, a qual constitui uma passagem necessária para carregar insumos vitais para as economias mais desenvolvidas, as passagens ao sul que comunicam o Atlântico com o Pacífico, constituindo uma via alternativa ao Canal do Panamá, principalmente para navios maiores que as comportas do canal, e as cercanias do Cabo da Boa Esperança, conectando o Atlântico Sul ao Oceano Índico e oferecendo também o melhor acesso marítimo à Antártica.

Do ponto de vista econômico, a importância do Atlântico Sul deriva de sua principal característica como rota comercial. Porém, a importância do Atlântico Sul aos países costeiros, principalmente os africanos, não pode passar despercebida. É suficiente dizer que os Estados Unidos compram 15% de seu combustível dos países do oeste africano e estima-se que tais compras aumentem em aproximadamente 25% até 2015. Nesse sentido, destacam-se a Nigéria e a Angola como primeiro e segundo produtores continentais de petróleo, respectivamente, e possuem os maiores campos de gás natural. Diante da nova configuração mundial após o 11 de setembro, e de acordo com as projeções de analistas econômicos americanos, a África Subsaariana é o maior fornecedor de petróleo bruto e gás. Não se pode deixar de mencionar a crescente exploração *off-shore* de petróleo nas costas brasileiras e argentinas. O Atlântico Sul possui também importantes áreas de pesca em ambas as costas e uma variedade de nódulos metálicos. Todos esses interesses tornam o domínio marítimo uma área de grande valor.

O Atlântico Sul pode ser projetado como um espaço econômico que constitui um prolongamento natural dos países de ambas as costas. De um lado, sua frente sul-americana com seu eixo Norte-Sul com o extremo norte posicionado no triângulo vital brasileiro formado por São Paulo, Rio de Janeiro e Belo Horizonte e o extremo sul localizado nos pampas úmidos da Argentina. Do outro lado, está a frente africana.

É importante levar em conta que, do ponto de vista da integração econômica, os países da África Subsaariana pertencem à Comunidade para o Desenvolvimento da África Austral (SDAC, do inglês *Southern African Development Community*) e a Comunidade Econômica dos Estados da África Ocidental (ECOWAS, do inglês *Economic Community of West África*n States), enquanto a Argentina, o Brasil e o Uruguai pertencem ao Mercado Comum do Cone Sul (MERCOSUL).

Em termos de defesa e segurança internacional, esses países sul-americanos que abandonaram possíveis cenários de conflito, converteram a sub-região em uma área pacífica e trabalharam para um entendimento mútuo para se tornarem verdadeiros aliados estratégicos. Neste sentido, não podemos deixar de mencionar a declaração política do MERCOSUL, Bolívia e Chile como "Zonas de Paz," assinada pelos seus respectivos presidentes em 25 de julho de 1998 na cidade de Ushuaia, capital da província da Terra do Fogo.

O compromisso de "fortalecer os esforços de consulta e cooperação sobre temas de segurança e defesa entre as partes signatárias e incentivar sua implementação, assim como avançar na cooperação em medidas de fomento da confiança e da segurança e promover a sua consolidação" está incluído, entre outros, na declaração precedente. Os mecanismos bilaterais permanentes agora em vigor e o nível de cooperação entre os países da sub-região refletem claramente essa política.

Essa cooperação entre os países que formam a frente sul-americana pode ser um instrumento de grande valor para o fortalecimento das relações entre os 24 países em ambas as costas. Em outras palavras, ela pode fornecer um ponto de apoio para ampliar e redirecionar as relações na direção sul-sul no plano político, social, diplomático, econômico e militar.

A Argentina e o Atlântico Sul

O almirante Segundo Storni, um importante promotor da conscientização marítima da Argentina, afirmou em 1916 que o poder naval deve ser baseado em três pilares: produção, transporte e mercado. Considerava o comércio e a exploração dos recursos do mar como forças impulsoras por trás do crescimento econômico, da criação da riqueza e do desenvolvimento. Ele previu também claramente que o destino de nossa nação estava intimamente ligado ao mar. De fato, nosso país é definido como "um país marítimo Atlântico", ponto esse que é especialmente importante por causa da ótima influência da nação no Atlântico Sul. Um exemplo de tal influência seria a responsabilidade de busca e resgate da Argentina conforme designação da Organização Marítima Internacional (OMI); outro seria a situação da Argentina como um privilegiado porto de entrada para passagens bioceânicas ao Oceano Pacífico e Antártica.

Esse papel é derivado da posição geoestratégica da Argentina no extremo sul da Amerisur: seus 4.275 km de costas marítimas, sua enorme plataforma (oitava maior do mundo) e sistema insular, sua significativa dependência do transporte marítimo de importações e exportações (90% do comércio exterior são conduzidos pelas vias fluviais e marítimas), as áreas estratégicas de pesca e de recursos não renováveis ao nível mundial, a disponibilidade de uma variada fauna e flora marinha e a grande influência do sistema meteorológico marinho que regula o clima de grande parte do país.

Considerando a Argentina como protagonista da cena marítima mundial e regional, a Zona de Paz e Cooperação do Atlântico Sul (ZOPACAS), a qual foi aprovada como Resolução 41/11 pela Assembléia Geral das Nações Unidas em 27 de outubro de 1986—com 127 votos a favor, um contra (os Estados Unidos) e oito abstenções (Bélgica, França, Itália, Japão, Luxemburgo, Holanda, Portugal, e a antiga República Federal da Alemanha), constitui uma ferramenta relevante para as nações que formam a bacia.

Uma ferramenta que, por outro lado, serve para garantir certos interesses vitais da nação, conforme estabelecido na sua constituição: soberania e independência, integridade territorial, respeito pela vida e liberdade de seus habitantes e autodeterminação, tal como expressara o presidente da nação, Dr. Nestor Kirchner, em seu discurso do Dia do Exército: "Essas não são questões sobre as quais podemos ter dúvidas ou permitir divisões, são objetivos permanentes da ação do governo".

Os interesses vitais de nossa nação, assim como os interesses estratégicos que os complementam, possuem invariavelmente um componente marítimo essencial, devido ao fato de sermos uma tradicional nação marítima.

A Zona de Paz e Cooperação do Atlântico Sul

Desde a sua criação, a Zona de Paz e Cooperação do Atlântico Sul fornece um mecanismo regional flexível para cooperação nas questões de ordem política, econômica, técnica, cultural e de segurança entre seus países membros. Seria possível concretizar a paz e a cooperação esperadas com a plena vigência das instituições democráticas, do respeito pelos direitos humanos e das liberdades fundamentais.

A comunidade internacional reconheceu que o Atlântico Sul é uma região com uma identidade específica e que os 24 países da área possuem responsabilidades e interesses que devem ser respeitados. Isso é bem interpretado por George Lamaziere, porta-voz do ex-presidente do Brasil, Fernando Henrique Cardoso. Ele observou que a ZOPACAS é "uma região na qual a segurança e a defesa evoluíram, desde o fim da Segunda Guerra Mundial, de uma área integrada pelas Américas e subordinada à lógica da confrontação global—incorporada no Tratado Interamericano de Assistência Recíproca (o Tratado do Rio)—ao reconhecimento da América do Sul como área com suas características próprias e a mais impenetrável possível do ponto de vista político, diplomático e militar em relação às ameaças globais... para uma melhor concentração de recursos de desenvolvimento e resgate das deficiências sociais."

Sabemos das potencialidades desta bacia e de sua importância para o desenvolvimento geral de nossos povos. Isso implica na necessidade de agir responsavelmente com relação ao seu manejo e preservação, e constitui um importante ativo que deve ser protegido das tensões e confrontos de caráter não regional através de ações conjuntas tomadas pelos países envolvidos. Nessa conexão, a cooperação está sendo desenvolvida com base no princípio do respeito da soberania e integridade territorial dos países e outros princípios do direito internacional, assim como o direito de todos os povos de determinar livremente seus sistemas econômicos e políticos.

Nessa estrutura de ação, a proposta é examinar os interesses relacionados (compartilhados e complementares) para definir objetivos tangíveis sem afetar negativamente os interesses dos Estados em outras regiões e, obviamente, realizar isso dentro da estrutura jurídica reconhecida pelas Nações Unidas.

Assim sendo, entre as políticas a serem estabelecidas, deve-se incluir, ao menos:

- Ajudar a fortalecer a paz internacional e os esforços de segurança, e promover os princípios e metas das Nações Unidas.

- Promover o desenvolvimento sustentável da ZOPACAS
- Proteger o ambiente marinho: massa de água, leito oceânico, subsolo e espaços aéreos e costeiros
- Facilitar e promover a liberdade de navegação
- Exercer o controle da exploração de recursos renováveis e não renováveis nas jurisdições respectivas
- Preservar a zona do Atlântico Sul contra a atividade ilícita
- Proibir que os navios que estejam em violação dos regulamentos em vigor naveguem pelo Atlântico Sul, qualquer que seja sua natureza e procedência
- Manter a área livre de medidas de militarização nacionais e internacionais (armas convencionais e nucleares) e "exortar a todos os países de todas as outras regiões, especialmente os países que sejam importantes do ponto de vista militar, que respeitem rigidamente a região do Atlântico Sul como uma zona de paz e cooperação, principalmente através da redução e possível eliminação da presença militar na região, a não introdução de armas nucleares ou outras armas de destruição em massa e a não extensão de rivalidades e conflitos que sejam estranhos a eles" (Artigo 3, Resolução 4111, Nações Unidas).

As políticas são passam de declarações cuja implementação requer estratégias que, em resumo, constituem políticas em andamento. As estratégias a serem delineadas necessitarão de estreita vinculação entre os diferentes níveis de cooperação e caem no contexto das políticas externas e de defesa argentinas, as quais atuam paralelamente, e têm como prioridade a consolidação de uma presença ativa e comprometida no Atlântico Sul, incrementando as atividades cooperativas vinculadas à área.

Consequentemente, a estratégia marítima argentina para a região deveria levar em conta as possibilidades com base no diálogo e no consenso, incluindo:

- Implementação coordenada de atividades de pesquisa e desenvolvimento, técnicas, científicas e logísticas destinadas a obter informações detalhadas dos vários recursos naturais existentes na ZOPACAS, permitindo aos países participantes ter uma clara visão de seu potencial marítimo e os níveis de desenvolvimento econômico a ser alcançado.
- A promoção do desenvolvimento regional das "áreas de baixa densidade demográfica" no litoral marítimo.
- A promoção de iniciativas educacionais relacionadas com o mar, incluindo a participação de universidades nacionais.
- A participação ativa em fóruns internacionais que favorecem a discussão das questões do Atlântico Sul e a criação de comissões relacionadas, visando conscientizar a comunidade internacional sobre a importância da preservação da ZOPACAS como um reservatório de paz mundial e alcançar os objetivos comuns dentro do âmbito internacional, com a melhor relação custo-benefício.
- A formulação de regras e regulamentos comuns para a região, de acordo com as legislações nacionais dos países membros.

- A formulação de políticas conjuntas que permitam um melhor desenvolvimento econômico dos recursos da região e que busquem uma exploração racional, adequada e sustentável dos mesmos.

- A assinatura de acordos entre os diversos setores produtivos de cada um dos países participantes da ZOPACAS, visando promover a criação de empreendimentos conjuntos para diversificar a atividade em toda a região, proporcionando mais competitividade e desenvolvendo relações comerciais com as novas regiões para a introdução de seus produtos.

A necessidade de controlar, conservar, desenvolver e proteger os espaços marítimos jurisdicionais requer a presença de representantes militares dos países membros nas discussões para a criação de um sistema coletivo de defesa na ZOPACAS. Tal participação militar não será, de forma alguma, condenada pelos outros países, sempre que sua existência for um benefício de caráter mundial.

Dada a especificidade do âmbito em que se desenvolvem as atividades e pelas características das operações envolvidas, as marinhas provavelmente serão os principais agentes militares.

Os sistemas de defesa dos países participantes da ZOPACAS, especialmente as forças armadas, poderiam assim ter uma distinta missão chave no futuro—interpretar e participar da integração regional em andamento. Essa seria, na minha opinião, a missão histórica reservada à geração militar atual de nossos países.

Um sistema coletivo de defesa regional, tal como a delineada aqui, com base na consolidação progressiva e crescente dos níveis mais altos de confiança mútua, está incluído na legislação argentina vigente — fundamentalmente a Lei de Defesa Nacional Nº 23.554/88 e seu Decreto Regulamentar 727/06, assim como o Decreto Nº 1691/06 da Organização e Operação das Forças Armadas. Isso ajudará a criar um ambiente efetivo de paz e cooperação. Portanto, as tarefas a seguir, entre outras, poderiam ser incluídas:

- Obtenção de uma adequada compatibilidade, interoperabilidade e complementariedade militar efetiva entre as forças dos países regionais.
- Ampla troca de informações relacionadas à ZOPACAS entre os países membros.
- Proteção das vias de comunicação marítima.
- Presença efetiva nas áreas designadas.
- Coordenação com outras organizações regionais para assegurar a realização dos objetivos da ZOPACAS.

Argentina e a ZOPACAS

Conforme exposto anteriormente, uma nação marítima comprometida com a paz e a cooperação internacional como a Argentina, não pode deixar de demonstrar interesse e otimismo com relação à ZOPACAS.

Houve uma troca de paradigma na proposta da estratégia marítima. Ela não mais existe apenas para combater e ganhar guerras no mar exercendo um controle unilateral dos oceanos. Hoje esse conceito de jogo de "soma zero" foi modificado e a estratégia marítima deve ser redesenhada em linha com um modelo cooperativo acordado entre os participantes, de acordo com o princípio sinérgico de um jogo de ganho mútuo para obter como resultado a paz, cooperação e segurança nas áreas marítimas, objetivos que deram lugar à criação da ZOPACAS.

Tanto é assim que "a principal inovação introduzida com a criação da ZOPACAS foi a anexação da palavra 'cooperação' à expressão 'zona de paz'. A intenção é neutralizar o aspecto 'negativo' da 'zona de paz', destinada principalmente a preservar a paz e evitar ou eliminar quaisquer obstáculos que venham a ameaçá-la, com outra qualidade 'positiva'que implicasse a consolidação e o fortalecimento das relações dentro da zona."

Conforme mencionado antes, há diferentes cursos de ação que devem ser seguidos para consolidar esses objetivos nobres, os quais deverão ser considerados prioridades da marinha no Atlântico Sul. Com relação a isso, durante o encontro ministerial realizado no Rio em julho de 1988, chegou-se a um acordo para o estabelecimento de um sistema integrado de controle marítimo para o intercâmbio de dados sobre as movimentações de navios na área, com o propósito de proteger o ambiente oceânico.

Neste espírito, entendemos ser necessário continuar o fortalecimento dos excelentes laços que a Argentina desenvolveu por tantos anos com as marinhas da América do Sul, as quais constituem um exemplo de cooperação e confiança mútua ao nível global.

Ao mesmo tempo, é fundamental continuar incrementando as relações históricas que nosso país estabeleceu com as marinhas amistosas da costa africana, especialmente as relações desenvolvidas com a República da África do Sul, o fundamental interlocutor na costa oriental do Atlântico Sul. Vale notar os esforços de cooperação marítima entre as marinhas da Argentina, Brasil, Uruguai e África do Sul em exercícios navais regulares, tal como o ATLASUR.

Mas nosso desafio não termina ali. Sabemos que, sem abandonar nossos vínculos com o resto das marinhas amistosas do continente e do mundo, podemos contribuir para a construção de uma estratégia marítima comum destinada ao fortalecimento da ZOPACAS. Isso favorecerá a segurança, o bem-estar e o progresso de nossos povos, assim como a segurança e a harmonia internacionais.

2

A mudança das ameaças assimétricas requer novas respostas

Capitão-de-Mar-e-Guerra Juan Carlos Del Alamo Carrillo, Marinha de Guerra do Peru
Capitão-de-Mar-e-Guerra José Carvajal Raymond, Marinha de Guerra do Peru
Coronel Charles Lambruschini Acuy, Força Aérea do Peru

Análise de cenários

O cenário global

O conceito da segurança internacional mudou como resultado do surgimento do terrorismo internacional em todos os continentes, evidenciado pelos ataques registrados nos últimos anos, tais como os ataques às torres gêmeas do World Trade Center em Nova York e ao Pentágono em Washington, D.C., em 11 de setembro de 2001; em 11 de março de 2002, contra o Metrô em Madri; e por fim em 2005 contra o sistema de transporte público em Londres.

Essas ações demonstram que o terrorismo internacional pode ocorrer em qualquer país do mundo, seja diretamente contra interesses americanos ou contra países que são aliados ou parceiros dos Estados Unidos na luta contra o terrorismo. Neste sentido, o Peru e outros países da região não estão isentos dos riscos; o terrorismo internacional é reconhecido como uma ameaça séria à segurança interna e externa.

As políticas de segurança e defesa dos países são influenciadas em vários graus pela unipolaridade política e militar que o mundo vivencia nos últimos anos. Da mesma forma, os países, as organizações internacionais, as entidades multilaterais e outras forças também influenciam tais políticas de maneira direta, indireta, formal ou informal. Como contrapartida à unipolaridade e como parte do processo de globalização, a economia mundial está cada vez mais multipolar. Isso tem gerado mudanças econômicas, sociais, culturais e ideológicas em todo o mundo e incrementado os fluxos comerciais entre zonas distantes. A maior parte desta atividade é realizada por via

marítima, refletindo a complexa e crescente interdependência financeira e econômica entre países e estados. O cenário internacional está cada vez mais complexo e competitivo, o que implica também em uma debilidade crítica dos países vistos separadamente.

Esse processo tem alimentado uma série de conflitos intraestatais que afetam a paz mundial, surgidos de problemas étnicos ou religiosos, nacionalismos exaltados, lutas tribais e confrontos políticos. O tráfico de drogas é também um problema mundial.

O cenário regional

Os estados americanos vêm planejando um novo conceito de segurança hemisférica de alcance multidimensional e respeito total pela lei internacional e pelas normas e princípios estabelecidos nas cartas da Organização dos Estados Americanos (OEA) e das Nações Unidas (ONU).

No contexto deste empenho, as enormes disparidades existentes em vários países da região nos aspectos econômicos, sociais, educacionais e de saúde, entre outros, geram pontos de instabilidade política, o que representa uma ameaça indireta à paz e à segurança regional.

Por outro lado, a globalização originou um processo acelerado de mudanças nos países sul-americanos, um processo que ressalta a importância da América Latina em suas relações comerciais internacionais. Além disso, a rapidez com que vários países da Bacia do Pacífico vêm se convertendo em atrativos mercados para os produtos da região abre a possibilidade para que o Oceano Pacífico seja um canal de comunicação da mais alta importância no futuro, principalmente com as emergentes economias asiáticas, ávidas para negociar em ambas as direções. Isso irá gerar um alto grau de atividade econômica que, por sua vez, exigirá um controle seguro e adequado do mar para evitar que este canal de comunicação seja usado para promover atividades ilícitas.

Os países da Bacia do Pacífico possuem deficiências semelhantes no controle e vigilância das áreas marítimas próximas às suas costas; a situação se agrava nos estados que se encontram mais ao norte e mais perto dos Estados Unidos. Os poucos recursos para controle e vigilância marítima por parte desses países se devem, em grande medida, às deficiências logísticas que podem ser classificadas em duas grandes categorias: limitações econômicas e tecnológicas. A primeira significa que tais estados não possuem recursos suficientes para exercer o controle marítimo e sua vigilância de forma permanente, enquanto que o último envolve a falta de tecnologias modernas para essas missões, tais como o uso de sistemas de satélite que permitiria uma melhor supervisão das extensas áreas marítimas e terrestres.

O cenário nacional

Embora a globalização tenha gerado efeitos positivos para a economia do país, também intensificou problemas políticos, sociais e econômicos que poderiam constituir ameaças à segurança nacional. Analisaremos alguns desses cenários.

A estabilidade econômica dos últimos anos e a intensificação do comércio bilateral com países com os quais estamos negociando tratados de livre comércio causarão um aumento do tráfego marítimo. Isso projetará uma imagem de confiança no país que atrairá maior investimento, o que por sua vez aumentará a produção e geração de empregos, consolidando o Peru como um dos países com maior crescimento econômico na região sul-americana.

No âmbito da segurança interna, a contínua ameaça do narcotráfico e sua aliança com os remanescentes da organização terrorista Sendero Luminoso estão criando instabilidade em certas regiões do país. Embora esteja claro que o nível de ameaça terrorista não pode ser comparado ao que vivenciamos nos anos 80 e 90, ambas as ameaças devem ser controladas porque o alto poder corrupto do narcotráfico destrói os valores que sustentam a sociedade peruana, criando problemas sociais e, assim, um campo fértil para o terrorismo.

As ações do grupo de guerrilha colombiana FARC (Forças Armadas Revolucionárias da Colômbia) nas áreas adjacentes ao Rio Putumayo (que forma fronteira entre Peru e Colômbia), em conivência financeira com o narcotráfico, aumentaram a comercialização de drogas através dos rios amazônicos. Essa ação traz como efeito colateral a destruição do ambiente e da biodiversidade.

Do mesmo modo, vinculados a outras atividades ilícitas, como o corte ilegal de árvores ou a busca de ouro através do uso de produtos químicos capazes de contaminar o meio ambiente surgiram grupos organizados de criminosos comuns de alta periculosidade cujas atividades transpassam fronteiras e ameaçam a segurança de outros estados.

Análise das ameaças

Para efeitos do presente estudo, vamos limitar a análise às ameaças que, mesmo não sendo novas de fato, são consideradas novas ou emergentes. Além disso, já que estamos abordando o âmbito marítimo, iremos nos concentrar nas novas ameaças que existem no domínio marítimo, sejam em águas internas, territoriais ou internacionais. Dado o caráter dessas ameaças, podemos categorizá-las como "comuns" ou "únicas".

Ameaças comuns

As ameaças comuns são ações ilícitas que afetam os interesses peruanos, assim como aqueles de outros estados. Dentro deste tipo de ameaça, podemos identificar as seguintes:

Terrorismo: ameaças internacionais de origem e operações transnacionais, sem uma nacionalidade em particular, mas sendo motivadas por questões de ideologia, religião, consciência étnica ou conceitos de liberalização.

Tráfico ilícito de drogas: atividade criminosa que é encontrada hoje em quase todo o mundo, com o potencial para aumentar e integrar-se às redes de terrorismo internacional. Em décadas recentes, o transporte aéreo foi o preferido para este tipo de

atividade ilícita; hoje, o volume maior de drogas que pode ser transportado pelo mar está fazendo com que o tráfico de drogas por via marítima seja uma atividade em ascensão.

Tráfico ilícito de substâncias radioativas e dejetos nucleares: um assunto de importância cada vez maior desde o fim dos anos 80. Sua repressão é um problema de controle de suprimentos de materiais nucleares e radioativos para plantas nucleares, e envolve tanto o país que produz este material, quanto a larga cadeia que realiza sua comercialização e transporte. O principal perigo que envolve os materiais nucleares é a proliferação de armas nucleares pelos países, grupos terroristas ou traficantes de armas. Com o combustível nuclear gasto, os perigos estão na radiação e seus efeitos para a saúde, os bens e o meio ambiente.

Ameaças únicas

As ameaças únicas são aquelas que afetam diretamente os interesses nacionais e podem causar repercussões negativas nos interesses de outros países. Entre elas podemos mencionar as seguintes:

Pirataria: uma prática criminosa tão antiga quanto a navegação e não se limita aos assaltos aos navios em alto mar. Muitas vezes, essas atividades criminosas são realizadas em instalações portuárias ou ancoradouros. As áreas de maior atividade serão os países que não têm verdadeiro controle de suas áreas de jurisdição.

Contrabando: a entrada e saída de mercadoria comercializada sem o pagamento de direitos alfandegários, fraudrando assim o tesouro e as autoridades nacionais. No contexto marítimo, este tipo de atividade ilícita é mais comum quando os navios estão no porto, existindo a possibilidade de detetar, interceptar e confiscar tal mercadoria em águas jurisdicionais próprias, quando se dispõe de informação de inteligência necessária.

Pesca excessiva ilegal: um fenômeno que se tornou um desafio de dimensões mundiais. A pesca excessiva não apenas ameaça a existência de espécies, mas é também devastadora para o ecossistema marinho. Em alguns casos, as operações de pesca superaram a capacidade reprodutiva de algumas espécies, apesar das regulamentações dos governos e de organizações internacionais, colocando aquelas espécies em risco de extinção e tornando a atividade insustentável.

Ações de forças irregulares estrangeiras: a ação das forças militares colombianas para combater os grupos terroristas que atuam em seu território pode resultar no ingresso desses grupos em nosso território nacional, perturbando o livre trânsito fluvial e violando nossa soberania.

A Abordagem Estratégica Marítima Peruana

O contexto jurídico

A constituição política do Peru, aprovada em 1993, considera que um dos deveres fundamentais do estado é proteger a população das ameaças contra sua segurança

(Artigo 44). Uma dessas ameaças é o tráfico ilegal de drogas, o qual deve ser combatido e punido em todo o território nacional. Para atender a esses e outros problemas, o Sistema de Defesa Nacional, coordenado pelo Ministério da Defesa, de acordo com o Artigo 118 da constituição, conta com as Forças Armadas.

Por outro lado, as várias forças políticas do país chegaram em 2002 a um consenso de políticas de longo prazo, chamado "o Acordo Nacional", que apresenta diretrizes para a segurança nacional e para a luta contra o narcotráfico (veja www.acuerdonacional.gob.pe).

Por fim, vários compromissos internacionais assumidos pelo Peru, tanto a nível multilateral, como regional e bilateral, implicam em uma particular atenção à segurança da vida humana no mar, à navegação segura e à proteção do ecossistema marinho.

Definição das variáveis estratégicas

Vários fatores podem ser identificados como variáveis estratégicas. São elas:

Interdependência dos mercados e economias. É inegável que, como parte do processo de globalização, o qual exige uma maior competitividade das empresas para atender a demanda global, vem ocorrendo um processo crescente de alianças estratégicas entre as organizações em diversos países. Independente dos fatores de caráter ideológico ou sociopolítico, tanto a globalização quanto as alianças estratégicas são fenômenos presentes na evolução econômica atual, cada vez mais importantes e irreversíveis, pelo menos no médio prazo.

Segurança e liberdade do comércio marítimo. A função das marinhas por toda a história das grandes potências tem sido vinculada à proteção do comércio marítimo e ao apoio da política externa. Esse papel ainda está vigente, mas a interdependência cada vez maior das economias mostra que estamos diante de uma relação mais complexa do que já foi. Hoje é necessário que os países emergentes contem com o poder naval que, além de oferecer segurança e liberdade em seus mares jurisdicionais, possa proteger um comércio exterior cada vez mais diversificado, atuando de acordo com uma política externa mais ampla.

Vigilância e controle do mar territorial. A paz mundial e a prosperidade dos estados dependem, em grande medida, da segurança no âmbito marítimo mundial — portos, costas, águas territoriais e alto mar — porque é através dele que se conduz a maior parte do comércio e se levam a cabo importantes atividades econômicas. Como o Almirante Michael Mullen da Marinha dos Estados Unidos mencionou durante o Fórum Estratégico Atual, na Escola de Guerra Naval em Newport, Rhode Island, em junho de 2006, a cada ano quase cinquenta mil navios de grande porte atravessam os oceanos carregando quase 80 por cento do comércio mundial, transportando 60 por cento de todo o petróleo produzido, e mais de 11 milhões de passageiros. Tudo isso faz do oceano não somente um meio de trânsito de novas ameaças, mas também o cenário no qual elas podem realizar suas ações.

Inimigos assimétricos. Essas ameaças estão cada vez mais presentes, as quais não se encaixam em definições clássicas, mas utilizam e possuem métodos, tecnologias, valores, organizações e perspectivas significativamente diferentes daqueles das forças regulares de um estado. A intenção principal de suas ações é explorar as deficiências do sistema contra o qual combatem e maximizar suas próprias vantagens, obtendo a iniciativa e ganhando maior liberdade de ação. O centro de gravidade das ações está localizado mais nas mentes do que nas forças armadas inimigas. Essas ameaças atuam através de organizações subversivas; entidades equipadas com armas de destruição em massa; grupos terroristas internacionais; organizações criminosas, traficantes de drogas, máfias, redes de lavagem de dinheiro; hackers; e mercenários ou grupos paramilitares. Esse tipo de inimigo recorre a estratégias militares para conceber um novo modelo de operação de guerra que depende, pela primeira vez, mais dos elementos culturais do que do potencial bélico.

Uma proposta de estratégia marítima peruana

Propomos a seguir a nova estratégia marítima para o Peru:

"O Peru, dentro da estrutura de soberania dos estados, aderindo firmemente às normas e aos princípios da lei internacional, contribuirá para a segurança e a liberdade do comércio marítimo como um elemento integrante da segurança hemisférica, mediante a vigilância e o controle de suas águas jurisdicionais, protegendo a liberdade do comércio internacional na região e no mundo contra inimigos assimétricos que podem afetar as economias dos mercados."

Para cumprir isso, seria necessário criar uma organização permanente no âmbito marítimo, um tipo de organização por tarefa, de caráter flexível e adequada às ameaças a serem enfrentadas, e explorar a sinergia de componentes operacionais ou administrativos diferentes de nossa instituição naval. A organização proposta seria uma unidade operacional de alta mobilidade, com comando centralizado e execução descentralizada, além de ter a capacidade para operações conjuntas e combinadas e para o trabalho com outros órgãos que possuam os mesmos objetivos. Dessa forma teria uma capacidade aceitável para combater os inimigos assimétricos no curto e médio prazos.

O planejamento de longo prazo não se aplica, já que o êxito no curto e médio prazo fará com que os novos inimigos redefinam seus meios de operação para continuar infringindo a lei. Esse fenômeno forçará uma constante redefinição de estratégias e táticas para combatê-los, convertendo o processo de neutralização deles em um ciclo permanente de mudanças.

Execução da estratégia

A execução da estratégia proposta seria realizada em duas fases:

Fase I

A Marinha de Guerra do Peru trabalhará de perto com as outras organizações governamentais, principalmente com a Polícia Nacional do Peru, buscando maximizar os recursos e as informações disponíveis para combater de maneira eficiente os nossos inimigos. Para isso foram propostos os seguintes passos:

Estabelecer um posto de comando central e também postos de comando subordinados e descentralizados nos portos de Callao, Paita e Mollendo de forma a permitir o manejo e a gestão das informações por todo o âmbito marítimo e a zona de responsabilidade. Cada um desses postos de comando teria designado unidades navais e de aviação, tanto navios de superfície quanto submarinos, capazes de se posicionar rapidamente na área sob controle.

Usar a infraestrutura e os equipamentos atualmente disponíveis para a marinha, adaptando seus meios e recursos ao conceito das operações de uma organização por tarefa de alta flexibilidade, satisfazendo especificamente as funções de controle. As decisões sobre a tomada de ação recairiam unicamente em quem comanda tal organização por tarefa.

Realizar operações de defesa, cobertura e interdição sob o critério de camadas geográficas. Utilizar equipamentos alocados em zonas costeiras, de litoral e de alto mar.

Realizar operações de inteligência coordenadas e de ação independente, com destacamentos descentralizados. Essas novas organizações devem desempenhar esse trabalho desde o princípio. A organização de inteligência deve trabalhar em período integral, considerando que as unidades operacionais atuarão "a pedido", sendo descentralizadas e prontas para intervir.

Estabelecer e coordenar relações permanentes com as instituições e órgãos de segurança governamentais e não governamentais em altos níveis de forma a receber de maneira oportuna e efetiva as informações para a execução de operações.

A organização proposta estaria estruturada em um só nível de coordenação que atuaria como interlocutor único entre os diferentes participantes da luta contra os inimigos assimétricos, a nível nacional e internacional, favorecendo uma melhor interrelação.

Fase II

A instituição trabalharia, além das agências e divisões peruanas, com outras marinhas e agências internacionais, buscando melhorar seus elementos logísticos e explorar as informações obtidas por satélites. Isso tornaria possível ampliar a área de cobertura e operação da organização por tarefa proposta. Para isso, as seguintes ações devem ser realizadas:

Assinar acordos de cooperação com as marinhas de países que estejam interessados no combate a essas ameaças e possam oferecer serviços de inteligência a partir de

informações via satélite, de maneira que possam ser empregadas pelos comandantes das operações de interdição.

Implementar políticas de segurança cooperativas com países da Bacia do Pacífico, consistentes com as políticas de segurança e defesa nacional. O ajuste institucional a essas novas funções complementares à função tradicional da marinha deve receber prioridade, alocando equipamentos e recursos para implementar a abordagem no curto prazo.

Estabelecer mecanismos de cooperação entre os estados, de forma a criar a capacidade e a influência necessárias para antecipar e responder com flexibilidade às ameaças representadas pelos inimigos assimétricos. Um relacionamento com os Estados Unidos é um privilégio, porque esse país pode oferecer informações e apoio logístico superior para se ter êxito nesses tipos de operações.

Implementar sistemas de controle similares aos marítimos para utilização em rios e lagos. Para isso, é necessário também contar com o apoio internacional, porque é muito mais difícil controlar atividades ilegais na vasta região amazônica do que é no âmbito marítimo.

Conclusão

É necessário desenhar novas estratégias para combater os inimigos assimétricos, estratégicas que têm ao mesmo tempo uma ênfase particular na segurança e no controle dos mares, tanto a nível regional quanto global. Somente dessa maneira as ameaças ao comércio marítimo podem ser evitadas, capacitando assim a globalização, os mercados interdependentes e as economias para agirem em nome do país e da região.

3

De uma perspectiva local
Para uma estratégia marítima para o Atlântico Sul

Capitão-de-Mar-e-Guerra Cristian Sidders, Armada Argentina

Uma nova estratégia marítima?

O convite para contribuir com elementos que permitam definir uma nova estratégia marítima nos leva a pensar em algo novo, inovador, como se de repente as considerações anteriores tivessem perdido sua validade. Porém, após uma primeira reflexão, notamos que os critérios que utilizamos hoje foram estabelecidos há muito tempo com a aplicação de uma lógica comum a esta parte do globo. Eles permaneceram inalterados enquanto nosso entendimento foi se atualizando gradualmente devido à evolução da tecnologia e das relações internacionais.

Portanto, podemos considerar que a situação atual é um estágio de um longo processo de evolução. Esse desenvolvimento é fruto dos períodos alternados de cooperação e tensões entre os diferentes participantes. Hoje, a comunidade internacional busca fortalecer a segurança através do progresso e da cooperação entre os povos.

Nos parágrafos a seguir tentaremos descrever os fatores que levaram à evolução da estratégia marítima da Argentina.

Elementos da estratégia marítima

É necessário começar ressaltando os elementos mais significativos que constituem o conceito de estratégia marítima. A obtenção e o transporte de recursos (na maioria peixe e, em menor escala, petróleo e gás) têm sido, tradicionalmente, as duas principais atividades realizadas no mar. Além disso, vários confrontos, embora poucas batalhas decisivas, ocorreram em nossas águas, onde o controle do mar constituiu um fator crucial para o vencedor.

A evolução da estratégia marítima, tanto ao nível nacional quanto ao nível global, é um assunto importante para a espécie humana e para o planeta. Essa avaliação é fortemente apoiada por dados amplamente conhecidos sobre a porcentagem da superfície terrestre coberta pelos oceanos e sobre a população estabelecida perto das costas ou que se espera mudar para lá. Isso demonstra que o transporte marítimo continuará sendo o meio principal de transporte de mercadorias. Nas últimas décadas, o comércio marítimo internacional quadruplicou. Vale notar que o petróleo e seus derivados estão entre as principais cargas transportadas através do mar.

Do ponto de vista local, o crescimento que chegou a essas áreas excedeu consideravelmente a média anterior. O aumento do movimento de passageiros em cruzeiros turísticos deve ser também destacado.

Fatores geográficos

Considerado uma rota que conecta nações, o Atlântico Sul possui características distintas. Primeiro, a conexão do Atlântico Sul com outros oceanos define as áreas focais de importância especial. Na direção oeste, a conexão do Atlântico com o Pacífico é o único caminho alternativo para navios que excedem a capacidade do Canal do Panamá. Da mesma forma, a área do Cabo da Boa Esperança concentra o tráfego em direção ao Oceano Índico e procedente do mesmo. De sul a norte, os recursos das economias mais avançadas circulam pela Garganta Atlântica. A Terra do Fogo possui os portos mais pertos para a Antártica.

Do ponto de vista da produção, não podemos nos esquecer de mencionar as zonas econômicas exclusivas (ZEE) e as plataformas continentais. A Argentina possui uma ZEE cuja superfície é tamanho similar à sua superfície terrestre e uma plataforma continental cuja superfície, além da mencionada ZEE, chega a um milhão de quilômetros quadrados.

Os rios navegáveis permitem conectar o vasto oceano com zonas produtivas do interior. As novas possibilidades tecnológicas, juntamente com as maiores demandas do mercado por matérias prima, atraíram o coração da América do Sul para um contato mais direto com o ambiente marítimo. Por esse motivo, uma visão marítima abrangente deve levar em consideração a importância dos principais rios.

Podemos dizer que os limites do mar, anteriormente próximos à costa e exclusivos de países costeiros, transformaram-se em fronteiras distantes e móveis, o que levou à indagação sobre a evolução futura da lei internacional. Cada nação será capaz de desfrutar dos benefícios da lei internacional somente exercendo os poderes e honrando as obrigações prescritas por tal corpo de leis e regulamentos.

Conceitos consuetudinários versus evolução do direito do mar — a liberdade do alto mar — novos usuários — novas ameaças

Sem considerar o uso dos oceanos para o transporte marítimo, há uma ampla gama de atividades nesse ambiente vasto e dinâmico: o cumprimento da lei e da ordem internacionais, a salvaguarda da vida humana, a preservação do meio ambiente marinho

e sua exploração sustentável, a provisão de ajuda humanitária, a exploração científica, a pesquisa e o desenvolvimento tanto científico quanto tecnológico, a integração das economias e a educação. Esses são apenas exemplos de atividades no âmbito marítimo que podem ser incrementadas e melhoradas. Todas essas considerações destacam a importância do mar e seu uso, dando ao mesmo uma dimensão ainda mais transcendente.

Ao realizar tais ações, em resposta a questões atuais únicas, podem surgir conflitos com princípios antigos, tais como a liberdade do alto mar. Até que ponto os países podem avançar em direção à governança do mar? Quando estiver atravessando o oceano de uma costa à outra, o transporte marítimo navegará por zonas altamente exclusivas, depois através daquelas onde possa desfrutar da liberdade, restrita apenas pelo país de bandeira, chegando finalmente à jurisdição marítima de países costeiros individuais.

Portanto, o desafio é como lidar com essa situação sem desrespeitar a ordem internacional e os interesses de cada nação, isso dentro de uma estrutura de indiscutível cooperação. Neste sentido, acredita-se amplamente que as organizações multinacionais desempenham um papel fundamental em ajudar os países a chegar a um entendimento.

O conceito do uso do mar — expectativas nacionais — interesses argentinos no mar

A área estratégica onde a Armada Argentina opera é definida como "áreas marítimas e fluviais de jurisdição ou interesse nacional". Este não é um espaço geograficamente delimitado, mas cobre as zonas onde os meios navais podem ser empregados para a busca de metas estabelecidas pela legislação em vigor e em linha com os interesses nacionais.

Neste contexto, e seguindo basicamente a trilogia das funções navais proposta por Ken Booth, a Armada Argentina direciona suas ações para esses três objetivos institucionais:

- Proteger os interesses marítimos e fluviais
- Apoiar a política externa da nação
- Contribuir para a defesa nacional.[1]

Se observarmos a evolução da jurisdição marítima por todo o século passado, podemos notar que ela foi consideravelmente ampliada em favor dos países costeiros, no que diz respeito aos direitos de expotação. Ao mesmo tempo, porém, novas obrigações voltadas para a preservação e cuidado do oceano também foram impostas para o benefício futuro da humanidade.

O sudoeste do Atlântico e as nações que delimitam começaram a ter uma importância econômica cada vez maior. Nas últimas duas décadas, as relações entre os países dentro de sua área estratégica regional tiveram um progresso altamente satisfatório quanto aos assuntos de defesa e segurança. O clima de segurança existente na América do Sul possui um caráter inédito em virtude do grau de diálogo, da cooperação e do acordo alcançados, condições que distinguem a região com uma das que possuem os mais altos níveis de estabilidade e previsibilidade no mundo.[2]

O poder naval sempre foi um instrumento eficaz de política dos países e seu emprego tem aumentado cada vez mais, dada a vontade das nações de reforçar os laços de amizade, garantir acordos e formar coalizões. Dentro da região, os desafios convencionais são atualmente moderados pela implementação de medidas que visam o aumento da confiança mútua.

Nos últimos anos, o cenário de segurança global e regional foi marcado pela presença crescente de fenômenos de natureza não militar, comumente denominados "novas ameaças", tais como o terrorismo transnacional, o crime organizado, o tráfico de drogas e a migração ilegal. Atualmente, essas ameaças constituem uma grande parte das agendas de segurança da comunidade internacional como um todo e de países individuais, em linha com suas políticas nacionais e legislação doméstica. O ambiente marítimo é particularmente suscetível a esses perigos. Esses fatores apresentam um dilema de preservar o princípio consuetudinário da liberdade do mar ou exercer um controle maior sobre todas as áreas marítimas, ou seja, garantir o seu uso para aqueles que têm o direito de usá-las e recusando o seu uso a aqueles que realizam atos ilícitos.

Garantir os benefícios do mar à Argentina e à comunidade internacional, assim como proporcionar a segurança ao transporte marítimo, proteger a vida humana, contribuir para a preservação do ambiente marinho e assegurar a conformidade com as leis nacionais e internacionais pressupõe uma capacidade básica para controlar as áreas marítimas e fluviais de jurisdição e interesse nacionais. O controle tem a intenção de proteger os nossos recursos e direitos e de assegurar as nossas responsabilidades em tais áreas.

A diversidade das missões e tarefas a serem realizadas no mar para torná-lo um ambiente mais seguro requer a reforma das muitas capacidades atuais. Hoje, muitas marinhas vêm redefinindo o conceito de segurança, de forma que forneça uma base para o desenvolvimento e a constituição de cada força. Atualmente, quando surge uma situação crítica, a resposta imediata é fornecida através de uma coalizão para fins específicos e calculados. A cooperação entre as nações deve ter por base o respeito pela lei doméstica de cada país. Com relação a isso, muito progresso já foi feito. Muitas atividades combinadas já consagradas ocorrem na região. Várias nações realizam exercícios bilaterais com seus vizinhos, assim como exercícios multilaterais com países de regiões distantes. Os fóruns organizados para a discussão de questões relacionadas ao mar não são menos importantes. Em linha com a proposta do Almirante Michael Mullen de criar uma "armada de mil navios"[3], o estabelecimento de uma Rede de Cooperação Naval Hemisférica, conforme aprovada por uma recomendação da XXII Conferência Naval Interamericana, visa oferecer respostas imediatas aos incidentes envolvendo a segurança marítima ou a assistência no caso de desastres naturais.[4]

Se pudéssemos realizar uma avaliação de capacidades em forma combinada com uma visão estratégica de complementaridade, provavelmente chegaríamos a uma solução mais eficaz e eficiente para a região. Essa avaliação deveria ser feita não somente por todas as marinhas participantes, mas também pelos seus respectivos governos, que são, em última análise, responsáveis em fornecer a estrutura estratégica necessária para o sucesso da Rede Naval.

O conceito de segurança global é focado no importante fato de que as respostas a todos os incidentes neste novo e dinâmico cenário devem ser fornecidas pelas nações de cada região, as quais organizarão e coordenarão as atividades relevantes a serem realizadas dentro de suas áreas de responsabilidade. Com relação a isso, a troca de informações deveria ser útil para o desenvolvimento de um "panorama comum de superfície". Em 1965, a Argentina, o Brasil, o Paraguai e o Uruguai formaram a Coordenação da Área Marítima do Atlântico Sul (CAMAS). Desde então, esta organização vem trabalhando diariamente nos aspectos de administração, controle e proteção, para contribuir para uma utilização segura das linhas de comunicação marítimas. Através da análise de vários exercícios que ser realizam de maneira regular, a doutrina se atualiza periodicamente, em linha com os cenários atuais.[5] A Marinha dos Estados Unidos e a da África do Sul recentemente se juntaram como observadores. A integração através desse tipo de organização contribuiria para a melhoria das condições de uso dos mares.

Elementos da estratégia marítima a permanecer inalterados

Esses são alguns fatores que não passarão por qualquer mudança significativa:

- A importância do transporte marítimo, porque não há outras alternativas viáveis para o transporte volumoso de mercadorias.
- O valor das áreas focais, as quais são ponderadas de forma diferente de acordo com os critérios temporais, mas têm uma tendência a aumentar em valor nos tempos de crise.
- A imensidão do mar torna a presença de ativos meios "humanizados" insubstituíveis para o controle eficaz, embora os avanços tecnológicos facilitem a coleta de informações. A presença de meios navais em áreas marítimas de interesse ajuda a reduzir possíveis conflitos e oferece uma resposta progressiva aos diferentes tipos de incidentes.
- Os países costeiros e os países de bandeira continuarão sendo os participantes chave na legitimação das ações que resultam da evolução das estratégias marítimas.

Conclusões

Voltando ao conceito de estratégia marítima como um processo evolutivo, parece oportuno assinalar os seguintes aspectos que mereceriam ser analisados ao atualizar os princípios vigentes nos dias de hoje. O primeiro elemento a considerar é que a estratégia marítima, por definição, é a estratégia aplicada por um participante em particular no cenário marítimo, com seus próprios interesses. Não é, de forma alguma, um conceito abstrato. Em segundo, assim como qualquer outra estratégia, as estratégias marítimas de vários participantes devem de alguma maneira se vincular umas às outras, aproveitando a força sinérgica da cooperação. Além do mais, eles devem avaliar realisticamente os custos diretos e indiretos das políticas de confrontação no momento presente e no futuro.

Em terceiro, a reciprocidade, como uma medida de cooperação, deve ser entendida em termos de benefício mútuo além de nossos próprios interesses. Em quarto, o conceito de evolução em si implica que muitas coisas já estão posicionadas e oferecem um ponto de partida para qualquer atualização. Em quinto lugar, a procura por cooperação e

integração nas questões navais requer o estabelecimento de mecanismos concebidos para unir a lacuna tecnológica entre os diferentes participantes envolvidos nesse processo.

Por fim, a cooperação entre os países não pressupões a ausência de conflito, mas sim a busca por uma solução que facilite as disposições duradouras para o maior benefício dos participantes envolvidos. A situação atual permitiu que a Assembleia Geral das Nações Unidas, em virtude da Resolução 4111 de 27 de outubro de 1986, declarasse a região do Atlântico Sul como uma zona de paz e cooperação, um status que se fortalece dia após dia.

NOTAS

1. Ken Booth, *Navies and Foreign Policy* (Buenos Aires: Instituto de Publicações Navais, 1980), pág. 19–32.

2. A situação atual permitiu que a Assembleia Geral das Nações Unidas, em virtude da Resolução 41/11 de 27 de outubro de 1986, declarasse a região do Atlântico Sul como uma zona de paz e cooperação. A vontade de aumentar a cooperação nas áreas de interesse comum surgiu por consenso através da declaração apresentada na Quinta Reunião Ministerial da Zona (1998) e do plano de ação realizado posteriormente para desenvolver os objetivos acordados em tal documento.

3. Almirante Michael Mullen, *Internacional Seapower Symposium 2005*. O conceito do almirante Mullen, inicialmente chamado de "Armada de Mil Navios", agora é conhecido como Parceria Marítima Global.

4. 14ª Recomendação (XXII Conferência Naval Interamericana, Mar del Plata, Argentina, 3–7 de abril de 2006).

5. Exercícios de controle naval realizados regularmente são CAMAS, com armadas AMAS; TRANSAMÉRICA, entre as armadas do Sistema Interamericano; e TRANSOCEÂNICA, entre as armadas do Sistema Interamericano e a Marinha da África do Sul.

4

Duas abordagens para a segurança
Cooperação e obstáculos à cooperação

Capitão-de-Mar-e-Guerra Claudio Rogério de Andrade Flôr, Marinha do Brasil (Reserva)

A pedido da Escola de Guerra Naval dos Estados Unidos (NWC), a Escola de Guerra Naval se propôs a produzir ensaios sobre o tema "Cooperação global e regional na área de segurança: implicações para uma nova estratégia marítima dos Estados Unidos".

Essa missão imposta nos parece difícil, ainda mais se considerarmos que nossos estudos irão gerar, pelo menos acreditamos, implicações para uma nova estratégia marítima. Estamos falando de sugestões para um país que detém ou pensa que detém, segundo alguns estudiosos, o "command of the commons", ou seja, o comando do mar, do espaço e do ar.[1]

Não há dúvidas que esse pilar de sustentação da hegemonia militar americana é, no mínimo, aspiração que será perseguida como meta a atingir. No entanto, esse objetivo pode ser mais racional se os Estados Unidos puderem contar com a cooperação de aliados e parceiros.[2]

Este ensaio tem o propósito de examinar de maneira sucinta a nossa visão das ameaças à manutenção da hegemonia norte-americana e a proposta de cooperação apontada na solicitação da Escola de Guerra Naval. Feito isso, procuraremos eleger pontos de parceria que sejam de interesse do Brasil. Entretanto, não podemos nos iludir quanto aos elementos de ambigüidade presentes numa cooperação sob a liderança do Presidente George W. Bush que pode causar, de modo deliberado ou não, arestas no relacionamento regional com países vizinhos.[3]

DESENVOLVIMENTO

Uma plataforma teórica

Para efeito deste ensaio vamos nos utilizar da "Teoria da Guerra Hegemônica" de Robert Gilpin por estar em estreita ligação com o contexto atual e o tema proposto pela NWC.[4]

Relembrando os pontos pertinentes à questão, entendemos que o atual sistema internacional é anárquico e composto por estados independentes. As três dimensões do SI de Gilpin são: prestígio hierárquico, a divisão territorial e a economia internacional.[5] Uma vez estruturado o SI sob a hegemonia de um único estado dominante, há uma distribuição de poder entre os estados fortes.[6] A transformação de um ou mais desses estados fortes pode impactar com o sistema internacional estabelecido que é resistente a mudanças.[7]

A condição acima descrita é necessária, porém não suficiente para uma guerra hegemônica. A outra condição vem a ser o desafio. Ou seja, mudanças internas podem ocorrer desde que não ameacem os interesses vitais dos estados dominantes, sob pena deles interpretarem isso como um desafio.

No entanto, pode acontecer que algum outro estado, mesmo não sendo forte, ameace os interesses vitais do dominante no SI. Isso acarretaria outro tipo de guerra visando à manutenção da ordem. As guerras do Iraque e Afeganistão exemplificam essa situação de instabilidade do sistema.

As relações internacionais têm ainda, segundo Gilpin, uma estreita relação causal com o diferencial de crescimento de poder entre os estados. Uma variação alterando esse diferencial de poder perturba o equilíbrio do sistema internacional.

No caso da guerra para manter a ordem, temos um país que não possui um poder maior para ameaçar, mas desafia o país hegemônico.

Contextualizando

A partir desse entendimento teórico, vamos contextualizar de maneira sintética e objetiva a situação atual estadunidense pós 11 de setembro.

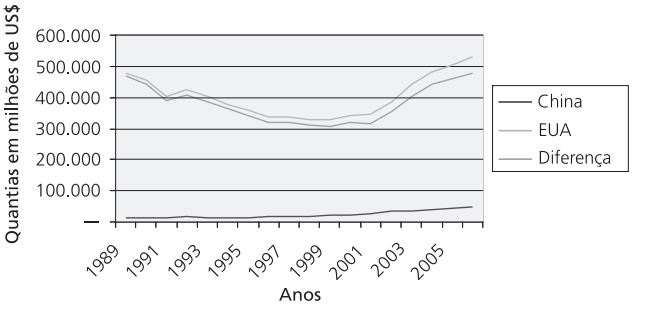
Inicialmente, não há dúvidas de que os Estados Unidos exercem a hegemonia mundial. O poder militar, econômico e tecnológico do país é incontestável, por maiores que sejam as críticas a esse fato. Paralelamente, a China já há algum tempo começa a se apresentar como a maior desafiadora em potencial da hegemonia norte-americana devido ao seu crescimento econômico e, principalmente, militar.[8] Observando a figura 1 que trata tão somente dos gastos militares chineses comparados aos dos Estados Unidos, pode-se ver a forte tendência de redução da diferença atingindo o menor hiato em 2001.[9] Não pretendemos com isso afirmar que a China irá desafiar os Estados Unidos. A intenção é somente apontar a ameaça latente à hegemonia norte-americana por parte desse país

asiático, o que pode gerar uma guerra, quente ou fria, na disputa pela hegemonia mundial.

Entretanto, o 11 de setembro mostrou aos Estados Unidos que outra ameaça conseguiu tirar proveito de suas vulnerabilidades, causando danos, principalmente, ao prestígio hierárquico da maior potência da atualidade. Não há dúvidas que esse fato abalou o Sistema Internacional. Porém, o causador dessa ameaça não é um dos componentes tradicionais desse sistema, além disso, essa ameaça pode estar em qualquer estado do sistema internacional. Fazendo-se uma comparação a um míssil que invade o sistema defensivo e continua seguindo a sua lógica imutável até atingir o alvo, o terrorista trabalha com uma lógica mutável com a mesma finalidade de se autodestruir junto com o objetivo. Desse modo, mesmo não sendo um estado, ele ameaça a estrutura do sistema internacional. Nesse ponto, podemos identificar um afastamento da teoria apresentada por Gilpin, porém o efeito de instabilidade é semelhante.

FIGURA 1

Gastos militares da China e dos Estados Unidos



Fonte: Instituto Internacional de Investigações para a Paz de Estocolmo (SIPRI)

Entretanto, o 11 de setembro mostrou aos Estados Unidos que outra ameaça conseguiu tirar proveito de suas vulnerabilidades, causando danos, principalmente, ao prestígio hierárquico da maior potência da atualidade. Não há dúvidas que esse fato abalou o Sistema Internacional. Porém, o causador dessa ameaça não é um dos componentes tradicionais desse sistema, além disso, essa ameaça pode estar em qualquer estado do sistema internacional. Fazendo-se uma comparação a um míssil que invade o sistema defensivo e continua seguindo a sua lógica imutável até atingir o alvo, o terrorista trabalha com uma lógica mutável com a mesma finalidade de se autodestruir junto com o objetivo. Desse modo, mesmo não sendo um estado, ele ameaça a estrutura do sistema internacional. Nesse ponto, podemos identificar um afastamento da teoria apresentada por Gilpin, porém o efeito de instabilidade é semelhante.

O ato terrorista do 11 de setembro mesmo sem atuar em nome de um ou mais Estados, se enquadrou na ausência da variação do diferencial de poder e desafiou a hegemonia vigente, redundando na "guerra de manutenção da ordem" ou na "guerra ao terrorismo" desencadeada pelo Presidente George W. Bush.

Sintetizando o que trabalhamos até aqui podemos presumir que o sistema internacional está instável por duas fortes razões. Primeiramente, devido à variação do diferencial de poder em relação à China e, em segundo lugar, motivado pelo desafio do terrorismo transnacional. Em outras palavras, o poder hegemônico está vislumbrando o crescimento de um país que pode desafiá-lo nos seus interesses vitais e, simultaneamente, foi e continua sendo desafiado por um tipo de organização não estatal que utiliza uma lógica e racionalidade diferente dos padrões ocidentais.

A estratégia norte-americana

Como estratégias publicadas pelo governo do Presidente Bush a partir do 11 de setembro podemos citar a "National Strategy for Homeland Security" (NSHS) e a "National Security Strategy of the United States of America" (NSS), respectivamente, publicadas em julho de 2002 e a de março de 2006 que está em vigor.[10]

A NSHS apresenta os três objetivos estratégicos dos Estados Unidos para maximizar a segurança do estado norte-americano. São eles:[11]

- Prevenir ataques terroristas dentro dos Estados Unidos;
- Reduzir a vulnerabilidade norte-americana ao terrorismo; e
- Minimizar os danos e sua recuperação após um ataque.

Podemos apontar duas iniciativas, por serem pertinentes a este trabalho, retiradas da "Critical Mission Area" denominada Segurança de Fronteira e Transporte.[12] São elas: a criação de "smart borders" e a de melhorar a segurança no transporte marítimo de contêineres.

Finalmente, devemos considerar os fundamentos da "Homeland Security" que são: lei, ciência e tecnologia (C&T), compartilhamento de informações e sistemas, e cooperação internacional.[13] No campo de C&T, vamos observar que isso é um fator de força que os estadunidenses não estão dispostos a cooperar. Ao contrário, o quarto fundamento - cooperação internacional - está à parte dos outros três fundamentos. Nesse ponto, a falta de cooperação internacional é imposta pelo governo norte-americano às universidades por meio do "Technology Alert List".[14]

Tendo abordado a estratégia principal, ou seja, a NSHS, todas as outras estratégias e ações são dela decorrentes, inclusive a NSS. Podemos também avaliar a consistência da NSHS ao verificarmos que não foi alterada desde a sua publicação, diferentemente da NSS que teve as versões de setembro de 2002 e março de 2006.

Comando Sul dos Estados Unidos

Esta análise terá por base a palestra proferida pelo Contra-almirante James W. Stevenson, Comandante da Força Naval do Comando Sul.[15] Abordaremos pontos julgados de importância de modo a estarmos conscientes do tipo de cooperação - já vimos anteriormente um primeiro aspecto -, e seus impactos para os interesses do Estado brasileiro.

O texto apresenta a proposta do Comandante de Operações Navais para a Marinha dos Estados Unidos e tece comentários "sobre as capacidades que a Marinha do Brasil possa vir a considerar" nos próximos 20 a 25 anos.[16] Nas palavras do Almirante Michael G. Mullen "a cooperação é fundamental, porque não existe um único país que seja capaz de sozinho fazer o que tem que ser feito", ressaltando que "precisamos trabalhar em um ambiente combinado", e nós completamos que, logicamente, para a segurança dos Estados Unidos e para a redução da instabilidade no sistema internacional.

Dois pontos são realçados pelo Contra-almirante James Stevenson quanto à necessidade da Marinha dos Estados Unidos "continuar a ser a força preponderante nos mares abertos" e "aumentar a capacidade de operar nas águas verdes"... "e nas águas marrons". Assim, desejam aproveitar "a capacidade das nações parceiras de desenvolverem uma relação de trabalho e a capacidade de se comunicarem e de operarem seja em alto-mar, seja em terra". Com essa "cooperação nos diferentes cenários mundiais" podem reduzir a sua infra-estrutura de apoio das frotas norte-americanas e "manter um domínio marítimo global".

Concluindo parcialmente, podemos dizer que, desse modo, a Marinha dos Estados Unidos atende duas iniciativas ao expandir as fronteiras e ter condições de melhorar a segurança no transporte marítimo de contêineres, dentro do fundamento de cooperação internacional estabelecido pela NSHS. Com isso, contribui para a redução da vulnerabilidade dos Estados Unidos. Tudo isso pode ser sintetizado pela afirmação do Contra-almirante Stevenson quando em sua palestra diz: "Gostaríamos de dispor de um cenário de cooperação entre as marinhas do mundo, para garantir a segurança de determinadas regiões." Mais uma vez complementamos dizendo que essas regiões são as de interesse dos Estados Unidos.

Uma vez atendido o objetivo estratégico "redução da vulnerabilidade", o Contra-almirante Stevenson passa para outro objetivo, a "ameaça terrorista" e a sua campanha "a guerra global contra o terrorismo". Para enfrentar o terrorismo a proposta é compartilhar o "domínio global" dos Estados Unidos no mar de forma regionalizada. Em outras palavras, os Estados Unidos que já são capazes de operar em "águas verdes" e conquistam as "águas marrons" de outros Estados graças às parcerias regionais.[17] Por outro viés, poderíamos dizer que o Comando Sul aceita a parceria de outras marinhas nas "águas verdes" que, por sua vez, admitiriam a cooperação norte-americana nas suas "águas marrons".

Para tal cooperação é preciso fomentar a confiança e a interoperabilidade, segundo o mesmo documento que continua dizendo: "queremos aumentar a capacidade dos nossos parceiros, a capacidade da sua marinha...".

Quanto à interoperabilidade, nós entendemos que ela poderá vir a ser interessante desde que a MB venha a receber equipamentos com tecnologia de ponta, associado a bons financiamentos. Se por um lado essa opção não incentive a indústria nacional e, principalmente, a nossa C&T em inovações na área de defesa, por outro lado permitirá um melhor aparelhamento com conseqüências benéficas no aprestamento da Marinha do Brasil no curto prazo.

Quanto à confiança, parafraseando Vinícius de Moraes, "ela será eterna enquanto dure", pois, não podemos nos esquecer que, no momento que não haja mais interesse por parte dos Estados Unidos, este poderá impor ao Estado brasileiro a redução do orçamento militar como o fez no passado.[18]

Podemos finalizar o pensamento do Contra-almirante Stevenson com suas próprias palavras quando consideram importante à Marinha do Brasil "manter a segurança marítima dentro do seu país, no mar territorial e na ZEE. É para isso que as marinhas servem". Nesse ponto, ele inclui pelo menos as bacias do Paraguai/Paraná e a do Amazonas, pois elas estão "dentro do país".

A Constituição de 1988 e a Política de Defesa Nacional

De acordo com a Constituição Brasileira, as Relações Internacionais são regidas por dez princípios: I - independência nacional; II - prevalência dos direitos humanos; III - autodeterminação dos povos; IV - não-intervenção; V - igualdade entre os Estados; VI - defesa da paz; VII - solução pacífica dos conflitos; VIII - repúdio ao terrorismo e ao racismo; IX - cooperação entre os povos para o progresso da humanidade; e X - concessão de asilo político.

Como podemos observar o terrorismo está em um mesmo nível do princípio da cooperação. Porém, diferentemente da proposta da NSHS cuja cooperação tem por objetivo a segurança nacional estadunidense, a proposta brasileira é colocada no sentido do progresso da humanidade. Essa diferença é facilmente compreendida quando da última visita do Presidente dos Estados Unidos ao Brasil em março de 2007.[19] O quadro abaixo sintetiza as diferenças:

FIGURA 2

Tecnologia	Posição dos Estados Unidos
Nas universidades dos Estados Unidos	Assunto de segurança nacional (Lista de Alerta de Tecnologia)
Brasileira do etanol	Ter acesso à tecnologia brasileira.

No campo da Política de Defesa Nacional (PDN) o terrorismo merece destaque, como não poderia deixar de ser, no subitem 2.6:

Atualmente, atores não-estatais, novas ameaças e a contraposição entre o nacionalismo e transnacionalismo permeiam as relações internacionais e os arranjos de segurança dos Estados. Os delitos transnacionais de natureza variada e o terrorismo internacional são uma ameaça à paz, à segurança e a ordem democrática, normalmente, enfrentadas com os instrumentos de inteligência e de segurança dos Estados.

Mais adiante, a PDN define as áreas de interesse do Brasil que são o subcontinente da América do Sul e países lindeiros da África, onde o País procura "aprofundar seus laços de cooperação".[20]

O subitem 3.3 apresenta a preocupação com processos que contribuem para reduzir a possibilidade de conflitos no entorno estratégico. São eles:

"... o fortalecimento do processo de integração, ...; o estreito relacionamento entre os países amazônicos, ...; a intensificação da cooperação e do comércio com países africanos, facilitada pelos laços étnicos e culturais; e a consolidação da Zona de Paz e de Cooperação do Atlântico Sul".

Mais uma vez surge o termo cooperação com o propósito de se atingir a paz e não com a finalidade de aumentarmos o nosso poder militar. Desse modo, são priorizados o "processo de desenvolvimento integrado e harmônico da América do Sul, o que se estende, naturalmente, à área de defesa e segurança regionais".[21]

Pode-se observar que o Brasil não está preocupado com a hegemonia, mas sim em "uma ordem internacional baseada na democracia, no multilateralismo, na cooperação, na proscrição de armas químicas, biológicas e nucleares e na busca da paz entre as nações".[22]

Finalmente, o subitem 4.8 da PDN apresenta:

O Brasil considera que o terrorismo constitui risco à paz e à segurança mundiais. Condena enfaticamente suas ações e apóia as resoluções emanadas pela ONU, reconhecendo a necessidade de que as nações trabalhem em conjunto no sentido de prevenir e combater as ameaças terroristas.

É dentro dessa concepção que a MB, por meio da Diretoria de Portos e Costa, coopera como Autoridade Marítima na formulação de iniciativas vinculadas ao Código Internacional para a Segurança dos Navios e das Instalações Portuárias (ISPS Code).[23] É um tipo de cooperação que surgiu após o 11 de setembro, do qual participam os países signatários da Organização Marítima Internacional.

Sumariando, o Estado brasileiro busca o caminho da paz para a sua segurança por mais utópico que isso venha a parecer. Admite a possibilidade de existirem ameaças, porém considera que elas tenham baixa probabilidade de causarem danos ao território e ao povo brasileiro e com a proscrição das armas químicas, biológicas e nucleares espera reduzir a sua insegurança.

CONCLUSÃO

Inicialmente, podemos apontar as diferenças das duas concepções de segurança. Para o Estado norte-americano, a sua segurança depende do seu poder no campo militar e tecnológico que o colocaram hegemônicos. A intenção do Estados Unidos é aumentar cada vez mais esse poder hegemônico, ante a possibilidade de ocorrerem desafios no sistema internacional. Quanto ao Estado brasileiro, a sua segurança se apóia na crença da paz entre os povos e num tipo de cooperação, em muito diferente da proposta estadunidense. O caso da tecnologia franqueada pelos irmãos do sul e bloqueada pelos parceiros do norte exemplifica os diferentes pontos de vista.

Como ponto convergente, o terrorismo é uma ameaça à paz e ao sistema internacional. Para combatê-lo os Estados Unidos estão procurando parcerias para aumentar as suas fronteiras e, logicamente, o seu campo de atuação, estando dispostos a adentrar nas águas verdes e marrons dos parceiros com o consentimento desses. Caso não encontre parceiros e tenham que invadir um estado em nome da segurança dos Estados Unidos, eles o farão, gastando bilhões de dólares. O Iraque e o Afeganistão são bons exemplos recentes.[24]

A parceria entre a Marinha do Brasil e o Comando Sul dos Estados Unidos nas águas verdes ou marrons para a prevenção e o combate ao terrorismo não são de interesse do Estado brasileiro, por acarretar uma forma de intervenção. Isso contraria um dos princípios das relações internacionais da Constituição do Brasil. A MB deverá enfrentar qualquer ameaça terrorista que, uma vez identificada, esteja em sua área de jurisdição com o propósito de cooperar para a paz e segurança internacionais, o que já é feito em cumprimento ao "ISPS Code", estando aí incluída a própria segurança dos Estados Unidos. Poderá, ainda, integrar as comunicações dos meios navais que estão sendo empregadas nessas missões com os do Comando Sul dos Estados Unidos. Esse tipo de interoperabilidade pode vir a ser vital para o sucesso de uma operação militar diante do terrorismo internacional.

No curto prazo, a interoperabilidade e o aumento da capacidade da MB são fatores que atendem os interesses de defesa para inimigos comuns aos dois países. Entretanto, no caso brasileiro, essa interoperabilidade não pode ser dissociada da indústria de defesa nacional, assim como, não deve prejudicar os desenvolvimentos e as inovações nessa área estratégica do Estado brasileiro.

Finalizando, os navios norte-americanos que venham a participar da cooperação, na forma de entendimento da sociedade brasileira, não deverão transportar armas químicas, biológicas ou nucleares, pois elas certamente são inadequadas à ameaça terrorista podendo se tornar sim uma ameaça aos interesses do Estado brasileiro na consolidação da Zona de Paz e Cooperação do Atlântico Sul.

NOTAS

1. Ver Barry R. Posen, "Command of the Commons: The Military Foundation or U.S. Hegemony," *Internacional Security* 28, nº 1 (verão de 2003).

2. No sentido pragmático da relação custo-benefício.

3. Ver Alyson J. K. Bailes e Andrew Cottey, "Regional Security Cooperação in the Early 21st Century," capítulo 4 em *SIPRI Year Book 2006: Armament, Disarmament and Internacional Security* (Oxford: Oxford Univ. Press, 2006), pág. 1, disponível em yearbook2006.sipri.org/.

4. Robert Gilpin, "The Theory of Hegemonic War," em *The Origin and Prevention of Major Wars,* ed. Robert I. Rotberg and Theodore K. Rabb (Londres: Cambridge Univ. Press, 1998), páginas 15 a 37.

5. Essas três dimensões dependem de demonstrações do poder político, social, econômico, militar e tecnológico.

6. Isso não significa que não haja outros países fortes.

7. Transformação, por exemplo, mediante o desenvolvimento econômico, militar e tecnológico. Em teoria, certos componentes do sistema internacional no estariam dispostos a ceder seu poder, total ou parcialmente.

8. *Jornal da Ciência,* disponível em www.jornaldaciencia.org.br/; e BBC Brasil, disponível em www.bbc.co.uk/portuguese/noticias/.

9. Os dados de desenho do quadro foram extraídos do SIPRI e estão disponíveis em www.first.sipri.org/non_first/milex.php.

10. Outras estratégias derivadas incluem: National Strategy to Combat Weapons of Mass Destruction (dezembro de 2002), National Strategy for Combating Terrorism (fevereiro de 2003), The National Military Strategy of the Estados Unidos of America (2004), e The National Defense Strategy of the Estados Unidos of America (março de 2005).

11. *National Strategy for Homeland Security* (Washington, D.C.: *Office of Homeland Security*, julho de 2002), p. vii, disponível em www.whitehouse.gov/homeland/book/.

