GLOBALIZAÇÃO E SEGURANÇA MARÍTIMA

ANTONIO RUY DE ALMEIDA SILVA[1]
Contra-Almirante (RM1)

SUMÁRIO

Globalização e a Segurança Marítima
Poder Naval e a Segurança Marítima
O papel da Marinha Norte-Americana
A atuação e o futuro dos Poderes Navais
Conclusão

A globalização tem aumentado incrivelmente o fluxo de informações e de transações financeiras e comerciais e incrementado a interdependência entre as nações, com conseqüências diretas no fluxo de comércio mundial, que por sua vez tem produzido um desenvolvimento extraordinário do transporte marítimo.

Além de via indispensável de comunicação, o mar tem se tornado uma importante fonte de recursos biológicos, energéticos e minerais. Essa importância tende a crescer na medida em que novas pesquisas demonstram as potencialidades dos recursos do mar e as novas tecnologias possibilitam a exploração econômica dessas riquezas. A influência do mar se estende às áreas litorâneas, onde vive a maioria da população mundial, que também avança em direção ao oceano, onde já existem, em algumas regiões do mundo, complexos habitacionais construídos em ilhas artificiais.

[1] O autor é mestre em Relações Internacionais, colaborador permanente do Centro de Estudos Político-Estratégicos da Escola de Guerra Naval e ex-diretor da Escola de Guerra Naval.

Ao longo da História o mar tem sido, também, palco de conflitos relacionados com os interesses divergentes dos estados. Além disso, o próprio mar é fonte de tensões, pois as fronteiras marítimas ainda estão sendo estabelecidas, e esse processo, em muitas regiões, se caracteriza por demandas conflitantes dos países envolvidos. A própria globalização gera outras tensões nos espaços marítimos, e as chamadas "novas ameaças" têm ganhado mais destaque após o término da Guerra Fria e os ataques terroristas de 11 de setembro.

Este artigo sintetiza a relação entre Poder Marítimo e Globalização. Analisa sucintamente as ameaças à segurança marítima e discute o papel das Marinhas nessa segurança, inclusive o papel da Marinha norte-americana (USN) na busca de maior cooperação multilateral no cenário marítimo.

A GLOBALIZAÇÃO E O PODER MARÍTIMO

O mundo vive hoje um período de rápidas mudanças, em que a expansão das redes financeiras, de informação e o incremento do comércio têm se desenvolvido de forma muito mais aguda que no passado. Essa globalização é um processo que tem incrementado a integração econômica entre os países com reflexos no Poder Marítimo, considerado, neste artigo, como a capacidade de um Estado de explorar o conjunto das atividades relacionadas com o mar, seja no campo político, social, econômico, ambiental ou militar. O Poder Naval é o componente militar do Poder Marítimo.

Mahan considerava que os principais elementos que afetam o Poder Naval de uma nação são a posição geográfica, o tamanho do litoral e a quantidade de áreas apropriadas para bons portos, o número da população e a sua inclinação para o comércio, e uma política de governo que incremente a produção industrial e o comércio.[1] Mais recentemente, Erik Grove atualizou esses elementos dividindo-os naqueles de primeira ordem: capacidade econômica, tecnológica e a cultura sociopolítica; e nos de segunda ordem: posição geográfica, dependência do comércio marítimo e dos recursos do mar e a política governamental.[2] Sem entrar no mérito da importância de cada um desses elementos, pode-se afirmar que, na medida em que eles promovem a produção industrial, o comércio e o desenvolvimento tecnológico, eles são, também, fatores importantes no processo de globalização.

O processo de globalização tem contribuído para a expansão do Poder Marítimo mundial

Os mares têm tido um relevante papel nesse processo, já que cerca de 90 por cento do comércio mundial medido em peso e volume é realizado pela via marítima.[3] A quantidade de bens transportados pelo mar no período de 1970 a 1999 dobrou de 2,5 bilhões para 5 bilhões de toneladas. Em 2003, o comércio intercontinental marítimo utilizou mais de 46 mil navios que se espalharam pelos cerca de 4 mil portos distribuídos pelas regiões do mundo.[4] Estudos realizados no final dos anos 90 entre a Guarda-Costeira e a Marinha norte-americanas concluíram que o comércio marítimo deverá triplicar até 2020, com um crescimento vertiginoso no transporte de contêineres.[5] Sem essa via de comunicação, a globalização do comércio internacional não poderia ter florescido na velocidade em que se tem concretizado. O mar é, portanto, o grande caminho por onde circulam as riquezas físicas de um mundo cada vez mais comercialmente interligado.

Além disso, os espaços marítimos têm se tornado cada dia mais importantes pelo papel que desempenham no equilíbrio do meio ambiente, como fontes de riquezas, de lazer e turismo.

O processo de globalização tem contribuído para a expansão do Poder Marítimo mundial. Essa expansão, no entanto, tem sido mais favorável aos países que possuem maior capacidade de explorar as potencialidades das atividades ligadas ao mar. Embora a maioria das nações seja de alguma forma contemplada, as potências marítimas têm se beneficiado mais no transporte marítimo, na construção de grandes portos e na exploração das riquezas do oceano. O maior beneficiado por essa expansão é, sem dúvida, os EUA, que continuam sendo a maior economia do planeta.

A expansão das atividades econômicas e financeiras da globalização tem trazido também conseqüências para o sistema de segurança internacional pós-Guerra Fria. A demanda por maior segurança nos mares tende a aumentar à medida que crescem os interesses econômicos ligados aos espaços marítimos. Como a economia mundial não pode prescindir do fluxo do comércio marítimo, qualquer ameaça importante a esse fluxo é uma preocupação, principalmente para os países mais beneficiados pela globalização.

