

A Utilidade das Marinhas no Mundo Moderno

Vice-almirante
Victor Manuel Bento e Lopo Cajarabille



1. O mundo no momento presente

Existem poucas certezas no mundo de hoje. Talvez a maior certeza seja exactamente a incerteza, a par de uma crescente complexidade relativa ao bom entendimento do que nos rodeia. A crise do Estado soberano parece longe de uma solução de estabilidade e a leitura da situação internacional revela um verdadeiro caos estratégico, pois quase todos os conceitos estão em mutação.

Afigura-se que estarão reunidas as condições para se poder considerar que estamos a atravessar um período de viragem civilizacional, com todas as perturbações inerentes a tal facto. Temos muitos indícios de que a mudança de padrões vai alterar profundamente todos os aspectos da vida humana, com reflexos nas relações internacionais. Não escapam a esta verdadeira transformação as organizações militares e os tipos de conflitos prevalecentes.

A globalização incrementou, de sobremaneira, a interdependência entre os principais actores do sistema internacional e tem enorme influência na produção de bens e no seu transporte, nomeadamente por mar.

A emergência de novos pólos de poder, a maior agregação e expansão da União Europeia, as questões energéticas, as preocupações com a preservação do ambiente e as carências de produtos alimentares, são alguns dos muitos temas com que hoje somos confrontados, tornando extremamente difícil a identificação das prioridades estratégicas.

2. Tendências de evolução

Não sendo possível fazer previsões sólidas, resta-nos analisar as probabilidades de se verificarem acontecimentos, progressos, ou determinadas situações, através das tendências de evolução do âmbito internacional. Neste campo, têm sido publicados diversos estudos credíveis, nomeadamente da NATO, dos departamentos de defesa de

vários países e também de autores consagrados de vários países, incluindo Portugal.

Interessará considerar aqueles factores em que se nota um certo consenso sobre as tendências em causa e que possam ter uma relação importante com a utilidade das Marinhas, numa perspectiva de futuro. Por uma questão de coerência, não são valorizadas nesta reflexão as hipóteses que se revelam de muito baixa probabilidade, como sejam as guerras entre as maiores Potências ou os choques estratégicos provocados por ocorrências ou invenções totalmente inesperadas. Incluem-se nesta categoria as catástrofes naturais de dimensão planetária e a descoberta de novas fontes de energia abundantes e baratas.

Tudo indica que a globalização se vai intensificar, promovendo ligações num número crescente de sectores, daí resultando maior interesse comum. O tráfego marítimo vai sofrer um aumento significativo, esperando-se que a quantidade de produtos transportados possa duplicar nos próximos 10 anos.

O aumento relativo da riqueza e do poder económico vai deslocar-se de Oeste para Leste. A China tornar-se-á dentro de poucos anos o maior produtor do mundo e a Índia e o Brasil terão percentagens da economia mundial similares aos Estados Unidos e União Europeia, dentro de 20/25 anos.

Haverá um aumento significativo de migrações, dada a desigualdade dos crescimentos demográficos e da distribuição da riqueza, sendo expectável que a imigração ilegal constitua um problema de enormes dimensões. Por exemplo, nos próximos 15 anos, a Índia deverá ter um aumento populacional da ordem dos 240 milhões de pessoas e a África Subsaariana um crescimento de 350 milhões. Os Estados Unidos, a China e a América Latina registarão crescimentos moderados e a Europa, Rússia e Japão declínios que se deverão aproximar dos 10%.

Os Estados fragilizados vão continuar a existir, agravando ameaças e riscos internacionais de vária ordem, como sejam a criminalidade internacional e a pirataria marítima.

A progressiva escassez de alguns recursos essenciais, como os energéticos e a água potável, poderá originar conflitos com dimensão significativa, não só internos, como também entre Estados. Os fundamentalismos religiosos, étnicos ou nacionalistas serão também motivos para novas confrontações de raiz ideológica. A necessidade de protecção dos abastecimentos durante o trânsito marítimo será sempre uma hipótese a considerar.

Não será possível erradicar o terrorismo transnacional nas próximas décadas, sendo muito difícil determinar a sua evolução. Os conflitos armados deverão obedecer às novas tipologias, em ambiente marcadamente subversivo.

No plano da tecnologia, espera-se o desenvolvimento da robótica em larga escala e a generalização de veículos não tripulados de controlo remoto, especialmente em termos de meios aéreos e submarinos.

