



A DIPLOMACIA DAS CANHONEIRAS E O SÉCULO XXI: UMA REVISÃO CONCEITUAL

**Andrea Luiza Fontes
Resende de Souza**

Mestre em Relações Internacionais pela PUC MINAS – 2017.
Doutoranda em Relações Internacionais da PUC MINAS – início em 03/2018. Atualmente pesquisa sobre projeção de poder marítimo dos EUA no mundo, sistema de bases ultramarinas, dissuasão e diplomacia coercitiva.

Resumo: A diplomacia das canhoneiras foi uma prática frequente das grandes potências contra nações mais fracas entre o final do século XIX e início do século XX. Todavia, ainda hoje esta prática ainda é evidenciada. Torna-se fundamental compreender o objeto, bem como o debate existente na academia sobre sua terminologia e definição. Para este objetivo, apresenta-se dois autores como pedras fundamentais do debate: James Cable e Christian Le Mière. James Cable publicou o livro “Gunboat Diplomacy” em 1971, que é considerado hoje um clássico, já que foi o primeiro trabalho a investigar e compreender a diplomacia das canhoneiras como um conceito dentro do campo diplomacia naval e marítima. Já Christian Le Mière propõe uma revisão de seus conceitos e categorizações, a fim de compreender eventos da nova dinâmica global. Ambos os autores propõem categorizações como ferramentas de análise e identificação de casos onde prevalece o uso das forças navais ou marítimas para coagir ou dissuadir um adversário, persuadindo-o a alterar uma política ou comportamento. Ao fazer uma revisão sobre as conceitualizações de cada autor, torna-se possível clarificar o que é a diplomacia das canhoneiras e como ela se apresenta hoje, no século XXI.

Palavras-chave: Diplomacia das Canhoneiras. Forças Navais. Forças Marítimas. Diplomacia Marítima Coercitiva.

Abstract: Gunboat Diplomacy was an usual practice of the great powers against weaker nations between the 19th and early 20th centuries. Nevertheless, this practice still occurs today. So it becomes necessary to understand this phenomenon, as well as the academic debate about its terminology and definition. For such purpose, this article presents two authors: James Cable and Christian Le Mière. James Cable published “Gunboat Diplomacy” in 1971, and it is now a classic, as he took the first initiative to understanding and exploring gunboat diplomacy as a concept in the field of maritime and naval diplomacy. Christian le Mière redefines his concepts and categorizations, aiming to understand events in the new global dynamic. Both authors offer categorizations as tools for analysis and identifying cases in which naval or maritime power are used to coerce or dissuade adversaries, leading to behavioural or policy shifts. Reviewing each of the authors' concepts helps clarify what is gunboat diplomacy and how it is used now, in the 21st century

Key words: Gunboat Diplomacy. Naval Forces. Maritime Forces. Coercive Maritime Diplomacy.



1. Introdução

O termo *diplomacia das canhoneiras* é frequentemente associado com demonstrações abusivas de poder naval. Na segunda metade do século XIX, a diplomacia das canhoneiras era frequentemente utilizada pelos impérios colonialistas europeus sobre nações mais fracas ou colônias com o intuito de fazer prevalecer suas vontades e interesses. Entretanto, ainda hoje se observa a utilização do termo em jornais, declarações e artigos, onde ocorre uma associação do termo às demonstrações abusivas de força, que na verdade são próprias de um determinado período histórico, mas que desconsideram as discussões teóricas que existem a respeito da prática. Em uma entrevista concedida à revista *América Economia*, em dezembro de 2006, o então Ministro das Relações Exteriores do Brasil, Celso Amorim, é categórico ao afirmar que o Brasil não irá praticar a diplomacia das canhoneiras para solucionar a crise do gás com a Bolívia, que no mesmo ano aderiu à nacionalização do gás extraído. Nas palavras do ministro:

Isto já está resolvido de maneira adequada para nós. A diplomacia das canhoneiras acabou e o Brasil não vai praticá-la. Isso não quer dizer que não seja firme. Ajudamos a Bolívia na questão da dívida, em outras ocasiões, e esperamos da Bolívia, por exemplo, tratamento equânime no que diz respeito aos brasileiros na reforma agrária. Assim são as coisas. As alternativas que outros imaginam que poderia existir ou não existem ou seriam desastrosas. (MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES, 2018).