Historicamente, o mar sempre foi via de transporte e fonte de riquezas que em muito contribuiu para o processo da globalização e, ao mesmo tempo, palco de tensão e conflitos

A GLOBALIZAÇÃO E A SEGURANÇA MARÍTIMA

Historicamente, o mar sempre foi via de transporte e fonte de riquezas que em muito contribuiu para o processo da globalização e, ao mesmo tempo, palco de tensão e conflitos. Essa característica persiste nos dias atuais. As fronteiras marítimas ainda não estão completamente definidas, e os direitos dos Estados previstos na Convenção das Nações Unidas sobre os Direitos do Mar ainda não estão consolidados. Desta forma, existem contenciosos em várias regiões do mundo, como, por exemplo, a recente tensão entre o Chile e o Peru sobre a fronteira oceânica dos dois países. A controvérsia foi gerada por uma lei aprovada no Peru para definir seus limites marítimos, que incorporaria à jurisdição peruana 35 mil quilômetros quadrados de mar que o Chile considera serem seus. Da mesma forma, vários países, entre eles o Canadá, a Rússia e os EUA, estão envolvidos na disputa pela jurisdição sobre áreas marítimas no Ártico. No dia 2 de agosto de 2007, a Rússia reacendeu a controvérsia em relação à região, ao fincar sua bandeira na vertical do Pólo Norte, a uma profundidade de mais de 4 mil metros, reivindicando, simbolicamente, a posse de área do fundo do mar em uma região que se estima possuir cerca de 25 por cento das reservas mundiais de hidrocarbonetos. A exploração dessa riqueza tende a se tornar técnica e economicamente viável na medida em que o aquecimento global provoca o degelo do Ártico e o preço do petróleo aumenta.[6] Na Ásia, existem vários contenciosos, entre eles uma importante disputa entre a China e o Japão relacionada com as fronteiras marítimas dos dois países no Mar do Leste da China.

Existem outros problemas relacionados com a posse de ilhas, como é o caso das Malvinas, e outros, também, gerados por diferentes interpretações da Lei do Mar. Um exemplo dessa última fonte de tensão foram os combates ocorridos entre os EUA e a Líbia, em 1986, no Golfo de Sidra, o qual a Líbia considerava como parte do seu território e que os EUA consideravam como águas internacionais.[7] Existem, ainda, as possíveis contestações sobre os direitos dos países costeiros nas suas águas jurisdicionais relacionadas, entre outras, com os direitos de pesca, de proibição da realização de pesquisas científicas e da realização de exercícios militares por outros países. O Brasil, por exemplo, na Lei 8.617/93, que dispõe sobre suas águas jurisdicionais e sua plataforma continental, exige, no Artigo 9, a autorização do Governo brasileiro para a realização de exercícios e manobras militares na sua Zona Econômica Exclusiva, o que não é reconhecido pelos EUA.

Outros tipos de tensão poderão ser provocados pelas disputas referentes aos direitos fora das águas de jurisdição dos Estados costeiros, como é o caso das riquezas do alto-mar, que é considerado como "patrimônio comum da Humanidade" pela Lei do Mar, ou, também, por aquelas referentes aos direitos dos países sem litoral estabelecidos por essa Convenção. Todas essas fontes de disputa poderão se tornar mais exacerbadas à medida que a explotação das riquezas do mar sejam incrementadas pela viabilidade econômica e pelo desenvolvimento tecnológico. Um exemplo evidente é a produção de petróleo e gás no mar, os quais vêm sendo retirados a profundidades cada vez maiores, valorizando áreas marítimas que anteriormente não possuíam valor econômico. Estima-se, por exemplo, que até 2010 a demanda pelo petróleo explorado no mar seja equivalente à produção atual da Arábia Saudita.[8]

As disputas por recursos do mar se estendem à pesca de captura. Segundo relatório de 2006, da Organização das Nações Unidas para a Agricultura e a Alimentação (FAO), 52 por cento dos recursos pesqueiros encontram-se plenamente explorados, 17 por cento explorados além do nível ideal e 7 por cento encontram-se esgotados. A situação é grave nos altos-mares, especialmente em relação às espécies migratórias, nelas incluindo os tubarões oceânicos. Segundo o relatório, a situação aponta para um próximo alcance do máximo potencial de pesca de captura nos mares do mundo. Essa situação se torna mais crítica com o aumento da população mundial. A FAO clama por uma ordenação internacional mais eficaz das atividades de pesca e por maior controle e vigilância sobre as atividades da frota pesqueira mundial, que, em 2004, consistia aproximadamente em 4 milhões de unidades, empregando cerca de 15 milhões de pessoas. Um exemplo de disputa relacionada com a pesca ocorreu nos anos 90, entre Canadá e a União Européia, envolvendo estoques pesqueiros adjacentes às águas jurisdicionais canadenses. Sentindo-se prejudicado pela ação de pesqueiros espanhóis, o Canadá ameaçou usar a força contra esses barcos, tendo, inclusive, apresado um deles no alto-mar. A proteção dos estoques pesqueiros dentro das Zonas Econômicas Exclusivas contra a pesca predatória demandará, portanto, maior esforço de fiscalização dos Estados, especialmente das Marinhas e guardas-costeiras, e esse esforço poderá se estender ao alto-mar adjacente à ZEE, como forma de preservar espécies migratórias cuja sobrepesca possa causar prejuízos ao Estado, com o conseqüente aumento da possibilidade de conflitos entre os países envolvidos.