3. As ameaças convencionais e as novas ameaças

As chamadas novas ameaças distinguem-se das ameaças clássicas dada a dificuldade de as analisar em função das possibilidades e intenções dos eventuais opositores. Por outro lado, as novas ameaças não estão vinculadas a Estados e, normalmente, não estão bem delimitadas geograficamente. Tendem também a confundir-se com riscos, na medida em que exprimem perigos, sobretudo através da probabilidade de ocorrência e intensidade dos seus efeitos.

Partindo da descrição sumária do ambiente estratégico actual e de algumas tendências de evolução, interessará identificar com maior rigor quais as ameaças que podem perturbar a segurança no mar.

Apesar da fraca probabilidade da eclosão de guerras entre grandes potências, os conflitos armados de carácter limitado e as crises internacionais relativamente localizadas estão à vista e haverá outros confrontos no futuro, pelas razões já apontadas. A ser assim, os combates navais de grande escala estão fora dos horizontes, mas as áreas litorais poderão ser objecto de concentração de poder naval, quer no quadro defensivo e de protecção de meios ou bens, quer para efeitos de projecção de força em terra e apoio logístico ou de combate a unidades em terra. Todavia, a prudência e a incerteza que caracterizam o panorama internacional recomendam que a guerra no mar e as ameaças clássicas não sejam esquecidas.

Independentemente de qualquer tipo de conflito ou crise internacional, os Estados sentem a necessidade de assegurar a regularidade do tráfego marítimo ao longo da costa, bem como o acesso aos portos e às águas interiores. Esta preocupação crucial alarga-se à comunidade internacional, já que cerca de 90% das trocas comerciais são feitas por mar. Como é sabido, a interrupção prolongada da normalidade da actividade marítima teria consequências bruscas e catastróficas a nível mundial.

Assim, considerando agora as novas ameaças, será proveitoso analisar separadamente as que possam afectar a livre circulação dos navios no mar e as que apenas atingem a segurança e bem-estar dos Estados.

Estão no primeiro caso o terrorismo transnacional e a pirataria marítima, bem como as actividades criminosas em Estados falhados que afectem as infra-estruturas portuárias ou de controlo do tráfego.

No segundo caso prefiguram-se essencialmente os tráficos de droga e de pessoas, o contrabando de toda a espécie de armas e as violações da Lei nos espaços marítimos sob soberania e jurisdição nacional, designadamente a pesca ilegal, a extracção não autorizada de materiais do fundo do mar, o roubo de património cultural subaquático e os atentados ao ambiente marítimo e costeiro.

4. Os interesses a proteger no mar

A caracterização geral das ameaças permite-nos ter uma percepção mais correcta dos interesses a proteger no mar.

A história demonstra que todos os poderes dominantes nos últimos cinco séculos foram também as maiores potências navais do seu tempo e entraram em declínio simultaneamente com a perda da supremacia naval. Portugal faz parte dos nomes inscritos nesta crónica, em tempos já distantes.

Esta pequena nota serve para recordar que o mar sempre teve um papel central no conceito estratégico nacional dos mais poderosos, desde que os meios navegantes atingiram a capacidade de vencer longas distâncias.

Salvo as situações de guerra no mar, já mencionadas como muito pouco prováveis e para as quais poucos países estão preparados de modo autónomo, as Marinhas de hoje não procuram o controlo do mar alargado, porque o objectivo não é negar o seu uso aos inimigos ou opositores, mas sim proteger outros interesses.

Em primeiro lugar, os Estados ribeirinhos têm que cuidar dos espaços marítimos onde têm especiais direitos e deveres. O mar territorial, a Zona Económica Exclusiva (ZEE) e a plataforma continental, de acordo com o regime jurídico respectivo, exigem vigilância e controlo, tendo em vista a protecção dos recursos. Por outro lado, é necessário garantir a segurança do tráfego marítimo comercial e o serviço de busca e salvamento nas áreas atribuídas.

Torna-se ainda necessário cooperar com os outros Estados para manter a normalidade da circulação marítima e melhorar o sistema internacional de combate às novas ameaças, com vantagem para todos os intervenientes. Esta cooperação abrange a protecção do património marítimo mundial, ou seja a extensa área não sujeita à jurisdição de qualquer Estado e onde podem ocorrer diversos malefícios, com seja a poluição, depredação de recursos e outros.

