

ESCOLA DE GUERRA NAVAL

CF (CG) NICOLÁS TARAMASCO SUÁREZ

**A ESTRATÉGIA DE SEGURANÇA MARÍTIMA NACIONAL DO
URUGUAI À LUZ DA OBRA DE CHRIS RAHMAN**

Rio de Janeiro

2025

CF (CG) NICOLÁS TARAMASCO SUÁREZ

**A ESTRATÉGIA DE SEGURANÇA MARÍTIMA NACIONAL DO
URUGUAI À LUZ DA OBRA DE CHRIS RAHMAN**

Dissertação apresentada à Escola de Guerra Naval, como requisito parcial para a conclusão do Curso de Estado-Maior para Oficiais Superiores.

Orientador: CF BRUNO GONÇALVES

Rio de Janeiro
Escola de Guerra Naval
2025

DECLARAÇÃO DA NÃO EXISTÊNCIA DE APROPRIAÇÃO INTELECTUAL IRREGULAR

Declaro que este trabalho acadêmico: a) corresponde ao resultado de investigação por mim desenvolvida, enquanto discente da Escola de Guerra Naval (EGN); b) é um trabalho original, ou seja, que não foi por mim anteriormente utilizado para fins acadêmicos ou quaisquer outros; c) é inédito, isto é, não foi ainda objeto de publicação; e d) é de minha integral e exclusiva autoria.

Declaro também que tenho ciência de que a utilização de ideias ou palavras de autoria de outrem, sem a devida identificação da fonte, e o uso de recursos de inteligência artificial no processo de escrita constituem grave falta ética, moral, legal e disciplinar. Ademais, assumo o compromisso de que este trabalho possa, a qualquer tempo, ser analisado para verificação de sua originalidade e ineditismo, por meio de ferramentas de detecção de similaridades ou por profissionais qualificados.

Os direitos morais e patrimoniais deste trabalho acadêmico, nos termos da Lei 9.610/1998, pertencem ao seu Autor, sendo vedado o uso comercial sem prévia autorização. É permitida a transcrição parcial de textos do trabalho, ou mencioná-los, para comentários e citações, desde que seja feita a referência bibliográfica completa.

Os conceitos e ideias expressas neste trabalho acadêmico são de responsabilidade do Autor e não retratam qualquer orientação institucional da EGN ou da Marinha do Brasil.



CF (CG) NICOLÁS TARAMASCO SUÁREZ

AGRADECIMENTOS

Agradeço, em primeiro lugar, à Escola de Guerra Naval do Brasil pela oportunidade ímpar de realizar o Curso de Estado-Maior para Oficiais Superiores, que representou uma etapa fundamental para o meu crescimento profissional e pessoal. Estendo meus agradecimentos a todos os instrutores do curso pelo conhecimento transmitido e pela constante disponibilidade ao longo desta jornada. Em especial, expresso minha profunda gratidão ao meu orientador, Capitão de Fragata Bruno Gonçalves, por sua orientação dedicada, sua paciência e por cada contribuição valiosa ao desenvolvimento desta dissertação.

Aos meus companheiros de turma, deixo registrado meu sincero apreço pelo acolhimento caloroso, pela camaradagem e pelo apoio constante que transformaram o ambiente acadêmico em uma verdadeira experiência de fraternidade e aprendizado coletivo.

Por fim, e com especial emoção, agradeço à minha esposa, Paula Nidegger, por seu apoio incondicional, por sua presença silenciosa e firme, e por ser meu alicerce nas horas de maior desafio. Sem o seu amor, paciência e incentivo constante, esta conquista simplesmente não teria sido possível.

RESUMO

A Estratégia de Segurança Marítima Nacional (ESMN) do Uruguai representa um marco institucional importante na consolidação da vocação marítima do Estado uruguai. A partir de uma abordagem que busca integrar aspectos de soberania, governança, sustentabilidade e cooperação internacional, a ESMN propõe diretrizes para o fortalecimento da presença estatal no mar.

Esta dissertação tem como objetivo analisar criticamente a ESMN à luz da obra de Chris Rahman, Concepts of Maritime Security: A Strategic Perspective on Alternative Visions for Good Order and Security at Sea, with Policy Implications for New Zealand (2009), que apresenta uma abordagem teórica multidimensional da segurança marítima.

Por meio de um estudo comparativo, foram identificados pontos de convergência, como a valorização da boa ordem no mar, a importância da governança e do conceito de Maritime Domain Awareness, bem como o reconhecimento da necessidade de cooperação regional. Ao mesmo tempo, observaram-se divergências conceituais significativas, especialmente quanto à natureza dinâmica do conceito de segurança, os impactos da globalização e das mudanças climáticas, e o papel estratégico das forças navais na proteção das Linhas de Comunicação Marítima.

Conclui-se que, embora a ESMN incorpore muitos elementos da visão contemporânea de segurança marítima, ela poderia ser aprimorada ao integrar de forma mais explícita e adaptativa os desafios e tendências do século XXI.

Palavras-chave: Segurança Marítima. Estratégia Nacional. Governança. Rahman. Uruguai. Atlântico Sudoeste. Maritime Domain Awareness.

ABSTRACT

Uruguay's national maritime security strategy in light of Chris Rahman's work

Uruguay's National Maritime Security Strategy (ESMN) represents a significant institutional milestone in consolidating the Uruguayan state's maritime vocation. Adopting an approach that seeks to integrate aspects of sovereignty, governance, sustainability, and international cooperation, the ESMN proposes guidelines for strengthening the state's presence at sea.

This dissertation aims to critically analyze the ESMN in light of Chris Rahman's work, *Concepts of Maritime Security: A Strategic Perspective on Alternative Visions for Good Order and Security at Sea, with Policy Implications for New Zealand* (2009), which presents a multidimensional theoretical approach to maritime security.

Through a comparative study, points of convergence were identified, such as the emphasis on good order at sea, the importance of governance, the concept of Maritime Domain Awareness, and the recognition of the need for regional cooperation. At the same time, significant conceptual divergences were observed, especially regarding the dynamic nature of the concept of security, the impacts of globalization and climate change, and the strategic role of naval forces in protecting Sea Lines of Communication.

It is concluded that while the ESMN incorporates many elements of the contemporary vision of maritime security, it could be enhanced by more explicitly and adaptively integrating the challenges and trends of the 21st century.

Keywords: Maritime Security. National Strategy. Governance. Rahman. Uruguay. Southwest Atlantic. Maritime Domain Awareness.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

FIGURA 1 - Espaços marítimos do Uruguai.....	54
FIGURA 2 - Cabos submarinos.....	54
FIGURA 3 - Principais rotas de tráfico ilegal de drogas da América do Sul.....	55
FIGURA 4 - Atividade de pesca no Atlântico Sudoeste.....	55

LISTA DE TABELA

TABELA 1 - Estado final desejado da ESMN do Uruguai..... 53

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ANCORS	<i>Australian National Centre for Ocean Resources and Security</i>
CNUDM	Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar
CONVEMAR	<i>Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar</i>
ESMN	Estratégia de Segurança Marítima Nacional
EUA	Estados Unidos da América
INDNR	Ilegal, Não Declarada e Não Regulamentada
LCM	Linhos de Comunicações Marítimas
MA	<i>Master of Arts</i>
MDA	<i>Maritime Domain Awareness</i>
ODS	Objetivo de Desenvolvimento Sustentável
OMI	Organização Marítima Internacional
ONU	Organização das Nações Unidas
PC	Plataforma continental
Ph.D.	<i>Doctor of Philosophy</i>
PIB	Produto Interno Bruto
RAN	<i>Royal Australian Navy</i>
RNZN	<i>Royal New Zealand Navy</i>
SLOCs	<i>Sea Lines of Communication</i>
UAS	Sistemas aéreos não tripulados
ZC	Zona Contígua
ZEE	Zona Econômica Exclusiva
ZOPACAS	Zona de Paz e Cooperação do Atlântico Sul

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	11
2 FUNDAMENTAÇÃO CONCEITUAL E TEÓRICA	12
2.1 CONCEITO DE SEGURANÇA.....	13
2.1.1 Níveis de análise	14
2.1.2 Dimensões da segurança.....	15
2.1.3 Conceitos de segurança.....	17
2.1.4 O impacto da globalização no conceito da segurança	19
2.2 CONCEITO DE SEGURANÇA MARÍTIMA	20
2.2.1 Perspectivas alternativas sobre a segurança marítima	22
2.2.2 Os conceitos de segurança e o mar.....	25
2.3 IMPLICAÇÕES PARA A POLÍTICA E AS MARINHAS.....	26
2.3.1 Implicações políticas	27
2.3.2 Implicações Navais.....	29
2.3.3 A necessidade de vigilância estratégica constante	31
3 ESTRATÉGIA DE SEGURANÇA MARÍTIMA NACIONAL DO URUGUAI.....	32
3.1 DIMENSÃO DA SEGURANÇA MARÍTIMA	33
3.2 CONTEXTO MARÍTIMO NACIONAL DO URUGUAI.....	35
3.3 AMEAÇAS, RISCOS E DESAFIOS DO ENTORNO MARÍTIMO.....	38
3.4 GOVERNANÇA E GOVERNABILIDADE	40
3.5 FOCO ESTRATÉGICO	42
4. ANÁLISE COMPARATIVA.....	44
4.1 CONVERGÊNCIAS	44
4.2 DIVERGÊNCIAS	47
5. CONCLUSÕES	49
REFERÊNCIAS.....	52
ANEXO A - TABELAS	53
ANEXO B - FIGURAS.....	54

1 INTRODUÇÃO

A crescente valorização do espaço marítimo como vetor estratégico de desenvolvimento e segurança internacional tem estimulado a formulação de políticas nacionais voltadas à proteção, gestão e projeção dos interesses marítimos. Nesse contexto, o Uruguai deu um passo relevante ao elaborar, em 2022, sua Estratégia de Segurança Marítima Nacional (ESMN), um instrumento que articula objetivos políticos, econômicos, ambientais e de defesa para garantir a boa ordem no mar, fortalecer a governança e assegurar a soberania sobre suas águas jurisdicionais. A ESMN reflete, assim, um esforço coordenado do Estado uruguai para responder aos desafios contemporâneos do Atlântico Sudoeste, em sintonia com os compromissos internacionais e com a necessidade de consolidar sua vocação marítima.

A formulação de estratégias marítimas nacionais, no entanto, deve ser acompanhada por um exercício contínuo de revisão crítica e de alinhamento com os marcos teóricos e conceituais mais avançados da literatura especializada. Nesse sentido, a presente dissertação propõe-se a analisar a ESMN à luz da obra de Chris Rahman, intitulada *Concepts of Maritime Security: A Strategic Perspective on Alternative Visions for Good Order and Security at Sea, with Policy Implications for New Zealand* (2009). Trata-se de uma referência acadêmica que desenvolve uma perspectiva estratégica sobre as diferentes concepções de segurança marítima, destacando sua natureza multidimensional, suas implicações para as marinhas e os Estados, e a importância de adaptar continuamente as estratégias às mudanças do ambiente internacional.

A escolha da obra de Rahman como referencial teórico se justifica pela profundidade de sua análise sobre o conceito de segurança marítima e pela sua proposta metodológica de avaliar as múltiplas visões em disputa sobre a boa ordem no mar. O autor oferece um marco teórico robusto para examinar como os Estados concebem a segurança marítima, não apenas sob a ótica da defesa contra ameaças tradicionais, mas também considerando aspectos ambientais, econômicos, políticos, institucionais e sociais. Sua abordagem destaca que não existe uma definição universalmente aceita de segurança marítima, mas sim interpretações que variam conforme os interesses, capacidades e percepções de risco de cada ator.

Assim, a presente pesquisa parte da seguinte questão: Que similaridades e/ou singularidades existem entre a Estratégia de Segurança Marítima Nacional do Uruguai e as concepções de segurança marítima apresentadas por Chris Rahman, no contexto temporal do século XXI? Para respondê-la, será realizado um estudo comparativo entre os dois referenciais, com o objetivo de identificar os pontos de convergência e de divergência entre os fundamentos teóricos e a prática estratégica nacional.

A dissertação organiza-se em cinco capítulos. Após esta introdução, o segundo capítulo apresenta o marco conceitual e teórico, centrado nas contribuições de Rahman, abordando as dimensões da segurança, suas implicações políticas e operacionais, e as abordagens alternativas no domínio marítimo. O terceiro capítulo analisa o conteúdo da ESMN, contextualizando o cenário marítimo uruguai e detalhando suas prioridades estratégicas. O quarto capítulo confronta as concepções de Rahman com a ESMN, destacando os alinhamentos e eventuais lacunas entre teoria e prática. Por fim, o quinto capítulo apresenta as conclusões do estudo, propondo possíveis aprimoramentos para a estratégia nacional.

Ao adotar essa abordagem, espera-se contribuir para o aperfeiçoamento das políticas públicas de segurança marítima do Uruguai, oferecendo uma leitura crítica fundamentada na teoria do Rahman. A análise permitirá, ademais, identificar oportunidades para o fortalecimento da atuação do Estado uruguai no mar, por meio do aprimoramento institucional, da coordenação interagências, da cooperação internacional e do desenvolvimento de capacidades adaptadas aos riscos e desafios do século XXI.

2 FUNDAMENTAÇÃO CONCEITUAL E TEÓRICA

Este capítulo tem como objetivo apresentar a fundamentação teórica que subsidia esta dissertação. A análise das concepções de segurança marítima e sua evolução mostra-se essencial para a adequada compreensão do contexto no qual se insere a Estratégia de Segurança Marítima Nacional do Uruguai. Para tanto, este capítulo se apoia principalmente na obra de Chris Rahman (2009), "Concepts of Maritime Security: A Strategic Perspective on Alternative Visions for Good Order and Security at Sea, with Policy Implications for New Zealand".

Considera-se que Rahman (2009) oferece uma análise abrangente das

diferentes perspectivas e conceitos relacionados à segurança marítima. O trabalho de Rahman (2009) examina criticamente o debate sobre o conceito de segurança, desde suas raízes nas preocupações tradicionais até as abordagens contemporâneas que incorporam uma gama mais ampla de dimensões não militares. Essa discussão é considerada fundamental para situar as concepções de segurança marítima dentro de um panorama mais amplo.

Além disso, Rahman (2009), cuja extensa trajetória acadêmica e profissional o estabelece como referência na área, Pesquisador Sênior em Estratégia e Segurança Marítima no Australian National Centre for Ocean Resources and Security (ANCORS), Universidade de Wollongong, com graduações na Victoria University of Wellington (graduação em História e Ciência Política), University of Waikato (MA em Defesa e Estudos Estratégicos) e University of Wollongong (Ph.D.), explora as diversas maneiras pelas quais a segurança marítima pode ser concebida. Nesse sentido, o autor afirma:

A questão é menos sobre o que, exatamente, é segurança marítima? Em vez disso, talvez seja melhor formulada como: quais são as diferentes maneiras de conceber a segurança marítima? E quais são as implicações para a política e para as Marinhas dessas diferentes concepções? (Rahman, 2009, p. 3, tradução própria)¹.