12. Ibid., p. viii.

13. Ibid., p. x.

14. Negar aos países em desenvolvimento o acesso à ciência e tecnologia fundamentais para seu desenvolvimento coloca uma grande barreira à cooperação internacional. Um exemplo é a lista da Harvard University, disponível em www.hio.harvard.edu.

15. Contra-almirante James W. Stevenson (conferência, Seminário Naval Brasileiro, Escola de Guerra Naval, Rio de Janeiro, 17 de novembro de 2005).

16. Almirante Michael G. Mullen, cujo cargo é equivalente ao de Comandante da Marinha do Brasil.

17. De acordo com o Contra-almirante Stevenson, isso significa capacidade de vinte e quatro horas do dia, pelos sete dias da semana.

18. No início dos anos 90, o Brasil teve que agir de acordo com a hegemonia dos Estados Unidos e aceitar as prioridades mutáveis de gasto público ao estabelecer limites sobre os gastos militares, o que afetou a política de defesa do país. Luiz Alberto Moniz Bandeira, *Formação do império americano: da guerra contra a Espanha à guerra no Iraque* (Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2005), páginas 518 a 520.

19. Orientação dada pelo presidente Bush ao seu embaixador no Brasil, Clifford Sobel, sobre o acordo de etanol: "Tragam seus cientistas aqui, tragam suas universidades" [tradução livre], disponível em clipping.planejamento.gov.br/

20. Ministério da Defesa, *Política de Defesa Nacional,* aprovada pelo Decreto Nº 5.484, 30 de junho de 2005, subitem 3.1.

21. Ibid., subitem 3.6.

22. Ibid., subitem 4.7.

23. O Código ISPS foi preparado pela Comissão de Segurança Marítima da Organização Marítima Internacional (IMO) e aprovado pela Resolução 2 da Conferência Diplomática SOLAS de 1974 durante una reunião celebrada de 9 a 13 de dezembro de 2002 em Londres.

24. Na segunda metade do século passado, Cuba, República Dominicana, Granada, Panamá, e Haiti foram exemplos de países da América Latina invadidos pelos Estados Unidos.

5

Para uma estratégia marítima

Contra-almirante Miguel Angel Troitiño, Armada Argentina (Reserva)

Quando revemos nossas origens, nosso nascimento como nação, nossos primeiros anos de vida e a partir deles viajamos pelo tempo até o presente, surgem claramente conjuntos de interesses nacionais que devem ser compatibilizados com a vida e a existência do povo argentino.

Os conjuntos de interesses que se organizam em sequência acompanham o crescimento da nossa nação.

Os interesses nacionais contidos nesses conjuntos originaram as políticas públicas que forneceram, junto com as circunstâncias que governam a vida entre as diferentes nações do globo, os fundamentos da estratégia marítima da nação. Embora em todos os estágios de sua vida como nação tenha existido a necessidade de desenvolver uma estratégia marítima, na medida em que fomos crescendo, essa estratégia passou a ser cada vez mais importante.

O nascimento como país

Durante o período de gestação da Nação, podemos dizer que a Argentina, diferente da maioria dos estados da América do Sul, não teve sua origem no mar. Ao contrário, a Argentina nasceu da necessidade dos espanhóis que se encontravam no Vice-Reinado do Peru e na Capitania do Chile de levar suas riquezas com segurança para a Espanha. Eles consideravam que o melhor a fazer era atravessar a imensa planície desde antes dos Andes até o Rio da Prata, lugar de embarque para a Europa, ao invés de tentar navegar as perigosas rotas marítimas pelo sul do continente.

O comércio impulsionava esse movimento, e a necessidade de sua segurança promovia o desenvolvimento da estratégia marítima. Era necessário salvaguardar o tráfego marítimo do Rio da Prata ao porto de destino na pátria mãe.

Desde o começo, essa situação transformou o Rio da Prata em um grande ponto estratégico, para o qual convergiriam as principais esquadras daqueles tempos.

Até 1799, alguns anos antes do nascimento de nossa nação, Manuel Belgrano, um advogado que mais tarde se tornaria um general, incentivava a criação da Escola Nacional de Náutica, "porque nenhuma nação é livre se não tiver assegurado o seu comércio exterior."[1] Depois do nascimento da nação, ilustres patriotas, como Francisco de Gurruchaga, colocariam toda a sua fortuna a serviço de uma nova Marinha, e Juan Larrea tranformaria o seu fervor pelo poder marítimo em fator determinante do futuro naval.

Quando nosso país nasceu em 1810, nossos fundadores tiveram que resolver dois grandes problemas que requeriam atenção imediata. Primeiro, os eventos desencadeados em 25 de Maio, em Buenos Aires, foram replicados em outras cidades ao longo dos caminhos que uniam o Alto Peru (atualmente o planalto boliviano) e a Capitania do Chile ao porto do Rio da Prata. O sonho realizado em Buenos Aires tinha que se estender às outras cidades. O segundo problema consistia em como essa nova nação iria se relacionar com o resto do mundo para ser aceita e até mesmo ajudada ao fazer o quer era necessário para assegurar sua sobrevivência.

A maior ameaça a esses propósitos era, obviamente, proveniente do mar e a sua materialização estava, precisamente, neste ponto estratégico que era a boca do Rio da Prata. O General José Francisco de San Martín considerava que uma boa estratégia naval proporcionaria a melhor proteção à sua retaguarda, contribuindo assim para seus esforços de libertação na América. Assim, ele valorizou o combate naval de Montevidéu, reconhecendo-o como o melhor apoio para sua campanha libertadora.

Outro patriota, Juan Manuel de Pueyrredón, que servia no governo, reconheceu— assim como o General San Martín—a significativa contribuição para a formação da Nação as ações navais no estuário do Rio da Prata e seus arredores.

Desenvolvimentos a partir de 1880

Com a organização nacional e a lei fundamental já em vigor—a Constituição de 1853/60—a geração desta época enfrentou três grandes problemas envolvendo cada um deles, os interesses nacionais daqueles tempos.

Era necessário integrar as províncias que foram incorporadas à nação argentina. Para esse fim, Juan Bautista Alberdi, um dos autores de nossa Constituição, sugeriu ao então presidente Nicolás Avellaneda "educar" os argentinos para que eles soubessem como produzir riqueza extraída da terra. Foi assim que nasceu o "celeiro do mundo" na metade norte do país.

Além disso, a metade sul do país, a Patagônia, era para ser unida ao patrimônio nacional. O governo nacional, cumprindo com a resolução do Congresso Nacional, empreendeu a chamada "Campanha do Deserto" e incorporou efetivamente os territórios do sul à soberania argentina.

Por fim, nossa nação teve que desenvolver um relacionamento com um mundo em transformação que reconhecia o Reino Unido como a potência dominante. Com o apoio desta potência, deu-se início à atividade comercial com outros países e, em poucos anos, a transformação foi tão espetacular que a Argentina se tornou uma das primeiras e mais promissoras nações.

A estratégia marítima nos obrigava a abandonar as costas, acompanhar o comércio e exercer totalmente a soberania nacional. Assim, o comodoro Luis Py posicionou-se ao sul com a primeira esquadra em 1878, iniciando assim a transformação da esquadra costeira em oceânica. Nessa mesma época, o comandante Luis Piedra Buena mostrou ao mundo nossas aptidões navais e a corveta *Uruguay* finca definitivamente o pavilhão argentino na Antártica.

Hoje

A história se revelou diferente nos anos seguintes. O mundo mudou em 1930, mas os argentinos não se conscientizaram totalmente dessas mudanças. O governo nacional continuou seguindo a política anterior sem introduzir a ela as mudanças ditadas pelos desenvolvimentos globais. Assim, nossa nação entrou lentamente em declínio, o que continuou até os nossos dias.

Hoje estamos ingressando em um século em que as nações se apropriarão do mar. Os estados ribeirinhos possuem uma enorme responsabilidade para manter sob sua soberania o estabelecido pela lei do mar. A Argentina possui a oitava maior plataforma continental, uma vasta e rica área com um alto potencial para a exploração sustentável de recursos muito valiosos.

Essa é a situação atual, em um mundo no qual os participantes estão mais perto e se multiplicam para todos os lugares, e no qual as tendências de diferentes índoles impulsionam as nações a agir acertadamente e com presteza para alcançar o seu bem-estar e desenvolvimento.

Ao contrário das gerações que nos precederam, os argentinos de hoje possuem quatro interesses principais:

- Precisamos desenvolver a metade norte de nosso país, a mesma área que a geração dos anos de 1880 transformou em celeiro do mundo. Precisamos fazer isso para explorar as suas riquezas da melhor maneira e alcance.
- Por outro lado, urge adequar a integração da Patagônia inteiramente à vida de nosso país, fazendo com que essa seja transformação, além de sustentável, atraente mutuamente para as outras regiões argentinas.

- Estamos diante da tarefa de incorporar o mar, aquele que genuinamente nos pertence e que o mundo reconhece como tal, ao nosso patrimônio nacional. Não podemos meramente reivindicar a sua soberania.
- Por último, é desejável manter nossa conexão com o mundo da melhor maneira possível, levando em conta que a potência hegemônica é os Estados Unidos; e que no mundo existem, além deles dois pontos focais de poder —a Europa e a Ásia; e que a globalização aproximou a todos e fez da interdependência uma realidade inevitável.

A estratégia marítima mantém a exigência de abandonar as águas costeiras e projetar em profundidade para evitar que as ameaças existentes cheguem à costa e às rotas usadas pelo nosso comércio exterior. Em outras palavras, se quisermos proteger nossa terra hoje, temos que levar a nossa linha de compromisso a maior distância da costa possível. Ao rever nossa história, entendemos que os momentos em que nossa Armada se desempenhou de forma mais eficiente foram aqueles em que o projeto de nossas Forças era baseado na racionalidade, consistente com os objetivos de política externa. É importante ter presente esse aspecto, porque através de sua análise saberemos como buscar as soluções mais relevantes.

Porém, vamos analisar o "viver" e o "conviver" dos argentinos de hoje, observados através do prisma desses quatro grandes interesses. O "desenvolvimento da metade norte do país, fundamentalmente a Bacia do Prata", ou seja, uma "geoestratégia para integração regional".

O desenvolvimento do potencial da bacia mais rica no subcontinente depende de decisões adotadas pelos países que a delimitam. Esse potencial é enorme e será ainda maior e mais sustentável se as decisões tomadas resultarem do raciocínio e da negociação entre tais países. A bacia do Rio da Prata não apresenta problemas difíceis, já que ela corre no mesmo sentido dos meridianos, tornando-a totalmente explorável em diferentes formas de acordo com cada latitude. Grande parte da riqueza argentina que é comercializada com o mundo parte desta área e segue duas rotas comerciais: a primeira rota segue para a Europa ou para os Estados Unidos ao longo do Atlântico em direção norte e costeando o Brasil ou o oeste da África; a segunda rota segue para o resto da África, Ásia ou Oceania, atravessando o Cabo da Boa Esperança. Partindo deste ponto de vista, a boca do Rio da Prata é um grande ponto estratégico, assim como era antes de nascer a nossa nação. Uma terceira rota vai pelo sul e atravessa os corredores bioceânicos entre o Chile e a Argentina. Embora seja menos importante do que o ponto de vista comercial, merece atenção contínua. Muitas questões derivadas desta simples descrição representam incentivos para estratégias particulares e operacionais.

O segundo interesse se relaciona com a integração da Patagônia. Devido à sua hidrografia particular (rios correndo no sentido dos paralelos), gerações anteriores de argentinos acreditam que os diferentes compartimentos que se formam entre os paralelos devem fornecer diferentes recursos, considerando também a harmonia entre eles e com o resto do país. Isto seria fácil de alcançar porque cada compartimento está localizado em uma latitude diferente com respeito aos demais. Assim como fizemos com o primeiro grupo de interesses, este último reflete a importância estratégica. A Patagônia é o território que gera os argumentos mais importantes com relação ao exercício de nossos direitos sobre a oitava maior plataforma continental do mundo. Os direitos são dados pela terra e, neste caso, a maior parte da terra está na Patagônia.

A questão abordada pela geração de 1880 surge novamente: a "auto-estrada marítima" (definida como a área marítima entre a boca do Rio da Prata e os corredores bioceânicos do sul) será a melhor ferramenta para a integração da Patagônia à nação. É exatamente por esta razão que os líderes por volta de 1880 decidiram construir bases e locais de suporte marítimo ao sul do Rio da Prata. Devemos acentuar aquele esforço em fornecer o suporte necessário para a "exploração da melhor rota para a Antártica"; realizar as tarefas derivadas do comércio exterior futuro em relação a cada um dos compartimentos já descritos; e apoiar a incorporação do mar em nosso patrimônio nacional em conformidade com a Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar.

O terceiro grupo de interesses é precisamente este: "incorporar o mar ao patrimônio nacional".

Do ponto de vista estratégico, esse interesse é o que pode criar mais tarefas. Se formos incorporar o mar, não podemos fazê-lo com títulos e declarações. Temos que ir para o mar e nele ficar. Neste sentido, nós, argentinos, acabamos de desenvolver nossa real vocação para integrar os territórios mencionados acima ao nosso patrimônio nacional. Conforme mencionado antes, a Argentina foi construída como uma nação *da* terra e *para* o mar, seguindo a mesma sequência ou ordem em que os interesses foram descritos. Isso recentemente nos levou ao reconhecimento da significância do nosso mar.

Esta que sempre foi a preocupação dos homens do mar agora passa a interessar todo o povo argentino. Do ponto de vista estratégico, esta situação demanda um urgente e sério esforço educativo.

Por último, nossa existência como nação e o trabalho de nossos predecessores criaram obrigações e acordos internacionais (por exemplo, busca e salvamento no mar) que devemos honrar e que demandam nossa presença efetiva em locais distantes de nossas bases navais. Esses esforços envolvem o uso permanente e inevitável de recursos significativos.

Nosso relacionamento com o mundo constitui nosso quarto interesse. Esse relacionamento cada vez mais interdependente é caracterizado pela demonstração permanente de confiabilidade, que contém ameaças além daquelas que surgem do relacionamento entre estados, a qual exige cooperação crescente, que mostra tendências para o geopolítico levando à integração regional, problemas duradouros relacionados à adaptação à economia global, no ambiente social, os movimentos migratório descontrolados, no tecnológico, as estruturas transnacionais difíceis de controlar e uma lacuna crescente entre as nações ricas e pobres.

A estratégia marítima deve ajudar a preservar o Atlântico Sul como uma zona pacífica e harmoniosa. A comunicação correta e segura entre o Atlântico Norte e o Atlântico Sul, a conexão através do Cabo da Boa Esperança e dos corredores do Atlântico–Pacífico, e a facilitação do movimento para a Antártica são todos aspectos que devem ser incorporados em tal estratégia.

Para concluir, podemos afirmar que devemos:

- Incrementar nossa vocação para o mar através de uma intensiva ação educativa, apoiada pelo direito marítimo internacional e o que o Direito do Mar outorga à nossa Nação.
- Desenvolver as capacidades necessárias através, primeiramente, da construção ou aquisição de meios navais para conformar uma Armada capaz de ter uma presença efetiva pelo menos no Atlântico Sul ocidental e, em segundo, as alianças regionais necessárias para salvaguardar nosso comércio exterior e o comércio internacional no Atlântico Sul.
- Desenvolver tecnologia própria por meio da pesquisa e/ou da aquisição de conhecimento técnico necessário para posterior desenvolvimento local da mesma.
- Continuar, aumentar e facilitar a projeção de outros países à Antártica, por meio do apoio técnico, portuário e logístico que tais países possam necessitar.
- Entender que os desenvolvimentos no domínio marítimo não pertencem exclusivamente às forças armadas, mas são responsabilidades conjuntas, às quais todas as estratégias devem fazer contribuições valiosas.
- A condução desta estratégia deve ser centralizada no mais alto nível governamental.
- Os objetivos anteriormente descritos acarretam na busca de um papel a ser desempenhado pelo nosso país neste mundo globalizado, com o entendimento de que tal papel não deve ser útil somente para nós, mas também atraente para um mundo que está buscando o desenvolvimento e o bem-estar em uma estrutura ordenada. Nossas ações devem ser coerentes e duradouras.

NOTA

1. Argumento usado pelo secretário do Consulado Real, Don Manuel Belgrano y Gonzalez, para criar a Escola Real de Náutica em 1799, "a primeira Escola Naval do Vice-Reinado", www.escueladenautica.edu.ar.

SUGESTÕES PARA UMA NOVA ESTRATÉGIA MARÍTIMA DOS ESTADOS UNIDOS

Primeira parte

Ensaios das Américas

6

Perspectivas da Armada do Chile sobre uma nova estratégia marítima dos Estados Unidos

Contra-almirante Federico Niemann Figari, Armada do Chile

Este ensaio procura definir com clareza as áreas de cooperação que podem ser estabelecidas entre a Armada do Chile e a Marinha dos Estados Unidos, levando em consideração as diferentes alternativas de uma nova estratégia naval dos Estados Unidos. Iremos começar fazendo referência ao fenômeno da globalização e à sua influência na realidade contemporânea mundial. Em seguida, analisaremos os problemas derivados da globalização e como eles afetam o sistema internacional, destacando as deficiências das organizações que se supunha que seriam resolvidas. Iremos então mostrar o modo como o Chile participa em um mundo afetado pela globalização, indicando que o faz observando e exercitando a lei internacional como membro ativo das Nações Unidas e organizações regionais.

Em seguida, discutiremos o fato de que um país oceânico como o Chile somente pode prosperar em um ambiente de estabilidade, segurança e respeito pela lei internacional. Nesse sentido, observaremos as similaridades entre os conceitos de "Consciência do Domínio Marítimo" (Maritime Domain Awareness) dos Estados Unidos e "*Mar Presencial*" do Chile, que perseguem objetivos bastante semelhantes no que diz respeito à estratégia marítima. Iremos enfatizar o fato de que a segurança marítima é da responsabilidade de todos e que devemos, portanto, contribuir proporcionalmente e de acordo com nossa capacidade, nossas leis e nossos interesses nacionais. Compararemos os objetivos estratégicos dos Estados Unidos e os interesses nacionais chilenos, determinando possíveis campos de cooperação.

Iremos examinar o conceito de "Marinha de mil navios", chegando à conclusão de que é uma maneira realista e prática de definir uma iniciativa de cooperação. Identificaremos as atividades de apoio mútuo entre as duas marinhas, tomando como exemplo o ano de 2007 e fazendo uma menção especial sobre o apoio e as restrições à cooperação. Iremos também comparar o âmbito das missões definidas no conceito operacional da Marinha dos Estados Unidos com aquelas definidas pela Armada do Chile. Esta comparação

mostrará que há várias oportunidades de cooperação. Por último, examinaremos as condições que podem facilitar a cooperação entre as marinhas, sugerindo métodos para alcançá-las, e depois chegaremos a algumas conclusões.

Visão estratégica

A globalização é uma realidade política, econômica e cultural que trouxe benefícios enormes à humanidade, como o progresso significativo em tecnologia, comunicações e o intercâmbio de pessoas e bens. Porém, o conceito de globalização é percebido diferentemente dependendo da região, da cultura e até mesmo do status social das pessoas dentro de uma comunidade. Algumas culturas e países rejeitam a globalização, alegando que ela viola suas crenças e tradições, gerando movimentos antiglobalização que se converteram em um sentimento antiamericanismo e, em alguns casos, até mesmo a rejeição da sociedade ocidental cristã como um todo.

A desigualdade nos efeitos produzidos pela globalização gera tensão, polarização e conflitos. Além disso, junto com as vantagens, a globalização produz uma série de aspectos negativos e tem gerado ameaças à paz e segurança internacional, como o terrorismo internacional, a proliferação de armas de destruição em massa, países falidos, imigração ilegal, crime organizado, tráfico de drogas e de seres humanos, e a pesca ilegal.

Outro elemento crucial do mundo de hoje é a preocupação com os seres humanos e seus direitos, assim como a democracia, o livre comércio e a interconectividade. Além disso, embora o estado ainda seja o ator principal, existem também vários outros: organismos internacionais, organizações não governamentais e indivíduos cujas opiniões devem ser levadas em conta.

As mudanças que ocorreram nas décadas passadas afetaram o sistema internacional, expondo deficiências de algumas organizações que foram originalmente criadas para satisfazer as necessidades de outras épocas e para resolver problemas que não existem mais. Ignacio Walker, ex-ministro de relações exteriores do Chile, descreve a situação:

A principal fraqueza e ao mesmo tempo o principal desafio que enfrenta a globalização é a falta de instituições sobre as quais se deve apoiar. . . . Se não quisermos ser governados pela globalização, então temos que fazê-la governável e isso se logra dotando-a de instituições sólidas, quer dizer, regras do jogo que sejam claras, estáveis e justas. Portanto, além de utilizar as vantagens e as oportunidades associadas ao fenômeno da globalização, temos que enfrentar o desafio e um projeto ou reprojeto de suas instituições; ou seja, a necessidade de uma nova arquitetura de globalização.[1]

O Chile é um país democrático em desenvolvimento e um estado de direito, respeitador do ordenamento jurídico internacional. O Chile se envolve e relaciona com o concerto mundial observando e exercitando a lei internacional e participando como membro ativo das Nações Unidas e dos organizações regionais. O Chile é um promotor entusiasta da coexistência pacífica mundial, regional e local, regulado por tratados internacionais, tanto de natureza política, econômica, social e marítima.

O Chile está comprometido em promover uma reforma integral das Nações Unidas, buscando adaptar essa organização às demandas do século XXI. O Chile tem respaldado medidas como o reconhecimento universal da democracia; o conceito de segurança humana que consolida uma nova visão da segurança internacional; o fortalecimento da capacidade das Nações Unidas de reagir à violação massiva dos direitos humanos; a ajuda às nações em um estágio posterior aos conflitos (consolidação da paz); e o apoio a operações de socorro no caso de desastres naturais e assistência humanitária. O Chile concorda com a necessidade de que as Nações Unidas participem ativamente diante de situações extremas, tais como guerra civil e distúrbios internos significativos, e apoia a reforma e a modernização do Conselho de Segurança. No campo econômico, o Chile apoia fortemente a Organização Mundial do Comércio (OMC) e os esforços para alcançar a liberalização comercial.[2]

A melhoria da segurança internacional deve ser um esforço compartilhado; os países que buscam ganhar influência e respeito devem contribuir o máximo possível, com base na sua capacidade nacional e possibilidades. Não é ético pretender beneficiar-se das condições de segurança e subsequente estabilidade sem cooperar com um compromisso que se traduza em um aporte eficaz de participação e esforço, já que isso não seria politicamente sustentável, nem moralmente aceitável. É por essa razão que a obtenção da paz e da estabilidade internacional deve ser um esforço compartilhado que envolve participação e contribuições econômicas, diplomáticas e militares.

O exercício da soberania e o controle do espaço marítimo são elementos essenciais de um estado oceânico. Esse fato situa o Chile em um ambiente de segurança caracterizado pela complexidade, incerteza, surpresa e ameaças rapidamente em transformação e de grande mobilidade. Nesse teatro de operações, o Chile decidiu buscar o desenvolvimento com base no livre comércio. Portanto, sua prosperidade, firmemente ligada ao seu bem-estar, depende da estabilidade, segurança e respeito da lei internacional e os compromissos assumidos pelo Chile com a comunidade internacional.

No mencionado âmbito marítimo, o Chile tem participado ativamente na criação do direito do mar; o país faz parte da Convenção das Nações Unidas para o Direito do Mar (CNUDM) desde 1997 e considera essencial a sua observância e fortalecimento.[3] Portanto, o Chile rejeita qualquer iniciativa que possa colocar em perigo os direitos acordados depois de um significativo esforço. Acreditamos que esta convenção construiu uma ordem legal para os mares e oceanos que facilita a comunicação internacional e promove o seu uso pacífico. O Chile considera de vital importância a proteção das áreas marítimas, dos recursos naturais e do meio ambiente marinho. O Chile também tem lutado contra a pesca ilegal no Pacífico Sul.

O Chile desenvolveu o conceito de *Mar Presencial* e o incorporou na sua legislação nacional. A idéia é estar atento, observar e participar de atividades realizadas em alto mar, estar preparado para defender-se contra as ameaças que podem originar no espaço comum, sem enfraquecer a CNUDM ou afetar o alto mar e as liberdades que imperam naquelas áreas comuns, procura estar atento, observar e tomar parte nas atividades que ali são levadas a cabo; mas também está preparado para defender-se das ameaças que provenham dos espaços marítimos não sujeitos a jurisdição. É por isso que se estima que o conceito de "maritime domain awareness" (Consciência do Domínio Marítimo) possui certas similaridades com o conceito de *Mar Presencial*.

Estamos conscientes do fato de que a segurança marítima é uma responsabilidade comum e que devemos contribuir de acordo com nossas capacidades. É por isso que o Chile participa ativamente de conferências marítimas relacionadas a este assunto—em particular na Organização Marítima Internacional.

O Chile também participa em uma série de organizações de cooperação regional relacionada à segurança marítima, tais como a Rede Operativa de Cooperação Regional entre as Autoridades Marítimas das Américas (ROCRAM).[4] O Chile foi o primeiro país da América Latina a fazer parte do Código ISPS (Código Internacional de Proteção para Navios e Instalações) e está envolvido na APEC (Cooperação Econômica da Ásia e Pacífico) e em suas atividades relacionadas à segurança marítima.[5]

Devido à localização geográfica do Chile e ao ativo comércio marítimo que acontece ao longo de sua costa, a segurança marítima é uma prioridade. É por isso que o Chile assinou vários acordos internacionais, como o Coordenador do Pacífico Sul Oriental da Organização Hidrográfica Internacional, do Controle Naval do Tráfego Marítimo, e o de Alerta de Tsunami. O Chile é também responsável por uma enorme área (ainda maior que seu *Mar Presencial*) de busca e salvamento marítimo.

Também cooperamos com a segurança marítima e com a ordem no mar, controlando nossos espaços marítimos e observando o que ocorre no *Mar Presencial*, evitando na medida de nossas possibilidades as atividades ilícitas nas áreas marítimas adjacentes às nossas costas. O Chile também exercita o poder conferido pelas leis nacionais e internacionais, como as leis do Estado de Bandeira, Estado Costeiro e autoridade de controle do Porto do Estado.

Concordamos com a ideia de que a segurança marítima global é apenas uma tarefa para as marinhas e das guardas costeiras. Nas palavras do Capitão-de-Mar-e-Guerra Bruce Stubbs, Guarda Costeira dos Estados Unidos, em seu trabalho "Making the 1000-ship Navy a Reality", "A segurança marítima é mais do que a segurança física e a dissuasão exercitada por navios de patrulha e aeronaves de uma esquadra global. A segurança marítima é alcançada combinando as atividades públicas e privadas de segurança marítima a uma escala global, gerando assim um esforço integrado que confronta todas as ameaças marítimas. A segurança marítima exige uma estreita parceria entre governos e o setor privado para estabelecer um regime rigoroso de prevenção para a segurança marítima."[6]

Para tanto, o Chile está disposto a cooperar – na medida de suas possibilidades – com a estratégia marítima dos Estados Unidos, levando em consideração o interesse nacional, motivações humanitárias e a ordem legal internacional.

Compromissos, interesses e restrições comuns

Objetivos estratégicos dos Estados Unidos

Os objetivos estratégicos dos Estados Unidos são:

- *Proteger os Estados Unidos de um ataque direto* confrontando ativamente, antecipadamente e a distâncias seguras, aqueles que nos ameacem, especialmente os que fariam isso por meios catastróficos.
- *Proteger o acesso estratégico e reter a liberdade de ação* ao assegurar que as regiões chave, as linhas de comunicação e as áreas globais comuns permaneçam acessíveis a todos.
- *Fortalecer alianças e compromissos existentes e emergentes* para enfrentar os desafios comuns.
- *Estabelecer condições de segurança favoráveis* ao reagir à agressão ou coerção dirigida aos nossos parceiros ou interesses.[7]

Do descrito acima se depreende que os últimos três objetivos dos Estados Unidos estão diretamente relacionados aos interesses nacionais chilenos. Também encontramos similaridades nas diretrizes básicas de "preservar a liberdade dos mares, facilitar e defender o comércio, e facilitar o movimento de bens e pessoas desejáveis pelas nossas fronteiras e ao mesmo tempo impedir pessoas e materiais perigosos."[8]

É interessante notar que alguns artigos dos Estados Unidos consideram a América do Sul uma área de interesse "emergente".[9] Nosso plano de desenvolvimento econômico indica que as áreas marinhas são essenciais. O Chile depende em grande medida das comunicações marítimas (totalmente em termos de abastecimento de combustível). Isso somado ao crescente tráfego de navios pós-Panamax que transportam cargas perigosas através do Cabo Horn/Estreito de Magalhães e o esperado crescimento do tráfego marítimo entre a Ásia e os países do Cone Sul através de portos chilenos, facilita a compreensão de nosso interesse nesta área e a clara necessidade de cooperação com os Estados Unidos.

Missões da Armada do Chile e da Marinha dos Estados Unidos

Os Estados Unidos vislumbram uma série de tarefas para sua marinha para as quais a Armada do Chile poderia contribuir por meio de nossa estratégia. Essas tarefas se classificam em três áreas de ação: *defesa nacional,* realizada através da ação conjunta com as forças armadas chilenas; participação *internacional*, o que inclui trabalhos conjuntos e provavelmente combinados; e tarefas relacionadas à proteção e à promoção dos *interesses marítimos,* as quais são desempenhadas em coordenação com outras organizações governamentais e são de importância econômica primordial.

A interessante iniciativa de cooperação chamada "Marinha de mil navios" parece ser um instrumento realista e prático com o qual enfrentar um dos maiores desafios do mundo globalizado, onde o sucesso depende das comunicações marítimas. Uma interrupção, mesmo que seja parcial, do transporte marítimo pode causar um problema econômico de proporções inimagináveis. O Chile está participando ativamente desta iniciativa, através de vários acordos que visam uma "ordem positiva no mar".

Situação de apoio mútuo

Nossas armadas vêm participando em exercícios combinados nos últimos cinquenta anos, e ultimamente essas atividades aumentaram significativamente. Tomemos como exemplo o ano 2007 (veja a tabela abaixo): uma fragata chilena foi integrada a um grupo expedicionário de superfície dos Estados Unidos, um submarino chileno auxiliou no treinamento da Terceira Esquadra dos Estados Unidos durante cinco meses, e o Chile participou dos exercícios PANAMAX, UNITAS e TEAMWORK SOUTH de 2007. Essa é uma realidade, e embora tratem apenas de exercícios, a participação chilena destaca nosso interesse em melhorar a interoperabilidade em todas as áreas, porque acreditamos firmemente que essa seja a melhor maneira de estar o mais preparado possível para contribuir de maneira efetiva, e não simbólica, quando chegar o momento.

Operações navais e exercícios realizados em 2007

DATA	LOCAL	ATIVIDADE
26 de fevereiro a 11 de julho	EUA	A fragata Latorre se une ao Grupo Expedicionário de Superfície da Marinha dos Estados Unidos (UNITAS Atlantico, TWS e UNITAS Pacifico).
23 de abril a 4 de maio	EUA	Exercício internacional BELL BUOY.
Junho	Chile	Exercício de Treinamento de Intercâmbio Conjunto Combinado (JCET). Exercício de mergulho combinado e operações de terra entre mergulhadores táticos chilenos e dos Estados Unidos.
11 a 24 de junho	Chile	CENTAURO (SOUTHERN EXCHANGE), fase Chile. Intercâmbio entre Fuzileiros Navais do Chile e dos Estados Unidos.
16 a 29 de junho	Equador	UNITAS Pacific 2007, exercício internacional com as unidades dos Estados Unidos.
1° de agosto a 20 de dezembro	EUA	*Simpson* participa em apoio ao treinamento do grupo de batalha da Marinha dos Estados Unidos, em San Diego, Califórnia.
27 de agosto a 7 de setembro	Panamá	PANAMAX 2007, exercício multinacional para a proteção do Canal do Panamá com unidades dos Estados Unidos e quinze outros países.
13 a 23 de novembro	EUA	CENTAURO (SOUTHERN EXCHANGE), fase Estados Unidos. Intercâmbio entre Fuzileiros Navais do Chile e dos Estados Unidos.

Outras atividades contínuas de apoio

Igualmente importantes são os crescentes esforços de interação com outras agências, como a Guarda Costeira dos Estados Unidos e a Direção Geral de Território Marítimo (DGTM) do Chile para compartilhar atividades de curto prazo, como a incorporação de oficiais e praças a bordo de navios da Guarda Costeira dos Estados Unidos, um projeto

derivado do Comitê Naval Operacional (ONC) Estados Unidos-Chile; visitas chilenas realizadas a bases da Guarda Costeira dos Estados Unidos; intercâmbio de experiências navais em conferências formais, como o ONC; exercícios multinacionais como PANAMAX; e treinamento para oficiais na estação da Guarda Costeira dos Estados Unidos em Georgetown, Carolina do Sul.

Restrições

Um enfoque realista do problema que estamos analisando refletirá o fato de que os interesses nacionais do Chile e dos Estados Unidos são de diferente magnitude. Isso leva a distintas motivações para o uso da força. A Política de Defensa chilena aceita o uso coercitivo de forças para autodefesa e outras ações respaldadas por resoluções da ONU.

Por outro lado, apesar da lentidão dos esforços da ONU para estabelecer normas adequadas, e do fato de que os "acordos bilaterais" podem ser mais expeditos, é preferível que nossos líderes políticos eleitos democraticamente, e a sociedade civil em geral, desenvolvam uma cooperação naval com os Estados Unidos dentro do marco da CNUDM e da Organização Marítima Internacional.

Contribuições potenciais da Armada do Chile

Áreas de missão conforme definidas pela Marinha dos Estados Unidos

As áreas de missão definidas no Conceito de Operações da Marinha dos Estados Unidos[10] são as seguintes:

- Presença naval em posições adiantadas
- Resposta à crises
- Projeção de poder
- Operações de segurança marítima
- Controle de Área Marítima
- Dissuasão
- Cooperação com a segurança
- Operações civis-militares
- Contraterrorismo
- Contrainsurgência
- Antiproliferação de armas de destruição em massa
- Defesa antiaérea e antimíssil
- Operações de inteligência.

Se compararmos essas treze áreas de missão com as áreas de ação definidas pela Armada do Chile, depreendemos que existe o compromisso ou a vontade para a cooperação nas seguintes:[11]

- Presença naval
- Resposta à crises
- Projeção de poder
- Operações de segurança marítima
- Controle de Área Marítima
- Dissuasão
- Cooperação com a segurança
- Operações civis-militares
- Operações de Inteligência
- Contraterrorismo
- Contra-insurgência

Em termos gerais, essas oportunidades surgem não somente das áreas de missão comuns a ambas as estratégias senão também da decisão de participar de maneira cooperativa sob o mandato das Nações Unidas e da autodeterminação de fazê-lo.

O contraterrorismo merece um comentário especial. De acordo com a política nacional, a Armada do Chile pode participar de atividades de contraterrorismo somente em águas locais por meio da Autoridade Marítima Nacional, que é exercida pela Direção Geral do Território Marítimo e Marinha Mercante.[12] Neste caso, o compromisso para desenvolver esta função surge, dentre outros aspectos, do estipulado no Código Internacional para a Proteção de Navios e Instalações Portuárias (ISPS), ratificado pelo nosso país. A participação da Armada do Chile somente pode participar nas operações de contrainsurgência com o propósito de neutralizar a insurgência por meio de uma "operação de imposição da paz" sob o mandato das Nações Unidas.

Outras

O Chile ofereceu às Nações Unidas uma série de recursos reservados ao término de catorze dias para realizar operações sob o comando das Nações Unidas, incluindo:

- Uma fragata com helicóptero
- Uma companhia de Fuzileiros Navais chilenos
- Uma seção de apoio logístico
- Um elemento de comando
- Uma seção de polícia militar
- Uma equipe de engenheiros de combate
- Um oficial de relações públicas

- Oficiais administrativos e observadores militares.

O Chile tem a capacidade de oferecer também outros ativos navais, dependendo de sua disponibilidade e aprovação a autoridade de comando nacional e do Congresso do Chile. Juntamente com as atividades marítimas realizadas em território internacional, a Armada do Chile está levando a cabo uma série de tarefas dentro de seu território nacional, efetuando operações que também beneficiam a comunidade internacional na área de segurança marítima. Há um certo nível de cooperação na área de logística. Um memorando de entendimento que está em vigor há muito tempo permite o apoio mútuo para o reabastecimento de combustível.

Condições para a participação: interoperabilidade

Um dos princípios fundamentais da Marinha dos Estados Unidos é a interoperabilidade. A capacidade de operar com outros é uma condição básica para alcançar a cooperação efetiva. Os participantes são responsáveis por desenvolver um conhecimento mútuo e procedimentos comuns, reforçando a confiança, treinando unidades e compartilhando informações, bens e serviços em tempo real, para poder unir esforços e assim atender interesses comuns.

A Armada do Chile e a Marinha dos Estados Unidos fizeram avanços nesse aspecto. Esta última fez contribuições significativas, mas este apoio tem que ser permanente. É também importante ter em mente que, embora estejamos desenvolvendo a interoperabilidade entre as marinhas, para alcançar a cooperação efetiva, esta interoperabilidade deve ser construída junto a outras entidades, tais como as agências de cumprimento das leis internas (por exemplo, a alfândega e as policiais).

Condições para participação: métodos

O *Conceito de Operações Navais* de 2006 da Marinha dos Estados Unidos é um anexo que descreve os métodos de organização, treinamento, equipamento, implementação e operações. Dois aspectos principais do anexo são as operações em redes globalizadas e a aquisição da capacidade para formar parcerias.

Operações nas redes globalizadas. Um dos aspectos da interoperabilidade, naquele em que os desenvolvimentos tecnológicos apresentam uma situação constantemente em mudança, é a conectividade, definida como a capacidade para conectar sistemas de gestão de informações para poder funcionar em uma rede global e manter uma visão operacional comum. A conectividade é um aspecto muito sensível, que inclui o acesso a uma base de dados altamente protegida, um *sine qua non.*

À nível tático, a aquisição por parte da Armada do Chile de novas unidades com equipamentos da OTAN, e a disposição da Marinha dos Estados Unidos em respaldar as necessidades das operações combinadas, contribuem para um algo nível de conectividade entre as duas marinhas. Essa conectividade foi testada com sucesso durante RIMPAC e outras operações navais bilaterais.

Construção da capacidade para fazer parcerias. O treinamento comum é um aspecto chave no desenvolvimento da interoperabilidade. Nesse sentido, a interação entre as marinhas ao nível tático foi melhorando constantemente. Tal interação começou com os exercícios UNITAS, seguidos de BELL BUOY, TEAMWORK NORTH/SOUTH e RIMPAC entre outros, ajudando a Armada do Chile melhorar sua interoperabilidade.

Os intercâmbios ao nível operacional foram menos significativos. Há oficiais chilenos destacados nas esquadras do Pacífico e do Atlântico, assim como no Comando Sul dos Estados Unidos, porém não é possível comparar esse nível de interação com o nível tático descrito anteriormente. Porém, há oportunidades para melhorar na área de recursos humanos e outras, tais como compartilhamento de imagem marítima de zonas de interesse comum.

Outro elemento importante para alcançar uma contribuição efetiva para a segurança global é uma estrutura de resposta rápida. A Armada do Chile, além dos esforços realizados para melhorar e completar a sua rede de informações, está respondendo a este desafio em duas áreas:

- Comprometendo-se com as Nações Unidas a manter suas forças em um alto nível de prontidão para uma resposta rápida, de acordo com as regras daquela organização.
- Mediante o desenvolvimento de meios capazes de reagir oportunamente aos desafios que possam aparecer em suas águas jurisdicionais.

Considerações finais

A Armada do Chile está consciente do fato de que vivemos em um mundo em transformação e que o Chile não pode evitar novas situações e os efeitos que as mesmas podem provocar. Essas mudanças criaram novos desafios que devem ser confrontados.

A prosperidade do Chile se baseia no livre comércio. Agora que o país está aberto ao mundo, ele somente pode crescer em um ambiente de estabilidade, segurança e respeito às leis internacionais e acordos com os membros da comunidade internacional. A proteção deste ambiente é vital para a segurança e o progresso do Chile. É por isso que o Chile precisa cooperar. O isolamento não é uma opção; ao contrário, a história exige que o Chile participe ativamente do cenário internacional, contribuindo para governar a globalização e a desenvolver nossa região.

Cada estado membro da comunidade internacional é responsável pela segurança internacional. Isso é especialmente verdade para os países que buscam obter influência e respeito; eles têm que contribuir o máximo possível, de acordo com suas capacidades. Seria politicamente incorreto e moralmente inescrupuloso tirar proveito dos benefícios outorgados pela segurança e estabilidade sem aportar o compromisso e a participação efetiva, necessárias para mantê-las.

Devido a isso, a Armada do Chile está pronta para contribuir com o avanço dos interesses regionais e globais. Essa contribuição deriva da necessidade de defender os interesses nacionais, motivacionais humanitários e o respaldo a sistemas internacionais regionais e multilaterais.

NOTAS

1. Ignacio Walker, "La política exterior chilena" [Política Exterior do Chile], *Revista de Estudios Internacionales,* 2006, pág. 14.
2. Ibid., pág. 16.
3. Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar, disponível em www.un.org/depts/los/convention.
4. ROCRAM, *Red Operativa de Cooperación Regional de Autoridades Marítimas de las Américas* [Rede Operativa de Cooperação Regional das Autoridades Marítimas das Américas].
5. Em abril de 2006, o Chile patrocinou o Fórum de Agências de Segurança Marítima da Ásia e do Pacífico, criado pela iniciativa de Comércio Seguro na região da Cooperação Econômica da Ásia e do Pacífico (CEAP).
6. Capitão-de-Mar-e-Guerra Bruce B. Stubbs, USCG (reserva), "Making the 1000-Ship Navy a Reality" (Tornando real realidade a esquadra de mil navios). *Proceedings* do Instituto Naval dos Estados Unidos, 133, nº 1 (janeiro de 2007), pág. 60.
7. Departamento de Marinha dos Estados Unidos, *Naval Operations Concept (Conceito de Operações Navais de 2006)* (Washington, D.C.), pág. 7.
8. Ibid., pág. 8.
9. Ibid., pág. 8, fig. 1.
10. Ibid., p. 11.
11. Contra-almirante Eri Solis (reserva), *Reflexiones político-estratégicas* (Academia de Guerra Naval do Chile, 2006), pág. 166.
12. Porém, o *Livro da Defesa Nacional do Chile 2002* [Ministério da Defesa, 2003] afirma na página 64 que "a função das Forças Armadas é apoiar as autoridades do país (ou seja, Ordem e Segurança)".

7

Um ponto de vista brasileiro das iniciativas marítimas dos Estados Unidos

Capitão-de-Mar-e-Guerra Antonio Carlos Teixeira Martins, Marinha do Brasil (Reserva)

O mar é o caminho por onde circulam cerca de 90 por cento do comércio internacional, atividade básica para a expansão e estabilidade econômicas das nações. Dele se extrai considerável parcela da produção mundial de petróleo e gás, além de, não nos dias de hoje, por não ser, ainda, economicamente explorável, ser fonte expressiva de recursos minerais, existentes em grande quantidade em seu solo e subsolo. A exploração de seu recurso renovável, a pesca, é outro fator de grande importância para a economia de um sem número de nações.

Todo esse rico patrimônio permanece em relativo estado de segurança, apenas quebrado, aqui e ali, por raras e não muito importantes ações terroristas e pela ação criminosa dos piratas.

Entretanto, boa parte dos líderes mundiais considera que, pela importância que representa para as nações e pela grande dificuldade em se manter sobre ele controle absoluto, o mar, em curto espaço de tempo, será alvo de grande número de ameaças à sua segurança, representadas pela pirataria, tráfico de drogas, tráfico humano e escravidão, exploração da zona econômica exclusiva, interrupção do comércio, movimentação de armas, crime organizado, ataques ambientais, extremismos políticos e religiosos e terrorismo.

Os fatos anteriormente apresentados, além de outros que surgirão no desenvolvimento deste trabalho, foram determinantes para que grande número de nações, capitaneadas pelos Estados Unidos, potência hegemônica mundial, iniciassem estudos para a atuação integrada de todos, em ações que garantam a segurança marítima mundial.

Este trabalho tem como propósito analisar essas ações, em especial a que diz respeito a uma nova estratégia marítima a ser implementada pelos Estados Unidos.

UMA NOVA ESTRATÉGIA PARA OS ESTADOS UNIDOS

O cenário estratégico

Em palestra que teve como tema o planejamento estratégico da Marinha dos Estados Unidos, o Contra-almirante Charles W. Martoglio, diretor da Divisão de Política e Estratégia daquela marinha, apresentou, segundo a visão da Marinha dos Estados Unidos, os principais pontos do cenário estratégico americano.[1] São eles: a guerra global ao terrorismo, a guerra irregular, a segurança da pátria e a defesa da pátria, as ameaças tradicionais ainda existentes, isto é, as potências regionais com considerável capacidade convencional e nuclear, a guerra irrestrita com armas de destruição em massa e os sistemas geradores de desordem de alta tecnologia.

Essa visão considera que a segurança da pátria é a primeira prioridade da nação e que a primeira linha de defesa do país está localizada no exterior, e que ali, em suas origens, e com a participação efetiva dos países aliados, devem ser contidas as ameaças ao território norte-americano.

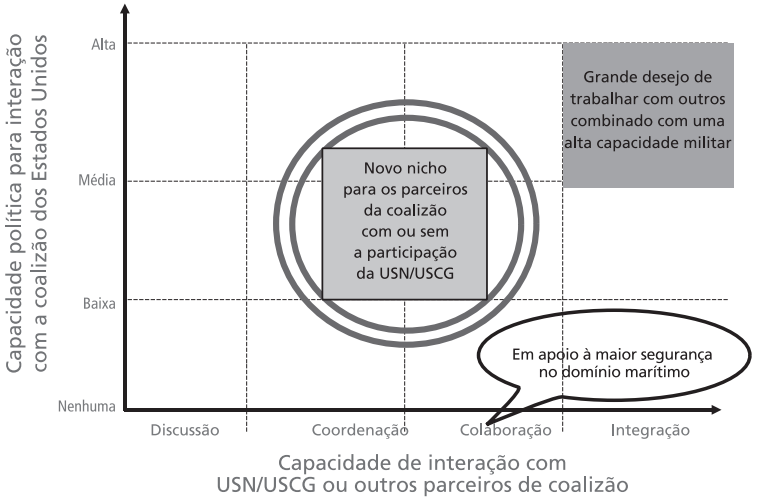
Para o Contra-almirante Martoglio, os objetivos estratégicos americanos são os de defender o país de ataques diretos, assegurar o acesso estratégico e garantir a liberdade de ação global, fortalecer parcerias e alianças e estabelecer condições de segurança favoráveis.

Para a consecução de tais objetivos, as vulnerabilidades, a seguir apresentadas, devem ser eliminadas ou, pelo menos, substancialmente reduzidas: a capacidade norte-americana de enfrentar desafios na segurança global é insuficiente; que aliados e parceiros podem decidir não agir integradamente ou podem perder a capacidade de assim atuar; que muitas nações ressentem-se da predominância americana na solução dos problemas mundiais e contestam sua maneira de atuar e, finalmente, que os Estados Unidos e seus aliados serão os principais alvos de ataques terroristas.

O Contra-almirante Martaglio tratou dos pontos por ele considerados como principais na estratégia nacional para a obtenção da segurança marítima e que são os de ser uma alta prioridade nacional promover a liberdade dos mares, o acesso aos portos, o direito dos navios de navegarem livremente em águas internacionais e o trânsito e a passagem inocentes.

Ele apresentou, ao final de sua exposição, um diagrama de parcerias e coalizões, a partir do qual seria conseguida a desejada integração entre as nações visando o estabelecimento e manutenção da segurança marítima.

FIGURA 1
Oportunidades de parceria na coalizão



Outro diagrama representou a "rede global". A estrutura apresentada estava dividida em três partes. Na primeira, a base, estão os portos, as águas territoriais, a zona econômica exclusiva e as linhas limítrofes. Este nível diz respeito ás nações individualmente. Na parte intermediária estão os estreitos internacionais, as águas regionais, as linhas limítrofes e as águas arquipelágicas. Este nível está diretamente ligado às iniciativas de segurança regional e baseia-se em associações regionais como a Coordenação da Área Marítima do Atlântico Sul (CAMAS). Com a participação do Brasil, Paraguai, Uruguai e Argentina, o CAMAS administra o tráfego marítimo para aumentar a segurança das vias de comunicação marítimas. Na extremidade da pirâmide estão as linhas limítrofes e o alto-mar.

FIGURA 2
Criação da rede global

Causas para uma nova estratégia

O esfacelamento da ex-URSS traz em seu bojo um novo e grande desafio para a Marinha dos Estados Unidos. Sua estratégia marítima, até então voltada para a luta contra um único inimigo e calcada na deterrência estratégica, na projeção de poder, no controle do mar e na presença naval, deixa de fazer sentido. Uma nova situação apresenta-se, e para ela a Marinha dos Estados Unidos não tem uma resposta convincente.

A nova situação é representada pela globalização, cujos três principais efeitos apontam para a necessidade de uma nova estratégia marítima. São eles; a interdependência cada vez maior dos mercados e das economias mundiais, cuja maior parte do comércio é feita pelo mar, o que acarreta ser a segurança marítima de capital importância para as nações; o fato de a busca por novos poços de petróleo situados no mar ou pela manutenção dos já existentes pode gerar conflitos entre as nações, o que reforça a necessidade de segurança; e, finalmente, a ideia que a globalização introduziu o que alguns autores chamam de inimigos da quarta geração, isto é, terroristas, distribuidores de armas de destruição em massa, organizações criminosas, contrabandistas, traficantes de drogas e piratas.[2]

Outra razão a demandar uma nova estratégia é que a natureza das transformações das operações militares está obrigando todas as forças a fazer um novo exame de sua estrutura e doutrina, isto porque as informações parecem estar se transformando no mais valioso recurso da guerra.

Não fossem essas razões suficientes, os ataques terroristas de 2001 encontraram o país em estado de recessão e obrigaram-no a elevar suas despesas com a defesa da pátria e com as guerras ao Afeganistão e, posteriormente, ao Iraque, o que contribuiu para aumentar o já elevado déficit orçamentário, o que, por via de consequência, certamente trouxe consequências severas ao orçamento da marinha.

Encurralada pelos fatos, e pressionada pelas declarações do ex-Secretário de Defesa, Rumsfeld, "que a guerra global contra o terrorismo determina a transformação das forças armadas para estarem prontas para guerras assimétricas em um novo e incerto tempo", a Marinha dos Estados Unidos viu-se obrigada a optar entre reduzir, proporcionalmente, os meios de combate,priorizar um tipo de meio de combate sobre os outros ou dar novos passos para aumentar sua capacidade,sem aumentar o número de seus navios.[3]

Segundo articulistas americanos, a Marinha dos Estados Unidos precisa de uma ameaça e de uma estratégia que possa combater ameaças assimétricas. Sem isso, ela estará competindo em posição desvantajosa com as outras forças pelos recursos orçamentários escassos.[4]

A nova estratégia segundo o Comandante de Operações Navais

Atento a situação enfrentada por sua marinha, o Comandante de Operações Navais (CNO), Almirante Mike Mullen, decidiu, em 2006, propor a discussão de uma nova

estratégia marítima para a Marinha dos Estados Unidos, apresentando algumas premissas para o estudo da questão.

A primeira delas, e, certamente, a mais importante, é que "não existe país, por mais forte que seja, capaz de fazer o que precisa ser feito",[5] trazendo com isso à discussão a participação, na nova estratégia, dos países aliados e parceiros.

A segunda, de capital importância para os países envolvidos, é que a estratégia necessita de dimensão multilateral e que deve ser norteada pelos princípios consagrados do direito internacional, como o respeito à soberania e autodeterminação, a não-intervenção e a igualdade entre os Estados, sempre em conformidade com as legislações e os interesses maiores dos participantes e com foco na estabilidade e bem estar da região. Deve, também, no plano interno, estar em sintonia com os anseios da sociedade, valorizando as grandes questões da atualidade, como a busca pela redução das desigualdades sociais e a valorização da vida humana e do meio ambiente.[6]

Assim, a nova política deve ser fruto do consenso entre todos os setores envolvidos, aí considerados a população, os políticos, os elementos componentes da Força, países aliados, empresas americanas ou não, etc., além de conter aspectos relacionados com a assistência humanitária, controle de desastres e operações pré-conflitos.

No campo interno dos Estados Unidos, o CNO considera importante levar à agenda nacional a discussão da capacidade marítima do país e da relevância da marinha para seu futuro.

No campo estritamente militar, ele considera que a chave para o sucesso da nova estratégia é ficar longe das informações classificadas, face às restrições para a sua disseminação. É também sua opinião que a meta não é estabelecer uma Força Naval permanente e internacional.

Segundo sua concepção, a nova estratégia deve basear-se em três características básicas das Forças Navais, isto é, influenciar, antecipar-se e responder flexivelmente e construir amizades e parcerias.

Os efeitos do plano estratégico da Marinha dos Estados Unidos, a serem atingidos pela nova estratégia, são os a seguir relacionados: dominar o mar aberto e as águas internas e litorâneas, conforme necessário, prover capacidade naval à força naval combinada, bem como outras capacitações de natureza interdependente, conforme requisitadas pela força combinada, presença avançada para atacar e desmantelar redes terroristas e campanhas convencionais, apoiar a força combinada na deterrência com outras nações-estado potencialmente adversárias, bem como com ameaças transnacionais, aprofundar a cooperação com as forças navais de nossos parceiros estratégicos, assim como com nações parceiras emergentes, moldar e alinhar a infraestrutura costeira para prover um efetivo apoio à esquadra, dimensionar, dar forma e incentivar o potencial humano e reduzir o estresse da força combinada.[7]

No que diz respeito à atuação conjugada com outras marinhas, deve ser levada em consideração o aumento da cooperação no nível operacional e em assuntos tecnológicos.

O incremento na troca de informações e um maior número de exercícios multinacionais também devem ser previstos.

Em síntese, a nova estratégia deve conseguir o apoio do povo americano, bem como o respaldo internacional, e ser apropriada para os desafios do século XXI. Ela deve poder combater um só inimigo, como faziam as estratégias anteriores, bem como ser capaz de atacar a quarta geração de ameaças. Deve considerar a valorização dos elementos que fomentam a segurança regional, cooperativa e multilateral, com responsabilidades compartilhadas e mecanismos ágeis que possibilitem ações operacionais tempestivas. Ela deve, ainda, assegurar a liberdade das linhas de comunicações e do tráfego marítimo, prevenir e combater o terrorismo e as atividades criminosas no mar, nas bacias hidrográficas e nas áreas portuárias, prestar assistência humanitária ou socorro a vitimas de desastres naturais e coibir danos ao meio ambiente.

A Marinha de mil navios e a Estação Global de Esquadra

Como já visto anteriormente, a Marinha dos Estados Unidos enfrenta reduções orçamentárias de porte, o que nos leva a considerar viável uma possível redução no numero de seus navios. Além disso, conforme também já analisado, ela considera ser praticamente impossível atender, sozinha, a todas as ameaças.

Por outro lado, é fato notório que o bem estar econômico do povo dos Estados Unidos e de todo o mundo depende fortemente do comércio que circula pelos mares, o que torna a segurança marítima importante para todos. As nações têm como interesse, além de proteger o comércio marítimo, defender-se contra atos relacionados com o terrorismo. Como consequência, a nova estratégia marítima deve considerar que, se todos se beneficiam da segurança coletiva, a todos compete dividir a responsabilidade por manter essa segurança, controlando as ameaças em seus domínios.

A ideia da Marinha de mil navios, pedra fundamental da nova estratégia, está calcada nos fatos anteriormente expostos.

Essa força, a ser composta por 300 navios americanos e 700 de outras marinhas, trabalha com a ideia de restabelecer a profundidade estratégica perdida, por meio da conscientização marítima global.

Outra ideia, nascida junto com a da esquadra, é a da Estação Global da Esquadra . Elas seriam um comando e uma base para uso pelos militares, organizações não-governamentais e organizações internacionais, com foco na segurança marítima regional. Uma Estação Global da Esquadra teria um navio de comando, um ou mais pequenos navios de superfície e, talvez, uma unidade ribeirinha e helicópteros. Ela disporia, também, de um centro de informações, facilidades médicas e outros tipos de apoio. A ideia da criação da Estação Global da Esquadra é do Comandante de Operações Navais, que acredita que elas possam vir a colaborar na criação de uma capacidade de resposta flexível.[8]

Um importante aspecto a considerar quanto à implantação da esquadra diz respeito à necessária interoperabilidade entre as forças. As marinhas têm, normalmente, regras,

sistemas e procedimentos diferentes. Assim, as questões relacionadas ao comando, controle e a tecnologia podem se transformar em desafios a serem superados, sendo necessária a padronização de equipamentos e de procedimentos.

Os Estados Unidos consideram que a ideia da Marinha de mil navios e das Estação Global da Esquadra tem recebido efetivo apoio de grande número de nações, sendo disso prova a cooperação internacional na evacuação de cidadãos na recente invasão do Líbano, que contou com a participação de 170 navios de 17 países. Está também em franco desenvolvimento a instalação de uma Base na costa africana, mais especificamente em São Tomé e Príncipe, que terá a capacidade de vigiar grande parte do Atlântico Sul. Como compensação, e dentro do espírito da nova estratégia de colaborar com todos os países, os Estados Unidos afirmam que o centro irá colaborar com os africanos no controle da pesca ilegal, pirataria e na imigração ilegal.[9]

Recentemente, em simpósio realizado no continente europeu, com a participação de países daquele continente, além do México, Singapura e da Organização Marítima Internacional (OMI), o assunto foi amplamente discutido, e, em princípio, aceito pelos países participantes.

Dificuldades para a implantação

O mundo enfrenta insurreições, choques étnicos e competição regional, fenômenos contra os quais a nova estratégia terá de atuar, mas que já são de há muito conhecidos.

A complexidade trazida pelo momento atual diz respeito a uma novidade, que alguns autores chamam de *indivíduo com grande poder de decisão (pessoa ou grupo capaz de infringir danos estratégicos a uma nação, com o uso de tecnologias avançadas).*[10]

A nova estratégia deve ser capaz de superar três diferentes tipos de obstáculos. Em primeiro lugar ela deve ser acreditada por aqueles que terão a responsabilidade de fazê-la funcionar, isto é, os homens e mulheres da Marinha dos Estados Unidos. Em segundo lugar, ela deve convencer os políticos que vão analisá-la. Por último, ela deve ser persuasiva para amigos e aliados, bem como ser uma ameaça para as potências adversárias.

Este último teste parece ser o mais difícil de ser superado. Em realidade, a nova estratégia pode ser vista como uma revisão contemporânea da teoria de Mahan do poder naval e como uma nova forma de imperialismo americano.

Sobre este último aspecto cabe fazer relevantes comentários. A ascensão dos Estados Unidos à condição de líder mundial, ao lado das inegáveis vantagens daí advindas, trouxe-lhe, por outro lado, a responsabilidade de exercer a função de polícia do mundo, fato nem sempre agradável para a maioria dos países. Também contribui para a rejeição dos países ás posições defendidas pelos Estados Unidos, a política assumida por diversos governos americanos, que, com grande frequência, como ocorrido recentemente no caso do Iraque, agem á revelia das decisões dos organismos internacionais. É também interessante comentar que o país, que agora pretende contar com o apoio internacional

na área da segurança marítima, é o mesmo que se recusa a ser signatário da Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar.

Embora em parte anterior desse trabalho faça-se menção a uma colocação do CNO, que a soberania e autodeterminação dos povos devem ser totalmente respeitadas, os países não se sentem seguros em confiar em alguém que, respaldado em seu poder militar, ignora as decisões de consenso das nações.

Capacidade política para interação com a coalizão dos Estados Unidos

Por nosso mar, que alcança a extensão de 4,5 milhões de quilômetros quadrados, e por nossos 40 portos, trafega, anualmente, 95 por cento do nosso comércio internacional, o que representou, em 2005, US$ 191 bilhões. Do mar também é extraída cerca de 90% de nossa produção de petróleo. Esses números são, por si só, suficientes para que se possa concluir a importância que tem o mar para nosso país.

Em função disso, nossas principais áreas de segurança são o Atlântico Sul, onde estão situadas nossas principais fontes de energia (gás e petróleo), a Amazônia Azul e a Verde.

Por esses motivos, nos parece conveniente a ideia de aumentar a segurança marítima internacional, como defendido pelos Estados Unidos, pois embora não enfrentemos, em curto prazo, qualquer tipo de ameaça militar, não podemos nos esquecer que, no futuro, podemos vir a ser ameaçados por disputas sobre nossos suprimentos de água e energia, posicionamento de nossas fronteiras, ações contra nossa biodiversidade, terrorismo internacional e crimes transnacionais.

Politicamente nosso governo reconhece a necessidade de um forte esforço integrado entre as nações para prevenir-se e defender-se das ameaças terroristas, o que nos aproxima ainda mais das ideias americanas de segurança.

Ainda no campo político, o Brasil atua com desenvoltura para a integração dos países do cone sul, visando a com isso contribuir para o fortalecimento do processo de integração regional na América do Sul.

Histórico da atuação conjunta da marinha do Brasil e dos Estados Unidos

Durante a segunda guerra mundial, dois fatos aproximaram substancialmente nossas marinhas. O primeiro deles diz respeito ao empréstimo feito, pelo governo brasileiro aos Estados Unidos, das instalações da Base Naval de Natal. O segundo, mais especificamente voltado para as operações navais, relaciona-se com as atividades de proteção aos comboios aliados por navios de nossa marinha. Em ambas as situações, foi grande o intercâmbio ocorrido entre as duas marinhas, ressaltando-se a instalação, em nossos navios, de modernos equipamentos para a guerra antissubmarino.

Terminado o conflito, manteve-se estreito o relacionamento entre nós, quer sob o enfoque de transferência de meios navais, quer na forma de intercâmbio de Oficiais.

É dessa época a criação do Programa de Assistência Mútua, que, se por um lado possibilitou o recebimento de novos meios por nossa marinha, por outro sepultou a construção, em nosso país, de navios militares.

Cabe aqui comentar que nossa oficialidade foi, por longo tempo, influenciada pela forma de pensar americana, toda ela voltada para o tipo de atividade que lhe interessava, isto é, a guerra antissubmarino.

Com o Programa de Assistência Mútua ficamos também dependentes do apoio de sobressalentes aos equipamentos de nossos navios.

Em termos de exercícios conjuntos, a Marinha do Brasil fez-se sempre presente nas operações UNITAS e em diversos outros tipos de operação.

Nos dias de hoje, é bastante menor a participação de navios oriundos da Marinha dos Estados Unidos em nossa marinha.

Assim, consideramos que o aumento da cooperação entre nossas marinhas pode vir a acontecer com o apoio mútuo no campo da segurança militar, no intercâmbio das ações de inteligência, na realização de exercícios combinados, no intercâmbio acadêmico e doutrinário e no intercâmbio de tecnologia.

Os interesses que nos unem dizem respeito às novas maneiras de combater o terrorismo, a segurança marítima, a cooperação e a paz regionais e a eliminação ou redução dos crimes transnacionais.

A posição brasileira, de participar ou não da rede mundial proposta pelos Estados Unidos, vai depender, em grande parte, de que aquele país assuma uma postura de real participante e não a de um tutor e que demonstre a efetiva intenção de realizar um intercâmbio operacional e tático.

CONCLUSÃO

Analisados todos os fatos relacionados com a proposta americana de implantação de uma nova estratégia marítima, que pretende considerar a efetiva participação das marinhas de outros países, das guardas-costeiras, de organizações não-governamentais e de organismos internacionais, pode-se concluir que a proposição de aumentar o nível da segurança marítima internacional atende aos desejos da grande maioria dos países, que também almejam alcançar esse objetivo.

No caso particular do Brasil, que tem como pilar de sua política de defesa o incremento da segurança internacional, a conclusão acima se aplica totalmente, devendo, ainda, serem levados em consideração, os laços de aproximação que nos unem desde a segunda guerra.

Releva considerar, no entanto, que, á semelhança do que pensa o CNO, de ser fundamental para o sucesso da nova estratégia que a Marinha dos Estados Unidos ouça o

povo americano e suas lideranças políticas, também nossa marinha deve adotar procedimento semelhante.

Daí pode-se imaginar advirem problemas para que o Brasil integre a nova rede internacional, pois, embora para a marinha em particular, isso possa ser conveniente e adequado, esse pode não ser o entendimento das lideranças políticas e da população brasileira, acostumados a verem seu país ser ignorado na discussão dos grandes problemas internacionais.

Finalmente, é preciso considerar que, embora o discurso americano aponte para a necessidade de um comércio livre e isento de proteções, a prática demonstra exatamente o contrário, bastando para tal que nos reportemos aos sucessivos impedimentos colocados pelo Estados Unidos ás reuniões de Doha, que embutem significativos prejuízos para a economia brasileira, por inibir o efetivo livre comércio entre os dois países.

NOTAS

1. Contra-almirante Charles W. Martoglio, "U.S. Navy's Strategic Plan" (discurso, Seventeenth International Seapower Symposium, Naval War College, Newport, R.I., 21 de setembro de 2005).
2. "CNO Calls for New Maritime Strategy", *Navy News,* 20 de junho de 2006, disponível em www.military.com/features/.
3. Office of the Assistant Secretary for Public Affairs, *Facing the Future: Meeting the Threats e Challenges of the 21st Century* (Washington, D.C.: fevereiro de 2005), pág. 3.
4. Sam Bateman, "Analyzing the New U.S. Maritime Strategy", *International Relations and Security Network*, 15 de agosto de 2006,www.isn.ethz.ch/news/sw/details.cfm?=16527.
5. Contra-almirante James W. Stevenson, "Marinha dos Estados Unidos tem em mente para os próximos 20 ou 25 anos" (discurso, Ciclo de Conferências Internacionais sobre Poder Marítimo, Escola de Guerra Naval Brasileira, Rio de Janeiro, Brasil, novembro de 2007), pág. 2
6. Comandante de Operações Navais, 2007.
7. Stevenson, "Marinha dos Estados Unidos tem em mente para os próximos 20 ou 25 anos," pág. 3.
8. Amy Klamper, "Traction: The 1,000-Ship Navy," *Sea Power* 49, nº 12, págs. 10 a 13 (dezembro de 2006).
9. "Estados Unidos vai financiar um centro regional de supervisão marítima", *S.T.P. Vitrina,* ano 4, nº 14 (junho de 2006), disponível em www.estome.net/vitrina/EstadosUnidos.htm.
10. Contra-almirante J. L. Shuford, "A New Maritime Strategy: Admiral Mullen's Challenge", *Naval War College Review* 59, nº 4 (outono de 2006), págs. 7 a 10.

8

Uma nova estratégia marítima dos Estados Unidos para o século vinte e um vista a partir de uma perspectiva institucional

Contra-almirante Jorge Balaresque Walbaum, Armada do Chile (Reserva)

Vice-almirante Oscar L. Manzano, Armada do Chile (Reserva)

Comandante Hugo F. Fontena, Armada do Chile (Reserva)

Na introdução do Almirante Michael G. Mullen em seu documento *Sea Power for a New Era* (*Poder Naval para uma Nova Era*), podemos encontrar todos os elementos que fornecem orientações claras aos seus subordinados, ou seja, a Marinha dos Estados Unidos, a sua visão e o que se espera de sua instituição.[1]

Quando examinamos esse documento, surgem algumas perguntas sobre o caminho utilizado para definir uma estratégia tão importante e transcendente. Se a estratégia tiver Objetivos, Caminhos Alternativos e Meios, fica evidente que, sem pretender discutir sobre qual desses elementos é o mais importante, os objetivos devem fluir de um superior, quer dizer, do nível político-estratégico. Da mesma forma, é este nível superior quem-se foram estabelecidos objetivos – deve prover os meios para alcançá-los e, chegando ao caso de empregá-los, também será quem autorizará o seu emprego.

Essa sequência segue a lógica "de cima para baixo", similar ao que é visto, por exemplo, no governo britânico com seus periódicos "informes" ou revistas estratégicas", onde o governo claramente orienta e define os cenários, objetivos, recursos e meios para a defesa. O documento analisado aparentemente constitui uma apreciação profissional de um subordinado (USN) a seu superior—ou seja, uma lógica "de baixo para cima".

Embora a lógica teórica indicaria que é preferível o sentido "de cima para baixo" (se bem que em algumas oportunidades isso tenha significado dolorosas reduções que atingiram as instituições de defesa), a alternativa de baixo para cima não é necessariamente ruim ou indesejável, já que ela constitui a opinião profissional de uma instituição que conta com o respaldo de uma experiência obtida em mais de um século de participação em conflitos de distintas magnitudes. Portanto, uma proposição absolutamente válida que,

sem dúvida, ao final, poderá ser total ou parcialmente aceita ou totalmente rejeitada pelos poderes políticos, e, somente então se tornará efetiva, mediante a aceitação de cenários, definição de objetivos e alocação de recursos para a obtenção dos meios. Neste sentido, aqui haverá uma proposta de baixo para cima de forma que uma resolução de cima para baixo a aprove e estabeleça.

Outro aspecto interessante de se destacar é que o documento obedece a uma perspectiva exclusivamente naval, desconhecendo se existe uma coordenação com os demais ramos da Defesa.