Em segundo lugar, as Marinhas desempenham a função de apoio à política externa dos Estados, de acordo com as suas possibilidades. Esta missão genérica, que se pode designar por diplomacia naval, percorre todo o espectro das acções de carácter militar ou não militar, que se situem aquém da guerra.

5. O valor do mar revisitado

Face ao que vem sendo descrito, parece lógico visitar o valor do mar para que se possa ter uma ideia mais aproximada do binómio custo/benefício, aplicado às Marinhas.

À medida que os recursos em terra vão escasseando (ou esgotando), maior será a procura

de substitutos, ou similares, no mar e no fundo do mar. Os produtos alimentares, os materiais valiosos (incluindo os energéticos), a produção de água potável, o aproveitamento da energia de ondas, são alguns dos recursos que o mar oferece e muitos outros ficarão disponíveis com a evolução das tecnologias de extracção. Paralelamente, o mar proporciona um conjunto de condições para o desenvolvimento de outras actividades económicas de grande valor, como a construção e reparação de navios, a navegação de recreio, desportos náuticos e cruzeiros turísticos, investigação científica e inovação consequente, etc.

A segurança internacional, num sentido abrangente, está muito dependente da normalidade do tráfego marítimo pelas razões atrás referidas. Porém, temos que ter presente que, no futuro, a sensibilidade às perturbações do movimento de mercadorias vai aumentar bastante, face à necessidade de entregas em tempo e quantidade para garantir o funcionamento produtivo das indústrias e outras actividades. A segurança no mar passou a ser um bem ao serviço da comunidade internacional. O esforço que o combate à pirataria ao largo da Somália tem exigido, bem o demonstra.

Por vezes, a dimensão ambiental do mar parece relegada para segundo plano, quando comparada com a da Terra. Se nos lembrarmos que mais de dois terços do mundo está coberto pelo mar, os problemas ambientais do planeta estão intimamente ligados ao mar, que forma um conjunto indissociável com a terra emersa. De facto, o mar liga-se à terra pelo fundo e através dos rios, da atmosfera e da área costeira, tendo grande importância na regulação do clima. A preservação do ambiente marinho e dos seus ecossistemas é indispensável, pela sua influência em quase todos os aspectos importantes da vida na Terra. Podemos aqui distinguir a poluição que afecta especialmente um Estado ou uma região e a problemática mais geral que a todos atormenta.

Na perspectiva da diplomacia naval, o mar é utilizado pelos Estados para influenciar outros sem intenção ou previsão de agressão. O mar torna-se assim um veículo de transmissão de sinais, desde a simples presença às demonstrações de força. A participação em crises, as acções humanitárias, as visitas de amizade e muitos outros tipos de cooperação naval, são acções próprias da diplomacia naval. Podem-se incluir certas particularidades com alto valor simbólico, como seja o acompanhamento de visitas de Estado ou a disponibilização de navios como plataformas para negociações.

Por último, temos que encarar uma questão política menos divulgada, dada a sua natureza pouco perceptível, mas que se afigura da maior importância. Trata-se de uma espécie de doutrina que procura apoios no plano internacional e que tem como objectivo limitar, ou mesmo suprimir, os direitos dos Estados ribeirinhos sobre os recursos das ZEE e da Plataforma Continental. Surgem, assim, apelos ao património da humanidade, à incapacidade de exploração, à gestão de recursos por organizações ou entidades supranacionais, etc. Podemos ainda considerar implícito nesta linha de pensamento a procura de argumentos nas dificuldades de protecção de recursos ou no seu mau aproveitamento. São disso exemplo as limitações já consagradas no quadro da União Europeia, que reserva para si a competência exclusiva relativa à conservação dos recursos biológicos do mar nas águas comunitárias dos Estados membros e também a

Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar, que obriga os países a contribuírem com 7% das explorações de recursos minerais nas suas plataformas continentais (na zona situada para além das 200 milhas) para uma Autoridade Internacional dos Fundos Marinhos, admitindo algumas excepções^[1].

6. Os desafios para as Marinhas

O principal desafio para as Marinhas é a adaptação ao novo ambiente estratégico, cuja complexidade já foi suficientemente demonstrada.

Pensando nos interesses do Estado e nos objectivos deles decorrentes, podemos afirmar que as Marinhas, no que ao mar diz respeito, contribuem decisivamente para a segurança nacional. A segurança constitui um pré-requisito para o desenvolvimento e o bem-estar. Daí que as contribuições para a segurança devam ser encaradas como investimento para garantir as condições indispensáveis para haver progresso.