A poluição marinha é outro aspecto negativo da globalização a afetar a segurança dos mares. Além de ter incrementado a poluição

originada no continente despejada nas águas marinhas, a globalização tem aumentado o número de navios, incrementando os riscos de poluição por acidentes ou pela descarga de material poluente. A política de redução de custos tem, também, conduzido vários países a adotar a bandeira de conveniência, na qual o dono da embarcação a registra em outro país onde os custos são mais baixos e o controle e a fiscalização são precários.[9] Milhões de toneladas de cargas químicas e petróleo são transportados pelos mares, com um risco elevado de acidentes sempre que esse transporte não é realizado por navios confiáveis. O caso do Navio-Tanque *Prestige*, da frota de bandeira de conveniência, afundado nas costas da Espanha em 2002, é emblemático. Outro exemplo é o caso do navio com bandeira de conveniência de Malta que derramou óleo nas costa francesa em 2000. O registro em Malta não permitia identificar os verdadeiros donos do navio, o que só aconteceu quando eles voluntariamente assumiram a propriedade do mesmo.[10] As bandeiras de conveniência geram dificuldade em identificar os proprietários e cobrar responsabilidades, o que facilita a ocorrência de ilícitos que se estendem da pesca ilegal ao transporte ilegal de armas, mercadorias, pessoas e drogas, e o terrorismo.

Panamá, Libéria e Bahamas são os países que lideram o *rank* mundial de navios que cruzam os oceanos. Os seis mais importantes verdadeiros donos são Grécia, Japão, Noruega, Alemanha, China e Estados Unidos

Panamá, Libéria e Bahamas são os países que lideram o *rank* mundial de navios que cruzam os oceanos. No entanto, todos eles são países de fachada para as bandeiras de conveniência. Os seis mais importantes verdadeiros donos desse tipo de navio são Grécia, Japão, Noruega, Alemanha, China e Estados Unidos. Verifica-se, portanto, que países do primeiro mundo são beneficiados por esse complexo sistema de bandeiras, não só com a posse de navios, mas, também, com a própria estrutura que muitas vezes favorece determinadas companhias de países desenvolvidos, como é o caso da companhia americana The Liberian International Ship and Corporation Register, que foi designada pela Libéria como seu agente exclusivo no período de 2000 a 2010, para registro de navios de conveniência com bandeira liberiana.

A pirataria continua sendo outro motivo de preocupação para a segurança, afetando, inclusive, o custo do frete pelo incremento das taxas de seguro. Certas áreas marítimas que sofrem mais comumente ataques piratas são consideradas pelo Lloyd's como áreas de guerra, para fins de seguro. Em várias regiões do globo, especialmente na África e na Ásia, os piratas têm, inclusive, seqüestrado membros das tripulações, como ocorreu recentemente na Somália, onde mais de cem tripulantes de várias nacionalidades foram levados pelos bandidos. Em um desses seqüestros, que ocorreu no dia 2 de junho de 2007, os piratas tomaram o navio *Danica White* e só o liberaram após o pagamento de resgate pelos seus proprietários.[11] Os ataques na região continuam, apesar da permanente presença de força-tarefa internacional que patrulha o Oceano Índico na tentativa de interceptar terroristas.[12]

No Estreito de Málaca, no entanto, o número de ataques de piratas tem diminu-

ído, graças, principalmente, ao empenho dos países da área. Singapura, Malásia e Indonésia têm cooperado para reduzir a incidência de ataques. A realização de patrulha marítima e de operações navais de maior vulto, como a Operação Gurita, realizada pela Indonésia, tem resultado na prisão de quadrilhas de piratas, contribuindo para reduzir o perigo em uma das áreas de maior trânsito de navios mercantes do mundo. O esforço da Marinha da Indonésia tem, no entanto, um custo muito grande, principalmente com o aumento dos preços do petróleo, o que coloca em dúvida a capacidade daquele país em manter o esforço de patrulha na região. Alguns especialistas, no entanto, consideram que a pirataria é muitas vezes amplificada pela indústria de seguros e que o número de ataques de alguma gravidade é irrisório, se comparado com o imenso número de navios que transitam nos mares do mundo. [13]

O terrorismo é outra fonte de tensão para a segurança marítima. Apesar de historicamente serem poucos os casos de ações terroristas efetuadas no mar, a preocupação com a possibilidade dessa ameaça tem acarretado pesados investimentos na segurança marítima. Com a exceção de alguns casos esporádicos de uso do mar para ataques terroristas como, por exemplo, os do navio *Achilles Lauro*, do USS *Cole*, e do ataque ao petroleiro *MV Limburg*, no Iêmen, os terroristas têm usado o mar como meio de transporte de material e pessoal. Para tal fato existem, entre outros, dois motivos que devem ser considerados. Primeiro, as ações terroristas buscam o impacto psicológico, como aquele proporcionado pelas imagens do ataque ao World Trade Center. Um ataque no mar, distante dos olhos da mídia, não teria o impacto desejado. Segundo, porque para atuar no mar fora das áreas próximas aos portos ou muito próximas do litoral seria necessário um maior investimento em meio e pessoal, cujo custo-benefício poderia não ser tão atraente, se comparado com a possibilidade de ataques em terra ou no ar. Desta forma, embora a possibilidade de ataques terroristas no mar exista, ela é moderada, e, provavelmente, concentrada no tráfego marítimo na área de aproximação de portos ou estreitos e em áreas marítimas produtoras de petróleo.