As mudanças importantes nos cenários, especialmente quando existe incerteza sobre quem serão realmente os prováveis inimigos, serão sempre muito difíceis de enfrentar. Para ilustrar o que foi dito, os exemplos históricos são abundantes e os fracassos foram bastante custosos. Grandes esquadras não foram suficientes para evitar a Primeira Guerra Mundial; também não foram nem decisivas e nem desempenharam um papel preponderante que delas se esperava. Na Segunda Guerra Mundial, as forças navais alemãs e britânicas se confrontaram com meios inapropriados e insuficientes para alcançar os objetivos que haviam estabelecidos.

O "equilíbrio apropriado" entre os objetivos e os meios será muito difícil de conseguir. Em um cenário previsível como o da Guerra Fria, foi "simples" desenvolver e incorporar meios com novas tecnologias para atender à estratégia selecionada, que era a de deter a ameaça soviética (não havia outra).

Hoje, estamos no meio de um cenário *Pax Americana*. A *Pax Britannica,* depois da batalha de Trafalgar, teve êxito em evitar grandes conflitos (não os "menos significativos" ou locais), através do poder naval inigualável da Royal Navy. No auge deste enorme poder, a Royal Navy não foi capaz de evitar a maior guerra de todos os tempos até o momento. Agora, o enorme poder igualmente incomparável da Marinha dos Estados Unidos se vê diante de um adversário assimétrico, muito provavelmente não tradicional, que ataca em todos os níveis e que utiliza, desde aviões comerciais até armas de destruição em massa, passando por meios convencionais muito sofisticados.

Tudo isso acontecerá em um mundo globalizado que depende de forma vital do transporte marítimo para o seu funcionamento. Grande problema... Difícil solução.

O novo cenário visto do Sul

Após os ataques terroristas de 11 de setembro, os Estados Unidos perceberam que seu envolvimento nos conflitos do Oriente Médio criou uma profunda aversão entre os setores mais radicais do islamismo que se manifestou em uma resposta muito violenta, característica do terrorismo contra um país.

As características desse atentado apresentaram um desafio gigantesco para a segurança nacional norte-americana, ao haver sido atacado dentro de seu próprio território, tornando-se evidente que o instrumento militar projetado para os cenários tradicionais pós-Guerra Fria era inapropriado para essas novas ameaças em um mundo globalizado.

Dessa forma, a análise da segurança nacional concluiu que o problema estabelecido, além de requerer uma readequação de suas estratégias operacionais, não tinha solução dentro de suas próprias capacidades defensivas, o que tornava imperativo o estabelecimento da colaboração global. Para ameaças globais, respostas globais!

Consequentemente se iniciaram diferentes análises e esforços para projetar estratégias e configurar meios adequados próprios e dos aliados que desejarem se unir para alcançar objetivos comuns de segurança internacional estabelecidos, obviamente a partir dos seguintes objetivos da Defesa Nacional dos Estados Unidos:

- Proteger os Estados Unidos de um ataque direto.
- Manter o acesso estratégico e a liberdade de ação para operar onde os interesses nacionais o exigirem.
- Fortalecer alianças estratégicas.
- Estabelecer condições favoráveis de segurança.[2]

O que foi analisado até agora merece alguns comentários com relação às opções estratégicas para a Marinha dos Estados Unidos e que são estudadas na Escola de Guerra Naval dos Estados Unidos (Naval War College, NWC) a partir da perspectiva dos interesses dos eventuais aliados, incluindo países com marinhas menores, como o Chile. Dada sua relevância especial, iremos fazer uma rápida menção sobre elas.

Estratégia marítima dos Estados Unidos

Os Estados Unidos, sem ameaças tradicionais próximas às suas fronteiras, disputaram e obtiveram hegemonia global por meio da aplicação de uma estratégia marítima capaz de projetar seu potencial militar a partir do mar (Mahan) em qualquer lugar do mundo, onde as ameaças à sua segurança nacional sejam percebidas.

Para os novos cenários posteriores à Guerra Fria e as ameaças assimétricas não convencionais de um mundo globalizado, onde as fronteiras são mais permeáveis e qualquer grupo terrorista pode ter acesso ao interior da nação pelo mar, tornam insuficientes a histórica estratégia de combate e projeção do poder, o que requer complementá-la com uma estratégia marítima de natureza defensiva e global.

Enquanto os inimigos de ontem eram fiáveis, homogêneos, inflexíveis, hierárquicos e resistentes a mudanças, os inimigos de hoje são dinâmicos, imprevisíveis, diversos e conectados em rede. Eles se beneficiam de muitas tecnologias e materiais que estão facilmente disponíveis nos mercados ilegais mundiais e que são empregados para interromper sistemas vitais e fabricar armas de destruição em massa (WMD). Esse tipo de inimigo não opera nos campos de batalha convencionais e prosperam em estados fracos e áreas cinzentas, onde os terroristas montam suas estruturas para o crime transnacional.

Para responder às múltiplas ameaças desta natureza, é necessário negar o uso e a exploração do ambiente marítimo a esses adversários, incluindo os sistemas de transporte. O primeiro passo para aumentar a segurança marítima é obter melhores informações sobre o ambiente marítimo. O conceito de Consciência do Domínio

Marítimo (Maritime Domain Awareness, ou MDA) é outra maneira de expressar esse ponto.

A Marinha dos Estados Unidos há anos desfruta do domínio e controle do mar ao nível tático, empregando grupos de porta-aviões, mas agora, no contexto de uma guerra global contra o terrorismo (GWOT), o domínio marítimo passa a ter uma dimensão estratégica para a qual tais forças não são suficientes.

A Consciência do Domínio Marítimo foi definida como a coleta, a análise e a disseminação de uma grande quantidade de informações e de inteligência - processada pelas agências do governo, entidades comerciais e forças estadunidenses e aliadas. As informações obtidas de várias fontes são processadas para formar um quadro comum para o Controle Operativo. Sem a inteligência, as operações de contraterrorismo e a aplicação do direito marítimo internacional raramente terão êxito.

Opções estratégicas dos Estados Unidos

Com o surgimento de novas ameaças não convencionais, potências emergentes, como a China e a Índia, e as áreas de alta instabilidade mundial, como a região da Ásia-Pacífico e o Oriente Médio, os Estados Unidos enfrentam o desafio de estruturar novas estratégias marítimas para contribuir com os objetivos políticos de hegemonia e Segurança Nacional.

Reconhecendo a factibilidade de configurar diversos esquemas estratégicos, vários centros de estudos avaliaram diversas opções que se podem sintetizar em um esquema onde eles se complementem:

- Ação de forças convencionais (Grupos de Ataque Sea Strike) projetadas com uma capacidade maior de projeção do poder a partir do mar, complementadas pelas forças de fuzileiros navais (combate e projeção)
- A defesa do território nacional mediante a aplicação da iniciativa da Consciência do Domínio Marítimo, onde a Marinha dos Estados Unidos trabalha coordenadamente com a Guarda Costeira.

Enquanto a questão sobre onde concentrar os esforços, considerando a dinâmica dos relacionamentos e desenvolvimento dos estados se faz ver que, embora os diagnósticos dos cenários de curto, médio e longos prazos possam ser feitos, as situações podem mudar muito rapidamente. A lógica indicaria desenvolver um poder naval flexível e de muita agilidade para estar presente onde for necessário, priorizando obviamente aquelas áreas onde claramente estão emergindo as potências do futuro.

Em ambas configurações é possível e desejável a integração de forças aliadas, reconhecendo uma grande diferença entre aliados tradicionais do mundo ocidental e as forças nacionais de qualquer estado que possam contribuir com o controle de novas ameaças não convencionais, mediante sua integração à iniciativa da Consciência do Domínio Marítimo.

A primeira configuração de cooperação internacional é suficientemente conhecida e é integrada por potências ocidentais da União Europeia que acompanharam os Estados Unidos nas últimas crises e conflitos no Oriente Médio, por exemplo, no Kuwait, Afeganistão e Iraque). Outras configurações com marinhas pequenas, como as da América Latina, tem sido de pouca relevância operativa.

Nesta oportunidade, nos limitaremos a entregar nossa visão prevendo a integração e a cooperação no segundo cenário, da defesa contra ameaças não convencionais ou assimétricas, tais como o terrorismo internacional, a pirataria, o tráfico de armas, o narcotráfico, os estados falidos, etc., devido a se apreciar como opção mais factível e afim com nossos interesses.

A Marinha dos Estados Unidos desenvolveu o conceito de "Marinha dos mil navios" para ilustrar a ideia de união dos esforços de todas as organizações e forças do mundo que estejam interessados em compartilhar uma iniciativa de segurança multinacional, que assegure a liberdade de navegação, o fluxo do comércio marítimo e a proteção de recursos marinhos (a boa ordem do mar).

Para a integração das pequenas marinhas é possível prever configurações que possam operar integradas a grupos operativos norte-americanos (PANAMAX) ou simplesmente se encarregar da vigilância dos espaços marítimos de sua responsabilidade nacional, integrados a uma organização de administração comum responsável por uma rede de informações de controle operativo. Em qualquer dessas opções, deve-se levar em conta uma visão realista e objetiva de eventuais aliados latino-americanos.

Considerações para uma integração operativa

Política

As relações dos países da América Latina com os Estados Unidos são desiguais, mais no campo político do que no campo comercial (Caso da Venezuela e outros); o governo chileno atribui uma alta prioridade de objetivos às suas relações regionais com suas contrapartes latino-americanas, razão pela qual, toda a integração operacional com os Estados Unidos é de alta complexidade política, porquanto se requererá uma agenda regional, objetiva e recíproca de interesses para que as iniciativas de integração estratégica possam ganhar respaldo e autorização do nível político.

Uma condição básica para a obtenção do respaldo necessário é que qualquer iniciativa para o emprego conjunto de forças deve estar inserido no espírito e acordos internacionais submetidos ao âmbito da Organização das Nações Unidas, ONU.

Toda iniciativa de integração deve fundamentar-se nos objetivos comuns de segurança multilateral, já que não há apreciações ou instrumentos legais similares frente as ameaças não convencionais. O terrorismo de estado não é assumido como uma ameaça real por muitos países da América Latina, e os meios para sua neutralização, de acordo com suas normas legais particulares, são diversos; para a maioria é um desafio de caráter interno em que somente os organismos de segurança pública devem agir, proibindo expressamente o emprego, ou até mesmo a cooperação, das forças armadas.

Sem dúvida, o aspecto mais sensível da comunidade internacional é o livre acesso às áreas onde os estados ribeirinhos possuem direitos soberanos ou às áreas adjacentes. A chave para a correta relação internacional é o respeito às faculdades que o direito internacional marítimo determina, convenção que se não é respeitada e interpretada de igual forma por todos, se transforma em uma fonte de conflitos ou, ao menos, de discrepância que afetará qualquer iniciativa de cooperação multilateral.

Estratégicas

Há no Chile uma situação legal favorável onde a autoridade facultada pela lei para agir no campo da segurança marítima é o Diretor Geral de Território Marítimo, cuja organização integra a estrutura orgânica da Armada, tendo ambas organizações meios comuns que operam em conjunto e de forma complementar, no âmbito operativo, fator determinante para alcançar com êxito e eficiência os objetivos que se estabelecem frente aos desafios ou ameaças marítimas. Essas serão, então, os instrumentos nacionais para a defesa da boa ordem no mar.

Porém, considerando que a maioria dessas ameaças não convencionais se origina, ou pelo menos se consolida e se reforça no interior das nações e utiliza o mar como meio de transporte, é essencial interatuar estrategicamente com organismos relacionados, de polícia e inteligência pública para agir efetivamente nas operações marítimas.

Por outro lado, considerando que as características das crises do futuro estarão menos relacionadas do que no passado com as disputas e os conflitos tradicionais entre vizinhos, é de alta probabilidade que as marinhas de potências medianas como o Chile assumam funções expedicionárias, integrando organizações operacionais multinacionais que tencionem estabilizar áreas de interesse político comum e mitigar seus impactos em suas economias particulares. Para esse fim e levando em conta as considerações políticas já mencionadas, será fundamental que exista uma alta adesão internacional, sejam requeridas pelas nações afetadas e/ou contem com o beneplácito da autorização da ONU (manutenção da paz e assistência humanitária).

Em todo caso e dado o particular relacionamento entre os países latino-americanos, onde se mantêm ativas antigas disputas de fronteiras de alta sensibilidade histórica, o emprego das forças armadas mantém uma estratégia de ação no âmbito tradicional da defesa nacional que, sem dúvida, deve ser considerada cada vez que for necessário que a Armada do Chile seja requisitada para integrar esforços multinacionais, especialmente sob o prisma das considerações operacionais e logísticas descritas neste documento.

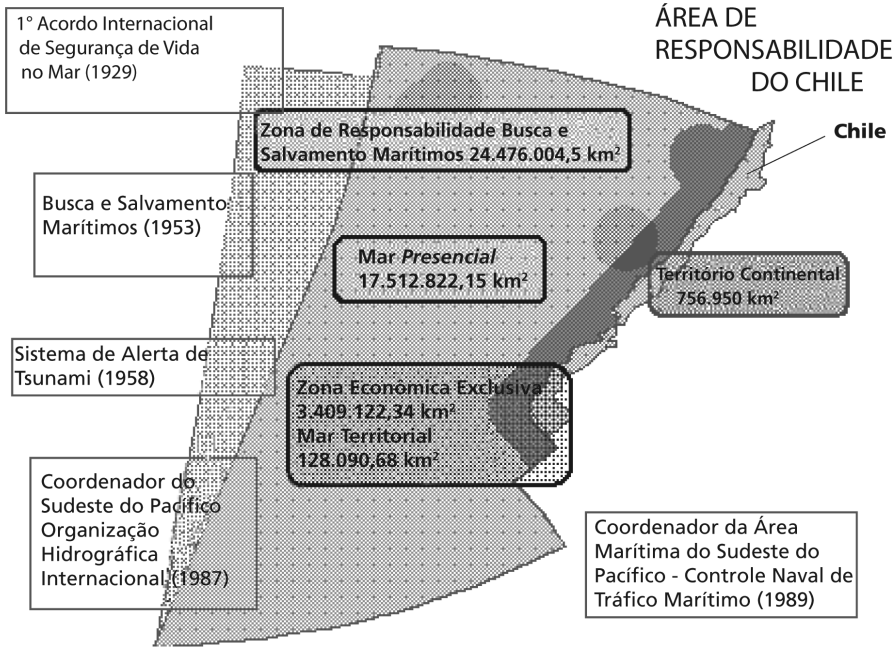
Como, onde e em que participar?

O centro do esforço dos Estados Unidos está definido pelo seu "território nacional" e seu teatro de operações é o mundo, para o qual se desenvolveu uma estrutura de forças e meios de apoio que lhe permitem operar nesse cenário. A estratégia da Marinha dos Estados Unidos que considera um "Sea Shield" (escudo oceânico), um "Sea Strike" (ataque oceânico) e um "Sea Basing" (base oceânica) é concordante e coerente com o apresentado anteriormente.

No entanto, apesar das tremendas capacidades que as forças armadas dos Estados Unidos desenvolveram, eles não possuem a capacidade de operar simultaneamente em todas as partes, daí então, a necessidade óbvia de colaboração que necessitam de parte de pequenas potências, porém eficazes em suas respectivas áreas de influência.

Área de responsabilidade do Chile

O território marítimo do Chile, incluindo sua Zona Econômica Exclusiva mais sua Plataforma Continental, engloba mais de 4,5 milhões de quilômetros quadrados, e se considerarmos o *Mar Presencial*, essa área aumenta para 17,5 milhões de quilômetros quadrados. Por último, a área de responsabilidade de busca e salvamento marítimo do Chile decorrente de acordos internacionais é superior a 26,4 milhões de quilômetros quadrados. Esses detalhes são mostrados na figura abaixo.



Áreas de missão compatíveis

Depois de analisadas as áreas de missão definidas no Conceito de Operações da Marinha dos Estados Unidos e comparando-as com os âmbitos da ação definida pela Armada do Chile, acorde com sua estratégia dos três vetores, podemos inferir que existe o compromisso ou vontade de cooperar nos campos listados abaixo, levando em consideração que essa coincidência dependerá da vontade política do Estado, que possui uma postura bastante clara a respeito dos compromissos assumidos para participar cooperativamente dos mandatos da ONU e a autodeterminação para fazê-lo:[3]

- Presença naval
- Resposta à crises
- Projeção do poder
- Operações de segurança marítima
- Controle do mar
- Dissuasão
- Cooperação para a segurança
- Operações civis-militares
- Operações de informação
- Antiterrorismo
- Contra-insurgência.

Nas atividades relacionadas ao antiterrorismo, cabe recordar que a Armada do Chile somente pode agir por meio da Autoridade Marítima Nacional, a Direção Geral do Território Marítimo e Marinha Mercante, que na organização nacional faz parte da marinha. As atividades dentro dessa área que estão sendo executadas são derivadas da aplicação do estipulado no Código Internacional para a Proteção dos Navios e das Instalações Portuárias (ISPS), ratificado pelo nosso país.

Juntamente com a realização dessas atividades nas áreas marítimas fora do território nacional, a Armada do Chile, em seu próprio território jurisdicional, executa operações orientadas à proteção geral do meio marítimo e do controle do mar, o que implica na vontade de realizar as ações pertinentes dentro do *Mar Presencial* do Chile.

Implementação do apoio mútuo

Interoperabilidade

Assim como se assinalou no documento preparado para o Seminário NCC realizado em Valparaíso, em março de 2007, a interoperabilidade é um aspecto importante para operar de modo combinado, interagindo ou simplesmente intercambiando informações.[4] Em outras palavras, a capacidade de interoperar é uma condição indispensável para alcançar uma cooperação efetiva e é responsabilidade de ambas as partes o conhecimento mútuo, construir a confiança, desenvolver procedimentos comuns, treinar meios, compartilhar informações em tempo real e, desta forma, compartilhar bens e serviços para ser capazes de realmente complementar os esforços na busca de interesses comuns. Muito já foi concretizado entre as duas marinhas e existe um grande aporte da Marinha dos Estados Unidos neste sentido, como por exemplo, a provisão de combustível para determinadas atividades. Essa cooperação deve ser uma atividade permanente.

Não podemos esquecer que a interoperabilidade que se está construindo e que se fez menção é entre as marinhas, porém se requer avançar para uma etapa seguinte para

alcançar uma cooperação realmente efetiva, para que a interoperabilidade se implemente também em outras áreas, como as agências estatais de controle (polícia, alfândega, etc.).

Para integrar qualquer esquema de segurança multinacional é fundamental contar com a capacidade de interagir entre as forças participantes, tanto para complementar as capacidades, quanto para evitar as interferências mútuas que ponham em risco o sucesso de qualquer operação. Isto é o que conhecemos como "interoperabilidade", capacidade na qual se distinguem dois níveis de enlace:

- *O nível político-estratégico:* a interoperabilidade neste nível está materializada pelas regras de engajamento (ROE), instrumento projetado para que o condutor político seja capaz de graduar o emprego da força e suas consequências políticas. Sua harmonização política e operacional é um dos maiores problemas para o comandante de uma coalizão.
- *O nível estratégico-operacional:* se uma operação multinacional é conduzida pelos Estados Unidos, as grandes diferenças tecnológicas se tornam o principal fator que afeta a interoperabilidade; se não se entregam os elementos de interface e códigos que permitam um enlace de dados e informação ágil, efetivo e oportuno entre as unidades e comandos, as operações perderão seu efeito sinérgico cooperativo e teremos somente modestos, ou inclusive arriscados, resultados operacionais.

O fator de interoperabilidade é o maior estímulo para as marinhas pequenas e médias integrarem com os Estados Unidos as organizações multinacionais; desta forma sua não obtenção, gerará um sentimento de frustração e perda de potencial operacional e logístico que sem dúvida contribuirá para desincentivar sua execução.

A integração aos bancos de dados para o intercâmbio de informações e inteligência com os Estados Unidos deve considerar as salvaguardas devidas e exigidas pela Segurança Nacional dos países participantes.

A reduzida capacidade logística das marinhas da América Latina, considerando a necessidade de capacitação e treinamento para realizar suas funções prioritárias no campo da Defesa Nacional, requer "compensações" que facilitem o uso de seus recursos orçamentários em tarefas ou atividades que nem sempre são entendidas pela comunidade política nacional. Acesso a convênios de capacitação profissional, intercâmbios de pessoal de interesse de cada marinha, emprego de bases navais norte-americanas sem custos associados, abastecimento de combustível para operações associadas a benefícios para a Marinha dos Estados Unidos, acesso a compra de material naval de interesse, apoio para modernizar sistemas de armas são elementos que, sem dúvida, poderiam facilitar o apoio político e a execução dessas operações.

Conclusões

Ninguém pode paralisar a globalização; todas as nações dependem da economia mundial para seu desenvolvimento social e econômico, pelo que devemos ser capazes de salvaguardar a paz e a estabilidade mundiais.

Esse é um desafio global que requer uma resposta global e, portanto, os Estados Unidos, além de suas próprias realidades e objetivos políticos, precisam da cooperação internacional, pelo menos para lidar com aqueles cenários que superam seus desafios particulares.

Qualquer alternativa de cooperação ou integração requer vontade política, que, no caso da América Latina, passa por uma alta adesão política internacional que se consegue no âmbito de organizações coletivas, tais como a ONU e a Organização dos Estados Americanos(OEA). Resoluções unilaterais dos Estados Unidos dificultarão em um grau considerável qualquer opção latino-americana na cooperação.

Independente do projeto de forças que os Estados Unidos estabeleça, a integração de marinhas menores seja para a manutenção da boa ordem no mar ou em operações expedicionárias para mitigar a instabilidade internacional, que afete o comércio mundial e particular dos países que integram uma coalizão, requer como imperativo de sua participação alcançar um grau de interoperabilidade suficiente para dar efetividade ao esforço operacional.

Assim mesmo e dadas as realidades estratégicas e orçamentárias dessas marinhas menores, é desejável contar com compensações logísticas que permitam a sua participação nessas atividades multinacionais, aceitando medidas de reciprocidade no acesso às forças norte-americanas, sempre que se mantenham as salvaguardas soberanas em conformidade com as normas legais marítimas internacionais.

NOTAS

1. Ver Departamento da Marinha dos Estados Unidos, *Sea Power for a New Era 2007* (Washington, D.C.: 2006), disponível em www.navy.mil/navydata/policy/seapower/spne07/top-spne07.html.

2. A Estratégia para a Defesa Nacional dos Estados Unidos da América (março de 2005).

3. O controle do mar é executado pela Armada do Chile sob a estratégia naval dos "Três Vetores", que compreende o Vetor de Defesa (perspectiva estratégica), o Vetor Marítimo (perspectiva sócio-econômica), e o Vetor Internacional (perspectiva multilateral).

4. Contra-almirante Federico Niemann F., "Visão da Armada chilena sobre uma nova estratégia marítima dos Estados Unidos" (Seminário NCC, Valparaíso, Chile, 7 de março de 2007).

9

Contribuições para a formulação de uma nova estratégia marítima pelos Estados Unidos

Capitão-de-Mar-e-Guerra Luiz Carlos de Carvalho Roth, Marinha do Brasil (Reserva)

Estratégia pode ser entendida como um caminho a ser trilhado entre o "onde estamos" (presente) e o "onde queremos estar" (futuro). Esta conceituação extremamente simplificada nos permite constatar que, ao se atingir a meta idealizada, a estratégia delineada perde sua razão de existir e, assim, outra deverá ser elaborada à luz de um novo objetivo. Logo, toda estratégia é finita.

Da mesma forma, uma estratégia de sucesso necessita que, durante a sua vigência, sejam implementadas correções para que os desvios que surjam não impeçam o atingimento das metas formuladas.

Na elaboração desse "caminho" vários passos devem ser observados. Um deles é o de conhecer "onde estamos" e, para tal, precisamos ter noção da conjuntura que nos cerca. Outro é o estabelecimento dos "interesses" considerados vitais. Outro mais seria o estabelecimento de uma visão do futuro, em que as técnicas de cenários muito contribuem para a sua elaboração.

Muitas vezes constatamos que uma estratégia, apesar de ainda não estar redigida, já possui as suas linhas mestras esboçadas. Isto se deve porque, normalmente, ela é decorrente de conceitos formulados em documentos de alto nível periodicamente revisados.

O nosso propósito será o de comentar acerca de três questões que delimitarão a abordagem de uma proposta de cooperação: Qual a estratégia a ser discutida? Quais as áreas de interesse estratégico em que deverão ser implementadas as ações acordadas? Em que poderemos colaborar? Complementarmente, apresentaremos algumas reflexões sobre a elaboração de uma nova estratégia marítima por parte dos Estados Unidos da América (Estados Unidos).

UMA ESTRATÉGIA MARÍTIMA PARA OS ESTADOS UNIDOS OU UMA ESTRATÉGIA PARA A MARINHA DOS ESTADOS UNIDOS?

Para tentarmos viabilizar algumas contribuições que sejam de alguma valia aos elaboradores de uma nova estratégia, precisamos garantir que os entendimentos dos conceitos empregados por ambas as partes sejam, pelo menos, similares, evitando assim os desagradáveis equívocos de interpretação.

Os Estados Unidos definem a "Domínio Marítimo" (*Maritime Domain*) como sendo "todas as áreas e coisas do, abaixo do, relacionado com, junto ao, ou limitado pelo mar, oceano, ou qualquer outra hidrovia navegável, incluindo todas as atividades marítimas relacionadas à infraestrutura, aos povos, à carga, às embarcações e outras afins".[1] Este conceito em muito se assemelha ao contido na definição brasileira de *elementos do Poder Marítimo,* onde os meios que a nação dispõe para atingir seus propósitos ligados ao mar, rios, lagoas e lagos navegáveis são "de natureza política, econômica, militar e social e incluem, entre vários outros, a consciência marítima do povo e da classe política, a Marinha Mercante e a Marinha de Guerra, a industria de construção naval, os portos e a estrutura do comércio marítimo".[2]

Na conceituação brasileira, a marinha de guerra, com as suas unidades navais, aeronavais e de fuzileiros navais, sua infra-estrutura de material e pessoal, etc., compõe o *Poder Naval*, sendo o componente militar do *Poder Marítimo*.

Entretanto, nos textos norte-americanos, o termo "*Seapower*" ora tem o significado de *Poder Naval*, ora de *Poder Marítimo*. Existem autores norte-americanos que alertam sobre esta dicotomia.[3] O próprio Comandante de Operações Navais (CNO) da Marinha dos Estados Unidos já demandou por uma nova interpretação do termo.[4] "Nós temos uma ideia muito boa do que não podemos fazer sem (o "*Poder Marítimo*"), mas sabemos realmente todas as coisas que podemos realizar com ele?" disse o Almirante Mike Mullen.

Pode até parecer uma discussão meramente semântica, mas isto tem muito a ver com a maneira de contribuirmos para a futura estratégia.

Pelo que apresentamos aqui, uma estratégia marítima, por englobar todos os *elementos do Poder Marítimo* (*ou incluídos no Domínio Marítimo*) valer-se-á de estudos detalhados, a serem elaborados especialmente pelas agências e órgãos estatais e não estatais, relacionados com o comércio exterior, a marinha mercante, as atividades de relações internacionais, as indústrias de construção naval e de equipamentos marítimos, a Marinha, entre outros. Além disso, cada um desses segmentos possui a capacidade de se relacionar com uma contraparte situada em outro país, seja em âmbito global ou regional. É exatamente por esta dimensão abrangente que uma *Estratégia Marítima* é um documento elaborado pela mais alta esfera de uma nação, a Presidência da República. Foi com esse espírito que os Estados Unidos elaboraram, em setembro de 2005, a *National Strategy for Maritime Security (NSMS)*, que, complementada com seus oito planos de apoio, redigidos por diversos órgãos de nível ministerial, volta-se exclusivamente ao aspecto *segurança marítima*.[5]

Por outro lado, o documento *CNO Guidance for 2007*, ao determinar a elaboração de uma nova estratégia marítima estabelece que "esta estratégia deve refletir os papéis e as missões que nós (Marinha dos Estados Unidos) esperamos executar: na guerra contra o terror, nas campanhas convencionais, na defesa do território nacional e nas operações de "conformação" e de "estabilização".[6] Ela deve contemplar um balanceamento adequado entre as exigências duradouras das capacidades navais tradicionais com aquelas necessárias a confrontar e influenciar o ambiente altamente dinâmico de segurança do século XXI".[7]

A sociedade norte-americana não foi alijada do processo de elaboração dessa estratégia. O próprio CNO a incluiu no debate ao determinar a promoção de uma série de seminários chamados "Conversas com a Nação". Entretanto, tal participação não significa que o foco deixe de estar centrado na Marinha dos Estados Unidos.

Há que se considerar também que, nos Estados Unidos, a responsabilidade pelo *Poder Naval*, nos moldes que conhecemos, é compartilhada pela Marinha dos Estados Unidos , o Corpo de Fuzileiros Navais e a Guarda Costeira. No Brasil, as responsabilidades dessas três instituições são, com pequenas exceções, atribuídas a Marinha do Brasil.

Desta forma, ao buscarmos uma visão equilibrada dos entendimentos conceituais, podemos depreender que o problema apresentado é o de se estabelecer uma *Estratégia para a US Navy* que venha a contribuir com a *Estratégia Marítima* dos Estados Unidos. Esta interpretação nos parece ser a mais apropriada, haja vista o recente esforço feito por aquele país na elaboração da *NSMS*, bem como de possibilitar que as ações que nortearão a futura estratégia estejam na esfera de decisão do CNO.

ONDE OCORRERÁ A COOPERAÇÃO?

Outro aspecto relevante é a delimitação da área de estratégica comum entre as partes, onde os interesses dos dois países possam ser confrontados.

Por parte dos Estados Unidos, a primeira indicação é encontrada logo no começo da *National Security Strategy (NSS)*, quando menciona que "faz parte da política dos Estados Unidos buscar e apoiar os movimentos e às instituições democráticas de cada nação e cultura, com o objetivo final de erradicar a tirania em nosso mundo. No mundo de hoje, o caráter fundamental dos regimes importa tanto quanto a distribuição de poder entre eles. O objetivo de nosso governo é ajudar a criar um mundo de Estados democráticos, bem-governados, envolvidos com as necessidades de seus cidadãos e se autoconduzindo responsavelmente no sistema internacional. Esta é a melhor maneira de prover segurança duradoura para o povo Americano".[8] Independente das diversas interpretações sobre tirania e democracia, vemos que, para o atendimento desse objetivo nacional, os Estados Unidos terão que atuar a nível planetário.[9]

A *NSMS*, também no seu início, de forma sintética e incisiva, estabelece a área de atuação do seu poder naval ao expressar que "a proteção e a segurança econômica dos Estados Unidos depende acima de tudo do uso seguro dos oceanos do mundo".[10]

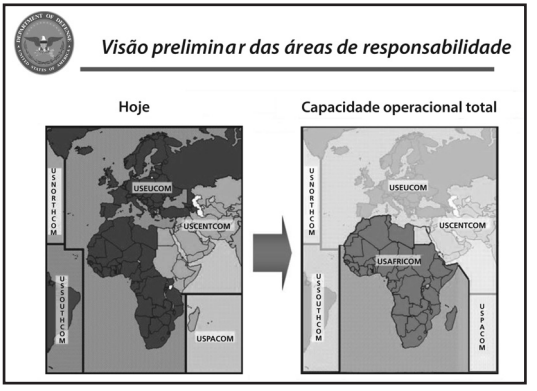
De forma a exercer sua presença militar em âmbito global, os Estados Unidos criaram os Comandos Combatentes Unificados (*Unified Combatant Commands - UCC*), onde oficiais-generais do último posto exercem o comando combinado das forças militares, quer em áreas de responsabilidade geográficas pré-definidas, quer atuando em atividades funcionais específicas em todo o planeta.[11] Participam dos UCC funcionários civis de diversas agências governamentais.

De acordo com o Ato Goldwater-Nichols de 1986, esses Comandos são subordinados ao Presidente da República, via o Secretário de Defesa. Os canais de comando e controle entre eles são conduzidos por intermédio da Junta de Chefes do Estado Maior.[12]

A figura 1 apresenta o Mapa das Áreas de Responsabilidade dos UCC, que esteve em vigor de outubro de 2002 até 06 de fevereiro de 2007, quando o Presidente George W. Bush autorizou a criação do Comando Africano dos Estados Unidos (*US African Command - USAFRICOM*), tendo designado o Contra-almirante Robert Moeller como encarregado da equipe de transição.[13] O USAFRICOM deverá estar totalmente operacional até setembro de 2008. Esse Comando passará a ser responsável por áreas anteriormente designadas a três outros UCC, como apresentado na figura 2.[14]

FIGURA 1

FIGURA 2
Áreas de responsabilidad (borrador)



De nossa parte, a *Política de Defesa Nacional (PDN)*, observa que "o subcontinente da América do Sul é o ambiente regional no qual o Brasil se insere. Buscando aprofundar seus laços de cooperação, o País visualiza um entorno estratégico que extrapola a massa do subcontinente e incluiu a projeção pela fronteira do Atlântico Sul e os países lindeiros da África".[15] Prossegue mencionando que "o planejamento da defesa inclui todas as regiões e, em particular, as áreas vitais onde se encontra maior concentração de poder político e econômico. Complementarmente, prioriza a Amazônia e o Atlântico Sul pela riqueza de recursos e vulnerabilidade de acesso pelas fronteiras terrestre e marítima".[16] Informa que "o Brasil atribui prioridade aos países da América do Sul e da África, em especial aos da África Austral e aos de língua portuguesa, buscando aprofundar seus laços com esses países. A intensificação da cooperação com a Comunidade dos Países de Língua Portuguesa (CPLP), integrada por oito países distribuídos por quatro continentes e unidos pelos denominadores comuns da história, da cultura e da língua, constitui outro fator relevante das nossas relações exteriores."[17] Finalmente, expressa que "em virtude da importância estratégica e da riqueza que abrigam, a Amazônia brasileira e o Atlântico Sul são áreas prioritárias para a Defesa Nacional".[18]

Essa dimensão geoestratégica condicionada pelos aspectos da PDN, anteriormente explicitados, foram traduzidas para o ambiente naval pelo Chefe do Estado-Maior da Armada (CEMA), quando apresentou "as áreas marítimas estratégicas de maior importância para o emprego do Poder Naval brasileiro, em ordem decrescente de prioridade:[19]

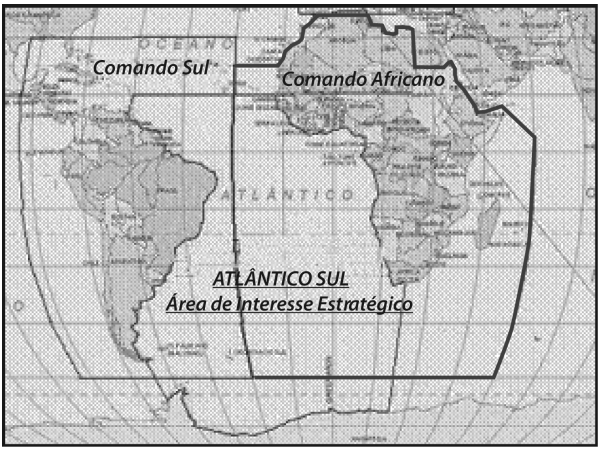
- Área Vital: é a região abrangendo o Mar Territorial, a Zona Contígua, a Zona Econômica Exclusiva (ZEE) e a Plataforma Continental (PC).
- Área Primária: é a região abrangida pelo Atlântico Sul, definido como a parte compreendida entre o paralelo 16°N, a costa oeste da África, a Antártica, leste da América do Sul e leste da Antilhas Menores, excluindo-se, portanto, o Mar do Caribe.
- Área Secundária: abrange o Mar do Caribe e o Pacífico Sul - definido como a área compreendida entre o canal de Beagle, o litoral da América do Sul, o meridiano de 085º W e o paralelo do Canal do Panamá.
- Demais áreas do globo".[20]

Visando consubstanciar o que foi comentado numa apresentação única elaboramos a figura 3, onde estão realçadas as Áreas de Responsabilidade do Comando Sul e do Comando Africano, bem como as Áreas Marítimas Estratégicas Vital e Primária da Marinha do Brasil.[21]

Essa figura nos auxilia a observar dois aspectos importantes. O primeiro é o de demonstrar que os interesses estratégicos da Marinha do Brasil não se limitam àqueles associados ao do Comando Sul dos Estados Unidos, como tradicionalmente vem se insistindo em fazer, mas entendem-se pela área de atuação do futuro USAFRICOM.

O segundo é que, no nível operacional, as ações acordadas deverão ser coordenadas pelos Comandantes do Comando Sul ou do Comando Africano dos Estados Unidos (conforme a área de responsabilidade envolvida) e o Comandante de Operações Navais brasileiro (CON) (considerando que a ele estão subordinados a Esquadra, a Força de Fuzileiros da Esquadra e as Forças Distritais).

FIGURA 3
Áreas de Responsabilidade



EM QUE COOPERAR?

O CNO, Almirante Mike Mullen, vem pessoalmente apregoando a ideia das Parcerias Marítimas Globais - a "Marinha dos mil navios". Essa iniciativa visa ao emprego participativo de todas as marinhas do mundo no combate ao terrorismo e a pirataria nos mares, bem como na promoção da estabilidade econômica e política, como meio de proporcionar para todas as nações marítimas os benefícios da globalização. Nesta visão, a força naval norte-americana de 313 navios, prevista para 2020, seria complementada com as unidades navais das nações amigas e parceiras dos Estados Unidos.

Tanto o conceito da Marinha de mil navios, como a futura "estratégia marítima" estarão condicionadas pelos seguintes princípios:

- Os objetivos estratégicos das forças armadas dos Estados Unidos, constantes da *National Military Strategy*, que são: proteger os Estados Unidos de um ataque direto; assegurar o acesso estratégico e reter a liberdade de ação global; reforçar alianças e parcerias; e estabelecer condições favoráveis de segurança.
- A missão da Marinha dos Estados Unidos que é a de organizar, treinar, manter e equipar forças navais de combate prontas e capazes de: vencer a guerra global contra o terror e qualquer outro conflito armado; deter a agressão de qualquer inimigo; preservar a liberdade dos mares; e promover a paz e a segurança.

Apresentando as ações realizadas em prol da "Marinha dos mil navios" em 2006, o CNO citou os esforços multinacionais contra a pirataria, realizados no leste da África; os treinamentos conduzidos com as marinhas do Golfo da Guiné e da América Latina;[22] a realização de exercícios de busca e salvamento com a Marinha da China nas águas do Havaí, do sul da Califórnia e de Zhanjiang; destacou o emprego do navio hospital MERCY em uma comissão humanitária de cinco meses no sudeste da Ásia, Bangladesh,

Indonésia, Timor Leste e Filipinas; e a evacuação de milhares de cidadãos americanos do Líbano. Mencionou a contribuição realizada mediante o fornecimento de pequenos barcos e de sistemas da identificação automáticos (Automatic Identification System - AIS) às nações do Golfo da Guiné, ampliando o controle do tráfego marítimo naquela região.

Comentou também a ideia da criação de uma Estação Global de Esquadra (Global Fleet Station), um núcleo de apoio a "Marinha dos mil navios" dentro de uma área de interesse regional, estruturada no conceito do "*sea basing*" (baseado no mar). Uma Estação Global de Esquadra é uma base marítima de operações, focada primeiramente nas chamadas operações de "conformação"; na cooperação, no âmbito da segurança, no teatro de operações; e na conscientização marítima global. Segundo o CNO, a Estação Global de Esquadra oferece os meios para aumentar a segurança marítima regional empregando os esforços combinados das forças militares, das agências, dos parceiros multinacionais, assim como das organizações não-governamentais, sem a necessidade de impor sua presença em terra.

Por nossa parte, a visão de futuro da Marinha do Brasil é a de ser "uma Força moderna, equilibrada e balanceada, e deverá dispor de meios navais, aeronavais e de fuzileiros navais compatíveis com a inserção político-estratégica do nosso País no cenário internacional e, em sintonia com os anseios da sociedade brasileira, estará permanentemente pronta para atuar em águas "azuis", "marrons" e interiores, de forma singular ou combinada, de modo a atender aos propósitos estatuídos na sua missão".

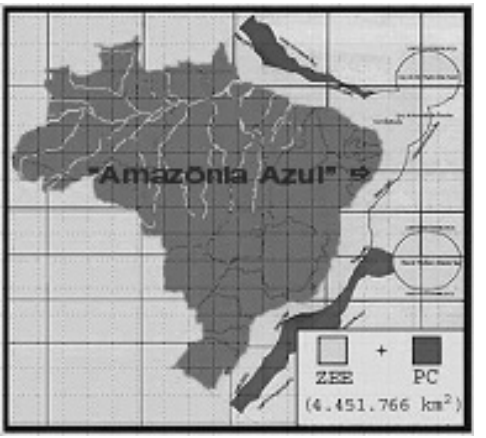
Ao apresentar essa visão da Marinha do Brasil, o CEMA fez questão de elucidar o entendimento de alguns termos apresentados como "moderna" (existência de meios atualizados, com até vinte anos de vida), "equilibrada" (que garanta o emprego simultâneo nas três "águas" - "azuis", "marrons" e interiores) e "balanceada" (capacidade de executar, de forma gradual, as tarefas básicas do poder naval - controlar áreas marítimas, negar o uso do mar ao inimigo, projetar poder sobre terra e contribuir para a dissuasão).[23] Nas águas "azuis", ou nas áreas afastadas da costa, as unidades da Marinha do Brasil serão empregadas nas operações e ações de guerra naval e nas operações de patrulha naval; nas águas "marrons", ou nas áreas litorâneas próximas à costa, bem como nas interiores, nas operações de patrulha naval e nas ações de inspeção naval com o propósito de dar cumprimento às atribuições da Autoridade Marítima.

O CEMA também comentou que o Brasil é um país que não tem ameaça militar nos dias de hoje, o que não garante que não terá no futuro. Deste modo, nosso Poder Naval deve ter capacidade de dissuadir as possíveis ameaças, de impor nossas leis e de defender nossos bens econômicos nas Águas Jurisdicionais Brasileiras (AJB), de garantir a segurança do tráfego marítimo de interesse do Brasil, de projetar poder sobre terra, de participar de operações de paz e de coligações com aliados, e de influenciar as marinhas lindeiras ao Atlântico Sul.

Ademais dessas ações, a Marinha do Brasil participa de forma costumeira em atividades semelhantes as apresentadas pelo CNO e que se inserem no contexto das "Marinha dos mil navios", tais como:

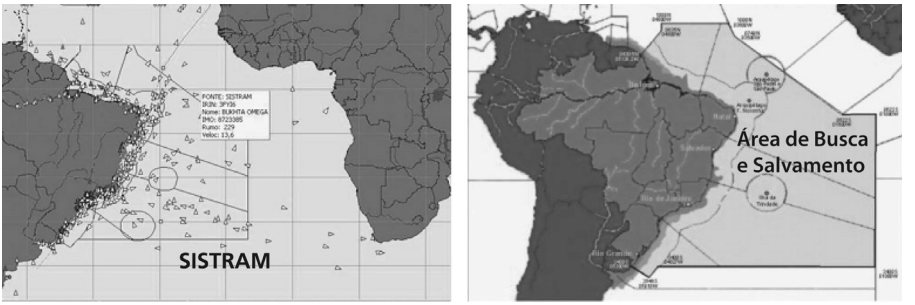
- ações cívico-sociais (ACISO) realizada pelos nossos navios nos rios da Amazônia e da hidrovia Paraná-Paraguai, não só em prol da população brasileira, mas também de nossos vizinhos como Bolívia, Colômbia, Paraguai e Peru;
- patrulha naval conduzida de forma preventiva em nossa "Amazônia Azul" e voltadas a dois setores específicos. O primeiro, atuando de forma autônoma, envolve o comprometimento da soberania nacional, como a passagem não inocente de embarcações e a exploração indevida dos recursos naturais de nossa ZEE. O segundo, cooperando com outras agências governamentais, contribui para a repressão de ilícitos no interior da AJB, como o contrabando, o narcotráfico, a pesca ilegal e o terrorismo;

FIGURA 4



- ações de segurança da navegação, realizando trabalhos hidrográficos (confecção de cartas náuticas, manutenção de faróis e bóias) e priorizando as Inspeções Navais, para a garantia das condições ideais de utilização das embarcações pelos diversos usuários;
- salvaguarda da vida humana no mar, por meio do Serviço de Busca e Salvamento - SALVAMAR, amparado pelo Sistema de Informações sobre o Tráfego Marítimo - SISTRAM, a fim de executar a tarefa de prestar socorro às embarcações sinistradas, que estiverem navegando no interior da área de Busca e Salvamento atribuída ao Brasil; e

FIGURA 5



- priorizando o relacionamento internacional, em diversos níveis, com os países do continente africano, tendo como destaque o Acordo de Cooperação Naval com a Namíbia, por meio do qual a Marinha do Brasil realizou a transferência da ex-Corveta "Purus" para aquele país. Além disso, temos apoiado a formação de oficiais e praças em nossas escolas e centros de instrução, na construção de um navio patrulha e de quatro lanchas patrulha e na execução do programa de delineamento da plataforma continental daquele País, a semelhança do realizado em nossa "Amazônia Azul".

Indiscutivelmente podemos verificar que no campo da cooperação, as áreas de atuação da Marinha do Brasil e a Marinha dos Estados Unidos são bastante convergentes, em especial no que se refere a temática da "Marinha dos mil navios".

ALGUMAS REFLEXÕES SOBRE UMA NOVA ESTRATÉGIA MARÍTIMA PARA OS ESTADOS UNIDOS

Procuramos no desenvolvimento deste trabalho responder a três questionamentos. O primeiro buscou definir o nível em que as propostas de cooperação deveriam ser apresentadas, levando-nos a situá-las na esfera das marinhas.

O segundo procurou delimitar a área onde os interesses comuns entre as duas marinhas se concentram, e com isso definir os interlocutores responsáveis pela implementação dessa cooperação. Tal proceder alertou-nos sobre a importância de considerar os interesses de ambas as partes e a relevância de interações entre o CON e os Comandantes do Comando Sul e Comando Africano dos Estados Unidos.

O terceiro quesito vislumbrou apresentar um espectro temático de possíveis cooperações entre a Marinha do Brasil e a Marinha dos Estados Unidos , que se mostrou ser bastante amplo, mas de propósitos convergentes.

Entretanto, em que pese essas respostas poderem contribuir para a formulação de uma estratégia marítima para os Estados Unidos, elas não são suficientes para a sua elaboração. E isto nos leva a algumas reflexões.

A primeira está ligada ao início deste documento quando citamos que a estratégia é um caminho a ser trilhado. Tal caminho somente poderá ser trilhado por aquele que o construiu. Quaisquer participações externas, mesmo de amigos ou parceiros, não passarão de "contribuições" que poderão ser levadas, ou não, em conta, e se levadas em conta, cada uma delas terá um peso relativo a ser atribuído pelo seu elaborador e ratificada pelo decisor estratégico. Uma estratégia somente agrega valor para aqueles que a conduzirão.

Outro fato que merece reflexão é o da "ação de consulta". O ato de consultar pode ser encarado de duas formas. Uma positiva, vista como busca de cooperação, estreitamento de amizade, medida de confiança mútua. A outra, negativa, enquadra-se numa ação preventiva que visa respaldar uma decisão futura (uma vez que a estratégia ainda não foi elaborada e muito menos aprovada) e que possa a vir a ser questionada por um dos colaboradores. A esse questionamento poderá ser dado como resposta o "mas você foi consultado e teve a sua oportunidade de se expressar sobre isso". Tal postura serviria apenas para reduzir a confiança inicialmente depositada quando do chamamento para a cooperação, enfraquecendo assim o esforço inicial da busca de parcerias, que nos pareceu ser um propósito maior a ser alcançado por essa estratégia.

Como última reflexão, expressamos que o êxito de qualquer estratégia que envolva parceiros internacionais deve estar focado no desejo de compartilhar "inteligência". A superioridade tecnológica possibilita a obtenção de um maior número de dados em um menor espaço de tempo possível. Mas dados não processados não passam de dados. Sua análise à luz de outras informações disponíveis entre as partes, transformando-os em "inteligência", é o que realmente agregará valor. O intercâmbio dos resultados dessa atividade intelectual é o que poderá gerar o diferencial no contexto da "Marinha de mil navios". Mais efetivo será apenas um único navio, no momento certo, no local correto e em condições adequadas para reprimir uma ameaça, do que vários outros vagando a ermo pela imensidão dos oceanos.

NOTAS

1. *National Strategy for Maritime Security* (Washington, D.C.: White House, setembro de 2005) [daqui por diante NSMS], pág. 1.

2. *Política Marítima Nacional* [Brasil] (Presidência da República, 11 de outubro de 1994), pág. viii.

3. Ver Bruce B. Stubbs, "*The Maritime Component: Coast Guard Plays Expanded Role in U.S. Sea Power Equation*" (O componente marítimo: o serviço de guarda costeira desempenha um papel mais amplo na equação do poder marítimo dos Estados Unidos), *Sea Power,* agosto de 2001, disponível em www.navyleague.org/sea_power/aug_01_06.php.

4. Ver Assuntos Públicos do Chefe de Operações Navais, "CNO Calls for New Definition of Sea Power," Navy.mil, 6 de setembro de 2005, www.news.navy.mil/search/display.asp?story_id=19924.

5. Eles são: *National Plan to Achieve Maritime Domain Awareness (Plano Nacional para obter Consciência do Domínio Marítimo)* (outubro de 2005); Plano de Integração da Inteligência Marítima; Plano de Resposta a Ameaças Operacionais Marítimas; *International Outreach and Coordination Strategy (Estratégia de Coordenação e o alcance internacional)* (novembro de 2005); *Maritime Infrastructure Recovery Plan (Plano de Recuperação da Infraestrutura Marítima)* (abril de 2006); *Maritime Transportation System Security Plan (Plano de Segurança do Sistema de Transporte Marítimo)* (outubro de 2005); *Maritime Commerce Security Plan (Plano de Segurança do Comércio Marítimo)* (outubro de 2005); e *Domestic Outreach Plan (Plano de Alcance Doméstico)* (outubro de 2005).

6. As operações de "conformação" (*shaping*) são ações de construção de parcerias com organizações governamentais ou não, de âmbito local, regional ou internacional, realizadas de forma contínua e antecipada ao surgimento de instabilidades, as quais visam impedir ou mitigar um conflito ou uma crise, a fim de criar um ambiente global seguro e favorável aos interesses dos Estados Unidos. Consulte Lt. Col. Matt Lopez, "*Military Support to Shaping Operations JOC*" (apresentação, Conferência combinada conjunta CDE, 9 de janeiro de 2007), disponível em www.dtic.mil/futurejointwarfare/strategic/cdeday1_shaping.ppt.

7. M. G. Mullen, *CNO Guidance for 2007: Focus on Execution* (Washington, D.C.: 2 de fevereiro de 2007), pág. 5.

8. *National Security Strategy of the United States of America (Estratégia de Segurança Nacional dos Estados Unidos da América)* (Washington, D.C.: White House, março de 2006), pág. 1.

9. Definições incluem: tirania, uma forma de governo exercida por uma pessoa que usa o poder para benefício próprio; e democracia, uma forma de governo em que o poder emana do povo. Essas interpretações por si mesmas podem gerar outros entendimentos.

10. NSMS, pág. ii.

11. Incluindo o Comando Espacial, o Comando de Operações Especiais, o Comando Estratégico e o Comando de Transporte dos Estados Unidos.

12. Consulte *Goldwater-Nichols Act of 1986, U.S. Code* 10, seções 151 a 155, disponível em www.au.af.mil/au/awc/awcgate/congress/title_10.htm.

13. Consulte www.cdi.org/issues/usforces/commands_Oct02.html.

14. Consulte "Comando África dos Estados Unidos", *Wikipedia* en.wikipedia.org/wiki/United_States_Africa_Command.

15. *National Defense Policy,* junho de 2005, item 3.1.

16. Ibid., item 4.3.

17. Ibid., item 4.9

18. Ibid., item 6.12.

19. Almirante de Esquadra Kleber Luciano de Assis, "A Marinha do Brasil: Aspectos Estratégicos" (apresentação, Escola Naval de Guerra do Brasil, 5 de março de 2007), disponível em www.egn.mar.mil.br/eventos/ocorridos/2007/aulaInauguralCEMA.zip.

20. Ibid., pág. 18.

10

Uma perspectiva chilena sobre a cooperação para a segurança regional e global e as implicações para a nova estratégia marítima dos Estados Unidos

Prof. Francisca Möller Undurraga, Escola de Guerra Naval do Chile

Capitão-de-Mar-e-Guerra Omar Gutiérrez, Armada do Chile (Reserva)

Vice-almirante Germán Goddard, Armada do Chile (Reserva)

Vice-almirante José Marchant Ortega, Armada do Chile (Reserva)

Sr. Marcelo Palma, Escola de Guerra Naval do Chile

Capitão-de-Mar-e-Guerra Jaime Sepúlveda, Corpo de Fuzileiros Navais do Chile (Reserva)

O propósito deste trabalho é examinar como a Armada do Chile, a partir de uma perspectiva estratégica, vê a cooperação da segurança marítima a nível regional e global e suas implicações para uma estratégia marítima futura dos Estados Unidos. Começaremos examinando o significado da lei internacional em relação à segurança marítima. Ao fazermos isso, analisaremos algumas respostas específicas às ameaças à segurança marítima, desde atores que preferem tomar ações preventivas ao uso da força e, por fim, até o cumprimento irrestrito da lei internacional.

Em seguida, iremos destacar, partindo de uma abordagem geopolítica, a relevância que a segurança marítima adquire nos regimes de segurança regional e global. A nova rede global de intercâmbio e a forma em que foi afetada por "novas ameaças" são também examinadas, chegando à conclusão de que essas ameaças tendem a exceder a capacidade individual dos países de enfrentá-las, necessitando de respostas multilaterais. Alguns pensamentos são apresentados em relação às contribuições cooperativas para a segurança marítima e nossa situação regional em particular, onde, como resultado de muitos acordos, a resposta de vários países foi obtida. Da mesma forma, algumas reflexões são feitas sobre os conceitos da soberania efetiva e amizade duradoura.

Depois, examinaremos os compromissos concretos adquiridos pelo nosso país com relação à segurança regional e global. Iremos rever nossa postura, a qual favorece o uso de múltiplas agendas. Ressaltamos que o Chile promove o multilateralismo e a participação nas operações de paz. Além disso, reiteramos que o Chile não pode abster de contribuir para a estabilidade internacional através dos compromissos vinculados à lei internacional e às operações internacionais.

Examinaremos também a estratégia dos Estados Unidos para a segurança marítima e sua implementação em uma escala global. Essa análise nos leva a concluir que os Estados Unidos acreditam que não conseguirão alcançar sozinhos a meta de sua estratégia, mas devem fazer isso através de uma poderosa coalizão de nações e em conformidade com a lei internacional. Depois, iremos recordar as diretrizes para a participação cooperativa da Armada do Chile com uma nova estratégia marítima dos Estados Unidos. Apresentaremos as bases para a participação do Chile e os esforços daquela nação para cumprir com os requisitos dos acordos internacionais relacionados ao transporte marítimo com os quais se comprometeu. Será também destacada a intenção do Chile de trabalhar coletivamente para enfrentar as ameaças à segurança hemisférica e usar esse tipo de resposta em outras partes do mundo onde seus interesses estejam em jogo.

Por último, na parte de conclusões, indicaremos como a Armada do Chile poderia participar cooperativamente com sua contraparte americana dentro da estrutura de uma nova estratégia marítima dos Estados Unidos.

Lei internacional e segurança marítima

Hoje em dia, a ameaça de guerra diminuiu, mas outros perigos surgiram. Embora não sejam novos, eles afetam em termos gerais o mundo interconectado no qual vivemos. Diante dessas ameaças, há diferentes respostas: alguns países destacam as ações preventivas, mas incentivam o uso da força quando essas falharem; outros promovem as respostas multilaterais; e há alguns outros que agem regionalmente ou de maneira bilateral e, em alguns casos, de maneira unilateral. Ao fazerem isso, alguns respeitam mais a lei internacional do que outros.

Nem todos os atores implementam e cumprem com as regras internacionais da mesma maneira, particularmente alguns países em desenvolvimento que, com muita frequência, não seguem com a devida seriedade as obrigações que adquirem com os tratados. Por essa razão, e apesar dos esforços para harmonizar a legislação entre os vários países e unificar sua aplicação e interpretação, ainda há diferenças em assuntos relevantes, tais como a aplicação do direito do mar, o uso da força e a lei do conflito armado, entre outros.

Considerando o impacto da lei internacional na segurança internacional, acreditamos que, para termos um mundo mais seguro, é indispensável agirmos através da comunidade internacional e de acordo com o Estado de direito. Neste contexto, é interessante salientar o que está expresso no *Princeton Project on Nacional Security,* que se refere a como deve ser a atuação dos Estados Unidos. Em nossa opinião, isso deve também ser aplicável aos outros membros da comunidade de nações.[1]

Ainda assim, alguns dos melhores momentos de nossa história são provenientes de quando nos posicionamos de acordo com nossos valores e os defendemos em nome dos outros e de nós mesmos. Reconhecemos aqueles momentos, assim como devemos reconhecer hoje que devemos ter esse posicionamento com outras nações, em vez de acima delas, e que devemos obedecer as leis do jogo se desejamos alcançar metas comuns. E, se realmente acreditamos que nos nossos valores são universais, então não podemos pensar que temos um monopólio nacional de sua interpretação ou implementação.

A busca da liberdade em um estado de direito tanto dentro das nações quanto entre elas é uma grande estratégia para fortalecer a segurança da América... Reconhecendo o equilíbrio complexo que se deve alcançar entre a ordem e a liberdade no âmbito de uma verdadeira democracia liberal significa fazer com que alguns governos participem da aplicação da lei e outros na promoção da liberdade, mas sem sacrificar a ordem.[2]

Por outro lado, concordamos com aqueles que reivindicam que a ordem e a segurança podem ser melhor alcançadas se as organizações internacionais forem adaptadas aos novos tempos, o que torna absolutamente necessária uma reforma integral da Organização das Nações Unidas e outros órgãos internacionais.[3]

É indispensável que todos os atores internacionais sintam que são coparticipantes do novo institucionalismo e que estejam certos de que serão escutados; e que as nações menores e mais carentes percebam que podem contar com o apoio dos países desenvolvidos para lhes ajudar a resolver seus problemas vitais.

No contexto naval e marítimo, Geoffrey Till afirma a necessidade de ter "boa ordem no mar": "Porque o mar é cada vez mais importante, em termos relativos, às economias locais, a desordem no mar somente piora a situação em terra. O êxito do crime transnacional, tais como o contrabando de drogas, aumenta o poder do tipo de pessoas que desafiam os países civilizados e sua capacidade de conectar-se com outros países. Os países que fracassarem por essas razões tendem, além disso, a ser objeto de preocupação pela segurança de outros... A manutenção da boa ordem no mar requer um maior nível de consciência, política efetiva e governança integrada."[4]

Quando nos referimos à ordem no mar, é importante destacar primeiro a significância da Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar (CNUDM) de 1982, cujo preâmbulo reconhece a necessidade de estabelecer "com o devido respeito à soberania de todos os países, uma ordem jurídica para os mares e oceanos". No âmbito da Organização Marítima Internacional (OMI), vários acordos, protocolos, códigos, recomendações e diretrizes sobre a segurança marítima e prevenção de poluição, assim como outros tópicos, foram adotados. Como consequência dos ataques de 11 de Setembro de 2001, muitas medidas de segurança marítima foram enormemente intensificadas — emendas à Convenção Internacional para a Salvaguarda da Vida no Mar (SOLAS) foram aprovadas, assim como o Código Internacional para a Segurança dos Navios e das Instalações Portuárias (ISPS) também foi aprovado — o que deu origem a um conjunto de regulamentações que criam um arranjo internacional destinado a detectar e evitar atos que coloquem em perigo o transporte marítimo.[5]

Em maio de 2006, outro mecanismo de segurança foi adotado para a segurança e proteção marítima: o Sistema de Identificação e Acompanhamento Internacional de Longa Distância (*Long Range Internacional Tracking System*, LRIT), incorporado na Convenção Internacional para a Salvaguarda da Vida Humana no Mar que estabelece disposições multilaterais para compartilhar informações sobre a busca e o resgate no mar.[6]

É certo que existe um marco jurídico relativamente adequado para manter a ordem no mar, através de vários acordos internacionais e regulamentações tanto internacionais quanto nacionais. Porém, como já afirmado antes, o problema é com sua implementação, porque ocasionalmente os países são incapazes ou relutantes em cumprir os acordos.[7] Portanto, é importante estabelecer padrões adequados, realistas, realizáveis e efetivos para o seu cumprimento.

Regimes de segurança regional e global e a segurança marítima

Tendo estabelecido o escopo e o relacionamento da segurança marítima com respeito à lei internacional, é necessário destacar a relevância que ela adquire nos regimes de segurança regional e global, levando em conta as mudanças e tendências que afetam as estratégias de segurança de modelos anteriores.

A expansão do escopo geográfico dos interesses econômicos das nações gerou uma rede intensiva para as trocas de produtos e serviços, tornando os países participantes de um sistema global e, ao mesmo tempo, dependentes deste. Nesse contexto, a segurança internacional — juntamente com os potenciais conflitos de interesses além de suas fronteiras entre potências grandes, médias e pequenas — foi afetada pelo surgimento de novas ameaças. Em alguns casos, essas ameaças são efeitos de uma grave situação socioeconômica dentro de um país ou região que não se beneficia da globalização. Em outros casos, eles são resultados de ações de atores que não são países — tais como corporações, grupos religiosos, organizações terroristas, cartéis de tráfico de drogas e crime organizado — que atacam qualquer país ou sociedade que se opõe aos seus próprios conceitos ideológicos, religiosos ou políticos, ou para alcançar objetivos ilegais para seu benefício material à custa do dano e da destruição de setores importantes da sociedade.[8]

As particularidades dessas ameaças emergentes tendem a exceder as capacidades individuais dos países de neutralizar as vulnerabilidades, riscos e ameaças a seus interesses vitais, resultando na necessidade de respostas coordenadas, cooperativas e multilaterais que devem ser incorporadas em um cenário multidimensional e principalmente transnacional. Esse fato levou à reformulação das teorias tradicionais e à concepção de novos esquemas estratégicos baseados na cooperação internacional ao nível regional e global, conceitualmente chamados de "segurança cooperativa." Essa abordagem permite um enfrentamento preventivo e construtivo diante de novas ameaças à estabilidade global que não faziam anteriormente parte da pauta da segurança internacional, mas que agora são percebidas como riscos e ameaças à segurança que as nações desejam para chegar ao desenvolvimento e proporcionar o bem-estar de suas populações.[9]

Sob o conceito da segurança cooperativa, a comunidade internacional busca alcançar a segurança por meio do consentimento institucionalizado entre os atores internacionais, en vez de utilizar a ameaça ou o uso da força para solucionar disputas. Supõe-se que os objetivos de segurança dos parceiros são comuns e compatíveis, podendo-se estabelecer relações de colaboração fluídicas entre eles. Isso implica que a segurança regional e os sistemas globais dependem da flexibilidade, proporcionando uma capacidade de respostas coordenadas, cooperativas e multilaterais às novas ameaças e às demandas e características mutáveis do mercado mundial. Da mesma forma, esses sistemas devem servir para reduzir, e não aumentar, as lacunas entre os países desenvolvidos e os em desenvolvimento, ao mesmo tempo em que permite o crescimento do compromisso global com o livre comércio. Em suma, os sistemas de segurança devem acomodar as novas tecnologias, as práticas comerciais em transformação, os mercados emergentes e outras forças que guiam o curso do livre comércio.

No âmbito regional em particular, as crescentes disparidades no desenvolvimento entre os vários países americanos fazem com que os efeitos da globalização sejam desiguais e impossíveis de produzir uma fórmula relativamente uniforme para suas contribuições à segurança marítima cooperativa.

Os regimes de segurança regional e global devem se responsabilizar pela segurança marítima e que, agora mais do que nunca, demanda ação cooperativa e coordenada dos países e entre países e empreendimentos privados para neutralizar a ameaça de terrorismo, que pode encontrar no ambiente marítimo, condições favoráveis para realizar suas metas: tráfico de armas e materiais perigosos, o uso de armas de destruição em massa, pirataria e ataques armados a embarcações no mar e tráfico de drogas.

Dentro dos parâmetros fornecidos pela lei internacional e pelas instituições que impõem suas regras, o sistema ao nível de segurança global deve operar através dos esforços comuns orientados para a criação do desenvolvimento harmonioso e para a expansão do comércio mundial em um ambiente de cooperação entre os diferentes países favorecidos. No âmbito marítimo, esse propósito é realizado pelas ações de marinhas e pelo compromisso das políticas exteriores de seus respectivos países para manter a paz, a estabilidade e a segurança, não somente nas rotas comerciais, mas também nas áreas geográficas onde seus interesses compartilhados são afetados. O envolvimento de cada país constitui uma contribuição concreta para a segurança marítima internacional e, ao mesmo tempo, a legítima e inevitável retribuição de cada país aos benefícios alcançados através do processo da globalização.

Uma situação similar pode ser vista ao nível regional, onde países geograficamente próximos trabalham, por meio de acordos estabelecidos, em atividades destinadas para manter as condições de paz e segurança no mar e as restauram quando são alteradas. Como um país não pode fazer isso sozinho, é indispensável desenvolver estratégias cooperativas e ações conjuntas entre as marinhas dos países vizinhos para manter e restaurar as condições mencionadas.[10]

Esse cenário levou os atores latino-americanos a dar significativos passos para conseguir uma maior integração no plano econômico comercial e político. O Chile, particularmente, empreendeu várias iniciativas para fortalecer relacionamentos entre as marinhas da região. Essas iniciativas incluem três exercícios navais combinados entre as

esquadras do Chile e da Argentina na zona austral, maiores medidas de confiança mútua, o estudo de projetos conjuntos de grande escala, visitas recíprocas de autoridades navais e participação nas operações de paz. Tudo isso resultou em um ambiente regional mais estável e a proteção de interesses compartilhados.

Além do mais, os países da região estão devolvendo esforços destinados a estabelecer a "soberania efetiva" por meio da presença e do controle de sua área marítima jurisdicional, o que, nos termos norte-americanos, é visto mais como uma obrigação do que um direito.[11] Ao mesmo tempo, aqueles cujas marinhas contam com maiores capacidades contribuem e cooperam permanentemente para a estabilidade marítima, participando de exercícios combinados de grande escala, e desenvolvendo ações de controle marítimo de acessos a oceanos, apoiando a guerra contra o terrorismo e tomando outras medidas que os Estados Unidos definem como parte de uma "amizade duradoura".[12]

Em suma, a segurança marítima, materializada por meio de um sistema de segurança cooperativa, forma uma parte integrante da segurança regional e global. Torna-se imprescindível para neutralizar as novas ameaças no cenário global atual, de modo a permitir que tanto os países desenvolvidos como os em desenvolvimento alcancem os benefícios do comércio internacional.

Compromissos chilenos para os regimes de segurança regional e global

Após examinar os regimes de segurança regional e global do ponto de vista geopolítico, é necessário mencionar os compromissos concretos de nosso país a esse respeito. De acordo com o antigo ministro chileno de relações exteriores, José Miguel Insulza, "nesta nova e complexa realidade internacional, os interesses de diferentes nações foram diversificados, dando lugar a agendas múltiplas que requerem mecanismos que garantissem relações mais cooperativas e solidárias". Ele acrescenta: "Não se trata somente de evitar os conflitos e as tensões bélicas, mas também de encarar novos riscos originados das instabilidades políticas, econômicas e sociais". Ele conclui: "Com esse propósito, buscou-se aumentar a cooperação internacional diante de questões como a promoção da democracia e dos direitos humanos, o fortalecimento da paz, a cooperação para o desenvolvimento econômico e social, o fomento da igualdade entre os países e indivíduos, a preservação dos recursos naturais e a proteção do meio ambiente, a regulamentação dos espaços comuns, a liberalização do comércio mundial e a luta contra o narcotráfico e o terrorismo."[13]

Considerando esses desafios e sem mudar os objetivos essenciais do Chile de proteção de sua integridade territorial e interesses nacionais, a política externa chilena aumentou o escopo de sua ação internacional. O Chile fez uma contribuição moderada, mas sustentada, para a segurança internacional, participando seletivamente das iniciativas multilaterais orientadas para a manutenção da paz, apoiando e promovendo a criação de normas e regimes que facilitam a prevenção e o manejo coletivo de problemas que afetam diretamente a estabilidade ao nível regional e global.

Ao nível global

O governo do Chile reiterou sua disposição para participar ativamente, na medida de suas possibilidades, no fortalecimento das Nações Unidas e seus vários órgãos, especialmente na área de segurança.[14] No programa de 2006-2010 do governo chileno, a presidente Michelle Bachelet declarou: "O tamanho relativo do Chile condiciona sua política internacional. Por essa razão, promoveremos o multilateralismo, o respeito pela lei internacional, a solução pacífica de conflitos, a intangibilidade dos tratados e a promoção do Direito Internacional Humanitário".[15] A presidente continuou afirmando que "o multilateralismo é um compromisso estratégico da política externa do Chile ao nível subregional (MERCOSUL [o Mercado Comum do Cone Sul]), ao nível regional (Grupo do Rio, OEA [a Organização dos Estados Americanos]), e especialmente ao nível global (ONU, OMC [Organização Mundial do Comércio])."

Exemplos importantes de tal compromisso são plena adesão ao Tratado de Tlatelolco; o destacamento permanente das Forças de Paz no Camboja; a participação do Chile no Conselho de Segurança das Nações Unidas no período de 1996 a 1997; uma diretiva governamental que regula as condições sobre as quais o Chile contribui para as operações de paz; a organização da primeira conferência para promover medidas de confiança mútua realizada em Santiago em 1995; o compromisso com a convenção que proíbe armas químicas e bacteriológicas; a adesão ao Tratado de Não Proliferação Nuclear; um acordo recente que proíbe testes nucleares, e a ratificação do Tratado de Ottawa.