A análise de Rahman (2009) fornece, uma base sólida e indispensável para a avaliação crítica da Estratégia de Segurança Marítima Nacional do Uruguai. Espera-se que essa análise permita identificar seus pontos fortes, suas possíveis limitações e sugerir áreas onde o aprimoramento pode ser considerado.

2.1 CONCEITO DE SEGURANÇA

Tal como sugere Rahman (2009), a compreensão do conceito de segurança requer uma abordagem integrada que leve em conta diferentes perspectivas e níveis analíticos. Isso nos mostra que a segurança não pode ser reduzida a uma definição única e imutável, mas deve ser analisada de forma multidimensional. Como afirma o autor "[...] o conceito de segurança só pode ser plenamente compreendido mediante

¹ Original em inglês: “The question is less one of what, exactly, is maritime security? Rather, it perhaps is better phrased as what are the different ways in which to conceive of maritime security? And what are the implications for policy, and for navies, of these different conceptions?” (Rahman, 2009, p. 3).

a integração dos 'níveis de análise' interdependentes e dos 'setores temáticos' ou 'dimensões' da segurança." (Rahman, 2009, p. 6, tradução própria)².

2.1.1 Níveis de análise

Rahman (2009), ao seguir os postulados de Buzan³, argumenta que o conceito de segurança deve ser analisado a partir de diferentes níveis interdependentes: o individual, o nacional e o internacional. Cada um desses níveis oferece uma perspectiva distinta sobre as ameaças e os mecanismos de proteção, e todos devem ser considerados de maneira integrada para uma compreensão abrangente da segurança contemporânea.

No nível individual, a segurança está centrada na proteção das pessoas e dos grupos sociais frente a ameaças que podem emergir tanto do ambiente externo quanto das estruturas internas do próprio Estado. Essa abordagem está relacionada à noção de segurança humana e evidencia tensões recorrentes entre proteção e liberdade. Como observa Rahman, "também existe um conflito entre a segurança individual e a liberdade individual: quanto mais segurança é buscada pelos indivíduos (e fornecida pelo estado), maior a extensão em que as liberdades devem ser abandonadas [...]" (Rahman, 2009, p. 6, tradução própria)⁴.

No nível nacional, o foco recai sobre o Estado soberano e sua capacidade de proteger a integridade territorial, a ordem interna e seus interesses vitais. Embora tradicionalmente tenha se concentrado em ameaças militares e estratégicas, o conceito pode incluir uma variedade mais ampla de fatores.

Para ilustrar as ambiguidades conceituais neste nível, Rahman recupera a advertência de Wolfers⁵, para quem "definido segurança como uma medida da 'ausência de ameaças a valores adquiridos', Wolfers alertou para o potencial de

² Original em inglês: "[...] the concept of security can only be fully understood by integrating the interdependent 'levels of analysis' and 'issue sectors' or 'dimensions' of security" (Rahman, 2009, p. 6)

³ BUZAN, B. (1983). *People, states, and fear: The national security problem in international relations*. Wheatsheaf Books.

⁴ Original em inglês: "There also exists a conflict between individual security and individual liberty: the more security that is sought by individuals (and provided by the state), the greater the extent to which freedoms must be foregone [...]." (Rahman, 2009, p. 6).

⁵ WOLFERS, A. (1952). "National Security" as an Ambiguous Symbol. *Political Science Quarterly*, 67, 481-502. <https://doi.org/10.2307/2145138>.

confusão quando o símbolo da segurança nacional é ‘usado sem especificações’” (Rahman, 2009, p. 7, tradução própria)⁶. Posteriormente, Baldwin⁷ reformulou a definição, propondo que a segurança seja entendida como:

[...] ‘uma baixa probabilidade de dano a valores adquiridos’, e acrescentando sete perguntas orientadoras: “Segurança para quem? Segurança para quais valores? Quanta segurança? De quais ameaças? Por quais meios? A que custo? E em que período de tempo?” (Rahman, 2009, p. 7, tradução própria).⁸

Assim, o nível internacional refere-se à ausência de uma autoridade central capaz de regular o comportamento dos Estados, o que caracteriza o sistema internacional pela anarquia.

Nessa configuração, o Estado se apresenta como o ator dominante nas análises de segurança global. Como sintetiza Rahman: “A característica definidora do sistema internacional é a da anarquia, [...]. Na ausência de um governo mundial, portanto, o Estado se torna o principal objeto de análise no sistema” (Rahman, 2009, p. 8, tradução própria)⁹.

2.1.2 Dimensões da segurança

A análise contemporânea da segurança ultrapassa os enfoques tradicionais centrados no poder militar e na diplomacia. O conceito atual é multidimensional e incorpora preocupações sociais, econômicas e ambientais que afetam a estabilidade dos indivíduos, dos Estados e do sistema internacional. Nesse contexto, Chris Rahman (2009) destaca que, embora os fatores político e militar continuem sendo centrais nas relações internacionais, eles vêm sendo progressivamente desafiados por escolas de pensamento que propõem uma abordagem mais ampla da segurança.

⁶ Original em inglês: “Defining security as a measure of ‘the absence of threats to acquired values,’ Wolfers warned of the potential for confusion when the symbol of national security is ‘used without specifications.’” (Rahman, 2009, p. 7).

⁷ BALDWIN, D. (1997) “The Concept of Security,” *Review of International Studies*, Vol. 23, No. 1, January 1997, pp. 12-18.

⁸ Original em inglês: “[...] ‘a low probability of damage to acquired values,’ setting out two prime specifications and five subsidiary ones. In order, these are: Security for whom? Security for which values? How much security? From what threats? By what means? At what cost? And in what time period? (Rahman, 2009, p. 7)

⁹ Original em inglês: “The defining characteristic of the international system is that of anarchy, [...]. In the absence of world government, therefore, the state becomes the leading object of analysis in the system.” (Rahman, 2009, p. 8).

Entre essas dimensões não tradicionais, a segurança social assume um papel fundamental, especialmente em contextos de pluralidade identitária. Segundo Rahman, com base nas ideias de Buzan, “A dimensão social da segurança, de acordo com Buzan, inclui a proteção da identidade e cultura nacional.” (Rahman, 2009, p. 8, tradução própria)¹⁰.

Essa perspectiva amplia o foco da segurança para além da integridade física, abrangendo ameaças à coesão cultural e social de um povo. Além disso, o autor destaca que questões como a saúde pública também se inserem nesse campo, ao impactar diretamente a capacidade de resposta da sociedade: “Considerações de saúde pública também afetam a segurança social, incluindo doenças debilitantes [...]” (Rahman, 2009, p. 8, tradução própria)¹¹.

A dimensão econômica, por sua vez, é caracterizada por sua transversalidade, pois se manifesta em todos os níveis de análise, individual, estatal e sistêmico, e influencia diretamente os demais domínios da segurança. Como explica Rahman: “A dimensão econômica da segurança pode ser prontamente aplicada a todos os níveis de análise, frequentemente fornecendo ligações entre os diferentes níveis.” (Rahman, 2009, p. 9, tradução própria)¹².

A segurança econômica também apresenta uma relevante dimensão marítima, especialmente nas regiões onde a pesca desempenha papel crucial para a subsistência e para a economia local. É o caso da Ásia-Pacífico, mas também é aplicável a outras regiões costeiras do mundo:

“Há um forte elemento marítimo na segurança econômica na região da Ásia-Pacífico. Os frutos do mar fornecem a principal fonte de proteína para uma grande proporção da população da região e a pesca é uma indústria importante, cada vez mais ameaçada pela depleção dos estoques de peixes e pela degradação ambiental.” (Rahman, 2009, p. 9, tradução própria)¹³.

O autor também observa que existe uma tensão entre duas concepções distintas de segurança econômica, uma baseada no acúmulo de poder relativo e outra

¹⁰ Original em inglês: "The societal dimension of security, according to Buzan, includes the protection of national identity and culture." (Rahman, 2009, p. 8)

¹¹ Original em inglês: "Public health considerations also affect societal security, including debilitating diseases [...]" (Rahman, 2009, p. 8).

¹² Original em inglês: "The economic dimension of security can readily be applied to all levels of analysis, often providing linkages between the different levels." (Rahman, 2009, p. 9).

¹³ Original em inglês: "There is a strong maritime element to economic security in the Asia-Pacific region. Seafood provides the primary source of protein for a large proportion of the region's people and fishing is a major industry, increasingly under threat through depletion of fish stocks and environmental degradation." (Rahman, 2009, p. 9).

voltada à melhoria do bem-estar social. Nesse sentido, ele pontua: “Em outras palavras, os formuladores de políticas devem decidir se a segurança econômica do estado é melhor atendida pelo acúmulo de poder (relativo) ou pela busca do mais alto padrão de vida atingível.” (Rahman, 2009, p. 11, tradução própria)¹⁴.

Por fim, a dimensão ambiental da segurança emerge como um campo estratégico em expansão. A degradação ambiental, as mudanças climáticas e a escassez de recursos naturais afetam diretamente o bem-estar humano em diferentes escalas, tornando-se, portanto, objeto legítimo das políticas de segurança. Rahman enfatiza “O objetivo da literatura sobre meio ambiente e segurança tem sido enfatizar a necessidade de 'redefinir a segurança' para levar em conta as ameaças ambientais ao bem-estar individual, nacional, regional e global, [...]” (Rahman, 2009, p. 12, tradução própria)¹⁵.

2.1.3 Conceitos de segurança

Com a evolução do conceito de segurança para além do enfoque exclusivamente militar, surgiram diferentes abordagens que buscam responder aos desafios contemporâneos de maneira mais abrangente e colaborativa. Entre essas alternativas conceituais, Rahman (2009) destaca quatro principais; segurança comum, coletiva, abrangente e cooperativa, sendo as duas últimas particularmente relevantes no contexto asiático.

A segurança comum foi popularizada durante a Guerra Fria como resposta às tensões geopolíticas entre os blocos liderados pelos Estados Unidos e pela União Soviética. A sua formulação mais conhecida surgiu com a Comissão Palme, em 1982, que propôs o desarmamento e o controle de armamentos como caminhos para garantir a paz na Europa.

Dentro dessa perspectiva, a segurança é vista como interdependente, nenhum estado pode alcançar segurança duradoura à custa da insegurança de outros. Essa

¹⁴ Original em inglês: “In other words, policymakers must decide whether the economic security of the state is best served by the accumulation of (relative) power or the pursuit of the highest attainable standard of living.” (Rahman, 2009, p. 11).

¹⁵ Original em inglês: “The objective of the environment and security literature has been to stress the need to 'redefine security' to take into account environmental threats to individual, national, regional and global well-being, [...]” (Rahman, 2009, p. 12).

visão se traduz em três níveis de ação articulados, “A segurança comum tem sido assim retratada ‘em termos de uma tríade de propostas em ordem crescente de formalidade, desde medidas de fomento da confiança até o controle de armas e, finalmente, o desarmamento.’” (Rahman, 2009, p. 17, tradução própria)¹⁶.

A segurança coletiva, por sua vez, se apresenta como uma tentativa de reorganizar a ordem internacional com base em uma solidariedade institucionalizada entre os Estados. Ao contrário da lógica da balança de poder, essa proposta busca uma estrutura mais inclusiva de governança global, “A segurança coletiva, embora reconheça o papel contínuo da força nos assuntos mundiais, rejeita as considerações tradicionais de balança de poder e as alianças direcionadas a ameaças identificáveis, em favor de um ‘projeto inclusivo para um sistema de ordem mundial’, [...]” (Rahman, 2009, p. 17, tradução própria)¹⁷.

A segurança abrangente, por outro lado, se distingue por adotar uma abordagem explícita de sustentabilidade e inclusão de múltiplas esferas da vida social. Seu objetivo é proteger a sociedade de ameaças diversas por meio de meios não exclusivamente militares, “A segurança abrangente é a busca por segurança sustentável em todos os campos (pessoal, político, econômico, social, cultural, militar e ambiental) nas esferas doméstica e externa, essencialmente por meio de meios cooperativos.” (Rahman, 2009, p. 21, tradução própria)¹⁸.

Contudo, o autor também aponta um risco embutido nessa concepção, ao desvincular o conceito de segurança de seu vínculo com as questões de guerra e paz, corre-se o perigo de subestimar ameaças militares reais, “O conceito também está divorciado das questões de guerra e paz, criando potencialmente perigos para qualquer entidade política que despriorize sua segurança militar em favor de outros fatores, definidos de forma abrangente.” (Rahman, 2009, p. 22, tradução própria)¹⁹.

¹⁶ Original em inglês: “Common security has thus been portrayed ‘in terms of a triad of proposals in ascending order of formality from confidence building measures to arms control and finally disarmament.’” (Rahman, 2009, p. 17).

¹⁷ Original em inglês: “Collective security, whilst acknowledging the continued role of force in world affairs, rejects traditional balance of power considerations and alliances aimed against identifiable threats in favour of an inclusive ‘design for a system of world order,’ [...]” (Rahman, 2009, p. 17).

¹⁸ Original em inglês: “Comprehensive security is the pursuit of sustainable security in all fields (personal, political, economic, social, cultural, military, and environmental) in both the domestic and external spheres, essentially through cooperative means.” (Rahman, 2009, p. 21).

¹⁹ Original em inglês: “The concept is also divorced from issues of war and peace, potentially creating dangers for any polity that desprioritizes its military security in favour of other factors, comprehensively defined.” (Rahman, 2009, p. 22).

Além disso, o autor adverte sobre a tendência de superestimar a originalidade da ideia de segurança multidimensional, uma vez que, apesar de seu caráter moderno, essa abordagem já existia de forma implícita em práticas políticas tradicionais, “A originalidade de se ter uma visão multidimensional da segurança nacional com uma ênfase concomitante no uso de uma variedade de meios (como instrumentos diplomáticos, econômicos e militares) para proteger essa segurança, no entanto, é vastamente superestimada.” (Rahman, 2009, p. 19, tradução própria).

A segurança cooperativa, por sua vez, propõe uma lógica baseada na colaboração internacional contínua, especialmente entre Estados com interesses comuns. Diferente da segurança coletiva, ela busca construir confiança mútua e prevenir conflitos por meio do diálogo, da transparência e da integração regional. Por outro lado, Rahman (2009) alerta que a tentativa de fundir os diferentes modelos de segurança pode comprometer a clareza e a eficácia conceitual dessas abordagens, “Na verdade, as tentativas de combinar aspectos dos três conceitos apenas tornariam o todo ainda mais amorfos do que as partes.” (Rahman, 2009, p. 25, tradução própria)²⁰.

Considerando o exposto, os diferentes conceitos de segurança refletem não apenas mudanças nas percepções de ameaça, mas também nas estratégias adotadas para enfrentá-las. A escolha entre abordagens mais clássicas ou alternativas está diretamente relacionada ao contexto geopolítico e às prioridades normativas de cada ator internacional.

