

2013/02/26

As Marinhas de Guerra e a globalização

Alexandre Reis Rodrigues

Sempre se soube que a globalização não era apenas um fenómeno de natureza económica. Mas só mais recentemente se avançou na compreensão das suas múltiplas dimensões e da forma como tem estado a influenciar a perspetiva tradicional de encarar as questões de segurança e defesa, a construção de uma nova ordem mundial e as relações internacionais em geral.



Naturalmente, não vou abordar todas estas facetas do impacto da globalização. Fico pelo objetivo mais limitado de analisar apenas as suas interdependências com o ambiente marítimo e as forças navais que nele operam, centrando-me nas seguintes duas tarefas das marinhas: na manutenção da livre utilização do mar e como instrumento político da ação externa dos Estados.

Ambas têm crescido de importância por razões diretamente relacionadas com a globalização. Em primeiro lugar, porque é da atuação das marinhas no controlo dos oceanos que depende, em última instância, a garantia de que o papel do mar, como o grande facilitador da globalização, é desempenhado sem perturbações. É através do mar que se processa 90% do comércio internacional e 80% do transporte de hidrocarbonetos e os respetivos volumes tem continuado a crescer.

Em segundo lugar, porque a extensão de direitos conferidos aos Estados, pela Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar, tem vindo a gerar uma maior nacionalização da gestão do domínio marítimo, quer através das zonas económicas exclusivas, que representam presentemente um terço do alto mar, quer, futuramente, pelas plataformas continentais que o aumentarão exponencialmente. Para proteger e usar os direitos adquiridos, os países costeiros terão que responder com uma maior presença naval.

O papel das marinhas, como instrumento de política externa, vem na sequência da proliferação de situações de instabilidade e focos de crise, um pouco por todo o mundo, que a globalização tem fomentado ou não tem conseguido evitar. São situações que, regra geral, requerem respostas diplomático-militares flexíveis, para que as marinhas, pelas suas próprias características, estão particularmente aptas como primeiro elemento de intervenção.

Lembro dois aspetos. A possibilidade de tirar partido da liberdade de uso do alto mar e a flexibilidade de emprego. O primeiro permite deslocar os navios para as imediações da zona de crise independentemente de autorizações de terceiros, logo aos primeiros sinais, ou seja, ganhando tempo sem comprometer de forma irreversível a decisão de concretizar ou não a sua atuação. O segundo aspeto possibilita aceitar um leque alargado de finalidades que pode variar entre o simples sublinhar de um objetivo de política externa, através de uma simples ação de

presença, até à criação de um facto consumado pelo uso concreto de força. Ou, em situações intermédias, entre o expressar de uma preocupação, que se espera ver atendida, e o apoiar um esforço de persuasão, mostrando, em paralelo, prontidão para intervir, na falta de resposta.

Uma breve referência sobre a evolução conceptual do emprego das marinhas de guerra

O que tem vindo a mudar, recentemente, nas formas de emprego do poder naval não é exclusivamente fruto da globalização, nem principiou por influência desta. Começou com o fim da Guerra Fria, na sequência do quase desaparecimento da Marinha soviética e a daí decorrente singularização da Marinha americana como a única de dimensão global incontestável. Mas não mais parou de se ir adaptando à evolução do ambiente de segurança e a uma nova "geografia dos conflitos", propulsionada, nas duas últimas décadas, aí sim, pela globalização e pela crescente procura de recursos energéticos.

Esta nova situação eliminou o risco de um potencial confronto naval entre os dois blocos, assunto que dominou o pensamento dos estrategas durante a Guerra Fria, mas, por outro lado, fez crescer as áreas de instabilidade regional e os espaços onde há que garantir a proteção das fontes e das vias de transporte de recursos vitais.

Nos EUA, que têm liderado esse processo de adaptação, o primeiro desfecho dessa evolução foi a aprovação, em Setembro de 1992, de uma nova estratégia naval. "*From the Sea*", o título do novo documento, procurava sintetizar a essência do novo conceito: a necessidade de passar a explorar a capacidade das marinhas em influenciar diretamente o curso dos acontecimentos em terra, a partir do mar. Embora não descartando as tradicionais missões, a nova estratégia substituiu a postura desenhada primariamente para o confronto com a Marinha soviética, por um dispositivo centrado na capacidade de projeção rápida de forças e otimizado para dar resposta a desafios regionais.