Os portos, no entanto, seriam um alvo mais interessante. Primeiro, porque poderiam satisfazer à necessidade do impacto psicológico de um ataque terrorista, com a ampla divulgação em tempo real pela mídia. Segundo, pelo efeito econômico, já que os portos são artérias importantes da globalização que vêm evoluindo para se transformarem em complexas redes logísticas, como é o caso dos portos de Rotterdam e Singapura. Com a tendência à construção de imensos navios porta-contêineres, apenas alguns grandes portos poderão operar com navios desse tipo, deixando o sistema marítimo internacional mais concentrado. Essa concentração torna esse sistema menos flexível, fazendo com que um ataque a um dos megaportos provoque grandes perdas ao sistema como um todo.

O mar, portanto, continuará sendo um elemento fundamental para o nosso planeta. Especificamente no aspecto econômico, ele teve, tem e continuará tendo um papel fundamental para o processo da globalização, não só como espaço para o transporte de bens, mas, também, como fonte cada vez mais importante de recursos. Ao mesmo tempo, existem fontes de tensões e de conflito, que ameaçam os espaços marítimos, suscitando a preocupação com os meios para garantir a segurança dos mares, e, conseqüentemente, o papel que desempenha o Poder Naval na proteção destes.

O PODER NAVAL E A SEGURANÇA MARÍTIMA

Ao mesmo tempo em que a globalização gera um espaço de cooperação no campo marítimo, no sentido em que interessa a manutenção do fluxo de matérias-primas e produtos à maioria dos países que dela se beneficiam, ela gera, também, tensões provocadas pela necessidade da sua própria expansão e pelos efeitos dela decorrentes. A disputa pelos recursos do mar, as bandeiras de conveniência, a poluição e a degradação do meio ambiente são alguns exemplos acima estudados desse tipo de fenômeno.

Apesar da globalização, os Estados continuam sendo os atores principais no cenário internacional, em um ambiente que mescla vetores de interdependência, cooperação e conflito. Assim sendo, persistem as tensões clássicas relacionadas com a busca de poder, com a segurança de cada país ou com os interesses divergentes, inclusive aqueles originados pelas disputas no mar, como é o caso dos contenciosos envolvendo ilhas ou fronteiras marítimas.

Finalmente, existe um terceiro grupo de tensões que afetam a globalização, aqui denominadas de neotradicionais, provocadas por organizações terroristas ou por grupos criminosos. Nelas poder-se-iam incluir o transporte ilegal de armas, drogas, a pirataria e o terrorismo. Esses tipos de ameaça utilizam produtos da globalização, tais como: a internet, o *laptop*, o celular, o sistema transnacional das transações financeiras e o Global Position System (GPS). Elas são ameaças que estão presentes ao longo da História e que agora voltam a ter destaque no cenário marítimo, principalmente o terrorismo. Essas ameaças, pela sua natureza transnacional, têm grande potencial para gerar a cooperação entre os Estados.

Essa divisão entre as ameaças clássicas, aquelas geradas pela globalização e as neotradicionais, não é estanque. Os problemas relacionados com a presença irregular de barcos pesqueiros de outros países, por exemplo, existem há muito tempo. O Almirante Nelson já reclamava de quão monótonas eram as patrulhas no Mar do Norte contra a pesca ilegal. Neste artigo, no entanto, a pesca está incluída nas tensões geradas pelo processo da globalização, que têm um potencial de gerar conflito entre Estados. As ameaças neotradicionais, embora também sejam fenômenos antigos que ganharam relevância nos dias de hoje, se diferenciam pela potencialidade para gerar cooperação entre nações. Portanto, embora alguns autores prefiram juntar as ameaças neotradicionais àquelas provocadas ou intensificadas pelo processo de globalização no conceito de "novas ameaças", neste artigo elas são consideradas separadamente, com o propósito de facilitar as discussões para o seu combate.

Neste cenário, as Marinhas desempenham um importante papel na segurança marítima. Esse processo depende do livre fluxo de navios pelos oceanos, o que, historicamente, tem sido defendido com maior vigor pelas potências navais dominantes. No passado, os interesses ingleses levaram a Marinha Britânica a liderar esse movimento. Nos dias atuais, essa liderança passou para a Marinha dos EUA (USN).

O papel da Marinha norte-americana

A globalização, como já foi dito, favorece alguns países mais que outros, e os EUA lideram os esforços para incrementar esse fenômeno e manter o sistema marítimo mundial protegido contra ameaças. A Marinha norte-americana é, atualmente, o único poder naval globalizado, e com condições

de atuar em todos os mares do mundo. Apesar desse incontestável poderio, o número de seus navios vem sendo reduzido ao longo dos últimos anos. A Marinha dos 600 navios proposta nos anos 80 hoje está reduzida a 280 navios, existindo planos, que dependem da disponibilidade de recursos, para atingir 313 unidades nos próximos 30 anos. Essa diminuição, que poderia parecer perigosa, não traz no futuro próximo nenhum perigo para a incontestável superioridade norte-americana nos mares, quando se compara às demais Marinhas do mundo. A USN opera 12 dos 15 maiores navios-aeródromos hoje existentes no planeta; possui duas vezes mais submarinos de ataques nucleares que o somatório dessas unidades nas Marinhas que os possuem; e os 71 maiores navios de combate norte-americanos têm maior poder combatente de mísseis que os 366 maiores navios de guerra existentes nas 17 outras maiores Marinhas. Naturalmente, esse imenso poder tem um custo elevadíssimo. O orçamento da Marinha norte-americana está em torno de US$ 125 bilhões de dólares, o que representa, aproximadamente, a soma do orçamento de defesa da Rússia e da China.[14]

Considerando, portanto, as ameaças clássicas interestatais, a Marinha norte-americana não tem rival, nem dependeria de outras Marinhas para atingir seus objetivos estratégicos