2.1.4 O impacto da globalização no conceito da segurança

A intensificação dos fluxos de informação, bens, pessoas e capitais impulsionada pela globalização também transformou profundamente os fundamentos da segurança. O que antes era concebido principalmente em termos de fronteiras territoriais e soberania estatal passou a abranger dimensões transnacionais e interdependentes. Nesse novo cenário, segundo Rahman (2009), cresce a percepção de que a segurança deve ser pensada em termos globais e compartilhados, essa mudança conceitual impõe desafios significativos para a formulação de estratégias de

²⁰ Original em inglês: “Indeed, attempts to combine aspects of the three concepts only would make the whole even more amorphous than the parts.” (Rahman, 2009, p. 25).

segurança. A própria noção de segurança global, apesar de necessária, apresenta dificuldades práticas e conceituais em sua aplicação, especialmente diante da fragmentação política e da ausência de instituições supranacionais robustas, "Já é difícil o suficiente conceituar e praticar a segurança em uma base nacional, regional ou mesmo internacional, quanto mais globalmente, através de comunidades suprateritoriais." (Rahman, 2009, p. 27, tradução própria)²¹.

No contexto marítimo, os efeitos da globalização também são evidentes. O comércio internacional, a conectividade dos mercados e a preservação das rotas oceânicas tornaram-se pilares essenciais para a estabilidade do sistema global. Como observa Rahman, "A defesa desta ordem marítima liberal, incluindo seus elementos geopolíticos e comerciais vitais, é, portanto, talvez o verdadeiro imperativo de segurança da era atual da globalização." (Rahman, 2009, p. 28, tradução própria)²².

Desse modo, a globalização não apenas amplia o escopo da segurança como também redefine seus objetos de proteção, exigindo respostas coordenadas que transcendem a lógica estatal tradicional.

2.2 CONCEITO DE SEGURANÇA MARÍTIMA

A segurança marítima é um conceito em constante evolução, cuja definição continua sendo objeto de debate tanto no meio acadêmico quanto no âmbito político-estratégico. Tal como observou Geoffrey Till²³ em meados da década de 1990, "[...] 'havia uma necessidade particular de ter clareza sobre o que é necessário para a segurança e prosperidade marítima futuras'." (Rahman, 2009, p. 29, tradução própria)²⁴. Essa necessidade persiste, pois a compreensão do que constitui segurança no domínio marítimo continua a ser marcada por ambiguidades e múltiplas

²¹ Original em inglês: "It is difficult enough conceptualizing and practising security on a national, regional or even international basis, let alone globally, across suprateritorial communities." (Rahman, 2009, p. 27).

²² Original em inglês: "Defence of this liberal maritime order, including its vital geopolitical and commercial elements, thus is perhaps the real security imperative of the current era of globalization." (Rahman, 2009, p. 28).

²³ Renomado professor e analista de questões de segurança marítima e estudos de poder naval, com vasta obra publicada sobre o tema, sendo sua obra mais reconhecida "Seapower: A Guide for the Twenty-First Century".

²⁴ Original em inglês: "[...] there was 'a particular need to be clear about what is necessary for future maritime security and prosperity'." (Rahman, 2009, p. 29).

interpretações.

A literatura especializada tem abordado o tema predominantemente a partir das características físicas e funcionais do mar, bem como das ameaças que afetam os diversos usos desse espaço. Como aponta Rahman, “a literatura existente sobre segurança marítima tendeu a focar nas características do mar e seus usos variados, e nas ameaças representadas a esses usos” (2009, p. 29, tradução própria)²⁵. Assim, o conceito acaba por ser moldado de acordo as prioridades e interesses dos atores envolvidos, o que torna sua delimitação ainda mais complexa.

Tentativas de definição têm surgido em diferentes contextos. Um exemplo citado por Rahman é “O estudo da Dalhousie University, que definiu segurança marítima como ‘um processo de manutenção da estabilidade no sistema internacional sobre, acima, abaixo e a partir do mar’.” (Rahman, 2009, p. 29, tradução própria)²⁶. Ainda assim, o próprio autor reconhece as limitações dessa proposta, afirmando que “Isso pode não ser irrazoável, mas permanece muito vago para ser de grande utilidade” (Rahman, 2009, p. 29, tradução própria)²⁷.

Apesar da dificuldade conceitual, há certo consenso sobre a importância de criar e sustentar condições seguras no mar. A segurança marítima, nesse sentido, é vista como essencial para neutralizar ameaças abaixo do limiar da guerra, tais como a pirataria, o terrorismo, a proliferação de armas, o tráfico de drogas e outras atividades ilícitas transnacionais. Tal entendimento está refletido na U.S. National Strategy for Maritime Security, citada por Rahman, segundo a qual:

“a criação e manutenção da segurança no mar é essencial para mitigar ameaças aquém da guerra, incluindo pirataria, terrorismo, proliferação de armas, tráfico de drogas e outras atividades ilícitas. Combater essas ameaças irregulares e transnacionais protege nossa pátria, aumenta a estabilidade global e garante a liberdade de navegação para o benefício de todas as nações” (Rahman, 2009, p. 30, tradução própria)²⁸.

²⁵ Original em inglês: “The existing literature on maritime security has tended to focus on the characteristics of the sea and its varied uses, and the threats posed to those uses.” (Rahman, 2009, p. 29).

²⁶ Original em inglês: “A Dalhousie University study defined maritime security as ‘a process of maintaining stability in the international system on, over, under and from the sea.’” (Rahman, 2009, p. 29).

²⁷ Original em inglês: “That may not be unreasonable, but it remains too vague to be of much utility.” (Rahman, 2009, p. 29).

²⁸ Original em inglês: “The creation and maintenance of security at sea is essential to mitigating threats short of war, including piracy, terrorism, weapons proliferation, drug trafficking, and other illicit activities. Countering these irregular and transnational threats protects our homeland, enhances global stability, and secures freedom of navigation for the benefit of all nations.” (Rahman, 2009, p. 30).

2.2.1 Perspectivas alternativas sobre a segurança marítima

Chris Rahman (2009) propõe um conjunto de cinco perspectivas alternativas ao conceito tradicional de segurança marítima, as quais surgem como resposta à crescente complexidade dos desafios presentes no domínio marítimo. Segundo o autor, essas perspectivas não devem ser entendidas como categorias fixas ou isoladas, pois estão inter-relacionadas, se sobrepõem e, em muitos casos, expressam diferentes dimensões de um mesmo problema central: a necessidade de promover uma gestão eficaz dos oceanos e assegurar a boa ordem no mar. Como ele afirma, “Essas perspectivas são, é claro, arbitrárias e não-exclusivas: elas são inter-relacionadas e se sobrepõem e, até certo ponto, representam diferentes aspectos do mesmo problema – a gestão eficaz dos oceanos e a boa ordem sobre eles” (Rahman, 2009, p. 31, tradução própria)²⁹.

A primeira dessas abordagens alternativas é identificada por Rahman como Segurança do próprio mar: segurança ambiental marinha. Esta perspectiva parte da premissa de que o próprio oceano, em vez de ser apenas o meio onde ocorrem as ameaças, deve ser considerado o objeto da segurança. Nessa lógica, o meio ambiente marinho precisa ser protegido em si mesmo, independentemente de seu valor instrumental para atividades humanas. Rahman descreve essa visão afirmando que “A primeira categoria de segurança marítima a ser considerada reflete a crença ambientalista de que o próprio oceano deveria ser o objetivo de segurança da política marítima e precisa ser 'protegido' por si mesmo” (Rahman, 2009, p. 31, tradução própria)³⁰.

Apesar disso, mesmo essa abordagem que confere protagonismo ao oceano enquanto sujeito da segurança, reconhece que a degradação ambiental dos mares afeta diretamente os seres humanos. Políticas e estratégias de segurança ambiental marítima passaram a considerar que oceanos saudáveis são fundamentais para a existência humana, o desenvolvimento sustentável e a segurança internacional. Como

²⁹ Original em inglês: “These perspectives are, of course, arbitrary and non-exclusive: they are interrelated and overlap and, to a certain degree, represent different aspects of the same problem – effective management of the oceans and good order upon them.” (Rahman, 2009, p. 31).

³⁰ Original em inglês: “The first category of maritime security to be considered reflects the environmentalist belief that the ocean itself should be the security objective of maritime politics and needs to be “secured” for its own sake.” (Rahman, 2009, p. 31).

destaca o autor, “No entanto, esses documentos reconheceram a importância de oceanos saudáveis pelo impacto que têm na existência humana, desenvolvimento e segurança” (Rahman, 2009, p. 31, tradução própria)³¹.

Ademais, Rahman enfatiza que essas questões ambientais, sobretudo as de natureza transnacional como a poluição marinha ou a perda da biodiversidade oceânica, não podem ser enfrentadas de forma isolada. Elas demandam respostas coordenadas e inseridas em marcos políticos mais amplos, de caráter regional ou internacional. Nas palavras do autor, “em outras palavras, as questões ambientais, particularmente as transnacionais, como a saúde do ambiente marinho, não existem em um vácuo e só podem ser abordadas em contextos políticos regionais e/ou internacionais” (Rahman, 2009, p. 32, tradução própria)³².

A segunda abordagem destacada é a da governança dos oceanos como uma forma de gestão estratégica do espaço marítimo. Essa perspectiva difere da anterior ao concentrar-se não na proteção do ambiente marinho em si, mas nas regras, instituições e processos que organizam os usos e usuários do mar.

Inserida no marco conceitual mais amplo da governança global, essa abordagem considera que a segurança marítima depende de uma ordem institucional que regule os comportamentos no mar e permita o uso cooperativo e pacífico do ambiente marítimo. Nas palavras do autor, “Em consonância com o conceito de governança global, discutido anteriormente, a governança dos oceanos pode ser descrita como 'a criação e implementação das regras e práticas para governar os usos e usuários do oceano'” (Rahman, 2009, p. 32, tradução própria)³³.

Por outro lado, Rahman adverte que essa estrutura normativa e institucional não deve ser vista como uma fonte direta de segurança. Um regime de governança eficaz não produz segurança automaticamente, mas sim estabelece as condições necessárias para que ela possa emergir. Assim, “Um regime marítimo estável de governança oceânica eficaz, portanto, não 'fornece' segurança por si só; em vez disso, ele apenas estabelece uma estrutura necessária dentro da qual as relações

³¹ Original em inglês: “However, those documents recognized the importance of healthy oceans for the impact they have on human existence, development and security.” (Rahman, 2009, p. 31).

³² Original em inglês: “In other words, environmental issues, particularly transnational ones such as the health of the marine environment, do not exist in a vacuum, and can only be addressed in regional and/or international political contexts.” (Rahman, 2009, p. 32).

³³ Original em inglês: “In keeping with the concept of global governance, discussed earlier, ocean governance can be described as 'the creation and implementation of the rules and practices to govern ocean uses and users.'” (Rahman, 2009, p. 32).

internacionais pacíficas no mar podem ocorrer" (Rahman, 2009, p. 34, tradução própria)³⁴.

Essa segunda perspectiva, portanto, entende a segurança marítima como um subproduto de uma ordem regulada, baseada na cooperação multilateral e na previsibilidade das normas que governam o uso dos mares.

A terceira perspectiva alternativa sobre a segurança marítima sistematizada por Chris Rahman (2009), está centrada na proteção das fronteiras marítimas nacionais. Essa abordagem enfatiza a aplicação da soberania e dos direitos soberanos dos Estados costeiros dentro de suas zonas de jurisdição marítima, especialmente na Zona Econômica Exclusiva (ZEE) e na Plataforma Continental (PC). Trata-se de uma concepção de segurança que associa diretamente a integridade territorial ao domínio marítimo, exigindo uma presença ativa do Estado no mar.

Rahman sustenta que essa forma de segurança não pode ser assegurada apenas por meio de esforços multilaterais. Pelo contrário, demanda que cada Estado costeiro exerça uma gestão eficaz de seus próprios espaços marítimos. Em suas palavras, "a governança eficaz dos oceanos exige não apenas a cooperação regional e internacional, mas também uma gestão eficaz por parte dos Estados costeiros em todas as suas zonas de jurisdição marítima" (Rahman, 2009, p. 34, tradução própria)³⁵.

Nesse contexto, um dos principais vetores da atuação estatal tem sido a proteção dos recursos vivos e não vivos localizados sob jurisdição nacional. Em países como a Nova Zelândia e a Austrália, por exemplo, a defesa dos recursos marinhos tem motivado o desenvolvimento de capacidades de patrulha, vigilância e interdição no mar. Segundo Rahman, "a proteção dos recursos marinhos sob jurisdição nacional tem sido, portanto, um fator importante na implementação de medidas de proteção das fronteiras marítimas na Nova Zelândia e na Austrália, assim como em outros lugares" (Rahman, 2009, p. 35, tradução própria)³⁶.

Essa abordagem, por sua natureza, tende a ser vista como uma extensão lógica

³⁴ Original em inglês: "A stable maritime regime of effective ocean governance thus does not itself "provide" security; rather it only establishes a necessary framework within which peaceful international relations at sea can take place." (Rahman, 2009, p. 34).

³⁵ Original em inglês: "Effective ocean governance requires not only regional and international cooperation but also effective management by coastal states throughout their own zones of maritime jurisdiction." (Rahman, 2009, p. 34).

³⁶ Original em inglês: "The safeguarding of marine resources under national jurisdiction has thus been an important driver of maritime border protection measures in New Zealand, and Australia, as elsewhere." (Rahman, 2009, p. 35).

da autoridade estatal sobre o território, aplicando-se ao domínio marítimo os mesmos princípios de soberania que regem as fronteiras terrestres. Por isso, Rahman afirma que “a abordagem da proteção das fronteiras marítimas em relação à segurança marítima é, portanto, em princípio, relativamente simples e pouco controversa, consistindo na salvaguarda da soberania nacional, dos direitos soberanos e dos interesses nas zonas marítimas nacionais” (Rahman, 2009, p. 36, tradução própria)³⁷.

Essa terceira perspectiva revela, portanto, uma faceta mais tradicional da segurança marítima, centrada na autoridade estatal e na proteção dos interesses nacionais frente a ameaças como a pesca ilegal, o contrabando, a imigração ilegal ou a exploração não autorizada de recursos naturais.

2.2.2 Os conceitos de segurança e o mar

Após a análise das diferentes perspectivas alternativas sobre a segurança marítima, Chris Rahman (2009) avança para uma reflexão conceitual mais profunda sobre a relação entre os termos, segurança e mar. Ele observa que a aplicação dos conceitos tradicionais de segurança ao domínio marítimo evoluiu de maneira significativa nas últimas décadas, impulsionada por mudanças no ambiente estratégico global e pelo reconhecimento crescente da importância dos oceanos para a estabilidade internacional.

Entre as abordagens contemporâneas, destaca-se a utilização do conceito de segurança coletiva no contexto marítimo. Essa noção foi incorporada, por exemplo, na formulação de estratégias nacionais, como é o caso dos Estados Unidos. Como aponta Rahman, “O termo ‘segurança coletiva’ tem sido usado, por exemplo, em relação à Estratégia Nacional dos EUA para a Segurança Marítima[...]” (Rahman, 2009, p. 42, tradução própria)³⁸.

Essa introdução do conceito de segurança coletiva nas estratégias marítimas reflete uma ampliação da visão tradicional da segurança, deslocando o foco da proteção exclusiva dos interesses nacionais para a promoção de uma ordem marítima

³⁷ Original em inglês: “The maritime border protection approach to maritime security is thus, in principle, a relatively simple and uncontroversial one of safeguarding national sovereignty, sovereign rights and interests in national maritime zones.” (Rahman, 2009, p. 36).