No âmbito das operações de paz, dentro das estruturas regionais e das Nações Unidas, o Chile possui uma longa trajetória de participação nos mecanismos multilaterais para manter a segurança e a paz internacionais.

Ao nível regional

Quanto às pautas de defesa e segurança, há uma grande diferença entre a região dos Andes e o Cone Sul. Enquanto muitos governos andinos consideram suas forças armadas responsáveis pelo combate ao tráfico de drogas, no Cone Sul os governos insistem que os militares sejam mantidos longe da tarefa, por ser responsabilidade das forças policiais locais.

Porém, em relação ao tráfico de drogas, os atores da América Latina tiveram a vontade política e a habilidade para desenvolver maior cooperação quando estabelecido um critério comum. Os acordos deram origem ao mecanismo multilateral de avaliação e uma ampla pauta de cooperação através da Comissão Interamericana para o Controle do Abuso de Drogas. Recentemente, o terrorismo foi também reconhecido como uma nova ameaça comum.

Em última análise, a região apresenta uma situação de segurança mutável e dinâmica, mas, no geral, também exibe um alto grau de cooperação. Alguns passos foram tomados para reduzir o nível de conflito entre os países e remover a ameaça das armas de destruição em massa. Assim, as medidas de segurança cooperativa foram desenvolvidas, permitindo transparecer e estabilizar as relações no âmbito da defesa, tais como:

medidas de desenvolvimento da confiança mútua, a publicação de livros de defesa, o desenvolvimento de metodologias de comparação de gastos de defesa entre a Argentina e o Chile, entre o Peru e o Chile, e entre o Peru e o Equador.

Ao nível institucional

Dando seguimento às políticas governamentais, a Armada do Chile embasa sua ação internacional em dois pilares: a dissuasão e a cooperação. Ambos os conceitos são importantes na manutenção da paz e da estabilidade em um mundo globalizado, contribuindo assim para o desenvolvimento de nosso país. De acordo com o ex-chefe do Estado maior da Armada do Chile, Almirante Miguel A. Vergara: "Nenhum país é suficientemente grande para agir sozinho e nenhum é tão pequeno para não contribuir com nada". No âmbito marítimo internacional, o Almirante Vergara adicionou: "Os compromissos internacionais do Chile e de sua marinha não estão limitados ao espaço geográfico, porque no âmbito dos interesses marítimos, os limites não existem".[16] Ele conclui que "a segurança em si é um componente indispensável do desenvolvimento econômico e social, o Chile não poderia se abster de contribuir para o alcance da paz e da estabilidade nas relações internacionais. Isso implica em estar disposto a participar, na medida de nossas capacidades e recursos, de Operações Internacionais, seja de manobra de crise, de paz, ou de apoio humanitário."

Em um mundo de interdependência crescente e irrevogável, a busca da segurança comum ou da segurança cooperativa é um dos principais recursos de qualquer estratégia destinada à prevenção e resolução de conflitos. Sem dúvida, a lei internacional é o elemento central do sistema interdependente.

Os Estados Unidos e a segurança marítima

O presente documento tenta oferecer algumas reflexões sobre o modo como a Armada do Chile cooperaria com sua contraparte estadunidense na implementação internacional de uma estratégia internacional para a segurança marítima. Portanto, é necessário examinar o modo como esse grande país entende e implementa sua estratégia.

A *Estratégia Nacional para Segurança Marítima,* publicada em setembro de 2005, alega que a segurança econômica e geral dos Estados Unidos depende do uso seguro dos oceanos do mundo.[17] Superar as ameaças à segurança marítima exige o entendimento comum, o esforço conjunto, e ação em uma escala global. A segurança marítima é necessária para assegurar a liberdade dos mares, facilitar a livre navegação e comércio, melhorar a prosperidade e a liberdade mundiais, e proteger os recursos marinhos.

Por outro lado, as nações possuem um interesse comum de alcançar dois objetivos complementares: facilitar o comércio marítimo que dá apoio à segurança econômica e proteger-se contra atos hostis, terroristas, criminais e perigosos realizados no âmbito marítimo. Devido ao fato de que todas as nações se beneficiam da segurança coletiva, todas elas devem compartilhar a responsabilidade de manutenção da segurança marítima contra as ameaças que surgem neste domínio.

As ameaças identificadas são: o apoio estatal às atividades terroristas e ilícitas, terrorismo, pirataria e crime transnacional, destruição ambiental e imigração ilegal. Portanto, a estratégia marítima dos Estados Unidos considera quatro objetivos que devem orientar as atividades nacionais relacionadas à segurança marítima: "evitar ataques terroristas e criminais ou atos hostis", "proteger os centros populosos relacionados a atividades marítimas e infraestruturas críticas", "minimizar danos e acelerar a recuperação" e "salvaguardar o oceano e seus recursos".

Os Estados Unidos reconhecem que, devido à extensa conectividade global entre empresas e governos, suas políticas de segurança marítima afetam outras nações e que também, os incidentes locais e regionais significativos terão efeitos globais. O êxito da proteção do domínio marítimo não será alcançado com os Estados Unidos agindo sozinhos, mas através de uma poderosa coalizão de nações que mantêm uma frente forte e unida.

A segurança do domínio marítimo só pode ser alcançada com a utilização simultânea de todos os instrumentos do poder nacional, em conjunto com outras nações, de maneira altamente coordenada e segundo a lei internacional. Nesse contexto, as seguintes ações estratégicas devem ser consideradas:

- Aumentar a cooperação internacional para garantir ações lícitas e oportunas contra as ameaças marítimas.
- Maximizar o conhecimento situacional do domínio marítimo para apoiar uma efetiva tomada de decisão.
- Introduzir a segurança nas práticas comerciais para reduzir vulnerabilidades e facilitar o comércio.
- Implantar uma segurança de forma estratificada para unificar as medidas de segurança públicas e privadas.
- Assegurar a continuidade do sistema de transporte marítimo para manter o comércio vital e a prontidão da defesa.

Por fim, os Estados Unidos concluíram que, devido aos desafios que permanecem, os adversários que confrontam e o ambiente em que operam, o país está compelido a fortalecer seus vínculos com aliados e amigos, e buscar novas parcerias com outros. Tal colaboração é fundamental para a estabilidade e o crescimento econômico mundial e é vital para os interesses dos Estados Unidos. Somente através de tal abordagem integrada entre todos os parceiros marítimos — governamentais e não governamentais, públicos e privados — que os Estados Unidos poderá aumentar a segurança no domínio marítimo.

Participação do Chile em um esquema cooperativo de segurança marítima

Por fim, devemos pensar realisticamente sobre a participação cooperativa da Armada do Chile segundo as diretrizes estabelecidas em uma nova estratégia marítima internacional dos Estados Unidos. Devido a um consenso de que a segurança dos países depende da segurança global, o princípio da cooperação internacional como base para o desenvolvimento e estabilidade das nações é cada vez mais aceito, fortalecido e promovido. Com relação a isso, a cooperação naval existe entre os países quando certas

condições políticas, econômicas e militares são compartilhadas por todos.[18] Neste sentido, e partindo do fato de que nosso país é um país oceânico, o exercício da soberania e o controle de sua área marítima se tornam elementos fundamentais para seu desenvolvimento geral.

A segurança e a estabilidade do Chile são alcançadas através de uma estrutura legal internacional. Nesse sentido, e tendo em mente a estrutura legal internacional, assim como as ideias dos almirantes John Morgan e Charles Martoglio referentes à "Marinha de mil navios", o Chile compartilha a necessidade de cooperar na segurança, vigilância e proteção dos mares mundiais.[19] Esse compromisso para a proteção dos mares é refletido na sua participação, através de nossa marinha, em uma série de exercícios multinacionais tentando proteger as zonas marítimas específicas que têm particular importância para nosso país e para a comunidade internacional.

Merece atenção especial a Operação PANAMAX, que desde a sua criação em 2003 tem reunido a Armada do Chile e Marinha dos Estados Unidos, e mais recentemente de outros países, juntamente com a guarda costeira do Panamá, para um único fim: proteger o Canal do Panamá, assim como proteger o trânsito livre em suas águas adjacentes. O Chile é altamente dependente, para seu crescimento e prosperidade, de um Canal do Panamá seguro e eficiente. A carga marítima que é transportada para as costas do Atlântico por essa via faz com que o Chile ocupe o quarto lugar entre os usuários do canal, depois dos Estados Unidos, Japão e China. Isso motiva nossa permanente preocupação pela sua segurança e as outras áreas de confluência associadas a ela, tanto no Pacífico como no Caribe.

Portanto, a cooperação internacional é primordial para a proteção e defesa de nossos interesses e, do mesmo modo, é imperativo para o Chile atuar em conjunto com outros países. Isso nos leva a considerar como elemento chave de nossa Estratégia Marítima e Naval incrementar nossas capacidades de interoperabilidade com outras marinhas e o desenvolvimento de capacidades estratégicas de acordo com o tipo de participação internacional a que aspiramos. É neste sentido que chamamos nossa estratégia de "Estratégia de Três Vetores", a qual se orienta no sentido de estabelecer o controle do mar em três condições ou situações diferentes.

Essa estratégia visa a participação internacional e a cooperação, dado as limitações de nosso poder nacional, que não pode por si só assegurar tanto os nossos interesses nacionais como os comunitários. No contexto da segurança marítima internacional, a Armada do Chile acredita que, em benefício dos mais altos interesses nacionais, ela deve participar não somente da promoção e conservação da segurança global, hemisférica e regional, mas também da identificação de oportunidades para a cooperação de forma a consolidar essa segurança. Essa mesma percepção é o motivo central que leva os Almirantes Morgan e Martoglio a pensar em uma Marinha de mil navios, sob o princípio de "pensar globalmente e atuar localmente".

Em outras palavras, precisamos que os amigos e aliados marítimos com os quais, compartilhando interesses similares, possamos agir em conjunto para criar, manter ou restabelecer as condições de paz, segurança e ordem nos mares que nosso próprio interesse nacional requer. Ou seja, para que o Chile concretize e realize seus objetivos nacionais, deve ter uma participação internacional ativa e uma vontade tanto de

cooperação como de aceitar tal cooperação por parte de outros países que compartilham seus interesses. Partindo do disposto acima, podemos deduzir várias premissas, dentre as quais gostaríamos de destacar:

- A estabilidade, a prosperidade e o progresso de nossos vizinhos são elementos bons para nós.
- Os países e grupos que ameaçam a liberdade de movimento, particularmente no âmbito marítimo, e introduzem a insegurança no sistema internacional (por exemplo, o terrorismo) nos causam danos e, por conseguinte, são nossos adversários.
- Os países que pretendem aplicar medidas discricionárias ou unilaterais para solucionar disputas políticas, comerciais, financeiras ou outras contrariam nossos interesses. Sentimo-nos comprometidos com as Nações Unidas, por isso apoiamos suas ações e trabalhamos para reforçar essa organização em tudo que é relacionado à paz, à segurança e à ordem internacional.
- Nosso interesse no livre comércio é compartilhado com a comunidade internacional.

É no contexto desta estratégia onde se situa o desenvolvimento de nossas forças, dentro dos limites de nossos recursos disponíveis. Porém, tendo em mente que compartilhamos a mesma concepção de cooperação, a Armada do Chile e o Comando Sul dos Estados Unidos acreditam ser necessário desenvolver mais o Comitê Operacional Naval, assim como outras organizações, tais como a Esquadra do Pacífico.[20]

Isso se soma aos esforços do Chile em cumprir as normas que emanam dos acordos internacionais que protegem o transporte marítimo, principalmente toda a implementação do Código ISPS, o sistema de última geração em serviço associado ao Serviço de Tráfego Marítimo (*Vessel Traffic Service*) e sistemas de identificação automática, e a adoção do novo sistema de controle de transporte marítimo (*Naval Cooperation and Guidance Shipping*, ou NCAGS).

Tendo mencionado o que o Chile, e em particular sua marinha, estão agora realizando e que poderá ser útil no futuro para cooperar com a nova estratégia marítima dos Estados Unidos, iremos examinar novas idéias que contribuirão para implementar efetivamente essa estratégia.

O Chile assumiu numerosos compromissos internacionais em sua área jurisdicional, tais como a função de coordenador do Pacífico Sul Oriental da Organização Hidrográfica Internacional, o controle naval do tráfego marítimo, alerta de tsunami, e a responsabilidade pela busca e salvamento dentro de uma zona ainda maior que nosso *Mar Presencial*. Para cooperar melhor com a nova estratégia marítima dos Estados Unidos, nosso país deveria aumentar seus meios para essas atividades; de sua parte, os Estados Unidos devem prover as informações necessárias sem restrições, sabendo que nosso país agirá reciprocamente.

Ao mesmo tempo, a melhor cooperação com a nova estratégia marítima dos Estados Unidos seria possível se intensificássemos o controle em nossos espaços marítimos, exercendo-o em importantes passagens oceânicas, como o Estreito de Magalhães, o Estreito de Beagle, a Passagem de Drake, e nosso *Mar Presencial*, evitando que qualquer atividade ilegal seja realizada no alto mar adjacente às nossas costas. Além disso, o Chile

poderia exercer a autoridade mais rigorosa apoiada pelas leis internacionais e nacionais como um estado de bandeira, país costeiro, e país de autoridade portuária. Portanto, à luz da nova estratégia marítima dos Estados Unidos, é evidente que nosso país estaria disposto a cooperar, na medida de suas capacidades, em tudo que for compatível com o interesse nacional, com motivações humanitárias e com a ordem jurídica internacional. Devemos pensar construtivamente sobre como traduzir essas políticas em compromissos e restrições feitas em comum acordo, que possibilitem alcançar os objetivos estratégicos de ambos os países.

As oportunidades para que o Chile atue coordenadamente com os Estados Unidos emanarão essencialmente dos compromissos cooperativos sob os mandatos das Nações Unidas e a vontade política nacional. A ação da Armada do Chile dentro de seu próprio território jurisdicional e seu *Mar Presencial*, em apoio a uma nova estratégia marítima dos Estados Unidos, estaria sempre amparada pelo direito internacional. Além disso, devemos considerar nossa capacidade para coordenar a ação de múltiplas agências nacionais e internacionais voltadas para enfrentar as "novas ameaças".

A interoperabilidade será uma condição indispensável para alcançar a cooperação efetiva em apoio à nova estratégia marítima dos Estados Unidos. Será responsabilidade de ambas as partes entender a outra, construir a confiança, desenvolver procedimentos comuns, treinar os meios e compartilhar informações em tempo real para conseguir complementar os esforços mútuos na busca dos interesses comuns.

Conclusões

As mudanças que afetam o âmbito marítimo e naval e criam a necessidade de manter a boa ordem no mar, deve ser preocupação de todos. Nosso país, por meio de suas políticas estatais, acredita que, para ter um mundo mais seguro, é indispensável agir através da comunidade internacional e sob os preceitos legais. A Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar (CNUDM) e as regulamentações aprovadas pelas organizações internacionais, tais como a Organização Marítima Internacional, constituem os instrumentos adequados para esse propósito.

As ameaças emergentes tendem a se sobrepor às capacidades individuais de cada país de enfrentá-las, o que gera uma necessidade de responder de maneira coordenada, cooperativa e multilateral. Ao nível regional, por meio de acordos entre os países vizinhos, é possível compartilhar a árdua tarefa que significa manter as condições paz e segurança no mar.

A região interamericana apresenta uma situação de segurança mutável e dinâmica, mas também um alto grau de cooperação, formando um novo fenômeno: o surgimento de uma pauta de cooperação entre a maioria dos países da região. O multilateralismo é um pilar da política externa do Chile. A Armada do Chile está disposta a participar, de acordo com suas capacidades e recursos, das operações internacionais, sejam de manobra de crise, de paz, ou de ajuda humanitária. Para nosso país, os compromissos internacionais assumidos devem estar vinculados à lei internacional.

Os Estados Unidos, por outro lado, declaram que a segurança no domínio marítimo somente pode ser obtida pelo emprego simultâneo de todos os instrumentos de seu poder nacional, em conjunto com outras nações-estados e sob a lei internacional. Da mesma forma, o país reconhece um interesse comum com outras nações na obtenção da segurança econômica e na proteção contra atos hostis realizados no mar. Os Estados Unidos acreditam que todas as nações que se beneficiam devem ser coletivamente responsáveis pela manutenção da segurança marítima. Afirmam, igualmente, que somente por meio de uma abordagem integrada entre os parceiros marítimos —governamentais e não governamentais, públicos e privados — será possível aumentar a segurança no domínio marítimo.

Para o Chile, o exercício da soberania e o controle de seu território marítimo são essenciais para o desenvolvimento geral. Nosso país requer a paz e a estabilidade com seus vizinhos, dentro da região, e nas áreas críticas onde seu comércio é desenvolvido. Além disso, é obrigado a buscar a cooperação internacional para chegar a uma melhor defesa e proteção de seus espaços marítimos vitais. A segurança e a estabilidade que o Chile precisa são realizadas por meio de uma estrutura jurídica internacional que as assegura. O Chile compartilha e está comprometido em cooperar na segurança, vigilância e proteção dos mares do mundo, especialmente nas áreas de alta confluência. A cooperação é crucial para a defesa de nossos interesses, assim como a capacidade de interagir com outras marinhas.

A Armada do Chile compartilha com a Marinha dos Estados Unidos de um conceito similar de cooperação e do dever de cumprir com as normas que emanam dos acordos internacionais aos quais seus países aderem. Portanto, está disposta, sob a Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar e regulamentações aprovadas por organizações internacionais, a cooperar ao nível regional e global para alcançar a adequada segurança marítima dentro da estrutura conceitual que a nova estratégia marítima dos Estados Unidos estabelece.

NOTAS

1. John Ikenberry e Anne-Marie Slaughter, *Forging a World of Liberty under Law: U.S. National Security in the 21st Century,* Princeton Project Papers (Princeton, N.J.: Woodrow Wilson School of Public and Internacional Affairs, Princeton University, 2006), pág. 59, disponível em www.wws/princeton/edu.

2. Ibid.

3. Nações Unidas, *A More Secure World: Our Shared Responsibility; Report of the HighLevel Panel on Threats, Challenges e Changes* (Nova York: Nações Unidas, 2004), disponível em www.un.org.

4. Geoffrey Till, *Seapower: A Guide for the Twenty-first Century* (Portland, Ore.: Frank Cass, 2004), pág. 333.

5. Código Internacional para a Segurança dos Navios e das Instalações Portuárias, adotado pela Organização Marítima Internacional, 2002, junto com as novas provisões da Convenção Internacional para a Salvaguarda da Vida no Mar, 1974, dirigidas a aumentar a proteção do setor de transporte marítimo.

6. "*Long Range Identification and Tracking*", Organização Marítima Internacional, www.imo.org/Safety/mainframe.asp?topic_id=905.

7. Geoffrey Till: "Com frequência, os problemas de cumprimento são atribuíveis aos graus de fracasso estatal e a dificuldades de governança em terra... Muitas vezes, os piores adversários não são países concorrentes, mas sim atores de países de outro tipo, determinados a extrair os benefícios do mar sem ter ninguém mais em consideração. Mesmo no caso dos países efetivos, os diferentes usos do mar se superpõem e muitas vezes se competem e necessitam de supervisão". *Seapower,* págs. 340 e 341.

8. Miguel Vergara Villalobos, "Acepción ampliada de la interoperatividad," *Revista de Marina* (Chile), 2003, nº 1, págs. 7 a 13.

9. David Hardy, "La seguridad cooperativa, un modelo de seguridad estratégica en evolución," *Revista de Marina* (Chile), 2003, nº 5, pág. 532.

10. Ver Francisca Möller, "La gobernabilidad: El desafío de América Latina", *Cuadernos de Difusión* (Academia de Guerra Naval, Chile) 5, nº 11.

11. Fernando Thauby, "La armada en la seguridad naval y marítima," *Revista de Marina* (Chile), 2003, nº 5, pág. 435.

12. Ibid.

13. José Miguel Insulza, ex-ministro de relações exteriores do Chile, apresentação (II Jornada Internacional de Defensa e Segurança Regional no Cone Sul, novembro de 1997).

14. Ver a intervenção de Jaime Ravinet, ex-ministro de defesa do Chile, "Global and Regional Security as an Opportunity for Latin America" (ensaio, "Strategic Opportunities: Charting New Approaches to Defense and Security Challenges in the Western Hemisphere," Miami, Fla., 11 de março de 2005), disponível em www.gobernabilidad.cl.

15. Michelle Bachelet, *Programa de Gobierno 2006–2010* (Santiago, Chile: novembro de 2005), pág. 98.

16. Almirante Miguel A. Vergara, "Desarrollo y poder naval chileno en un mundo globalizado" (ensaio, Seminário Inaugural Mês do Mar 2003, Base Naval de Talcahuano, Chile, maio de 2003), disponível em www.armada.cl/site/noticias/pags/20030430104747.

17. Ver *National Strategy for Maritime Security* (Washington, D.C.: White House, setembro de 2005), pág. 1, disponível em www.whitehouse.gov/homeland/maritime-security.html, revisado em março de 2007.

18. Poderia ser acrescentado que a primeira tentativa de alcançar a cooperação em assuntos de segurança naval foi realizada no início do século XIX, quando o terceito presidente dos Estados Unidos, Thomas Jefferson (serviu 1801–1809), enviou uma esquadra naval ao Mediterrâneo para restringir a pirataria dos países da Barbária (Marrocos, Argélia, Tunísia e Trípoli), que ameaçaram o comércio entre os Estados Unidos e a Europa. Porém, essa idéia não floresceu, principalmente por causa da guerra entre a Inglaterra e a França Napoleônica e devido às diferentes percepções europeias e americanas sobre aquela ameaça.

19. Em Vice-almirante John G. Morgan, Jr., e Contra-almirante Charles W. Martoglio, "The 1,000 Ship Navy: Global Maritime Network," U.S. Naval Institute *Proceedings* (novembro de 2005), págs. 14 a 17.

20. Nos assuntos relacionados, por exemplo, o apoio de um petroleiro e aeronaves de vigilância (P-3 Orion) que permite um aumento nas capacidades operacionais e de vigilância no Pacífico.

COOPERAÇÃO ATRAVÉS DE PARCERIAS MARÍTIMAS REGIONAIS

Primeira parte

Ensaios das Américas

11

Uma estratégia marítima regional contra novas ameaças

Capitão-de-Mar-e-Guerra Federico Rechkemmer Prieto, Marinha de Guerra do Peru

Capitão-de-Mar-e-Guerra Ricardo Menéndez Calle, Marinha de Guerra do Peru

Capitão-de-Mar-e-Guerra Ricardo Pilco Pérez, Marinha de Guerra do Peru

Em um contexto de crescente globalização, os aspectos internos e externos de segurança estão indissoluvelmente vinculados. Os fluxos de capital, o desenvolvimento de novas tecnologias e o progresso da democracia proporcionaram prosperidade e liberdade para muitas pessoas, mas outros percebem a globalização como elemento de frustração e injustiça.

Os estados do hemisfério americano têm que confrontar ameaças tradicionais e as de natureza diversa e o alcance multidimensional que têm crescido em importância nos anos recentes. Uma vez que essas ameaças compreendem aspectos políticos, econômicos, sociais, de saúde e ambientais, temos que enfrentá-las em todos esses campos.

Nesse contexto, algumas destas novas ameaças se converteram em organizações formadas por redes com diferentes raízes e propósitos. Esta problemática trará como consequência a necessidade de contar com os recursos tecnológicos para controlar as atividades no mar, uma área que já é usada por ditas ameaças para conduzir suas ações em nome da desigualdade ou religião, ou pelo afã de conduzir atividades criminais contra a humanidade.

Comparativamente com outras regiões, a história recente da América e do Caribe evidencia uma proporção menor de conflitos armados interestatais que outras partes do mundo, sendo considerada uma das regiões mais estáveis.

Por outro lado, a região vivenciou vários conflitos internos que derivaram em confrontos armados de caráter doméstico causados, entre outras razões, pela ausência ou debilidade de mecanismos institucionais estabelecidos para prevenção ou resolução dos mesmos, tanto no marco de sistemas autoritários como democráticos. Diferente dos

conflitos interestatais, que tendem a promover a unidade nacional e fortalecer a coesão social, os de natureza doméstica geram e se apóiam em uma maior divisão da cidadania.

As mudanças ocorridas no sistema internacional a partir dos anos 80 introduziram um novo conjunto de fatores que incidem em um potencial incremento de conflitos armados, associados ao enfraquecimento do estado e das instituições, o surgimento de novos atores em nível transnacional e local, e o surgimento de novas ameaças, predominantemente de caráter transnacional.

Em um mundo de novas ameaças, mercados e meios de comunicação globais, nossa segurança e prosperidade dependem cada vez mais da existência de um sistema de segurança hemisférico eficaz. Neste sentido, estabelecer uma estratégia marítima regional que identifique as novas ameaças e defina os objetivos estratégicos das Américas permitirá lograr um novo sistema cooperativo de segurança regional preventivo, dissuasivo e eficaz que contribui para alcançar as condições da paz duradoura, estabilidade e desenvolvimento sustentável na região.

Desenvolvimento de uma estratégia marítima regional

A estratégia marítima regional deverá ser um mecanismo de gestão dos estados americanos para levar a cabo operações navais combinadas multinacionais no marco da cooperação regional de segurança, destinadas a fazer frente às novas ameaças.

Com o propósito de obter um equilíbrio entre a grande quantidade de variáveis que nos permitem visualizar uma estratégia marítima regional com uma visão de longo prazo que se adapte ao entorno atual e ao futuro previsível, esboçaremos as linhas gerais para o desenvolvimento estratégico, tomando como referência o modelo proposto pelo professor Henry C. Bartlett.[1]

O cenário previsto no médio prazo

A menos que ocorra alguma mudança dramática, não surgirão conflitos armados interestatais na região, enquanto que ocorrerá o inverso com conflitos e tensões internas (vinculados ao crime transnacional, migrações, degradação do meio ambiente, narcotráfico, movimentos étnicos transfronteiriços radicais e terrorismo internacional) que possam transcender as fronteiras nacionais. Embora esse último tipo de conflito não necessariamente envolve confrontos armados, pode gerá-los. A isto contribui a proliferação de armas de todos os tipos na região e a crescente presença do crime transnacional, especialmente o narcotráfico.

Consequentemente, embora as possibilidades de conflitos entre estados tenham diminuído, o caráter da expansão transfronteiriça das novas ameaças traz desafios singulares para mais de um estado. Isso é particularmente perigoso pois os geradores desse tipo de ameaça são atores ou agentes que não representam os governos ou estados.

Os ataques de 11 de setembro de 2001 contra os Estados Unidos marcaram uma nova agenda internacional em assuntos de segurança. O eixo da nova agenda está centrado na luta frontal contra o terrorismo global, assim como contra as redes e estados que podem

sustentá-lo, apoiá-lo ou dar lugar ao seu desenvolvimento. Não obstante, a percepção de proximidade e/ou de iminência desta ameaça varia radicalmente em diferentes regiões do mundo.

Para muitos países americanos o terrorismo é também percebido como uma grave ameaça, assim como o narcotráfico, mas esse terrorismo se identifica muitas vezes com movimentos locais. Em um segundo nível estão a pobreza e as carências sociais, o tráfico de armas, os problemas ambientais e os desastres naturais. Em um terceiro nível, está o crime organizado, embora esse também possa estar relacionado ao tráfico de armas, terrorismo e o narcotráfico.

A globalização, a desregulamentação bancária e os acordos de livre comércio sem dúvida facilitam o desenvolvimento econômico dos povos da região, mas eles também são explorados pelas máfias de narcotraficantes e pelo crime organizado, que em alguns aspectos atuam como grandes empresas multinacionais. Nas suas atuações utilizam amplamente o meio marítimo e é previsível que eles continuem fazendo isso por uma questão de custo-benefício, assim como fazem as grandes corporações em seu comércio legal. Tal situação gera um marco de incerteza ou "névoa", onde a escassa presença dos estados facilita outros tipos de atividades ilegais, como tráfico de armas e terrorismo.

Uma das maiores vulnerabilidades que se vislumbra na região provem da crise de governabilidade que afeta alguns países. Isso, obviamente, dificulta o oferecimento de níveis apropriados de segurança aos cidadãos desses países onde as crises se produzem, gerando uma sensação inversa ante o temor à violência social que pode se manifestar como consequência de reclamações de amplos setores da população, cujas necessidades básicas não são satisfeitas. A má administração dos assuntos públicos (corrupção, abuso do poder, debilidade das instituições e falha no cumprimento das obrigações de prestação de contas) alimenta contradições internas e pode dar origem a conflitos sociais que corroem os estados de dentro para fora, destruindo ou afetando seriamente a sua institucionalidade. O enfraquecimento dos estados é um fenômeno alarmante que mina a governabilidade e contribui para um aumento da instabilidade regional, pois são nesses países onde surgem, com maior facilidade, as novas ameaças.

Marco normativo internacional

As cartas constitutivas das Nações Unidas e da Organização dos Estados Americanos (OEA) induzem os estados membros a terem condutas proativas para manter a paz e a segurança internacional, tomando medidas coletivas eficazes para prevenir e eliminar ameaças à paz e para suprimir atos de agressão ou outras violações da paz.

Em nível hemisférico, os órgãos que operam essa arquitetura de segurança são a Comissão Interamericana contra o Abuso de Drogas (CICAD), o Comitê Interamericano Contra o Terrorismo (CICTE) e a Comisão Interamericana de Redução de Desastres Naturais (CIRDN). Adicionalmente, se conta com a Corte Interamericana de Direitos Humanos e com a Junta Interamericana de Defesa (JID). Da mesma forma, o Tratado Interamericano de Assistência Recíproca (TIAR) estabelece um sistema de segurança hemisférica contra uma possível agressão externa e, junto com o Tratado Americano de Soluções Pacíficas (Pacto de Bogotá) estabelecem mecanismos para evitar conflitos entre os países do continente.[2]

Por outro lado, os diversos acordos e mecanismos bilaterais e sub-regionais em matéria de segurança e defesa, contribuem para fortalecer a estrutura de segurança hemisférica.

Os questionamentos ao TIAR surgidos com a Guerra das Malvinas, assim como a crescente preocupação dos estados americanos com as novas ameaças, levaram a OEA a emitir uma Declaração sobre Segurança nas Américas (28 de outubro de 2003), reafirmando o seu compromisso em revitalizar e fortificar os órgãos, instituições e mecanismos do sistema de segurança hemisférica.

Todos esses tratados e declarações constituem o marco legal no qual se pode construir um melhor sistema de segurança americano, mas a condição fundamental para lográ-lo é que as normas evoluam em consonância com os acontecimentos. Nesse sentido, é imperioso revisar esse marco regulador e adequá-lo às necessidades atuais e futuras de segurança e defesa do continente, construindo assim um verdadeiro sistema cooperativo de segurança regional que permita dar resposta eficaz às novas ameaças à paz e estabilidade continental.[3]

Para um adequado funcionamento de tal sistema se requererá do apoio decisivo dos estados participantes.

Objetivos

Objetivos de segurança regional

- Evitar que a segurança do hemisfério se veja afetada pelas novas ameaças, preocupações e outros desafios de natureza diversa, conjurando-as aos meios políticos, diplomáticos e de defesa mais apropriados.
- Contribuir para o fortalecimento de órgãos, instituições e mecanismos do sistema interamericano, assim como as instâncias sub-regionais.
- Contribuir para a criação de um ambiente de confiança mútua entre os estados membros.
- Contribuir para o fortalecimento da democracia no hemisfério, propiciando a ação cooperativa das distintas organizações nacionais e, em alguns casos, do setor privado e da sociedade civil.

Objetivos de defesa regional

- Estabelecer e operar organizações militares multinacionais que possam intervir de maneira oportuna e contundente ante as novas ameaças.
- Controlar as áreas marítimas e aeroespaciais de interesse comum, estabelecendo eficientes sistemas de inteligência que assegurem o intercâmbio e o acesso de informações oportunas e precisas.
- Estabelecer mecanismos cooperativos para contribuir com o esforço coletivo de defesa, melhorando desse modo a segurança regional.

Estratégia marítima regional

Suposições estratégicas

- As novas ameaças não podem ser resolvidas por negociação.
- A maneira mais efetiva de lutar contra as novas ameaças é a intervenção militar direta, rápida e oportuna.
- A instabilidade política e as limitações de recursos de alguns países representam um perigo para o eficiente funcionamento de um sistema de segurança cooperativo na região.
- As novas ameaças continuarão utilizando extensamente o meio marítimo para o desenvolvimento de suas atividades.
- As operações combinadas multinacionais ver-se-ão limitadas pelos diferentes graus de aprestamento e treinamento de seus elementos envolvidos, assim como pelas diferenças tecnológicas de seus sistemas.

Estratégia. Para combater eficazmente as novas ameaças no âmbito marítimo, será necessário contar com um modelo de segurança regional ou continental que permita levar a cabo as operações combinadas multinacionais.

Este sistema deverá se basear nos seguintes conceitos:

Ambiente de confiança e compromisso verdadeiro., Isto é indispensável para descobrir novos canais de intercâmbio de informações e apoio mútuo entre as marinhas participantes, permitindo reduzir as diferenças tecnológicas, estabelecer doutrinas operacionais comuns, padronizar procedimentos e compatibilizar os equipamentos de comunicações, assim como desenvolver capacidades de apoio logístico mútuo. Tudo isso facilitará identificar e combater as novas ameaças.

Forças-tarefa combinadas multinacionais: As características das novas ameaças e a dificuldade de identificá-las criam situações de incerteza e crise no âmbito marítimo que requerem uma resposta por meio do emprego oportuno da força. Por essa razão, será necessário ter uma organização de tarefa muito versátil, que assegure uma resposta rápida e efetiva. Tal organização seria formada por forças multinacionais e combinadas, sendo comandada a partir de postos de comando associados, sob a autoridade de um comandante de força-tarefa, de forma permanente ou temporária, e segundo os critérios de disponibilidade que a situação requeira.

Devem ser forças multinacionais com grande capacidade de reação e flexibilidade, capazes de um acionamento rápido, tanto no âmbito nacional, quanto internacional. As forças deste tipo provêem uma resposta inicial e urgente para a segurança coletiva, pois são organizações *standby*, em condições de serem mobilizadas em um curto período de tempo ante determinadas emergências.

Sua alta mobilidade e aprestamento lhes permitem estar na zona de conflito em pouco tempo, podendo ser empregadas pelo tempo necessário para neutralizar a ameaça.

Para que isso possa ser realizado, cada país integrante do sistema deve contribuir com certa quantidade e tipo de unidades para levar a cabo as tarefas e operações necessárias, devendo encontrar-se prontas em seus portos base para serem incorporadas em organizações por tarefa em um tempo relativamente curto. Seriam conformadas organizações por tarefa sub-regional, como descrita mais adiante, e as forças seriam classificadas de acordo com seus graus de disponibilidade.

Essa iniciativa estimulará uma maior cooperação regional no campo da segurança, respaldando um diálogo profissional no qual as autoridades dos vários países possam fazer parte, em estrito cumprimento ao marco jurídico vigente. Isso terá um impacto também ao nível nacional, estimulando a modernização e a padronização das unidades e todos os seus sistemas. Tudo isso, sem dúvida, terá um impacto nas organizações navais nacionais, levando-as a adotar uma estrutura mais ágil e flexível, mantendo um alto nível de treinamento e versatilidade para atuar em diferentes cenários e cumprir as diversas missões.

Especificamente quanto ao nível operacional, se deverá dispor de uma efetiva integração a partir do estabelecimento de um estado-maior combinado multinacional. Isso incentivará uma cultura de defesa comum e permitirá o desenvolvimento de uma doutrina e estratégia aceitas por todos os estados.

Além disso, um esquema como o proposto pondera as capacidades singulares que possui cada marinha e aperfeiçoará as capacidades nacionais ao compatibilizar a logística e a interoperabilidade dos sistemas.

Em um esforço de segurança cooperativa regional, a falta de interoperabilidade entre as marinhas minimizará o peso qualitativo da organização por tarefa multinacional. Para evitar este impacto negativo será necessário reduzir as disparidades tecnológicas, assim como adequar e padronizar doutrinas, técnicas e procedimentos de operação, dando ênfase em lograr um contínuo e elevado nível de treinamento.

Enfrentar novas ameaças pode implicar em situações de crise ou conflito, sendo necessário desenvolver conceitos estratégicos específicos, tais como:

Dissuasão. Mediante demonstração das capacidades reais durante o treinamento sistemático de uma força adequada em estrutura e magnitude.

Contenção. Efetuando operações permanentes de vigilância e patrulha marítima.

Interdição e Cooperação. Efetuando operações de patrulha e vigilância no âmbito marítimo em coordenação com outros setores do estado, assim como implementando planos de interdição marítima em níveis sub-regionais, com a finalidade de alcançar um controle efetivo das áreas de interesse, sempre dentro de um estrito respeito ao marco jurídico nacional e internacional vigente.

Um sistema de segurança regional cooperativo: Considerando a amplitude do conceito e a constelação de atores envolvidos, estimamos que o Sistema de Segurança Cooperativo Regional deva ser organizado em cinco sub-regiões, cada uma assumindo o controle de uma área marítima. Cada sub-região estabelecerá sua própria organização refletindo as

capacidades das marinhas envolvidas, podendo receber o apoio de outras sub-regiões se a situação requer. Uma arquitetura de segurança fundada e desenvolvida desde uma perspectiva sub-regional terá como característica ser flexível, modular, cooperativa e coletiva.

As marinhas com maior disponibilidade de meios poderão atuar em uma ou mais sub-regiões, colaborando na proteção de áreas de interesse comum.

SUB-REGIÕES	PAÍSES
Cone Sul	Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai
Região Andina	Bolívia, Chile, Colômbia, Equador e Peru
América Central e México	América Central e México
Caribe	Nações do Caribe, arredores e Venezuela
América do Norte	Estados Unidos e Canadá

Sub-regiões conforme estabelecidas pelo Centro para Estudos de Defesa Hemisférica (Center for Hemispheric Defense Studies, CHDS).

Tecnologias da informação compatíveis: para tornar possível a integração horizontal das plataformas de inteligência, vigilância e reconhecimento naval (ISR) se deverá empregar tecnologias de informação compatíveis que permitam um adequado e eficiente comando e controle. As características das novas ameaças fazem com que seja necessário reduzir as disparidades tecnológicas para estabelecer mecanismos de intercâmbio de informações oportunas entre as instituições que permitam ter o adequado controle em tempo real das áreas de interesse.

Ferramentas e/ou meios necessários

- *Tratados e Acordos regionais de segurança*
- *Recursos econômicos.* Os estados integrantes do sistema deverão empregar com eficácia seus respectivos recursos orçamentários e os aportes que possam receber da cooperação internacional para que suas respectivas forças navais possam alcançar os níveis desejados de mobilidade e flexibilidade.
- *Recursos humanos e materiais.* Os estados integrantes do sistema destinarão ambos recursos para alcançar os níveis de aprestamento e os padrões de compatibilidade dos equipamentos e sistemas exigidos elo sistema.
- *Tecnologia da informação.* A informação oportuna e exata será a chave do êxito das operações realizadas pelo sistema. Isso demandará não somente um eficiente trabalho de inteligência e adequados níveis de intercâmbio de informação, como também implicará em compatibilizar tecnologicamente os sistemas e equipamentos envolvidos.
- *Recursos limitados.* Assim como ocorre com os indivíduos, os governos muitas vezes precisam alcançar objetivos nacionais que excedem os recursos disponíveis. Todo país

deve escolher entre as necessidades opostas e as alternativas que se excluem mutuamente. As forças armadas competem por recursos com muitas outras entidades estatais quando não se percebe uma ameaça séria à segurança nacional. É portanto importante ressaltar que o grau de investimento em segurança e defesa nacional está em proporção direta à percepção que tem a sociedade em relação às ameaças que deve enfrentar.

Conclusões

A estratégia marítima regional contribuirá para consolidar um sistema de cooperação de segurança regional que permita dar uma resposta eficaz diante ao rompimento da paz e da estabilidade internacional e perante as novas ameaças de caráter transnacional. Não será uma solução perfeita, pois requer a participação de muitos outros atores do âmbito regional para obter uma solução integral; , entretanto, poderá impulsionar um sistema integral cooperativo regional no âmbito da segurança.

A cooperação em matéria de segurança é complicada e diversa e, de acordo com a ameaça e de sua própria realidade, cada país lhe designa um peso específico. A estratégia marítima busca unificar critérios, incentivando a cooperação e o apoio mútuo.

É fundamental criar, desenvolver e manter processos de confiança mútua diante das novas ameaças; caso contrário, aparecerão obstáculos no tratamento de questões sensíveis que podem colocar em risco o alcance dos objetivos estratégicos desejados.

A estratégia se sustenta no compromisso dos países envolvidos. A vontade política dos estados para combater essas novas ameaças será um fator determinante para conseguir os acordos correspondentes. Desta vontade política se derivará a predisposição dos estados e das marinhas para aportar com recursos materiais e humanos (forças navais), assim como os econômicos que contribuam para manter um estado de paz duradoura na região.

Compatibilizar equipamentos, somado ao eficiente e oportuno intercâmbio de informação, é a chave para o êxito dessas operações. O grande desafio é alcançar tecnologias de informação compatíveis que permitam um adequado e eficiente sistema de comando e controle.

Os recursos são sempre limitados, especialmente os orçamentários. Neste contexto, o que é destinado pelos países para a segurança regional em relação à dicotomia da segurança versus gastos sociais será uma limitação que deve ser considerada para qualquer ação conjunta contra as novas ameaças comuns.

NOTAS

1. Henry Bartlett, G. Paul Holman, Jr. e Timothy E. Somes, "El arte de la estrategia y el planeamiento de fuerzas," originalmente publicado como "The Art of Strategy and Force Planning", capítulo 2 em *Strategy and Force Planning*, 4ª ed. (Newport, R.I.: Naval War College Press, 2004), disponível em www.nwc.navy.mil/academics/courses/nsdm/spanish/Chap2(SP).pdf.

2. Assinado em 2 de setembro de 1946 no Rio de Janeiro, o Tratado Interamericano de Assistência Recíproca estabelece no Artigo 3.1 que "um ataque armado de qualquer estado contra um estado americano será considerado como um ataque contra todos os estados americanos e, em consequência, cada uma das Partes Contratantes referidas se comprometem a ajudar a fazer frente ao ataque em exercício do direito iminente de legítima defesa individual ou coletiva reconhecida pelo Artigo 51 da Carta das Nações Unidas".

3. Almirante Ricardo Arbocco Licetti, "Concepción estratégica de La Marina de Guerra del Perú", *Revista de Marina* (Valparaiso, Armada do Chile, 2003), nº 4.

12

Cinza sobre cinza
A parceria crítica entre as Marinhas do Canadá e dos Estados Unidos

Dr. James Boutilier, Marinha do Canadá

A Marinha do Canadá é uma marinha de tamanho médio. Ela consiste de três contratorpedeiros de classe *Iroquois*, doze fragatas de classe *Halifax* com mísseis, dois navios-tanque, quatro submarinos convencionais de classe *Victoria* e doze navios de defesa costeira, todos complementados por uma esquadra modesta de helicópteros e aviões de patrulha marítima.

Inaugurada como Marinha Real Canadense (Royal Canadian Navy, RCN) em 4 de maio de 1910, a Marinha era, de muitas maneiras, um produto da Marinha Real (Royal Navy, RN). O nascente serviço marítimo acolheu a cultura da RN, e permaneceu como um subconjunto de fato da Marinha Real até a Segunda Guerra Mundial, quando começou a se dirigir para o campo gravitacional de outra grande Marinha, a Marinha dos Estados Unidos (U.S. Navy, Marinha dos Estados Unidos).

Durante a Guerra Fria, a RCN (e depois de 1968, a Marinha do Canadá) foi fortemente influenciada pela Marinha dos Estados Unidos. Sendo uma Marinha pequena, a Marinha do Canadá buscou desde o princípio elevar sua posição nos foros do poder explorando suas capacidades peculiares. Assim, durante a Segunda Guerra Mundial ela se transformou, forçadamente, em uma marinha antisubmarino dedicada a caçar e destruir submarinos alemães no Atlântico Norte. Ela manteve essa capacidade e reputação dali em diante, buscando trabalhar em parceira de marinhas maiores. Este artigo explora o crescimento do que é, comprovadamente, a relação naval mais íntima do mundo, a saber, a relação entre a Marinha do Canadá e a Marinha dos Estados Unidos. Como chegou a essa situação, quais são suas características e como é possível desenvolvê-la?

A Marinha do Canadá contemporânea é, em alguns aspectos, um acidente histórico. Enquanto os contratorpedeiros e navios-tanque entraram em serviço nos anos 70, as fragatas foram construídas nos anos 80 e entregues nos anos 90. São, assim, navios da

Guerra Fria que entraram em serviço em um mundo posterior à referida guerra. É extraordinariamente improvável que qualquer governo canadense teria autorizado tal classe de navios de guerra robustos, elegantes e de grande raio de ação nos penuriosos anos 90.

O que tornou as fragatas ainda mais valiosas foi o fato de que os doze navios de defesa costeira entraram em serviço ao mesmo tempo, liberando os navios maiores para serem empregados em águas azuis. Essa feliz e fortuita coincidência foi favorecida pela decisão de alterar a disposição tradicional dos meios navais canadenses, em reconhecimento da crescente importância do Oceano Pacífico. Antes dos meados dos anos 90, aproximadamente 70 por cento da Marinha do Canadá se encontravam estacionados em Halifax. Isso não era de se surpreender, haja vista os imperativos da guerra antisubmarino no Atlântico, para não mencionar os vínculos institucionais que uniam o Canadá com a Organização do Tratado do Atlântico Norte – OTAN, assim como os 250 anos de vinculação de Halifax com o poder marítimo.

A costa oeste do Canadá, de modo contrário, era vista como distante dos conflitos da Guerra Fria e mais adequada para treinamento. Essa percepção começou a mudar depois da queda do Muro de Berlim. Em 1994, informes oficiais de defesa e política externa ressaltavam a crescente importância da Ásia (o comércio transpacífico tendo superado o comércio transatlântico em 1983) e impunham que as Forças Canadenses se envolvessem mais de perto com a Ásia. A Marinha do Canadá foi o veículo óbvio para se fazer isso, os navios foram transferidos das Forças Marítimas do Atlântico (MARLANT) em Halifax para as Forças Marítimas do Pacífico (MARPAC) em Esquimalt, Columbia Britânica.

Porém, a igualdade não foi alcançada. A disposição geral da Marinha permaneceu assimétrica, com aproximadamente 55 por cento da esquadra baseada em Halifax. A tradição, a estrutura administrativa da Marinha, os compromissos da OTAN e a abundância das instalações de reparo argumentavam de modo persuasivo a favor dessa ponderação para a costa leste. O presente artigo, porém, enfoca o Pacífico, porque foi naquele oceano que a parceria entre a Marinha do Canadá e a Marinha dos Estados Unidos alcançou níveis inesperados.

Para começar, a imensidão do Pacífico e a ausência de uma estrutura institucional como a OTAN, redobrou a importância da cooperação naquele oceano. Um acordo entre Canadá e Estados Unidos alocou o quadrante nordeste do Pacífico para o comandante da MARPAC no caso de guerra. Ao mesmo tempo, as áreas de treinamento no sul da Califórnia eram ideais para as tripulações de contratorpedeiros e fragatas, ansiosas para escapar do frio e das turbulentas águas do Pacífico Norte no inverno.

Alguns argumentariam que a presença de campos de tiro, telemetria de mísseis e instalações logísticas do triângulo Esquimalt – San Diego – Pearl Harbor era um desestímulo às exigências de um emprego em operações a longas distâncias. Não obstante, na metade dos anos 90, tal argumento começou a perder sua validade e os navios da MARPAC ficaram comprometidos com uma programação operativa regular em águas havaianas relacionadas aos exercícios bienais da Bacia do Pacífico (RIMPAC) e mais além para o nordeste e sudeste da Ásia com a finalidade de diplomacia naval.

As fragatas, em virtude de suas "longas pernas", eram muito apropriadas para essas operações. Seria errôneo insinuar que a Marinha do Canadá estava fazendo suas operações por contra própria, porque no fim da década de 90 se observou um constante aprofundamento da cooperação tecnológica entre a Marinha do Canadá e a Marinha dos Estados Unidos, particularmente nos âmbitos da C4ISR. Essa cooperação se deveu em grande parte à visão e ousadia dos almirantes da Marinha dos Estados Unidos que perceberam não somente que sua Marinha estava se encolhendo em tamanho (como a célebre Marinha Real anterior à Primeira Guerra Mundial, precisava de apoio de amigos e aliados), mas também havia um efeito multiplicador inerente aos sistemas de operação comuns e ao compartilhamento de informação/inteligência. Essa não era, naturalmente, uma estratégia isenta de riscos em uma época em que a confiança dos estabelecimentos de defesa e de inteligência estadunidenses se viram sacudidos pelas violações de segurança fatais associados aos Walkers, Aldrich Ames e Robert Hanssen. Não obstante, existia um profundo reservatório de confiança entre as duas comunidades navais depois de meio século de trabalho em conjunto, e foi decidido elevar a parceria para um novo nível.

A princípio, tratou-se de envolver os navios de guerra canadenses que suplementavam os navios dos grupos de batalha com porta-aviões (CVBG) dos Estados Unidos ou grupos de ação em superfície (SAG). Isso significava meses de trabalhos árduos e prolongadas operações no Golfo Pérsico e norte do Mar da Arábia. Em muitos aspectos, isso era mais fácil de dizer do que fazer. Enquanto as culturas navais americanas e canadenses eram amplamente similares, havia impedimentos tecnológicos e organizacionais para a cooperação.

A Marinha dos Estados Unidos é a mais avançada tecnologicamente do mundo e qualquer outra marinha que optar por agir como parceira precisa tornar seu conjunto de comunicações congruentes com o equipamento norte-americano. Isso é um grande desafio, porque a tecnologia muda tão rapidamente que as pequenas marinhas devem sustentar contínuos e consideráveis gastos para permanecer à altura da Marinha dos Estados Unidos. O resultado prático deste processo adaptativo é que os navios tendem a ser tecnologicamente "em escada", ou seja, o navio mais recentemente destacado para um CVBG ou SAG será totalmente modernizado enquanto seus navios irmãos se encontram em vários estágios de regressão tecnológica. Para o bem ou para o mal, a Marinha dos Estados Unidos parece não estar interessada em diminuir o ritmo de modernização para beneficiar parceiros menores.

Esses desafios tecnológicos, primariamente no universo da C4ISR, são somente a ponta do iceberg, no sentido de que a compatibilidade das comunicações é somente o primeiro passo para uma parceria completa. Um desafio igualmente irrefutável é a interoperabilidade da informação. Assim, os dados de certas fontes ou julgados como sendo de certa sensibilidade serão rapidamente (alguns observadores não estadunidenses e até mesmo estadunidenses sugeririam que o processo é abrangente e rápido demais) rotulados "NOFORN", para que nenhum cidadão não estadunidenses possa ganhar acesso a eles. Felizmente, para os canadenses, essa proibição começou a diminuir após anos de colaboração estreita e altamente efetiva. Mas o acesso ainda não está desimpedido e, paradoxalmente, os comandantes navais canadenses muitas vezes se vêem proibindo a difusão adicional a outros parceiros da coalizão, porque os últimos

não têm a inestimável vantagem de ser parte da comunidade dos "Quatro Olhos", formada pela Grã-Bretanha, Austrália, Canadá e os Estados Unidos.

As operações na área do Oceano Índico apresentam um desafio diferente: a tirania da distância. As fragatas ou contratorpedeiros ao serem destacados para o norte do Mar da Arábia para se juntar à Força de Trabalho da Coalizão 150, uma força dedicada à guerra contra o terrorismo, levam de trinta e cinco a quarenta dias para assumir sua estação. Dependendo das circunstâncias, sua passagem poderia ser em companhia de um grupo de batalha com porta-aviões, mas com frequência vão por si próprios. Qualquer que seja a situação, ela permite aprimorar o adestramento de navegação marítima e de combate, mas reduz consideravelmente o tempo restante para serviço na estação.

Há, contudo, uma dimensão positiva para essas operações globais, no sentido de que as derrotas dos navios geralmente os levam para perto dos destinos preferidos para exercícios e diplomacia naval, como a Austrália, Cingapura ou Índia. De fato, em fevereiro de 2007, o HMCS *Ottawa,* transitando fora da área do Golfo Persa, interrompeu sua viagem na costa oeste da Índia para fazer parte do Exercício MALABAR com suas contrapartes dos Estados Unidos e Índia.

Na era pós 11 de setembro, intensificou-se a cooperação da Marinha do Canadá e da Marinha dos Estados Unidos. Imediatamente após os ataques do World Trade Center e Pentágono, a Marinha do Canadá tinha quatro navios da costa oriental e ocidental na estação do norte do Mar da Arábia. Este era um nível de participação claramente insustentável e o número de navios de guerra canadense foi se reduzindo gradualmente. Não obstante, ao longo dos anos a Marinha do Canadá destacou cada um de seus principais navios de combate de superfície para o Oceano Índico, em alguns casos, fez isso duas vezes.

Isso significou, entre outras coisas, que a Marinha do Canadá tinha que desenvolver intrincadas cadeias de suprimento e de reparo a nível mundial, nada fácil para uma marinha de tamanho médio. Por outro lado, o pessoal naval canadense obteve o acesso a impressionantes sistemas de consciência situacional, enquanto no teatro de operações. Poderia se argumentar que as maiores contribuições para a guerra em coalizão se apresentaram em duas esferas distintas: a função dos comodoros canadenses como comandantes auxiliares da força-tarefa e a função das tripulações dos navios canadenses se comunicando por rádio e/ou embarcando em centenas de navios para inspeções marítimas.

Outro fenômeno posterior ao 11 de setembro é relacionado à Consciência do Domínio Marítimo. O conservador, vasto e privado (para não dizer secreto) mundo da navegação comercial há muito tempo despreza o tipo de aptidão de informação abrangente que associamos à viagem aérea, onde cada importante avião é acompanhado em seu curso programado. Tal conhecimento é inexistente com relação ao movimento de navios, particularmente em um momento em que esses movimentos estão aumentando dramaticamente em número como consequência da globalização em constante aceleração. A Consciência do Domínio Marítimo, o sucesso de um conhecimento abrangente dos movimentos de navios pelo mundo, envolve não apenas os dispositivos de rastreio técnico, mas também a cooperação entre diversas entidades e dentro das mesmas. Isso é um desafio no domínio marítimo, por serem inúmeros os órgãos

governamentais cujos mandatos englobam o território costeiro ou se estendem mar afora.

Enquanto a cooperação entre a Marinha do Canadá e a Marinha dos Estados Unidos tem sido estreita, nos anos recentes também se tornaram estreitas as cooperações entre a Marinha do Canadá e os vários distritos da Guarda Costeira dos Estados Unidos (U.S. Coast Guard, USCG). Infelizmente, o conceito de uma presença de segurança continental é particularmente difícil de alcançar por causa da falta de congruência cultural entre a Guarda Costeira dos Estados Unidos e sua contraparte canadense. Considerando que a USCG constitui uma das maiores forças armadas navais do mundo, a Guarda Costeira do Canadá é um serviço de marinha mercante sindicalizado e de tamanho modesto que se limita a observar e informar sobre navios de interesse e ameaças marítimas.

Outro desafio lançado pela guerra global contra o terrorismo (GWOT) é a tensão entre os denominados "jogos locais" e os "jogos distantes", um debate sobre o emprego mais apropriado das forças navais nacionais que tenha um impacto direto na parceria entre a Marinha do Canadá e a Marinha dos Estados Unidos. Enquanto a Marinha dos Estados Unidos pode conceder a segurança costeira para a USCG, a Marinha do Canadá não pode se dar a esse luxo pelas razões acima apresentadas.

Em vez disso, há ou houve debates em alguns setores para saber se a Marinha do Canadá deve ou não limitar-se a patrulhar as águas nacionais canadenses em detrimento de uma diplomacia naval de longo alcance, realização de exercícios e empreendimentos em coalizão — o assim chamado "jogo distante". Essa representação que implicava escolher uma ou outra era agradável ao nível jornalístico, mas medíocre ao tratar da complexidade das ameaças marítimas.

Felizmente, parece que foi descartada essa falsa dicotomia à medida que políticos e formuladores de políticas começaram a perceber que o conceito de "jogo local" é demasiadamente regionalista como estratégia. A possibilidade de influenciar os pontos de origem das ameaças internacionais é uma prioridade clara e pode ser alcançada com operações globais. As operações globais também permitem que a Marinha do Canadá cumpra com os compromissos de seu país com a Iniciativa de Segurança contra a Proliferação, uma das iniciativas regulamentares posteriores ao 11 de setembro, cujo objetivo é atacar as raízes do terrorismo e a proliferação de armas de destruição em massa ou suas parte componentes.

Mais recentemente — quer dizer, em 2006 — foi refinado e adiantado o conceito de parceria naval com o conceito de "Marinha de mil navios" por parte da Marinha dos Estados Unidos. Esse conceito possui dois mecanismos propulsores, um de natureza prática e outro teórico. Como foi observado pelo professor Paul Kennedy da Universidade de Yale, as marinhas do ocidente parecem estar decaindo enquanto que as marinhas asiáticas estão em plena ascensão. Essa tese certamente se aplica à Marinha Real e à Marinha dos Estados Unidos; essa última, a maior marinha do mundo, foi reduzida pela metade em termos numéricos desde meados dos anos 80. Pode-se afirmar que os navios de guerra navais atualmente em serviço são mais sofisticados, de maior alcance e mais letais do que seus antecessores, porém não é de se negar o fato de que um único contratorpedeiro não pode estar em dois lugares ao mesmo tempo.

Essa redução quantitativa poderia ter sido mais suportável se os compromissos globais estadunidenses não estivessem em ascensão. Mas estão, e essa realidade deu lugar ao que Kennedy chamou, em outro contexto, de "expansão de um império além da sua capacidade de administrá-lo". Em prática, a situação recorda aquela que confrontou a Marinha Real nas vésperas da Primeira Guerra Mundial, quando os almirantes, em desespero, voltaram-se para as autoridades buscando contribuições de homens e material para uma Grande Esquadra que se opunha à crescente ameaça imposta pela Esquadra Alemã de Alto Mar. Um século mais tarde, a Marinha dos Estados Unidos busca fechar a brecha entre os fins e os meios apelando à fraternidade marítima para compartilhar a carga da manutenção da paz e da ordem no mar.

Há, obviamente, outra motivação, uma que deriva da percepção de que os oceanos são os maiores bens comuns do mundo e que incumbe a todas as comunidades navegantes acolher esse princípio. Aqui, novamente, a duradoura parceria entre a Marinha do Canadá e a Marinha dos Estados Unidos entra em jogo. O exercício daquela parceria não é um luxo, mas um fator imperativo, especialmente em momentos em que a região indo-pacífica começou a exibir um grau preocupante de fragilidade no mar.

Obviamente, o fato de que os navios de guerra canadenses complementaram primeiro os CVBG, SAG e formações relacionadas dos Estados Unidos, e depois substituíram os navios de guerra navais norte-americanos dentro dessas formações não significa necessariamente que o Canadá pode sustentar essa parceria em todas as circunstâncias. É claro que a Marinha do Canadá não participou da guerra no Iraque, mesmo se, em prática, possa haver uma linha estreita entre rastrear navios como parte da guerra global contra o terrorismo e rastrear navios que podem, em análise mais minuciosa, resultar em alguma associação com elementos hostis no Iraque. O mesmo é verdade no que diz respeito a Taiwan ou Coreia do Norte. Os navios canadenses podem estar operando em águas asiáticas com suas contrapartes norte-americanas, mas seria altamente improvável que permaneceriam na companhia daqueles navios da Marinha dos Estados Unidos no caso de hostilidades associadas a Taiwan ou Coreia do Norte. A determinação derradeira viria na forma de uma decisão de gabinete em Ottawa, e o cenário mais provável seria os navios de guerra canadenses operando por conta própria.

Em outros casos, a parceria entre a Marinha do Canadá e a Marinha dos Estados Unidos se vê limitada por considerações de terceiros. Assim, ainda que exista uma relação cada vez maior entre a Marinha do Canadá e a Força Marítima Japonesa de Autodefesa (Japan Maritime Self-Defense Force, JMSDF), completa com exercícios de boa vontade e conversações de armada a armada, as preocupações do Japão em matéria de segurança coletiva impediram, pelo menos até recentemente, que aquela nação se envolvesse em exercícios navais robustos com a Marinha do Canadá ou em exercícios da Marinha do Canadá/Marinha dos Estados Unidos/JMSDF.

Uma das grandes vantagens que desfruta a Marinha do Canadá é seu denominador comum com marinhas, tais como a JMSDF, a Marinha da Coreia do Sul e a Marinha Real Australiana, no sentido de que todas possuem associações duradouras com a Marinha dos Estados Unidos. Dito isso, a Marinha do Canadá está isenta de bagagem histórica e ideológica e, assim, está perfeitamente apta para ser parceira dessas outras marinhas de poderes medianos.

Não obstante, a parceria será cada vez mais difícil de alcançar, pois a Marinha do Canadá entra em um período de extensa recapitalização, na qual navios de guerra há muito tempo em serviço serão retirados de linha dependendo de substituição e outros serão retirados de serviço para modernização de meia vida útil. Assim, a Marinha do Canadá está entrando em um período particularmente difícil, no qual a transformação das Forças Canadenses, as demandas associadas com a campanha no Afeganistão e os gastos e deslocamentos associados com a revitalização da esquadra terão o efeito de qualificar a eficácia geral da Marinha no momento em que o avanço das parcerias marítimas em geral, e com a Marinha dos Estados Unidos em particular, representa um fator imperativo nacional.

Em virtude de seu tamanho, história e localização, a Marinha do Canadá sempre foi uma marinha de nicho. Isso foi posto na mesa nos momentos de paz e guerra com um conjunto de talentos concebidos para aumentar a eficácia geral das coalizões navais. Desde o começo, a RCN e, em seguida, a Marinha do Canadá, tem sido uma força naval de águas azuis. As forças exógenas e regionais que trabalham no Canadá podem muito bem ditar o contrário, mas a longa associação da Marinha do Canadá com as maiores marinhas imperiais do mundo assegurou que as aspirações das águas azuis foram um elemento inerente da experiência naval canadense. Esses dois fenômenos, a realidade da marinha de nicho e o legado das águas azuis, quando considerados juntos asseguram que a Marinha do Canadá seja um parceiro naval por excelência. Isso foi o caso, certamente, durante a Guerra Fria, com a Força Naval Permanente da OTAN no Atlântico, e seguiu assim na era do posterior à Guerra Fria, na qual a associação entre a Marinha do Canadá e a Marinha dos Estados Unidos amadureceu e se aprofundou em uma escala global, para o benefício mútuo de todos que são lançados ao mar.

13

Cooperação na segurança nacional
Para um novo sistema de segurança hemisférico

Capitão-de-Mar-e-Guerra James Thornberry Schiantarelli, Marinha de Guerra do Peru

Coronel César Aguirre Rodríguez, Força Aérea do Peru

Capitão-de-Mar-e-Guerra Luis García Barrionuevo, Marinha de Guerra do Peru

Em um mundo em constante transformação, o século XXI começa com uma realidade incontestável de que, enquanto os Estados Unidos consolida sua posição como potência predominante, muitos países da América Latina ainda estão imersos em sua usual turbulência política e social. O fato de que esses países compartilham um continente com a primeira superpotência mundial, mas com correntes ideológicas diferentes, assim como visões divergentes, gera dificuldades para operações em conjunto contra as ameaças comuns.

É inegável que essas ameaças existam, mas também é certo que cada país reage de forma própria, de acordo com sua percepção particular das ameaças. No entanto, todos os países têm que se equipar com os meios e recursos necessários para fornecer um nível adequado de segurança aos seus cidadãos, desenvolvendo seus potenciais de maneira livre e equilibrada em uma atmosfera social e economicamente estável. Isso também demanda que estejam prontos para defender seus interesses correspondentes com eficiência contra atores que possam ameaçá-los.

Infelizmente, esse esquema não parece estar respondendo aos desafios impostos pelas novas ameaças de segurança que em grande medida assumem um caráter transnacional e assimétrico. Essas ameaças incluem o terrorismo, o tráfico de drogas, a poluição ambiental, a imigração ilegal, o tráfico ilegal de armas, o contrabando, a pirataria, a proliferação de armas de destruição em massa e a exploração excessiva dos recursos naturais. Com o panorama apresentado dessa forma, é cada vez mais necessário que os países ajam de maneira cooperativa para que possam se defender contra essas novas ameaças. Essa realidade nos leva a identificar interesses e objetivos comuns no âmbito da

segurança e da defesa, e é aí que nosso continente parece enfrentar as maiores dificuldades.

Assim, embora em outubro de 2003 os países pertencentes à Organização dos Estados Americanos (OEA) tenham se comprometido em trabalhar para "revitalizar e fortalecer os órgãos, as instituições e os mecanismos do sistema interamericano relacionados aos vários aspectos da segurança hemisférica para alcançar maior coordenação e cooperação... para enfrentar as ameaças tradicionais, assim como novas ameaças, preocupações e outros desafios à segurança hemisférica", os termos concretos avançaram muito pouco.[1] Um exemplo disso é a pouca eficiência do sistema de defesa hemisférica e seus mecanismos de ação — tão baixa que, em prática, pode se considerar inexistente. Isso gera questionamentos contínuos por parte dos países que são membros da OEA.

Análise das ameaças

Situação

Depois da desintegração da União Soviética e com ela o principal promotor do comunismo, os países ocidentais tiveram que redirecionar seus esquemas de segurança, porque até então suas organizações multilaterais e regionais de defesa partiam da hipótese de que a influência comunista seria manifestada em um conflito direto. Neste sentido, por mais de quarenta e cinco anos, as doutrinas de defesa dos poderes principais foram focadas nas ameaças simétricas com capacidades nucleares e convencionais, levando em conta a possibilidade de usar armas químicas e biológicas. Em nosso continente, esse tipo de ameaça foi representado por Cuba e pelos movimentos de esquerda que optaram pela luta armada. Paralelamente, vários países da América Latina vivenciaram disputas de fronteiras que, em maior ou menor medida, impediam a consolidação de um esquema de segurança cooperativa.

O desaparecimento da ameaça comunista eliminou um dos principais argumentos para a operação do sistema de segurança hemisférica e trouxe novamente para o palco antigos desentendimentos e desconfianças, o que estão ainda refletidos hoje nos documentos relacionados à segurança gerada na OEA e em outros fóruns regionais e sub-regionais. De fato, apesar dos esforços empenhados pelos chefes de estado e ministros de relações exteriores e de defesa, o continente americano consolidou seus mecanismos para a solução pacífica de controvérsias, conforme previsto pelo Pacto de Bogotá.[2] Embora esses mecanismos tenham atuado com êxito em alguns casos, aquelas raras exceções ocorreram devido à intervenção de mecanismos extracontinentais, tais como arbitragem ou Tribunal Internacional de Justiça.[3]

As novas ameaças que hoje pairam sobre o continente na realidade não são de todo novas, mas possuem o tamanho e a extensão que transcendem as fronteiras do país. Problemas como o terrorismo que ficavam anteriormente concentrados no território de alguns países e eram promovidos geralmente por ideologias políticas radicais do estilo marxista, cederam caminho para organizações verdadeiramente criminosas financiadas por atividades ilegais e que se estendem de país a país, de acordo com suas necessidades de financiamento. Nesse sentido, as ameaças à segurança que eram anteriormente

responsabilidades de cada país foram substituídas por redes complexas de crime organizado que se consolidam por razões econômicas e muitas vezes se escondem por trás de negócios aparentemente lícitos. Essa situação se intensificou pela pobreza e exclusão social, e muitas vezes excede a capacidade dos países de enfrentar esse tipo de ameaça sem o apoio de outros países da região.

Apesar da complexidade desses problemas de segurança, o hemisfério ocidental constitui uma das zonas de menor risco de conflito no mundo, de forma que o foco de atenção dos Estados Unidos está centrado em outras áreas. Coreia do Norte, Irã, China, Índia, e Rússia recebem atenção ainda maior como ameaças potenciais aos interesses norte-americanos e concentram a maior parte de seus esforços de defesa, com compreensivelmente menos atenção prestada a este continente. Nem mesmo a virada para a esquerda de alguns governos ou o discurso claramente antiamericano de alguns de seus líderes conseguiu que essa situação mudasse. O que parece preocupar os Estados Unidos em maior medida é a possibilidade de que novas ameaças transbordem e desestabilizem a região, por fim afetando seus interesses.

Projeção

A situação descrita permite-nos prever que, no médio prazo, as ameaças que atualmente pairam sobre o hemisfério estão ganhando terreno diante da incapacidade dos países de combatê-las. Neste cenário, é possível que o tráfico de drogas estenda suas redes de influência através da corrupção, usando fundos obtidos pela comercialização de drogas e lavagem de dinheiro. Além disso, poderia apoiar movimentos de solidariedade de lavradores de campos de coca, maconha e papoula, os quais eventualmente podem se converter em grupos políticos de grande influência em países como Peru, Bolívia, Equador e Colômbia. Também, é previsível que os meios empregados para a transferência de narcóticos aos mercados dos Estados Unidos e Europa continuarão a se desenvolver para se ajustar às medidas dos órgãos cumpridores da lei, adotando quaisquer e todas as formas para fazer com que a mercadoria chegue ao seu destino.

