



2013/01/21

O Poder Naval na bacia do Atlântico. Atualidade e futuro

Alexandre Reis Rodrigues

Introdução

Este texto inicia-se com o tema “Erros do passado”, onde pretendo chamar a atenção para a necessidade de correção de alguns aspetos da forma como foi encarado o emprego do Poder Naval no passado recente e realçar a deficiente avaliação das interdependências entre o processo da globalização e as necessidades de controlo do mar. Terminarei esta parte com uma breve descrição do quadro resultante.



Na segunda parte faço uma abordagem ao que chamo os “Desafios do futuro”, onde tenho em vista destacar as alterações do contexto geral em que o Poder Naval se aplicará e sobre as quais é preciso ponderar se queremos estar à altura dos desafios que representam e evitarmos sermos mais uma vez apanhados desprevenidos. Concluirei com algumas sugestões sobre o emprego do Poder Naval no Atlântico.

Os erros do passado

Como evoluiu o emprego do Poder Naval no Atlântico

O quadro temporal em que abordo este assunto limita-se às duas últimas décadas; os marcos de referência são o fim da Guerra Fria, com a implosão da União Soviética, e o quase simultâneo acelerar da globalização. O primeiro materializou-se pelo desaparecimento da marinha soviética e a daí decorrente singularização da marinha americana como a única com capacidades globais. O segundo revelou-se pelo crescimento do volume de trocas comerciais feitas por via marítima, por uma maior procura de fontes de abastecimento energético, sobretudo ligada ao aparecimento de potências emergentes, e pela nova realidade dos estados falhados, incapazes de acompanhar o ritmo de crescimento ou em oposição ao modelo subjacente à globalização.

Estas circunstâncias deviam ter gerado uma reformulação da importância a atribuir a cada uma das três modalidades de emprego do Poder Naval – combatente, de tempo de paz e diplomática – para a procura de um equilíbrio mais ajustado ao novo ambiente de segurança.

Mas não foi este o caminho que os europeus escolheram. Limitaram-se a retirar as marinhas do esforço que até então se fazia para manter garantido, em termos de controlo do Atlântico, o reabastecimento e reforço da Europa em caso de ameaça soviética. Como se isto não chegasse, a retração dos dispositivos navais daí decorrente não mais parou até aos dias de hoje. Aliás, agravou-se seriamente com as recentes restrições orçamentais.¹ Subestimou-se o papel das marinhas como o

¹ Não obstante a redução no número de meios e as restrições orçamentais, as solicitações de emprego não param de crescer. No caso da Marinha americana, por exemplo, a atividade cresceu de 20068 dias de operações em 2007 para 32915 em 2012, com o mesmo número de navios. É óbvio que esta

principal garante da segurança das comunicações marítimas, da segurança em geral no mar e de grande facilitador da globalização. Não se teve em conta que o crescimento do volume de trocas comerciais por mar e as demais circunstâncias atrás enunciadas exigiriam um maior controlo, embora diferente do que se fazia no passado.

Ao não garantir esse requisito, as nossas sociedades passaram a ficar mais expostas a riscos que a própria globalização favorece e que, mesmo não sendo essencialmente militares, estão a gerar inquietações e a levar-nos a repensar os termos em que deve ser usado o Poder Naval. É uma questão que se põe, quer na capacidade de lidar com os desafios no mar, quer no campo da intervenção militar para pôr termo a situações de caos e instabilidade em terra que possam interferir com os nossos interesses. Refiro-me ao regresso ao fenómeno da pirataria, que se julgava extinto e a que o Atlântico não ficou imune, para já na área do Golfo da Guiné, e, em geral, ao aproveitamento, que hoje é feito, do facto de o domínio marítimo ser o menos regulado e controlado, ou seja, o mais acessível a organizações de crime transnacional organizado e terrorismo, que atuam a partir dos "santuários" facilitados por estados falhados.