³⁸ Original em inglês: “The term “collective security” has been used, for example, in respect of the U.S. National Strategy for Maritime Security [...]” (Rahman, 2009, p. 42).

cooperativa, baseada em regras compartilhadas e esforços multilaterais para enfrentar ameaças comuns.

Complementando a evolução dos conceitos aplicados à segurança no mar, Chris Rahman (2009) introduz a noção de segurança marítima abrangente como uma resposta à complexidade crescente dos desafios transnacionais no ambiente marítimo. Se o conceito de segurança coletiva já indicava a necessidade de esforços conjuntos, a abordagem abrangente avança ao propor a integração de múltiplas dimensões estratégicas em um só marco cooperativo.

A ausência de fronteiras definidas no mar intensifica os riscos associados a atividades ilícitas e à exploração descontrolada dos recursos. Como destaca Rahman, “Como frequentemente notado, os peixes não reconhecem fronteiras, e não só terroristas ou criminosos que poderiam usar o mar para seus propósitos nefastos não respeitam tais ‘linhas imaginárias na água’ [...]” (Rahman, 2009, p. 42, tradução própria)³⁹. Esse cenário evidencia que a segurança marítima não pode ser assegurada apenas por políticas nacionais isoladas, exigindo uma resposta coordenada entre diferentes atores e setores.

Nessa linha, Rahman destaca que a cooperação marítima regional deve abranger múltiplas dimensões, desde a adesão ao direito do mar e a prevenção de conflitos até o compartilhamento de informações, operações de busca e salvamento, proteção ambiental, gestão de recursos e capacitação técnica e institucional. Assim, a segurança marítima abrangente não se limita à resposta reativa frente às ameaças, mas adota uma perspectiva de construção ativa de um ambiente marítimo estável, sustentável e seguro, fundamentado na governança cooperativa e no engajamento multilateral.

2.3 IMPLICAÇÕES PARA A POLÍTICA E AS MARINHAS

A expansão e a complexificação do conceito de segurança marítima, como analisado nos tópicos anteriores, traz consequências diretas para a formulação de políticas públicas e para a atuação das forças navais. Chris Rahman (2009), destaca

³⁹ Original em inglês: “As is often noted, fish don’t recognize boundaries, and not only do terrorists or criminals who might use the sea for their nefarious purposes not respect such imaginary ‘lines in the water’ [...]” (Rahman, 2009, p. 42).

que as novas interpretações da segurança no mar exigem não apenas mudanças conceituais, mas também adaptações práticas tanto no nível estratégico quanto no operacional.

Nesse contexto, Rahman identifica um conjunto de implicações que se projetam sobre a política de segurança marítima e a estruturação das marinhas nacionais. Como afirma o autor, “As seções a seguir descrevem brevemente oito implicações do novo pensamento para a política de segurança marítima e as marinhas, especialmente para a Nova Zelândia e a Marinha Real da Nova Zelândia (RNZN) [...]” (Rahman, 2009, p. 47, tradução própria)⁴⁰.

Essas implicações sugerem a necessidade de reconsiderar prioridades estratégicas, redefinir missões navais tradicionais e desenvolver novas capacidades adaptadas a um ambiente marítimo caracterizado pela interdependência global e por ameaças que transcendem fronteiras nacionais. O foco desloca-se, assim, da defesa convencional para uma abordagem multifuncional, que inclui segurança ambiental, controle de atividades ilícitas, proteção dos recursos marinhos e fortalecimento da governança marítima regional.

2.3.1 Implicações políticas

Chris Rahman (2009) identifica várias implicações políticas decorrentes da evolução do conceito de segurança marítima, que exigem ajustes substanciais na formulação de políticas públicas. Em primeiro lugar, ele destaca que diferentes Estados terão prioridades distintas em matéria de segurança marítima, moldadas por suas circunstâncias nacionais específicas e pelas diretrizes de sua política interna. A diversidade geográfica, econômica e política torna impossível uma abordagem uniforme, o que demanda que cada país elabore respostas ajustadas à sua realidade.

Essa heterogeneidade de prioridades revela um segundo desafio: a ausência, na maioria dos países, de um órgão de coordenação capaz de articular de maneira holística todas as dimensões da política marítima. Com exceção das estruturas voltadas à proteção de fronteiras, não há instituições com autoridade e competência

⁴⁰ Original em inglês: “The following sections briefly outline eight implications of the new thinking for maritime security policy and navies, especially for New Zealand and the Royal New Zealand Navy (RNZN) [...]” (Rahman, 2009, p. 47).

suficientes para integrar as diferentes áreas envolvidas. Rahman ressalta que “A implicação da mudança, porém, é que não existe mais um órgão de coordenação de política nacional holística para assuntos marítimos, além daqueles conectados à proteção de fronteiras” (Rahman, 2009, p. 48, tradução própria)⁴¹.

Diante dessa lacuna, surge a necessidade de criar ou designar uma entidade capaz de coordenar as políticas marítimas de forma abrangente. Rahman sugere que, nos casos da Nova Zelândia e de países com estruturas administrativas similares, o Departamento do Primeiro-Ministro e Gabinete pode ser o foro mais apropriado para essa função estratégica. Um passo inicial para estruturar essa coordenação seria o desenvolvimento de uma estratégia nacional de segurança. Esse documento poderia servir como base para integrar as diversas dimensões da política pública relacionadas à segurança, embora Rahman alerte que dificilmente abordará de maneira específica e aprofundada os desafios próprios do ambiente marítimo. Ele observa que “Como parte do processo de formulação de políticas nacionais holísticas, o desenvolvimento de uma estratégia de segurança nacional representaria um primeiro passo útil. No entanto, é improvável que tal documento aborde questões marítimas de forma específica ou aprofundada” (Rahman, 2009, p. 49, tradução própria)⁴².

Por fim, Rahman enfatiza a importância de envolver a indústria marítima nos esforços de construção de políticas de segurança, já que setores como o transporte marítimo, os portos, as instalações offshore, os oleodutos e os cabos submarinos começam a perceber a segurança como uma preocupação emergente. Segundo ele, “Na maior parte, a segurança é uma nova consideração para a indústria marítima, envolvendo transporte marítimo, portos, instalações offshore, oleodutos e cabos” (Rahman, 2009, p. 49, tradução própria)⁴³. Além disso, destaca que a contínua evolução do direito internacional no tocante às obrigações de fiscalização em alto-mar exigirá monitoramento atento e, quando necessário, a adaptação da legislação doméstica, pois “A evolução do direito internacional para afirmar maiores obrigações de fiscalização em alto mar também precisará ser monitorada, e legislação doméstica

⁴¹ Original em inglês: “The implication of the change, though, is that there no longer exists an holistic national policy coordination body for maritime matters, aside from those connected to border protection.” (Rahman, 2009, p. 48).

⁴² Original em inglês: “As part of the process of holistic national policymaking, development of a national security strategy would represent a useful first step. Yet such a document is unlikely to address maritime issues either specifically or in depth.” (Rahman, 2009, p. 49).

⁴³ Original em inglês: “For the most part, security is a new consideration for the maritime industry, involving shipping, ports, offshore installations, pipelines and cables.” (Rahman, 2009, p. 49).

apropriada promulgada, se necessário” (Rahman, 2009, p. 50, tradução própria)⁴⁴.

Assim, a nova configuração da segurança marítima impõe não apenas uma atualização das prioridades políticas, mas também uma revisão profunda das estruturas institucionais, da legislação e da interação entre o Estado e o setor privado, com vistas a garantir uma resposta eficaz e coordenada aos desafios emergentes.

2.3.2 Implicações Navais

As mudanças no conceito de segurança marítima não impactam apenas a formulação de políticas públicas, mas também provocam profundas implicações nas funções e nas estruturas das marinhas. Chris Rahman (2009) observa que a tradicional divisão entre segurança militar e não tradicional revela-se pouco prática no domínio marítimo, uma vez que historicamente as marinhas sempre desempenharam funções além do preparo para o combate. Para o autor, “De muitas maneiras, ‘segurança não tradicional’ é uma designação inútil, especialmente no que diz respeito ao mar, onde marinhas e outras forças de segurança marítima têm sido tradicionalmente exigidas a manter um mandato mais amplo do que simplesmente preparativos para o combate” (Rahman, 2009, p. 51, tradução própria)⁴⁵.

Esse contexto impõe uma redefinição dos papéis das forças navais, especialmente no que se refere à proteção das linhas de comunicação marítima. Atualmente, o papel das marinhas se torna paradoxal: por um lado, sua importância é relativizada diante da necessidade de coleta e compartilhamento de informações de consciência situacional marítima (MDA), tarefas que envolvem uma gama mais ampla de agências e atores. Por outro lado, a ameaça difusa e transnacional do terrorismo exige uma presença naval constante e ampliada, tudo isso em um cenário de estruturas navais cada vez mais reduzidas. Rahman observa que, aunque o papel das marinhas na proteção das linhas de comunicação marítimas (SLOCs) tem sido relativizado diante do crescente envolvimento de múltiplas agências e da ênfase na

⁴⁴ Original em inglês: “The evolution of international law to assert greater enforcement obligations on the high seas will also need to be monitored, and appropriate domestic legislation enacted, if necessary.” (Rahman, 2009, p. 50).

⁴⁵ Original em inglês: “In many ways, ‘non-traditional security’ is an unhelpful designation, especially with regard to the sea, where navies and other maritime security forces have traditionally been required to maintain a broader remit than simply preparations for warfighting.” (Rahman, 2009, p. 51).

partilha de informações, como propõe a parceria marítima global, sua presença continua essencial diante de ameaças difusas como o terrorismo, mesmo em um contexto de forças navais reduzidas.

Diante dessa nova realidade, as marinhas não mais detêm o monopólio da coleta de informações estratégicas no mar. Apesar de seu papel crucial, a complexidade do ambiente exige a atuação integrada de diversas instituições civis e militares. Como observa Rahman, “Não obstante, as marinhas não são os únicos, e é improvável que se tornem os principais, instrumentos de coleta para informações de MDA” (Rahman, 2009, p. 52, tradução própria)⁴⁶.

A crença tradicional de que o isolamento geográfico garantiria a segurança também foi contestada pelas novas ameaças transnacionais. Exemplos históricos, como a experiência da Nova Zelândia, demonstram que a distância física não oferece proteção automática contra riscos estratégicos, especialmente no contexto contemporâneo de ameaças como o terrorismo internacional. Rahman reforça essa ideia afirmando que “A distância, por si só, não é garantia de segurança, como demonstra a própria história da Nova Zelândia, e como nos lembram as preocupações contemporâneas com a ameaça terrorista islâmica” (Rahman, 2009, p. 54, tradução própria)⁴⁷.

Além disso, as limitações de tamanho e de recursos humanos especializados restringem severamente a capacidade de adaptação das marinhas menores, como a Royal Australian Navy, cuja estrutura de força é descrita por Rahman como já rigidamente projetada, “No entanto, devido ao seu tamanho relativamente pequeno e às suas restrições de mão de obra especializada, a estrutura de força da RAN já é rigidamente projetada” (Rahman, 2009, p. 54, tradução própria)⁴⁸.

Diante dessas implicações, fica evidente que as marinhas precisarão não apenas redefinir suas funções, mas também buscar novas formas de cooperação interagências.

⁴⁶ Original em inglês: “Nevertheless, navies are not the sole, and unlikely to become the primary, collection instruments for MDA information.” (Rahman, 2009, p. 52).

⁴⁷ Original em inglês: “Distance itself is no guarantor of security, as New Zealand’s own history demonstrates, and as contemporary concerns with the Islamist terrorist threat remind us.” (Rahman, 2009, p. 54).

⁴⁸ Original em inglês: “However, because of its relatively small size and its specialized manpower constraints, RAN force structure already is tightly designed.” (Rahman, 2009, p. 54).

2.3.3 A necessidade de vigilância estratégica constante

A crescente complexidade do ambiente marítimo e a multiplicidade de ameaças emergentes impõem aos Estados a necessidade de manter uma vigilância estratégica contínua. Chris Rahman (2009) argumenta que os países que se beneficiam e sustentam a ordem marítima internacional liberal, como Nova Zelândia e Austrália, não podem se dar ao luxo de escolher entre diferentes tipos de desafios à segurança; devem, em vez disso, adotar uma postura abrangente e simultaneamente vigilante diante de todas as ameaças potenciais. Como afirma o autor, “Os Estados, ou pelo menos aqueles Estados que apoiam e dependem do sistema marítimo internacional liberal de ordem internacional, incluindo tanto a Nova Zelândia quanto a Austrália, não podem escolher focar-se em uma ou outra forma de desafio de segurança” (Rahman, 2009, p. 55, tradução própria)⁴⁹.

Essa postura está alinhada com a concepção pós-moderna de controle do mar, descrita por Geoffrey Till, na qual a segurança marítima deixa de ser entendida como o domínio exclusivo de determinados atores e passa a ser vista como a criação de um espaço seguro para o uso coletivo, excluindo apenas aqueles que ameacem a ordem estabelecida. Nas palavras de Rahman, interpretando Till:

“Isso está de acordo com a identificação de Geoffrey Till de uma abordagem pós-moderna ao conceito de controle do mar, que em um 'mundo globalizado... é agora menos uma questão de 'proteger' o mar no sentido de apropriá-lo para uso próprio, e mais de 'torná-lo seguro' para uso de todos, exceto os inimigos do sistema” (Rahman, 2009, p. 55, tradução própria)⁵⁰.

Assim, Rahman alerta que a gestão pacífica dos oceanos e a priorização de questões de segurança marítima não tradicionais só são possíveis em contextos de estabilidade internacional. Em cenários de conflito ou desordem generalizada, tais objetivos tornam-se inviáveis. Ele enfatiza que “Na verdade, é preciso entender que a gestão eficaz dos oceanos e a priorização de outras questões de segurança marítima não tradicionais serão insustentáveis em tempos de conflito generalizado ou caos”

⁴⁹ Original em inglês: “States, or at least those states supportive of, and dependent upon, the liberal international maritime system of international order, including both New Zealand and Australia, can not choose to focus on either one form of security challenge or the other.” (Rahman, 2009, p. 55).

⁵⁰ Original em inglês: “This comports with Geoffrey Till's identification of a post-modern spin on the concept of sea control, which in a 'globalized world ... is now less a question of 'securing' the sea in the sense of appropriating it for one's own use, and more of 'making it secure' for everyone but the enemies of the system to use.” (Rahman, 2009, p. 55).

(Rahman, 2009, p. 56, tradução própria)⁵¹.

Finalmente, Rahman recorda que o conflito violento é um traço constante da experiência humana, um fenômeno inescapável que acompanha a história das civilizações. Assim, mesmo diante dos avanços institucionais e cooperativos, a possibilidade de guerra não pode ser descartada. Como conclui o autor, “Pois a guerra é um fenômeno que sempre existiu na civilização humana; o conflito violento é uma característica inerente à própria natureza humana” (Rahman, 2009, p. 56, tradução própria)⁵².