Considerando, portanto, as ameaças clássicas interestatais, a Marinha norte-americana não tem rival, nem dependeria de outras Marinhas para atingir seus objetivos estratégicos. Em relação às tensões geradas pelo processo da globalização, a cooperação internacional dependeria dos interesses dos países em jogo. No entanto, em relação às ameaças neotradicionais, que podem afetar o sistema e o processo da globalização marítima, a Marinha americana necessitaria da cooperação internacional, considerando a extensão das áreas marítimas que poderiam ser ameaçadas, e levando-se em conta que, normalmente, em tempo de paz, apenas 30 a 50 % dos seus navios operacionalmente ativos são destacados para o exterior. Desta forma, o ex-comandante de Operações Navais, Almirante Mullen, lançou, em 2005, a idéia da criação de uma rede global de nações para garantir a liberdade e a segurança dos mares. Essa rede se concretizaria no campo naval com a "Marinha dos 1.000 navios", que seria uma idéia-força que traduziria o conjunto dos meios navais participantes dessa rede.[15]

Embora esse conceito ainda esteja em gestação, ele se fundamenta na idéia de que interessa à maioria dos países do mundo manter a segurança marítima contra as ameaças que afetem a globalização, e que a cooperação regional ou mundial no campo do poder naval é fundamental. Como dividendo secundário, o conceito contribui para difundir uma idéia de preocupação multilateral, suavizando as posturas unilaterais que marcaram o governo do Presidente Bush. O próprio Presidente compareceu, no início de 2007, ao Naval War College para participar das comemorações do cinqüentenário de criação do Naval Command College, para onde praticamente todas as Marinhas do mundo enviam oficiais a fim de participar de seus cursos. Na ocasião, ele destacou a importância do apoio das demais Marinhas na guerra contra o terrorismo.

A pressão norte-americana tem se estendido à Organização Marítima Internacional (IMO), onde o conceito de segurança foi ampliado para se contrapor à possibilidade de atentados terroristas, com a adoção do Código Internacional de Proteção de Navios e Instalações Portuárias (ISPS Code). A IMO também estabeleceu a exigência da instalação de equipamento que permita a identificação dos navios, o Automatic Identification System (AIS). Nessa mesma linha, foi aprovado, em 2005, o Protocolo à Convenção para a Supressão de Atos Ilícitos contra a Segurança da Navegação (SUA 88), que inclui medidas para evitar o transporte, por via marítima, de qualquer material explosivo ou radioativo que possa causar danos à população, e de material que possa contribuir para a produção de armas químicas, biológicas ou nucleares. Esse Protocolo cria novas possibilidades de interceptação de navios mercantes, realçando o conflito que vai sendo gerado entre a segurança e a liberdade dos mares em face da necessidade de se enfrentar as "novas ameaças". Todas essas medidas geram custos significativos para os países participantes do sistema marítimo mundial e, na verdade, embora tragam alguns benefícios em termos de segurança e organização, elas parecem ser mais fruto da preocupação norte-americana com o terrorismo do que de dados concretos sobre ataques ou ameaças no mar que demonstrem a necessidade da sua implementação, principalmente se considerados os altos custos para fazê-lo.

Além das medidas acima citadas, o governo norte-americano tem buscado envolver as demais nações com iniciativas de caráter global, como a Proliferation Security Iniciative (PSI), lançada pelos EUA em 2003, que busca incrementar acordos bilaterais que permitam a fiscalização de navios e aeronaves, com o propósito de coibir a proliferação de armas nucleares, químicas e biológicas e seus veículos lançadores. Outra iniciativa é a Regional Maritime Security Initiative, que busca a cooperação de nações de uma determinada região para enfrentar as ameaças transnacionais, identificando, monitorando e interceptando embarcações envolvidas com essas ameaças, sob a égide das legislações nacional e internacional.

Da mesma forma, os EUA têm aumentado a demanda para que os países costeiros mantenham o controle e imponham a lei e a ordem nas suas águas jurisdicionais. Caso isso não seja feito, e a falta de controle venha a ameaçar o tráfego marítimo de interesse das potências navais, corre-se o risco de o estado costeiro sofrer pressões para permitir que Marinhas de outros países patrulhem suas águas. Um exemplo desse tipo de pressão ocorreu durante o Seapower Simposyum, realizado em 2005, no Naval War College, quando o representante da Malásia foi questionado sobre a possibilidade de aceitar que navios de guerra de outras nações patrulhassem as águas jurisdicionais do seu país para coibir a pirataria no Estreito de Málaca. Alguns governos ocidentais vêm, inclusive, demonstrando preocupação de que piratas e terroristas possam atuar juntos naquele estreito, e embora não haja evidência desse tipo de associação, este é um argumento que pode ser usado pelas potências marítimas para tentar aumentar a presença das suas forças navais em uma das mais importantes áreas oceânicas do mundo.

Essa ênfase dos EUA na necessidade de os países costeiros incrementarem medidas para aumentar a segurança nas respectivas águas jurisdicionais, cooperarem regionalmente e, se possível, participarem em operações em outras partes do mundo levanta uma questão importante relacionada com a política norte-americana de con-

testar o que os EUA consideram reivindicações excessivas dos estados costeiros em relação aos direitos do mar, que poderiam restringir a liberdade de navegação. A postura norte-americana e, também, de outras potências navais é a de que, por exemplo, os espaços marítimos fora das águas territoriais são considerados águas internacionais, onde o estado costeiro possui alguns direitos, em contraposição aos que defendem que esses espaços são águas jurisdicionais do estado costeiro nas quais os demais países possuem alguns direitos.