O quadro atlântico resultante desta evolução

Esta evolução alterou, de diversas formas, a então já grande heterogeneidade político-militar das várias regiões atlânticas. A Norte, margem ocidental, os EUA conservam a sua posição de incontestada liderança naval, mas a redução drástica de meios - 600 navios na década de oitenta, pouco mais de 280 presentemente -, a prioridade atribuída à região Ásia/Pacífico e os cortes orçamentais estão a obrigar a um processo mais seletivo de decisão do seu emprego e a uma redução da prontidão, com maior permanência dos navios nas suas bases.

Alguns fatores atenuarão o impacto desta nova realidade na presença naval americana no Atlântico. Basta ter presente a opção de configurar a componente europeia do escudo de defesa antimíssil dos EUA a partir de meios navais com base em Rota e o facto de oito dos nove comandos combatentes dependerem, para a realização das suas missões, dos meios atribuídos ao Atlântico.² No entanto, estas duas circunstâncias não vão evitar uma redução quase drástica da atividade,³ aliás já patente no conflito líbio, o primeiro caso do historial de intervenções militares dos EUA sem apoio de um porta-aviões. Os europeus terão que saber compensar este afastamento, se não quiserem permitir o vazio que lhe está implícito.

Na margem oriental, temos, para além da Rússia, o conjunto das marinhas ocidentais. Enquanto a primeira segue um percurso de tentativa de saída do caos e irrelevância em que caiu no final da década de oitenta, entre as outras continuam a faltar sinais de inversão da redução porque passaram. Resta saber por quanto tempo mais será possível manter esta situação, quando o contexto internacional e a dinâmica do Atlântico estão num processo de mudanças que requererá uma maior disponibilidade de meios navais.

situação só é sustentável em termos pontuais; a prazo, para manter o mesmo padrão de atividade, segundo a fonte que estou a usar, seria preciso bem mais do que os 290 navios existentes. A situação da Marinha portuguesa é especialmente problemática no campo do impacto das restrições orçamentais que obrigaram a reduzir a média anual de cerca de 45000 horas de navegação por ano (5000 dias de missão), entre 2004 e 2009, para 33000 horas em 2012 (4000 dias de missão).

² A estrutura de comandos unificados prevê nove comandos combatentes. Só um não depende dos meios atribuídos ao Atlântico para a realização das suas missões (*Pacific*). Quatro dependem simultaneamente dos meios do Pacífico e do Atlântico (*Northern, Strategic, Special Operations e Transportation*). Quatro dependem dos meios do Atlântico na totalidade (*African, Central, European e Southern*).

³ «A 35% decrease in Middle East operational flights, a 100" cut in South American deployments, a 100% cut in non-BMD Mediterranean deployments» in "Sequestration: America's Great Harbour", by Matt Hipple, Center for International Maritime Security".

No Atlântico Sul, temos uma situação díspar. Dos 24 Países ribeirinhos (três sul-americanos e 21 africanos) apenas três (África do Sul, Argentina e Brasil) têm meios navais e organização credíveis para o controlo das águas de jurisdição que o Direito Internacional lhes atribui. Na margem oriental, há uma preocupante falta de sensibilidade para as questões de segurança no mar e praticamente nenhuma tradição naval. O aspeto mais crítico desta situação localiza-se no Golfo da Guiné, onde à circunstância de se tratar de uma importante região fonte de produtos energéticos, se junta um problema de pirataria que se mantém sem controlo. A exceção é a África do Sul, que tem feito consistentes esforços para alterar esta situação e que pelos meios de que dispõe se posiciona com uma marinha de dimensão e postura equivalente à de alguns países europeus (por exemplo, o caso da Noruega, Dinamarca ou Suécia).

Na margem ocidental, a situação é diferente graças aos contributos da Argentina e em especial o Brasil, já envolvido num relativamente importante programa de reequipamento naval, desenvolvido sob o argumento da necessidade de proteger os recursos energéticos recentemente descobertos mas que terá também em conta a ambição de conseguir autonomia estratégica no âmbito regional e a procura de prestígio internacional.