Portanto, a vigilância estratégica constante não é apenas uma medida prudencial, mas uma necessidade estrutural para garantir que a segurança marítima, em suas múltiplas dimensões, possa ser preservada frente a um cenário internacional que permanece imprevisível e sujeito às recorrências do conflito.

3 ESTRATÉGIA DE SEGURANÇA MARÍTIMA NACIONAL DO URUGUAI

A Estratégia de Segurança Marítima Nacional elaborada pelo Ministério da Defesa Nacional do Uruguai (2022) representa um esforço integral e coordenado para gerenciar e proteger os espaços marítimos uruguaios. Este documento busca

"[...] fortalecer a projeção marítima do Uruguai, melhorar a capacidade de governança e o exercício da soberania do Estado no território marítimo, criando um ambiente de estabilidade e ordem, que permita o adequado desenvolvimento para o desejado futuro nacional e o bem-estar da população" (Ministerio de Defensa Nacional, 2022, p. 7, tradução própria)⁵³.

A partir desse objetivo, destaca-se a relevância estratégica do domínio marítimo como elemento essencial para o desenvolvimento sustentável e a segurança nacional.

Nesse contexto, o documento oferece também "[...] uma estrutura conceitual com abordagem própria para termos tão amplamente utilizados como Interesses Marítimos, Governança Marítima, Poder Naval, Projeção Marítima Estratégica, Boa Ordem do

⁵¹ Original em inglês: “In fact, it needs to be understood that effective management of the oceans and prioritization of other nontraditional maritime security issues will be unsustainable in times of widespread conflict or chaos.” (Rahman, 2009, p. 56).

⁵² Original em inglês: “For war is a phenomenon that has always existed in human civilization; violent conflict is an inherent characteristic of human nature itself.” (Rahman, 2009, p. 56).

⁵³ Original em espanhol: “[...] fortalecer la proyección marítima del Uruguay, mejorar la capacidad de gobernanza y el ejercicio de la soberanía del Estado en el territorio marítimo, creando un ambiente de estabilidad y orden, que permita el adecuado desarrollo para el deseado porvenir nacional y bienestar de la población.” (Ministerio de Defensa Nacional, 2022, p. 7).

Mar, Entorno Marítimo e, especialmente, Segurança Marítima" (Ministerio de Defensa Nacional, 2022, p. 9, tradução própria)⁵⁴. Essa definição clara dos conceitos-chave busca proporcionar uma base comum para todos os atores envolvidos na gestão e na proteção dos interesses marítimos nacionais.

Para operacionalizar essa estratégia, estabelecem-se cinco prioridades estratégicas fundamentais: alcançar um conhecimento efetivo do domínio marítimo nacional; fortalecer a governança marítima; projetar internacionalmente o Uruguai e potencializar a cooperação regional; promover o uso sustentável dos ecossistemas marinhos e costeiros; e, finalmente, assegurar a cooperação multissetorial entre atores públicos e privados, orientada ao desenvolvimento sustentável do espaço marítimo nacional denominado Pradera Azul.

3.1 DIMENSÃO DA SEGURANÇA MARÍTIMA

A dimensão da segurança marítima apresentada na Estratégia de Segurança Marítima Nacional enfatiza a necessidade de garantir uma gestão eficaz e integrada das atividades marítimas. A estratégia "Busca a 'boa ordem' do território marítimo nacional; de forma que o Uruguai Marítimo – a nossa 'Pradera Azul' – tenha um desenvolvimento socioeconômico adequado e sustentável" (Ministerio de Defensa Nacional, 2022, p. 12, tradução própria)⁵⁵. Assim, o espaço marítimo é reconhecido como um elemento estratégico fundamental para o futuro nacional, não apenas no âmbito econômico, mas também social e ambiental.

No entanto, esta boa ordem enfrenta desafios significativos, pois "[...] a boa ordem do mar está mais exposta a crescentes ameaças, em um cenário de escassez de recursos, crescimento demográfico e degradação ambiental. Portanto, o entorno marítimo tornou-se volátil, incerto, complexo e ambíguo" (Ministerio de Defensa

⁵⁴ Original em espanhol: "[...] marco conceptual con enfoque propio, a términos tan ampliamente utilizados como es el de Intereses Marítimos, Gobernanza Marítima, Poder Naval, Proyección Marítima Estratégica, Buen Orden del Mar, Entorno Marítimo y especialmente a la Seguridad Marítima." (Ministerio de Defensa Nacional, 2022, p. 9).

⁵⁵ Original em espanhol: "Busca el 'buen orden' del territorio marítimo nacional; de forma que el Uruguay Marítimo – nuestra 'Pradera Azul' - tenga un desarrollo socioeconómico adecuado y sostenible." (Ministerio de Defensa Nacional, 2022, p. 12).

Nacional, 2022, p. 14, tradução própria)⁵⁶. Diante dessas ameaças, são necessárias políticas que possam responder de forma proativa e adaptativa para mitigar riscos e aproveitar ao máximo as oportunidades.

Essas políticas devem garantir um "[...] justo equilíbrio entre o fomento do investimento, as atividades comerciais e o desenvolvimento integral das pessoas; com a exploração sustentável dos recursos naturais e a conservação do ambiente marinho" (Ministerio de Defensa Nacional, 2022, p. 14, tradução própria)⁵⁷. Contudo, alcançar esse equilíbrio frequentemente gera "[...] conflitos, inclusive entre os diferentes organismos estatais que, de acordo com a normativa que os rege, têm competência na administração e regulação das atividades marítimas" (Ministerio de Defensa Nacional, 2022, p. 14, tradução própria)⁵⁸. Esses conflitos destacam a necessidade de maior coordenação institucional e mecanismos claros de governança.

Neste cenário,

"[...] o Ministério da Defesa Nacional, tendo como pilar a expertise da Armada Nacional, considerou oportuno conduzir esta Estratégia Marítima Nacional, mas a partir da perspectiva da Segurança Marítima, como um marco fundamental para promover a vocação marítima do Estado e avançar em direção à concretização de uma Política Marítima Nacional, em um futuro imediato" (Ministerio de Defensa Nacional, 2022, p. 16, tradução própria)⁵⁹.

Tal perspectiva fortalece o papel central da Armada Nacional nas políticas marítimas do país. Nesse sentido, a Política Naval do Uruguai destaca que "A Segurança Marítima refere-se à responsabilidade e obrigações que a Marinha Nacional tem como Autoridade Marítima, no que diz respeito às medidas preventivas e de resposta que o Estado deve garantir aos usuários do mar [...]" (Uruguay, 2021, p.

⁵⁶ Original em espanhol: "[...] el buen orden del mar está más expuesto a crecientes amenazas, en un escenario de escasez de recursos, crecimiento demográfico y degradación ambiental. Por tanto, el entorno marítimo se ha vuelto volátil, incierto, complejo y ambiguo." (Ministerio de Defensa Nacional, 2022, p. 14).

⁵⁷ Original em espanhol: "[...] justo equilibrio entre el fomento de la inversión, las actividades comerciales y el desarrollo integral de las personas; con la explotación sostenible de los recursos naturales y la conservación del ambiente marino." (Ministerio de Defensa Nacional, 2022, p. 14).

⁵⁸ Original em espanhol: "[...] conflictos, incluso entre los diferentes organismos estatales que, de acuerdo a la normativa que los rige, tienen competencia en la administración y regulación de las actividades marítimas." (Ministerio de Defensa Nacional, 2022, p. 14).

⁵⁹ Original em espanhol: "[...] el Ministerio de Defensa Nacional, teniendo como pilar la experticia de la Armada Nacional, ha entendido oportuno conducir esta Estrategia Marítima Nacional, pero desde la perspectiva de la Seguridad Marítima, como jalón fundamental para promover la vocación marítima del Estado, y avanzar hacia la concreción de una Política Marítima Nacional, en un futuro inmediato." (Ministerio de Defensa Nacional, 2022, p. 16).

4-7, tradução própria)⁶⁰.

Adicionalmente, "De uma perspectiva de Segurança, esta Estratégia é concorrente com a Política de Defesa Nacional (Decreto 371/2020), a qual define a Segurança 'pela condição de estar protegido frente a todas as ameaças' [...]" (Ministerio de Defensa Nacional, 2022, p. 16, tradução própria)⁶¹.

Por outro lado, "[...] para os fins desta Estratégia, o termo 'segurança marítima' adota ambas as dimensões da segurança ('safety' e 'security')" (Ministerio de Defensa Nacional, 2022, p. 16, tradução própria)⁶². Nesse sentido, "[...] a Segurança Marítima consiste em uma condição que se deseja estabelecer para que as atividades marítimas possam se desenvolver com plena normalidade, com o menor número de obstáculos e interferências possíveis" (Ministerio de Defensa Nacional, 2022, p. 16, tradução própria)⁶³. Essa visão ampla e integradora facilita uma resposta mais eficaz aos desafios que o domínio marítimo apresenta.

3.2 CONTEXTO MARÍTIMO NACIONAL DO URUGUAI

O contexto marítimo nacional do Uruguai é caracterizado por uma posição geoestratégica privilegiada. Localizado no extremo sul da Bacia do Prata, o país possui uma conectividade natural com territórios mediterrâneos através da rede fluvial, fato que favorece sua atuação como articulador regional e plataforma logística para exportações e importações. A esse respeito, destaca-se que "A condição de país austral da Bacia do Prata o favorece para a instalação de terminais portuários que permitem a interconexão fluvial dos territórios produtores de suas regiões

⁶⁰ Original em espanhol: "La Seguridad Marítima está referida a la responsabilidad y obligaciones que tiene la Armada Nacional como Autoridad Marítima, en lo que respecta a las medidas preventivas y de respuesta que el Estado debe garantizar a los usuarios del mar [...]" (Uruguay, 2021, p. 4-7).

⁶¹ Original em espanhol: "Desde una perspectiva de Seguridad, esta Estrategia es concurrente con la Política de Defensa Nacional (Decreto 371/2020), la cual define a la Seguridad "por la condición de estar protegido frente a todas las amenazas" [...]" (Ministerio de Defensa Nacional, 2022, p. 16).

⁶² Original em espanhol: "[...] a los fines de esta Estrategia, el término 'seguridad marítima', adopta ambas dimensiones de la seguridad ('safety' y 'security')." (Ministerio de Defensa Nacional, 2022, p. 16).

⁶³ Original em espanhol: "[...] la Seguridad Marítima consiste en una condición que se desea establecer para que las actividades marítimas puedan desarrollarse con plena normalidad, con el menor número de obstáculos e interferencias posibles." (Ministerio de Defensa Nacional, 2022, p. 16).

mediterrâneas." (Ministerio de Defensa Nacional, 2022, p. 22, tradução própria)⁶⁴. Esse atributo geográfico posiciona o Uruguai como um elo crucial para a integração econômica da América do Sul.

Além disso, o país possui uma relevante projeção no âmbito antártico. Devido a seu compromisso histórico com a cooperação internacional no continente gelado, o Uruguai figura entre os 29 Estados Membros Consultivos do Tratado Antártico, com presença física através de bases científicas na região. Assim, "O Uruguai tem o privilégio de ser um dos 29 Estados Membros Consultivos do Tratado Antártico e conta com bases na área, contribuindo dessa forma para o equilíbrio do sistema internacional de cooperação nesse continente." (Ministerio de Defensa Nacional, 2022, p. 25, tradução própria)⁶⁵. Essa atuação reforça a imagem do país como ator comprometido com a preservação da paz e da ciência na Antártida.

No plano jurídico, a adesão à Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar consolidou o marco legal das águas uruguaias. Com a ratificação desse tratado, o Estado uruguai normatizou seu mar territorial, zona econômica exclusiva e plataforma continental, consolidando a extensão e jurisdição de suas áreas marítimas. Nesse sentido, "Em consonância com a ratificação da CNUDM, por meio da Lei nº 17.033, o Estado uruguai, em particular, ditou normas referentes ao mar territorial, zona econômica exclusiva e plataforma continental, as quais denominou 'Áreas Marítimas da República'." (Ministerio de Defensa Nacional, 2022, p. 29, tradução própria)⁶⁶. Tal arcabouço jurídico é fundamental para o exercício pleno da soberania nacional sobre seus espaços marítimos, os quais podem ser visualizados na Figura 1 do Anexo B.

Entretanto, observa-se atualmente um desequilíbrio entre as duas dimensões que compõem o poder marítimo nacional, a de desenvolvimento e a de segurança. Esse desequilíbrio compromete a eficácia da projeção marítima uruguai e aumenta

⁶⁴ Original em espanhol: "La condición de país austral de la Cuenca del Plata lo favorecen para la instalación de terminales portuarias que permiten la interconexión fluvial de los territorios productores de sus regiones mediterráneas." (Ministerio de Defensa Nacional, 2022, p. 22)

⁶⁵ Original em espanhol: "Uruguay tiene el privilegio de ser uno de los 29 Estados Miembro Consultivos del Tratado Antártico y cuenta con bases en el área, contribuyendo de esta forma al equilibrio del sistema internacional de cooperación en dicho continente." (Ministerio de Defensa Nacional, 2022, p. 25).

⁶⁶ Original em espanhol: "En consonancia con la ratificación de la CONVEMAR, a través de la Ley N° 17.033, el Estado uruguayo particularmente, dictó normas referentes al mar territorial, zona económica exclusiva y plataforma continental, las cuales denominó como 'Áreas Marítimas de la República'." (Ministerio de Defensa Nacional, 2022, p. 29).

os riscos assumidos pelo Estado, uma vez que "Atualmente no Uruguai, existe um desequilíbrio entre ambas as dimensões do Poder Marítimo; aumentando assim os riscos assumidos pelo Estado (sem ordem não há progresso)." (Ministerio de Defensa Nacional, 2022, p. 35, tradução própria)⁶⁷. Essa constatação evidencia a necessidade de políticas públicas que busquem equilibrar essas dimensões e potencializar o uso estratégico do mar.

A relevância do setor marítimo também se expressa no Produto Interno Bruto (PIB) do país. Estudos demonstram que "Fazendo uma análise do PIB Marítimo, com cálculos realizados para os anos de 2004, 2005, 2008 e 2019, observamos que esse percentual se manteve constante em 6% do PIB nacional." (Ministerio de Defensa Nacional, 2022, p. 35, tradução própria)⁶⁸. Esses dados indicam a importância contínua da atividade marítima para a economia uruguaia, sobretudo nos setores portuário e logístico.

Nesse contexto, a Estratégia de Segurança Marítima Nacional foi concebida com o objetivo de fortalecer o Poder Marítimo uruguai, alicerçando-o na perspectiva da segurança para respaldar os interesses marítimos nacionais. Em termos conceituais, "Esta Estratégia busca o fortalecimento do Poder Marítimo, como instrumento desenvolvido em apoio aos nossos interesses marítimos, sob a perspectiva da segurança." (Ministerio de Defensa Nacional, 2022, p. 37, tradução própria)⁶⁹. Dessa forma, busca-se não apenas proteger os ativos existentes, mas também criar as condições necessárias para o seu crescimento sustentável e seguro. Cabe destacar que o documento estratégico culmina em uma formulação clara do estado final desejado, o qual representa a condição ideal a ser alcançada com a plena implementação da ESMN. Esse estado final, detalhado na tabela 1 do anexo A, resume a visão do Estado uruguai quanto à construção de um entorno marítimo seguro, sustentável e cooperativo, sob liderança da Armada Nacional como Autoridade Marítima.