Tratou-se, afinal, de uma mudança quase radical do modo de operar no mar. Passou-se das operações essencialmente navais no alto mar para as operações conjuntas conduzidas nas proximidades de terra. Privilegiou-se a capacidade expedicionária das marinhas, isto é, a sua aptidão intrínseca para operar longe das bases, sem dependência de apoio locais, quer para facilitar o acesso a terra, quer para garantir a sustentação das operações terrestres. Prescindiu-se dos grandes dispositivos anti-submarinos nas aproximações a pontos focais e do controlo dos espaços marítimos, o que constituía a essência do esforço da Aliança para assegurar o reabastecimento e reforço da Europa.

Em alternativa, passou a assumir-se a necessidade de passar a operar no litoral, um teatro de operações muito restrito que não permite explorar a capacidade de movimentação dos meios navais e que, ao contrário do que sucede no alto mar, põe os navios sob novos e complexos desafios técnicos e táticos. Uma situação equivalente à que os Exércitos enfrentam nos teatros urbanos.

Dois anos mais tarde, a estratégia "*From the Sea*" foi ajustada para repor a ênfase na presença avançada de forças e projeção rápida de poder, em resposta a ameaças de agressão por potências regionais e para proteção de interesses nacionais. Tratou-se, afinal, de realçar uma dimensão do emprego do Poder Naval que não tinha sido valorizada no documento de 1992. O título do novo documento reflete precisamente essa ideia: "*Forward From the Sea*".

Em 2002, dá-se uma nova reorientação. Surge com o documento designado "*Sea Power 21*", redigido sob a preocupação de incluir as ameaças transnacionais na visão até então prevalecente, muito centrada nos desafios regionais. Atribuía-se

nova ênfase à integração das forças navais em operações conjuntas, na necessidade de desenvolver o potencial de ataque sobre terra, melhorando a precisão para evitar danos colaterais e estender o alcance para não expor os navios a capacidades anti-acesso de eventuais oponentes. Passou-se, também, a dar prioridade à melhoria do domínio da informação e ao aproveitamento das novas tecnologias, designadamente para dar continuidade ao conceito de *Network-Centric Warfare*, que tinha sido criado no final da década de 90.

Foi através do “Sea Power 21” que nasceram os conceitos de *Sea Basing* (que trata da capacidade de as marinhas apoiarem a condução de operações em terra), *Sea Strike* (que se centra na capacidade de projeção de poder sobre terra) e *Sea Shield* (que garante uma componente de defesa territorial baseada no mar), conceitos que continuam hoje a constituir o quadro de pensamento para organização de uma Marinha.

Não obstante esta tónica nas ameaças transnacionais, cedo se constatou que era preciso ir mais longe para ficar melhor refletido o impacto decorrente dos ataques terroristas do 11 de setembro. É por esta altura que se inicia um esforço de investigação para se tentar compreender de que forma seria preciso integrar as questões levantadas pela globalização nos processos de decisão sobre orientações de segurança nacional.¹ É a partir do debate suscitado por esse esforço de investigação que surge em 2005, a *National Strategy for Maritime Security* visando a segurança em geral do domínio marítimo e a preservação da sua livre utilização para fins legítimos.

A Marinha americana responde a esta orientação com a ideia de criação da “Marinha dos 1000 navios”, mais tarde rebatizada sob a designação *Global Maritime Partnerships*. Tratava-se, no entender do então Chefe das Operações Navais, Almirante Mike Mullen, de sublinhar a indispensabilidade de cooperação internacional, criando uma espécie de rede marítima global para promover a segurança no mar, assegurar a liberdade de navegação, o fluxo do comércio e a proteção dos recursos dos oceanos.

O último passo deste processo quase contínuo de adaptação foi a aprovação da “*Cooperative Strategy for the 21 st Century*” em Outubro de 2008, o novo conceito estratégico da Marinha e do Corpo de Fuzileiros a que, pela primeira vez, se associou a *Coast Guard*. O sinal dado foi muito claro: prioridade para a integração do Poder Naval com os outros elementos do Poder Nacional e com os de países aliados e amigos tendo em vista a proteção do sistema global de que depende a prosperidade e a segurança.

O que estas duas últimas iniciativas - a “*National Maritime Strategy*” e a “*Cooperative Strategy for the 21 st Century*” - revelam é uma tentativa de equacionar, ao nível estratégico, o equilíbrio entre a visão do mar como espaço militar de defesa e de projeção de poder e a visão do mar como espaço de desenvolvimento económico, que é preciso proteger de ameaças que procurem atingir as suas vulnerabilidades.