Para completar esta breve caracterização do Atlântico há mais três aspetos que devo referir. São os seguintes: 1. O crescente interesse pela delimitação de plataformas continentais que poderá reavivar diferendos latentes sobre delimitações de espaços marítimos, havendo muitos e alguns significativos.⁴ 2. Onze dos dezasseis “*non-self governing territories*”⁵, o que resta dos territórios coloniais que existiam à data em que as Nações Unidas foram criadas, estão localizados no Atlântico. Representam um assunto que precisa de ser mantido sob observação como fonte de potenciais conflitos, uns mais do que outros, conforme a sua importância económica. O caso das ilhas Falkland, que deu origem a um sério conflito em 1982, continua em aberto; 3. As diferentes posturas do Norte e do Sul em relação às armas nucleares. Enquanto o Norte inclui para além da Marinha americana, mais três Marinhas com uma componente nuclear de dissuasão (Rússia, Reino Unido e França), o Sul está condicionado por dois tratados que o declaram “zona livre de armas nucleares”⁶.

Os desafios do futuro

Antes de passar à fase final, proponho uma breve apreciação de duas circunstâncias que vão alterar as dinâmicas do Atlântico: o degelo do Ártico e as novas potências emergentes. É o que passo a tratar seguidamente.

Degelo do Ártico

⁴ Há vários diferendos de grau de importância variável: 1. Entre Espanha e Marrocos sobre as Canárias; Marrocos argumenta que a natureza das Canárias não permite invocar uma plataforma continental; 2. Entre Cabo Verde, a Mauritânia e Senegal; 3. Há a questão do estatuto do Saara Ocidental, sob a administração de Marrocos desde 1976 mas que as Nações Unidas consideram território não autónomo; enquanto este assunto não ficar clarificado a delimitação das respetivas águas de jurisdição fica pendente.

⁵ São nove sob a administração do Reino Unido (Anguilla; Bermudas; Ilhas Virgem Britânicas; Ilhas Caimão, Monserrate, Santa Helena, Turks and Caicos, Gibraltar e Ilhas Falkland), um sob a administração dos EUA (Ilhas Virgem Americanas) e o Saara Ocidental. Os restantes cinco territórios localizam-se no Pacífico e Ásia. Trata-se de territórios cujo governo mantém algum grau de dependência da antiga potência colonial. Equivalem hoje, em termos populacionais, a dois milhões de pessoas, o que resta dos 750 milhões (então um terço da população mundial) que viviam em territórios sob administração colonial, quando as Nações Unidas foram criadas.

⁶ Trata-se do Tratado de Tlatelolco de 1967 que abrange a América Latina e as Caraíbas e o Tratado de Pelindaba de 1966 que respeita a África (ainda não se encontra ratificado por alguns países nomeadamente, Angola e Egito para citar os casos de destaque). Recorde-se que o Atlântico Sul inclui três ex-candidatos a potência nuclear: a África do Sul que chegou a ser, a Argentina e o Brasil que abdicaram dessa pretensão antes de darem um passo final para a sua concretização.

Segundo os especialistas, ao atual ritmo de aquecimento global, o degelo do Ártico, dentro de poucos anos, permitirá a exploração dos seus recursos energéticos - 15% e 30% das reservas conhecidas de petróleo e gás - e a abertura de novas rotas de navegação, pelo menos durante os meses menos frios do ano. Refiro-me à Passagem do Noroeste (ao longo das costas canadiana e americana) que poderá permitir a passagem de navios de dimensão superior à permitida no canal do Panamá e a Rota do Nordeste (ao longo da costa russa) que trará enormes vantagens em relação à utilização do Suez. O encurtamento de distâncias pode chegar a 50%. Estas novas circunstâncias terão um importante impacto nos fluxos da navegação mercante no Atlântico Norte - que se intensificarão - e na segurança da navegação e da área em geral.