Para fazer valer sua postura, os EUA criaram, em 1979, um programa chamado Liberdade de Navegação, com o propósito de preservar e proteger a mobilidade global das forças americanas e os direitos de navegação e sobrevôo. Com base nesse programa, as forças navais americanas realizaram diversas operações em várias áreas marítimas do mundo onde a reivindicação de direitos pelos estados costeiros era considerada excessiva. O caso do Golfo de Sidra, citado anteriormente, foi um exemplo desse tipo de operação, que acabou produzindo combates entre as forças da Líbia e as dos EUA. Esse programa teve sua intensidade reduzida após a Guerra-Fria, principalmente pela falta de disponibilidade de meios.

A idéia da necessidade da cooperação marítima tem rendido um maior engajamento de diversas Marinhas. Várias operações têm sido realizadas nos espaços marítimos mundiais, com o propósito de atuar contra o terrorismo, a pirataria e o transporte ilegal de mercadorias, drogas, armas ou pessoas, envolvendo a atuação conjunta ou combinada de poderes navais de diversos países. A USN, buscando enfatizar o enfoque da necessidade da cooperação multilateral, realizou, em 2006 e 2007, simpósios na Ásia, no Pacífico e na América do Sul, com o propósito de obter subsídios para a nova estratégia marítima norte-americana.

Embora essa estratégia dê ênfase à cooperação multilateral com o propósito de combater as ameaças neotradicionais, ela traz, no seu bojo, a proeminência das ameaças clássicas relacionadas com o conflito interestatal. Isso ocorre, principalmente, por duas razões. A primeira, porque o sistema internacional, apesar da cooperação existente em diversos campos, continua sendo dominado pelos interesses das nações que o compõem e sem um governo mundial que possa resolver os conflitos entre elas. Cooperação e conflito são, portanto, vetores que continuam presentes na cena internacional. A segunda, porque uma ênfase nas ameaças neotradicionais ou naquelas geradas pela globalização, mas que não contemplassem o conflito interestatal, não justificaria, junto à opinião pública e ao Congresso americano, o investimento em uma Marinha tão grande e tecnologicamente tão avançada como é a Marinha dos EUA. Como justificar o uso de uma força-tarefa nucleada em um navio-aeródromo, que custa bilhões de dólares, contra ações de terroristas ou piratas?

Caso não se concretize a esperança da USN de maiores recursos proporcionados pela nova estratégia marítima, ou, na pior hipótese, haja uma redução no orçamento, provocada pela preocupação de um futuro governo com o déficit orçamentário, a política de cooperação com outras Marinhas para manter a ordem e a lei no mar deverá continuar. Para ter algum sucesso nesse tipo de cooperação e no maior controle das águas jurisdicionais pelos estados costeiros, não seria politicamente aceitável que os EUA mantivessem a política de desafiar as nações com programas do tipo Liberdade de Navegação, acima citado. Assim sendo, a posição norte-americana por maior segurança nas águas jurisdicionais dos

estados suscitará maior interesse e maior presença das forças navais nessas áreas. Esse interesse poderá levar a um endurecimento na legislação dos estados costeiros em relação ao trânsito e às atividades nas suas águas jurisdicionais, contribuindo para o sentimento nacional de posse desses espaços marítimos, o que será prejudicial à tese de que essas áreas seriam águas internacionais. Desta forma, os EUA se vêem envolvidos em um dilema: a ênfase na segurança, que o governo norte-americano prioriza no momento, poderá afetar a mobilidade global das forças navais americanas no futuro.

A atuação e o futuro dos Poderes Navais

Tem havido um grande crescimento do número de Marinhas ao longo do tempo. Em 1900, havia navios de 22 forças navais listados no Jane´s Fighting Ships, enquanto que em 2004 este número atingiu a marca de 164. Esse incremento demonstra o reconhecimento dos Estados da importância política e estratégica de se possuir uma força naval, com o propósito de contribuir para a defesa, para a lei e a ordem no mar, assim como para o apoio à política externa.

A maioria das Marinhas, portanto, têm desempenhado tarefas que se estendem em um amplo espectro, que tem em um dos seus extremos a guerra e, no outro, a ajuda humanitária. Embora as mais importantes de todas sejam aquelas relacionadas com o conflito interestatal, em tempo de paz, aumentam as demandas das sociedades e dos governos por maior atuação nas demais tarefas. Com o incremento do processo da globalização e do impacto dos atentados terroristas de 11 de setembro, além das demandas nacionais existe maior pressão internacional para uma atuação mais consistente contra as ameaças neotradicionais. Essas exigências nem sempre são bem aceitas pelas Marinhas, que tendem a privilegiar, como não poderia deixar de ser, a preparação para a guerra, e consideram as demais tarefas menos nobres e possíveis sugadoras de recursos, o que poderia prejudicar a missão principal da defesa da pátria.

De qualquer maneira, mesmo essas tarefas menos nobres têm que ser realizadas, e a forma como são organizadas as estruturas nacionais para manter a lei e a ordem no mar depende de cada país. Em alguns poucos países existem guardas-costeiras que atuam nos espaços marítimos nacionais, e, no caso norte-americano, também internacionais. A maioria dos países, no entanto, utiliza suas próprias Marinhas para patrulhar suas águas e manter a lei e a ordem no mar. Uma das razões é que o custo de manter uma estrutura desse porte é extremamente oneroso, e os países, especialmente aqueles em desenvolvimento, normalmente não teriam condições de manter ao mesmo tempo uma Marinha e uma guarda-costeira. Outra razão se relaciona com a duplicidade de tarefas, o que pode gerar conflitos de responsabilidade caso não haja uma coordenação efetiva, o que nem sempre é fácil, pois, às vezes, as duas instituições estão subordinadas a diferentes ministérios. Um caso emblemático é o da Argentina, onde a Guarda-Costeira compete por recursos com a Armada daquele país e a coordenação entre as duas organizações nem sempre é suave. Em alguns casos, e dependendo da legislação dos países, o enfoque de atuação no mar tem, também, tendido para a atuação interagências, na qual as Marinhas agem em conjunto com outros órgãos nacionais que possuem competências específicas relacionadas com a segurança marítima estabelecidas em lei.