Por essa razão, nenhum país pode ser considerado seguro da influência do tráfico de drogas em virtude de ser não ser um produtor de matéria-prima, porque grande parte da atividade das grandes organizações traficantes é realizada por países não produtores. De modo similar, o crescimento dos vínculos entre organizações de tráfico de drogas e grupos violentos é considerado provável, com o propósito de realizar ações como "cortinas de fumaça" para distrair as autoridades locais. O terrorismo internacional encontrará nesse ambiente confuso um campo favorável para preparação ou até mesmo lançamento de seus ataques.

Outras atividades ilegais como a pirataria, o tráfico humano ilícito e o contrabando de armas continuam ameaçando a segurança dos países da região. Não se pode descartar a possibilidade de que uma deflagração futura de hostilidades no Oriente Médio ou na Ásia forçaria os países deste hemisfério a tomar uma posição com relação a isso. Essa possibilidade poderia trazer ameaças para a região e reforçar a necessidade de um sistema de segurança cooperativo para lidar com elas.

Cenários

Pode-se imaginar uma série de cenários específicos que, se analisados, poderia oferecer percepções sobre como se organizar para proteger os interesses de segurança.

Pessimista. Neste cenário, a crescente abertura dos mercados asiáticos, especialmente o chinês, produz uma maior demanda por drogas, impactando o tráfico ilegal de drogas da região na mesma proporção. Esse efeito gera maior atividade dos grupos armados que operam com os traficantes de drogas, levando-os a assumir o controle de grandes extensões territoriais nos países onde as drogas são produzidas, na área dos Andes e na América Central. Essa situação gera uma espiral de violência, causando o caos social e sérios problemas de governabilidade, que se disseminam além das fronteiras para os países vizinhos.

Provável. Neste cenário, novas ameaças continuam operando em toda a região, mas estão concentradas nos países onde as drogas são produzidas. Outros países são afetados pelo tráfico de drogas à medida que a repressão força os traficantes a alterar seus meios e rotas tradicionais. A situação de insegurança dentro da região continua devido à mobilização de criminosos e aos seus financiamentos, o que em muitos casos excede as dos órgãos cumpridores da lei e segurança. Outros grupos criminosos aproveitam-se dessas condições favoráveis para continuar operando.

Otimista. Em um cenário final, o tráfico de drogas é reduzido como consequência de medidas de repressão implementadas no hemisfério. Essa situação induz os traficantes de drogas a encontrar novas áreas na Ásia, para onde transferem seus campos de cultivo e laboratórios de processamento. A queda da renda reduz as atividades dos grupos criminosos violentos vinculados ao tráfico de drogas. A necessidade de trabalhar em conjunto para lutar contra essas ameaças é reduzida, permitindo que cada país controle as atividades ilegais dentro de seu território.

Sistema de segurança hemisférica

Situação

O sistema de segurança hemisférica nasceu com a criação da Junta Interamericana de Defesa (JID) em 1942 e se fortaleceu com a assinatura do Tratado Interamericano de Assistência Recíproca (TIAR), em 1947 e com a criação do Colégio Interamericano de Defesa (CID), em 1962. Não obstante, e apesar de mais de meio século de operação, o sistema não foi totalmente consolidado. Por exemplo, a Organização dos Estados Americanos (OEA) nunca organizou o Comitê Consultivo de Defesa, estabelecido em sua Carta, "para assessorar o Órgão Consultivo nos problemas de cooperação militar que possam surgir em conexão com a aplicação de tratados especiais existentes sobre segurança consultiva."[4]

Em 2006, em virtude de uma decisão da Assembleia Geral da OEA adotada em 1994, a JID passou a ser um órgão de assessoramento técnico, consultivo e educativo sobre assuntos militares e de defesa no hemisfério, sob o patrocínio da Comissão de Segurança Hemisférica e a Assembleia Geral. Dessa maneira, o sistema de defesa hemisférica foi

totalmente subordinado ao poder legitimamente constituído pelos membros da OEA. Não obstante e apesar das múltiplas declarações e documentos destinados a articular medidas comuns para enfrentar as novas ameaças, o sistema ainda carece de uma estrutura verdadeiramente funcional que permita tomar decisões, definir metas, estabelecer estratégias e, acima de tudo, definir e executar as ações necessárias para enfrentar as ameaças de forma conjunta.

Projeção

Os três cenários sobre a possível evolução das ameaças demonstram a necessidade de um sistema de segurança cooperativo ao nível hemisférico. Em qualquer um dos casos descritos, devemos considerar que as ameaças qualificadas como "novas" são de fato problemas que existiram há muito tempo, mas que, em anos recentes, adquiriram importância e excederam a capacidade dos países de agirem sozinhos. Por essa razão, é evidente que mesmo em um cenário otimista onde as ameaças possam recuar, elas podem ressurgir a qualquer momento. Nos outros dois cenários (provável e pessimista), a necessidade de articular um sistema efetivo se torna ainda mais urgente.

Certamente, a eficácia do sistema de defesa hemisférica depende em grande medida da vontade política de seus países, porque sem o apoio apropriado desse tipo, cada esforço será reduzido meramente para boas intenções. Por essa razão, para avançar pelo longo caminho em direção à obtenção deste apoio político, é essencial procurar pontos de consenso e estabelecer as bases para redefinir o atual sistema de defesa hemisférica. Esse processo deve ser realizado através de uma avaliação objetiva das ameaças, procurando despolitizar a pauta regional para evitar que as diferenças ou disputas pendentes impeçam a realização de acordos concretos.

O sistema de segurança hemisférica deve ser um instrumento de cooperação operacional e não apenas um fórum para discussão ou um instrumento para impor a vontade de uns sobre os outros. Esse mecanismo deve ser redesenhado de forma a lidar com as ameaças que excedem as capacidades dos países individuais ou transcendem as fronteiras nacionais.

Esse processo deve ser construído com base na confiança mútua. Conforme assinalado por Hernán Patiño Mayer, primeiro presidente da Comissão de Segurança Hemisférica da OEA, a construção da confiança é uma característica fundamental de um modelo de segurança cooperativa.[5] A reconfiguração do sistema de segurança deve ser buscada de maneira progressiva, mas efetiva; será necessário elaborar um programa considerando as fases e ações específicas até seu funcionamento pleno como organismo regional. Embora deva ser totalmente subordinado ao poder civil legítimo dos países membros, deve ser de caráter apolítico e de natureza unicamente operacional.

Adicionalmente, levando em conta que a participação deve ser sempre livre e voluntária, o sistema deve considerar a possibilidade de que alguns membros possam participar somente de modo limitado ou mesmo se abster de fazê-lo quando decidirem ou quando sua situação interna não permitir. Da mesma maneira, porque estamos lidando com um sistema de cooperação, é essencial respeitar a soberania dos países membros, para a qual deve-se considerar a possibilidade de existência de certas zonas não incluídas no sistema, se os países exigirem isso. Da mesma maneira, as forças nacionais devem ter prioridade

para agir dentro de seus territórios, reservando a intervenção multinacional para casos e circunstâncias excepcionais e claramente definidos. Observando um sistema de segurança cooperativo, Randall Caroline Forsberg, diretora-executiva do Instituto de Estudos para a Defesa e o Desarmamento, avalia que "em geral, um sistema de segurança cooperativo faria com que o mundo empreendesse o caminho que conduz ao fim da guerra."[6]

Cenários

No médio prazo, há três cenários possíveis com relação ao escopo da cooperação e segurança hemisférica.

Pessimista. O panorama se mostra complicado. Os problemas de governabilidade e a disparidade entre os países, vinculados às posições nacionais extremas e o ressurgimento de antigas disputas, impedem o alcance de um nível mínimo de acordo sobre medidas de segurança cooperativas. Cada país lida com ameaças de acordo com sua visão em particular e com seus próprios meios.

Provável. A maioria dos governos é conscienciosa de que as ameaças são transnacionais e que precisa agir em conjunto, mas as posições discrepantes de alguns países e a falta de vontade política para especificar as intenções os restringem a declarações de natureza geral, sem concordar com instrumentos vinculantes, deixando a maioria das ações para acordos bilaterais conjunturais que derivam de esforços isolados e incompletos para enfrentar as ameaças.

Otimista. Os países do hemisfério optam por enfrentar as ameaças de maneira conjunta, articulando um sistema de segurança cooperativa realmente operacional e com capacidade de enfrentar essas ameaças de maneira contínua (não conjuntural), com um foco continental que contribui para a consolidação da democracia e governabilidade no médio e longo prazos.

Proposta para o redesenho do sistema de segurança hemisférica

Fases anteriores

Conforme mencionado, o redesenho do sistema de segurança hemisférica requer uma decisão política para realizá-lo e um processo despolitizado para definir seu escopo de ação e as ameaças a enfrentar, assim como uma estrutura e os parâmetros dentro dos quais o sistema deverá ser desenvolvido. Obviamente, sua operação será subordinada ao poder legítimo dos países e estará situada dentro da estrutura de respeito absoluto pela soberania dos países membros e direitos dos indivíduos. Nesse sentido, como base para o redesenho do sistema atual de defesa hemisférica, é necessário cumprir os seguintes estágios:

- Solução de todas as controvérsias pendentes entre os países usando meios pacíficos e ação proativa por parte da OEA ao longo do prazo de dez anos.

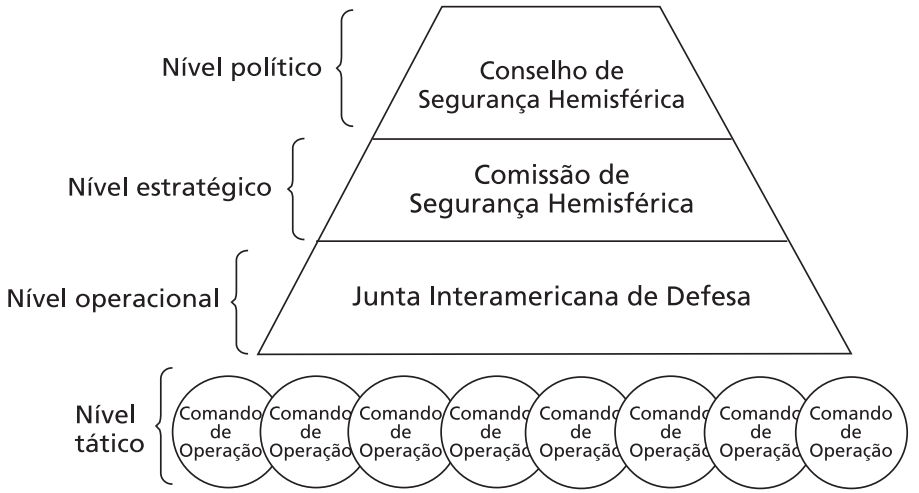
- Identificação de ameaças comuns, aceitas por consenso, de modo que não se sujeitem a visões políticas particulares dos governos ou estados.
- Estabelecimento de objetivos de segurança concretos (não políticos) que reflitam as preocupações da maioria dos países da região.
- Elaboração de mecanismos para obter o consenso e o compromisso para a participação dos países americanos em um sistema de segurança cooperativo.
- Redesenho do sistema atual de segurança hemisférica de forma a tornar a estrutura realmente funcional e eficaz.

Estrutura proposta

O sistema de segurança hemisférica deve ser desenvolvido com base nos quatro níveis que definam, por um lado, sua relação com os países membros e o controle por parte de seus governos das atividades que tal sistema desenvolve e, por outro lado, determinem os objetivos, os planos e as ações que lidam efetivamente com as ameaças (ver a figura).

Nível político. Esse nível é representado pelo Conselho de Segurança Hemisférica, constituído pelos chefes de estado do hemisfério ou seus representantes (ministros de relações exteriores ou de defesa), o órgão de nível mais alto do sistema.

Nível estratégico. A Comissão de Segurança Hemisférica reforçaria sua organização e consta de um estado maior hemisférico que atuaria como entidade de assessoramento para o planejamento estratégico do sistema. A operação deve ser separada de todas as conotações políticas e ser focada no alcance do consenso diretamente relacionado à segurança cooperativa.



ESTRUTURA DO SISTEMA DE SEGURANÇA HEMISFÉRICA

Nível operacional. Esse nível deve ser abordado pela atual Junta Interamericana de Defesa (JID), que deve ser ajustada estruturalmente para realizar as funções que designaria a Comissão de Segurança Hemisférica, que seria de caráter estritamente operacional, sob o controle direto da comissão e com um corpo diretivo de natureza civil, assistido por um estado-maior operacional.

Nível tático. Representado pelos comandos operacionais específicos, esse nível seria ativado ou desativado pelo comando de nível operacional, dependendo da situação e mantendo uma estrutura flexível que se adapte a situações específicas e permita a economia de esforços e recursos.

Conclusões

- As novas ameaças à segurança hemisférica, que assumem em grande medida um caráter transnacional e assimétrico e o provável cenário para sua evolução, demonstram a necessidade de agir de maneira cooperativa a nível das Américas, com o fim de enfrentá-las e defender os interesses comuns.
- O atual sistema de segurança hemisférica é moribundo e sem qualquer capacidade real de enfrentar ameaças novas ou tradicionais.
- A possibilidade de criar um sistema de segurança hemisférica realmente efetivo dependerá do compromisso político dos países membros.
- Quando a decisão política apropriada for tomada, será necessário realizar um processo despolitizado para definir o escopo de ação do sistema de segurança hemisférica e as ameaças a enfrentar, assim como a estrutura e os parâmetros do sistema nos quais deverá desenvolver-se.
- O sistema de segurança hemisférica deve ser desenvolvido conjuntamente entre os países e controlado pelas autoridades legitimamente constituídas.
- O sistema de segurança hemisférica deve ser constituído como um organismo regional, com um caráter não político e de natureza totalmente operacional.

NOTAS

1. Organização dos Estados Americanos, *Declaração sobre Segurança nas Américas* (Cidade do México: 28 de outubro de 2003), OEA/Ser.K/XXXVIII CES, art. 42, disponível em www.oas.org/36ag/português/doc_referencia/DeclaracionMexico_Seguridad.pdf.
2. "American Treaty on Pacific Settlement", assinado em Bogotá em 30 de abril de1948.
3. Como no caso do Peru e Equador, que resolveram suas diferenças em 1998 com a intervenção de países fiadores do Protocolo do Rio de Janeiro (Brasil, Argentina, os Estados Unidos e Chile).
4. Artigo 66 da Carta de Direitos da Organização dos Estados Americanos, assinada em Bogotá em 1948 e revisada pelo Protocolo de Buenos Aires em 1967, pelo Protocolo de Cartagena das Índias em 1985, pelo Protocolo de Washington em 1992, e pelo Protocolo de Manágua em 1993, disponível em www.oas.org/juridico/English/charter.html.
5. Hernán Patiño Mayer, "Aportes a un nuevo concepto de Seguridad Hemisférica — Seguridad Cooperativa," *Revista SER en el 2000,* nº 4 (setembro de 1993), págs. 84–89.
6. Randall Forsberg, "La Creación de un Sistema Global de Seguridad Cooperativa," *Revista Fuerzas Armadas y Sociedad* 10, nº 4 (Santiago: Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, 1995), pág. 1.

14

Conclusões: Ensaios das Américas

Embaixador (Aposentado) Paul D. Taylor

Os ensaios anteriores sobre estratégia marítima das Américas apresentam uma variedade de abordagens, perspectivas e atitudes nacionais. Sem dúvida, o que mais chama a atenção do leitor é a forte tendência entre eles para o consenso do que é fundamental. Talvez esse resultado seja previsível. Homens e mulheres do mar e aquelas pessoas que demonstram estarem comprometidas com o mundo marítimo e encontram, invariavelmente, que suas experiências compartilhadas os conduzem a percepções e cooperação comuns. Isso pode começar como uma necessidade sentida de proteger seus colegas marinheiros dos perigos do mar, mas também uma necessidade de tomar consciência do potencial que possuem os oceanos para brindar à humanidade sua riqueza, e para melhorar o bem-estar que gera o comércio internacional. Igualmente, a gente do mar se une quando vêem ameaças para a pesca ou para o meio ambiente, e sentem a urgência de trabalhar unidos quando percebem tentativas de usar o mar para colocar em risco a vida em qualquer lugar do mundo.

Os ensaios apresentaram vários temas comuns.

Interesses permanentes no âmbito marítimo.

O Contra-almirante Martínez enfatiza a importância do mar, lembrando ao leitor que dois terços de todos os estados são estados costeiros, que a maioria da população vive perto do mar, que a imensa maioria do comércio mundial é transportada nos oceanos, e que o comércio marítimo vem crescendo rapidamente. Segundo o Capitão-de-Mar-e-Guerra Del Alamo e seus colegas, a globalização aumentou a importância dos oceanos, ao incrementar os intercâmbios comerciais e financeiros entre os países. O Contra-almirante Niemann afirma sem rodeio que a prosperidade do Chile somente é possível em um ambiente estável, seguro e respeitador das leis internacionais.

Em seu ensaio, o Capitão-de-Mar-e-Guerra Sidders lembra aos leitores que os interesses no mar vão além do comércio. A exploração científica e o desenvolvimento tecnológico são atividades fundamentais, como também são a proteção da vida humana e do meio

ambiente. O Capitão-de-Mar-e-Guerra Teixeira Martins nos recorda que enquanto 90 por cento do comércio mundial circulam pelo mar, também dele se extrai um considerável percentual da produção mundial de petróleo e gás.

Portanto, a expansão e a estabilidade econômica dependem da existência de um ambiente marítimo seguro.

Desafios tradicionais e novas ameaças

O Contra-almirante Martínez vê uma mudança de paradigma na estratégia marítima desde o fim da Guerra Fria. Sustenta que a estratégia marítima "não somente existe para lutar e vencer guerras no mar". Ao contrário, a estratégia marítima deve ser redesenhada com base na cooperação "com uma visão de consolidar a paz, a cooperação e a segurança em... áreas marítimas".

Com relação à outra mudança no ambiente internacional, o Capitão-de-Mar-e-Guerra Del Alamo e seus colegas argumentam que os ataques terroristas do 11 de setembro e os que se seguiram, representam uma nova ameaça internacional, frente a qual nem o Peru, nem os outros países da região estão isentos. Similarmente, o tráfico ilegal de drogas e de materiais radioativos representam novas ameaças transnacionais. Com frequência essas ameaças são assimétricas e, portanto, exigem respostas novas e imaginativas.

Segundo o Contra-almirante Balaresque e seus colegas, se ninguém souber ao certo quem é o inimigo, sempre será muito difícil estabelecer as mudanças no ambiente internacional. Eles observam que a maioria dos países da América Latina não considera que o terrorismo de estado é uma ameaça real. Na maioria dos casos se considera um problema interno onde somente os organismos de segurança estatal devem agir — uma visão que nega expressamente o emprego e a cooperação das forças armadas.

A Professora Möller e seus colegas julgam que as características particulares das novas ameaças tendem a exceder as capacidades que os estados desenvolveram individualmente para neutralizar suas vulnerabilidades, riscos e ameaças aos seus interesses vitais, e que essa característica gera uma "necessidade de respostas coordenadas multilaterais de cooperação que se devem integrar ao ambiente multilateral transnacional mediante a cooperação para a segurança".

Adicionando outra dimensão à análise da estratégia marítima com base em percepções da história colonial, o Contra-almirante Troitiño sustenta que a estratégia marítima desempenhou um papel fundamental na formação da Argentina como nação, visto que a Espanha buscava o modo de proteger os transportes de tesouros do Vice-Reino do Peru até a Europa. O poderio marítimo que foi usado posteriormente para integrar as diferentes regiões da Argentina poderia, segundo o Contra-almirante Troitiño, contribuir para alcançar essa meta ainda no presente.

A necessidade de trabalhar juntos

O Capitão-de-Mar-e-Guerra Sidders pensa que a estratégia marítima se desenvolve com a contribuição de diferentes atores que estão vinculados de alguma maneira pela

"vantagem do poder sinérgico de cooperação, o qual multiplica os ganhos de todos os participantes". O Contra-almirante Niemann concorda que "melhorar a segurança internacional deve ser um esforço compartilhado" e adiciona que, quando a segurança melhora graças a cooperação "não é ético beneficiar-se das condições de segurança e da estabilidade resultante sem haver participado ativamente em lográ-la". Falando em nome de seu próprio país, o Contra-almirante Niemann fornece seu ponto de vista de que o "Chile [deve] participar ativamente do cenário internacional, contribuindo para a governabilidade da globalização e para o desenvolvimento de nossa região".

O Contra-almirante Niemann escreve: "O Chile estaria disposto a cooperar, de acordo com suas capacidades, com estratégia marítima dos Estados Unidos, tendo em conta seus interesses nacionais, a motivação humanitária e a ordem legal internacional". Sugere que para identificar as áreas de cooperação se deve começar por examinar as missões navais do Chile e dos Estados Unidos.

Devido a que 95 por centro do comércio do Brasil é transportado pelos oceanos e 90 por cento do petróleo do país é produzido no mar, o Capitão-de-Guerra-e-Mar Teixeira Martins acredita que a cooperação com os Estados Unidos para melhorar a segurança marítima é atraente — "o aumento da cooperação entre nossas marinhas pode vir a acontecer com o apoio mútuo no campo da segurança militar, no intercâmbio das ações de inteligência, na realização de exercícios combinados, no intercâmbio acadêmico e doutrinário e no intercâmbio de tecnologia".

Ressaltando um ponto similar, o Capitão-de-Mar-e-Guerra Roth afirma que "o êxito de qualquer estratégia que envolva parceiros internacionais deve estar focado no desejo de compartilhar 'inteligência'. A superioridade tecnológica possibilita a obtenção de um maior número de dados em um menor espaço de tempo possível. Mas dados não processados não passam de dados. Sua análise à luz de outras informações disponíveis entre as partes, transformando-os em "inteligência", é o que realmente agregará valor. O intercâmbio dos resultados dessa atividade intelectual é o que poderá gerar o diferencial no contexto da "Marinha dos mil navios". Mais efetivo será apenas um único navio, no momento certo, no local correto e em condições adequadas para reprimir uma ameaça, do que vários outros vagando a ermo pela imensidão dos oceanos".

A Professora Möller e sua equipe relembram que "ao final, a região apresenta uma situação de condições de segurança dinâmicas e em transformação"; em geral, porém, "demonstra que existe um alto grau de cooperação. Alguns passos foram dados para reduzir o nível de conflito entre estados e para eliminar a ameaça de armas de destruição em massa. Por tal motivo, as medidas de cooperação para a segurança que foram desenvolvidas melhoraram a transparência e estabilizaram as relações no âmbito da defesa". Alguns exemplos são "o estabelecimento de medidas de confiança mútua, publicações sobre defesa e o desenvolvimento de metodologias para comparar os gastos de defesa entre a Argentina e o Chile" e entre o Peru e o Chile, assim como entre o Peru e o Equador.

O Capitão-de-Mar-e-Guerra Del Alamo e seus colegas propõem novos dispositivos internacionais de organização para fazer frente às novas ameaças. No primeiro caso, a Marinha de Guerra do Peru deveria trabalhar mais de perto com a Polícia Nacional; os autores enfatizam a necessidade de que haja uma cooperação mais estreita entre os

órgãos cumpridores da lei e as organizações de inteligência. Da mesma forma, eles argumentam que as novas ameaças invocam uma maior cooperação entre as marinhas.

Das lições aprendidas pela América do Norte, o Dr. Boutilier relembra que depois da Guerra Fria "a imensidão do Pacífico e a ausência de um marco institucional como a OTAN, redobrou a importância da cooperação entre as Marinhas do Canadá e Estados Unidos naquele oceano. Um acordo entre essas nações delegou o quadrante nororiental do Pacífico ao Comandante das Forças Navais Canadenses do Pacífico (MARPAC) em caso de guerra. Ao mesmo tempo, as áreas de treinamento no sul da Califórnia eram ideais para as tripulações de contratorpedeiros e fragatas, ansiosas para escapar do frio e das turbulentas águas do Pacífico Norte no inverno".

De acordo com o Dr. Boutilier, "essa cooperação se deveu em grande parte à visão e ousadia dos almirantes da Marinha dos Estados Unidos que perceberam não somente que sua marinha estava se reduzindo (e, como a Marinha Real Britânica, famosa nos tempos anteriores à Primeira Guerra Mundial, necessitava de apoio de amigos e aliados), como também de que havia um efeito multiplicador inerente aos sistemas de operação comuns" e ao compartilhamento de informação/inteligência. Mais ainda, "existia uma forte confiança entre as duas comunidades navais depois de meio século de trabalho em conjunto, e por isso decidiram elevar a cooperação a um nível mais alto".

A complexidade da segurança marítima

No ponto de vista do Contra-almirante Niemann, "a segurança marítima é alcançada combinando atividades de segurança marítima públicas e privadas em uma escala global, gerando assim um esforço lógico e integrado que confronte todas as ameaças vindas do mar". Essa observação combina bem com a abordagem abrangente dada pelas entidades marítimas dos Estados Unidos para desenvolver uma estratégia marítima.

A Professora Möller e seus colegas sugerem que a melhor cooperação do Chile "com a nova estratégia marítima dos Estados Unidos, seria possível se intensificássemos o controle e a vigilância de nossos espaços marítimos, em importantes passagens oceânicas, como o Estreito de Magalhães, o Canal de Beagle, a Passagem de Drake, e nosso *Mar Presencial*, impedindo que se leve a cabo qualquer atividade ilegal em alto mar próximo de nossas costas". Além disso, o exercício da autoridade com o apoio das leis nacionais e internacionais, poderia se aplicar com maior rigor em se tratando de um estado de bandeira, uma nação costeira ou uma autoridade portuária.

Abordando os aspectos organizacionais da cooperação, o Capitão-de-Mar-e-Guerra Roth assinala que os interesses estratégicos da Marinha do Brasil não estão apenas associados ao Comando Sul dos Estados Unidos, como entendido tradicionalmente, mas também se estendem para a área de atuação do futuro Comando Africano dos Estados Unidos.

O Capitão-de-Mar-e-Guerra Thornberry e seus colegas propõem uma estratégia mediante um processo de diferentes cenários, porém plausíveis, para logo ter em conta suas implicações estratégicas e possíveis respostas. Essa abordagem foi uma das técnicas

empregadas pela Escola de Guerra Naval dos Estados Unidos ao organizar certas manobras militares e seminários como parte do Projeto de Estratégia Marítima.

Dificuldades do trabalho colaborativo

O Capitão-de-Mar-e-Guerra Sidders reconhece que existe uma tensão conceitual entre a governabilidade do mar e a liberdade de navegação. O desafio, escreve ele, é encontrar uma maneira de "respeitar a ordem internacional e os direitos de cada nação, isso dentro de um marco de indiscutível cooperação".

Logo apresenta um dilema: "se se deve preservar o princípio consuetudinário da liberdade do mar ou exercer um controle maior sobre todas as áreas marítimas, ou seja, garantir o seu uso para aqueles que têm o direito de usá-las e negando o seu uso a aqueles que querem realizar atos ilícitos." Abordando a mesma questão, o Contra-almirante Balaresque e seus colegas pensam que o aspecto mais sensível da integração operacional é o livre acesso às áreas onde os países costeiros possuem direitos de soberania. Eles não vêem nenhum substituto para a autoridade que estabelece a lei marítima internacional.

No ponto de vista do Contra-almirante Niemann, o conceito chileno de um *Mar Presencial* serve para supervisionar e "ser parte das atividades que tem lugar em alto mar, confrontar as ameaças que poderiam provir do espaço comum, sem enfraquecer [a Convenção das Nações Unidas para o Direito do Mar] ou afetar a liberdade que governa as áreas comuns". Para o Capitão-de-Mar-e-Guerra Teixeira Martins, "o grande desafio" é criar uma estratégia que seja atraente para amigos e aliados e, ao mesmo tempo, uma ameaça para os adversários. Pede cautela com respeito a decisão do Brasil de participar ou não da rede mundial proposta pelos EUA, e diz que irá depender, em grande parte, de que aquele país assuma uma postura de real participante e não a de um tutor, demonstrando sua efetiva intenção de realizar um intercâmbio operacional e tático.

Em relação à integração de marinhas de pequeno porte, o Contra-almirante Balaresque e seu grupo observam, que é possível prever esquemas nos quais se possam integrar aos grupamentos operacionais americanos (como o PANAMAX) ou simplesmente se encarregar da vigilância de seus próprios espaços marítimos, com uma organização responsável pelo controle operacional e de informações em rede comuns. Em qualquer dessas opções, deve-se levar em conta uma visão realista e objetiva das alianças latino-americanas.

Estratégias contrastantes

Qualificando a política externa dos Estados Unidos como "hegemônica", o Capitão-de-Mar-e-Guerra Rogerio faz um contraste com a política brasileira de "cooperação entre os povos para o progresso da humanidade". No caso do Brasil, escreve ele: "o termo 'cooperação' com o propósito de se atingir a paz e não com a finalidade de aumentarmos o nosso poder militar". Não obstante, o Capitão-de-Mar-e-Guerra Rogerio sugere que as Marinhas do Brasil e dos Estados Unidos poderiam enfrentar melhor as ameaças do terrorismo internacional se elas integrassem as comunicações de seus meios navais.

A Professora Möller e seus colegas observam que, enquanto os governos dos vários países andinos "consideram que suas forças armadas são responsáveis pelo combate ao tráfico de drogas", no Cone Sul os governos insistem que os militares sejam mantidos longe da tarefa, por ser responsabilidade das forças policiais locais.

Eles notam um contraste entre as abordagens do Chile e dos Estados Unidos. A Armada do Chile está disposta a participar, de acordo com suas capacidades e recursos, em tais operações internacionais como manobra de crise, operações de paz, e de ajuda humanitária. Para o Chile, os compromissos internacionais assumidos devem estar apoiados nas leis internacionais. No ponto de vista chileno, os Estados Unidos considera que a segurança do espaço marítimo pode somente ser obtida pelo emprego simultâneo de todos os instrumentos de seu poder nacional, em concordância com outras nações-estado e sob a lei internacional. Da mesma forma, reconhece um interesse comum com outras nações para obter a segurança econômica e proteção contra atos hostis realizados no mar. Os Estados Unidos acreditam que todas as nações que se beneficiam devem ser conjuntamente responsáveis pela manutenção da segurança marítima. Afirmam, igualmente, que somente através de uma abordagem integrada entre os parceiros marítimos — governamentais e não governamentais, públicos e privados — será possível aumentar a segurança no domínio marítimo.

Interoperabilidade

O conceito de interoperabilidade do Contra-almirante Niemann inclui conhecimentos e procedimentos comuns e confiança mútua: treinamento compatível das unidades, informações compartilhadas em tempo real, intercâmbio de produtos e serviços e união de esforços para alcançar interesses comuns. Vê os desenvolvimentos tecnológicos como um grande desafio que muda permanentemente. Acima de tudo, porém, o Contra-almirante Niemann enfatiza a necessidade de construção da capacidade para fazer parcerias. Com relação a isso, o treinamento é a chave, e as interações ao nível tático entre a Armada do Chile e a Marinha dos Estados Unidos produziram melhorias. Um progresso similar no nível operacional é necessário. Isso se logra melhorando o treinamento dos recursos humanos e compartilhando informações sobre o ambiente marítimo.

O Capitão-de-Mar-e-Guerra Teixeira Martins argumenta que uma vez que as marinhas têm, normalmente, suas próprias regras, sistemas e procedimentos, as questões relacionadas ao comando, controle e tecnologia podem se transformar em desafios a serem superados, sendo necessária a padronização de equipamentos e de procedimentos.

A interoperabilidade começa no nível político-estratégico, de acordo com o Contra-almirante Balaresque e seus colegas, com regras de compromisso concebidas para permitir aos líderes políticos aplicar a força gradualmente e gerenciar as consequências políticas decorrentes.

O grupo do Contra-almirante Balaresque também assinala que se os Estados Unidos estiverem envolvidos em uma operação multinacional, as grandes diferenças tecnológicas se tornarão no principal fator que afetará a interoperabilidade no nível estratégico-operacional. Advertem que, se não se estabelecer códigos e interfaces que permitam comunicações rápidas, eficazes e oportunas entre unidades e comandos, as

operações perderão os benefícios sinérgicos da cooperação e terão somente resultados operacionais modestos, ou talvez ate mesmo arriscados.

O Contra-almirante Balaresque e seus colegas argumentam que a reduzida capacidade logística das marinhas da América Latina, considerando a necessidade de treinamento para realizar suas funções prioritárias no campo da defesa nacional, requer "compensações" que facilitam o uso de seus recursos em tarefas ou atividades que nem sempre são entendidas pela comunidade política nacional. "Acordos sobre acesso ao treinamento e instrução profissional, intercâmbio de pessoal, utilização sem custos de bases navais americanas, abastecimento de combustível para operações sob a autorização da ONU, oportunidade de aquisição de material naval de interesse e apoio para a atualização dos sistemas de armas... melhorariam, sem dúvida, o apoio político e facilitariam a execução dessas operações".

Enfatizando os fatores humanos na interoperabilidade, a Professora Möller e seus colegas argumentam que, quando os países trabalham juntos é responsabilidade de ambas as partes entender a outra, construir a confiança, desenvolver procedimentos comuns, treinar os meios e compartilhar informações em tempo real para conseguir complementar os esforços mútuos na busca dos interesses comuns.

O Dr. Boutilier se baseia na experiência canadense para escrever que a Marinha dos Estados Unidos é a mais tecnologicamente avançada do mundo e qualquer outra marinha que optar por agir como parceira precisa tornar seu conjunto de comunicações congruentes com o equipamento americano. Isso é um grande desafio, porque a tecnologia muda tão rapidamente que as marinhas de menor porte devem assumir contínuos e consideráveis gastos para permanecer atualizada. O resultado prático deste processo de adaptação é que os navios tendem a ser tecnologicamente desiguais, ou seja, o navio mais recentemente destacado em um grupo de batalha com porta-aviões ou grupo de ação de superfície estará totalmente modernizado enquanto seus navios irmãos se encontram em vários estágios de regressão tecnológica. "Para o bem ou para o mal", observa ele, a Marinha dos Estados Unidos "parece não estar interessada em diminuir o ritmo de modernização para beneficiar os seus parceiros menores".

Um desafio igualmente irrefutável é a interoperabilidade da informação. Assim, os dados provenientes de certas fontes ou julgados sensíveis serão rapidamente... rotulados "NOFORN", para que nenhum cidadão não americano tenha acesso a eles. Felizmente, para os canadenses, essa proibição começou a diminuir após anos de colaboração estreita e altamente efetiva...

Enquanto a cooperação entre as Marinhas do Canadá e dos Estados Unidos tem sido estreita, igualmente também se estreitou nos anos recentes o relacionamento entre a Marinha do Canadá e os vários distritos da Guarda Costeira estadunidense. Infelizmente, o conceito de uma presença de segurança continental perfeita é particularmente difícil de alcançar dada a diferença cultural entre a Guarda Costeira dos Estados Unidos e sua contraparte canadense.

Adicionando outro elemento, o Capitão-de-Mar-e-Guerra Rogerio alerta que "a interoperabilidade não pode ser dissociada da indústria de defesa nacional, assim como, não deve prejudicar os desenvolvimentos e as inovações nessa área estratégica".

Importância do direito internacional

A Professora Möller e seus colegas ressaltam a crença de que se for para "temos um mundo mais seguro" as nações devem agir dentro "da comunidade internacional e sob os preceitos legais". Relacionando a cooperação na segurança marítima com o direito internacional, o Contra-almirante Balaresque e seus associados afirmam que um requisito básico para a obtenção do apoio político necessário para o emprego conjunto de forças é que este "deve ser empreendido baseado na lei escrita e no espírito dos acordos internacionais aprovados pelas Nações Unidas".

Referindo-se à Resolução 41/11 da Assembléia Geral das Nações Unidas em outubro de 1986, que declara o Oceano Atlântico entre a África e a América do Sul como uma "Zona de Paz e Cooperação do Atlântico Sul (ZOPACAS), o Contra-almirante Martínez descreve o acordo como uma ferramenta fundamental para a proteção dos interesses nacionais da Argentina.

O Capitão-de-Mar-e-Guerra Teixeira Martins vê um sério problema relacionado com a postura dos Estados Unidos quanto à Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar (CNUDM) e comenta que "os países não se sentem seguros em confiar em alguém que, respaldado em seu poder militar, ignora as decisões de consenso das nações". Ele avalia que o país "que agora pretende contar com o apoio internacional na área da segurança marítima, é o mesmo que se recusa a ser signatário da Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar".

Em 1983, o presidente Ronald Reagan emitiu uma Declaração Política dos Estados Unidos sobre o Mar, a qual proclamava, em essência que os Estados Unidos seguiriam as provisões da convenção de não mineração no leito marinho porque equilibravam com justiça os interesses dos Estados Unidos e de todos os países com relação à utilização dos oceanos. O presidente Clinton mais tarde assinou o documento da CNUDM depois de serem negociadas as provisões de não mineração no leito marinho, mas o senado americano não ainda o ratificou. Apesar da contínua conformidade voluntária dos Estados Unidos com a convenção, há motivo para se preocupar de que os Estados Unidos não se vincularam a ela pela lei internacional. Reconhecendo esse problema, o presidente George W. Bush solicitou tal ratificação e os comandantes do Exército, Marinha, Força Aérea e Corpo de Fuzileiros Navais fizeram o mesmo através do envio de uma carta conjunta ao Senado insistindo para a sua aprovação. Como para ressaltar a relevância do tratado em nosso tema de estratégia marítima, formou-se uma ampla coalizão de diplomatas americanos, especialistas em defesa, ambientalistas e representantes das indústrias de petróleo e pesca em favor da CNUDM.

Novas disposições institucionais

O Capitão-de-Mar-e-Guerra Sidders observa que "atualmente, quando surge uma situação crítica, a resposta imediata é fornecida através de uma coalizão ad hoc". Ele sugere que poderíamos "provavelmente chegar a uma solução mais eficaz e eficiente para a região" se fizéssemos "uma avaliação de nossas capacidades de forma combinada com base no princípio de complementaridade estratégica".

Ele advoga o desenvolvimento de um "panorama comum de superfície" mediante a troca de informações e sugere como modelo a Coordenação da Área Marítima do Atlântico Sul (CAMAS) formada em 1965 pela Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai, com os Estados Unidos e a África do Sul agregados recentemente como observadores.

Observando que a total integração operacional com os Estados Unidos é politicamente complexa, o Contra-almirante Balaresque e seus colegas pregam o estabelecimento de uma "agenda regional que reflita os interesses objetivos e recíprocos... para que as iniciativas de integração estratégica possam ganhar apoio e autorização ao nível político". A Professora Möller e sua equipe recordam que, ao nível regional, os países geograficamente próximos têm buscado a forma de compartilhar atividades que conduzam a manutenção das condições de paz e de segurança no mar, restaurando essas condições quando forem alteradas. Uma vez que poderia ser impossível para um país agir sozinho, "é indispensável desenvolver estratégias de cooperação e ações conjuntas" com os países vizinhos.

Nesse sentido, o Capitão-de-Mar-e-Guerra Rechkemmer e seus colegas pregam a criação de uma estratégia marítima regional como um mecanismo mediante o qual os estados americanos possam levar a cabo operações navais combinadas multinacionais contra às novas ameaças, dentro do marco da cooperação regional de segurança. Baseando-se nos acordos e instituições hemisféricas existentes, defendem o estabelecimento e a operação de organizações militares multilaterais contra as novas ameaças, controlando os espaços aéreos e marítimos de interesse comum e o estabelecimento de sistemas eficientes de inteligência para facilitar o intercâmbio de informações oportunas e precisas.

Reconhecem que suas propostas pressupõem uma nova atmosfera de confiança e dedicação entre os parceiros. Esse fator pode ser alcançado somente através de um intenso diálogo profissional dentro de um marco legal efetivo. Um desafio importante a ser abordado nesse esquema é a distribuição desigual dos recursos entre os países do hemisfério. Deve-se buscar o entendimento que permita a cada país participar de acordo com sua própria capacidade e, talvez, buscar meios de compartilhar recursos entre os países participantes que contam com diferentes meios.

As análises sobre como responder a vários cenários hipotéticos levam o Capitão-de-Mar-e-Guerra Thornberry e seus colegas a questionar a adequação e importância dos acordos de segurança hemisférica para fazer frente as contingências que poderiam plausivelmente surgir. Essa reflexão sugere um grande número de novas instituições, que vão desde um conselho de segurança do hemisfério que coordenaria os assuntos de segurança no nível político até a uma comissão de segurança hemisférica no nível estratégico, uma junta reestruturada para a defesa interamericana no nível operacional, e uma série de comandos operacionais com funções táticas.

Conclusão

Devemos agradecer o fato de um grupo de pensadores militares e acadêmicos dedicar seu tempo e esforço para escrever suas ideias e compartilhar suas diferentes experiências. Nesse processo, eles deram um passo importante no debate sobre a estratégia marítima e exploraram meios pelos quais as instituições marítimas das Américas podem cooperar para melhorar a segurança no mar em nosso hemisfério.

De todos esses ensaios podemos extrair muitas argumentações para concluir que a taça da cooperação em segurança marítima interamericana está meio vazia. Os países das Américas não compartilham exatamente da mesma percepção sobre as ameaças que devem enfrentar; em todo o caso, ninguém está sugerindo que os desafios atuais alcancem o nível de ameaça existencial que reuniu as nações democráticas na Organização do Tratado do Atlântico Norte, a manifestação mais importante de uma aliança para a segurança internacional em tempos recentes. Além do mais, vários escritores ressaltaram dificuldades no âmbito da interoperabilidade, que vão desde equipamentos incompatíveis à impossibilidade de compartilhar códigos e inteligência, incompatibilidade de sistemas de comando e controle e, pior ainda, o problema da cultura humana a nível de organização e de nação.

Não obstante, os ensaios também incentivam uma visão mais otimista. Dois ou mais países não precisam ter percepções idênticas das ameaças no ambiente marítimo para poder estabelecer uma base de trabalho conjunto em matéria de segurança. Eles precisam somente de alguma coincidência em suas percepções de ameaça para conseguirem encontrar uma causa comum. Claramente, como um autor após o outro nos faz lembrar, o comércio marítimo desempenha um papel fundamental para o bem-estar de todos os países das Américas. A maior parte do comércio internacional dos países do hemisfério ocidental é conduzida com outros países do hemisfério e a maior parte desse comércio é transportada por navios. Além do mais, a contribuição de cada país reconhece que o terrorismo internacional e outras formas de crime transnacional apresentam certas ameaças para aquele país, ainda que nem todos dêem a mesma prioridade que dariam os legisladores estadunidenses.

As questões sobre a interoperabilidade são fundamentais, em parte porque a solução para elas parece depender, em grande medida, da capitação de recursos escassos. O comentário do Dr. Boutilier de que a Marinha dos Estados Unidos "parece não estar interessada em diminuir o ritmo de modernização para beneficiar parceiros menores" poderia ser compreendida como um desafio aos comandantes das entidades marítimas dos Estados Unidos, para perguntar a si mesmos quanto custa, em termos de interesses norte-americanos, ser sempre mais rápidos, mais seguros ou mais sigilosos. Se partirmos do ponto reiterado diversas vezes nesses ensaios de que nenhuma estratégia marítima unilateral pode ser tão eficaz como aquela que envolve parceiros, e se adicionarmos a isso a percepção de que as entidades marítimas dos Estados Unidos podem se beneficiar sempre dos conhecimentos locais que somente os parceiro regionais podem oferecer, um esforço mais consciencioso para evitarmos deixar nossos amigos em nossa turbulência tecnológica pode ser um bom investimento.

Alguns dos fatores humanos da interoperabilidade levarão anos para serem corrigidos, mas repetindo, as relações entre o Canadá e os Estados Unidos oferecem algumas percepções úteis. O Dr. Boutilier nos lembra que "existia um profundo reservatório de confiança entre as duas comunidades depois de meio século de trabalho em conjunto". Essa relação começou com o compartilhamento de um continente e um idioma e histórias e instituições similares. Esses fatores não relacionam da mesma forma como as relações dos Estados Unidos com outros países. Não obstante, há características específicas sobre a forma em que os Estados Unidos e o Canadá têm trabalhado juntos que possam ser aplicados em outros lugares. Uma longa tradição de exercícios navais, manobras de guerra, intercâmbios educacionais e de treinamento, intercâmbio de oficiais e planejamento conjunto, estabeleceu a confiança e segurança, facilitando e acelerando as respostas contra às novas ameaças. Algumas dessas atividades já estão em curso em outras partes do hemisfério. Uma mensagem clara oferecida pelos ensaios deste trabalho é que a interoperabilidade efetiva é um edifício que deve ser construído tijolo por tijolo. A tarefa é longa e potencialmente árdua, e só pode ser levada a cabo com a sua realização.

SEGUNDA PARTE

A nova estratégia marítima dos Estados Unidos

15

Uma Estratégia Cooperativa para o Poder Marítimo no Século XXI

James T. Conway, General, Corpo de Fuzileiros Navais, Comandante do Corpo de Fuzileiros Navais

Gary Roughead, Almirante, Marinha dos Estados Unidos, Comandante de Operações Navais

Thad W. Allen, Almirante, Guarda Costeira dos Estados Unidos, Estados Unidos Comandante da Guarda Costeira

Uma Estratégia Cooperativa para o Poder Marítimo no Século XXI representa o primeiro documento desse tipo na história. Nunca antes tivemos as forças marítimas dos Estados Unidos — a Marinha, o Corpo de Fuzileiros Navais e a Guarda Costeira — se unindo para criar uma estratégia marítima unificada. Essa estratégia enfatiza uma abordagem que integra o poder marítimo com outros elementos do poder nacional, assim como aqueles de amigos e aliados. Ela descreve como o poder marítimo será aplicado no mundo para proteger nosso estilo de vida, aliando-nos com outras nações afins para proteger e sustentar o sistema interconectado global através do qual prosperamos. Nosso compromisso em proteger o território nacional e vencer as guerras de nossa nação é correspondido por um compromisso equivalente de prevenção da guerra.

Nossos cidadãos participaram do desenvolvimento desta estratégia através de uma série de fóruns públicos conhecidos como "Conversas com o país". Três temas dominaram essas discussões: nosso povo quer que permaneçamos fortes, quer ser protegido e que protejamos nosso território nacional, e querem que trabalhemos com parceiros em todo o mundo para evitar a guerra. Esses temas, juntamente com a rigorosa pesquisa acadêmica, análise e debate, deram lugar a uma estratégia abrangente concebida para cumprir com as expectativas e necessidades do povo americano.

Uma Estratégia Cooperativa para o Poder Marítimo no Século XXI vincula nossos serviços mais perto do que jamais visto antes para avançar com a prosperidade e segurança de nossa nação. As demandas de um mundo incerto e os interesses permanentes do povo americano não dão lugar a menos.

INTRODUÇÃO

A segurança, prosperidade e os interesses vitais dos Estados Unidos estão cada vez mais associados aos de outras nações. Os interesses de nossa nação são mais bem servidos ao promover um sistema global pacífico composto de redes interdependentes de comércio, finanças, informações, lei, povo e governança.

Prosperamos por causa deste sistema de intercâmbio entre nações, ainda que reconheçamos que é vulnerável a uma série de perturbações que podem produzir efeitos nocivos em cascata muito distantes de suas origens. Uma guerra entre grandes potências, um conflito regional, atos de terrorismo, anarquia e desastres naturais — todos têm o potencial de ameaçar a segurança nacional dos Estados Unidos e a prosperidade mundial.

Os oceanos conectam as nações do mundo, mesmo aqueles países que não têm saída para o mar. O domínio marítimo — os oceanos, mares, baías, estuários, ilhas, áreas costeiras, litorais e o espaço aéreo acima desses — alimenta 90% do comércio mundial. Eles carregam o sangue vital de um sistema global que vincula cada país sobre a terra. Cobrindo três quartos do planeta, os oceanos tornam vizinhos os povos de todo o mundo. Eles nos permitem ajudar amigos em necessidade e confrontar e vencer a agressão longe de nossas costas.

Hoje, os Estados Unidos e seus parceiros se vêem competindo para ter influência global em uma era em que é pouco provável que estejamos completamente em guerra para proteger os interesses vitais dos Estados Unidos. Nosso desafio é aplicar o poder marítimo de maneira que proteja os interesses vitais dos Estados Unidos, ao mesmo tempo promover a maior segurança, estabilidade e confiança coletivas. Enquanto a defesa de nosso território nacional e a derrota de nossos adversários em caso de guerra continuam sendo o objetivo incontestável do poder marítimo, esse poder deve ser aplicado de maneira mais ampla se for para servir ao interesse nacional.

Acreditamos que *prevenir guerras é tão importante quanto ganhar guerras.* Há uma tensão, porém, entre os requisitos para participar de maneira contínua nas atividades de paz e manter ao mesmo tempo as habilidades críticas necessárias para lutar e vencer em combate. As forças marítimas devem contribuir para ganhar guerras decisivamente, enquanto aumentam sua capacidade de evitar guerras, ganhar a longa luta contra as redes terroristas, influenciar positivamente os eventos mundiais e reduzir os impactos dos desastres naturais.

Como tem sido sempre, essas tarefas críticas serão realizadas pelo nosso povo — a chave para o sucesso em qualquer estratégia militar. Assim, temos que dar ao nosso povo — nossos marinheiros, fuzileiros navais e os homens da Guarda Costeira — o treinamento, a instrução e os instrumentos necessários para promover a paz e prevalecer em um conflito.

Guiado pelos objetivos articulados na *Segurança estratégica nacional, Estratégia de defesa nacional, Estratégia militar nacional e* a *Estratégia nacional para a segurança marítima,* a Marinha dos Estados Unidos, o Corpo de Fuzileiros Navais e a Guarda Costeira atuarão por um espectro completo de operações militares para proteger os Estados Unidos de

um ataque direto, garantir o acesso estratégico e reter a liberdade da ação global, fortalecer as alianças e coalizões existentes e emergentes e estabelecer condições de segurança favoráveis.

Além disso, as forças marítimas serão empregadas para gerar segurança e confiança entre as nações por meio de esforços coletivos de segurança focados nas ameaças comuns e nos interesses mútuos de um mundo aberto e multipolar. Para isso será necessário um nível de integração sem precedentes entre as forças marítimas e maior cooperação com os outros instrumentos do poder nacional, assim como as forças de nossos parceiros internacionais. *O poder marítimo será uma força unificadora para construção de um amanhã melhor.*

DESAFIOS DA NOVA ERA

A economia mundial está altamente interconectada. Nas últimas quatro décadas, o comércio oceânico mundial mais do que quadruplicou: 90 por cento do comércio mundial e dois terços de seu petróleo são transportados pelo mar. As vias marítimas e as infraestruturas de apoio nas costas são os vasos sanguíneos de uma economia global moderna, os símbolos visíveis e vulneráveis de um sistema de distribuição moderna que depende do trânsito livre em regiões litorâneas cada vez mais urbanizadas.

A expansão do sistema global aumentou a prosperidade de muitas nações. Ainda assim, seu contínuo crescimento pode criar maior competição por recursos e capital com outras potências econômicas, corporações transnacionais e organizações internacionais. As maiores expectativas populares e a maior competição por recursos, associadas à escassez, podem incentivar as nações a exercerem reivindicações mais amplas de soberania sobre maiores espaços oceânicos, canais e recursos naturais — resultando em conflitos potenciais.

A tecnologia está expandindo rapidamente as atividades marinhas, tais como o desenvolvimento energético, a extração de recursos e outras atividades comerciais dentro e debaixo dos oceanos. A mudança climática está abrindo gradualmente as águas do Ártico, não somente para o desenvolvimento de novos recursos, mas também para novas rotas de transporte marítimo que podem reformular o sistema de transporte global. Enquanto esses desenvolvimentos oferecem oportunidades para o crescimento, são também uma fonte potencial de competição e conflito para obter acesso e recursos naturais.

A globalização também está configurando os modelos de migração humana, saúde, educação, cultura e o desenvolvimento de conflitos. Os conflitos se caracterizam frequentemente por uma combinação híbrida de táticas tradicionais e irregulares, planejamento e execução descentralizados e atores não estatais, que usam as tecnologias, tanto simples como sofisticadas, de maneira inovadora. Os governos fracos ou corruptos, uma insatisfação crescente entre os que estão privados de direitos, o extremismo religioso, o nacionalismo étnico e a mudança na demografia — muitas vezes incentivados pelos avanços irregulares e às vezes indesejáveis da globalização — exacerbam as tensões e contribuem para o conflito.

Ao mesmo tempo, um crescente número de atores transnacionais e seus países renegados encorajados e habilitados para o acesso sem precedentes ao estágio global, podem causar perturbações sistemáticas em um esforço para aumentar seu poder e influência. Suas ações, muitas vezes concebidas para incitar propositadamente o conflito entre outras partes, complicarão as tentativas de neutralizar e acalmar o conflito regional.

A proliferação da tecnologia de armamentos e da informação aumentou a capacidade das nações e de atores transnacionais de interferir no acesso marítimo, escapar da responsabilidade pelos ataques e manipular a opinião pública. O uso assimétrico da tecnologia apresentará uma série de ameaças aos Estados Unidos e seus parceiros. Ainda mais preocupante, o apetite por armas nucleares e de destruição em massa vem crescendo entre as nações e os antagonistas não estatais. Ao mesmo tempo, os ataques aos sistemas legais, financeiros e cibernéticos podem ser igualmente, se não mais, perturbadores do que as armas cinéticas.

A grande maioria da população mundial vive próxima a algumas centenas de milhas dos oceanos. A instabilidade social em cidades cada vez mais habitadas, muitas das quais existem em partes já instáveis do mundo, tem o potencial de criar perturbações significativas. Os efeitos da mudança climática podem também ampliar o sofrimento humano por meio de tempestades catastróficas, perda de terras aráveis e inundações nas costas, causando perda de vida, migrações involuntárias, instabilidade social e crises regionais.

As comunicações em massa ressaltarão o drama do sofrimento humano e as populações desprovidas ficarão cada vez mais penosamente cientes e menos tolerantes de suas condições. As ideologias extremistas serão cada vez mais atraentes para aqueles em desespero e destituídos de oportunidades. Os elementos criminais também irão explorar essa instabilidade social.

Essas condições se combinam para criar um futuro incerto e nos motivar a pensar de uma forma nova sobre como vemos o poder marítimo. Nenhuma nação tem os recursos necessários para fornecer proteção e segurança por todo o domínio marítimo. Cada vez mais, as organizações não governamentais, organizações internacionais e o setor privado formarão parcerias de interesse comum para combater essas ameaças emergentes.

CONCEITO DE ESTRATÉGIA MARÍTIMA

Essa estratégia reafirma o uso do poder marítimo para influenciar ações e atividades desenvolvidas no mar e na costa. O caráter expedicionário e versátil das forças marítimas fornece aos Estados Unidos uma vantagem assimétrica de poder ampliar ou contrair sua presença militar em áreas de acesso limitado ou nulo. O estabelecimento de bases permanentes ou prolongadas de nossas forças militares no estrangeiro muitas vezes tem repercussões econômicas, sociais ou políticas involuntárias. O mar é um vasto campo de manobras, onde a presença de forças marítimas pode ser ajustada às condições ditadas, outorgando flexibilidade para ampliar, reduzir e dissuadir conflitos.

A velocidade, flexibilidade, agilidade e escalabilidade das forças marítimas fornecem aos comandantes de forças conjuntas ou combinadas uma gama de opções para responder a crises. Além disso, a operações marítimas integradas, tanto dentro de estruturas de alianças formais (tais como a Organização do Tratado do Atlântico Norte) como de arranjos informais (a iniciativa de Parceria Marítima Global), enviam mensagens poderosas para agressores potenciais: atuaremos com os outros para garantir nossa segurança e prosperidade coletivas.

O poder marítimo dos Estados Unidos adotará globalmente uma postura para proteger nosso território nacional e cidadãos contra um ataque direto e avançar nossos interesses em todo o mundo. Como nossa segurança e prosperidade estão inexoravelmente vinculadas a de outras nações, as forças marítimas dos Estados Unidos serão destacadas para proteger e sustentar o sistema global pacífico composto de redes interdependentes de comércio, finanças, informações, leis, populações e governança.

Empregaremos o alcance global, a presença permanente e a flexibilidade operacional inerente no poder marítimo dos Estados Unidos para realizar seis tarefas chave, ou *imperativos estratégicos.* Onde as tensões estiverem altas ou onde desejarmos demonstrar aos nossos amigos e aliados nosso compromisso com a segurança e a estabilidade, as forças marítimas dos Estados Unidos serão caracterizadas por forças de tarefa destacadas regionalmente e em posição avançada, com o poder de combate necessário para limitar conflitos regionais, dissuadir guerras com grandes potências e, se a dissuasão falhar, vencer as guerras de nossa nação como parte de uma campanha conjunta ou combinada. Além disso, permanentes forças marítimas configuradas de acordo com suas missões serão globalmente distribuídas para contribuir para a defesa em profundidade de nossa nação, promover e sustentar relações cooperativas com uma série crescente de parceiros internacionais e prevenir ou atenuar perturbações e crises.

Poder de combate convincente, concentrado regionalmente

Contaremos com um poder de combate convincente no Pacífico Ocidental e no Golfo Arábico/Oceano Indico para proteger nossos interesses vitais, assegurar aos nossos amigos e aliados o compromisso contínuo com a segurança regional, intimidar e dissuadir adversários potenciais e concorrentes de mesmo nível. Este poder de combate poderá se reposicionar de forma seletiva e veloz para responder a contingências que podem ocorrer em outros lugares. Estas forças se dimensionarão e se posicionarão para cumprir com os seguintes imperativos estratégicos:

Limitar o conflito regional com um poder marítimo decisivo e destacado em posições adiantadas. Os conflitos regionais atuais possuem ramificações muito além da área de conflito. As crises humanitárias, a violência que se espalha além das fronteiras, pandemias e a interrupção de recursos vitais são todas possíveis quando estouram crises regionais. Enquanto essa estratégia defende uma ampla dispersão de forças marítimas interconectadas, não podemos estar em todos os lugares e não podemos agir para atenuar todos os conflitos regionais.

Onde o conflito ameaçar o sistema global e nossos interesses nacionais, as forças marítimas estarão prontas para responder juntamente com outros elementos de nosso

poder nacional e multinacional, para fornecer aos líderes políticos uma gama de opções para dissuadi-lo, ampliá-lo ou reduzi-lo. As forças marítimas que estão permanentemente presentes e prontas para o combate fornecem à nação a opção primária de entrada à força em uma era de acesso cada vez mais difícil, mesmo enquanto fornecem os meios para a Nação responder rapidamente a outras crises. Seja além do horizonte, ou destacada poderosamente à vista de todos, as forças marítimas podem intimidar as ambições de agressores regionais, fornecer segurança a amigos e aliados, ganhar e manter o acesso a áreas de conflito e proteger nossos cidadãos enquanto trabalhamos para sustentar a ordem global.

Um elemento crítico para esta proposta é a manutenção de uma esquadra poderosa — com navios, aeronaves, forças de fuzileiros navais e atividades de navios costeiros — capaz de controlar seletivamente os mares, projetar seu poder sobre a terra e proteger forças amigas e população civil contra um ataque.

Dissuadir a guerra com grandes potências. Não há outro transtorno que seja tão potencialmente desastroso para a estabilidade global como uma guerra entre grandes potências. A manutenção e extensão da vantagem comparativa do poder marítimo da nação é um componente essencial para dissuadir uma guerra entre grandes potências. Enquanto a guerra com outra grande potência seja improvável aos olhos de muitos, a quase certeza de seus efeitos nocivos demanda que seja dissuadida usando todos os elementos do poder nacional. O caráter expedicionário das forças marítimas — nossa letalidade, alcance global, velocidade, resistência, capacidade para superar as barreiras ao acesso e a agilidade operacional — fornecem ao comandante conjunto uma gama de opções de intimidação. Buscaremos uma abordagem dissuasória que inclua uma habilidade convincente e escalonável para retaliar contra agressores por meios de forças convencionais, não convencionais e nucleares.

Vencer as guerras de nossa nação. Em tempos de guerra, nossa habilidade de impor o controle marítimo local, superar desafios ao acesso, forçar o ingresso e projetar e manter nosso poder nas costas, faz de nossas forças marítimas um elemento indispensável da força conjunta ou combinada. Essa vantagem expedicionária deve ser mantida porque fornece aos comandantes de forças conjuntas e combinadas a liberdade de manobra. Reforçados por uma robusta capacidade de transporte marítimo que pode concentrar e manter forças, o controle marítimo e a projeção de poder possibilitam estender nossas campanhas em terra.

Forças marítimas distribuídas globalmente à medida de sua missão

As instituições marítimas estabelecerão uma presença global permanente usando forças distribuídas que são organizadas por missão e compostas por recursos integrados da Marinha, Corpo de Fuzileiros Navais e Guarda Costeira. Essa distribuição global deve se estender além das áreas de destacamento tradicionais e refletem as missões que vão desde operações humanitárias até uma maior ênfase nas ações contra o terrorismo e ações bélicas irregulares. Nossas forças marítimas serão adaptadas para atender aos requisitos únicos e em evolução típicos de cada região geográfica, muitas vezes em conjunto com forças de operações especiais e outros parceiros interagências. Em particular, essa

estratégia reconhece a crescente importância e necessidade de maiores atividades pacíficas na África e no Hemisfério Ocidental.

Contribuir para a defesa do território nacional em profundidade. As forças marítimas defenderão o território nacional ao identificar e neutralizar as ameaças, o mais distante possível de nossas costas. Desde a promoção de relações críticas no exterior até a inspeção de navios com destino aos nossos portos, ou respondendo rapidamente a quaisquer ameaças que cheguem às nossas costas, o esforço de defesa de nosso território nacional irá integrar pelos serviços marítimos, a força conjunta, a comunidade interagência, nossos parceiros internacionais e o setor privado para fornecer o mais alto nível de segurança possível. Quando direcionadas, as forças marítimas irão apoiar imediatamente as autoridades civis no caso de um ataque ou desastre natural em nossas costas.

Promover e sustentar as relações cooperativas com mais parceiros internacionais. A expansão das relações cooperativas com outras nações contribui para a segurança e a estabilidade do domínio marítimo para o benefício de todos. Embora nossas forças possam surgir quando necessário para responder a crises, *confiança e cooperação não podem surgir espontaneamente.* Elas devem ser construídas com o tempo, tendo em conta que os interesses estratégicos dos participantes sejam constantemente considerados, ao mesmo tempo em que a compreensão e o respeito são promovidos.

Uma chave para promover tais relações é por meio do desenvolvimento do conhecimento cultural, histórico e linguístico suficiente entre nossos marinheiros, fuzileiros navais e pessoal da Guarda Costeira para cultivar a interação efetiva com diversos parceiros internacionais. Construir e revigorar essas relações através da Cooperação para Segurança do Teatro requer um foco na construção de capacidade, assistência humanitária, estruturas regionais para melhoramento da governança marítima e cooperação no cumprimento do Estado de Direito no domínio marítimo.

Além disso, as instituições marítimas têm que se acostumar a forjar parcerias internacionais em coordenação com outros serviços dos Estados Unidos e departamentos do governo. Para esse fim, a iniciativa de Parcerias Marítimas Globais propõe uma abordagem cooperativa à segurança marítima, promovendo o Estado de Direito ao combater a pirataria, o terrorismo, a proliferação de armas, o tráfico de drogas e outras atividades ilícitas.

Prevenir ou conter as perturbações locais antes delas impactarem o sistema global. As forças marítimas trabalharão com outras para garantir o nível adequado de segurança e conscientização no domínio marítimo. Ao fazer isso, as ameaças transnacionais — terroristas e extremistas; proliferadores de armas de destruição em massa; piratas; traficantes de pessoas, drogas e armas convencionais; e outros criminosos — serão restringidas.

As forças marítimas promoverão estruturas para aumentar a segurança ao se colocar em posições avançadas e participar de relações mutuamente benéficas com nossos parceiros regionais e globais. Quando ocorrem desastres naturais ou causados pelo homem, nossas forças marítimas podem fornecer assistência humanitária e socorro, junto com nossos parceiros interagências e não governamentais. Ao participar de forma rotineira e

previsível em atividades cooperativas, as forças marítimas estarão predispostas a apoiar outras forças conjuntas ou combinadas para atenuar e localizar perturbações.

COMO COLOCAR A ESTRATÉGIA EM PRÁTICA

Para colocar essa estratégia em prática com sucesso, as instituições marítimas devem expandir coletivamente as capacidades centrais do poder marítimo dos Estados Unidos para alcançar uma combinação de participação em atividades pacíficas com grande capacidade de combate.

Capacidades centrais ampliadas

Embora as instituições marítimas conduzam a muitas missões, as seis capacidades a seguir compõem o núcleo do poder marítimo dos Estados Unidos e refletem um aumento na ênfase dessas atividades que evitam a guerra e constroem parcerias.

Presença avançada. As forças marítimas serão destacadas em posições avançadas, especialmente em uma era de ameaças diversas ao território nacional. Ao operarmos em posições avançadas nos familiarizaremos com o ambiente, assim como com os padrões de comportamento dos atores regionais. Conscientes da soberania de outras nações, esta influência e conhecimento contribuirão para responder efetivamente no caso de crise. Se operações pacificadoras se converterem em guerra, as forças marítimas já terão desenvolvido o entendimento ambiental e a experiência operacional necessários para participar rapidamente de operações de combate. A presença em posição adiantada também nos permite combater o terrorismo o mais distante possível das costas. Onde e quando forem aplicáveis, as forças marítimas em posições avançadas servirão para isolar, capturar ou destruir terroristas, sua infraestrutura, os recursos e santuários, preferivelmente em conjunção com parceiros da coalizão.

Dissuasão. Prevenir uma guerra é preferível a lutar em guerras. Dissuadir a agressão deve ser visto em termos globais, regionais e transnacionais considerando o emprego de meios convencionais, não convencionais e nucleares. As atividades efetivas de Cooperação para a Segurança de Teatro são uma forma de estender a dissuasão, criando a segurança e removendo condições de conflito. A defesa com mísseis balísticos marítimos aumentará a dissuasão fornecendo um guarda-chuva de proteção às forças que se encontram em posições avançadas, a nossos amigos e aliados, contribuindo para uma arquitetura maior planejada para a defesa dos Estados Unidos. Nossa vantagem em espaço – da qual dependemos em grande medida para poder operar uma rede dispersa em todo o mundo – deve ser protegida e ampliada. Usaremos bases avançadas e forças destacadas em posições avançadas, ativos com base no espaço, bases oceânicas de dissuasão estratégica e outras iniciativas para intimidar aqueles que querem nos causar danos.

Controle do mar. A habilidade de operar livremente no mar é um dos fatores mais importantes para permitir operações conjuntas e interagências, e o controle do mar exige capacidades em todos os aspectos do domínio marítimo, incluindo espaço e ciberespaço. Há muitos desafios para nossa habilidade de exercer o controle do mar, talvez nenhum tão significativo como o número crescente de nações que operam

submarinos, tanto diesel elétricos como nucleares. Vamos continuar a aprimorar as táticas, os treinamentos e as tecnologias necessárias para neutralizar essa ameaça. Não permitiremos que se gerem condições em que as nossas forças marítimas se vejam impedidas de manobrar livremente e acessar livremente, e tão pouco permitiremos que um adversário perturbe o fluxo de abastecimento global, tentando bloquear as linhas marítimas vitais de comunicação e comércio. Seremos capazes de exercer controle local sobre o mar onde for necessário, idealmente em conjunto com nossos amigos e aliados, mas por conta própria se necessário.

Projeção de poder. Nossa habilidade de superar as barreiras de acesso e projetar e sustentar nosso poder em terra formam a base de nossa credibilidade de combate. Nossas vantagens se sustentarão através de forças apropriadamente dimensionadas, tecnologias inovadoras, entendimento das capacidades do adversário, processo de planejamento conjunto adaptativo e a proficiência e criatividade de nossos marinheiros, dos fuzileiros navais e do pessoal da Guarda Costeira. Manteremos uma robusta capacidade de transporte marítimo estratégico para concentrar e sustentar forças rapidamente, e para habilitar campanhas conjuntas e/ou combinadas. Essa capacidade conta com a manutenção de uma forte indústria de transporte marítimo comercial dos Estados Unidos e seus ativos intermodais críticos.

Segurança marítima. A criação e a manutenção da segurança no mar são essenciais para atenuar ameaças não bélicas, incluindo pirataria, terrorismo, proliferação de armas, tráfico de drogas e outras atividades ilícitas. Combater essas ameaças transnacionais e irregulares protege nosso território nacional, aumenta a estabilidade global e garante a liberdade da navegação para o benefício de todas as nações. Nossas forças marítimas impõem a lei doméstica e internacional no mar por meio de protocolos estabelecidos, tais como o *Plano de Resposta a Ameaças Operacionais Marítima* (*Maritime Operational Threat Response Plan*, ou MOTR). Também nos unimos às marinhas e guardas costeiras em todo o mundo para policiar as áreas comuns globais e suprimir ameaças comuns.

Assistência humanitária e resposta a desastres. Ao construir relações forjadas em momentos de calma, seguiremos atenuando o sofrimento humano, como vanguarda dos esforços interagências e multinacionais, tanto de forma deliberada e proativa como em resposta a crises. O sofrimento humano nos motiva a atuar, e o caráter expedicionário das forças marítimas lhes outorga uma vantagem singular na hora de dar assistência. Nossa capacidade para realizar operações rápidas e sustentadas de evacuação em situações que não são de combate é crítica para aliviar o sofrimento de nossos cidadãos e de outros, quando a segurança está em risco.