O Ártico foi sempre uma região de grande importância estratégica. Embora raramente referido como área de disputa, na verdade nunca esteve à margem da Guerra Fria. Primeiro, como um teatro aéreo e depois como um teatro submarino que a União Soviética chegou a usar como um bastião para a operação dos 46 submarinos nucleares que então tinha na *Northern Fleet*. Proximamente, representará o caminho mais curto para a China chegar ao Atlântico, onde, a Sul, Pequim acumula interesses energéticos importantes.⁷ Não estou no campo da adivinhação. É pura contestação de uma nova postura em que se destacam, para já, os grandes investimentos financeiros da China na Islândia e na Groenlândia e o pedido de estatuto de País observador no Conselho do Ártico.

Hoje o Ártico encontra-se envolto num clima positivo com os países árticos (EUA, Canadá, Rússia, Dinamarca e Noruega) a esforçarem-se por mostrar mais interesse em colaborar do que em competir. No entanto, esta perceção não se harmoniza com o esforço que todos, à exceção dos EUA, estão a fazer em reequipamento militar específico para as condições ambientais da região e na realização regular de exercícios, o que deixa uma mensagem menos tranquilizadora da que politicamente se tem procurado passar. Recordo que de entre os cinco países árticos, quatro são membros da NATO e três da União Europeia.

As novas potências emergentes e os recursos energéticos

No contexto em que estou a falar, o estatuto de potência emergente não é exclusivo do Brasil. Aplica-se também a Angola e à África do Sul, a que juntaria a Nigéria, embora esta apenas na qualidade de exportador de recursos energéticos, que o Brasil e Angola também detêm. Estes quatro Países vão alterar o panorama de atividade económica através do Atlântico, até agora dominado pelas relações entre os EUA e a Europa, mas que passará a ter uma maior participação do Sul, com reflexos diretos nos fluxos marítimos entre o Norte e Sul e entre a América do Sul e África.

Este crescimento do Atlântico Sul, como espaço económico e político, retirá-lo-á progressivamente da posição excêntrica em relação aos grandes fluxos de navegação a que ficou condenado pela abertura dos canais do Suez e Panamá. A prazo, deixará de ser o menos militarizado oceano do mundo, como aliás indicia o programa de reequipamento naval do Brasil, a que se seguirão, inevitavelmente, os de outros países.

Naturalmente, estas novas circunstâncias vão alterar o quadro de emprego do Poder Naval no Atlântico e, a seu tempo, levarão, naturalmente, a ter em conta que, num mundo globalizado como é o nosso, com os oceanos a constituírem-se como que o sistema circulatório do comércio marítimo mundial, a segurança do

⁷ "Will China Navy soon be operating in the Atlantic", Felix Seidler, "Center for International Maritime Studies".

Atlântico não pode ser vista como se o Sul constituísse um compartimento estanque do Norte ou vice-versa.

Julgo, no entanto, que esta perspetiva não conhecerá progresso nos tempos mais próximos. Há várias razões que o impedem e que me parece prematuro estar a tentar contrariar neste momento. Não é só a conhecida falta de convergência de interesses políticos; é também a questão da heterogeneidade resultante da grande diversidade de atores a seguirem agendas muito próprias, que não só não se "encaixam" nas do Norte, como até entre si, no Sul. Este ainda está longe de se constituir, como aconteceu a norte, numa comunidade de "*like-minded nations with aligned ends*".

A comunidade de segurança atlântica que se deseja que apareça no Sul, para se integrar, ou pelo menos articular, com a do Norte, acabará provavelmente por surgir, não por vontades externas, mas sim a partir de necessidades objetivas que a seu tempo serão sentidas. Isso, porém, passará por um esforço a fazer para uniformização das conceções do papel do Poder Naval e dos recursos que é preciso dedicar-lhe para que seja possível garantir um nível suficiente e uniforme de segurança. É para esse objetivo que interessaria canalizar o esforço do momento com um cuidado especial: o que não for possível fazer a nível bilateral poderá ser mais eficaz tentar fazer através da União Europeia do que através da NATO.