Como expresso por Erik Grove, o desenvolvimento das Marinhas depende, principalmente, da capacidade econômica e

tecnológica e da cultura sociopolítica do país. Embora a capacidade econômica permita a constituição de uma Marinha forte, a manutenção de uma Marinha no longo prazo não pode prescindir, também, de uma boa base tecnológica. De qualquer maneira, a questão do orçamento é fundamental para as Marinhas. Para conseguir obter os meios necessários para implementar o seu conceito estratégico e realizar as suas tarefas, elas necessitam de recursos substanciais. Para tanto, precisam, primeiro, convencer o governo e a população da importância das suas atividades. O segundo embate por recursos se dá nos Ministérios da Defesa, onde as diversas Forças lutam por um maior pedaço ou, pelo menos, por uma divisão igualitária. Em tempos de paz, a tendência é que esse convencimento seja afetado pela idéia utilitarista das tarefas desempenhadas. Desta forma, o fim da Guerra-Fria, a preocupação com a segurança das águas jurisdicionais e as pressões internacionais em relação às ameaças neotradicionais têm incrementado o uso do Poder Naval em tarefas relacionadas com a diplomacia e com a aplicação das leis e dos regulamentos no mar.

Assim sendo, as Marinhas estão diante de um dilema: deixar que outras instituições assumam a liderança em tarefas navais consideradas menos atrativas pode significar a possibilidade de perda de recursos e de relevância nacional.[16] Por outro lado, assumir um papel mais relevante nessas tarefas pode significar um prejuízo para as tarefas clássicas relacionadas com o conflito interestatal. Como esse dilema será enfrentado dependerá de cada país, levando em conta suas próprias particularidades. No entanto, considerando hipoteticamente a possibilidade de as Marinhas se engajarem com maior ênfase nas tarefas acima citadas, pelo menos duas linhas de abordagem do problema poderiam ser consideradas.

A primeira seria a criação de um setor específico na estrutura das Marinhas, que tivesse a atribuição de lidar com esse tipo de ameaça, constituído de meios materiais e humanos especializados para tal fim. Ter-se-ia, então, uma especialização e uma setorização das atividades dentro da própria instituição. A desvantagem principal seria a possibilidade de uma divisão da organização entre um setor que cuidaria da parte considerada "nobre" e outro, considerado de segunda categoria, que trataria das tarefas menos valorizadas pela cultura naval. Essa divisão poderia ensejar, no futuro, a separação deste setor e a criação de uma guarda-costeira fora da estrutura das próprias Marinhas. A segunda seria uma abordagem multipropósito, na qual a força naval utilizaria os meios materiais e humanos de forma dual, exercendo as atividades relacionadas com a guerra ou com a manutenção da lei e da ordem ou em apoio à política externa, dependendo da necessidade. Esse modelo, de caráter mais sistêmico, consideraria que maior atuação na lei e na ordem no mar contribuiria de alguma forma para o aprestamento contra as ameaças clássicas. Ele explora a possibilidade de harmonização das operações de modo a concebê-las, quando possível, com o caráter dual, atendendo aos dois propósitos, de forma a contribuir para o aprimoramento das forças navais como um todo. Como já citado anteriormente, Marinhas de vários países têm utilizado vários meios para realizar ações de controle e interdição de áreas marítimas, o que tem permitido o adestramento para as operações clássicas e, ao mesmo tempo, o desenvolvimento de atividades contra a pirataria, o transporte ilegal e o terrorismo. Uma das desvantagens deste modelo é a necessidade de preparar os recursos humanos para atuar em uma ampla gama de tarefas. Além do mais, a utilização de unidades com poder combatente elevado nem

sempre é o ideal em termos de custo *versus* benefício para atividades relacionadas com a lei e a ordem no mar. De qualquer maneira, essa é uma adaptação que talvez as Marinhas devam considerar na atual realidade. Na verdade, quando olhamos para a História, vemos que diversas Marinhas, especialmente a inglesa, atuaram utilizando as suas belonaves contra vários tipos do que hoje são chamadas "novas ameaças", como foi o caso das operações contra a pirataria e a escravidão.

CONCLUSÃO

A globalização e o Poder Marítimo estão intimamente interligados, seja como processo ou como sistema. Ao mesmo tempo em que o processo da globalização se intensifica, o Poder Marítimo também se incrementa, e vice-versa. Da mesma forma, o sistema globalizado de comércio depende do bom funcionamento do sistema marítimo mundial. A globalização, como já foi dito, favorece alguns países mais que outros, e os EUA lideram os esforços para incrementar esse fenômeno e manter o sistema marítimo mundial protegido contra ameaças.