Prioridades para a implementação

A colocação dessa estratégia em prática exigirá que as instituições marítimas demonstrem flexibilidade, adaptabilidade e unidade de esforço na evolução para enfrentar os desafios existentes, e aproveitar as oportunidades que se apresentem. As iniciativas específicas em apoio a esta estratégia devem ser examinadas e corroboradas ao longo do tempo por meio de experimentação, simulações de guerra e contínuas experiências operacionais, com supervisão periódica e orientação unificada fornecidas pelos líderes superiores das instituições marítimas. Enquanto muitas iniciativas devem se tornar realidade para permitir essa estratégia, três áreas receberão atenção prioritária:

Melhorar a integração e a interoperabilidade. A maior demanda por parte do comandante de combate de pacotes de forças adaptadas às suas missões requer uma abordagem mais integrada de como será o emprego das forças marítimas.

Os fuzileiros navais continuarão a ser empregados em forças-tarefas no ar e em terra, operando a partir de navios anfíbios para conduzir uma variedade de missões, tais como projeção de poder, mas elas serão empregadas como destacamentos, a bordo de uma grande variedade navios e barcos para realizar missões de segurança marítima. Como ilustração de composição de forças adaptáveis que mencionamos, marinheiros, fuzileiros navais e pessoal da Guarda Costeira, serão designados em várias combinações de forças de segurança, equipes de treinamento móvel, batalhões de construção, serviços de saúde, imposição da lei e unidades de assuntos civis para realizar missões de cooperação nas áreas de segurança e assistência humanitária.

A defesa do território nacional é o exemplo mais óbvio do requisito para maior integração. Não basta falar da defesa do território nacional em termos de divisão de responsabilidades e autoridades entre a Marinha e a Guarda Costeira ao longo de algum limite geográfico indefinido. Em vez disso, as instituições marítimas devem — e irão — trabalhar como uma unidade quando operarem para defender os Estados Unidos. Conforme a *Política Nacional da Esquadra,* as forças da Guarda Costeira têm que poder operar como parte de uma força-tarefa conjunta a milhares de milhas de nossas costas, e forças navais devem conseguir executar as tarefas operacionais perto de casa, quando necessário para proteger nossa nação e apoiar autoridades civis. A integração e a interoperabilidade são chave para o sucesso nessas atividades, particularmente onde forças de diferentes capacidades e missões tiverem que trabalhar juntas com perfeição para apoiar operações de defesa, segurança e ajuda humanitária.

A cooperação mais ampla com as forças marítimas de outras nações requer mais interoperabilidade com parceiros multinacionais possuindo níveis diferentes de tecnologia. A iniciativa de *Parceria Marítima Global* servirá como um catalisador para maior interoperabilidade internacional em apoio à segurança marítima cooperativa.

Para podermos alcançar o nível necessário de integração e interoperabilidade, devemos obter um maior grau de coordenação entre o pessoal dos centros de comando de cada serviço, para que possam cumprir sua responsabilidade de aprovisionamento, entretenimento e equipamento de forças. Além do mais, os comandantes dos componentes da Marinha e do Corpo de Fuzileiros Navais e os comandantes funcionais da Guarda Costeira, desempenharão um papel central na determinação de como as forças marítimas são organizadas, destacadas e empregadas. Esse papel envolve a identificação de requisitos de comandantes de combate e a articulação de como suas respectivas capacidades de serviços podem ser integradas de modo inovador para atender esses requisitos. Será necessária uma coordenação próxima, se não uma integração direta, dos componentes marítimos para poder realizar essa tarefa de forma efetiva. Devemos melhorar nossa capacidade para realizarmos o planejamento, a execução e a evolução integrada em todos os níveis de comando.

Melhorar a conscientização. Para ser efetivo, deve haver um compromisso significativamente maior para avançar a *consciência do domínio marítimo* (*maritime domain awareness,* ou MDA) e expandir *a inteligência, a vigilância e o reconhecimento*

(*intelligence, surveillance and reconnaissance,* ou ISR). As novas parcerias com os interesses comerciais marítimos do mundo e as forças marítimas de participação das nações reduzirão o perigoso anonimato do transporte marítimo de pessoas e carga. Grandes passos foram dados nessa direção e a *Estratégia Nacional de Segurança Marítima* propôs um nível ainda mais alto de cooperação interagência para obter um MDA efetivo. As forças marítimas contribuirão para melhorar o compartilhamento de informações, apoiando e dinamizando nossa capacidade de neutralizar as ameaças à nossa nação o mais longe possível de nossas costas.

Um aspecto crítico para poder aproveitar os benefícios de um maior conhecimento do domínio marítimo é nossa capacidade para proteger a informação por meio de robustas medidas de segurança da informação. Tais medidas aumentarão a confiança de parceiros internacionais de que a informação será compartilhada somente com aquelas entidades que são as destinatárias da informação em questão.

É pouco provável que nossos adversários gerem conflitos convencionais mano a mano e, na medida em que desafiem abertamente as forças marítimas, seus planos quase certamente se embasarão na surpresa e nos ataques assimétricos, realizados sigilosamente, por fraude ou ambiguidade. Nossa capacidade de inteligência, supervisão e reconhecimento deve incluir meios inovadores para penetrar no desenho de nossos adversários, e discernir suas capacidades e vulnerabilidades enquanto respalda uma gama completa de operações militares. Devemos remover a possibilidade de um adversário ganhar a iniciativa sobre nossas forças destacadas em posições avançadas e garantir que forneçamos aos tomadores de decisão as informações que precisam para intimidar a agressão e considerar o emprego de medidas escalatórias antes que os agressores avancem com suas manobras.

Preparar nosso pessoal. Dada a natureza distribuída das forças que executam essa estratégia, devemos preparar adequadamente os marinheiros, corpo de fuzileiros navais e pessoal da Guarda Costeira para os desafios e as oportunidades à frente. Estamos criando uma força dispersa sob uma autoridade descentralizada em um mundo de rápido intercâmbio de informações. As forças marítimas irão operar normalmente de maneira menos concentrada do que fazem hoje e aos líderes mais novos será confiado um nível mais alto de responsabilidade e autoridade para levarem a cabo aspectos importantes de missões estrategicamente importantes. Será exigido que o pessoal mais novo interaja com uma variedade muito maior de parceiros multinacionais e nacionais, e com mais populações nativas do que seus predecessores. Desta forma, o desenvolvimento professional e o treinamento das unidades devem ser refinados. As operações como uma equipe integrada requer um melhor entendimento mútuo da capacidade e da cultura do respectivo serviço ou agência, o que pode ser alcançado formando mais equipes de estudantes e instrutores interagências em processo de treinamento, educação e designação de pessoal.

De modo similar, se quisermos ter êxito na formação de parcerias com a comunidade internacional, temos que melhorar nossos conhecimentos regionais e culturais, expandindo o treinamento, a educação e o intercâmbio.

Significativamente, essa estratégia exige novas maneiras de pensar – tanto para outorgar mais poder aos comandantes individuais como para compreender o efeito puro das

operações dispersas. Tais operações requerem uma responsabilidade amplamente compartilhada entre o comandante da cena responsável por assegurar ações de acordo com a intenção do comandante; o comandante de mais alto nível responsável por transmitir intenção e orientação aos subordinados; o serviço a cargo das forças dispersas responsável por assegurar que as unidades estão treinadas, equipadas e culturalmente preparadas para as missões que irão empreender; e, por fim, os comandantes regionais responsáveis por determinar os níveis de força e as posturas de prontidão.

CONCLUSÃO

Essa estratégia é consequência de uma avaliação minuciosa dos requisitos de segurança da nação. Ela não presume conflito, mas em vez disso reconhece o fato histórico de que a paz não se preserva a si mesma. Observando o amplo domínio marítimo, propõe um amplo portfólio de capacidades centrais para apoiar nossos interesses vitais, realizado por pessoas bem treinadas, altamente motivadas e capazes.

A estratégia se concentra nas *oportunidades* — não nas ameaças; no *otimismo* — não no medo; e na *confiança* — não na dúvida. Ela reconhece os desafios impostos por condições incertas em um tempo de rápidas mudanças, e elucida a necessidade do poder marítimo dos Estados Unidos no século XXI.

Como uma estratégia declaratória, esse documento desafia as instituições marítimas para se desenvolverem em uma gama maior de capacidades integradas para alcançar os objetivos permanentes da estratégia nacional. Será necessário efetuar mais experimentação, contar com mais experiência operativa e aprofundar nossa análise e, sobretudo, necessitaremos do compromisso das instituições marítimas para suplementar as ideias propostas por esse documento. Não obstante, instituições marítimas não podem fazer isso sozinhos. Os diversos elementos da grande comunidade marítima devem ser inspirados e apoiados em como investir para assegurar a paz e a prosperidade no domínio marítimo.

As instituições marítimas se comprometem a continuar com esse processo de implementação de uma estratégia cooperativa nos anos que se seguem. O poder marítimo dos Estados Unidos é uma força para o bem, protegendo os interesses vitais dessa nação ao mesmo tempo em que se une a outros para promover a segurança e a prosperidade pelo globo.

A Marinha dos Estados Unidos, o Corpo de Fuzileiros Navais e a Guarda Costeira divulgaram essa nova estratégia marítima cooperativa no Simpósio Internacional de Poder Marítimo na Escola de Guerra Naval em 17 de outubro de 2007. O relatório pode ser encontrado online em www.navy.mil/maritime/MaritimeStrategy.pdf.

TERCEIRA PARTE

Comentários sobre *Uma Estratégia Cooperativa para o Poder Marítimo no Século XXI*

16

Uma Estratégia Cooperativa para o Poder Marítimo no Século XXI
Uma visão de fora

Professor Geoffrey Till

As marinhas de todo o mundo estão lidando com questões de segurança que devem enfrentar no mundo posterior ao 11 de Setembro. Essa é uma tarefa difícil porque elas enfrentam questões que parecem muito mais complicadas do que recordamos terem ocorrido durante a Guerra Fria. Em parte devido ao fim daquele conflito, pelo menos por enquanto, mas principalmente por causa do impacto da globalização, o conceito de segurança se expandiu de noções que são fundamentalmente militares para abranger as dimensões de segurança política, econômica, da sociedade e ambiental. Todas essas dimensões podem se aplicar ao nível do cidadão individual, a grupos na população nacional, à nação, à região, ou ao mundo. Além do mais, essas dimensões e níveis estão intimamente interconectados, tanto vertical como horizontalmente, de maneira que a resposta a uma ameaça percebida em uma dessas interseções provavelmente terá uma série de efeitos, tanto bons como ruins, em qualquer outro lugar. Além disso, há uma dimensão temporal a tudo isso: o que um país faz agora, em resposta a um perigo claro e imediato, pode ter repercussões enormes para sua habilidade de responder a outros desafios mais adiante. Tais questões requerem uma "abordagem abrangente", na qual a ação militar é cuidadosamente integrada com as abordagens políticas e econômicas para produzir efeitos desejados. Para que sua contribuição seja completa, as forças militares precisarão pensar sobre suas tarefas tradicionais de outra maneira e aceitar tarefas novas. A experiência dolorosa do Iraque e Afeganistão adiciona urgência a essa chamada — ou, pelo menos, assim dizem alguns.

Outros analistas, não obstante, se perguntam o quanto esse desenvolvimento é de fato real, novo ou permanente. Eles argumentam que a Guerra Fria realmente não foi tão simples em seu momento e que, enquanto o foco principal pode ter ficado com o confronto potencialmente mortal entre o Leste e o Oeste em relação às linhas de batalha estabelecidas da Europa, houve uma série de acontecimentos bastante importantes que se sucederam em outras frentes, e as forças do Ocidente responderam de maneira

variada, distantes das simplicidades brutais da Frente Central. Além do mais, Colin Gray não está sozinho ao escrever "outro século sangrento", em que muitas novas ameaças podem parecer muito menos dominantes quando comparadas à possível recorrência de guerras tradicionais entre países.[1] Essas guerras potenciais continuarão a apresentar um conjunto de abordagens, disciplinas militares e atitudes que são realmente familiares. Portanto, diriam os que têm essa visão alternativa, que temos no máximo uma diferença de grau, e é demasiado cedo para concluir que os elementos de mudança, na medida em que existem, constituem uma tendência permanente às quais as forças militares precisam se adaptar, em vez de um feito temporário que elas precisam absorver.

Essas duas abordagens foram rotuladas, respectivamente, de "pós-moderna" ou "não tradicional", caminhos para reflexão sobre o papel e a característica das forças militares, e o "moderno" ou "tradicional." Em termos de dimensionamento e configuração da esquadra, há tensões evidentes entre essas abordagens. Muitas marinhas em todo o mundo estão tratando de dar suas próprias respostas a essa série de dilemas, e tem havido muito interesse em como a Marinha dos Estados Unidos buscará resolver essa charada. Como desenvolverá seu pensamento estratégico? Como vai estruturar a esquadra? Como ela irá operar? Como os outros deverão responder? Consequentemente, o resto do mundo aguardou "Uma Estratégia Cooperativa para o Poder Marítimo no Século XXI", se não com ansiedade, pelo menos com um verdadeiro interesse, tanto no processo como no resultado do debate.

ENTÃO, O QUE HÁ DE NOVO?

A abordagem da Marinha dos Estados Unidos para construir sua estratégia certamente teve a intenção de ser novidade. O ex-comondante de Operações Navais (Chief of Naval Operations, CNO), Almirante Mike Mullen, lançou a campanha para uma nova estratégia em junho de 2006. "Quando iniciei a discussão do que deveria ser", afirmou ele, "minha opinião era simplesmente de que necessitávamos de uma estratégia. Não tínhamos uma há mais de 20 anos e é necessário contar com uma estratégia para apoiar a maneira como operamos, definir nossos conceitos e, literalmente, estabelecer onde investir". O escopo e a escala das novas ameaças, a complexidade da globalização e a incrível velocidade em que se produzem as mudanças pareciam demandar uma grande reavaliação. A tarefa foi passada para o Vice-Almirante John Morgan, Subcomondante de Operações Navais para Informação, Planos e Estratégia.

De forma similar ao realizado pelos britânicos uma década antes com sua Revisão Estratégica de Defesa de 1997, a Marinha dos Estados Unidos decidiu incluir a maior quantidade possível de partes interessadas no processo. "Uma das coisas que eu [Mullen] disse quando cheguei a CNO [foi que] eu não vou avançar com minhas principais decisões em fazer isso com meus outros quatro estrelas. Assim, o Corpo de Fuzileiros Navais e a Guarda Costeira dos Estados Unidos foram incorporados ao processo desde o início. A Marinha também decidiu iniciar uma série de 'conversas com a América'"[2] De certa maneira, o processo foi tão importante como o produto, já que, se bem-sucedido, não só produziria uma estratégia, mas também um grupo de opiniões que poderia ajudar com a implementação mais tarde. Por fim, o envolvimento estrangeiro foi buscado em aspectos da estratégia, por meio dos Simpósios Internacionais de Poder Marítimo de 2005 e 2007, uma série de debates com o pessoal naval e encontros acadêmicos no exterior. O novo CNO, Almirante Gary Roughead, argumenta que "essa

era uma abordagem muito diferente da realizada no passado, quando a participação estava restringida a um número muito pequeno de células pensantes da marinha. Ouvimos a opinião de outros líderes de nosso país sobre o uso do poder marítimo".[3]

Paradoxalmente, o problema foi que o grau de participação no processo e a extensão pela qual os conceitos em desenvolvimento, tais como a "Marinha de mil navios"/Parceria Marítima Global, se combinaram para que a nova estratégia não parecesse tão nova quando finalmente foi conhecida. Além do mais, pelo menos algumas das ideias que continha haviam aparecido em formulações anteriores. Reconhecendo o movimento tectônico de estratégias causado pelo fim da Guerra Fria, outra formulação doutrinária, "... Do Mar" ("...*From the Sea*"), havia já, em 1992 mudado a ênfase do poder *no* mar para o poder *do* mar. Essa coordenação mais próxima da marinha e do Corpo de Fuzileiros Navais foi simbolizada pelo posicionamento igual dos logotipos de seus serviços na capa do documento. A comoção do 11 de setembro causou outro deslocamento, levando a uma nova ênfase no antiterrorismo e operações assimétricas. Tais pensamentos foram iluminados e avançados nas quatro áreas amplas de missão naval identificadas pelo processo de Revisão Quadrienal de Defesa de 2005:

- Conduzir uma defesa ativa e escalonada contra uma agressão a partir de posições avançadas, sem depender de bases terrestres em outras nações
- Garantir o acesso de forças conjuntas a zonas em disputa onde os adversários buscam excluir a presença dos Estados Unidos
- Possibilitar o sucesso de forças conjuntas em terra através da provisão de poder de fogo, mobilidade e apoio logístico
- Defender as rotas marítimas que dão acesso ao território nacional americano contra uma série de ameaças convencionais e não convencionais.[4]

Até mesmo o tratamento semelhante dado à importância de ganhar e de prevenir a guerra não deve ser visto como novidade, devido à grande ênfase dada à dissuasão na era da Guerra Fria que no final das contas consistiu em *prevenir* a guerra. Porém, o que parece ser diferente é o conceito muito mais amplo do que a dissuasão realmente significa e quais são os meios requeridos para obtê-la nos dias de hoje. A abordagem coercitiva de demonstrar recursos de proibição contra prospectivos malfeitores, ou de prometer punição para os mesmos, foi absorvida em um conceito muito mais amplo de trabalho visando as condições sociais, ambientais e econômicas que fazem tais atos mais prováveis. Esses conceitos pós-modernos de poder marítimo, porém, têm sido sinalizados em partes do "Conceito de Operações Navais" e do "Plano Estratégico da Marinha" de 2006.

Esses conceitos são, não obstante, chave para a novidade e, na realidade, a atratividade da estratégia. É muito mais abrangente em sua abordagem e parece muito mais ciente das implicações e consequências de conceitos de segurança mais amplos utilizados no passado. O mesmo pode ser dito do ponto de vista da implementação do documento. O grau de ênfase na cooperação e dependência mútua entre as três instituições marítimas é novo: solidifica a parceria emergente entre o Corpo de Fuzileiros Navais e a marinha, de um lado, e entre a marinha e a Guarda Costeira, por outro. Enfatiza o pensamento por trás do conceito de "Esquadra Nacional" e, em certa medida, pelo menos operacionaliza os objetivos declarados pela Casa Branca na *Estratégia Nacional para a Segurança Marítima* de 2005. A discussão reconhecidamente breve, de um processo de tomada de

decisões distribuído e desagregado ao nível de comando pode sugerir uma mudança no pensamento naval, distanciando-se das operações centradas em destacamentos, características da Marinha, e adotando o enfoque mais centrado em plataformas táticas da Guarda Costeira. Também é significativa a vontade da Marinha de participar em operações que em outro contexto poderiam ser descritas como de tipo policial. Mas é importante tomar nota que há muitos "elementos imponderáveis" aqui.

A importância específica anexada à ajuda humanitária e ao socorro em caso de desastres é, porém, bastante nova. Em vez de ser um bônus quando surge a necessidade e os ativos estão disponíveis porque não há uma guerra decente para lutar em outro lugar, a tarefa é aceita como um dos seis imperativos estratégicos, e a capacidade de levá-la a cabo foi elevada ao mesmo nível que os recursos centrais mais tradicionais, como a presença em posições avançadas ou o controle do mar.

Mas, talvez, o desvio mais notável de todos é a consolidação da iniciativa de Parceria Marítima Global, que se transforma em um dos seis imperativos estratégicos, e que é claramente crucial para duas das seis capacidades centrais: a segurança marítima e a assistência humanitária e resposta a desastres. Como essa iniciativa surgiu do conceito anterior do Almirante Mullen de uma "Marinha de mil navios," essa Parceria Marítima Global não é, obviamente, totalmente nova.[5] Mas a modificação do título do conceito é mais do que meramente cosmético. Sugere um distanciamento significativo do pensamento tradicional "moderno", o que provavelmente explica a denominação dada inicialmente ao conceito. Vigorosa como era, a "Marinha de mil navios" também era profundamente enganosa, já que parecia excluir as forças da Guarda Costeira, tinha claras conotações hierárquicas que inevitavelmente deram lugar a perguntas embaraçosas como "Quem está no cargo?" e dava lugar a suspeitas igualmente lastimáveis de que a Marinha tinha intenções ocultas de recriar em maior escala a "Marinha de seiscentos navios" dos anos de Ronald Reagan. Por conseguinte, nas palavras do Almirante Morgan, "estamos começando a nos distanciar deste gracejo".[6] Portanto, muitas pessoas interpretam o total desaparecimento do termo no documento como a eliminação de uma distração em um conceito realmente persuasivo. É notável também que a Parceria Marítima Global se beneficiaria significativamente de todas as três prioridades de implementação identificadas pelo documento.

Parece justo concluir, portanto, que em realidade há elementos novos e pós-modernos na nova estratégia que vêm acompanhados por elementos velhos, e que, nas palavras de Loren Thompson, "é difícil argumentar com uma abordagem tão razoável à segurança global."[7]

CRÍTICAS

Não obstante, tem havido críticas. De fato, muitas críticas.[8] Em grande medida isso é inevitável, já que o documento trata de cobrir um tema muito amplo com comparativamente poucas palavras, sem dúvida com a suposição de que ninguém leria nada mais longo. Em menos de quatro mil palavras analisa as mudanças extraordinariamente complicadas no cenário mundial e trata de definir os termos doutrinários, operacionais e de aquisição, os objetivos, métodos e planos de implementação para a Marinha, Corpo de Fuzileiros Navais, e Guarda Costeira que são as maiores do mundo. Além do mais, o documento foi produzido por meio de um

processo de consulta com o mais amplo grupo imaginável de partes interessadas no tema marítimo. A nova declaração de estratégia é essencialmente um compromisso em extensão, em termos de postura geral e de detalhes de substância. Dado o nível de compressão e a complexidade do tema, talvez seja inevitável que haja uma medida de superficialidade e ambiguidade (possivelmente construtiva).

Cada uma das principais partes interessadas que foram consultadas neste processo poderia, porém, argumentar com alguma justificativa que seus interesses particulares respectivos não receberam o devido peso. A comunidade "cinética", preocupada pela possível recorrência de uma guerra entre países com um concorrente estratégico dentro de vinte ou trinta anos, ou pela possibilidade de um conflito com um país como o Irã ou a Coreia do Norte em um futuro mais próximo, pode muito bem sentir que o pêndulo oscilou muito de um poder marítimo "duro" a um "brando". Foi notada a ausência de referência a operações de ataque e assalto anfíbio na seção sobre projeção de poder. Segundo alguns observadores, esboços anteriores do documento tinham ainda menos referência a fontes de efeito cinético. No final do texto, referências à defesa com mísseis balísticos estão desconfortavelmente ocultas na discussão sobre dissuasão, por exemplo. Isso explica a ênfase na necessidade de manter a "insistência Mahaniana de domínio marítimo por parte da Marinha dos Estados Unidos" dada pelo Secretário da Marinha, Donald Winter. "Que não haja erros", disse ele. "Não estamos abandonando, diminuindo ou retirando de maneira alguma aqueles elementos de poder "duro" que vencem uma guerra, ou que sirvam para evitar que a guerra sequer se inicie... O ponto forte da Marinha de uma nação permanece uma medida essencial do status ocupado por uma grande potência e seu papel no mundo".[9]

O modo de agir no ponto de equilíbrio doutrinário e de forças estruturais estabelecido no documento, entre o poder duro e brando, pode muito bem depender, em parte, de onde está o observador em termos de geografia e de especialidade marítima. Os aviadores têm a tendência a uma abordagem mais cinética, especialmente se eles operam em áreas onde um conflito local contra potências medianas parece ser uma contingência bem possível. A atenção de operadores de submarinos e daqueles da comunidade antissubmarina será fixada na necessidade de responder ao alcance e à sofisticação crescentes dos possíveis concorrentes como a China, ou de potências médias com acesso a submarinos de ataque novos e melhorados, tanto convencionais como nucleares, e consequentemente, podem achar que mais poderia ser dito sobre a importância futura de seus navios. Os operadores em regiões como África, Europa ou América do Sul tenderão, simplesmente em virtude de suas prioridades operacionais, a estar mais interessados em capacidades mais brandas, como operações de interdição ou patrulhas, ou assuntos civis militares; eles também podem achar, de qualquer forma, que seus interesses poderiam ter recebido maior ênfase.

Frente a isso, a comunidade da Guarda Costeira pode pensar que seu papel estratégico foi diminuído no documento. Podem achar que o documento usa "poder marítimo" como um sinônimo de poder naval, em vez de uma alternativa ao "poder marítimo", e que o proposto entendimento do termo anterior implicaria em uma menor atenção à contribuição feita pela Guarda Costeira dos Estados Unidos. O papel do policiamento e o cumprimento da lei são aspectos cruciais da segurança marítima neste mais novo e amplo sentido, mas parecem ser tratados de maneira mais superficial, pelo menos no sentido de que não há referências específicas ao fato de que nos Estados Unidos tais

atividades são domínio da Guarda Costeira, não da Marinha. Dada a importância evidente que se atribui no documento à participação mais ampla de outros países, onde as preocupações principais de segurança marítima tendem a centrar-se em temas como a proteção de áreas de pesca e a interceptação de drogas, armas e contrabando de pessoas, esse aparente descuido parece ser particularmente lamentável. Seria um passo não muito grande, partindo dessa perspectiva, para começar a suspeitar que a Marinha esteja usando esse conceito mais amplo de segurança marítima para ajudar a justificar um programa de construção de navios que não são de jeito algum apropriados para operações do tipo de policiamento.

A indústria de construção e operação de navios mercantes, e o complexo industrial marítimo, representam outra parte interessada da comunidade marítima que pode se sentir negligenciada. Tais interesses também têm uma contribuição a fazer, objeções e divergências a colocar na mesa, e necessidades estratégicas a cumprir. O fato de que o programa de construção da Marinha dos Estados Unidos tenha permanecido relativamente estável nos últimos dois anos é uma parte importante da resposta aos pedidos da indústria de contar com parâmetros de planejamento confiáveis. Considerações eleitorais, assim como nacionais, significam que os membros do Congresso possuem um enorme — e, suspeitam alguns, determinante — interesse político na concretização de tais programas. Por essas razões, essas preocupações poderiam ser mais diretamente abordadas.

Além das críticas específicas de partes interessadas e do público que possam achar que seus ângulos particulares na questão deveriam receber mais peso, outro grupo de críticas foca-se no documento como uma declaração de estratégia. Os eventos atuais no Iraque e Afeganistão sugerem que os Estados Unidos e seus aliados encontraram verdadeira dificuldade para estabelecer uma orientação conectada e contínua para descrever como se deve implementar os objetivos políticos estratégicos amplos ao nível operacional e tático, tanto agora como no futuro previsível. A alegação é que eles possuem uma série de declarações visionárias e planos de estrutura de força, mas que os dois frequentemente não se correspondem.

Como resultado, de acordo com essa visão, os aliados foram à guerra no Iraque e Afeganistão com um sentido amplo do que tinham que fazer, mas sem os recursos e às vezes estrutura institucional necessária para fazê-lo. Em consequência, há um grande foco em satisfazer as demandas tirânicas do compromisso imediato. Dessa maneira, o futuro está sendo hipotecado ao presente. Isso não é uma crítica à nova estratégia marítima como um comentário de que não é claro onde o documento se encaixa na família de declarações políticas que os Estados Unidos — ou qualquer outro país, por sinal—precisam para traduzir política em ação bem-sucedida.[10]

De forma similar, questões mais específicas podem ser levantadas sobre as conexões entre esse documento e a estrutura da força, particularmente, mas não exclusivamente, na Marinha dos Estados Unidos. Um ângulo, como já mencionado, seria argumentar que esse documento é, na realidade, uma tentativa de justificar uma série de planos de construção já estabelecidos no Plano Estratégico da Marinha de 2006, que já fizemos referência, introduzido pelo Almirante Mullen para fornecer estabilidade no programa de construção de navios da Marinha. Alguns são bastante claros sobre o que enxergam como a última tentativa da Marinha de articular o papel das forças marítimas, e fornecer

uma justificativa sensível para seu plano de aumentar a esquadra atual de 278 navios para 313 durante as próximas três décadas. Os oficiais da Marinha se preocupam que os esforços de expansão da esquadra possam ser arruinados se o Departamento de Defesa cortar os orçamentos navais para pagar pela adição de milhares de tropas ao Exército e ao Corpo de Infantaria da Marinha nos próximos quatro anos.[11]

De fato, o Secretário Winter assinalou que "nosso programa de trinta anos para construção de navios permanece inalterado; nossa programação de aquisição de aeronaves permanece no caminho certo; e nossos objetivos finais para as forças não mudarão como resultado dessa nova estratégia". Se essa era de fato a intenção, pode-se argumentar razoavelmente que as coisas foram feitas na ordem errada: o plano de construção deveria ser derivado de um exame aberto das necessidades, e este não deveria ter sido elaborado para se adaptar ao outro.

Outra linha de ataque à relação entre o documento e o plano de construção, porém, argumenta exatamente o oposto. Alguns assinalam que esta não é uma "estratégia" de forma alguma, no sentido de que não relaciona a modos e meios de maneira a oferecer uma orientação aos planejadores de forças das três instituições marítimas. O documento é mais do que uma "visão" geral que busca estabelecer pontos gerais que precisam ser feitos, mas evita toda a discussão sobre o que é necessário fazer para alcançá-la. Consta que um "ex-oficial sênior" reclama que "lá não há nada sobre o planejamento de forças. Construo navios de capital para grandes guerras que não ocorrem com frequência ou construo navios de menor porte, para fins gerais, para o tipo de evento que encontraremos com mais regularidade?"[12] Nem dá muita pista sobre as prioridades relativas entre abordagens marítimas modernas e pós-modernas, prioridades que em tempos de limitações no orçamento devem competir em certo grau. De acordo com alguns, "ao não incluir ou mesmo mencionar um plano de recapitalização na estratégia, a Marinha perdeu uma oportunidade dourada de vincular sua estratégia à necessidade de equipamento em um só documento, para que os legisladores pudessem ver claramente."[13]

Mas talvez, alguns possam imaginar a existência de um novo anexo classificado que articule e justifique os planos de construção da Marinha e que apóie a aspiração de contar com uma Marinha de 313 navios, se não mais.[14] O Vice-Almirante Morgan oferece uma explicação mais sutil. Ele falou de sua esperança de que "a nova estratégia 'conduzirá a um pensamento estratégico' na elaboração de orçamentos futuros. A intenção é para que a estratégia se 'refresque' a cada dois anos, logo antes dos planos orçamentários de longo-prazo sejam finalizados."[15] Em outras palavras, a estratégia é destinada a fornecer uma orientação contínua e atualizada para os programas existentes, e serve, portanto, de acompanhamento dos mesmos, em vez de precedê-los ou sucedê-los.

Além disso, o momento do debate é interessante, já que implica uma preparação por parte das instituições marítimas para fazer com que as pessoas comecem a pensar sobre as necessidades de defesa *depois* do Iraque e Afeganistão, quando a composição política da Casa Branca e do Congresso pode ser bem diferente.

Por tudo isso, está claro que não há maneira de agradar a todos; a própria natureza do documento exigiu grandes compromissos por parte de todos os participantes. A marinha

não poderia ter feito uma reclamação mais específica de uma estrutura de forças mais ambiciosa, nos termos gerais ou particulares da disciplina naval, neste documento abreviado que foi produzido em conjunto com as outras duas instituições marítimas. Nem poderia ter produzido por si mesma. As instituições marítimas, nesta proposta coletiva para chamar a atenção do país sobre a importância do ambiente físico no qual todos operam, também precisavam ter em mente o fato de que esta não é uma declaração de política *nacional*. A temática que este documento buscou tratar é vasta: tanto em termos geográficos, como substantivos e temporais; seu tratamento necessitou de massiva compressão. De acordo com isso, a declaração não podia ter tido a exatidão cristalina e os indicadores de desempenho articulado da Estratégia Marítima dos anos 80, por exemplo. Por todas essas razões, um veredito final sobre a importância e o impacto deste documento dependerá dos eventos que sucederem. A prova do pudim será na degustação.

O QUE VEM EM SEGUIDA?

Se a nova estratégia é para convencer os observadores de que realmente houve um afastamento significativo da norma que reivindicava ser, seus progenitores precisarão convencer os céticos pelas ações que estão sendo introduzidas agora. O primeiro passo seria uma campanha séria e sustentada de comunicação estratégica entre as partes interessadas, entre elas e o resto do país e entre os Estados Unidos e outros países. As apreensões (ou equívocos) notadas acima precisarão ser resolvidas.

Em particular, este é um momento ideal para os Estados Unidos progredirem com uma campanha de (re)engajamento com o resto do mundo, dadas as tensões causadas pela guerra do Iraque. Aqui, o problema é exemplificado pelas preocupações globais de que os Estados Unidos não apenas são muitos poderosos, mas também têm uma inclinação para um unilateralismo contraproducente. É contra esses antecedentes que o debate sobre a ratificação pelos Estados Unidos da Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar (CNUDM) — cujos adversários significativamente denominam "LOST" (abreviatura de *Law of the Sea Treaty,* ou Tratado do Direito do Mar, pois "lost" em português significa "perdido") — é também seguido pelo resto do mundo. Os críticos da proposta de ratificação argumentam desde uma série rigorosa de concepções tradicionais e modernas, de soberania e o interesse nacional dos Estados Unidos.[16]

A Casa Branca e os proponentes da Marinha, porém, acreditam que a CNUDM fornece uma indispensável estrutura legal para a maioria das atividades em apoio à segurança marítima. Alguns admitiram que a ONU geralmente concede autoridade para atos mais ambiciosos de defesa sistemática. A percepção, verdadeira ou não, de que os Estados Unidos e seus aliados estão "agindo fora da lei" mina seus prospectos de sucesso. Consequentemente, a ratificação da convenção pareceria, de fato, implicar uma aceitação pelos Estados Unidos da noção de que sua segurança marítima é algo que se pode alcançar melhor em comum acordo com todos os demais.

Com isto abordamos o aspecto mais pós-modernista do pensamento marítimo americano neste documento: as referências contínuas à sua natureza "colaborativa". Embora a maioria dos países ache atraente a noção da Parceria Marítima Global, há suspeitas residuais sobre se os Estados Unidos estão realmente comprometidos com o conceito.[17] Esse desconforto é manifestado pelas hesitações da África sobre o novo

Comando África dos Estados Unidos. A África, os locais dizem, não é para ser comandada pelos Estados Unidos. Uma parceria real precisará reconhecer isso, aceitar que em muitos casos as alianças locais fornecerão as primeiras respostas para os problemas locais, e as prioridades locais na manutenção da ordem no mar não são necessariamente as mesmas que as dos Estados Unidos. Os norte-americanos tendem a colocar o "terrorismo internacional" no topo da lista de ameaças; outros países estão muito mais preocupados com a pesca ilegal e o tráfico de pessoas. Até mesmo os europeus muitas vezes não colocam o antiterrorismo no topo de suas listas de prioridades.[18]

Certamente, com sua ênfase na construção da confiança que não se pode acelerar, o documento de estratégia — e, na verdade, nas declarações públicas dos comandantes regionais em todo o mundo — admite, pelo menos em forma declaratória, a necessidade de acomodar tais diferenças de ponto de vista. Conforme o Almirante Mullen afirmou: "Esse novo panorama estratégico oferece novas oportunidades para as forças marítimas trabalharem juntas, às vezes com a participação da Marinha dos Estados Unidos, mas outras vezes sem ela. Na realidade, um maior número de missões emergentes de hoje não envolve a Marinha dos Estados Unidos. Isso não tem o menor problema para mim."[19]

Concretizar o conceito de parceria, porém, exigirá a realização de etapas práticas. Essas podem incluir um esforço coordenado para fazer funcionar a "consciência do domínio marítimo", passar de uma cultura de informação baseada na "necessidade de saber" a outra baseada na "necessidade de compartilhar" e prover, de forma generosa, capacidades e equipamentos em uma campanha voltada para a construção de capacitações para os países que delas necessitem. Neste caso, o termo "sofisticada", significa duas coisas. Primeiro, tem uma conotação de apreciação prática da necessidade de integrar plenamente os esforços navais com os da Guarda Costeira, tanto nacionais como estrangeiros, de maneira a dar crédito total aos últimos por seus esforços nesta área. Em segundo, exigirá uma tomada de consciência em particular das sensibilidades políticas e culturais das regiões em questão. A ênfase atual no treinamento do idioma e consciência cultural, junto com a criação de um "Comando de Assuntos Civis" de oficiais de área estrangeira, são etapas encorajadoras nesta direção. Da mesma forma são as demonstrações da intenção nos recentes cruzeiros realizados pelos navios hospitais *Mercy* e *Comfort*, vistos no contexto das reações efetivas da Marinha dos Estados Unidos frente a desastres naturais, como o tsunami de 2004. As ações, no final das contas, falam mais alto que as palavras, e são esses tipos de coisas que tornam realidade o conceito de "estações globais de esquadra" para convencer os demais que as instituições marítimas realmente querem dizer o que está neste documento.[20] Tudo isso parece anunciar um desvio do pensamento tecnocêntrico que caracterizou a política de defesa dos Estados Unidos nos últimos anos.

Mas, como já foi mencionado, o resto do mundo não é a única seção cujas preocupações precisam ser atendidas em uma campanha contínua de justificação. Justificações diferentes podem precisar ser dadas às partes interessadas nacionais, e algumas podem bem competir com as mensagens que precisam ser transmitidas aos estrangeiros. Por exemplo, a comunidade cinética precisará estar assegurada quanto às suas preocupações "modernas", mas perfeitamente legítimas sobre a necessidade de continuar os preparativos para uma guerra potencial entre os países.[21] Obter o equilíbrio certo entre

o poder marítimo duro e brando é particularmente problemático quando os orçamentos navais são apertados, em parte por causa da inevitável concentração política nas guerras do Iraque e Afeganistão, e devido a um programa de construção inundado em controvérsias. Tal concentração exacerba as preocupações das pessoas que, como Robert Kaplan, argumentam que a Marinha dos Estados Unidos está se afastando muito das ameaças navais tradicionais apresentadas por adversários de primeira e segunda classe, tanto agora como no futuro mais distante.[22] Em vez disso, teria que se concentrar mais nas preocupações "modernas" como a aquisição de sistemas antissubmarinos mais sofisticados, poderosos porta-aviões, uma defesa balística a partir do mar e mísseis cruzeiros, contratorpedeiros da classe *Zumwalt* e o cruzador CG(X).

Esses, obviamente, são sistemas caros e encorajam a tendência a esquadras menores, considerando que ter menos construções torna mais difícil fazer a modernização incrementadora e segura da esquadra. Isso, por sua vez, obriga a Marinha a especificar saltos "transformadores" em suas plataformas, como se pode ver no Navio de Combate Litoral (Littoral Combat Ship, LCS), os *Zumwalt*s, e o CG(X), programas que são inerentemente mais arriscados e custosos de reparar do que seus predecessores quando as coisas saem erradas. Embora a nova estratégia marítima não entre nessa questão (porque não define as prioridades relativas, como se indicou anteriormente), perguntas terão que ser feitas e respondidas sobre o equilíbrio que deve ocorrer na mistura de "alta/baixa".

O programa LCS é particularmente importante a partir desse ponto de vista, e suas dificuldades atuais são, portanto, especialmente lastimáveis. Mas mesmo dentro do programa, há aqueles que argumentam que algo mais barato e menos capaz, mas em maior número, forneceria uma melhor solução. Operações pós-modernas de intensidade mais baixa para muitos pareceriam invocar uma expansão ainda maior das capacidades em águas fluviais, reingresso significativo em área de navios de patrulha pequenos, e uma menor ênfase nos aspectos principalmente *Mahanianos* do programa atual de construção de navios. William Lind se queixa de que "a Marinha dos Estados Unidos está perfeitamente desenhada para combater a Marinha do império japonês. Se alguém quiser disputar o controle do Oceano Pacífico em uma guerra entre destacamentos de porta-aviões, estamos prontos". Lind recorda o que disse o ex-subsecretário de defesa, Jim Thomas (conforme citado por Robert Kaplan): "A Marinha não se ocupa principalmente de ataques de baixo nível, patrulhas contra pirataria e campanhas militares em águas fluviais. Se nos iludirmos pensando que sim, será nosso fim como grande potência". Pelo contrário, argumenta Lind, no mundo atual pós-moderno de quarta geração, isso é exatamente o que o poder naval significa, ou deveria significar.[23]

Para alcançar o correto equilíbrio orçamentário e de estrutura de força, e colocar realmente em prática as ideias esboçadas em "Uma Estratégia Cooperativa para o Poder Marítimo no Século XXI", terá que ser realizado não só um debate aberto, como o que já acontecendo, mas também ser elaborada uma forma clara de estratégia *nacional*, na qual se discuta seriamente o lugar que as forças marítimas vão ocupar na resposta geral para um mundo complexo, tanto no presente como no futuro. Essa estratégia geral e integrada deve buscar dois objetivos. Primeiro, deveria confrontar seriamente a tarefa de dissuadir ou ganhar os conflitos de hoje e ao mesmo tempo assegurar a "paz" que viria depois. Em segundo, deveria definir e equilibrar as necessidades dos conflitos de hoje com os de amanhã. Mais fácil dizer do que fazer, talvez; é pouco provável que esses

assuntos se resolvam de maneira rápida ou fácil, mas são essenciais da mesma forma, e a dificuldade para resolvê-los aponta para a necessidade de um diálogo contínuo como prelúdio a um acordo final.

REAÇÕES ESTRANGEIRAS PROVÁVEIS

Não é fácil calibrar a reação estrangeira a esta nova estratégia. Inevitavelmente, algumas reações serão uma resposta ao processo que produziu o documento e que agora segue sua produção, em vez de uma resposta ao conteúdo do documento. Nesse sentido, alguns no estrangeiro tendem a ouvir coisas que confirma as suspeitas existentes sobre as intenções dos Estados Unidos. As declarações destinadas a aliviar a preocupação dos defensores do poder duro no Congresso, por exemplo, irão alarmar desnecessariamente aqueles para quem a dominância marítima norte-americana pode ser vista como uma ameaça provável e consternar os que, em vez disso, desejam uma real Parceria Marítima Global contra ameaças e desafios comuns; a partir dali, a necessidade de uma campanha de informação estratégica que explique o que realmente está ocorrendo e não o que aparentemente está ocorrendo.

Além do mais, as marinhas estrangeiras estão conduzindo suas próprias revisões estratégicas sobre como devem reagir aos desafios contemporâneos. Em muitos casos, seus debates sobre o equilíbrio a ser atingido entre o poder duro e o poder brando e entre menos plataformas de alta qualidade ou mais plataformas de baixa qualidade, seguem as mesmas linhas que o debate dentro dos Estados Unidos; são os equivalentes estrangeiros de todos os interesses e seções no debate americano que podem também ser vistos. Consequentemente, suas visões sobre a nova estratégia dos Estados Unidos tenderão a refletir suas próprias preocupações e conclusões emergentes, o que por sua vez tenderão a determinar em quais partes do produto e do processo norte-americano eles se concentram e fazem comentários.

Por essa razão, uma campanha de comunicação estratégica seria provavelmente bem recebida, pelo menos entre os aliados mais próximos dos Estados Unidos, já que muitos deles confrontam problemas idênticos. O Reino Unido, por exemplo, ainda precisa desenvolver uma estratégia nacional na qual os recursos disponíveis para defesa se correspondam com os objetivos fixados para ela, e na qual as necessidades futuras estão garantidas em que pese as demandas imediatas de um presente urgente. Devido à sua concentração no "aqui e agora", a Marinha Real está enfrentando dificuldades agudas para alcançar um equilíbrio moderno/pós-moderno aceitável.[24] Aqui também o objetivo é fazer as pessoas pensarem sobre o mundo *depois* do Iraque. Inevitavelmente, a questão de como estruturar a esquadra está dominada pela combinação alta/baixa. Tendo assegurado seus futuros porta-aviões, quantos outros combatentes de superfície de alto calibre a Marinha Real necessita e tem condições de pagar? Ao considerar o programa de Combatentes de Superfície do Futuro, qual deveria ser a relação entre as variantes C3, (relativamente) baratas e atrativas, e o mais ambicioso C1s? Isso é, em grande medida, um problema de recursos, mas a obtenção de recursos parece depender essencialmente de difundir a mensagem ao público, aos meios de comunicação e a uma classe política amplamente concentrada em armamentos terrestres e aéreos, em vez de necessidades navais e aeronavais futuras.[25]

De maneira mais geral, as opiniões sobre a conveniência e segurança de envolver a Marinha Real nos níveis inferiores do espectro da segurança marítima são encontradas. Muitos desses problemas se aplicam também a outras Marinhas europeias. Todas elas confrontam uma brecha cada vez maior entre os recursos aparentemente disponíveis e a gama de compromissos possíveis que esperam ser cumpridos. Suas esquadras estão se reduzindo em número, mas cada unidade individual é cada vez mais poderosa.

Até certo ponto, todas essas preocupações de estrutura e força refletem uma aceitação mais ampla na Europa de um impulso expedicionário, que parece fluir naturalmente das preocupações sobre a segurança global que dominam suas concepções de defesa necessária. Consequentemente, tenderão a simpatizar mais amplamente com os objetivos e métodos delineados na estratégia. Outros países europeus possuem uma visão mais restrita geograficamente de suas prioridades de segurança, e enquanto não enxergam com maus olhos, não verão na nova estratégia muitos elementos relevantes para seu caso. No mundo em desenvolvimento o apoio será muito mais condicionado, já que as suspeitas residuais da política exterior dos Estados Unidos seguem sendo altas, se bem que muitos desses países reconhecem a necessidade de uma maior segurança marítima, definida no sentido mais amplo. Alguns outros países, como Irã e Coreia do Norte, terão uma visão mais negra de uma estratégia que, com ou sem razão, pensam que está dirigida essencialmente contra eles. Será especialmente interessante ver a reação que emerge da China, e talvez também da Rússia do Sr. Putin.

Evidentemente, nos problemas que está tendo em sua busca para se adaptar às difíceis condições do século XXI, a Marinha dos Estados Unidos não está sozinha. As incertezas e diferenças de opinião atuais são compreensíveis, mesmo inevitáveis. Mas o fato de que até a Marinha dos Estados Unidos parece ser incapaz de resolver o enigma por si mesma, sugere que talvez uma estratégia cooperativa seja realmente o caminho a seguir.

NOTAS

As opiniões expressas neste artigo são próprias do autor e não devem ser consideradas necessariamente como um reflexo da opinião oficial do Reino Unido ou dos Estados Unidos. Esse artigo complementa outro trabalho do autor "New Directions for Maritime Strategy? Implications for the U.S. Navy" na edição de outono de 2007 desta publicação. O texto original foi preparado para apresentação no seminário "Defense Strategy e Forces: Setting Future Directions," realizado na Escola de Guerra Naval em Newport, Rhode Island, 13 a 15 de novembro de 2007, patrocinado pela cátedra William B. Ruger de Economia de Segurança Nacional da Escola.

1. Colin Gray, *Another Bloody Century* (Londres: Phoenix, 2005).
2. Geoff Fein, ""Maritime Strategy Still a Priority for Outgoing CNO", *Defense Daily,* 26 de setembro de 2007.
3. "Strategy Lacks Specifics, Covers Familiar Ground", *Navy Times,* 29 de outubro de 2007.
4. Loren Thompson, *QDR 2005 Issues Facing the Navy* (Washington, D.C.: Lexington Institute, 2005), pág. 7.
5. Almirante Mike Mullen lançou formalmente esse conceito no 17º Simpósio Internacional sobre Poder Marítimo em setembro de 2005. Ver John Hattendorf, ed., Report of the Proceedings 19 a 23 de setembro de 2005 (Newport, R.I.: Escola de Guerra Naval, 2006), págs. 3 a 8.
6. Vice-almirante John G. Morgan, Marinha dos Estados Unidos, citou em "Maritime Strategy to Be Unveiled Next Month" *Navy Times,* 26 de setembro de 2007.
7. Loren B Thompson, "New Maritime Strategy: Three Cheers, and Three Complaints", *Issue Brief* 3 (Washington, D.C.: Lexington Institute, 23 de outubro de 2007).
8. As ideas que seguem surgiram de discussões mantidas com um grupo de colegas em Washington e no Reino Unido. É impossível listá-los todos, mas eles saberão quem são e irão, espero, considerar isso como prova de minha gratidão pela ajuda que prestaram.
9. Discurso no 18º Simpósio Internacional sobre Poder Marítimo, Escola de Guerra Naval, Newport, R.I.
10. Hew Strachan, "Making Strategy: Civil-Military Relations after Irak", *Survival* (outono de 2006), págs. 59 a 82.
11. "Facing Uncertainty, Navy Contemplates Alternative Futures," *National Defense Magazine,* 10 de outubro de 2007.
12. Citado em Christopher Cavas, "New US Maritime Strategy Is Incomplete," *Defense News,* 22 de outubro de 2007.
13. Ibid.
14. "Analysts Question Navy Assertions about NMS," *Inside the Navy,* 22 de outubro de 2007.
15. Cavas, "New US Maritime Strategy Is Incomplete"
16. William P. Clark e Edwin Meese, "Another UN Power Grab," *Wall Street Journal*, 8 de outubro de 2007.
17. Ver, por exemplo, "Charting the Course: World Navy Chiefs Look to the Future", *Jane's Defence Weekly,* 2 de maio de 2007, págs. 23 a 50.
18. Esther Brimmer, *Seeing Blue: American Visions of the European Union,* Chaillot Paper 105 (Paris: Institute of Security Studies, setembro de 2007), pág. 15.
19. Almirante Mullen no 17º Simpósio Internacional sobre Poder Marítimo; ver nota 5 acima.
20. "Estações Global de Esquadra" pode ser outro termo que precisa examinar com mais detalhe. Para alguns observadores, ele implica algo mais relacionado a uma base naval flutuante para realizar (possivelmente) ações ofensivas como um meio de aliviar atribulações locais.
21. Era claramente a intenção das declarações do secretário Winter no 18º Simpósio Internacional sobre Poder Marítimo.
22. Robert D. Kaplan, "America's Elegant Decline," *Atlantic Monthly* (3 de outubro de 2007).
23. William S. Lind, "A 'Little Ship' Navy," United Press Internacional, 29 de outubro de 2007.
24. Vice-almirante Sir Jeremy Blackham e Gwyn Prins, "Storm Warning for the Royal Navy," U.S. Naval Institute *Proceedings* (outubro de 2007).

25. Almirante Sir Jonathan Band, "The Strategic Vision for Navies," *RUSI Journal* (fevereito de 2007). O Combatente de Superfície para o Futuro (*Future Surface Combatant*, FSC) é um programa de grande alcance para substituir as fragatas do Tipo 23 que operam atualmente a Marinha Real e suplementar os contratorpedeiros de classe *Daring* Tipo 45. Talvez espera-se que dezenas desses FSCs sejam entregues, mas há muito debate sobre a mistura de variantes necessária.

17

O comércio marítimo que circula pelos mares e a estratégia marítima

Sr. Steve Carmel

A nova estratégia marítima nacional, intitulada "Uma Estratégia Cooperativa para o Poder Marítimo no Século XXI," foi concebida para reconhecer as mudanças e os desafios provenientes da globalização nos mares. O grande facilitador da globalização é, por certo, o transporte marítimo comercial. O aumento progressivo do comércio marítimo ao longo dos séculos produziu um sistema internacional de comércio que, nas palavras do grande oráculo do poder marítimo, Alfred Thayer Mahan: "forma um sistema articulado, não só de tamanho e atividade prodigiosos, como também de uma excessiva sensibilidade, inigualada em épocas anteriores".[1] Os melhoramentos em velocidade e confiabilidade do serviço, aliados às enormes reduções do custo do transporte de carga marítima moldaram o sistema evolutivo do setor de fabricação global de maneira imprevisível a apenas vinte anos atrás. Qualquer estratégia que dedique tanta atenção – como faz a nova estratégia marítima – a esse aspecto dos mares compartilhados do mundo fará com que aqueles que participam nesse segmento se interessem profundamente por ele; por isso, uma análise dessa estratégia da perspectiva do setor de transporte marítimo comercial está amplamente justificada.

Como um ponto de partida para essa análise, cabe citar o artigo de grande importância do Vice-almirante John Morgan e do Contra-almirante Charles Martoglio sobre a "Marinha de mil navios", publicado na *Proceedings* do U.S. Naval Institute: "Vigiar os mares exigirá substancialmente mais capacidade do que os Estados Unidos ou qualquer outra nação individualmente pode oferecer. Requererá a cooperação nacional, internacional e do setor privado para fornecer as plataformas, o pessoal e os protocolos necessários para proteger os mares contra as ameaças transnacionais".[2]

Eles posteriormente assinalaram a importância de entender a natureza da ameaça que enfrentam os Estados Unidos e a maioria dos países que comerciam internacionalmente. Uma análise coerente deve se concentrar nos dois pontos principais por eles destacados. O primeiro é a possibilidade de cooperação do setor privado, ou melhor dizendo, a

oportunidade que se perdeu por não ter convidado efetivamente a comunidade do transporte marítimo comercial para participar do esforço. O segundo ponto tem a ver com a capacidade específica que essa comunidade pode aportar se lhe permitir fazê-la. A companhia Maersk Line Limited (MLL), especialmente, deseja participar.

O Vice-almirante Morgan, chefe de estratégia da Marinha dos Estados Unidos, falou várias vezes sobre esse tema e parece entender claramente o que a indústria pode oferecer e, ainda mais importante, o que se perde por ela não participar. O mero fato de esse artigo ter sido publicado na *Naval War College Review* indica que outros integrantes da Marinha avaliam seu potencial. Talvez a mensagem ainda não tenha se difundido o suficiente porque a Maersk ou empresas similares raramente – ou nunca – se manifestaram nas conversações cotidianas sobre tática, exceto como objetivo (e não parte) da estratégia marítima. Isso não significa que não tenha havido participação, mas participar na formulação de uma estratégia e participar em sua execução são coisas muito diferentes.

O propósito principal deste artigo, então, é ajudar a despertar a consciência entre os oficiais das instituições marítimas sobre o quanto o setor de transporte marítimo comercial pode oferecer. Em segundo lugar, ele aborda a natureza da ameaça, o que necessariamente significa o ambiente, o que por sua vez, como questão prática, está constituído de operações diárias do setor de transporte marítimo comercial. Esses dois pontos — o entendimento do ambiente e a participação do transporte marítimo comercial na estratégia marítima — representam uma interseção das operações navais e comerciais, e uma na qual o resultado para a segurança marítima global não está totalmente claro. As companhias de transporte marítimo possuem uma visão do mundo muito diferente daquela dos líderes da Marinha dos Estados Unidos, o que é compreensível já que seus papéis e missões diferem, mas essa diferença pode não ser bem reconhecida como deveria. É importante entender as diferenças entre essas duas formas de ver o mundo.

O QUE PROPÕEM AS COMPANHIAS DE TRANSPORTE MARÍTIMO COMERCIAIS?

Em resumo, elas propõem: uma onipresença global persistente. Os navios da Maersk e de outras companhias estão pelos oceanos do mundo, em número bem maior do que crê a maioria das pessoas. Umas poucas estatísticas abrem nossos olhos. O grupo mundial Maersk de transporte marítimo — uma empresa entre muitas — possui uma frota de mais de mil navios de vários tipos, incluindo grandes navios de contêineres, navios-tanque, navios de transporte de LNG/LPG, RO/ROs e ROPAX,* com cerca de 120 embarcações em construção em diversos estaleiros em todo o mundo. Em média, a Maersk recebe quarenta novos navios por ano. Dentro desse total, a frota de navios transportadores de contêineres consiste de mais de 550 embarcações. O maior possui cerca de 1.300 pés de comprimento e uma capacidade de mais de onze mil unidades TEU (TEU = um contêiner de 20 pés) em contêineres, cuja grande maioria é inacessível quando o navio está carregado. Considere os desafios logísticos para a detecção por radiação externa para um navio desse tipo. Para localizar um contêiner situado no fundo da pilha, um detector (scanner) deve conseguir "ver" através de dez outros contêineres carregados (o navio possui a largura de vinte e duas seções) e abaixo de 15 metros de água, com uma sensibilidade suficiente para determinar qual é o contêiner problemático.

* Respectivamente, gás liquefeito natural/gás liquefeito de petróleo, supercargueiro Ro-Ro (*roll-on/roll-off*) e navios de passageiros *roll-on/roll-off*.

A frota de navios porta-contêiner da Maersk opera em quase trezentos portos de todo o mundo e faz trinta e três mil chamadas portuárias ao ano; cada quinze minutos, 365 dias do ano, um navio da Maersk está chegando em algum porto do mundo. Para ser mais específico, na África Subsaariana, uma área de grande interesse nos dias de hoje, a Maersk possui um serviço regular em quarenta e dois portos de trinta países (em outras palavras, cada país costeiro, com exceção da Somália) e mais de trinta escritórios no interior de outros onze países. Isso não incluindo as atividades de petróleo e gás, que também contam com operações marítimas disseminadas por todo o planeta, incluindo, certamente, o Golfo de Guiné, uma região do mundo que nunca se deixa de mencionar nos debates sobre a segurança marítima global.

Para dar um contexto e um sentido de escala, algumas comparações seriam úteis. Em julho de 2005, Robert O. Work, um respeitado especialista em assuntos navais, em testemunho perante o Comitê das Forças Armadas da Câmara, disse que o número total de navios combatentes de superfície com deslocamento de mais de duas mil toneladas era 574.[3] Apesar do Sr. Work estar se referindo a um ponto, o número é relevante neste trabalho já que um meio naval desse porte seria mais útil para patrulhar áreas marítimas comuns de águas profundas, a região onde o transporte marítimo comercial pode representar a maior ajuda ou de maior desafio. Voltando ao número mencionado, esses são os ativos disponíveis nos inventários das marinhas do mundo para implementar a estratégia marítima em mar aberto, pelo menos no que se relaciona com transportadores marítimos comerciais. Do que se pode depreender do anteriormente dito, a Maersk em si possui mais navios no mar do que todas as marinhas do mundo juntas.

Qualquer um com conhecimento da Maersk provavelmente não ficaria surpreso com esses dados, portanto vamos olhar bem o próximo maior concorrente no negócio de contêineres. A Mediterranean Shipping Company (MSC), com sede em Genebra, Suíça, opera 362 navios. Isso significa que uma única empresa localizada em um pequeno país nos Alpes, sem acesso ao mar, conta com uma esquadra que é 25 por cento maior do que a da Marinha dos Estados Unidos.[4] Isso também nos faz lembrar que no mundo globalizado de hoje, o que constitui uma "nação marítima" é bem mais complexo do que costumava ser.

O domínio dos mares compartilhados pelo transporte marítimo comercial se vê claramente no último relatório de densidade no site da AMVER (www.amver.com). AMVER é uma associação mundial voluntária (administrada pela Guarda Costeira dos Estados Unidos) de interesses marítimos, que trabalha pela autopreservação coletiva em um ambiente hostil. A comunidade de transporte marítimo está acostumada em trabalhar em parcerias e a AMVER é um ótimo exemplo disso, tendo salvado vidas por mais de cinquenta anos. Há atualmente mais de dezessete mil navios de 155 países registrados e todos os dias há cerca de 3.200 viagens ativas no diagrama. A AMVER rastreia anualmente mais de cem mil viagens. O relatório de densidade mensal divide a superfície oceânica em quadrados de um grau e informa quantas embarcações participantes da AMVER relatam estar em dado quadrado naquele mês. A percepção geral é de que os navios comerciais aderem a rotas densamente navegadas e que o resto do oceano está praticamente livre deles; o relatório de densidade da AMVER mostra o quanto essa impressão está errada. Há, obviamente, rotas de alta densidade em que a presença é quase contínua, mas, de fato, somente uma parte muito pequena do oceano não mostra pelo menos algum nível de atividade a cada mês. A boa notícia para a

estratégia marítima — se as companhias de transporte marítimo forem participantes ativas da mesma — é que elas estão por toda a parte. A má notícia é que se este for o único *objetivo* dela, é que elas estão por toda a parte.

ENTORNO E VISÃO DO MUNDO

Praticamente todos os artigos e documentos oficiais recentes descrevem os mares como "inseguros" e citam a necessidade de proteger as vias marítimas e assegurar o fluxo desimpedido de produtos. As companhias de transporte marítimo coçam suas cabeças por conta disso e se perguntam a que se deve tanta algazarra. Elas não enxergam uma ameaça no mar. Isso não quer dizer que não há vulnerabilidades significativas que devemos considerar muito seriamente, como a infraestrutura portuária. Os chineses, por exemplo, estão bastante cientes da importância do porto de Los Angeles para a sua economia (embora seja duvidoso que haja aqui uma apreciação similar pela importância de Hong Kong ou de Cingapura para a economia norte-americana).

Porém, vulnerabilidade e ameaça não são a mesma coisa. De fato, as ameaças reais ao comércio marítimo são as medidas de segurança equivocadas que revelam uma falta de entendimento fundamental sobre a maneira como funciona o sistema de transporte marítimo. A natureza do comércio na atual era da globalização — ou seja, a movimentação de produtos intermediários usados como insumos nos processos de produção, assim como os produtos de consumo acabados prontos para o varejo — exige um sistema de transporte "hipereficiente" que não pode tolerar interrupções. Para dar uma ideia da eficiência do sistema de transporte marítimo, custa menos enviar um contêiner por navio de Hong Kong a Los Angeles do que transportá-lo por caminhão pelas últimas centenas de milhas até seu destino final nos Estados Unidos; além do mais, a variação nos prazos de entrega da viagem de Hong Kong a Los Angeles se mede em horas. Essa rede altamente eficiente de cadeia de abastecimento depende em grande medida de um sistema de transporte que está em perpétuo movimento em todas as suas formas. Uma boa analogia é a imagem de um anúncio que era muito conhecido de uma grande empresa de transporte em que aparecia uma rede de correias transportadoras entrecruzadas que transportava pacotes continuamente até seu destino final. Deve-se pensar sobre o sistema de transporte marítimo intermodal da mesma maneira. Tudo está constantemente em movimento e uma interrupção em qualquer lugar propaga efeitos por todo o sistema, causando paralisação por todas as partes. Qualquer estratégia que falhe em considerar este fato provavelmente causará também mais dano do que bem; a cura não deve ser pior que a doença e, voltando para a questão da visão do mundo, as companhias de transporte marítimo nem estão convencidas de que estamos doentes. Se a meta dos antagonistas for perturbar o comércio e causar danos econômicos, é evidente que se alcançarmos as suas metas mediante nossa reação (antecipada) aos mesmos, eles ganham.

As estatísticas mencionadas anteriormente sobre o tamanho da frota da Maersk e sua persistente presença global são relevantes para esta visão do mundo. A Maersk possui um excelente ponto de observação para ver o que está acontecendo nos mares compartilhados do mundo... e, até se poderia dizer que o seu mirante possibilita uma melhor visão dessas coisas do que a Marinha dos Estados Unidos. No debate sobre qual visão do mundo está correta — há ou não uma ameaça? — a questão de quem possui um melhor ponto de observação deve ser abordada se for para formar o tipo de

associação com os interesses das companhias de transporte marítimo que aqueles que defendem a "Marinha de mil navios" julgam necessário.

E A PIRATARIA?

Não há dúvida de que pirataria é algo ruim para suas vítimas, mas não para a Maersk ou seus parceiros. A pirataria é um tema importante para o comércio regional e costeiro em algumas partes do mundo, como a África (com os problemas bem visíveis para o Programa Mundial de Alimentos e outras organizações humanitárias similares), mas nem tanto para o comércio internacional e os navios que o facilitam. Tome como exemplo o recente informe sobre a Marinha da Indonésia que interrompeu um ataque pirata a um navio-tanque no Estreito de Malaca. Se olharmos mais além da manchete, e infelizmente a maioria de nós não o fará, o "navio-tanque" na realidade era uma embarcação de duas mil toneladas carregada de óleo de cozinha. Devemos distinguir entre um VLCC ("very large crude carrier") de trezentas mil toneladas carregado de petróleo bruto e uma barcaça carregada com algumas xícaras de gordura Crisco. Infelizmente, as estatísticas não o fazem. Pior, até mesmo um ataque em que alguém pense que vai ocorrer, mas não ocorre, ainda é relatado como um ato de pirataria. Isso faz com que as estatísticas da Agência Internacional Marítima sejam muito suspeitas. Certamente que essas estatísticas fazem com que o problema pareça pior do que é. Há uma tendência lastimável hoje em dia de reunir ladrões insignificantes em botes — algo com que lidamos há muito tempo — com um conceito mais amplo de pirataria, fazendo também com que o panorama pareça pior do que realmente é a partir da perspectiva das companhias de transporte marítimo.

O que é realmente preocupante, porém, é o problema com passageiros clandestinos, um tema em que as duas visões do mundo estão provavelmente alinhadas, por mais que sejam por motivos diferentes. Os clandestinos são um grande problema em lugares como a África — ao ponto em que empresas como a Maersk empregam com frequência segurança particular custosa (oficiais britânicos e tropas Gurkha,) para ajudar a lidar com isso. Eliminar o problema dos clandestinos requer melhorar a segurança portuária local, o que por sua vez significa capacitar os agentes da lei local, cujo pessoal geralmente atua como vendedores de passagens, em vez de cumprir com sua tarefa de dissuasão.

TRANSPARÊNCIA

É dito muitas vezes que o transporte marítimo legítimo deveria dar boas vindas à transparência. Sim e não. Para operações normais — no âmbito das companhias de transporte comuns e das linhas marítimas regulares ("liner") — a transparência é um modo normal e necessário de operação; essas linhas colocam seus horários e rotas em suas páginas na Internet. Porém, para navios que não operam em linhas regulares e que transportam cargas prontas para embarcar, a transparência é algo problemático. A posição da embarcação é uma forte de vantagem competitiva e certamente uma forte alavancagem nas negociações com os interessados na carga. Esses interessados, particularmente nos mercados a granel e de petróleo, adorariam ter visibilidade total de onde estão os potenciais navios para suas cargas e há claras indicações de que alguns deles pagariam por essa informação. Também é provável que qualquer navio, incluindo embarcações legalizadas que operam em conformidade total com a lei internacional na

conduta normal dos negócios, teria razões para não se fiar na transparência que poderia ser usada para destacá-lo em um programa de interdição. Por exemplo, se no evento de um conflito com a China em relação a Taiwan os Estados Unidos decidissem interditar o fluxo de petróleo a esse país - algo com que os chineses se preocupam tremendamente - qualquer sistema que permitisse às autoridades identificar todas as embarcações que carregam petróleo consignado à China, independente da localização, bandeira ou simpatia do país de bandeira em relação aos interesses dos Estados Unidos no conflito, e que fizesse dessas embarcações alvos do esforço de interdição, levantaria suspeitas que deveriam ser levadas em consideração.

Isso não significa que a Maersk e seus parceiros não estão dispostos a ajudar as marinhas e as guardas costeiras a criar a Consciência do Domínio Marítimo (*Maritime Domain Awareness*, MDA). A Maersk propôs ideias para programas de experimentação e ofereceu o uso de seus navios para testar as ideias de outros. Como exemplo, a Maersk está atualmente avançando com as experimentações em várias de suas embarcações de tecnologia MDA inovadora, desenvolvida pela Lockheed Martin, voltadas a algumas das limitações dos sistemas de identificação automáticos (automatic identification systems - AIS).

Recentemente, as autoridades navais dos Estados Unidos em Nápoles solicitaram à Maersk a permissão para a colocação de receptores de rastreamento AIS a bordo de seus navios para ver que dados poderiam ser gerados. A Maersk concordou prontamente.

Isso assinala outra capacidade das companhias de transporte marítimo que não é muito conhecida. Devido ao grande número de navios que operam globalmente, agrupados em ofertas de serviço regulares, as companhias de transporte marítimo podem fazer experimentos controlados em uma escala além do que a Marinha dos Estados Unidos poderia fazer por si mesma. Elas podem obter dados rapidamente que, de outra forma, levariam anos para gerar, se é que pudessem ser gerados. Por fim, as companhias de transporte marítimo podem permitir que um pequeno número de oficiais de Marinha ande em suas embarcações em zonas de interesse no mundo. Essa abordagem desconectaria a presença naval permanente em uma área de interesse da Marinha dos Estados Unidos e permitiria que os oficiais de marinha obtivessem uma grande quantidade de conhecimentos locais na zona portuária de maneira discreta e com baixos custos. Se as marinhas que cooperam fechassem esses acordos com companhias de transporte marítimo de seu país de bandeira, haveria poucos lugares, se ainda houver algum, aos quais os seus oficiais não pudessem ter acesso. As companhias de transporte marítimo poderiam também agir, como faz a Maersk atualmente, como locais de capacitação de pessoal da Guarda Costeira, da marinha e das agências de cumprimento da lei, assim como participar de exercícios. A Maersk participou do recente exercício de segurança nacional chamado NOBLE RESOLVE, por exemplo.

A Maersk está participando de um programa do Ministério da Defesa britânico em que coloca pequenos dispositivos, aproximadamente do tamanho de um "notebook", em alguns de seus navios, incluindo alguns que ostentam a bandeira dos Estados Unidos. O dispositivo é totalmente auto-suficiente; funciona independente de todos os sistemas e da energia do navio, tendo uma bateria que dura sete anos. As tripulações simplesmente removem a fita adesiva de trás e colam na antepara. Com esse dispositivo, os britânicos podem rastrear por onde os navios da Maersk estão em tempo real. A única coisa que a

empresa precisa fazer é evitar pintar o dispositivo, o que reconhecidamente é um desafio para os marinheiros. Esse programa desenvolveu-se a partir do desejo de rastrear navios que carregam equipamento militar britânico (há lugares que, de maneira compreensível, os britânicos preferem não ir com seus equipamentos a bordo). Cabe assinalar que os Estados Unidos não possuem um programa similar para os navios que carregam seus equipamentos militares, mas a Maersk não teria nenhum inconveniente em empregá-lo se tivesse que fazê-lo. Considerando que em 2006 o Departamento de Defesa sozinho enviou quase duzentos e cinquenta mil contêineres por meio do sistema de transporte comercial, a maior parte para apoiar seu esforço militar no Iraque, provavelmente esta não seria uma má ideia.