⁶⁷ Original em espanhol: "Actualmente en Uruguay, existe un desequilibrio entre ambas dimensiones del Poder Marítimo; incrementando así los riesgos asumidos por el Estado (sin orden no hay progreso)." (Ministerio de Defensa Nacional, 2022, p. 35).

⁶⁸ Original em espanhol: "Haciendo un análisis del PBI Marítimo, con cálculos realizado de los años 2004, 2005, 2008 y 2019, observamos que este porcentaje se ha mantenido constante en el 6 % del PBI nacional." (Ministerio de Defensa Nacional, 2022, p. 35).

⁶⁹ Original em espanhol: "Esta Estrategia busca el fortalecimiento del Poder Marítimo, como instrumento desarrollado en respaldo a nuestros intereses marítimos, desde la perspectiva de la seguridad." (Ministerio de Defensa Nacional, 2022, p. 37).

3.3 AMEAÇAS, RISCOS E DESAFIOS DO ENTORNO MARÍTIMO

O entorno marítimo global apresenta uma série de desafios que afetam diretamente a segurança e a sustentabilidade dos oceanos. Frente ao crescente impacto da atividade humana, "[...] a ONU estabeleceu o Objetivo de Desenvolvimento Sustentável 14: 'Conservar e utilizar de forma sustentável os oceanos, os mares e os recursos marinhos para o desenvolvimento sustentável', assim como declarou o presente decênio como a 'Década dos Oceanos' (2021-2030)" (Ministerio de Defensa Nacional, 2022, p. 42, tradução própria)⁷⁰. Esta iniciativa busca promover práticas que garantam o uso racional dos recursos marinhos em benefício das futuras gerações.

Entre as ameaças mais preocupantes destaca-se a Pesca Ilegal, Não Declarada e Não Regulamentada, conhecida como pesca INDNR. "Outro dos principais problemas em nível mundial é a Pesca Ilegal, Não Declarada e Não Regulamentada (INDNR)" (Ministerio de Defensa Nacional, 2022, p. 42, tradução própria)⁷¹. Esta atividade compromete a biodiversidade marinha e ameaça a segurança alimentar de comunidades costeiras, além de estar frequentemente associada a outras práticas ilícitas, como o tráfico de pessoas e a exploração laboral. A atividade de pesca no Atlântico Sudoeste, concentrada em áreas de interesse direto para o Uruguai, pode ser visualizada na Figura 4 do Anexo B. Essa representação evidencia o grau de pressão sobre os recursos pesqueiros e reforça a urgência de mecanismos eficazes de monitoramento e controle frente à ameaça da pesca INDNR.

Além disso, a globalização intensificou a interconexão entre regiões por meio do comércio marítimo. Nesse cenário, "[...] o mundo globalizado experimenta a maior interconexão entre regiões por meio do sistema de comércio e suas linhas de comunicação marítima (LCM), as quais movimentam 90% das cargas" (Ministerio de Defensa Nacional, 2022, p. 43, tradução própria)⁷². O aumento da dependência das

⁷⁰ Original em espanhol: "[...] la ONU estableció el Objetivo de Desarrollo Sostenible 14: "Conservar y utilizar sosteniblemente los océanos, los mares y los recursos marinos para el desarrollo sostenible", así como ha declarado al presente decenio la "Década de los Océanos" (2021-2030)." (Ministerio de Defensa Nacional, 2022, p. 42).

⁷¹ Original em espanhol: "Otros de los principales problemas a nivel mundial, es la Pesca Ilegal, no Declarada no Reglamentada (INDNR por su sigla en inglés)." (Ministerio de Defensa Nacional, 2022, p. 42).

⁷² Original em espanhol: "[...] el mundo globalizado experimenta la mayor interconexión entre regiones a través del sistema de comercio y sus líneas de comunicación marítima (LCM), las cuales movilizan el 90% de las cargas." (Ministerio de Defensa Nacional, 2022, p. 43).

linhas de comunicação marítima torna as cadeias logísticas vulneráveis a interrupções, o que exige uma vigilância contínua e sistemas robustos de monitoramento.

Paralelamente, a infraestrutura digital também é impactada. "Outro dos desenvolvimentos tecnológicos que tem se incrementado vertiginosamente como resposta a esta maior interconexão global são os cabos submarinos de fibra óptica" (Ministerio de Defensa Nacional, 2022, p. 43, tradução própria)⁷³. Esses cabos, cuja localização pode ser observada na Figura 2 do Anexo B, são essenciais para a comunicação global, transferindo a maior parte dos dados que circulam entre os continentes, e sua proteção contra acidentes e sabotagens representa um desafio estratégico.

O aumento das atividades criminosas no mar também demanda atenção. "Entre essas atividades criminais emergentes podemos mencionar o terrorismo marítimo, a pirataria (e o roubo à mão armada), bem como o tráfico ilícito transnacional, operado por gangues organizadas para comercializar drogas, armas e realizar tráfico de pessoas" (Ministerio de Defensa Nacional, 2022, p. 44, tradução própria)⁷⁴. Essas ameaças não apenas prejudicam a segurança marítima, mas também desestabilizam estados e regiões inteiras.

Dentre essas atividades ilícitas, o narcotráfico marítimo tem se mostrado particularmente preocupante. "O narcotráfico marítimo é uma problemática que mantém uma tendência crescente em nível global; inclusive, com maior incidência negativa em nossa região. Os maiores produtores de cocaína do mundo encontram-se na América do Sul (Colômbia, Peru e Bolívia)" (Ministerio de Defensa Nacional, 2022, p. 46, tradução própria)⁷⁵. A Figura 3 do Anexo B mostra as principais rotas de tráfico ilegal de drogas na América do Sul, que se aproveitam da complexidade das cadeias logísticas e da vasta extensão dos espaços marítimos para dificultar as ações

⁷³ Original em espanhol: "Otro de los desarrollos tecnológicos que ha venido incrementándose vertiginosamente como respuesta a esta mayor interconexión global, son los cables submarinos de fibra óptica." (Ministerio de Defensa Nacional, 2022, p. 43)

⁷⁴ Original em espanhol: "Entre estas actividades criminales emergentes podemos mencionar el terrorismo marítimo, la piratería (y el robo a mano armada), así como el tráfico ilícito trasnacional, operado por bandas organizadas para comerciar drogas, armas, y trata de personas." (Ministerio de Defensa Nacional, 2022, p. 44).

⁷⁵ Original em espanhol: "El narcotráfico marítimo es una problemática que mantiene una tendencia creciente a nivel global; incluso, con mayor incidencia negativa en nuestra región. Los mayores productores de cocaína del mundo se encuentran en Sudamérica (Colombia, Perú y Bolivia)." (Ministerio de Defensa Nacional, 2022, p. 46).

de controle e repressão.

Além das ameaças mencionadas, existem também desafios estratégicos relacionados à necessidade de o Uruguai ampliar sua projeção na arena política internacional. A superação desses desafios é fundamental para consolidar a posição do país como um ator relevante no cenário marítimo global.

3.4 GOVERNANÇA E GOVERNABILIDADE

A gestão dos espaços marítimos exige uma abordagem estruturada e colaborativa, reconhecendo o mar como um recurso coletivo de importância estratégica. Nesse sentido, é fundamental considerar que "O mar deve ser tratado como um bem público; portanto, seus recursos devem ser administrados de forma eficiente e equilibrada, no interesse das presentes e futuras gerações, e para isso requer-se boa governabilidade" (Ministerio de Defensa Nacional, 2022, p. 56, tradução própria)⁷⁶. Assim, a governabilidade marítima se apresenta como um dos pilares essenciais para assegurar o uso sustentável e a proteção dos bens marinhos.

A governança marítima, por sua vez, compreende o conjunto de mecanismos, processos e instituições através dos quais diferentes atores, públicos e privados, colaboram na administração e regulação das atividades no mar. Para ser eficaz, essa governança deve estar alinhada a um enfoque de segurança marítima integral, que combina a proteção das atividades econômicas com a preservação ambiental e a segurança humana. Como indica a estratégia, "[...] com este enfoque da Segurança Marítima Integral, busca-se exercer a governança como convém; ou seja, de forma coordenada entre a autoridade e os usuários, visando a minimizar o risco para o ser humano e o meio ambiente, derivado do desenvolvimento das atividades marítimas" (Ministerio de Defensa Nacional, 2022, p. 60, tradução própria)⁷⁷.

A eficácia da governança depende diretamente da capacidade do Estado de

⁷⁶ Original em español: "El mar debe tratarse como un bien público; por tanto sus recursos deben administrarse eficiente y balanceadamente, en interés de las presentes y futuras generaciones, y para ello se requiere buena gobernabilidad." (Ministerio de Defensa Nacional, 2022, p. 56).

⁷⁷ Original em español: "[...] con este enfoque de la Seguridad Marítima Integral, se busca ejercer la gobernanza como corresponde; es decir, en forma coordinada entre la autoridad y los usuarios, dirigida a minimizar el riesgo para el hombre y el medio, derivado del desarrollo de las actividades marítimas." (Ministerio de Defensa Nacional, 2022, p. 60).

exercer sua autoridade no mar. Essa autoridade é materializada por meio do monitoramento e controle das águas jurisdicionais, garantindo que as normas internacionais e nacionais sejam respeitadas. Um dos pressupostos fundamentais para tal exercício é a obtenção de informações em tempo real sobre as atividades marítimas, pois, como sublinha o documento, "Um dos requisitos básicos para exercer a Autoridade do Estado no mar é saber o que está acontecendo em sua área de jurisdição soberana" (Ministerio de Defensa Nacional, 2022, p. 61, tradução própria)⁷⁸.

Para atingir esse objetivo, a estratégia propõe a implementação do conceito de Maritime Domain Awareness (MDA), que integra tecnologias de monitoramento e coleta de dados para proporcionar uma visão abrangente e contínua do ambiente marítimo. "Em suma, o MDA permite acionar medidas para contrariar tendências indesejadas que afetam a segurança, o comércio ou o ambiente marítimo e seus recursos naturais" (Ministerio de Defensa Nacional, 2022, p. 61, tradução própria)⁷⁹. O MDA possibilita, assim, uma resposta mais rápida e eficaz às ameaças emergentes e contribui para a proteção dos interesses marítimos nacionais.

Além disso, é destacada a importância da coordenação interinstitucional para fortalecer a autoridade marítima. A vigilância e o controle das atividades no mar devem ser realizados em estreita colaboração com outros organismos competentes, garantindo que todas as ações estejam direcionadas à promoção do desenvolvimento marítimo do país. "Dessa forma, busca-se, de maneira coordenada, vigiar e controlar as atividades marítimas, em um nexo estreito com outros organismos competentes, para a promoção e o estímulo do desenvolvimento marítimo de nosso país" (Ministerio de Defensa Nacional, 2022, p. 65, tradução própria)⁸⁰.

Portanto, a construção de uma governança eficaz no espaço marítimo requer a integração de esforços, a modernização dos mecanismos de monitoramento e o fortalecimento das capacidades estatais de controle e gestão, sempre orientados por uma visão estratégica de desenvolvimento sustentável e segurança.

⁷⁸ Original em espanhol: "Uno de los requerimientos básico de ejercer la Autoridad del Estado en el mar, es saber que está sucediendo en su área de jurisdicción soberana." (Ministerio de Defensa Nacional, 2022, p. 61).

⁷⁹ Original em espanhol: "En suma, el MDA, permite accionar medidas para contrarrestar tendencias no deseadas que afectan a la seguridad, al comercio o el medio ambiente marítimo y sus recursos naturales." (Ministerio de Defensa Nacional, 2022, p. 61).

⁸⁰ Original em espanhol: "De esta forma se busca en forma coordinada, vigilar y controlar las actividades marítimas, en un nexo estrecho con otros organismos competentes, para la promoción y estímulo del desarrollo marítimo de nuestro país." (Ministerio de Defensa Nacional, 2022, p. 65).

3.5 FOCO ESTRATÉGICO

A Estratégia de Segurança Marítima Nacional estabelece um foco estratégico baseado em cinco prioridades interdependentes, cujo objetivo é fortalecer a governança do espaço marítimo e promover seu desenvolvimento sustentável. Essas prioridades se articulam em torno da necessidade de integrar capacidades operacionais, políticas públicas e esforços interinstitucionais, com uma abordagem coordenada e orientada à proteção dos interesses marítimos nacionais.

Um dos pilares centrais desse foco é alcançar um conhecimento situacional abrangente e contínuo do Domínio Marítimo Nacional. Essa consciência situacional é fundamental para prevenir riscos, otimizar a vigilância e aumentar a capacidade de resposta diante de atividades ilícitas ou acidentes ambientais.

A coordenação entre instituições públicas e o setor privado é outro eixo prioritário da estratégia. "O MDN, por meio da Armada Nacional, coordenará a interação entre as organizações públicas e o setor privado em tudo o que se refere aos assuntos do mar" (Ministerio de Defensa Nacional, 2022, p. 69, tradução própria)⁸¹. Esta articulação busca garantir uma gestão integrada e sustentável, com base na cooperação e na responsabilidade compartilhada.

No campo da exploração pesqueira, destaca-se a necessidade de respostas conjuntas frente à predação de estoques compartilhados. "Do ponto de vista da exploração dos recursos, o Uruguai compartilha espécies de peixes transzonais e altamente migratórias com a Argentina e o Brasil, cuja predação por frotas extrarregionais mereceria o desenho de uma estratégia comum de exploração e proteção por parte dos três países ribeirinhos" (Ministerio de Defensa Nacional, 2022, p. 70, tradução própria)⁸². Isso reforça a importância de alianças regionais para o controle da pesca ilegal e a defesa da sustentabilidade.

A estratégia também enfatiza a importância do intercâmbio de informações e

⁸¹ Original em espanhol: "El MDN, a través de la Armada Nacional, coordinará la interacción entre las organizaciones públicas y el sector privado en todo lo relacionado con los asuntos del mar." (Ministerio de Defensa Nacional, 2022, p. 69).

⁸² Original em espanhol: "Desde el punto de vista de la explotación de los recursos, el Uruguay comparte especies ícticas transzonales y altamente migratorias con Argentina y Brasil, cuya depredación por parte de flotas extra regionales merecería el diseño de una estrategia común de explotación y protección por parte de los tres países ribereños." (Ministerio de Defensa Nacional, 2022, p. 70).

da cogestão com países vizinhos, “[...] intercâmbio de informação marítima, como as atividades operacionais; e potencializar a coordenação e o cogoverno com nossos vizinhos nas águas binacionais, nas de uso comum, mas também nas águas do Atlântico Sudoeste e na Antártida” (Ministerio de Defensa Nacional, 2022, p. 70, tradução própria)⁸³. Esse enfoque regional amplia a capacidade de atuação conjunta e fortalece a presença internacional do país.