Como deverá evoluir o emprego do Poder Naval no futuro

A questão de fundo que se volta a pôr hoje é encontrar um novo equilíbrio entre a visão do mar como espaço militar de defesa e de projeção de poder com a visão do mar como espaço de desenvolvimento económico que é preciso proteger de ameaças que tentem explorar as suas vulnerabilidades.

Existem, para essa finalidade, duas vias que é preciso considerar em paralelo. Por um lado, promover novas formas de cooperação internacional. Por outro lado, desenvolver um esforço para que ao nível individual de cada Estado não se permitam vulnerabilidades que comprometam o exercício de funções inalienáveis de soberania no mar, o que, quando acontece, acaba sempre por repercutir-se sobre vizinhos e na área em geral.

Como poderá, na vertente da cooperação internacional, conseguir-se algum progresso, num futuro próximo? No âmbito da União Europeia podem faltar políticas mas não faltam possibilidades. Um primeiro passo a explorar passaria por tentar dar um sentido mais eficaz ao potencial de capacidades que existe em termos coletivos mas que ao nível individual de cada estado membro tem limitada utilidade. No conjunto, são sete porta-aeronaues, 34 navios anfíbios, 133 fragatas, 63 submarinos, mais de 300 corvetas, patrulhas e navios de guerra de minas e à volta de 1400 outras unidades pequenas.⁸

Pode parecer, à primeira vista, um caminho pouco realista mas não é. Basta lembrarmo-nos da relevância ativa que já teve a dimensão naval da Europa, na transição da década de oitenta para a de noventa (então através da UEO), em diversas operações importantes: no Estreito de Ormuz (1987/1988) operação "*Clean Sweep*"; no Adriático (1992/1993 e 1993/1996) operações "*Sharp Vigilance*", e "*Sharp Guard*". Nessa altura a Europa "queria"; mesmo havendo alguns setores a pôr reticências por receio de perda da prioridade NATO.

A operação "Atalanta", no combate à pirataria nas costas da Somália, é com certeza para ser lida como vontade política de fazer regressar a Europa a uma maior relevância naval, mas para que o caminho possa ser consistente será preciso

⁸ Dados retirados de um recente livro de Deprédurand, Philippe, (2011) "*L'Union Européenne et la mer, ou les limbes d'une puissance maritime*", *Diplomatie et Stratégie*, Edition L'Harmattan.

reconsiderar a forma como têm sido encaradas as modalidades de colaboração. Presentemente, estão em vigor nove,⁹ mas são quase todas bilaterais, à exceção da EUROMARFOR que abrange quatro Países.

Falta encontrar uma modalidade nova que permita organizar o potencial coletivo para o máximo efeito e dessa forma proporcionar à União Europeia a possibilidade de adicionar à dimensão de potência marítima,¹⁰ que já detém, a dimensão de potência naval que lhe falta ainda. É o que me parece ser indispensável fazer para garantir o mesmo nível de valorização da segurança atlântica, agora que os EUA precisam de atender a outras prioridades. Seria, paralelamente, um contributo importante para promover a ideia europeia.

⁹ São as seguintes: SIAF (força anfíbia IT/ES); EAPC (plataforma europeia de comando embarcado); FNFA (força naval franco-alemã); EAI (iniciativa anfíbia europeia); UK/NL ATG (força anfíbia); BALTRON (esquadra naval do Báltico, Estónia, Letónia e Lituânia); NL/BE CF (Força multinacional); EUROMARFOR (PO/ES/IT/FR). A este conjunto, poderia acrescentar-se o Tratado Franco Britânico que prevê modalidades de cooperação muito ambiciosas.

¹⁰ Os europeus conseguem deter o 1º e 3º lugar do transporte marítimo mundial através de empresas francesas e dinamarquesas (Maersk e CGA-EGM); possuem os dois maiores portos do mundo não asiáticos (Roterdão e Hamburgo); um país europeu (Grécia) que controla a maior frota mercante do mundo; empresas de construção naval (DCNS (FR), Blom and Voss, HDW e Thyssen-Krupp (AL)) que são competitivas na gama militar e nalguns nichos desse mercado, mesmo em relação à Ásia, etc.