Actualmente, torna-se cada vez mais difícil estabelecer uma fronteira nítida entre as componentes interna e externa da segurança nacional, pelo que, os modelos que não acolhem uma separação organizacional entre Marinha e Guarda Costeira, ajustam-se melhor aos requisitos de unidade de actuação. Sendo esta também a preferência dos países de língua portuguesa, vamos explorar apenas este modelo.

No que concerne basicamente aos espaços marítimos de soberania e jurisdição nacional, a realidade mostra com evidência que a ausência de meios navais adequados para proporcionar a sua fiscalização, tem como consequência a atracção de infractores e criminosos de toda a espécie. Desde a pesca ilegal à pirataria, passando pelos tráficos de pessoas e drogas e pelo crime ambiental, entre outros, tudo fica impune. Mas, hoje, não basta ter meios navais. Dadas as possibilidades dos agentes do crime, mostra-se indispensável uma íntima coordenação com todos os órgãos ou agências com acção no mar no plano nacional e, também, com outros países ou organizações internacionais.

Esta mesma cooperação, especialmente no que respeita à partilha de informação pelos países e organizações internacionais especializadas, é fundamental para permitir assegurar a livre utilização do mar como via de comunicação, nas áreas de responsabilidade de cada Estado. Podemos incluir neste capítulo a necessidade de garantir simultaneamente um serviço de busca e salvamento, de acordo com as zonas atribuídas aos respectivos países.

Para resumir, numa frase, o resultado da actuação das Marinhas mais ligada às funções típicas de Guarda Costeira, será apropriado reafirmar que não há segurança marítima sem vigilância e controlo das áreas marítimas em causa.

Nada de novo, dirão alguns e com razão. Mas o facto de se vislumbrar um muito acrescido potencial de riqueza no mar e no solo e subsolo marinho, em conjunto com a

hipótese de se desencadearem ofensivas políticas contra os direitos dos Estados ribeirinhos sobre os recursos do mar, levam-nos a deduzir que a ocupação dos espaços marítimos de jurisdição nacional adquire uma prioridade maior, para evitar que outros usem pretextos para o fazer. Torna-se assim indispensável mostrar determinação e vontade para assumir essa responsabilidade, com a devida evidência. Cabe aqui ainda uma palavra sobre a investigação científica no mar, para realçar a necessidade de prestar maior atenção às solicitações de cruzeiros de investigação feitos por entidades estranhas ao Estado costeiro, que devem ser controlados e o mais possível acompanhados, dentro das normas internacionais aplicáveis.

Numa outra vertente, temos as incidências no mar e nas zonas costeiras, incluindo as instalações portuárias e outras infra-estruturas, por parte do terrorismo transnacional, do transporte ilegal de armamento e mesmo de armas de destruição maciça e da criminalidade internacional. Tudo isto exige capacidade para trabalhar a informação obtida e para intervir com meios navais quando e onde necessário, sem esquecer a cooperação internacional.

No que respeita à componente tipicamente militar das Marinhas, conforme já referido, não é provável a ocorrências de combates no mar, nem a necessidade de projectar força em terra a partir do mar, em larga escala. Contudo, mesmo em tempo de paz, os meios oceânicos pesados serão sempre úteis para o controlo de áreas oceânicas críticas e para contribuírem para a segurança internacional em qualquer região do globo, como o demonstra a actividade contra a pirataria. A presença naval, de múltiplo significado, junta-se à lista de requisitos.

As operações de apoio à paz e a cooperação técnico militar de cariz naval são também acções que se incluem no largo espectro de missões das Marinhas.

7. Capacidades Navais. As escolhas críticas

Sendo tão alargadas as funções das Marinhas, são enormes as dificuldades para otimizar as escolhas de capacidades navais, dentro dos constrangimentos financeiros e políticos.

Hoje, utilizam-se processos bastante complexos para encontrar as melhores soluções para esse problema, com relevo para o chamado método de planeamento de forças com base em capacidades. Este método diverge acentuadamente dos processos clássicos, muito centrados nas ameaças, reconhecendo a incerteza e o carácter difuso das novas ameaças e, por isso, a necessidade de fazer face a um largo espectro de missões.

No final do processo pretende-se conseguir um conjunto de capacidades militarmente adequado, financeiramente exequível e politicamente aceitável, identificando-se, também, o risco de não serem preenchidas determinadas capacidades.