No que se refere ao meio ambiente, a estratégia incentiva o avanço da planificação marinha espacial e a ampliação das áreas Marinhas protegidas. “A fim de progredir no objetivo 14, é necessário continuar avançando na Planificação Marinha Espacial, em consonância com o compromisso de incrementar as Áreas Marinhas Protegidas, bem como participar ativamente nos processos para concretizar soluções concorrentes com esse objetivo” (Ministerio de Defensa Nacional, 2022, p. 71, tradução própria)⁸⁴. O Objetivo de Desenvolvimento Sustentável (ODS) 14 faz parte da agenda 2030 da Organização das Nações Unidas e tem como objetivo, “Conservar e usar de forma sustentável os oceanos, os mares e os recursos marinhos para o desenvolvimento sustentável.” (Organização das Nações Unidas, 2015). Isso demonstra o alinhamento do país com compromissos internacionais de conservação.

Por fim, aponta-se como prioritária a criação de um marco político abrangente, “[...] sendo prioritária a formulação da Política Marítima Nacional (liderada pelo MDN), a qual contemple de forma equilibrada a interação das diferentes atividades marítimas e interesses dos diversos atores do setor marítimo, tanto públicos quanto privados” (Ministerio de Defensa Nacional, 2022, p. 72, tradução própria)⁸⁵. Essa política visa garantir coerência e continuidade na gestão estratégica do mar, alinhando os múltiplos interesses em jogo.

⁸³ Original em espanhol: “[...] intercambio de información marítima, como las actividades operativas; y potenciar la coordinación y cogobierno con nuestros vecinos en las aguas binacionales, las de uso común, pero también en las aguas del Atlántico Sudoccidental y la Antártida.” (Ministerio de Defensa Nacional, 2022, p. 70).

⁸⁴ Original em espanhol: “Con el fin de progresar sobre el objetivo 14, es necesario continuar avanzando en la Planificación Marino Espacial, en consonancia con el cometido de incrementar las Áreas Marítimas Protegidas, así como participar activamente en los procesos para concretar soluciones concurrentes con dicho objetivo.” (Ministerio de Defensa Nacional, 2022, p. 71).

⁸⁵ Original em espanhol: “[...] siendo prioritaria la formulación de la Política Marítima Nacional (liderada por el MDN), la cual contemple en forma balanceada, la interacción de las diferentes actividades marítimas e intereses de los diferentes actores del sector marítimo, tanto públicos como privados.” (Ministerio de Defensa Nacional, 2022, p. 72).

4. ANÁLISE COMPARATIVA

A compreensão da segurança marítima tem evoluído significativamente nas últimas décadas, incorporando dimensões cada vez mais amplas e complexas. Nesse contexto, a obra de Chris Rahman apresenta uma abordagem conceitual abrangente que permite interpretar a segurança marítima não apenas sob a ótica militar ou estatal, mas também em termos ambientais, econômicos, políticos e sociais. A partir dessa base teórica, torna-se possível confrontar os fundamentos e as diretrizes da Estratégia de Segurança Marítima Nacional do Uruguai, elevada ao Ministério de Defesa Nacional para sua promulgação, com os principais elementos analíticos propostos por Rahman.

O presente capítulo tem como propósito identificar os pontos de convergência e de divergência entre essas duas visões. Para tanto, propõe-se inicialmente uma reflexão sobre os aspectos em que a estratégia uruguaia adota diretrizes que dialogam diretamente com os pressupostos teóricos de Rahman. Em seguida, serão abordados os elementos que evidenciam distanciamentos, omissões ou abordagens distintas. Essa comparação permite avaliar em que medida a Estratégia de Segurança Marítima do Uruguai incorpora uma visão multidimensional e integrada da segurança, tal como defendida por Rahman, e quais são as oportunidades de aprimoramento conceitual e estratégico.

4.1 CONVERGÊNCIAS

A análise dos capítulos 2 e 3 permite identificar importantes pontos de convergência entre a abordagem teórica de Chris Rahman e a Estratégia de Segurança Marítima Nacional do Uruguai. Em primeiro lugar, destaca-se a adoção de uma visão ampliada de segurança marítima. Rahman sustenta que o conceito de segurança marítima não pode ser reduzido à proteção territorial ou à defesa contra ameaças estatais tradicionais. Ao contrário, ele argumenta que a segurança marítima é uma construção social em constante transformação, que abrange diversas dimensões interdependentes, incluindo segurança econômica, ambiental, humana e

institucional. Essa abordagem reflete uma concepção da segurança, voltada à estabilidade do sistema marítimo global e à manutenção da boa ordem no mar.

Essa perspectiva multidimensional encontra forte ressonância na ESMN. Ainda que parte de uma definição mais institucionalizada do conceito, a estratégia uruguaia reconhece explicitamente que a segurança marítima envolve não apenas a defesa da soberania e o combate a ilícitos, mas também a proteção ambiental, a segurança da vida humana no mar, a governança dos espaços marítimos e a sustentabilidade dos recursos. O documento propõe ações coordenadas entre instituições civis e militares, prevendo mecanismos de cooperação internacional e regional. Com isso, a ESMN demonstra adotar uma visão complexa e integrada da segurança, alinhando-se, em termos conceituais, à proposta de Rahman.

Outro ponto de encontro reside na valorização da boa ordem do mar. Há uma clara sintonia entre o que Chris Rahman discute em sua obra e a Estratégia de Segurança Marítima Nacional do Uruguai no que diz respeito à importância da boa ordem do mar. Ambos os textos destacam que ter um ambiente marítimo seguro e estável é essencial para o desenvolvimento do Estado. A estratégia uruguaia ressalta a necessidade de cuidar do espaço marítimo de forma equilibrada, usando seus recursos ao mesmo tempo em que se protege o meio ambiente. Essa ideia está em linha com o ODS 14 da Organização das Nações Unidas, que defende o uso sustentável dos oceanos e de tudo que eles oferecem. Essa coincidência mostra a preocupação de Rahman com os efeitos das ações humanas no mar e a urgência de criar regras eficazes para controlar e preservar esse ambiente.

A boa ordem do mar é vista, então, como um pilar fundamental para o crescimento social e econômico e para o bem-estar da população, como menciona a estratégia uruguaia ao se referir ao Uruguai Marítimo como a Pradera Azul. No entanto, esse objetivo enfrenta desafios consideráveis, especialmente em um cenário de poucos recursos, aumento da população e degradação ambiental, que tornam o ambiente marítimo volátil, incerto, complexo e ambíguo. A busca por esse equilíbrio, entre incentivar investimentos, atividades comerciais, o desenvolvimento das pessoas e o uso sustentável dos recursos naturais, é algo complexo e pode até gerar desentendimentos, inclusive entre os próprios órgãos do governo responsáveis pela gestão e regulamentação das atividades marítimas. A sintonia, portanto, está em entender que segurança marítima não é só a ausência de ameaças, mas um estado de gestão eficaz que permite que as atividades no mar se desenvolvam de forma

responsável e duradoura.

Além disso, percebe-se uma clara convergência na importância que se dá à governança. Rahman destaca o quanto é fundamental ter estruturas que coordenem diferentes agentes, tanto do governo quanto de fora dele, para que as políticas marítimas funcionem de verdade. De maneira parecida, a estratégia uruguaia sugere a criação de mecanismos de cooperação entre órgãos públicos e empresas privadas, dando ao Ministério da Defesa Nacional e à Armada Nacional um papel central na coordenação de tudo que envolve o mar. Essa parceria é vista como crucial para assegurar uma gestão integrada e sustentável, baseada na colaboração e na responsabilidade compartilhada.

A eficácia dessa governança depende diretamente da capacidade do Estado de realmente exercer sua autoridade no mar. Isso significa que é preciso monitorar e controlar as águas sob sua jurisdição, garantindo que as regras internacionais e nacionais sejam respeitadas. Um dos requisitos básicos para que o Estado exerça sua autoridade no mar é saber o que está acontecendo em sua área de jurisdição soberana, quase em tempo real. Para alcançar esse objetivo, a ESMN propõe implementar o conceito de Maritime Domain Awareness, que usa tecnologias de monitoramento e coleta de dados para ter uma visão completa e contínua do ambiente marítimo.

Essa consciência situacional marítima, ou MDA, é de suma importância para prevenir riscos, otimizar a vigilância e aumentar a capacidade de resposta diante de atividades ilícitas ou acidentes ambientais. É digno de nota que Rahman, assim como a ESMN, enfatiza a relevância do Maritime Domain Awareness. Essencialmente, o MDA permite tomar medidas para combater tendências indesejadas que afetam a segurança, o comércio ou o ambiente marítimo e seus recursos naturais. Assim, tanto Rahman quanto a ESMN concordam que a capacidade de compreender e antecipar os acontecimentos no entorno marítimo é fundamental para garantir a segurança e a estabilidade.

Por fim, é evidente que tanto Rahman quanto a Estratégia de Segurança Marítima do Uruguai reconhecem a importância crucial da cooperação internacional e regional para enfrentar os desafios do ambiente marítimo. A estratégia uruguaia menciona explicitamente a necessidade de coordenar esforços com países vizinhos nas águas binacionais e na região do Atlântico Sudoeste. Isso se alinha perfeitamente com a visão de Rahman sobre a interdependência regional na segurança marítima,

especialmente quando se trata de ameaças que não respeitam fronteiras, como o narcotráfico e a pesca ilegal.

Essa perspectiva de cooperação é reforçada pela necessidade de intercâmbio de informações e cogestão, mencionada pela estratégia uruguaia. Essa abordagem regional amplia a capacidade de atuação conjunta e fortalece a presença internacional do Uruguai. Rahman, por sua vez, destaca que questões ambientais transnacionais, como a poluição marinha e a perda de biodiversidade, exigem respostas coordenadas e inseridas em marcos políticos mais amplos, sejam regionais ou internacionais. A segurança marítima abrangente, que ele propõe, não se limita a uma resposta reativa, mas busca construirativamente um ambiente marítimo estável e sustentável através da governança cooperativa e do engajamento multilateral.

A estratégia uruguaia, ao focar na cooperação com seus vizinhos para problemas como a predação de estoques pesqueiros compartilhados por frotas extrarregionais, ilustra a aplicação prática dessa interdependência regional. Esse cenário reforça a importância de alianças regionais para o controle da pesca ilegal e a defesa da sustentabilidade dos recursos marinhos. Além disso, a complexidade dos desafios transnacionais no mar, como o narcotráfico marítimo, que apresenta uma tendência crescente na região da América do Sul, enfatiza a inviabilidade de políticas nacionais isoladas e a necessidade de uma resposta coordenada entre diferentes atores e setores, conforme ambos os autores sugerem.

4.2 DIVERGÊNCIAS

A primeira diferença concreta diz respeito à concepção do termo segurança marítima. Rahman, já na introdução de sua obra, afirma que o conceito é contestável e que sua definição varia conforme os interesses, as ameaças percebidas e a posição de cada ator no sistema internacional. Ele defende que a segurança marítima deve ser constantemente reinterpretada, dado que os desafios marítimos evoluem com a realidade geopolítica, tecnológica e ambiental. Já a ESMN do Uruguai, define segurança marítima como um conjunto de condições que assegurem os interesses nacionais no mar, incluindo a segurança da navegação, a proteção ambiental, o combate a atividades ilícitas e a defesa da soberania. Essa definição, apesar de ampla, é apresentada de forma fixa e não problematiza sua natureza variável nem

considera formalmente a possibilidade de revisões conceituais periódicas conforme os contextos estratégicos.

A segunda divergência analisada refere-se à forma como a globalização é tratada. Para Rahman, a globalização cria um ambiente em que a segurança marítima está cada vez mais interligada a fenômenos transnacionais. Ele exemplifica com o aumento da interdependência econômica e a intensificação de fluxos marítimos, que tornam os Estados vulneráveis a ameaças que se originam fora de suas fronteiras. Essa análise implica a necessidade de políticas marítimas adaptativas, com mecanismos formais de integração internacional. Por outro lado, embora a ESMN mencione brevemente a globalização como um fator de contexto, não desenvolve análises sobre como esse processo altera a natureza das ameaças nem apresenta instrumentos institucionais específicos para adaptar a política nacional a esse fenômeno.

A terceira diferença identificável está na abordagem do impacto das mudanças climáticas. Rahman não apenas reconhece os efeitos ambientais, mas os insere como ameaças estruturais à segurança marítima, capazes de afetar rotas de navegação, deslocar populações litorâneas e gerar instabilidade social e política nos espaços costeiros. Sua abordagem exige uma preparação estratégica de longo prazo para lidar com esses efeitos e a necessidade de redefinir a segurança para levar em conta as ameaças ambientais ao bem-estar individual. A ESMN, por sua vez, inclui a proteção ambiental entre seus princípios e propõe ações relacionadas à sustentabilidade, mas não propõe ações de adaptação climática em seu estratégia.

Por fim, uma divergência significativa refere-se à redefinição do papel das forças navais no cenário contemporâneo. Rahman argumenta que, diante das novas ameaças marítimas e da complexidade do ambiente globalizado, as marinhas devem assumir um papel mais abrangente e proativo na proteção das LCM, que são vitais para o fluxo do comércio internacional e a estabilidade estratégica. Essa redefinição implica não apenas a vigilância e a defesa das rotas marítimas em tempos de crise, mas também a garantia de sua segurança em tempos de paz, frente a ameaças assimétricas e não estatais. A ESMN reconhece a importância da presença e atuação da Armada Nacional, mas não explicita essa missão estratégica voltada à proteção contínua das LCM.

5. CONCLUSÕES

A análise da Estratégia de Segurança Marítima Nacional do Uruguai à luz da obra de Chris Rahman (2009) permite concluir que o documento uruguai contém em grande medida os conceitos e a visão ampliada de segurança marítima discutidos pelo autor. Essa observação é particularmente relevante no contexto do século XXI, que é o marco temporal da presente investigação e no qual os desafios marítimos se tornam cada vez mais complexos e interconectados.

Observa-se uma notável convergência na compreensão de que a segurança no mar transcende a esfera puramente militar, abraçando dimensões ambientais, econômicas, sociais e institucionais. Essa abordagem multifacetada, defendida por Rahman (2009), encontra eco na ESMN ao propor uma gestão do espaço marítimo que equilibra a exploração de recursos com a preservação ambiental, alinhando-se, inclusive, com o Objetivo de Desenvolvimento Sustentável 14 da ONU. A valorização da boa ordem do mar surge como um pilar comum, sendo reconhecida por ambos como condição essencial para o desenvolvimento nacional e o bem-estar da população. A ESMN, ao propor a criação de mecanismos de cooperação entre órgãos públicos e privados sob a coordenação do Ministério da Defesa Nacional e da Armada Nacional, reflete a ênfase de Rahman na importância de estruturas de governança eficazes para a efetividade das políticas marítimas.

Além disso, a Estratégia uruguai demonstra estar em sintonia com a visão de Rahman ao defender a implementação do conceito de MDA para o monitoramento e controle das atividades no mar, o que é crucial para uma resposta ágil e eficaz diante de ameaças. A importância atribuída à cooperação internacional e regional para enfrentar desafios transnacionais, como o narcotráfico e a pesca ilegal, é um ponto de forte convergência, com a ESMN preconizando a coordenação com países vizinhos nas águas binacionais e no Atlântico Sudoeste e ao focar na cotação de estoques pesqueiros compartilhados. Essa abordagem espelha a argumentação de Rahman sobre a interdependência regional e a necessidade de engajamento multilateral para a construção de um ambiente marítimo estável e sustentável.