O "AIS", anteriormente mencionado, é provavelmente a abreviação mais empregada em todo o âmbito da Consciência do Domínio Marítimo. Finalizaremos, então, com alguns comentários sobre os sistemas de identificação automática. Os dados do AIS certamente podem ser informações críticas para se ter um panorama geral do que está passando "lá fora". É, na realidade, informação que precisa ser captada e analisada, mas é necessário que as suas limitações sejam entendidas. Obviamente, é bem sabido que a conformidade com o AIS está longe de ser universal e é bem comum encontrar navios que não o tem ligado; portanto, se tudo o que fazemos é coletar dados do AIS, perdemos todo esse grupo de embarcações. Mas, ainda mais importante, o AIS é fácil de manipular. Um relatório recente reivindica que mais de 30 por cento de todos os dados do AIS estão incorretos.[5] Em 2005, a preocupação com os dados incorretos do AIS, recordando que o AIS foi originalmente destinado a ser um sistema de navegação e de prevenção de colisão entre navios, levou as autoridades marítimas em Cingapura a emitir uma advertência aos navios de seu país de bandeira sobre a imprecisão dos dados gerados pelo AIS.

O transporte marítimo comercial hoje é a presença preponderante nas áreas marítimas globais; é de muitas formas a razão pela qual se necessita de uma estratégia marítima. As companhias de transporte marítimo sabem que elas representam uma onipresença global permanente e decisiva. Elas não querem ser simplesmente os objetos passivos da nova estratégia marítima. Preferem ser parceiras ativas na implementação de uma estratégia que impulsione as metas de segurança coletiva de todos os países, sem colocar em risco os objetivos econômicos de um país durante o processo.

NOTAS

Esse artigo é adaptado de uma apresentação dada na Thirty-seventh Institute for Foreign Policy Analysis–Fletcher School Conference on Nacional Security Strategy and Policy, com patrocínio da Escola de Guerra Naval e da Defense Threat Reduction Agency, em Washington, D.C., em 26 e 27de setembro de 2007.

1. Alfred Thayer Mahan, "Considerations Governing the Disposition of Navies," em *Retrospect e Prospect* (Boston: Little, Brown, 1902), pág. 144.
2. John G. Morgan, Jr. [Vice-almirante, USN] e Charles Martoglio [Contra-almirante, USN], "The 1,000-Ship Navy: Global Maritime Network," U.S. Naval Institute *Proceedings* 131 (novembro de 2005), pág. 15.
3. Robert O. Work, "To Take and Keep the Lead: A Naval Fleet Platform Architecture for Enduring Maritime Supremacy" (Washington, D.C.: Center for Strategic and Budgetary Assessments, dezembro de 2005), pág. 84, disponível em www.csbaonline.org.
4. Em novembro de 2007, como apresentado na página da Internet da empresa www.mscgva.ch/.
5. "Reliability of Ship-Identification System in Doubt," *TradeWinds*, 7 de setembro de 2007, pág. 42.

18

Implementação de uma estratégia do poder marítimo

Capitão-de-Mar-e-Guerra Wayne P. Hughes, Jr., Marinha dos Estados Unidos (Reserva)

Um ideal de guerra — alguns chamariam isso de princípio — é alcançar a perfeita colaboração entre todos os comandantes, tanto vertical, quanto horizontalmente.[1] Mas conduzir uma guerra implica em autoridade e responsabilidade descentralizadas, portanto um corolário do ideal de colaboração — ou cooperação — é um inevitável atrito entre decididos dirigentes militares e civis que têm estilos, perspectivas e intenções diferentes.

Dito de outra forma, a colaboração eficiente implica relações para cima, para os lados e para baixo. A unidade de propósito para cima é difícil, porque a política e a guerra devem chegar a uma lógica unida, impulsionada por um objetivo, enquanto se comunicam com diferentes gramáticas.[2] A unidade de ação lateral é difícil, porque as diferentes instituições civis e militares enxergam o mesmo problema através de lentes distintas e aspiram soluções diferentes. Em nosso mundo globalizado, a colaboração entre diferentes instituições é difícil porque não se trata somente das forças armadas dos Estados Unidos. A colaboração das instituições marítimas americanas é de uma importância especialmente crítica e a maior parte do que se segue é destinada a promover ações bem coordenadas dentro e entre a Marinha dos Estados Unidos, o Corpo de Fuzileiros Navais e a Guarda Costeira.

Exemplos de fricção nas operações no Iraque talvez estejam agora muito próximos de nós, porém há uma série de exemplos históricos que mostram que o ideal em termos de ação coesa seja algo inalcançável. A Segunda Guerra Mundial possui casos espetaculares de voluntariedade. O gênio guerreiro do General Dwight Eisenhowe promoveu a cooperação e a unidade entre facções distintas. Ele uniu os irascíveis líderes franceses no norte da África. Trabalhou com os comandantes navais e das forças aéreas que recebeu para o Dia D. Neutralizou os egos de Bernard Montgomery e George Patton durante o avanço dos aliados pela França após a conquista da cabeça-de-praia da Normandia. Em todo o momento, ele manteve a confiança do primeiro-ministro Churchill, do

presidente Roosevelt e dos chefes do estado-maior conjunto. Eisenhower é verdadeiramente a exceção que comprova a regra de que a colaboração é difícil de alcançar.

A Segunda Guerra Mundial é, por duas razões, um laboratório neutro e apropriado para se estudar os desafios da ação coletiva. A primeira é que a guerra é diferente das circunstâncias dos Estados Unidos de hoje e não pode ser imitada como se fosse um padrão. Ambas as guerras mundiais são, de fato, precedentes a serem evitados no estabelecimento de maneiras e meios para lidar com nosso par emergente, a República Popular da China. Em segundo lugar, as duas grandes guerras ilustram o alcance global do poder marítimo. Nenhuma das guerras poderia ser ganha sem alcançar o domínio marítimo e sem explorar a manobra operacional a partir do mar.

Uma estratégia foi agora formulada em circunstâncias de paz menos extremadas para promover a colaboração. Ela foi verificada pelos comandantes operacionais e das instituições marítimas que são afetadas por suas disposições e devem se cingir a elas. A nova estratégia marítima serve como um ponto de partida acordado que não eliminará a controvérsia no futuro, mas será a base da implementação, da determinação de recursos acessíveis, do treinamento para desempenhá-la a bom termo com as forças disponíveis e da concepção das futuras entidades marítimas.

Estou me referindo ao incisivo documento recentemente promulgado pelos Comandantes da Guarda Costeira e do Corpo de Fuzileiros Navais e pelo Comandante de Operações Navais dos Estados Unidos, intitulado *Uma Estratégia Cooperativa para o Poder Marítimo no Século XXI*. Este é o resultado de um esforço colaborativo e amplo para desenvolver o que foi muitas vezes referido como "uma nova estratégia marítima". O presente artigo aborda o grande significado do documento para o estabelecimento da nova estratégia do poder marítimo que guia as operações marítimas da nação, assim como o que não tem sido dito, e o extenso trabalho ainda por realizar.

OS SUCESSOS

O primeiro, em ordem de importância é que a nova estratégia do poder marítimo restaura a primazia do poder marítimo na política de segurança dos Estados Unidos. Embora os dirigentes das instituições marítimas não possam proclamar uma estratégia marítima nacional, eles demonstraram a lógica do poder marítimo e seu valor na "promoção de um sistema global pacífico composto de redes interdependentes de comércio, finanças, informações, leis, pessoas e governo". Os três líderes dos serviços apresentam o argumento de que "o poder marítimo dos Estados Unidos é uma força para o bem, que protege os interesses vitais da nação, à medida que se junta a outros estados para promover a segurança e a prosperidade em todo o mundo".

Em particular, a estratégia do poder marítimo implica claramente que a estratégia para formação de forças baseadas no conceito de conflitos regionais principais (CRP) que imperou nos anos 90 está morta. As estratégias de dois CRP se centravam em combates terrestres ultramarinos. Seu alcance era demasiado estreito para gerar um estabelecimento militar norte-americano robusto e adaptativo. Reduzia o papel da marinha para fornecer recursos para o combate terrestre e dar-lhes apoio. Além disso, como demonstrado nos anos recentes, a estratégia de dois CRP reivindicava uma

capacidade que era inalcançável: de duas operações rápidas e conclusivas contra inimigos que se curvariam à nossa vontade em "choque e temor" diante do poder estadunidense.

A nova estratégia do poder marítimo enfatiza a vantagem natural da preponderância marítima para "*influenciar* ações e atividades no mar e na terra". A seguir e descrito em quatro funções das marinhas, está um resumo das capacidades apresentadas em *Uma Estratégia Cooperativa para o Poder Marítimo no Século XXI* nas instituições marítimas.

Nos mares

Assegurar a segurança dos bens e serviços. Uma marinha protege o *movimento* dos navios e dos meios bélicos nos oceanos e salvaguarda forças *estacionárias,* entre as quais há inclusive submarinos nucleares com mísseis balísticos (SNMB), forças de bloqueio, patrulhas costeiras e navios estacionados para defesa antimísseis. Atualmente, as instituições marítimas norte-americanas possuem um papel mundial de grande amplitude.

Negar o movimento seguro do inimigo. Uma marinha de poder marítimo deve ter os meios visíveis para evitar o movimento de navios e meios bélicos do inimigo. Impedir as forças inimigas *estacionárias,* tais como SNMB, é uma capacidade menos clara, mas a simetria é válida, em princípio.

Desde o mar

Distribuir bens e serviços. Uma marinha coloca forças terrestres na costa para tomar e ocupar território e lançar golpes aéreos e de mísseis com vários objetivos. Essa foi a função principal da marinha para as contingências regionais na estratégia de dois CRPs. A capacidade de projetar um poder de forma ultramarina persiste, mas é mais difusa e global na nova estratégia.

Impedir a distribuição de bens e serviços por parte do inimigo. Uma marinha e uma guarda costeira protegem o território nacional de todas as ameaças. Para muitos estados, isso tem sido a função principal de suas forças costeiras. Recentemente, a necessidade de defender o território nacional norte-americano era inexistente graças à superioridade marítima. Mas o documento *Uma Estratégia Cooperativa para o Poder Marítimo no Século XXI* deixa claro que a ameaça de ataques terroristas fez crescer a importância dessa função.

O objetivo militar de uma potência continental geralmente é o de ganhar ou manter território.3 Até recentemente, não existia a figura de propriedade do mar. As operações de terra têm a ver com os nós geográficos de valor. As operações marítimas têm a ver com os "arcos" que conectam os países e seus nós terrestres de vital importância. A nova estratégia do poder marítimo diz que tal verdade tradicional deixou de ser válida. O maior valor da propriedade marítima, acompanhado pelas muitas reivindicações recentes de soberania oceânica — é uma tendência visível nos assuntos mundiais. Indo além das duradouras disputas pelos direitos de pesca, nos anos recentes a competição pelos recursos minerais no leito marinho gerou amplas reivindicações de "propriedade"

que serão, cada vez mais, uma ameaça à liberdade de navegação e uma geração de confrontos no ambiente marítimo.

A CONDUÇÃO DAS OPERAÇÕES

A autoridade constitucional para empregar as forças armadas norte-americanas recai no comandante-em-chefe, o Presidente dos Estados Unidos. Um comandante-em-chefe eleito cria um dilema para o Departamento de Defesa, que é especialmente severo para a Marinha e o Corpo de Fuzileiros Navais dos Estados Unidos dadas as suas responsabilidades mundiais, mas que não são mencionadas na estratégia marítima.

Analisar toda a sua complexidade, é incumbência dos peritos, mas oferecemos dois exemplos. Depois do colapso da União Soviética e por toda a década de 90, os Estados Unidos não tinham um competidor igual, nem diplomático, nem econômico, nem militar. A nova estratégia aponta para a necessidade de estar preparado para a guerra, mas afirma que a *influência* pacífica de outra grande potência é equiparadamente importante e muito preferida. Como nenhuma potência igual é mencionada na estratégia, e pode-se argumentar que a República Popular da China ainda não alcançou tal condição. As relações dos Estados Unidos com a China servem de modo ilustrativo. Administrações passadas e presentes tentaram em várias ocasiões exercer influência sobre a China e seus vizinhos através da cooperação, da concorrência e, ocasionalmente, do confronto.

Como escrevi em outros documentos e como também dá a entender a nova estratégia marítima, seria tolice ameaçar com uma guerra terrestre a China.[4] Dai se deve gerar o papel para a Marinha e a Força Aérea em uma *estratégia marítima*. Deve-se demonstrar para a China e seus vizinhos (que se estendem do Japão até a Índia) uma primazia inequívoca do interesse norte-americano no leste e sul da Ásia para o futuro previsível. A expressão de nosso interesse, tanto econômico como diplomático e militar, mudará com os comandantes-em-chefes e seus conselheiros de segurança nacional. Não será assunto fácil para a Marinha e a Força Aérea dos Estados Unidos projetar uma capacidade capaz de sustentar políticas alternativas de cooperação, concorrência e confrontação.

O segundo exemplo de poder de decisão presidencial se encontra em outro extremo do espectro, que poderíamos chamar de "pequenas guerras" e as "operações policiais" tornadas possíveis pelo poder marítimo norte-americano, as quais incluem operações humanitárias em países que sofrem com governos falidos ou desastres naturais. A nova estratégia marítima enfatiza a dissuasão de conflito por meio da presença pacificadora, se bem que às vezes resulta em conflitos mortais. Mas a marinha não pode estar em todos os lugares. Ela deve ter a capacidade de *ir* a qualquer lugar com um alcance global e força preponderante, como a estratégia bem enfatiza, mas onde e quando será empregada depende das escolhas políticas feitas pelas administrações futuras.

As implicações para o planejamento da força naval são duais. Primeiro, uma marinha capaz de responder adequadamente deve ser composta de blocos menores e mais numerosos que podem ser aumentados ou reduzidos de escala de acordo com as circunstâncias. A pacificação e a manutenção da paz tendem a ser assuntos extensos e contínuos que não requerem indefinidamente o poder de golpe massivo de um grupo de batalha de porta-aviões. Segundo, a estrutura do comando será uma confusão de

autoridade, com ampla participação civil, incluindo organizações privadas e não governamentais (ONGs). As muitas influências conflitantes e a falta de coerência nessas operações serão, como têm sido, aquelas que a marinha tem controle limitado. A estratégia marítima dá alta prioridade para a melhor integração e a interoperabilidade. Diz que a necessidade de eficiência é muito mais uma questão de habilidades humanas em matéria de colaboração — a aptidão do General Eisenhower em menor escala — do que é de vínculos tecnológicos. O elemento central de uma rede eficiente é o seu elemento humano. A nova estratégia enfatiza que essas habilidades são difíceis de dominar.

A necessidade de componentes de força para ajudar em guerras pequenas e operações "policiais" é explícita na estratégia marítima. Mas a Marinha dos Estados Unidos ainda não está projetada para responder eficaz e efetivamente a todas as chamadas de missões pacificadoras.

RECURSOS E POSSIBILIDADES FINANCEIRAS

Sem os meios bélicos - os recursos - uma estratégia é uma aspiração. Os recursos fornecem capacidades. As capacidades provêem do dinheiro e do pessoal militar qualificado. A estratégia marítima está, até certo ponto, consciente dos custos, mas sua implementação dependerá da possibilidade financeira, o que será assunto de muito debate pelos analistas de defesa. Uma capacidade marítima com alcance global não é algo barato e ninguém aceitará a aspiração da estratégia até que seus custos sejam especificados no orçamento de defesa e pessoal.[5]

Com algumas condições, a estratégia marítima é bastante flexível, ou seja, com capacidade de variar a escala de seus elementos de força, para se por em prática. Mas devemos supor que algumas disposições são retóricas. Dois exemplos:

A introdução diz: "A Marinha, o Corpo de Fuzileiros Navais e a Guarda Costeira dos Estados Unidos atuarão em toda a gama de operações militares para proteger os Estados Unidos contra um ataque direto". Seria melhor moderar essa aspiração inserindo "na medida do possível". A diferença está entre investir recursos para construir uma impenetrável Linha Maginot em torno da América do Norte e uma capacidade acessível, cujo valor é ponderado em relação a outras necessidades.[6]

O "Conceito Estratégico Marítimo" diz no terceiro parágrafo: "o poder marítimo dos Estados Unidos adotará uma postura global para proteger o território nacional e os cidadãos contra um ataque direto e para promover nossos interesses em todo o mundo". Mais adiante, essa ambição irrestrita é moderada com: "Ao mesmo tempo em que essa estratégia prega uma ampla dispersão de forças marítimas em rede, não podemos estar em todos os lugares e não podemos agir para atenuar todos os conflitos regionais". Precisamente. A intenção, acredito eu, e como afirmado acima, é manter as instituições marítimas que possam *ir a qualquer lugar* ao chamado do comandante-em-chefe, mas não podem *estar em todos os lugares.*

O poder marítimo de preço acessível exigirá o mais delicado sentido de equilíbrio para alcançar esse alcance global dentro de limites orçamentários. O equilíbrio é uma questão

de ênfase correta. A disposição para influenciar e prevenir uma "guerra entre grandes potências" parece ser mais acessível em termos de custo se a outra grande potência não for uma abstração. Nosso planejamento seria mais nítido se considerarmos a China como a grande potência em questão. Além do mais, nossa influência positiva deve se estender também aos vizinhos da China. Então, a estratégia pode ser mais específica, de forma acessível, em relação a parcerias, bases e inteligência focada no leste da Ásia.

A estratégia do poder marítimo é saudável enquanto promove mais atenção nos dois extremos do espectro com ênfase nas capacidades desenhadas para pequenas guerras e operações "policiais". Mas em nenhum lugar encontramos o peso relativo dos recursos para dedicar a cada extremo. As duas capacidades não são mutuamente excludentes, e de modo algum a marinha global norte-americana será duas frotas separadas, mas uma análise atenta revela que coincidem um pouco. A parte difícil será criar um equilíbrio entre os dois extremos.

Aqui está um exemplo. Quando a Bretanha regia as costas com uma marinha global para proteger o império, Sir Julian Corbett especificou três componentes da Marinha Real: a frota de combate para derrotar qualquer desafio ao controle do mar; "cruzadores" para patrulhar as vias marítimas e proteger o comércio britânico e "a flotilha" de pequenos combatentes capazes de lutar nas zonas costeiras, onde navios de guerra, com seu poder de fogo ofensivo, não poderiam se aventurar porque os torpedeiros, submarinos e minas ameaçavam com baixas baratas.[7] Com a ascensão da Frota Alemã de Alto Mar nas décadas anteriores à Primeira Guerra Mundial, o Primeiro Lorde do Mar, Almirante Sir John Fisher, encontrou-se entre duas desagradáveis prospectivas. Por um lado, a Grã-Bretanha via uma crescente ameaça ao controle marítimo do Mar do Norte, enquanto garantia o livre comércio e policiava o império. De outro lado, Fisher estava sob severa pressão do governo liberal que queria transferir o orçamento naval para programas sociais e um exército que desejava mais dinheiro para a defesa da pátria contra a invasão alemã. Colaborar com o primeiro-ministro no corte de orçamento da Marinha Real era algo que estava longe da mente maquiavélica de Fisher, mas resolver uma nova composição da Marinha Real ao mesmo tempo em que maquinava para fazê-la realidade era uma história bastante pertinente para nossos dias.[8]

Alguns críticos podem se preocupar com uma força bimodal que para exercer influência na China e lutar pequenas guerras em muitos locais abandonaria as capacidades da marinha para lidar com "as guerras do meio". Essas preocupações carecem de fundamento. A atual Marinha dos Estados Unidos é projetada para tais conflitos e estamos apoiando-as agora. Ninguém pode inferir que a estratégia do poder marítimo descartaria as forças de combate existentes para comprar e manter uma nova esquadra. Sejam quais forem as implicações da nova estratégia em matéria de forças, as forças atuais permanecerão conosco por muitas décadas no futuro.

A COMPOSIÇÃO DE FORÇAS

É mais fácil construir uma nova estratégia do que forjar um conjunto apropriado de forças para pô-la em prática. As forças existentes terão que aplicar o poder de combate de maneira adaptativa para responder às novas necessidades estratégicas para o futuro imediato. Aqui estão três exemplos tomados da Marinha dos Estados Unidos:

Segunda Guerra Mundial. Entre o ataque japonês a Pearl Harbor, em 7 de dezembro de 1941, e o começo da majestosa varrida da esquadra pelo Pacífico Central, em novembro de 1943, com o desembarque anfíbio em Tarawa, todas as classes de navios de guerra mudaram de função, com exceção dos navios varredores. Chegamos às mudanças adestrando-nos em novos modos de combate. Novos métodos de emprego foram igualmente importantes no Teatro do Atlântico, mas com muitas diferenças, visando combater os submarinos alemães e conduzir operações anfíbias na Europa. Também instalamos tecnologias componentes, como centenas armas antiaéreas de 20 mm e 40 mm, o sensor VT, radar, IFF e o CIC.9 Tínhamos o luxo de gastar dinheiro e recrutar pessoal quase que sem limite, uma situação que provavelmente não acontecerá novamente. Fizemos esses grandes ajustes, uma verdadeira transformação da capacidade naval, em apenas dois anos, cortando muitos trâmites burocráticos e com a ajuda de um Congresso que via com bons olhos essa tarefa e não pretendia controlar excessivamente o processo de orçamento com "eficiências". O Exército, a Força Aérea do Exército, o Corpo de Fuzileiros Navais e a Guarda Costeira também desenvolveram enormes capacidades novas, mas as suas ocorreram durante concentrações em bases muito pequenas, enquanto que a marinha entrou na guerra com uma importante esquadra que tinha a necessidade de se transformar.

A guerra da Coreia - Em junho de 1950, quando a Coreia do Norte avançou para o sul, o Presidente Truman e seu Secretário de Defesa despertaram prontamente para o valor das capacidades navais de ataque aéreo e anfíbio a partir do mar, o valor de combate especial do Corpo de Fuzileiros Navais, e o papel indispensável da frota mercante. A marinha foi cortada drasticamente e seus navios de guerra em serviço eram operados com meia tripulação. Neste caso, os navios da Segunda Guerra Mundial eram mais aptos para a guerra "à moda antiga" como foi a Guerra da Coreia do que as bombas nucleares lançadas ao ar previstas na parcimoniosa estratégia do Secretário de Defesa Louis Johnson para conter a União Soviética. Para a Coreia, a nação precisava da marinha antiga. Ela as teve porque os dirigentes da marinha tiveram a prudência de desativar centenas de navios de guerra e navios mercantes que poderiam ser trazidos de volta rapidamente. Pessoal treinado veio da Reserva Naval que só tinha seis anos de afastamento do serviço ativo.

Vietnã. A esquadra da Guerra do Vietnã era composta de navios projetados para lutar contra a União Soviética. Os navios nas patrulhas costeiras da operação MARKET TIME eram pouco apropriados e mal adaptados. Os aviões dos porta-aviões tinham que aprender novas técnicas para ataques e apoio terrestre. A força fluvial tinha que ser construída desde o inicio e eram muitas as deficiências de seus sensores, embarcações e helicópteros projetados às pressas. Em 1971, quando a guerra no Vietnã estava perdendo intensidade, o Almirante Isaac C. Kidd foi o Comandante da Primeira Esquadra. Seu pai foi morto em Pearl Harbor, e por todos os lugares onde Kidd ia ele pregava "preparação já". Ele acreditava que o adestramento para o destacamento no sudeste da Ásia era como a preparação para a última guerra. Ele dizia que não poderíamos confrontar a União Soviética com requerimentos para novos sistemas em papéis remetidos a Washington. Treinava a esquadra para lutar com o que tinha mediante soluções provisórias e recursos próprios. Ele queria ser capaz de lutar hoje, não no ano seguinte. (Ike Kidd tinha um lado diferente, como uma constante de tempo mais longa, demonstrado pelos muitos de seus produtivos anos como Comandante de Material Naval, quando seus Comandantes de Operações Navais, Almirantes Elmo Zumwalt e James Holloway tentavam reformular a marinha nos anos posteriores à Guerra do Vietnã com escassos recursos financeiros.)

A esse respeito há três lições. A primeira, a marinha é uma atividade com prazos de espera longos. Quando muda a estratégia e novos tipos de demandas são impostos, não podemos descartar a esquadra e começar desde o início. Nós a modificamos com algumas tecnologias novas e táticas correspondentes, cortando os entraves burocráticos até onde for permitido, mas na maioria dos casos operará um bom tempo com os mesmos navios e aviões, assim como com os mesmos satélites espaciais e redes de comunicação, que têm suas próprias formas de inflexibilidade. No curto prazo, nos adaptamos.

Em segundo lugar, não ficaremos tão bem, por exemplo, ao lidarmos com operações de combate costeiro ou ao trabalhar com nossos parceiros na "Marinha de mil navios", como ficaríamos se tivéssemos tempo e orçamento para projetar sistemas expressamente voltados para essa estratégia.[10]

Em terceiro, tivemos êxito na Segunda Guerra Mundial, Coreia e Vietnã porque tínhamos um lugar firme para onde ir, coisas conhecidas para fazer e (embora, devo dizer, com metas estratégicas confusas na Coreia e no Vietnã) com um propósito para se adestrar. A estratégia de poder marítimo não é uma estratégia de guerra, mas uma estratégia pacificadora, expressando diferentes necessidades. Iremos nos adaptar às novas condições, treinando as forças que temos para que cumpram as novas tarefas. Isso ocorrerá quando nossas organizações de adestramento estiverem imbuídas com a estratégia de poder marítimo e souberem como ela afetará as operações. Devemos também *instruir nossos oficiais* nesses novos rumos. A Academia Naval, a Escola de Pós-Graduação Naval e as escolas de guerra possuem diferentes horizontes e educam com ênfases diferentes disciplinas de engenharia, humanidades, ciências físicas e sociais e artes militares. Mas nenhuma estratégia nova é instituída até ser ensinada e novas tecnologias militares serem geradas. O Almirante Gary Roughead, o novo Comandante de Operações Navais, saberá se a estratégia irá deslanchar ao falar a respeito tanto com seus aspirantes como com os seus almirantes.

PROJEÇÃO DAS CAPACIDADES FUTURAS: APRENDENDO AO FAZER

Nos últimos cinco ou seis anos temos visto um considerável esforço para transformar as forças armadas de cima para baixo. Às vezes, a maneira mais produtiva é de baixo para cima. Quando nossos oficiais e suboficiais tiverem que lutar contra a insurgência nos litorais e nos rios da Indonésia e das Filipinas, quando nossos pilotos de porta-aviões aprenderem a combater com os melhores aviões chineses, quando nossos tripulantes de submarinos forem treinados para derrotar os submarinos da Coreia do Norte em suas águas pouco profundas e quando nossas forças de desembarque aprenderem como ganhar os corações de pessoas boas que são intimidadas por terroristas, então simultaneamente nos dirão o modo de melhorar os sensores, redes, navios, aviões e a logística de guerra.

Temos visto em ação essa abordagem de baixo para cima. Os veículos aéreos não tripulados são utilizados agora em todas as partes porque seu valor era óbvio nos Bálcãs, Afeganistão e Iraque e sua eficácia em termos de custo é incontestável. As táticas para enfrentar multidões de pequenos combatentes estão sendo desenvolvidas com seus sistemas acompanhantes de busca e ataque. Voltamos a nos dar conta dos perigos das

minas e dos submarinos inimigos silenciosos que tem sido há muito tempo virtualmente ignorados.

Aqui estão dois exemplos de abordagem da Escola de Pós-Graduação Naval (EPN). Primeiro, o Instituto Cebrowski tem trabalho em "redes formadas precipitadamente", ou seja, sistemas que não são rígidos e permanentes impostos de cima para baixo, como a Intranet da Marinha e do Corpo de Fuzileiros Navais (a "NMCI"), mas redes adaptáveis que podem rapidamente enfrentar e preencher o vácuo das comunicações em lugares imprevistos. Os estudantes e o corpo docente da EPN estiveram presentes tanto no tsunami na Indonésia, quanto no Furacão Katrina. "Fazendo", eles aprenderam a colaborar com uma variedade de participantes para restabelecer as comunicações de uma base que é praticamente zero. Com isso e outras pesquisas como trampolim, o próximo Projeto Pedra Angular dos estudantes de análise de engenharia de sistemas seria formular metodos e meios para realizar operações de interdição marítima em uma região carente de logística.

Como um segundo exemplo de aprender fazendo, o decano de pesquisa promove o desenvolvimento não burocrático de novas tecnologias de sensores e redes, muitas vezes fornecidas sem custo por contratados entusiastas. Esses são geralmente testados em campo (raramente por simulações de computador) nas proximidades do Campo Roberts e do Forte Hunter Liggett. Geralmente, os dispositivos se incorporam em um sistema acoplando-os à frota de UAV do centro educacional. Por tratar-se de um programa financiado, entre outros, pelo Comando de Operações Especiais, os produtos aprovados são rapidamente implementados e testados em ação. Se funcionarem na guerra, são adquiridos em quantidade e enviados para o Iraque e Afeganistão.

As parcerias promovidas pela estratégia do poder marítimo por acaso não deveriam ajudar a desenvolver novas capacidades adequadas a estratégia? Aqui estão três grandes exemplos de aprendizado no trabalho.

Primeiro, as operações bilaterais com marinhas asiáticas como as da Coreia do Sul, Japão, Cingapura, Austrália e Índia devem incluir a aprendizagem colaborativa em ambos os lados. A partir dali devem surgir novas táticas, técnicas e tecnologias oceânicas. Mediante tal colaboração, as instituições marítimas (e também o Exército dos Estados Unidos) perceberam os Veículos de Alta Velocidade (VAV) australianos de baixo custo comercial, velozes, aptos para navegação e altamente adaptáveis. Testamos os VAV em uma variedade de exercícios e operações reais. Seus cascos de catamarã que rompem as ondas ajudaram a superar um obstáculo de quarenta anos nos experimentos norte-americanos em sua maior parte sem resultados, com diferentes projetos como os SWATH, veículos que se apoiam em colchão de ar e hidrofoils.

Em segundo, um maior aproveitamento das táticas e tecnologias de pequenas marinhas, como as de Israel, Croácia, Suécia, Noruega, Dinamarca e Alemanha, pode acelerar nossa capacidade em operações litorâneas, porque cada um desses países desenvolveu, ao longo de muitos anos, navios de guerra e as destrezas para operar em águas perigosas e às vezes letais fora de suas costas. Apesar de estudos passados sobre êxitos e fracassos das marinhas costeiras estrangeiras, é difícil de apontar os casos específicos da adaptação norte-americana. Talvez devêssemos ser mais humildes e admitir que eles são especialistas que podem nos ensinar, por exemplo, que não temos necessidade de dourar

cada lírio com tecnologias mais avançadas, navios maiores e mais caros e aviões que não podemos nos dar ao luxo de perder.

Em terceiro, as instituições marítimas podem aprender a arte da eficiente ajuda estrangeira aos países subdesenvolvidos, digamos, no Caribe e na África, de especialistas norte-americanos com décadas de experiência: pessoal de operações especiais, especialistas de operações psicológicas do Exército e oficiais de relações internacionais. Alguns desses estados que devemos ajudar não possuem marinhas, mas devem, para seus interesses e os nossos, unir-se à marinha internacional dos mil navios. Um resultado da assistência deve ser equipamentos simples, acessíveis em termos de custo e confiáveis, porque desejaremos treinar suas marinhas para a auto-suficiência, depois da qual podemos presentear-lhes com o equipamento.

Em suma, estabelecida a nova estratégia, as instituições marítimas norte-americanas podem aprender, assim como ensinar, as táticas e as tecnologias que nos ajudam a efetuar a transição para ela. Há especialistas em operações litorâneas que não devemos hesitar em estudar. Há países ainda emergindo economicamente que podemos ajudar com sistemas engenhosamente simples que poderíamos bem considerar empregar nós mesmos. As parcerias defendidas pela estratégia de poder marítimo podem ser uma importante fonte de conhecimentos.

ANÁLISE QUANTITATIVA

Distinta dos custos e da elaboração de orçamentos está uma avaliação da eficácia das capacidades adquiridas. As forças marítimas têm uma experiência quantitativa que serve de suporte para a nova estratégia de poder marítimo tão fortemente como as probabilidades de baixas e as faixas de detecção.

Ressaltei anteriormente que o controle marítimo impede que o inimigo ataque a partir do mar e dá a um estado marítimo o poder de escolher o lugar de ação na costa de uma potência terrestre. A manobra operacional naval é uma grande vantagem para as potências marítimas, passadas e presente. Os estrategistas sabem bem disso e os historiadores citam exemplos mais recentes do que aqueles que encontramos nos clássicos de Mahan. O General Erwin Rommel provavelmente falhou em tomar a Alexandria em 1941 porque precisava de uma base marítima avançada, e um ano mais tarde, o General Bernard Montgomery culpou sua longa linha de comunicação pela sua lenta perseguição a Rommel pelo Egito e Líbia até Tunísia. O Mediterrâneo foi transformado em um mar extremamente perigoso para a navegação mercante.

Tais descrições são mais significativas quando os dados de base ponderam a vantagem marítima norte-americana. Uma força anfíbia a caminho percorrerá cerca de quinhentas milhas náuticas em um dia. Os modernos navios de contêineres navegam com mais rapidez, mas para comparar o deslocamento no mar com o de terra tomarei como dado o fato de que os navegantes independentes na Segunda Guerra Mundial percorriam 250 milhas náuticas ou mais por dia.[11] Em terra, um exército que manobra em velocidade operacional contra uma fraca oposição avançará vinte e cinco milhas terrestres por dia. As famosas *blitzkriegs* alemãs na Polônia e na França avançaram não mais que isso em 1939 e 1940. Na Operação Liberdade Iraque (IRAQI FREEDOM), o exército norte-americano levou três semanas para chegar a Bagdá, quase não importa se contra

resistência fraca ou considerável, o que é, de novo, vinte e cinco milhas por dia. O sistema de estradas romano foi desenhado para que uma legião possa percorrer trinta milhas por dia. Em 1066, o rei Haroldo da Inglaterra teve que derrotar um ataque nórdico em York e, em seguida, correr imediatamente para sul para enfrentar William o Conquistador no Canal da Mancha. O exército de Harold marchou vinte e cinco, talvez até mesmo trinta, milhas por dia para confrontar a invasão francesa em Hastings.

De modo conciso, na *velocidade de deslocamento operacional* os navios têm uma vantagem de ordem de magnitude sobre um exército. A vantagem na mobilidade tem sido uma grande constante dos navios desde muito tempo. Em números de *pessoal logístico necessário* para mover uma dada força para a cena de ação e sustentá-la, a vantagem do transporte por navios em relação ao transporte por terra é de uma ou duas ordens de magnitude. É razoável conjecturar que em *peso de potencial de combate transportado* ao local de ação por unidade de energia consumida, a vantagem dos navios sobre o transporte terrestre pode ser de duas ou três ordens de magnitude!

A introdução do avião e da logística aérea complica essa descrição simplificada, mas os aviões nunca alteraram a tripla vantagem do poder marítimo em ação ofensiva, de selecionar o ponto de ataque, chegar a ele mais rapidamente do que um exército pode responder e sustentar a operação com um mínimo de pessoal e energia.[12]

Temos visto, de um lado, que a estratégia de poder marítimo é poderosa e oportuna como um plano de unificação para a ação colaborativa. Reafirma os valores quase esquecidos durante a década da presumida paz que nunca chegou a passar dos anos 90 e da década atual, quando conflitos no Afeganistão e Iraque chamam demasiada atenção das operações terrestres. A nova estratégia fala sobre um alcance global, do poder de influir e da atratividade das parcerias mundiais.

Temos visto, por outro lado, que a nova estratégia de poder marítimo é um fundamento necessário, mas não suficiente, porque não pode expressar mais do que aspirações. Primeiro, os presidentes e suas administrações decidem sobre o emprego entre as possibilidades permitidas pelo alcance global e dominação marítima. As demandas impostas pelos comandantes-em-chefe norte-americanos mudarão, e a vida de suas administrações será curta comparada com a vida dos navios, aviões, sensores e estruturas de comando das três instituições marítimas. Segundo, a estratégia deve levar em conta a acessibilidade, em parte porque essa é a vontade do povo e em parte por causa da saúde econômica e da competitividade serem tão importantes em longo prazo como o poder militar. Terceiro, a Guarda Costeira, o Corpo de Fuzileiros Navais e a Marinha atuais devem bastar no curto prazo, portanto devemos reorientar suas capacidades operacionais mediante instrução e adestramento que respondam à estratégia. Em quarto e último lugar, a experiência obtida em futuras operações multifacetárias levará a mudanças na estrutura das forças de baixo para cima, se os líderes das instituições marítimas e seus superiores estiverem atentos ao que provavelmente será uma série considerável de mudanças.

NOTAS

O autor agradece as construtivas sugestões do Capitão-de-Mar-e-Guerra Jeffrey Kline, da Reserva da Marinha dos Estados Unidos, Departamento de Pesquisas de Operações da Escola de Pós-Graduação Naval (Naval Postgraduate School, NPS) em Monterey, Califórnia (que também leciona uma matéria eletiva em análise executiva na Escola de Guerra Naval) e do professor George Baer, ex-presidente do Departamento de Estratégia e Políticas da Escola de Guerra Naval (que agora leciona na NPS como membro da equipe da Escola de Guerra Naval em Monterey).

1. Entre as muitas listas de princípios, o sinônimo mais próximo e mais comum é *unidade* (de esforço). Henry Eccles, cujo estudo de logística na Segunda Guerra Mundial é um clássico, referiu-se à *cooperação* como um elemento vital para o fornecimento bem-sucedido.

2. O professor George Baer me assinalou essa verdade de Clausewitz.

3. A estratégia clássica do exército visa destruir as forças combatentes do inimigo e sua vontade de resistir. Mas esses são meios, não fins. No mar também, dizem os mahanianos, o objetivo da esquadra de batalha é destruir a esquadra inimiga, mas Corbett e outros demonstraram que isso não basta. Uma guerra de guerrilhas no mar com submarinos, minas e enxames de embarcações de superfície era e a ainda é uma grave ameaça aos navios capitais de uma esquadra.

4. Ver W. P. Hughes, Jr., "A Bimodal Strategy for the National Maritime Strategy", *Naval War College Review* 60, nº 2 (primavera de 2007), págs. 29 a 47.

5. Em outra parte sugeri que metade dos custos da Marinha dos Estados Unidos provavelmente corresponde ao alcance mundial. Por exemplo, um porta-aviões é um extraordinário instrumento de poder internacional porque pode ser deslocado para qualquer lugar que se necessite, mas sem aviões é apenas uma pista de aterrissagem móvel. O custo da pista artificial em seu ciclo de vida é aproximadamente igual ao custo da esquadrilha aérea que apoia.

6. Aqueles que sabem que a Linha Maginot nunca foi violada entenderão melhor a analogia. Primeiro, a França investiu tanto dinheiro nisso - exceder nos custos não são um fenômeno novo - que não foi deixado orçamento de defesa suficiente para as forças móveis que eram essenciais para o conceito. Em segundo, os tanques alemães encontraram uma maneira de invadir a Linha Maginot, e da mesma maneira os terroristas também encontrarão pontos fracos em uma defesa "perfeita".

7. J. S. Corbett, *Some Principles of Maritime Strategy* (Anápolis, Md.: Naval Institute Press, 1988 [1911]). Ver capítulo 2, "Theory of the Means—The Constitution of Fleets."

8. Ver J. T. Sumida, *In Defence of Naval Supremacy: Finance, Technology e British Naval Policy* (Nova York: Routledge, 1993), e R. K. Massie, *Dreadnought: Britain, Germany, and the Coming of the Great War* (Nova York: Random House, 1991).

9. Isto é, o fusível de tempo variável, identificação de amigo ou inimigo e o centro de informações de combate.

10. O oportuno termo "Marinha de mil navios" se desvirtuou da estratégia para a apelação mais formal "Parcerias Marítimas Globais".

11. A navegação em escolta no Atlântico era mais lenta, percorrendo conservadoramente 150 milhas náuticas por dia. Na era da vela, cem milhas náuticas por dia com ventos alísios era uma expectativa razoável.

12. Não se deve sustentar que o poder marítimo permite o desembarque em qualquer lugar, a saber, no centro de gravidade do inimigo. Os desembarques na Normandia se atrasaram dois anos porque qualquer desembarque seria contra o "centro de gravidade" alemão.

19

A nova estratégia marítima
Uma oportunidade perdida

Contra-almirante William T. Pendley, Marinha dos Estados Unidos (Reserva)

Os Estados Unidos estão atravessando uma Nova Era que começou há mais de uma década e meia com o colapso da União Soviética e o fim da Guerra Fria. Como todas as novas eras na história, essa traz consigo tanto novas ameaças como novas oportunidades. Para que os Estados Unidos possam proteger e promover seus interesses nacionais e assegurar sua sobrevivência, o país deve se adaptar às mudanças e estabelecer uma estratégia nacional que possa confrontar esses novos desafios. É importante que essa nova estratégia também seja apoiada por uma estratégia militar abrangente. Um elemento da estratégia militar deve ser uma estratégia marítima que se prepare para o emprego mais efetivo das forças navais, de fuzileiros navais e guarda costeira dentro de uma estratégia de força conjunta. *Uma Estratégia Cooperativa para o Poder Marítimo no Século XXI* (outubro de 2007, Capítulo 15 deste volume) é a última de uma série de tentativas para definir tal estratégia. Infelizmente, com as publicações de estratégia nacional a que faz referência, a última estratégia marítima tenta ser tudo para todos e, portanto, deixa de ser realista ou viável. Parece mais um documento de relações públicas desenvolvido por assembléias municipais. Mesmo uma estratégia declaratória requer vários elementos importantes para poder ser considerada seriamente.

UMA ANÁLISE PRECISA DA SITUAÇÃO DA SEGURANÇA GLOBAL

Primeiro, uma estratégia militar deve fornecer uma análise precisa sobre a situação de segurança global para o qual ela é concebida e no qual será implementada. Essa nova estratégia marítima é a melhor nessa área. Reconhece a maior complexibilidade do mundo nesta Nova Era. Evita fazer qualquer referência a um mundo unipolar ou aos Estados Unidos como a "nação indispensável". Tais representações falsas e arrogantes do sistema internacional e o papel cumprido pelos Estados Unidos contribuíram para o fracasso da administração norte-americana na adoção de uma estratégia coerente e efetiva por quase dez anos e meio. Muitas das situações difíceis em que se encontram os Estados Unidos hoje em dia são consequência desse fracasso.

Essa nova estratégia marítima vislumbra um sistema internacional multipolar que aparece no horizonte estratégico. Nesse momento nos encontramos, para ser mais preciso, em um mundo não polar, em que tanto as nações como os atores não estatais exercitam um alto grau de flexibilidade, e no qual as alianças perderam grande parte da sua atratividade e confiabilidade que estavam presentes nos sistemas bipolares e multipolares do passado. As duas principais potências hoje buscam manter relações pacíficas e mutuamente benéficas entre si sem perder sua liberdade de ação. Ninguém busca os tipos de relações conflituosas ou alianças visadas que marcara o século passado. As alianças remanescentes da Guerra Fria tentaram se reestruturar e revisar seus papéis e missões para manter relevância nesta Nova Era.

O reconhecimento da mudança dramática no ambiente de segurança global foi difícil para a geração das elites de política externa e de segurança nacional que foram formadas pela experiência da segunda metade do século XX. Os Estados Unidos foram uma nação realmente indispensável no fim da década de 40 e no início da Guerra Fria, mas 2008 não é 1948. Essa nova estratégia marítima faz uma contribuição positiva para qualquer debate estratégico ao apresentar uma avaliação mais realista do ambiente de segurança global.

AMEAÇAS E OPORTUNIDADES DA NOVA ERA

Em segundo, a estratégia militar deve identificar e priorizar as ameaças e as oportunidades trazidas pela Nova Era. Ela não é adequada meramente para catalogar ameaças, que é o que faz essa nova estratégia marítima. Para ser relevante, ela deve priorizar as ameaças em termos de prazos como de perigo que representam aos interesses nacionais dos Estados Unidos.

As ameaças mais perigosas e iminentes, à segurança dos Estados Unidos e à segurança do território nacional nesta Nova Era, são representadas pelas organizações terroristas islâmicas e pela potencial proliferação de armas de destruição em massa, bem como os meios para as fazerem chegar ao seu destino. Enquanto que para vencer essas ameaças se requer uma abordagem abrangente que empregue estratégias políticas, diplomáticas, econômicas e de comunicação integradas, também faz falta uma estratégia militar efetiva.

Além disso, há um perigo potencial de que os Estados Unidos se vejam envolvidos em conflitos na Coreia ou no Estreito de Taiwan, onde estratégias de dissuasão mantiveram a paz por mais de meio século. Enquanto que esses conflitos possam parecer improváveis e passíveis de dissuasão em futuro próximo, eles não podem ser descartados. Qualquer estratégia militar deve, portanto, preservar as capacidades para reforçar a dissuasão e prevalecer em qualquer conflito se as soluções políticas vierem a fracassar.

Em um nível secundário, estão as ameaças transnacionais de pirataria, tráfico de drogas e tráfico de seres humanos, transporte de materiais para produzir armas de destruição em massa, e assim por diante. Tais questões são destacadas na nova estratégia marítima, já que descreve a si mesma como uma "estratégia cooperativa", e é neste nível que uma cooperação marítima ampla é mais viável. Essas são questões tradicionais de interdição, apropriadas para fragatas ou navios-patrulha e forças do tipo guarda costeira. E é onde a "Marinha de mil navios" — ou como outros a rotularam, a "Guarda Costeira de mil

navios" — possui a melhor chance de se tornar realidade. É insensato, porém, presumir que tal cooperação marítima ampla estará disponível para a ação militar necessária para lidar com ameaças mais críticas e de nível mais elevado impostas pela proliferação de armas de destruição em massa ou atividades terroristas, para não mencionar um fracasso na política de dissuasão no Estreito de Taiwan ou Coreia.

Essa nova estratégia marítima não distingue claramente, nem prioriza as ameaças atuais; em consequência, ela carece de um foco essencial. Cada ameaça potencial é listada, mas uma estratégia que sirva de guia para o investimento de recursos, prioridades de alianças e para desenvolver, basear e destacar forças deve proporcionar julgamentos e avaliações, probabilidades e prioridades. Essa estratégia marítima proposta falha nesse aspecto, em particular quando inclui o terrorismo na mesma categoria da pirataria e do tráfico de drogas e tráfico de seres humanos.

Para ter êxito, uma estratégia deve também aproveitar as oportunidades que se apresentam. Como as principais ameaças de segurança para os Estados Unidos se concentram em sua maior parte no amplo arco islâmico que vai da África ao sudeste da Ásia, há uma oportunidade de reduzir a presença militar dos Estados Unidos em outros lugares do mundo. Dessa maneira também se contra-argumentaria que os Estados Unidos buscam estabelecer um tipo de hegemonia global ou imperial, e reduziria tanto a carga política suportada pelos governos amigos como os alvos para organizações terroristas. Essa redistribuição de forças também permitiria uma utilização mais apropriada e um posicionamento mais estratégico das forças armadas dos Estados Unidos, incluindo as forças marítimas.

Dado o progresso econômico e político da Europa Ocidental, é possível transferir a liderança militar dentro de uma OTAN reformada e ampliada. A Europa em 2008 não é a Europa de 1948. Os Estados Unidos são uma potência do Atlântico, não uma potência europeia. A transferência da liderança militar e da responsabilidade pela segurança na Europa, e a redistribuição de forças dos Estados Unidos estacionadas na Europa, seriam um reconhecimento tardio da realidade política, econômica e de segurança do continente.

No nordeste da Ásia é necessário o mesmo tipo de transferência de liderança militar para cumprir um papel de apoio. Essa transição tem sido muito lenta na Coreia, apesar do significativo progresso econômico e político no país. A aliança com o Japão é um modelo útil, com os Estados Unidos claramente em um papel de apoio na defesa militar do Japão, consolidando e reduzindo suas forças lá estacionadas. Ambos os países se beneficiam de uma ampla aliança política global enquanto fazem ajustes necessários na sua aliança militar. A Coreia do Norte não é uma ameaça significativa para os Estados Unidos. As potências regionais — Japão, Coreia do Sul e China — possuem um interesse muito maior na manutenção da paz na península coreana e estão mais bem posicionados tanto para manter a paz como para incentivar o tipo de mudança interna necessária na Coreia do Norte. O nordeste da Ásia de 2008 não é o Nordeste da Ásia de 1953, e a presença militar americana na península coreana que por muitos anos foi essencial, pode agora ser mais um obstáculo para o progresso e a paz. Os Estados Unidos é uma potência do Pacífico, não uma potência asiática.

Os Estados Unidos se depararam duas vezes com um desafio global no século passado. Primeiro, os Estados Unidos e seus aliados enfrentaram a combinação de Alemanha nazista, Japão imperial e Itália fascista. Esse era um eixo real. Iraque, Irã e Coreia do Norte não se encontram na mesma categoria. Segundo, a União Soviética e a ideologia comunista apresentaram um desafio global durante a Guerra Fria. Hoje, as tentativas de caracterizar a ameaça terrorista como uma ameaça global exageram suas capacidades. A China é um país em ascensão na Ásia, mas também confronta sérios desafios domésticos e limitações de recursos. Em termos militares, o país continuará sendo uma potência regional pelo futuro próximo. Se o problema de Taiwan for deixado de lado, fica difícil construir uma hipótese realista para um conflito entre China e Estados Unidos. Os Estados Unidos não enfrentam uma ameaça global de qualquer nação, ator não governamental ou ideologia, hoje ou no futuro próximo, que chegue ao nível que o país enfrentou no passado.

Uma estratégia militar efetiva deve ser focada nas realidades estratégicas atuais e nas probabilidades futuras. Ela deve lidar com as ameaças que geralmente existem, não aquelas que se prefere. Ela deve também realocar recursos, desenvolver relações de aliança e reposicionar forças para aproveitar as mudanças e as oportunidades que se oferecem. Como essa nova estratégia marítima falha em identificar e priorizar claramente as ameaças e oportunidades, suas propostas são demasiado gerais e fora de foco para servir até mesmo como uma estratégia declaratória relevante.

GARANTIA DA SEGURANÇA DOS ESTADOS UNIDOS

Em terceiro lugar, dado que uma estratégia faz uma análise precisa da situação da segurança global, e identifica e prioriza claramente as ameaças e oportunidades da época em que será implementada, ela deve também estabelecer em sua essência como irá garantir a segurança dos Estados Unidos da América. Como se propõe a ter êxito, e como difere ou se assemelha da estratégia militar atual? Nesse sentido, esta nova estratégia marítima está cheia de contradições.

A estratégia argumenta que as forças marítimas dos Estados Unidos se "posicionarão globalmente" e empregarão "presença persistente", mas admite em alguns parágrafos mais tarde que "não podemos estar em todos os lugares". O primeiro argumento está projetado obviamente para apoiar a manutenção de uma esquadra, e outras forças marítimas, poderosas e idealmente maiores. A admissão contraditória mais recente é um reconhecimento da limitação dos recursos que estarão disponíveis para forças marítimas, na ausência de uma real ameaça no mar.

A estratégia tenta preencher essa óbvia lacuna com o tema de dispositivos de cooperação, tais como a Parceria Marítima Global. Infelizmente, a evidência até a data não é convincente. Poucas nações proveram forças para as operações marítimas críticas no Golfo Pérsico, no Mar da Arábia ou no Oceano Índico, no Chifre da África. Essas são as mesmas operações para as quais a estratégia busca uma abordagem cooperativa. A recente conclusão das operações de reabastecimento da Força Marítima de Autodefesa do Japão no Oceano Índico e a retirada japonesa da região indicam o quanto essas disposições podem ser frágeis mesmo com os aliados mais próximos dos Estados Unidos.

Enquanto a discussão da cooperação marítima internacional e de uma Marinha de mil navios têm grande efeito de imprensa em um Simpósio Internacional sobre Poder Marítimo, tal conceito não é altamente significativo para uma estratégia militar americana. No melhor dos casos é marginal, e deveria ocupar um ou dois parágrafos, focados em atividades de pirataria, tráfico de drogas, tráfico de seres humanos e interdição de materiais nucleares. A relevância central dada às disposições de cooperação na estratégia é contraprodutiva para os argumentos de que os Estados Unidos necessitam de uma força marítima mais forte. Os críticos notarão que a Marinha de mil navios é muito maior do que seiscentos navios que a Marinha dos Estados Unidos procurou ter durante o auge da Guerra Fria, quando existia uma ameaça marítima.

A estratégia lista uma série de operações marítimas, desde a dissuasão de conflito entre grandes potências até o apoio a autoridades civis em operações de segurança do território nacional e operações humanitárias. Não obstante, ela falha novamente em fornecer qualquer prioridade ou foco real. Isso pode ser um reflexo do problema óbvio de ter que construir uma única estratégia que inclua todas as três ramificações marítimas: o Corpo de Fuzileiros Navais, a Marinha e a Guarda Costeira. Ao mesmo tempo em que todas operam no mar ou a partir do mar, cada uma possui um foco e prioridades bem diferentes. A estratégia marítima que tenta incluir todas as três deve ser desmembrada em subdivisões ou, como é no nosso caso, se tornar geral demais para ter valor significativo.

É lastimável que esse último intento que reconhece tão bem a mudança na situação da segurança global e identifica o amplo espectro de ameaças falhe em fornecer uma real estratégia militar. Ela promete fazer tudo, sem qualquer reconhecimento dos requisitos de recurso ou demandas conflitantes.

UMA ESTRATÉGIA BASEADA EM CAPACIDADES?

A seção intitulada "Como colocar a estratégia em prática" fornece uma lista de capacidades essenciais que as forças marítimas dos Estados Unidos devem possuir: presença adiantada, dissuasão, controle marítimo, projeção de poder, segurança marítima e atividade humanitária. Há uma discussão sobre como cada capacidade operacional pode ser usada e porque pode ser necessária.

Essa seção é bem escrita e nos recorda as discussões no fim da Guerra Fria, no término da administração de George H. W. Bush e início da administração de Bill Clinton. Com o colapso da União Soviética, a ameaça estratégica tinha desaparecido e sem tal ameaça era possível para o orçamento de defesa entrar em queda livre enquanto a nação sonhava com um "dividendo de paz".

A busca de um novo inimigo revelou rapidamente que não havia um concorrente ou estado inimigo ao nosso nível no horizonte. Alguns tentavam sem sucesso promover a China, o Japão ou uma União Soviética/Rússia revivida. Com a falta de um inimigo convencional real no futuro próximo, alguns propuseram a construção de uma estratégia militar com base em capacidades por uma ampla gama de ameaças potenciais que podem surgir no futuro. O Secretário de Defesa Les Aspin, com sua experiência no Congresso, rejeitou rapidamente tal abordagem. As democracias resistem os investimentos militares se não houver uma ameaça real identificada ou raciocínio

estratégico relacionado aos interesses, segurança e proteção da nação. Os anos 90 se tornaram em grande parte uma década perdida nos assuntos estratégicos, fazendo planos para confrontar ameaças inexistentes e ao mesmo tempo ignorando as ameaças emergentes da Nova Era.

Embora as capacidades essenciais listadas em "Como colocar a estratégia em prática" sejam aquelas que qualquer força marítima norte-americana deveria possuir, elas são, infelizmente, capacidades essenciais em busca de uma estratégia. A seção da estratégia marítima proposta que lida com as "Prioridades para implementação" lida com a gestão e a administração da força. Aborda a integração de forças marítimas e interoperabilidade, assim como a consciência do domínio marítimo e a preparação de pessoal das instituições marítimas. Esses são todos os elementos importantes para a operação de uma força marítima, mas não as prioridades reais para implementação de uma estratégia. Essas prioridades devem ser: onde as forças seriam destacadas, que funções seriam enfatizadas e que forças marítimas devem ser desenvolvidas e destacadas de forma a serem mais efetivas para o êxito da estratégia. O recente memorando divulgado detalhando três marinhas diferentes demonstra tanto a ausência de uma real estratégia marítima como a necessidade de que a mesma, contenha esta recomendação de prioridades.

A nova estratégia marítima fornece uma lista adequada de quais capacidades uma força marítima deve ter e declara efetivamente a importância da interoperabilidade, adestramento e integração da força. Isso, porém, permitirá que algumas pessoas caracterizem o documento com uma estratégia declaratória baseada em capacidades, apesar do fato de não ter uma priorização de capacidades. Dadas as realidades fiscais, as crescentes demandas domésticas e o fato de que os Estados Unidos enfrentam ameaças reais e imediatas, a estratégia baseada em capacidades não é o que se necessita para tomar as difíceis decisões para garantir a segurança dos Estados Unidos.

UMA OPORTUNIDADE PERDIDA

O povo americano se cansou do papel de polícia global e de seus custos inerentes. Enquanto esperam que as forças armadas desenvolvam uma estratégia para defender o território nacional e interesses dos Estados Unidos, as experiências da Coreia, Vietnã e Iraque tornam altamente prováveis que eles não apoiem outra grande intervenção ou guerra terrestre no continente eurasiano. O povo americano deveria contar com uma estratégia que maximize a superioridade tecnológica dos Estados Unidos e produza ações militares rápidas e decisivas, não conflitos prolongados e aparentemente indecisos. Há modelos nesta Nova Era, como as operações dos Estados Unidos na antiga Iugoslávia e a remoção inicial do Talibã no Afeganistão.

Uma estratégia para derrotar os terroristas que se baseie principalmente nas forças militares estará destinada ao fracasso. Se também depende de um grande número de tropas em terra, intervenções, ocupações e operações ampliadas de contra-insurgência conduzidas por forças estrangeiras, essa estratégia estará reforçando o inimigo. Tal estratégia pode inicialmente se beneficiar do apoio do povo americano, mas à medida que o conflito se prolonga tal apoio vai se esvaindo, dando aos terroristas uma oportunidade de vitória, não devido à sua superioridade militar ou ao fracasso das forças

norte-americanas, mas porque a estratégia militar dos Estados Unidos é fundamentalmente defeituosa.

Uma estratégia bem-sucedida para derrotar os terroristas deve ser compressiva, integrando os aspectos políticos, diplomáticos, econômicos e de comunicações. O elemento militar da estratégia deve se concentrar no desenvolvimento de um sistema de inteligência robusto e em uma capacidade de atacar alvos oportunamente a uma grande distância, cada vez mais com precisão e letalidade, tanto de plataformas tripuladas como não tripuladas. Deve ser uma estratégia de alto-mar que evite o estabelecimento de grandes bases ou destacamentos em nações islâmicas, confiando-se principalmente no uso de unidades de operações especiais, armas inteligentes, inteligência robusta e apoio a forças nativas. Enquanto é correto pensar nisso como uma longa guerra em que terroristas serão, em grande medida, contidos ou combatidos, o terrorismo não será derrotado no sentido tradicional ou convencional. Seria um erro estratégico grave ser arrastado para uma série extensa de campanhas militares realizadas pelas principais forças terrestres dos Estados Unidos dentro do mundo islâmico.

Essa estratégia abrangente é também requisitada para se opor à proliferação de armas de destruição em massa. Tal estratégia deve contar com um elemento militar. Há cenários específicos em que a ameaça requer ação militar para eliminar o desenvolvimento de armas de destruição em massa ou sua transferência a terroristas ou regimes que apoiam tais organizações. Os mesmos meios militares de alto-mar discutidos acima são aplicáveis para eliminar a ameaça de proliferação de armas se as medidas diplomáticas, políticas e econômicas não tiverem êxito.

Uma estratégia militar significativa deverá também derrotar qualquer estratégia de negação do uso de espaço que a China possa empregar para deter a capacidade dos Estados Unidos de cumprir com seus compromissos com Taiwan. A dissuasão, tanto no Estreito de Taiwan como na Coreia depende da habilidade norte-americana de apoiar sua defesa. Uma estratégia efetiva deve fornecer as forças apropriadas para controlar o espaço marítimo nas áreas circundantes, se necessário, tanto para projetar o poder como para brindar o apoio direto.

Finalmente, qualquer estratégia militar para os Estados Unidos deve assegurar a sobrevivência para uma dissuasão nuclear estratégica de credibilidade. O elemento marítimo é a força nuclear estratégica com maior probabilidade de sobrevivência e, assim, a parte mais importante da dissuasão estratégica.

Se teve a oportunidade para desenvolver uma estratégia marítima que fosse efetiva contra ameaças de terrorismo e proliferação de armas, e ao mesmo tempo apoiasse a dissuasão na Coreia e no Estreito de Taiwan, mantendo a dissuasão nuclear estratégica dos Estados Unidos. Os Estados Unidos e seus principais aliados marítimos, Grã-Bretanha, Japão e Austrália não são potências continentais. Tal aliança requer uma estratégia marítima baseada no alto mar que enfatiza a inteligência e se prepara para uma oportuna e decisiva projeção de poder, tanto de plataformas marítimas, quanto de sistemas terrestres com alcance intercontinental. A ausência de qualquer discussão significativa sobre o estabelecimento de bases marítimas é notável nesta nova estratégia marítima.

Enquanto o propósito de uma estratégia marítima é a preparação para o uso mais efetivo do poder marítimo para proteger e alavancar os interesses dos Estados Unidos, ela pode e deve destacar as únicas contribuições que as forças terrestres e aeronáuticas podem fazer dentro de tal estratégia militar em alto mar. Também se deve reconhecer que os meios dos Estados Unidos e a vontade do povo americano não são ilimitados, e que as escolhas e prioridades são, portanto, necessárias para qualquer estratégia militar realista.

Enquanto é fácil ser crítico em relação a esta nova estratégia marítima, o problema real que os Estados Unidos enfrentam é a falta de uma estratégia nacional coerente para essa Nova Era. A estratégia nacional deve definir o papel que o país desempenhará no mundo e com que finalidade. Ela deve também assegurar que essas finalidades estejam em equilíbrio com a vontade do povo. O principal desafio dos Estados Unidos hoje vem não de inimigos de fora, mas da negligência pela erosão dos alicerces domésticos do poder nacional. Reconstruir os alicerces domésticos dos Estados Unidos e, assim, assegurar o futuro dos Estados Unidos da América como uma grande potência, exigirá grandes ajustes nos seus compromissos externos e na sua estratégia militar.

Será difícil, porém, vislumbrar uma estratégia militar realmente realista e efetiva que dê conta das ameaças externas nessa Nova Era até que os Estados Unidos enfrentem as significativas mudanças que se estão produzindo, tanto em suas ameaças globais, quanto nas domésticas, e elabore uma estratégia nacional para confrontá-las. Em sua forma atual, a estratégia marítima produz uma lista de ameaças presentes e potenciais, e um catálogo das capacidades centrais das forças marítimas. Além disso, infelizmente, trata-se de uma oportunidade perdida para desenvolver uma estratégia mais efetiva e abrangente para proteger e avançar os interesses dos Estados Unidos nesta Nova Era.

20

A nova estratégia marítima
O restante da história

Professor Robert C. Rubel

A nova estratégia marítima da Marinha dos Estados Unidos está contida em um documento breve de dez páginas que descreve em termos gerais a maneira como deveria ser empregado o poder marítimo nos próximos dez ou quinze anos para defender a nação e seus interesses globais. Logo após a sua divulgação, analistas, especialistas e oficiais navais começaram a oferecer suas críticas e interpretações. Vários artigos, blogs e mensagens por correio eletrônico demonstraram claramente que a estratégia está sendo mal interpretada, ou no mínimo há uma falha no entendimento do propósito da estratégia. Este autor, como decano do Centro de Estudos de Guerra Naval da Escola de Guerra Naval, estava a cargo do projeto de elaborar opções e análises da estratégia marítima para o pessoal da marinha. Sem ter como escopo a defesa da estratégia conforme está redigida, o presente artigo aproveitará a perspectiva do autor para aprofundar o entendimento da estratégia, discutindo as constatações que surgirem dos grupos de discussão e jogos que produziram as opções, assim como certa lógica dos antecedentes que dirigiu nossa abordagem ao projeto. Também oferecerá alguma análise pessoal da intenção por trás da estratégia.

Deve ser enfatizado desde o início que a estratégia marítima foi redigida por um grupo de oficiais membros da Subchefia de Operações Navais para Informações, Planos e Estratégia (N3/N5) e alguns acadêmicos e contratados civis. A Escola de Guerra Naval lhes entregou uma série de opções, que serão discutidas mais adiante, a qual eles utilizaram como matéria-prima na composição do documento da estratégia. Por todo o processo de desenvolvimento, todos evitaram atribuir ideias a indivíduos, para que as posições não ficassem engessadas devido a um sentido de "propriedade". Assim, enquanto nenhuma pessoa em particular possa ser apontada como o progenitor da estratégia publicada, um caminho claro de auditoria intelectual atravessa pelos eventos de sua elaboração que incluíram um jogo de guerra e grupos de discussão.

Em junho de 2006, durante o Foro de Estratégia Atual em Newport patrocinado pelo Secretário da Marinha, o Comandante de Operações Navais (CNO), Almirante Michael Mullen, solicitou em seu principal discurso o desenvolvimento de uma nova estratégia marítima. Ele expressou que a estratégia deveria ser "de e para o seu tempo" e nos instou enfaticamente para que "elevássemos a discussão". Passadas as duas semanas seguintes desse discurso, o Vice-almirante John Morgan, o Subcomandante de Operações Navais para Estratégia e Operações, visitou a Escola para fornecer mais detalhes sobre a tarefa a ser empreendida. Especificou que o processo de desenvolvimento da estratégia fosse uma "competição de ideias" e que também deveria ser um processo aberto e colaborativo. Esses parâmetros foram por si bastante revolucionários na história do desenvolvimento de estratégias marítimas, mas duas outras orientações importantes também surgiram de nossas discussões. Quando lhe perguntamos se o projeto deveria ser internacionalizado, ele disse que sim. Quando lhe perguntamos se realmente estamos trabalhando a partir de uma folha em branco, sem quaisquer suposições a priori sobre o tamanho da frota ou de restrições de políticas, ele disse que sim. Esse conjunto de instruções colocou em marcha um vetor de lógica estratégica que teve uma influência fundamental na concepção do projeto e a natureza do produto final.

Desde o princípio, esse projeto não derivaria simplesmente de uma orientação estratégica existente, tal como a Estratégia de Segurança Nacional ou a Estratégia de Defesa Nacional. Isso pode ser visto de certa forma como algo subversivo para aqueles que estão acostumados com os processos de planejamento militar, o qual as orientações de altas administrações são consideradas sagradas. Porém, considere nossa situação, o projeto foi iniciado no final da administração Bush e nossa especificação era para olhar vinte anos para frente. Não poderíamos responsavelmente fazer a suposição de que a estratégia de segurança atual dos Estados Unidos permaneceria em vigor, e não havia um modo adequado de prever os rumos que tomariam as políticas da próxima administração. Nossa solução era postular quatro possíveis vetores estratégicos diferentes de uma futura administração, que resultaram em ter quatro equipes dos Estados Unidos em jogo estratégico que conduzimos. A primeira equipe representou uma estratégia de "Primazia", na qual os Estados Unidos tentariam manter seu status de quase hegemonia no mundo. A segunda equipe adotou uma postura de "Participação seletiva", na qual os Estados Unidos concentrariam seus esforços para evitar conflitos entre as principais potências. A terceira equipe jogou uma estratégia de "Segurança cooperativa", na qual a nação se comprometia a buscar a segurança por meio do multilateralismo e de instituições internacionais. A quarta equipe representou uma estratégia de "Balanceamento externo", na qual os Estados Unidos retrairiam certas garantias de segurança e fariam com que as grandes potências se equilibrassem entre si.

À medida que o projeto foi avançando, tentamos encontrar opções de estratégia marítima que fossem válidas em duas ou mais dessas políticas futuras. Francamente, liberar-nos dos ditames da política atual nos permitiu perceber e aceitar resultados de jogos que do contrário teríamos passado por cima. Os jogos de guerra tendem a "sussurrar" para você, quer dizer, eles produzem resultados sutis dentro do contexto do jogo que podem ser facilmente ignorados, especialmente se forem coisas que desafiam a sabedoria convencional ou que representam uma ameaça para os patrocinadores do jogo.[1] Os fundamentos estratégicos de nosso jogo de fato produziram sussurros, e nós estivemos aptos para escutá-los.

Uma das coisas que permitiram que ouvíssemos melhor foi um grupo de discussão inicial em que trouxemos algumas das pessoas que participaram do desenvolvimento da Estratégia Marítima dos anos 80 (em maiúscula para distingui-la do esforço atual).[2] Naquele grupo de discussão, um dos participantes afirmou que o que havia tido nessa estratégia e que estava faltando desde o fim da Guerra Fria, era contexto. O que ele quis dizer era que a Estratégia Marítima havia indicado aos oficiais navais contra quem lutariam, porquê e onde, além de como. A série de documentos governamentais "...A partir do Mar" (From the Sea), emitida na década de 90, não havia feito isso, ela era mais de natureza doutrinária. A marinha precisava redescobrir o contexto para fazer com que sua estratégia fosse útil e convincente. Outro fio de discussão envolvia a necessidade de "reglobalizar" a Marinha. Não havia nenhum aglutinante intelectual que unisse as operações no Mar das Filipinas com aquelas no Golfo Pérsico ou no Caribe, embora a maioria dos participantes no grupo de discussão, assim como aqueles em vários jogos diferentes nos anos recentes, tenham percebido instintivamente que aquilo que se passava em uma parte do mundo tinha efeitos propagadores importantes em outras. Assim, à medida que projetávamos e jogávamos o jogo estratégico, ficávamos alertas quanto a qualquer indicação do que poderia constituir um novo contexto para a estratégia marítima e uma base para a visão global.