A tendência é que os espaços marítimos ganhem maior importância como parte do sistema globalizado de comércio e, também, como fonte de riquezas. Esta valorização possivelmente aumentará o interesse dos países no controle das suas águas jurisdicionais, as quais, excetuando o mar territorial, são consideradas pelas potências navais como águas internacionais onde os estados costeiros possuem alguns direitos, o que deverá incrementar as disputas pelos recursos do mar e pelas áreas marítimas de fronteiras ainda não consolidadas ou sob contestação. À medida que for sendo incrementada a explotação de recursos na Zona Econômica Exclusiva e na plataforma continental, os Estados poderão ter uma atitude mais restritiva em relação à liberdade de navegação e, especialmente, em relação às manobras militares de forças navais de outros países em determinadas áreas dessas águas jurisdicionais. Seria difícil conceber, por exemplo, que, no futuro, os estados costeiros permitam, livremente, manobras militares de outras nações em áreas próximas aos seus campos de exploração de petróleo no mar.

Esse fenômeno tenderá a ser influenciado pela conjuntura atual de preocupação dos EUA com as ameaças neotradicionais, especialmente com o terrorismo. A pressão para maior participação dos países costeiros na segurança das suas águas jurisdicionais deverá resultar em maior presença dos instrumentos dos estados nessas áreas, particularmente os meios navais, contribuindo para aumentar o sentimento nacional de posse desses espaços. Dessa forma, a preocupação pela segurança poderá afetar a liberdade de navegação de que a potência marítima mundial tanto necessita. Como induzir a cooperação dos estados costeiros sem permitir que essa liberdade venha a ser limitada é o grande desafio a ser enfrentado pelos EUA.

As Marinhas continuarão a ter um papel decisivo no ambiente marítimo e deverão ganhar importância à medida que os mares forem sendo mais valorizados e as tensões nos oceanos forem sendo incrementadas. Enquanto o sistema internacional continuar tendo os Estados como atores principais, envoltos em um ambiente que mescla interdependência, cooperação e conflito, as Marinhas continuarão a ter como tarefa fundamental a defesa da pátria. No entanto, em tempos de paz, elas serão chamadas, cada vez mais, a contribuir para outros aspectos da segurança marítima, para a proteção dos recursos do mar, para as operações humanitárias e para o apoio à política externa. De que forma as Marinhas se adaptarão a es-

sas demandas dependerá das peculiaridades de cada país. No entanto, caso as forças navais não incrementem sua participação nessas tarefas, elas poderão perder relevância nacional, à medida que outras instituições o façam.

O desenvolvimento das Marinhas estará intimamente ligado ao crescimento econômico e tecnológico e à vontade política de cada país. A constatação do incremento do número das Marinhas desde o século passado, demonstrando que o Poder Naval está em expansão, mostra que essa vontade parece existir na maioria dos países. Em um mundo globalizado, as forças navais terão um papel cada dia mais importante, atuando nos imensos espaços marítimos que cobrem a maior parte deste "Planeta Azul", realizando um amplo espectro de tarefas, que se estendem desde a guerra até as operações humanitárias. Em tempos de paz ou de conflito, elas continuarão a ser um imprescindível instrumento dos Estados na segurança das suas águas jurisdicionais e na defesa dos seus interesses nos mares do mundo.

CLASSIFICAÇÃO PARA ÍNDICE REMISSIVO:
<ECONOMIA> ; Globalização; Poder Marítimo; Segurança no mar; Mentalidade marítima; Pirataria; Política marítima; Direito de intervir; Terrorismo; Pesca; Poluição; Bandeiras de conveniência; Marinha dos Estados Unidos;

NOTAS BIBLIOGRÁFICAS

[1] MAHAN, A.T. *The Influence of The Sea Power Upon History*. Dover Publications, Inc. New York,1987. pp.25-89.
[2] GROVE, Eric. The Future of Sea Power. Naval Institute Press, Annapolis, 2003
[3] TANGREDI, Sam J. In Globalization and Maritime Power. Institute for National Strategic Studies.
[4] CLARK, Vern. Remarks in the International Sea Power Symposium. Naval War College, Newport, RI. October27, 2003.
[5] COLLINS, Thomas H. Change and Continuity. "The US Coast Guard Today". *Naval War College Review*, Spring 2004, Vol LVII, n.2. p21.
[6] KOPP, Dominique. "Guerra Fria sobre o Ártico". *Le Monde Diplomatique*. Setembro 2007.
[7] WEISBURD, A. Mark. *Use of Force. The Practice of States Since World War II*. Pennsylvania State University Press. Pennsylvania, 1997.pp 293-297.
[8] TILL, Geoffrey. "Poder Marítimo Questões Relevantes e Desafios". *Revista da Escola de Guerra Naval*, Rio de Janeiro, Junho 2006.pp 8-31.
[9] VIDIGAL, Armando A. Ferreira. "O transporte aquaviário: aspectos logísticos". In Josef Barat, org. *Logística e Transporte no Processo de Globalização*. Ed. UNESP, São Paulo. Pp 115-15.
[10] Stearing the Right Course. International Transport Worker´s Federation.. June 2003. www.itfglobal.org. Acesso em 24/09/2007
[11] Ransom Paid to Free Danish Ship. *BBC News*, 23 August, 2007.
[12] Somali Pirates Out of Control. *International Herald Tribune*. June 13.
[13] ENGLAND, Valdine. "While Pirates Lie Low Insurance Costs Don´t". *International Herald Tribune*, November,10, 2006.
[14] WORK, Robert O. "Economics and Established Maritime Powers: Resource Implications of The New Maritime Strategy". In: *Economics and Maritime Strategy*. Naval War College, 2006.
[15] SILVA. Antonio R. A. "A Marinha e as Novas Ameaças". *Revista da Escola de Guerra Naval*. Rio de Janeiro, Junho 2006.pp 32-42-
[16] GROVE, op cit., pp187-198.