Contudo, a análise também revela áreas onde a ESMN poderia ser aprimorada, incorporando com maior profundidade algumas das reflexões de Rahman, especialmente aquelas pertinentes aos desafios do século XXI. Uma das principais

divergências diz respeito à própria concepção da segurança marítima. Rahman argumenta que o conceito é contestável e sua definição é dinâmica, variando conforme os interesses e as ameaças percebidas, exigindo reinterpretações constantes face à evolução geopolítica, tecnológica e ambiental. A ESMN, por outro lado, embora adote uma definição ampla de segurança marítima, a apresenta de forma mais fixa, sem problematizar explicitamente sua natureza variável ou prever revisões conceituais periódicas conforme os contextos estratégicos. Para aprimorar a ESMN, seria benéfico incorporar uma cláusula de revisão periódica de seu arcabouço conceitual, permitindo que o Uruguai se adapte de forma mais ágil às novas realidades e nuances da segurança marítima global.

Outro ponto de aprimoramento reside na abordagem da globalização. Rahman enfatiza que a globalização cria um cenário onde a segurança marítima está cada vez mais entrelaçada com fenômenos transnacionais, tornando os Estados vulneráveis a ameaças que emergem além de suas fronteiras. Ele defende a necessidade de políticas marítimas adaptativas e mecanismos formais de integração internacional. A ESMN menciona a globalização como um fator de contexto, mas carece de uma análise aprofundada sobre como esse processo altera a natureza das ameaças e, mais importante, não detalha instrumentos institucionais específicos para adaptar a política nacional a esse fenômeno. Para o século XXI, uma ESMN mais robusta deveria incluir diretrizes claras sobre a participação ativa do Uruguai em fóruns internacionais de segurança marítima, acordos bilaterais e multilaterais mais detalhados para o combate a crimes transnacionais e o desenvolvimento de capacidades conjuntas de resposta a eventos que impactem as cadeias de suprimentos globais, essenciais para uma nação dependente do comércio marítimo.

A questão das mudanças climáticas também se apresenta como uma área de divergência e, consequentemente, uma oportunidade de melhoria. Rahman não apenas reconhece os efeitos ambientais, mas os posiciona como ameaças estruturais à segurança marítima, capazes de impactar rotas de navegação, deslocar populações costeiras e gerar instabilidade social e política. Sua abordagem exige uma preparação estratégica de longo prazo e a redefinição do conceito de segurança para contemplar as ameaças ambientais ao bem-estar individual. Embora a ESMN inclua a proteção ambiental entre seus princípios e proponha ações relacionadas à sustentabilidade, ela não avança em medidas concretas de adaptação climática em sua estratégia. No século XXI, o impacto crescente das mudanças climáticas nos oceanos exige que a

ESMN conteemplace cenários de elevação do nível do mar, eventos climáticos extremos e seus efeitos na infraestrutura costeira e na segurança das comunidades. A Estratégia poderia ser enriquecida com planos de contingência, investimentos em infraestruturas resilientes e a promoção de pesquisas científicas marinhas focadas na mitigação e adaptação aos impactos climáticos.

Por fim, uma divergência significativa e com implicações diretas para a operabilidade da ESMN reside na redefinição do papel das forças navais no cenário contemporâneo. Rahman argumenta que, diante das novas ameaças e da complexidade do ambiente globalizado, as marinhas devem assumir um papel mais abrangente e proativo na proteção das LCM, que são vitais para o fluxo do comércio internacional e a estabilidade estratégica. Essa redefinição implica não apenas a vigilância e defesa das rotas marítimas em tempos de crise, mas também a garantia de sua segurança em tempos de paz, frente a ameaças assimétricas e não estatais. A ESMN reconhece a importância da presença e atuação da Armada Nacional, mas não explicita essa missão estratégica de proteção contínua das LCM, nem detalha como a Armada do Uruguai deveria se reorganizar doutrinariamente.

Para o século XXI, onde 90% das cargas globais são movimentadas por via marítima, a ausência de um detalhamento sobre a proteção das LCM pode dificultar a tradução prática das ameaças identificadas na estratégia em mudanças concretas nas forças navais. Melhorias nesse ponto incluiriam o desenvolvimento de uma doutrina naval específica para a proteção de LCM, a alocação de recursos para a vigilância constante dessas rotas e o treinamento de pessoal para lidar com uma gama mais ampla de ameaças não-militares.

Por fim, embora a Estratégia de Segurança Marítima Nacional do Uruguai já demonstre um alinhamento louvável com a visão multidimensional de Rahman sobre a segurança marítima, especialmente no contexto do século XXI, aprofundar-se nas áreas de divergência, como a natureza dinâmica do conceito de segurança, a integração com a globalização, a resposta às mudanças climáticas e a redefinição do papel das forças navais, poderia fortalecer ainda mais sua relevância e eficácia. Ao incorporar essas perspectivas, a ESMN não apenas solidificaria seu arcabouço teórico, mas também se tornaria um instrumento ainda mais robusto e adaptável para garantir a segurança e o desenvolvimento sustentável do Uruguai em seu entorno marítimo no cenário global contemporâneo.

REFERÊNCIAS

BALDWIN, D. (1997). **The Concept of Security.** Review of International Studies, Vol. 23, No. 1, January 1997, pp. 12-18.

BUZAN, B. (1983). **People, states, and fear: The national security problem in international relations.** Wheatsheaf Books.

MINISTERIO DE DEFENSA NACIONAL. (2022). **Estrategia de Seguridad Marítima Nacional.**

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. (2015). **Objetivo 14: Conservar e usar sustentavelmente os oceanos, os mares e os recursos marinhos para o desenvolvimento sustentável.** ONU Brasil. <https://brasil.un.org/pt-br/sdgs/14>

RAHMAN, CHRIS. (2009). **Concepts of Maritime Security: A Strategic Perspective on Alternative Visions for Good Order and Security at Sea, with Policy Implications for New Zealand 2009.** <https://ro.uow.edu.au/lawpapers/85>

TILL, GEOFFREY. (2018). **Seapower: a guide for the twenty-first century.** 4. ed. Abingdon; New York: Routledge, 2018.

URUGUAY. (1998). **Ley N.º 17.033 de 20 de noviembre de 1998: Normas referentes al mar territorial, zona económica exclusiva y plataforma continental.** Diario Oficial, Montevideo. <https://www.impo.com.uy/bases/leyes/17033-1998>

URUGUAY. (2020). **Política de Defensa Nacional 2020-2025.** <https://www.impo.com.uy/bases/decretos-originales/371-2020>

URUGUAY. (2021). **Política Naval 2021–2025.** Montevidéu: Armada Nacional, 2021.

WOLFERS, A. (1952). **“National Security” as an Ambiguous Symbol.** Political Science Quarterly, 67, 481-502. <https://doi.org/10.2307/2145138>

ANEXO A - TABELAS

Tabela 1 – Estado final deseado da ESMN do Uruguai.

Prioridades Estratégicas	Estado final deseado
1. Lograr el Conocimiento efectivo del Dominio Marítimo Nacional	Uruguay es capaz de aplicar un control positivo sobre las actividades que se desarrollan en el Dominio Marítimo Nacional, a través de las capacidades que brinda el Centro Nacional de Información Marítima, sustentado por un entorno colaborativo de intercambio de información e inteligencia marítima, apoyado por una mejor infraestructura para detectar, recopilar, fusionar, analizar, conocer y difundir información.
2. Fortalecer la Gobernanza Marítima, garantizando un dominio marítimo nacional seguro, ordenado y libre de interferencias	El sistema de seguridad marítima, trabaja coordinada e interconectadamente con las partes interesadas, en lo nacional e internacional, brindando una mayor protección a los usuarios legítimos, reduciendo las interferencias al sistema de transporte marítimo, y creando un entorno más ordenado, favoreciendo un desarrollo óptimo y sostenible de todas las actividades vinculadas al ámbito marítimo.
3. Proyectar al Uruguay en el orden Político Internacional, promoviendo y contribuyendo a un ámbito marítimo regional seguro con énfasis en el Atlántico Sudoccidental, la Antártida y Océano Austral	Uruguay valora y recurre a las organizaciones y asociaciones internacionales como un elemento fundamental para reforzar su posición en la comunidad internacional; siendo reconocido por su apego y defensa al cumplimiento de la normativa marítima, por tener una retórica clara y firme en sus derechos, y por mantener una postura activa en abordar intereses comunes y contribuir a la seguridad y buen gobierno del Atlántico Sudoccidental, la Antártida y el Océano Austral.
4. Contribuir al uso racional y sostenible de los ecosistemas marinos y costeros.	Uruguay tiene un ordenamiento y control del espacio marítimo y las zonas costeras, que permite mantener el equilibrio entre los diversos intereses sectoriales y garantizar el uso sostenible de los recursos marítimos, sobre la base de un enfoque ecosistémico. A nivel internacional, es reconocido por su compromiso y avance en la consecución del Objetivo 14 de la Agenda 2030 de ONU para de Desarrollo Sostenible.
5. Asegurar la cooperación multisectorial público-privada, que contribuya a la seguridad y desarrollo sostenible de la "Pradera Azul"	Como resultado de fomentar la integración y una búsqueda dinámica de sinergias y mayor coherencia entre los organismos de los diferentes niveles de la administración, Uruguay establece la Política Marítima Nacional, la cual refleja en forma equilibrada diferentes aspectos estratégicos del ámbito marítimo, producto de la interacción Estado, sociedad civil y el mercado. Asimismo, se aumenta la valoración y proyección pública de la dimensión marítima del Uruguay.

Fonte: MINISTERIO DE DEFENSA NACIONAL, 2022.

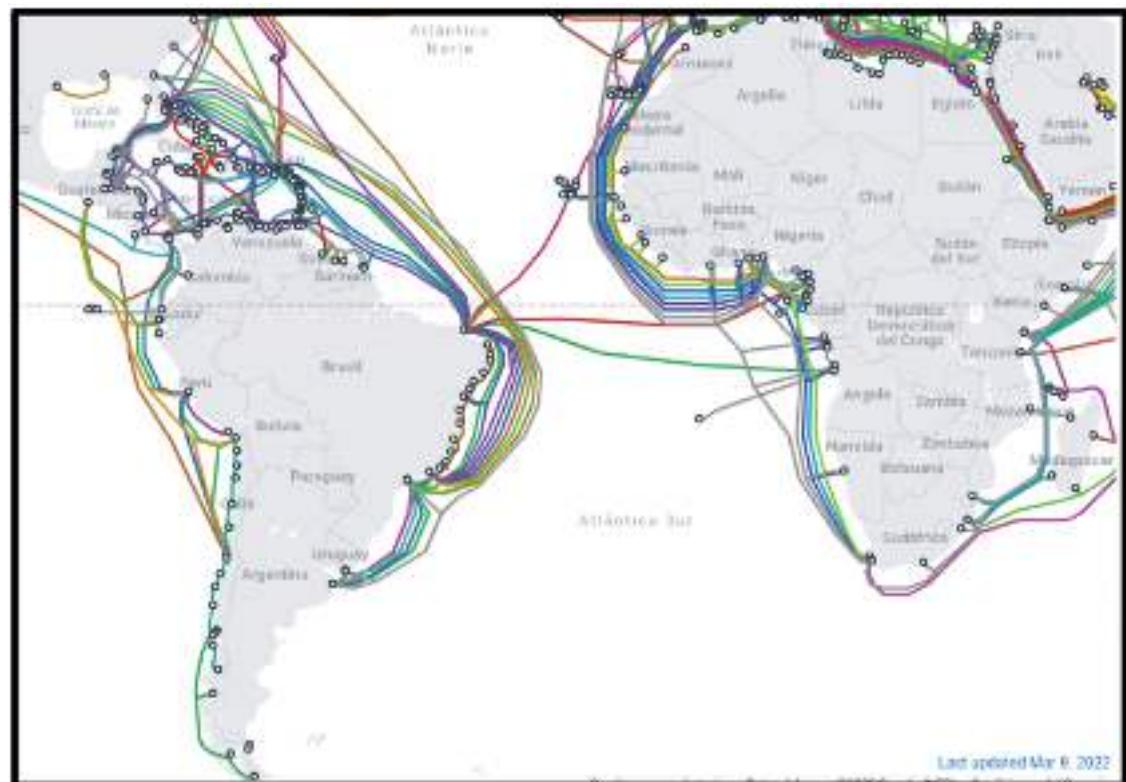
ANEXO B - FIGURAS

Figura 1 – Espaços marítimos do Uruguai.



Fonte: MINISTERIO DE DEFENSA NACIONAL, 2022.

Figura 2 – Cabos submarinos.



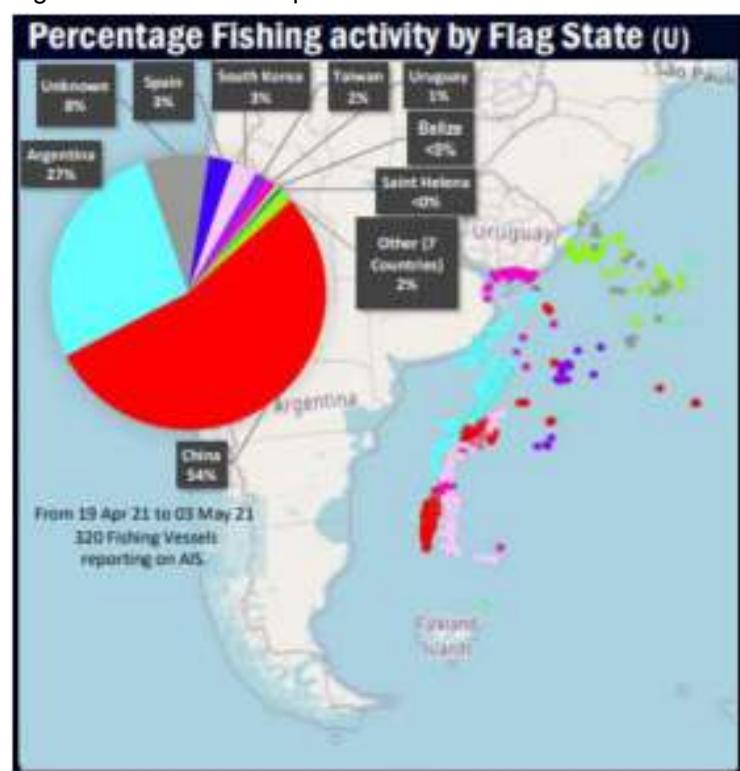
Fonte: MINISTERIO DE DEFENSA NACIONAL, 2022.

Figura 3 – Principais rotas de tráfico ilegal de drogas da América do Sul.



Fonte: MINISTERIO DE DEFENSA NACIONAL, 2022.

Figura 4 – Atividade de pesca no Atlântico Sudoeste.



Fonte: MINISTERIO DE DEFENSA NACIONAL, 2022.