As escolhas críticas fazem-se, em princípio, dentro dos dois grandes grupos de missões. No primeiro, relativo à autoridade do Estado no mar, sem dúvida que os Estados têm que

definir qual o grau de eficácia que pretendem e são capazes de atingir. Com poucos meios não se poderá esperar uma grande eficácia para cobrir áreas muito grandes, como são todas as dos nossos países. Isso terá também como consequência um risco maior de prejuízos para o Estado. No segundo grupo, relativo à componente militar e de apoio à sua política externa, entra o grau de dissuasão e de visibilidade internacional que se deseja, adoptando-se idêntico raciocínio quanto à grandeza dos meios.

Esta breve referência às escolhas críticas serve para demonstrar que a questão do financiamento não pode ser a única base racional para calcular um sistema de forças naval. A análise custo/benefício, que se exprime nos riscos a assumir, deve prevalecer sobre qualquer outra. Assim, as lacunas visíveis de qualquer sistema de forças naval, devem ser assumidas politicamente, em termos de resultados que podem ou não ser obtidos.

Relembrando as palavras do Almirante Chefe do Estado-Maior da Armada Portuguesa no final do 1º Simpósio das Marinhas dos Países de Língua Portuguesa, “a melhor Marinha não é a grande, não é a pequena, não é a equilibrada, é aquela que serve os interesses do nosso país, como todos nós tentamos fazer”. Obviamente, só é possível servir com os meios que forem disponibilizados.

8. Como encarar o futuro

O primeiro pensamento que ocorre, quanto ao futuro, é que o planeamento de forças navais é bastante demorado, face ao tempo requerido para a concepção e aquisição de meios, preparação de pessoal e adaptação de infra-estruturas.

Assim, o futuro das Marinhas é sempre assunto do presente. O planeamento de forças naval tem que ser uma preocupação contínua. Quando atingido o nível de forças requeridas, há que iniciar o plano de substituição dos meios no fim da sua vida útil. O ciclo nunca acaba.

Tudo indica que o mar vai ser revalorizado nos próximos tempos em diversas vertentes, o que vai obrigar todos os Estados costeiros a uma política marítima cada vez mais integrada com a estratégia naval. A projecção no mar dos interesses a nível singular, regional ou mesmo internacional, vai fazer-se sentir de forma mais robusta do que nunca. Isto implica que o número e a variedade das tarefas a cargo das Marinhas vão certamente aumentar.

À medida que esta diversidade se intensificar, maior será a necessidade de coordenação com organizações nacionais e internacionais com acção directa ou indirecta no mar.

O planeamento de forças navais tornar-se-á seguramente mais complexo, com dois pólos de preocupações distintas, sendo o primeiro relacionado com as funções típicas de Guarda Costeira e o segundo ligado à componente militar e de apoio à política externa do Estado. O peso a dar a cada uma das partes será objecto de decisão política enquadrada

pela situação particular de cada país.

Em qualquer caso, a utilidade das Marinhas nos tempos modernos, como instrumento do Estado, será cada vez mais evidente. Isto porque a Marinha é a única organização que domina o meio marítimo de forma multidisciplinar.

Relegar a Marinha para segundo plano é o caminho certo para a fragilização do Estado no mar, com consequências desastrosas. A centralidade do mar nas questões nacionais e internacionais implica Marinhas que mostrem a determinação dos Estados em assumir as suas responsabilidades no mar.

Desfrutarmos de mar sem Marinha adequada é colaborar com os que quiserem usar abusivamente os espaços marítimos onde temos especiais direitos. Por isso, vale a pena investir nas Marinhas.

* Este texto foi apresentado pela delegação portuguesa ao II Simpósio das Marinhas dos Países de Língua Portuguesa, realizado em Luanda, 30 de Junho e 1 de Julho de 2010.

** Terminou a sua carreira no activo em 2007, como Vice-Chefe do Estado-Maior da Armada. Foi professor catedrático convidado do Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas da Universidade Técnica de Lisboa e presidiu ao Grupo de Estudos e Reflexão Estratégica da Marinha, na situação de reserva. Actualmente reformado, exerce funções de professor coordenador e é responsável pelo Departamento de Tecnologias do mar do Instituto Superior de Ciências da Informação e da Administração. É membro da Academia de Marinha.

^[1] Por exemplo, quando o Estado seja importador do produto em causa.