Este caso é um exemplo onde a utilização do termo é associada a práticas imperialistas e abusivas. Mas o que realmente significa um ato de diplomacia das canhoneiras? É um ato do Estado mais forte sobre o mais fraco, ou uma ferramenta a favor da política externa que todos os atores que possuem forças navais ou marítimas podem utilizar? Vê-se que é necessária uma explanação sobre o debate existente da utilização do termo com essa associação e mesmo sobre sua conceituação. Desta forma, este texto tem como objetivo realizar uma revisão sobre a discussão teórica existente do objeto, ressaltando desde argumentações clássicas às contemporâneas que expliquem e elucidem a existência da prática da diplomacia das canhoneiras no século XXI. É importante destacar que, no campo de estudos da diplomacia naval ou marítima⁴³ não existe unanimidade teórica de qual terminologia é mais adequada: alguns autores utilizam "diplomacia das canhoneiras", enquanto outros trabalham com sinônimos para evitar a associação negativa do termo. Segundo Geoffrey Till (2011), a fins de compreender a diplomacia naval os "[...] analistas acadêmicos produziram sua própria variedade de

⁴³ Nota: é necessário diferenciar “diplomacia marítima” e “diplomacia naval”. Muitos utilizam “marítimo” e “naval” como sinônimos, porém, “naval” é relativo especificamente à marinha de um Estado, enquanto “marítimo” incluem todos os serviços marítimos de um Estado, como a marinha, a guarda costeira, agências paramilitares, etc. (LE MIÈRE, 2014).

taxonomias de métodos e propósitos [...]” (TILL,201, p.255, tradução nossa)⁴⁴. Logo, se torna necessário entender as diferentes perspectivas que envolvem a análise sobre a diplomacia das canhoneiras como objeto de estudo.

2. Diplomacia das Canhoneiras: História e Conceito

Murffet (1999) aponta que o termo *diplomacia das canhoneiras* foi cunhado no século XIX para descrever as ações das forças navais britânicas sob o governo de Lord Palmerston, primeiro ministro do Reino Unido entre 1855 e 1858. Palmerston acreditava no potencial da Marinha Britânica para projetar poder em defesa da política externa britânica sem necessariamente levar a uma guerra. (MURFFET, 1999). Neste ambiente, a utilização da força era necessária para a defesa dos interesses e da soberania nacional, e a diplomacia das canhoneiras era um modo pelo qual a força naval era exercida para garantir estes objetivos. (LE MIÈRE, 2014).

Crandall (2006) descreve que o período de maior relevância da prática foi entre a segunda metade do século XIX às primeiras duas décadas do século XX. O autor aponta que os Estados Unidos utilizaram da diplomacia das canhoneiras durante a primeira década do século XX em suas políticas hegemônicas para as regiões da América Central e Latina. A política do *Big Stick* dos Estados Unidos sob a presidência de Theodore Roosevelt (1901-1909) intencionava a continuação da Doutrina Monroe, ou seja, a não intervenção de nações europeias nas políticas das Américas. Mas também intencionava a intervenção dos Estados Unidos nos países caribenhos e latinos, quando fosse necessária. Ainda segundo o Crandall (2006):

A mensagem do corolário era clara: diferente da Doutrina Monroe, que declarava que outras potências deveriam “cair fora”, Washington agora se reservava o direito de intervir em assuntos internos dos países vizinhos[...] Rapidamente, Washington descobriu que as “canhoneiras” eram um meio eficaz e relativamente barato em determinar resultados favoráveis em uma região que estava cada vez mais sob a esfera de influência dos Estados Unidos. (CRANDALL, 2006, p. 13, tradução nossa)⁴⁵.