O Jogo de Fundamentos Estratégicos levou cerca de seis semanas para ser jogado e envolveu as quatro equipes dos Estados Unidos, uma de cada possível futuro político e cinco "entidades estratégicas", além de países e grupos não governamentais selecionados para um jogo detalhado. As equipes foram direcionadas para desenvolver grandes estratégias pelos próximos vinte anos que maximizassem sua segurança, aspirações e interesses. Equipes não estadunidenses não eram requisitadas a demonstrar hostilidade em relação aos Estados Unidos, a menos que fizesse sentido em termos de suas grandes estratégias. Isso representou uma variação dos jogos habituais, nos quais predominam os piores cenários. Nas seções de adjudicação aberta, em que cada equipe proclamava a sua estratégia, surgiu um fio central convincente. Cada país tinha um interesse intrínseco no funcionamento efetivo do sistema global de comércio, até mesmo atores "desonestos", como o Irã e a Coréia do Norte. Somente a al-Qa'ida e os grupos associados tiveram hostilidade endêmica ao sistema. Essa percepção produziu a "grande ideia" de que a proteção do sistema global existente de comércio e segurança (em oposição ao processo de globalização) forneceu tanto o contexto para a nova estratégia como o aglutinante intelectual que unia todas as regiões do mundo. É por isso que a noção de um sistema de segurança e defesa figura de modo proeminente no documento de estratégia marítima, tanto em sua introdução como na descrição do conceito da estratégia em si. Isso não poderia ter sido mais importante nem tampouco, à sua maneira, mais revolucionário. Forneceu as bases para não somente uma estratégia marítima, mas também para uma grande estratégia nacional não dirigida contra uma ameaça ou país em particular; uma estratégia positiva sem ser agressiva. O conceito estratégico em que se baseia a estratégia marítima — a defesa do sistema global de comércio e segurança — oferece a oportunidade para futuras administrações adotarem uma postura estratégica defensiva geral claramente expressa, com todas as vantagens que ela traz. Como estratégia defensiva, faz com que a cooperação marítima global seja muito mais fácil de alcançar.

Enquanto os participantes do jogo e dos grupos de discussão não tinham qualquer problema em identificar ameaças atuais e futuras, exceto no caso de extremistas islâmicos, essas ameaças era incipientes ou equívocas. A China é uma ameaça verdadeira? E uma Rússia ressurgente? Irã e Coréia do Norte, enquanto eram claramente

agressores em potencial, não constituíam ameaças existenciais, e pelo menos nessa conjuntura, não pareciam estar a ponto de atacar qualquer um. Além do mais, parecia haver indícios de progresso no controle de suas tendências agressivas. Assim, era difícil realizar um planejamento tradicional convincente baseado em ameaça. No desenvolvimento da estratégia, percebemos que um dos perigos reais, especialmente com relação às potências emergentes, era que os considerar hostis para fins de planejamento era uma profecia que acarretava em seu próprio cumprimento. Dessa forma, tentamos não nos empenhar em planejamento com base em ameaças ou em capacidades, técnicas que presumiriam naturalmente o início de uma guerra. Em vez disso, vimos que tínhamos oportunidades para interromper o fluxo de eventos que conduziriam a uma guerra. Consequentemente, a nova estratégia reflete o que chamamos de planejamento "baseado em oportunidades" — o posicionamento das instituições militares marítimas de maneira tal que tomem medidas preventivas para prevenir guerras, proteger o sistema global e criar uma paz melhor.

A ordem formal para elevar a discussão também afetou o processo de desenvolvimento e a natureza do produto final. A marinha foi afligida nos últimos anos por uma polêmica sobre a estrutura da força. Um grupo afirma que há novas séries de missão, tais como a defesa do território nacional, a Guerra de Longa Duração e a assistência humanitária, que requerem novos tipos de forças. Outro grupo sustenta que a marinha deveria somente construir forças de combate "top de linha" e que essas podem efetivamente ser usadas para missões menos "cinéticas". Não poderia ser encontrada uma solução se o "diálogo" continuasse ao nível de forças; Portanto, o projeto de estratégia proibiu que se discutisse a estrutura da força. Os participantes, em sua maioria, seguiram essa regra e as opções que foram apresentadas ao comitê executivo do projeto, formado por oficiais generais representantes da Marinha, do Corpo de Fuzileiros Navais e da Guarda Costeira, e não contiveram nada que pudesse proporcionar um estímulo ou uma oportunidade para os que igualavam a estratégia à estrutura da força para arrastar a discussão naquela direção. Como resultado, o processo de estado-maior e de pesquisa forçou os "três e quatro estrelas" a responderem de igual maneira, e isso parece ter gerando, tanto um novo nível de diálogo quanto um novo consenso estratégico na Marinha. Há muitos que ficaram frustrados com o fato de que a nova estratégia não faz qualquer menção à estrutura da força, mas parece proporcionar uma lógica geral de que pode ser um ponto de partida para a formulação de uma força futura. Pelo menos, é um documento de consenso que em certa medida uniu a marinha.

Neste ponto da estrutura da força e estratégia, é útil interpretar a estratégia em consideração com as ideias de dois teóricos mais proeminentes da estratégia marítima, Alfred Thayer Mahan e Sir Julian Corbett. Nesse sentido, a nova estratégia é muito "Corbettiana", porque requer que se exerça o controle permanente dos mares, a menos que o novo sentido de segurança marítima e de consciência do domínio marítimo seja exercido em todo o momento. Corbett descreveu os pontos tradicionais de concentração da Marinha Real, um próximo à ilha francesa de Ushant, perto da costa britânica, para controlar o Canal, e a outra nos Downs (uma enseada perto de Dover) para a proteção contra uma invasão pelo Mar do Norte. Esses pontos de concentração foram estabelecidos porque a proximidade da Grã-Bretanha a eles conferia pouca profundidade estratégica e geográfica. Porém, as esquadras lá concentradas poderiam se dispersar para fins de controle "sistêmico" do mar e estavam sempre em estado de alerta para reagrupamento, caso uma grande ameaça se desenvolvesse perto de seu país de origem.[5] Similarmente, a nova estratégia marítima prescreve dois pontos de

concentração, um no Golfo Árabe e outro no nordeste da Ásia, onde importantes elementos econômicos do sistema global se encontram perto de países potencialmente agressivos.[4] Segundo as práticas atuais da Marinha dos Estados Unidos, essas "forças verossímeis" se dispersarão para fins de combate, mas podem se reagrupar facilmente em caso de necessidade. Corbett afirmou que o comércio por via marítima em outros lugares poderia ser protegido por cruzadores e a "flotilha" — navios menores capazes de lidar com a maioria das ameaças, com exceção das forças de primeira classe — tipos não normalmente encontrados nas partes mais remotas do império. A versão análoga contemporânea é a "Marinha de mil navios", a rede aberta de marinhas cooperando para a segurança marítima. A parte americana dessa flotilha será a das unidades designadas para as Estações Globais de Esquadra e a outros destacamentos de propósito específico para catalisar níveis maiores de cooperação. A palavra-chave é *catalisar*. Não formaríamos uma esquadra de navios de patrulha para fazer o trabalho de outros países por eles. Despacharíamos navios e outros tipos de forças que ajudassem outras marinhas e guardas costeiras a adotar estratégias congruentes e fornecessem a elas treinamento e talvez equipamento necessário para colocá-las em prática. Os tipos e número de forças necessárias não são evidentes e precisam ser um assunto de análise e jogos.

A ideia de dois centros de destacamento onde forças navais poderosas fiquem concentradas segue a lógica de defesa do sistema. Assim como Corbett reconheceu a necessidade para pontos de concentração nas ilhas próximas de casa devido à sua proximidade a ameaças que emanam da Europa — ou seja, uma falta de profundidade estratégica — essa estratégia marítima também prescreve concentrações de esquadras em áreas onde há pouco espaço geográfico para absorver um ataque. Os campos petrolíferos do Iraque, Kuwait e Arábia Saudita estão desconfortavelmente próximos do Irã; Seul está dentro do alcance da artilharia da Coréia do Norte e Taiwan está apenas a um estreito de distância do poder do Exército de Liberalização Popular. Certamente, os campos petrolíferos do Golfo Pérsico e a capacidade produtiva da Coréia do Sul e do Japão são órgãos vitais do sistema global e devem ser protegidos. Se a dissuasão falhar, devemos estar prontos e capazes de defender essas áreas. Novamente, o tipo exato e a natureza das forças necessárias para fazer isso não são evidentes, especialmente porque o rápido desenvolvimento tecnológico no estrangeiro alterou significativamente os tipos de ameaças que enfrentamos no mar. Devem, portanto ser do tipo mais robusto de forças de combate "top de linha".

A estratégia possui seus aspectos "Mahanianos" também. Um aspecto das ideias de Mahan que é amplamente ignorado ou incompreendido é o seu foco na dissuasão. O mundo de Mahan foi caracterizado pela existência de grandes potências que tinham marinhas capazes de conduzir operações no hemisfério ocidental. Mahan se preocupava com a defesa do Canal de Panamá prestes a ser aberto e com outras aventuras europeias na América Latina. Sua receita para uma esquadra de combate forte e seu destacamento era baseada tanto na dissuasão da intervenção externa nas Américas como em proteger os interesses norte-americanos no exterior.[5] Essa noção de dissuadir uma série de grandes potências através de uma esquadra forte "top de linha" é uma parte intrínseca da nova estratégia. Além do mais, a receita de Mahan para um consórcio de marinhas em cooperação que pertencem a potências com ideias similares possui um forte eco na nova estratégia. Na era de Mahan, a Grã-Bretanha era uma potência naval proeminente, mas havia outras em ascensão, incluindo a Alemanha, o Japão e os Estados Unidos. Mahan conseguiu ver que mesmo a Marinha Real poderia não conseguir policiar o mundo em uma era em que os navios capitais se tornavam cada vez mais caros e que uma única

nação poderia não conseguir manter os mares do mundo livres de perigo. Assim, ele propôs que as marinhas de várias nações agissem conjuntamente (não necessariamente em aliança) para assegurar que as potências regionais não pudessem impedir o comércio bloqueando grandes partes do oceano.[6] Hoje, embora os Estados Unidos desfrutem de uma medida de relativa vantagem naval que Mahan não poderia ter imaginado, o mundo continua sendo muito grande para uma única marinha agir como o xerife dos mares. Portanto, a nova estratégia marítima defende a ideia de um consórcio de marinhas e guardas costeiras trabalhando juntas para assegurar a segurança marítima, a nova manifestação de controle dos mares.

A estratégia também implica um retorno do Corpo de Fuzileiros Navais dos Estados Unidos às suas raízes expedicionárias. A distribuição global de forças para catalisar as relações cooperativas, prevenir ou conter perturbações locais antes que elas impactem o sistema global, assim como proporcionar vários tipos diferentes de assistência é uma receita para o tipo de manobra flexível que faz o Corpo de Fuzileiros Navais ser famoso.

A prevenção da guerra é uma missão naturalmente deduzida do conceito de proteção do sistema. Por toda a história, nada foi mais contestador ao livre movimento do comércio global do que a guerra entre as grandes potências. Em sua obra *A Guerra do Mundo (War of the World)*, Niall Ferguson argumenta que o mundo estava se globalizando nas décadas que preparavam terreno para a Primeira Guerra Mundial. Era um mundo de grandes potências que desfrutavam de níveis sem precedentes de prosperidade, mas que também estava infestado de atores não governamentais com diversas agendas. Esse mundo caiu em uma guerra mundial destruidora cujas consequências o afligiram por mais de setenta e cinco anos.[7] É possível defender a ideia de que, no despontar do século XXI, o mundo só agora está voltando a se globalizar da maneira que estava antes que Grande Guerra o destruiu. Mark Twain afirmou, notoriamente, que a história não se repete, mas rima. Assim, neste mundo em processo de globalização que é povoado por uma grande marinha e várias outras em crescimento, um objetivo implícito da nova estratégia marítima é ajudar a evitar que se volte a cair em uma catástrofe global, tal como aquela de 1914.

Havia outra corrente de pensamento que participava da concepção do processo de desenvolvimento da estratégia. O foco na grande estratégia tinha a ver não só com a elevação da discussão para desenredar controvérsias de estrutura e força. Em linhas gerais, havia um sentimento entre vários pesquisadores em posições chave que desde a Guerra Fria os Estados Unidos careciam de um conceito ao redor do qual uma grande estratégia nacional coerente poderia dar forma. Na opinião pessoal do autor, o conceito de contenção que havia guiado a política e a estratégia dos Estados Unidos por toda a Guerra Fria não foi substituído por nada de racionalidade geoestratégica similar. Mais importante, todavia, porque o aglutinante conceitual global mencionado anteriormente estava faltando a política e a estratégia dos Estados tinham a tendência a ver o mundo como uma coleção de regiões, podendo cada uma ser abordada como uma entidade independente. O resultado disso foi que os Estados Unidos, através de sucessivas administrações, havia se comprometido com uma grande estratégia continentalista euroasiática de fato, na qual dedicou vastos recursos a projetos do tipo que se esperava ver em uma grande potência terrestre euroasiática que tentava estabelecer zonas de separação, como se a Califórnia enfrentasse o Irã. Esses projetos incluíam a expansão da OTAN para o leste, o "projeto dos Stões" para proteger as bases e a influência no coração

da Eurásia, o estabelecimento de defesas contra mísseis balísticos na Polônia e a invasão do Iraque. O perigo deste grande vetor estratégico particularmente para fins específicos e involuntários é que está conduzindo a uma extensão estratégica excessiva. Não houve nenhuma visão alternativa convincente para rechaçar seu ímpeto. A nova estratégia marítima não constitui essa visão alternativa, mas nossa missão ao ajudar a formulá-la foi encontrar o núcleo de uma ideia que pudesse traduzir em um conceito global que não requeira dos Estados Unidos intervir em todos os lugares que vêem problemas, e fornece critérios para determinar se os projetos potenciais seriam aconselháveis ou prudentes. Nem a doutrina de Weinberger, nem a de Powell, estão dotadas de uma visão suficientemente ampla para cumprir com esse papel.[8]

Deveria ser dito neste ponto que a lógica expressa acima não tem por objetivo ser um plano de retirada. "Balanceamento externo" foi de fato um dos quatro futuros de política dos Estados Unidos examinados, mas no fim ninguém pensava que os Estados Unidos deveriam se retirar de suas alianças estratégicas ou de seu engajamento avançado e, especialmente, não de sua postura de destacamento de suas forças em posição avançada. Em vez disso, tem por objetivo ser uma injunção para olhar o mundo como um todo. Em nível global, porque o mundo é 70 por cento água, a estratégia geral adquire necessariamente um sabor marítimo. Além do mais, a Eurásia é apenas uma massa de terra; há outras. Os Estados Unidos estão a ponto de estabelecer o Comando África. A África é o segundo continente em tamanho depois da Eurásia e, se a Eurásia puder absorver todos os recursos estratégicos de uma nação poderosa, então a Eurásia, África, América do Sul e América do Norte podem oprimir qualquer potência que busque usar a superioridade terrestre para garantir a sua segurança. Deve-se buscar o alavancamento, possibilitar que se manobre em uma escala global e estabelecer critérios de investimento e risco. Somente um grande conceito de estratégia global e, portanto, marítima, poderá proporcionar a perspectiva e a orientação necessárias. Para tanto, parte do que inspirou o processo de desenvolvimento de uma estratégia marítima foi a esperança de ao menos iniciar um novo diálogo sobre uma grande estratégia nacional.

Pelo que se viu depois, o Jogo de Fundamentos Estratégicos e os vários grupos de discussão não produziram as opções de estratégia marítima de maneira direta. Os pesquisadores da Escola de Guerra Naval foram deixados com uma quantidade considerável de dados, mas os eventos planejados não produziram uma definição clara das opções. Assim, eles se dedicaram a tratar de deduzir opções de estratégias dos quatro futuros de política. Esse trabalho produziu cinco opções. A primeira, chamada "Avanço de Poder de Combate Vencedor", foi derivada do futuro de política de Primazia e exigiu que forças fortes e vencedoras de guerra fossem destacadas no norte do Mar da Arábia e no nordeste da Ásia. A suposição básica era que, como não se poderia confiar na dissuasão e que não havia profundidade estratégica suficiente nessas áreas, era necessário contar com forças fortes nos lugares em que se necessitavam. A segunda opção era baseada no futuro de política de "Balanceamento externo" e convocavam forças navais dos Estados Unidos para serem destacadas em posições avançadas somente no Golfo Pérsico. O resto da Marinha permaneceria em águas domésticas, em estado de "sobreaviso". A economia monetária desta postura seria usada para aumentar a estrutura da força ou para transformar a marinha. A terceira opção convocava uma concentração na proteção de áreas comuns globais como elemento chave da saúde do sistema global. Essa opção parecia ter relevância pela maioria dos futuros de política. A quarta opção, uma que "entrou pelo espelho de popa" ao vir de fora da Escola, convocava forças de "top de linha" para combater as capacidades de impedir o acesso no nordeste da Ásia e

forças de menor nível para a Guerra de Longa Duração e as operações em outros lugares. A última opção, outra que também veio de uma fonte externa, era resultado do futuro de política de Engajamento Seletivo, que pregava que se colocasse a prevenção da guerra no mesmo nível de importância que vencer a guerra. A prevenção era para ser obtida por meio de uma combinação de dissuasão mediante a força e o engajamento generalizado para reduzir as causas do descontentamento, da concorrência por recursos e dos governos fracassados que poderiam gerar guerras.

Essas cinco opções foram oferecidas ao Comitê Executivo que rapidamente as reduziu para três: o poder avançado de ganhar guerras, a proteção das áreas comuns globais e a prevenção da guerra. Essas três foram transferidas para o estado-maior e, eventualmente, combinadas em uma única estratégia — aquela que foi publicada.

Ao olhar o documento concluído, um importante aspecto a assinalar sobre a estratégia é que ela visa operar continuamente. A esse respeito, ela é muito diferente das estratégias de combate contingentes do passado, que somente seriam invocadas no caso de guerra. Ela também é diferente da estratégia doutrinária contida nos relatórios governamentais "...A partir do Mar". Essa estratégia visa prevenir guerras e assegurar uma paz melhor ao destacar e operar forças de modo sistêmico. Alguns disseram que se trata de uma política, não de uma estratégia, e isso pode ser verdade, mas no meu ponto de vista, ela constitui um modo de alcançar as metas estratégicas, o que faz dela uma verdadeira estratégia.

Outra maneira de avaliar estratégias é considerar como se emprega a força para alcançar os objetivos. Algumas estratégias visam dar "xeques-mate" definitivos em um inimigo, tanto por meio da força bruta, quanto pela manobra. Outras são coercitivas, apresentam ameaças ou impõem destruição para extrair concessões. Essa estratégia é catalítica; seu objetivo é fazer com que nossas instituições militares marítimas, nossas administrações futuras e todos os governos e marinhas do mundo pensem em termos de cooperação para proteger o sistema global.

A nova estratégia foi anunciada em outubro de 2007, e já houve análise e críticas consideráveis. Ao rever os artigos e blogs sobre a estratégia, observei duas principais críticas ou objeções a ela. A primeira é que ela não identifica ameaças específicas. Vários comentaristas acham que a estratégia deveria ter mencionado especificamente a China, o Irã e a Coréia do Norte, no mínimo, como ameaças que precisam ser confrontadas. Minha resposta para isso é que, se o propósito da estratégia é evitar a guerra entre grandes potências e gerar a mais ampla cooperação marítima possível, por que criar hostilidade ao distinguir países específicos como ameaças? Esse é especialmente o caso da China, país com o qual temos uma profunda relação econômica interdependente e que está trabalhando arduamente na condução de uma política externa de "ascensão pacífica". Constata-se que a estratégia está obtendo algumas críticas favoráveis dos chineses, o que para mim parece ser um pequeno passo adiante, o que não aconteceria se tivéssemos listado aquela nação como uma ameaça. Como diz o preâmbulo da UNESCO: "Já que as guerras começam nas mentes dos homens, é nas mentes dos homens que as defesas da paz devem ser erguidas". Para esse fim, a Escola de Guerra Naval já iniciou a colocação da estratégia em prática ao organizar um grupo de discussão com a Marinha da China sobre cooperação e anulação de incidentes. Creio que os comentários realizados sobre a cooperação naval entre os Estados Unidos e a China por

um literato chinês que participava do grupo de discussão devem ser repetidos aqui: "Dessa forma, a cooperação em assuntos não competitivos pode sentar as bases interativas e cognitivas para a realização de mais esforços conjuntos dirigidos a atenuar as consequências da concorrência marítima e naval".

Outra crítica é que a estratégia não prescreve a estrutura da força. Com eu já disse anteriormente, a controvérsia com relação à estrutura da força que existe na marinha não pode ser resolvida simplesmente declarando um tamanho de esquadra em particular ou composição na estratégia. Para iniciantes, tal estratégia não teria jamais sobrevivido o processo de julgamento do estado-maior. Ao focar nas questões estratégicas globais e seus aspectos, a estratégia fornece uma base para avaliar a utilidade das propostas de forças futuras e evita "tomar partidos".

Nenhum documento de estratégia de dez páginas pode explicar adequadamente o pensamento complexo que a gerou. Está claro a aqueles que trabalharam no desenvolvimento do documento que ele pode ser facilmente mal interpretado, que é o preço de ser conciso. É também o preço de produzir um documento consensual baseado em um processo de desenvolvimento altamente colaborativo. Mas esperamos que explicações em separado, tais como esta, possam ajudar as pessoas a interpretar melhor o que está realmente dizendo o documento de estratégia marítima.

NOTAS

1. Para esse e outros fenômenos de jogo, ver a obra do autor "The Epistemology of War Gaming," *Naval War College Review* 59, nº 2 (primavera de 2006), págs. 108 a 128, esp. p. 124ff.

2. Para o desenvolvimento dessa estratégia, ver John B. Hattendorf, *The Evolution of the U.S. Navy's Maritime Strategy, 1977–1986*, Newport Paper 19 (Newport, R.I.: Naval War College Press, 2004).

3. Sir Julian Corbett, *Some Principles of Maritime Strategy* (London: Longmans, Green, 1918). Ver parte 2, capítulo 3, para uma discussão da concentração e dispersão; ver parte 2, cap. 2, para uma discussão dos papéis dos cruzadores e da flotilha.

4. U.S. Navy, *A Cooperative Strategy for 21st Century Seapower*, Capítulo 15 deste volume.

5. Alfred Thayer Mahan, *Naval Strategy* (Boston: Little, Brown, 1918), págs. 18 e 19. Ver também seu *The Interest of America in Seapower Present and Future* (Boston: Little, Brown, 1918), págs.182 e 183.

6. Mahan, *Interest of America in Sea power Present e Future*, págs. 110 a 116. É interessante assinalar que Mahan fala sobre a necessidade de não forçar alianças, mas deixar que interesses comuns, neste caso entre os Estados Unidos e Grã-Bretanha, levem a uma cooperação naval natural. Isso reflete bastante a lógica da Parceria Marítima Global de hoje, anteriormente conhecida como "Marinha de mil navios".

7. Niall Ferguson, *The War of the World* (Nova York: Penguin, 2006) pág. 73.

8. A Doutrina de Weinberger, enunciada em 1984, e sua sucessora derivada, a Doutrina Powell (em realidade um neologismo confeccionado por jornalistas, ver o artigo de Powell "U.S. Forces: Challenges Ahead" em *Foreign Affairs* do inverno de 1992/1993) apresenta uma série de questões que devem ser respondidas afirmativamente antes que uma ação militar seja considerada apropriada e praticável. A primeira pergunta: "Está ameaçado um interesse vital de segurança nacional?" revela as deficiências de ambas, porque nenhuma oferece um conceito geoestratégico que possa ajudar a uma administração respondê-la claramente.

21

O surgimento de uma nova estratégia marítima para os Estados Unidos

Professor Lu Rude

Para fazer frente às ameaças e salvaguardar os interesses dos Estados Unidos, a nova estratégia marítima dos Estados Unidos propõe seis grandes missões para exercer o poder marítimo: implementar o poder marítimo decisivo em uma posição avançada em conflitos limitados de escala regional; dissuadir a guerra entre as principais potências; ganhar guerras para a nação; salvaguardar a segurança nacional à distância; promover e manter relações cooperativas com mais parceiros internacionais; e evitar ou eliminar a destruição regional antes de afetar o sistema internacional. Para realizar as seis missões, o poder marítimo dos Estados Unidos deve possuir as seis capacidades centrais correspondentes, incluindo a capacidade de adotar uma posição avançada (destacamento implantado em nível global), capacidade de dissuasão, capacidade de controle marítimo, capacidade para projetar sua força, capacidade de salvaguardar a ordem pública no mar, e a capacidade de atuar em casos de assistência humanitária e desastres.

Uma Estratégia Cooperativa para o Poder Marítimo no Século XXI, a estratégia mais recente proposta pelos Estados Unidos, representa a primeira grande revisão da estratégia marítima dos Estados Unidos em vinte anos. Em 1986, a estratégia marítima era essencialmente uma estratégia da Guerra Fria, "centrada na guerra", e se baseava principalmente em estabelecer a supremacia marítima, cujo objetivo era o confronto global com a Marinha soviética. Obviamente, com a desintegração da União Soviética e o declínio da Marinha soviética, a "edição de 1986" da estratégia marítima dos Estados Unidos ficou obsoleta. Diante da nova situação internacional de contraterrorismo após o incidente do 11 de setembro e as guerras no Afeganistão e no Iraque, assim como a rápida ascensão das nações em desenvolvimento e a formação de um mundo multipolar e, como resultado de mais de dois anos de debate e discussões dentro do círculo teórico da Marinha dos Estados Unidos, foi finalmente publicada "a edição de 2007" da estratégia marítima, que agita a grande bandeira da "cooperação internacional" e mostra uma faceta nova e plausível.

Uma Estratégia Cooperativa para o Poder Marítimo no Século XXI se compõe de seis seções: introdução, desafios para a nova era, conceitos de estratégia marítima, implementação estratégica, tarefas priorizadas para implementação e conclusão. Esse ensaio oferece uma breve análise para oferecer perspectivas de novas tendências da Marinha dos Estados Unidos.

UMA PERSPECTIVA DUAL: PREVENIR E GANHAR UMA GUERRA SÃO PONTOS IGUALMENTE IMPORTANTES

Na introdução de *Uma Estratégia Cooperativa para o Poder Marítimo no Século XXI,* há um novo ponto de vista visível: está escrito sem equívocos que "prevenir e ganhar uma guerra são objetivos igualmente importantes". No passado, a estratégia da Marinha dos Estados Unidos enfatizou o conceito de "ganhar a iniciativa atacando primeiro" e "ganhar pela guerra", e se baseava exclusivamente em realizar preparativos de guerra e planejar operações. A nova estratégia considera que "o poder marítimo deve se dedicar a ganhar guerras, de forma decisiva, e aumentar a capacidade de prevenir guerras", dando importância a conter a guerra antes que ocorra. Elevar a prevenção da guerra ao mesmo nível estratégico representado pela importância em ganhar a guerra, na teoria militar representa uma mudança fundamental na estratégia naval dos Estados Unidos. Essa é uma reafirmação de "as operações militares marítimas que não sejam guerra", reconhecidas internacional e universalmente. É de se esperar que, de agora em diante, aumentarão a cooperação internacional e o uso das marinhas em missões que não são de combate. Isso se tornará um novo ponto brilhante de confluência para o desenvolvimento de atividades marítimas por parte das marinhas mundiais.

UNA MANEIRA COMPLETAMENTE NOVA DE PENSAR: OS INTERESSES MARÍTIMOS NÃO PODEM SER DITADOS POR UM SÓ PAÍS

Uma Estratégia Cooperativa para o Poder Marítimo no Século XXI descreve as ameaças atuais e futuras para os Estados Unidos como "o aumento contínuo de atores transnacionais, países renegados, proliferação de tecnologia e informações sobre armamentos e desastres naturais". "A grande maioria da população do mundo vive dentro de centenas de quilômetros do mar. Isso necessita de uma maneira completamente nova de pensar sobre o papel do poder marítimo". Depois da realização da *Convenção das Nações Unidas para o Direito do Mar,* as tendências oceânicas do mundo têm apresentado uma grande mudança, e os mares se tornaram um novo campo de rivalidade. Os Estados Unidos reconheceram que "nenhum país sozinho possui recursos suficientes para garantir a segurança de todo o espaço marítimo". Portanto, essa estratégia "atrai a todos os governos, organizações não governamentais, organizações internacionais e instituições privadas para desenvolver relações de parceria com base nos interesses comuns para confrontar as novas ameaças que ocorrem com frequência".

Como fim da Guerra Fria e o colapso da União Soviética, as metas estratégicas dos Estados Unidos ficaram confusas por um tempo. Depois do incidente do "11 de setembro", entretanto, os Estados Unidos recuperaram o seu sentido de "inimigos podem muito bem usar métodos de guerra não convencionais para superar o poder militar superior da América". Isso forçou os Estados Unidos a repensar sua estratégia marítima e perceber que a pátria americana e os interesses estratégicos globais não

estavam mais ameaçados por um oponente estratégico fixo. Em vez isso, os Estados Unidos enfrentam uma multiplicidade de ameaças potenciais.

Os Estados Unidos são promotores da unipolaridade, confiando, a todo o momento, em suas poderosas esquadras navais para dominar os mares e salvaguardar os próprios interesses da América. Mas a grande mudança no sistema internacional faz o país começar a pensar razoavelmente que as questões marítimas afetam os interesses de todas as nações, que não há um único país que possa dominar e que todas as forças do mundo devem ser mobilizadas para salvaguardar conjuntamente os "interesses comuns" no mar. *Uma Estratégia Cooperativa para o Poder Marítimo no Século XXI* propõe claramente que "as atividades de segurança coletivas serão conduzidas para confrontar as ameaças comuns e reunir interesses comuns em um mundo aberto e multipolar, e se usará o poder marítimo para criar segurança e confiança mútua entre as nações." É importante notar que essa é a primeira vez que foi proposto nos documentos oficiais dos Estados Unidos o conceito de uma transição para a multipolaridade e a construção de "parcerias cooperativas" com base nos interesses marítimos comuns".

海军是战略地区的核心力量。美国海军继续充当美国全球战略的急先锋与主力军。

A marinha é a força central nas regiões estratégicas. A Marinha dos Estados Unidos continua servindo a vanguarda ousada e a principal força da estratégia global dos Estados Unidos.

Na seção sobre implementação estratégica, a nova estratégia marítima mostra diferenças claras a partir da "edição de 1986", colocando uma ênfase determinante na "prevenção da guerra através da cooperação em cada região, e não esperar que haja guerra para ganhá-la. Em particular, quando confrontar a ameaça de terrorismo, devemos usar nossas forças em posições avançadas para frear o terrorismo o mais distante possível da costa dos Estados Unidos, garantindo assim a segurança absoluta do território nacional americano".

Pode-se ver que a nova estratégia marítima dos Estados Unidos enfatiza o "software militar", como "as missões humanitárias de resgate e melhoria das relações cooperativas entre os Estados Unidos e os demais países", tentando assim alcançar as metas de prevenção da guerra e manutenção da paz. Se isso for alcançado, essa é a opção racional adequada para as circunstâncias internacionais atuais. Todos os países têm uma grande necessidade de explorar novos pensamentos sobre o desenvolvimento da assistência mútua e a prosperidade comum para eliminar divergências e salvaguardar a paz dos oceanos. Isso também é a obrigação internacional de "uso pacífico dos oceanos" e "gestão conjunta dos oceanos" promovida na Convenção das Nações Unidas para o Direito do Mar.

Esta poderia ser uma grande mudança na estratégia marítima militar dos Estados Unidos. Ela deve receber a confirmação de todas as nações do mundo.

ENFOQUE ESTRATÉGICO: DESLOCAMENTO DO ATLÂNTICO AO PACÍFICO

Uma Estratégia Cooperativa para o Poder Marítimo no Século XXI declara: de agora em diante, o poder militar dos Estados Unidos será concentrado em "áreas onde a tensão se escala ou em regiões onde esperamos demonstrar a nações amigas e aliadas a determinação dos Estados Unidos para manter a estabilidade, e regiões onde os Estados Unidos devam cumprir suas obrigações com seus aliados". "Os Estados Unidos continuarão a destacar forte poder operacional no Pacífico Ocidental, Mar da Arábia e Oceano Índico para salvaguardar os interesses dos Estados Unidos e de aliados e para dissuadir competidores em potencial". De fato, o Secretário da Marinha dos Estados Unidos declarou: a nova estratégia "não somente discute coisas que queremos fazer, já começamos a fazer algumas dessas coisas", como por exemplo, já ter destacado forças nessas regiões de importância estratégica.

O Oceano Índico e o Mar da Arábia são "as artérias do comércio energético" e constituem uma rota estratégica que deve ser garantida pela estratégia global. O Oriente Médio é um "barril de pólvora" e esses mares eram o campo de batalha marítimo da guerra entre Irã e Iraque, da guerra do Iraque para "derrubar Saddam" e da guerra do Afeganistão. Além do mais, essas são regiões em que vários países possuem armas nucleares e existe o perigo da proliferação nuclear. Ao estabelecer suas defesas apontadas e posicionar seu destacamento estratégico, os Estados Unidos estarão preparados para agir e intervir a qualquer momento.

O Pacífico Ocidental é a área de maior competição entre as nações para reafirmar sua soberania marítima. É também uma região que possui a mais alta concentração e o mais rápido crescimento em termos de forças navais do mundo. Alguns países asiáticos estão ascendendo rapidamente, têm uma grande força econômica e tecnológica e possuem armas nucleares ou a capacidade para desenvolvê-las; irão influenciar diretamente a hegemonia americana e a desafiarão. Além do mais, a Ásia é a região onde os Estados Unidos concluíram e assinaram o maior número de tratados de defesa, uma importante zona marítima onde os Estados Unidos implementaram uma defesa a partir de um conjunto de ilhas. Portanto, de acordo com a nova estratégia dos Estados Unidos, o Pacífico Ocidental está determinado a ser "uma região de alta tensão" onde os Estados Unidos possuem a responsabilidade de "cumprir as obrigações de tratado" com aliados e "conter competidores estratégicos potenciais".

Consequentemente, os Estados Unidos não somente aumentam seu poder militar no território japonês e nas ilhas Ryukyu, mas também despacham grupos de batalha nucleados em porta-aviões na área, com um alto nível de preparação para a guerra. Para "objetivos humanitários" e "os requisitos da cooperação internacional," o Pacífico Ocidental é a zona marítima onde as forças armadas dos Estados Unidos conduzem os maiores e mais frequentes exercícios marítimos com seus aliados. Esses frequentes exercícios militares marítimos transnacionais e multinacionais não teriam sido possíveis há mais de uma década, e essa é a evidência de que a nova.

DESTACAMENTO AVANÇADO: A ESTRATÉGIA PARA DOMINAR O OCEANO PODE REMONTAR À MESMA ORIGEM

Uma Estratégia Cooperativa para o Poder Marítimo no Século XXI diz: as principais mudanças foram realizadas no ambiente estratégico global e os Estados Unidos enfrentam ameaças dispersas por todo o mundo. Portanto, é necessário dar carga total às características "expedicionárias" e "de múltiplas funções" do poder marítimo, e adotar globalmente "destacamentos dispersos para defender o território nacional e os cidadãos dos Estados Unidos, e promover nossos interesses em uma escala global".

亚洲一些大国迅速崛起，经济，科技实力雄厚，国家拥有核武器或具有发展核武器的能力，将直接影响，挑战美国的霸权主义。

Alguns países asiáticos estão ascendendo rapidamente, têm uma grande força econômica e tecnológica e possuem armas nucleares ou a capacidade para desenvolvê-las; irão influenciar diretamente a hegemonia americana e a desafiarão.

Obviamente, *Uma Estratégia Cooperativa para o Poder Marítimo no Século XXI* não mudou a meta estratégica [dos Estados Unidos] de dominar os oceanos do mundo. Os Estados Unidos ainda tentam se apoiar em seu formidável poder marítimo para controlar os oceanos do mundo. A nova estratégia marítima enfatiza incisivamente o "destacamento avançado" e busca implementar [capacidades] "expedicionárias" e "de múltiplas funções", esforçando-se assim para manter o campo de batalha o mais longe possível do território nacional para que a segurança e os interesses dos Estados Unidos possam ser concretizados.

Durante o curso do incidente do "11 de setembro" e das guerras do Afeganistão e do Iraque, a partir de suas operações antiterroristas internacionais, a Marinha dos Estados Unidos reconheceu que as guerras contra o terror que o país confrontou eram completamente diferentes das guerras tradicionais. Havia incerteza sobre quem eram seus adversários, as zonas de operação, os métodos de combate e os eventos desencadeantes. Não havia também limites claros entre os países e as regiões, nem precursores convencionais de guerra. O "planejador chefe" da estratégia militar dos Estados Unidos, [ex] Secretário Adjunto de Defesa Andrew Hoehn, acredita que: "o terrorismo tem um poder de destruição sem precedentes, e atravessa e conecta vários continentes e regiões. Para lidar com eles, temos que combater uma guerra global". Como resultado, a guerra contra o terror deve usar o "grande arrastão" da cooperação internacional para defesa global.

O novo conceito de estratégia marítima dos Estados Unidos sustenta que mesmo se uma guerra regional é limitada, ainda é muito difícil alcançar a vitória completa sem o apoio internacional, de maneira que a "guerra contra o terrorismo" só pode ser prevenida e a paz só pode ser obtida por meio da cooperação internacional. O novo conceito estratégico integra cláusulas como "promoção e manutenção das relações cooperativas com mais parceiros internacionais" e afirma que "será dada ênfase na prevenção de conflitos por meio de operações de resgate humanitário e assistência, e reforçando a cooperação internacional". Enfatiza que a prevenção da guerra é tão importante como

impedir que uma guerra se expanda, e que prevenir que uma guerra se expanda requer cooperação internacional, para não afetar o sistema global e os interesses dos Estados Unidos. Esta é uma transformação que chamou atenção das pessoas.

Ao analisar objetivamente *Uma Estratégia Cooperativa para o Poder Marítimo no Século XXI,* é possível observar que a "edição de 2007" da nova estratégia marítima é relativamente moderada em seu uso estilístico e de linguagem, quando se compara com a versão anterior. Mantém elevada a grande bandeira da "cooperação", eleva a prevenção da guerra ao mesmo nível estratégico como ganhar a guerra, e a considera uma missão importante do poder marítimo dos Estados Unidos. Pela primeira vez, reconhece que o mundo atual é "multipolar," e acredita que nenhum país sozinho é capaz de salvaguardar as áreas marítimas do mundo contra o terrorismo e outras ameaças. Esse pensamento é adequado para lidar concretamente com as condições mundiais. Mas o pensamento hegemônico dos Estados Unidos de dominar os oceanos do mundo não mudou em nada. Enquanto a nova estratégia produz algumas mudanças retóricas, o que ela enumera são essencialmente respostas à situação da segurança global atual e [consequentes] requisitos para os interesses próprios dos Estados Unidos. Sua ênfase na "cooperação internacional" e sua demanda de "participação de aliados" servem o objetivo da estratégia global dos Estados Unidos. Os povos do mundo estão satisfeitos em ver essa transformação no pensamento estratégico, [mas] teremos que esperar para ver os resultados práticos e ações genuínas.

RESENHA DE NOTÍCIAS

Em 17 de novembro, no "Simpósio Internacional de Poder Marítimo " realizado no estado americano de Rhode Island, um relatório intitulado *Uma Estratégia Cooperativa para o Poder Marítimo no Século XXI* foi rapidamente transmitido para todo o mundo, criando um alto nível de atenção nas marinhas do mundo. Muitos artigos foram escritos em círculos teórico-militares para interpretar e comentar sobre esse informe. Por que despertou esse alarme no mundo? Primeiro, esse documento foi assinado e publicado conjuntamente por três figuras principais do poder marítimo dos Estados Unidos: o Comandante de Operações Navais Almirante Roughead, o Comandante do Corpo de Fuzileiros Navais, General Conway, e o Comandante da Guarda Costeira, Almirante Allen — uma rara ocorrência. Em segundo, no simpósio naval internacional realizado na Escola de Guerra Naval de Newport, Rhode Island, foi anunciada a nova estratégia marítima dos Estados Unidos diante de líderes navais de mais de cem nações e regiões. Essa foi a primeira vez na história dos Estados Unidos que suas forças marítimas — a Marinha, o Corpo de Fuzileiros Navais e a Guarda Costeira — formularam em conjunto e anunciaram publicamente uma estratégia marítima unificada em uma "conferência internacional".

COMENTÁRIO DO AUTOR: A MARINHA, VANGUARDA OUSADA DA ESTRATÉGIA GLOBAL DOS ESTADOS UNIDOS

A conclusão de *Uma Estratégia Cooperativa para o Poder Marítimo no Século XXI* destaca: "essa estratégia se foca em oportunidades, não em ameaças; no otimismo, não no medo; e na confiança, não na dúvida... No futuro, a Marinha seguirá unida na execução dessa estratégia. As forças marítimas dos Estados Unidos sempre defenderam a

nação e seus interesses principais." Obviamente, a publicação da nova estratégia marítima dos Estados Unidos demonstra que o nível estratégico das forças marítimas dos Estados Unidos está mais elevado do que antes. Essa é também a razão motivadora e o resultado da habilidade das três forças marítimas dos Estados Unidos de colaborar juntas para elaborar a nova estratégia marítima.

A marinha é a força central nas regiões estratégicas. A Marinha dos Estados Unidos continua servindo a vanguarda ousada e a principal força da estratégia global dos Estados Unidos. A nova estratégia é absolutamente inequívoca: "De agora em diante, o poder marítimo dos Estados Unidos se concentrará nas áreas com tensão elevada ou que exijam que os Estados Unidos cumpram com compromissos firmados com seus aliados. Os Estados Unidos continuarão a destacar forças operacionais poderosas no Pacífico Ocidental, no Mar da Arábia e no Oceano Índico para proteger o próprio país e os interesses de aliados, e conter potenciais adversários". A Marinha dos Estados Unidos está içando a bandeira de "operações de assistência humanitária e fortalecimento da cooperação internacional," e continuando seu "destacamento avançado" nos pontos de acesso marítimos. Em qualquer lugar que surja uma crise, aparecerá lá um grupo [ou grupos] de batalha nucleado em porta-aviões; esse tipo de destacamento estratégico não pode mudar.

Embora *Uma Estratégia Cooperativa para o Poder Marítimo no Século XXI* projete os agradáveis termos de "paz", "cooperação" e "prevenção da guerra", sua sustentação principal continua sendo o pensamento hegemônico. Por exemplo, "não podemos permitir que apareça uma circunstância em que nosso poder marítimo seja privado de mobilidade e liberdade para operar nas vias marítimas. Similarmente, não podemos permitir que um inimigo tente bloquear ou perturbar os principais canais de comércio ou de comunicação internacional, cortando as linhas de abastecimento mundiais. Em casos de necessidade, temos a capacidade de controlar o espaço marítimo em qualquer região, idealmente com a participação de parceiros ou aliados, mas também sozinhos quando for necessário". Claramente, por trás da "cooperação" estão os interesses dos Estados Unidos. A "participação de parceiros ou de aliados" também serve aos interesses globais dos Estados Unidos.

Reforçar o "destacamento dinâmico". Como resultado da incerteza atual com relação às crises marítimas, o "modo de destacamento estático" em bases militares grandes e fixas já não é adequado para os requisitos da "guerra contra o terror". O número de bases estrangeiras da Marinha dos Estados Unidos está se reduzindo e há um deslocamento para um "modo de projeção dinâmico" de bases temporárias e de pequena escala e de bases destacadas globalmente.

Em linha com a nova estratégia marítima, através de "operações regulares e temporárias", tais como exercícios militares conjuntos e a provisão de assistência humanitária, as forças armadas norte-americanas podem deixar para trás um pequeno número de oficiais militares importantes e transformar lugares de importância estratégica em bases "semipermanentes", mantendo assim uma presença militar de fato, sustentando firmemente a rede estratégica militar global dos Estados Unidos e implementando um cerco estratégico de distintas áreas marítimas problemáticas e "inimigos potenciais" por meio de destacamento militar em "pontos de gargalo" de navegação e no dos estratégicos. Desta maneira, [os Estados Unidos] não só podem

seguir preservando sua presença militar em áreas estratégicas, mas também evitar o "tremendo risco político" de manter suas bases militares no estrangeiro. [Os Estados Unidos] podem, assim, "matar dois coelhos com uma só cajadada".

O desempenho de um papel preponderante na "guerra contra o terrorismo". Devido às características especiais da marinha, tais como mobilidade, que lhe permite avançar e retirar-se, dissuadire lutar, as esquadras navais recebem necessariamente uma atenção favorável. O excepcional documento, *Uma Estratégia Cooperativa para o Poder Marítimo no Século XXI,* elaborado conjuntamente pelas três forças marítimas norte-americanas, demonstra que [a marinha] foi colocada em uma posição extremamente proeminente. Em tempos de paz, por meio de seu "destacamento avançado", a esquadra tem um efeito dissuasivo ao ter a capacidade de "submeter a cidade a um bloqueio". Ao começar a guerra, os navios de guerra podem disparar o "primeiro tiro" lançando mísseis guiados. No curso de tal guerra, as embarcações navais são tanto plataformas de lançamento como arsenais móveis. Ao finalizar a guerra, podem deixar rapidamente o campo de batalha. No curso da "guerra do Iraque para derrubar Saddam," a força naval participou ativamente, desempenhando funções essenciais. Nos domínios de tempo e espaço da guerra, a marinha tem um papel indispensável e obtém resultados que captam a atenção do mundo e recebem "aplausos" das autoridades e das forças armadas dos Estados Unidos, e é considerada um indispensável "ás na manga" para futuras operações "antiterrorismo".

NOTA DO TRADUTOR:

O artigo foi originalmente publicado em People's Navy, 27 de novembro de 2007, pág. 3. O editor chefe daquela edição era Wu Chao e o editor interino era Yuan Zhenjun.

Autores

O Coronel Cesar Augusto AGUIRRE Rodríguez da Força Aérea do Peru nasceu em Lima, Peru, em 1957, graduou-se pela Escola de Oficiais da Força Aérea do Peru, em 1979, como piloto militar e qualificou-se em prevenção de acidentes em 1991. Ele atuou em vários grupos aéreos, centros de treinamento e unidades logísticas da Força Aérea. Foi comandante do 42º Grupo Aéreo em 2005 e 2006. Atualmente este inscrito para o curso de Altos Estudos da Escola de Guerra Naval do Peru.

O Contra-almirante Jorge P. BALARESQUE, da reserva da Armada do Chile, é professor e chefe do Departamento de Estratégia da Escola de Guerra Naval do Chile, onde leciona estratégia global e marítima. Como oficial naval, foi comandante do *Thomson,* um submarino de classe 109, e vários navios de superfície. Também desempenhou funções do quadro de pessoal em terra firme. Possui diploma de mestre em Ciências Navais e Marítimas, e é membro da Academia de História Naval e Marítima do Chile. É professor da Escola Militar e da Escola de Guerra do Exército.

O Dr. James BOUTILIER nasceu e fez seus estudos no Canadá, até completar o PhD na Universidade de Londres, Inglaterra, em 1969. Ele foi primeiro professor de história da Universidade do Pacífico Sul (1969–71) em Suva, Fiji; foi membro do corpo docente do *Royal Roads Military College* em Victoria, Canadá, como professor e decano de artes, e professor adjunto de estudos sobre o Pacífico na Universidade de Victoria. Atualmente é assessor especial (políticas) do Comandante das Forças Marítimas do Pacífico, formação naval da costa oeste do Canadá. Publicou diversos artigos sobre os temas de segurança marítima, história das ilhas do Pacífico e sobre defesa e segurança na região do Pacífico Asiático.

O Sr. Steve CARMEL é vice-presidente sênior de Serviços Marítimos da Maersk Line, Limited, responsável por todas as suas atividades técnicas e operacionais. Ocupou anteriormente cargos de operações e finanças na U.S. Marine Management, Inc., e na Maersk Line. Ele começou sua carreira navegando como oficial de náutica, chegando a Comandante, principalmente em navios-tanque. Graduou-se pela Academia de Marinha Mercante dos Estados Unidos em 1979 e obteve mestrados em Economia e em Administração de Empresas pela *Old Dominion University* em Norfolk, Virginia. Atualmente está realizando um PhD em Estudos Internacionais. É membro de várias

associações acadêmicas e industriais e é chefe da Comissão Executiva de Operações Navais.

O Capitão-de-Mar-e-Guerra José CARVAJAL Raymond, da Marinha de Guerra do Peru, graduou-se pela Escola Naval em 1983 e qualificou-se em inteligência naval e ações de superfície. Ele serviu em diversos comandos operacionais e unidades de superfície, e completou vários cursos, incluindo de Comando e Estado-Maior. Possui diploma de mestre em Administração pela Universidade Nacional de Piura, e está atualmente inscrito no curso de Altos Estudos na Escola de Guerra Naval do Peru.

O Capitão-de-Mar-e-Guerra Juan Carlos DEL ALAMO Carrillo da Marinha de Guerra do Peru graduou-se pela Escola Naval em 1982 e logo se qualificou em submarinos. Como diretor-executivo, participou da Fase "0" na UNITAS em Porto Rico em 1996. Como comandante de submarino, participou do primeiro exercício SIFOREX no Peru em 2001. Obteve seu diploma de mestre em Administração Educativa em Lima em 1996, e completou o curso de Comando e Estado-Maior da Escola das Américas nos Estados Unidos em 2000, e outro sobre Segurança Nacional para componentes da reserva nos Estados Unidos em 2004. Participa atualmente do curso de Altos Estudos da Escola de Guerra Naval do Peru.

O Capitão-de-Fragata Hugo F. FONTENA, da reserva da Armada do Chile é professor e chefe do Departamento de Logística da Escola de Guerra Naval do Chile, assim como diretor do Departamento Politécnico de Defesa da Universidade Andrés Bello, em Viña del Mar. Como oficial naval, serviu em submarinos e atuou em cargos de Estado-Maior. Possui diplomas em Ciência Naval da Academia Politécnica Naval e em Logística e Qualidade pelo Instituto de Empresas da Espanha. Concluiu estudos no Centro de Estudos para a Defesa Hemisférica na Universidade de Defesa Nacional em Washington.

O Capitão-de-Mar-e-Guerra Luis Máximo GARCIA Barrionuevo da Marinha de Guerra do Peru graduou-se pela Escola Naval do Peru em 1984, qualificando-se como oficial naval. Serviu como comandante do Destacamento de Assalto Naval, comandante da Unidade Especial de Combate, chefe de operações e comunicações da Força Naval e como instrutor do Instituto de Cooperação para Segurança do Hemisfério Ocidental. Entre os cursos que ele completou: *The Basic School* (Escola Básica), Quântico, Virginia e Combatente Especial, Comando e Estado-Maior na Marinha de Guerra do Peru. Obteve um diploma de mestre em Administração na ESAN, Peru, e de mestre em Gestão pela *Troy State University*, nos Estados Unidos.

O Vice-almirante Germán GODDARD, da reserva da Armada do Chile, é professor de Ciência Política na Escola de Guerra Naval do Chile e chefe do Departamento de Pesquisa. Comandou anteriormente o Grupamento de Mergulhadores de Combate, forças especiais da Armada do Chile, e foi Comandante-em-Chefe da Esquadra chilena em 1996. Possui diploma de mestre em Ciências Navais e Marítimas pela Escola de Guerra Naval do Chile e em Ciência Política pela Universidade Marítima do Chile.

O Capitão-de-Mar-e-Guerra Omar GUTIERREZ, da reserva da Armada do Chile, possui mestrado em Sociologia pela Universidade de Maryland e em Ciência Política pela Escola de Guerra Naval e Universidade Marítima do Chile. Ele é um pesquisador do

Centro de Estudos Estratégicos Navais. Seu livro *Sociologia militar: la profesión militar en la sociedad democrática* foi publicado em 2002 em Santiago pela Editorial Universitária.

O Capitão-de-Mar-e-Guerra (reserva) Wayne P. HUGHES é professor titular do Departamento de Pesquisas de Operações da Escola de Pós-Graduação Naval em Monterey, Califórnia. É graduado pela Academia Naval dos Estados Unidos e possui mestrado em Pesquisa de Operações pela Escola de Pós-Graduação Naval. Durante o serviço ativo ele comandou um navio varredor e um destróier, dirigiu um grande comando de treinamento, atuou como diretor adjunto de Análises de Sistemas (OP-96) e foi assistente do subsecretário da Marinha, R. James Woolsey. Há vinte e seis anos na Escola de Pós-Graduação Naval, já atuou como Chefe de Análise de Sistemas Aplicados, como primeiro chefe em exercício de Análises Táticas e como decano da Escola de Graduação de Ciências Operacionais e de Informação. É autor de *Fleet Tactics and Coastal Combat* (2000), *Fleet Tactics: Theory and Practice* (1986), *Military Modeling* (1984), e *Combat Science: An Organizing Study* (a ser lançado), e é co-autor de *A Concise Theory of Combat* (1997). Ele é membro da junta assessora da Naval War College Press.

O Coronel Charles LAMBRUSCHINI Acuy, da Força Aérea do Peru, graduou-se pela Escola de Oficiais em 1980. Qualificou-se como piloto de combate em aviões russos. Serviu no 7º Grupo Aéreo, no 11º Grupo Aéreo e no 51º Grupo Aéreo como piloto de combate ou instrutor. Completou o Curso Básico da Força Aérea do Peru, o curso de Comando e Estado-Maior da Marinha e o curso de Estado-Maior em Fort Benning, nos Estados Unidos. Participa atualmente do curso de Altos Estudos na Escola de Guerra Naval do Peru.

O professor LU Rude é professor emérito da Academia Naval Dalian de Navios na China. Ele se alistou na Marinha do Exército Popular de Libertação (PLAN) em 1951, começando uma carreira militar que duraria meio século. Dedicou mais de quatro décadas ao ensino da navegação marítima. Seu artigo foi publicado originalmente em 27 de novembro de 2007, na edição da *People's Navy,* a publicação oficial do PLAN.

O Vice-almirante Oscar L. MANZANO, da reserva da Armada do Chile, é professor e chefe do Departamento de Planejamento da Escola de Guerra Naval do Chile.

O Vice-almirante José MARCHANT, da reserva da Armada do Chile, é professor e chefe do Departamento de Inteligência da Escola de Guerra Naval do Chile.

O Contra-almirante Alvaro J. MARTINEZ é o Diretor de Educação Naval da Armada Argentina. Formou-se pela Escola Naval e pela Escola de Guerra Naval de seu país. Também é formado pela Escola de Guerra Naval da Venezuela e pela Escola de Comando Naval dos Estados Unidos. Entre suas muitas missões no mar e em terra, o Contra-almirante Martínez comandou o navio patrulha *Indómita* e a corveta *Espora* e dirigiu a Escola de Guerra Naval da Argentina. Recebeu diplomas de pós-graduação em Organização de Negócios pela Universidade Central da Venezuela e em Negociação pela Universidade Católica da Argentina.

O Capitão-de-Mar-e-Guerra Ricardo Alfonso MENÉNDEZ Calle, da Marinha de Guerra do Peru, é especializado em aviação naval. Completou o curso de Estado-Maior e de

Comando e Estado-Maior na Escola de Guerra Aérea. Atualmente está inscrito no curso de Altos Estudos da Escola de Guerra Naval do Peru. Atuou a bordo das unidades de superfície da Marinha do Peru *Carvajal* e *Aguirre,* como Imediato e Comandante do Esquadrão de Exploração 11, e no Estado-Maior e como Adido Naval da Embaixada do Peru no Equador.

A professora Francisca MÖLLER é um professora de Direito Internacional da Escola de Guerra Naval do Chile e pesquisadora do Centro de Estudos Estratégicos Navais. Seu bacharelado em Ciência Social e Jurídica foi obtido pela Universidade Católica de Valparaíso. Ela atuou como assessora da Autoridade Marítima de 1982 a 2001 e participou de delegações chilenas em várias reuniões da Comissão Permanente do Pacífico Sul. Foi consultora da Organização Marítima Internacional (IMO) durante o encontro das Autoridades Marítimas de Países Latino-Americanos em Cartagena, Colômbia, em 1992, e no Panamá em 1994. Foi representante alterna do Chile na IMO em 1998. Ela atualmente também participa da junta da Sociedade Chilena de Direito Internacional.

O Contra-almirante Federico NIEMANN Figari se graduou pela Academia Naval do Chile em 1976, pela Academia Naval dos Estados Unidos em 1980, e pela Escola de Comando Naval em Newport, Rhode Island. Completou mais de doze anos de serviço a bordo. Comandou o navio patrulha *Covadonga,* a fragata *Condell,* e o contratorpedeiro *Blanco Encalda*. Em terra, foi chefe do Departamento de Planejamento e Doutrina do Estado-Maior da Marinha, de 2003 a 2005, e Diretor de Operações Conjuntas, Planejamento e Doutrina do Estado-Maior de Defesa Nacional, em 2006. O Contra-almirante Niemann atualmente é o Vice-Chefe do Estado-Maior da Armada.

O Sr. Marcelo PALMA se formou pela Universidade Gabriela Mistral e obteve o diploma de mestre em Segurança e Defesa pela Academia Nacional de Estudos Políticos e Estratégicos—ANEPE. Ele também completou os estudos no Centro Hemisférico de Estudos de Defesa na Universidade de Defesa Nacional em Washington, D.C., e na Escola das Américas em Fort Benning, Geórgia. É pesquisador do Centro de Estudos Estratégicos Navais do Chile e da Escola de Guerra Naval do Chile.

O Contra-almirante William T. PENDLEY está na reserva da Marinha dos Estados Unidos. Ele se graduou pela Academia Naval dos Estados Unidos em 1958 e serviu como aviador naval em várias missões operacionais e de Estado-Maior, incluindo o comando de um esquadrão e de ala aérea embarcada. Como oficial general, atuou como diretor de Estratégia, Planos e Política; comandante das Forças Navais dos Estados Unidos na Coreia; membro sênior da Comissão para o Armistício Militar das Nações Unidas em Panmunjom; e diretor de Estratégia, Política e Planos do Comando Pacífico dos Estados Unidos. Em 1992, após passar para a reserva, foi nomeado Subsecretário Assistente de Defesa para Assuntos da Ásia Oriental e Pacífico. Foi secretário assistente de Defesa para Assuntos de Segurança Internacional de janeiro a julho de 1993. Lecionou na Escola de Guerra Aérea e é co-autor de *Nuclear Coexistence: Rethinking U.S. Policy to Promote Stability in an Era of Proliferation* (1994).

O Capitão-de-Mar-e-Guerra Carlos Arturo PILCO Pérez da Marinha de Guerra do Peru se capacitou em ação de superfície e engenharia naval. Ele completou o curso de Estado-Maior e está atualmente inscrito no curso de Altos Estudos da Escola de Guerra

Naval do Peru. Possui mestrado em administração de empresas pela Université du Québec em Montreal, Canadá, e pela Escola de Pós-Graduação da Universidade San Ignacio de Loyola. Serviu como comandante da fragata *Mariátegui* e como secretário do do Chefe do Estado-Maior e do Comandante do Serviço Industrial da Marinha.

O Capitão-de-Mar-e-Guerra Federico RECHKEMMER Prieto da Marinha de Guerra do Peru está qualificado tanto para combate submarino, como guerra de superfície. Serviu em corvetas, fragatas e contratorpedeiros. Comandou o navio patrulha *Santillana* e a fragata *Mariátegui.* Fez cursos de Administração de Recursos e Comando e Estado-Maior, assim como curso de submarinos na Academia Naval de Livorno, Itália; curso de Direito dos Conflitos Armados em San Remo, Itália; o Programa Avançado de Administração de Empresas da Escola de Graduação de Administração de Empresas (ESAN); e o curso de Administração de Negócios Estratégicos da Universidad del Pacífico. Ele participa atualmente do curso de Altos Estudos da Escola de Guerra Naval do Peru.

O Capitão-de-Mar-e-Guerra Claudio ROGERIO de Andrade Flor passou para a reserva da Marinha do Brasil em 2003. Trabalhou em segurança portuária (2004) e atua como professor e controlador de manobras de superfície em jogos de guerras na Escola de Guerra Naval do Brasil desde 2005. Também é mestre em Ciência Política pela Universidade Federal Fluminense. Enquanto no serviço ativo, atuou como Adido no Japão e na República da Indonésia (2001–2002) e diretor do Serviço de Documentos da Marinha (2000). Comandou a Base Naval de Aratu (1998-99), a flotilha Mato Grosso (1994) e navio de transporte *Piraim* (1983).

O Capitão-de-Mar-e-Guerra Luiz Carlos de Carvalho ROTH é da reserva da Marinha do Brasil. Exerce atualmente a função de Chefe do Departamento de Análise no Centro de Estudos Político-Estratégicos e leciona Estratégia Naval na Escola de Guerra Naval do Brasil. É mestre em Ciência Política pela Universidade Federal Fluminense. Durante o serviço ativo comandou o navio de instrução *G M. Jansen,* o rebocador de alto-mar *Alte. Guillobel,* o navio escola *Brasil,* e o Primeiro Esquadrão de Escolta, responsável pelas fragatas classe *Niterói*.

O professor Robert C. RUBEL é Decano do Centro de Estudos de Combate Naval da Escola de Guerra Naval dos Estados Unidos. Antes de entrar para a reserva da Marinha americana como Capitão-de-Mar-e-Guerra, foi aviador, participando de operações conectas com a Guerra de Yom Kippur de 1973, com a crise dos sequestros no Irã de 1980 e com o *Desert Shield*. Comandou o Esquadrão de Ataque 131 e prestou serviços como Inspetor Geral do Comando Sul dos Estados Unidos. Estudou na Escola de Guerra Naval da Espanha e na Escola de Guerra Naval dos Estados Unidos, onde também atuou como professor e chefe do Departamento de Jogos de Guerra, no Centro de Estudos de Guerra Naval, antes de ocupar sua posição atual. Possui bacharelado pela Universidade de Illinois, mestrado em Administração pela Universidade Salve Regina em Newport, Rhode Island, e mestrado em Segurança Nacional e Estudos Estratégicos pela Escola de Guerra Naval (1986).

O Capitão-de-Mar-e-Guerra Jaime SEPÚLVEDA está na reserva do Corpo de Fuzileiros Navais da Armada do Chile. Possui mestrado em Ciência Marítima e Naval e em Ciência Política. Durante seus trinta e três de serviço ativo, atuou como observador militar com

as Nações Unidas no Líbano durante o conflito árabe-israelense de 1982; foi destacado no Brasil, Alemanha, África do Sul, Coreia do Sul e Espanha, e foi Adido Naval Adjunto em Washington. É chefe do Departamento de Ciências Sociais e Direito da Escola de Guerra Naval e é diretor-gerente da Revista Naval.

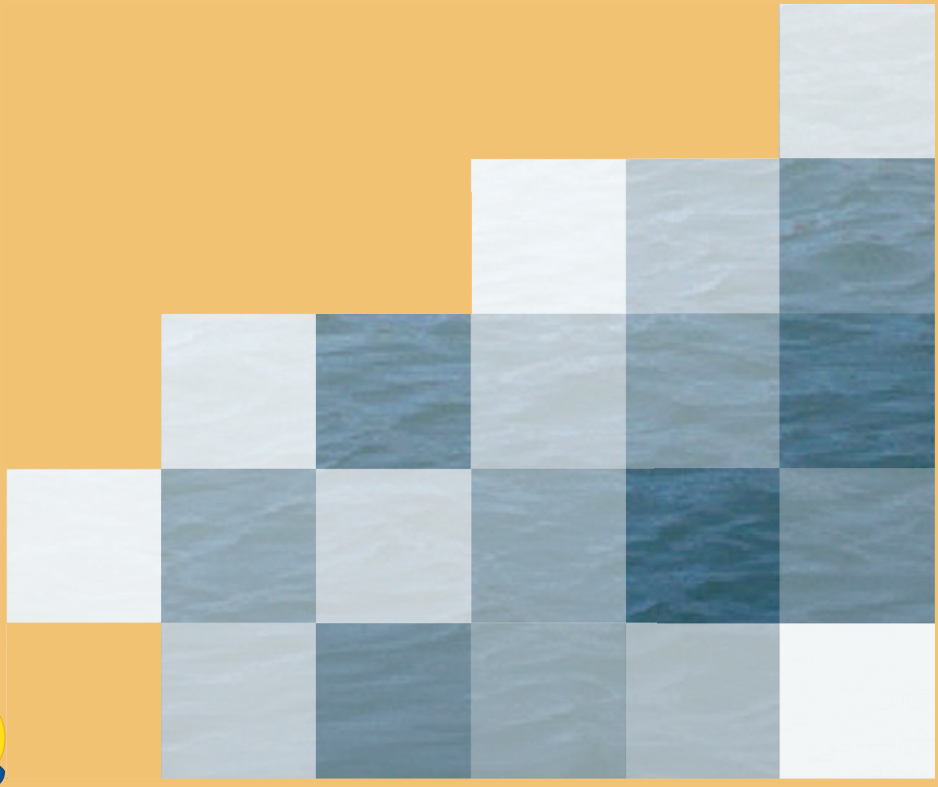
O Capitão-de-Mar-e-Guerra Cristian SIDDERS da Armada Argentina é chefe do Departamento de Política Internacional e Estratégia Naval. Graduou-se pela Academia Naval em 1980 e qualificou-se como oficial de combate antissubmarino. Completou o curso de Comando e Estado-Maior, comandou o navio-patrulha *Clorinda*, o caça-minas *Formosa,* o rebocador de alto-mar *Comodoro Somellera,* e o Esquadrão de Navios-Patrulha Rápidos. Foi chefe do Curso de Aplicação de Oficiais Navais e trabalhou no porta-aviões *25 de Mayo,* na corveta *Drummond,* no navio-patrulha *Intrepida,* no caça-minas *Neuquén,* no contratorpedeiro *Almirante Brown,* no cargueiro *Rio Gallegos* e no Comando de Transportes Navais.

O embaixador (aposentado) Paul D. TAYLOR é um pesquisador sênior de estratégia do Centro de Estudos de Guerra Naval da Escola de Guerra Naval dos Estados Unidos e leciona cursos eletivos sobre a América Latina e os Estados Unidos e sobre economia internacional. Após servir a Marinha dos Estados Unidos como oficial naval, fez carreira no Serviço Diplomático dos Estados Unidos quando foi subsecretário assistente do Departamento de Estado e embaixador na República Dominicana. Foi também membro do Corpo de Paz e designado como diplomata por períodos de dois e três anos no Equador, Tailândia, Brasil, Espanha e Guatemala. Obteve diplomas acadêmicos na Universidade de Princeton e em Harvard.

O Capitão-de-Mar-e-Guerra Antonio Carlos TEIXEIRA MARTINS, oficial intendente da reserva da Marinha do Brasil, leciona Logística na Escola de Guerra Naval. Formou-se em 1965 pela Escola Naval do Brasil e completou os cursos de Comando e Estado-Maior e de Política e Estratégia Marítima pela Escola de Guerra de seu país. No serviço ativo foi oficial de intendência do porta-aviões *Minas Gerais,* chefe de gabinete da Secretaria-Geral da Marinha e diretor da Imprensa Naval e da Caixa de Construção de Casas para o Pessoal da Marinha.

O Capitão-de-Mar-e-Guerra James THORNBERRY Schiantarelli da Marinha de Guerra do Peru formou-se pela Escola Naval do Peru e se especializou em submarinos. Prestou serviços a bordo dos seguintes navios *Villavicencio, Aguirre, Casma*, *Piragua*, *Chipana,* e *Antofagasta.* Completou o curso em engenharia de submarinos no Ausbildungszentrum-uboote, na Alemanha, e o curso de Comando e Estado-Maior na Escola de Guerra Naval do Peru. Obteve o diploma de mestre em Administração de Empresas pela Universidade San Ignacio de Loyola no Peru.

O professor Geoffrey TILL é Decano de Estudos Marítimos do Departamento de Estudos de Defesa do King's College de Londres e diretor do Centro Corbett para Estudos de Política Marítima. Anteriormente foi decano de Estudos Acadêmicos na Escola de Comando Conjunto e de Estado-Maior Geral. Lecionou na Real Escola de Guerra Naval de Greenwich, na Real Escola Naval de Britânia em Dartmouth, na Universidade da Cidade e na *Open University*. Obteve seu PhD na King's College de Londres e foi acadêmico visitante da Escola de Pós-Graduação Naval em Monterey, Califórnia, Estados Unidos. Mais tarde ocupou a chefia da Fundação para Assuntos

Militares da *Marine Corps University* em Quantico, Virginia. É pesquisador visitante do Instituto de Defesa e Estudos Estratégicos de Cingapura e catedrático Kippenberger da *Victoria University* de Wellington, Nova Zelândia.

O Contra-almirante Miguel Angel TROITIÑO ingressou na Armada Argentina em 1958 e passou para a reserva em 1996. Estudou com o Corpo de Fuzileiros Navais da Espanha e completou o curso de Administração de Defesa na Escola de Pós-Graduação Naval em Monterey, Califórnia. Dentre seus importantes comandos destaca-se o de Comandante dos Fuzileiros Navais em 1995 e 1996. Atualmente está associado à Academia de Estratégia, ao Centro de Estudos Estratégicos do Exército da Argentina e ao Centro de Estudos Estratégicos da Armada Argentina.