É uma discussão cíclica; na realidade, a conceção do emprego das marinhas sempre oscilou entre a vertente de atuação essencialmente combatente, a sua principal razão de ser e que foi a prevalecente durante a Guerra Fria, e a vertente

¹ Há dois conjuntos de estudos que então se tornaram decisivos neste campo; um organizado pelo *Institute for National Strategic Studies* e pela *National Defense University* sob o patrocínio do Departamento da Marinha americana (“*The Global Century – Globalization and National Security*”) e, na sequência deste, um trabalho coordenado por Sam J. Tangredi, mais focado no ambiente marítimo e no papel das forças navais (“*Globalization and Sea Power*”).

de natureza policial para imposição da lei e proteção de recursos próprios, que ressurgiu com maior preponderância na primeira década deste Século global.

No entanto, há um elemento novo do debate em curso. O facto de que algumas das mudanças de estratégia assumidas na imediata sequência do fim da Guerra Fria não se mostrarem adequadas ao novo ambiente de segurança marítima e estarem a gerar sinais de inquietação sobre a atual capacidade de lidar com os novos desafios.

As dificuldades do atual contexto de segurança marítima

A mais relevante é a resultante da retração geral dos dispositivos navais, que se julgou possível a partir do desaparecimento da Marinha soviética e que desde então não mais parou. Com cortes mais ou menos drásticos, todas as marinhas ocidentais acabaram por reduzir dimensão, nomeadamente a americana; dos quase 600 navios que chegou a ter no tempo de Reagan, hoje tenta voltar a cerca de trezentos mas tem esse objetivo sob sério risco, se o ritmo de novas construções se mantiver em sete navios por ano.

A tentativa feita de compensar a redução da dimensão por troca com qualidade, não compensou suficientemente o erro de avaliação das necessidades, porque a sofisticação tecnológica, em que assentou a redução dos números, não se revelou de utilidade decisiva no confronto com ameaças assimétricas, que são precisamente as que, de momento, põem os principais desafios de segurança e que constituem a segunda grande dificuldade do atual contexto de segurança.

Não se previu que a redução do esforço que então se fazia no controlo do mar abriria a porta a um leque variado de ameaças assimétricas, opacas e difusas, provenientes de grupos que operam à margem da comunidade internacional e cujos alvos principais são as bases financeiras, económicas, políticas e sociais em que assenta o funcionamento das nossas sociedades.

Esta nova realidade criou num contexto de segurança que tornou a utilização livre e segura do mar bem menos garantida do que estava no passado e que passou a exigir novas conceções de emprego dos meios navais, de organização do esforço a empreender e mesmo de algumas alterações na configuração dos meios. Para já, a evidência mais óbvia da atual situação é o recrudescimento da pirataria, que, ao contrário do que possa transparecer para a opinião pública, é um fenómeno global que não está restrito às costas da Somália.

A esta situação junta-se a possibilidade da associação da pirataria com o terrorismo, havendo indícios de que, em algumas zonas, o esteja a financiar. A maior preocupação é a do possível aproveitamento do facto de o transporte marítimo ser o menos regulado de todos e, por isso, facilmente se poder tornar o alvo direto ou instrumento mais fácil para uma organização terrorista montar um golpe espetacular, com muitas vítimas e grave perturbação do comércio internacional.

A terceira dificuldade relaciona-se com o impacto do aparecimento de estados falhados a mostrarem-se incapazes de assumir a manutenção da lei e da ordem na área marítima sob sua responsabilidade, à luz do Direito Internacional. Noutros casos, decorre de um défice grande de sensibilidade para as questões de segurança do mar e quase nenhuma tradição naval. É a situação que se verifica em quase toda a costa atlântica de África, à exceção da África do Sul.

Quarta dificuldade, não se previu que o incremento da procura de novas fontes de recursos energéticos, num quadro de desencontro entre uma procura crescente e uma oferta em declínio, poderia dar origem a conflitos de natureza territorial ligados a áreas onde se estima haver jazidas grandes. Alguns diferendos latentes

sobre a delimitação de zonas económicas exclusivas poderão ser reavivados pelos processos das plataformas continentais, com destaque para os problemas já existentes no Mar do Sul da China e para vários outros existentes no Atlântico, alguns não distantes da nossa área de interesse direto.

Quinta e última dificuldade, não se antecipou o aparecimento das novas potências emergentes, em particular as que resultam da deslocação do centro de gravidade da economia mundial do Atlântico para o Índico e Pacífico, e a aposta aberta que estão a fazer na construção de uma dimensão regional naval que, entretanto, as potências ocidentais têm vindo progressivamente a perder.

Como responder aos novos desafios

Como deverão os europeus tentar orientar a configuração da sua dimensão naval tendo em conta o quadro de segurança atrás descrito e a necessidade de dar uma melhor resposta aos novos desafios?

Geoffrey Till aponta as incertezas sobre o futuro da globalização como a maior dificuldade com que se debatem os planeadores navais no desenho das marinhas do futuro. Compreende-se porquê. Já vimos que existe uma relação direta entre a globalização das economias e o uso do mar para trocas comerciais e que esta situação exige uma preparação específica das Marinhas para lidar com ameaças assimétricas.

Perante estas circunstâncias, Till prevê dois modelos de marinhas. O modelo I, que designa por "*Modern Navies*", está pensado sobretudo a partir da conceção "westphaliana" do sistema de Estados numa eterna competição pelo poder e influência entre rivais, no âmbito de um conflito simétrico e na procura da batalha decisiva. Esta é a posição das grandes potências e dos países com interesses grandes no mar, que não arriscarão abdicar de manter em aberto todas as opções e receiam uma agudização da resistência à globalização, malgrado a menor ênfase na eventualidade de confrontos diretos clássicos no mar.

No modelo alternativo, designado "*Postmodern Navies*", o foco do controlo do mar estará nas operações de segurança marítima obrigando as marinhas a ter capacidade de resposta na área do policiamento para imposição da lei e na participação em conflitos de baixa intensidade. Estará, portanto, mais direcionado para as ameaças assimétricas, para participação nas chamadas operações "*short of war*" e mais focado no litoral do que para os grandes espaços oceânicos. É a posição dos que acreditam que a globalização manterá o ritmo intenso que tem hoje.

Till não vê estes modelos como hipóteses alternativas, que se excluam mutuamente. Pelo contrário, vê na sua sobreposição uma valorização do potencial da dualidade de propósito de alguns tipos de plataformas que, mesmo concebidas para o conflito aberto, são essenciais no campo das operações não combatentes, incluindo as humanitárias. É o caso, por exemplo, dos navios anfíbios com os respetivos meios de desembarque e larga capacidade de transporte e os helicópteros orgânicos das unidades navais, quer úteis para projeção de poder sobre terra, quer para prestação de assistência em caso de calamidades.

Perguntar-se-á como se poderá fazer a compatibilização dos dois modelos. A hipótese mais lógica é procurar a harmonização ao nível da estrutura de forças, numa espécie de combinação "*High/Low*", incluindo um determinado número de plataformas para atuar no lado mais exigente do espectro do conflito e outras destinadas apenas a tarefas de natureza não combatente, portanto, menos exigentes em capacidades essencialmente militares.

Há países que já adotam esta combinação há algum tempo (Portugal, praticamente desde sempre); outros estão num processo de transição, por troca de alguma qualidade por quantidade. Uma das mais recentes junções ao grupo veio da *Royal Navy* com a decisão de se aproximar do modelo das “*Post-Modern Navies*”.

Conclusão

Estivemos a falar de uma tendência que, afinal, não é mais do que o resultado da revisão da prioridade sob que devem ser encaradas as ameaças convencionais à soberania e integridade territorial e as ameaças não convencionais ao acesso e à livre utilização do mar. Estará este assunto tão dependente da evolução do processo de globalização, como sugere Geoffrey Till? Depende do tipo de globalização de que estamos a falar.

Till referia-se, na minha interpretação, à globalização dependente de orientações políticas, aquela que está a levar a um sistema mundial crescentemente interligado e que cada vez mais ignora ou torna irrelevantes as fronteiras tradicionais. Nessa perspetiva, Till tem razão quando identifica as interrogações sobre essa evolução como o principal “quebra-cabeças” com que se debatem os planeadores responsáveis por sugerir um caminho para as políticas navais. O processo, de facto, pode oscilar, entre avanços e recuos e, em teoria pelo menos, pode mesmo, num extremo, tornar-se reversível, dadas as resistências ou oposição de alguns.

Sobre a outra globalização, de que Till não parece falar, a que tem uma natureza sobretudo técnica e que se encontra dependente de tecnologias cada vez mais sofisticadas e crescentemente disponíveis em todo o mundo, ninguém, com certeza tem dúvidas que vai continuar de uma forma irreversível e até acelerar-se. É esta vertente do processo de globalização - convém lembrar - que está a fornecer oportunidades e meios aos que, à margem da comunidade internacional, procuram causar insegurança no uso do mar (pirataria, terrorismo, etc.) ou tirar partido das suas vulnerabilidades para proveito próprio (crime organizado, tráfico de pessoas e bens, etc.).

Qualquer que seja o desfecho da chamada globalização política, a outra globalização - a técnica - vai obrigar-nos a investir mais na segurança do domínio marítimo, quer no âmbito individual de cada país, quer ao nível internacional, para incluir uma melhor organização do esforço coletivo na procura de um arranjo mais eficaz do controle do uso do mar.