Entre os anos de 1907 e 1909, ainda durante o governo de Theodore Roosevelt, foi estabelecida a Grande Esquadra Branca, uma esquadra moderna cujos navios eram pintados de branco. A Grande Esquadra Branca tinha a missão de realizar campanhas em diversas regiões do globo apenas para demonstrar o poder marítimo e a presença naval dos Estados Unidos. Logo, era perceptível para outras

⁴⁴ [...] academic analysts produced their own varying taxonomies of the purposes and methods [...]

⁴⁵ The message of the corollary was clear: unlike the Monroe Doctrine, which told others powers simply to “stay out”, Washington now reserved the right to intervene in the internal matters of nearby countries [...]. Quickly, Washington discovered that “gunboats” were an effective and relatively cost-free way of determining outcomes in a region that was increasingly under America’s sphere of influence.

nações que os Estados Unidos eram mais do que capazes de intervir prontamente em qualquer região das Américas com suas canhoneiras. (CRANDALL, 2006; LIU, 2016; SYMONDS, 2016).

Apesar do contexto no qual o termo foi estabelecido, ainda é possível observar a existência da diplomacia das canhoneiras no século XXI. Um exemplo, é a passagem do *USS Abraham Lincoln* juntamente com outros cruzadores e *destroyers* estadunidenses e fragatas inglesas e francesas pelo estreito de *Hormuz*, em resposta aos diversos exercícios navais realizados pelo Irã, em 2011 e 2012. O ato citado demonstra o poder e as capacidades navais que os países são capazes de projetar na região. Além disto, o ato ressalta que os estados envolvidos na operação são e estão aliados contra as ações iranianas, sendo capazes de dar uma resposta a qualquer movimentação estratégica. (LE MIÈRE, 2014).

Murffet (1999) enfatiza que a diplomacia das canhoneiras é regularmente utilizada como alternativa para manter a paz e a estabilidade internacional. Segundo o autor, estados podem intervir com forças navais em um cenário em que há a possibilidade de conflito ou guerra, impedindo um Estado de invadir outro e desestabilizar uma região, por exemplo. Outro evento destacado por Murffet (1999) é que ações contra terroristas, piratas e contra tráfico ilegal, fazem parte do espectro da diplomacia das canhoneiras. Logo, é possível identificar que a carga negativa qual o termo recebe frequentemente é derivado de um determinado período histórico, não sendo possível categorizar toda e qualquer ação de diplomacia das canhoneiras, sem entender o contexto envolvido e mesmo o que realmente significa a sua prática, principalmente nos dias atuais.

Apesar de ser uma prática realizada desde o século XIX, o interesse pela compreensão teórica da diplomacia das canhoneiras surgiu somente entre as décadas de 1960 e 1970, durante a Guerra Fria⁴⁶. Neste contexto, as superpotências aumentaram o investimento nas forças navais, atraindo interesse acadêmico sobre o tema. Durante este período, autores como Edward Luttwak, James Cable e Ken Booth se destacam por seus trabalhos a respeito dos atos diplomáticos das forças navais. (WIDEN, 2011; TILL, 2009; SPELLER, 2014).

Edward Luttwak no livro "The political uses of Sea Power, publicado em 1974, descreve que a diplomacia das canhoneiras é apenas mais um sinônimo de diplomacia naval, que é um conceito mais amplo que envolve não só a coerção como meio diplomático, mas a colaboração entre os atores. Assim, o autor utiliza a ideia de *naval suasion*, ou seja, o uso da persuasão de um ator pelas forças navais, causando uma resposta política ou tática. (LE MIÈRE, 2014). Já o posicionamento de Ken Booth é de que a característica diplomática das marinhas entrou em decadência, não sendo mais relevante. (MURFFET, 1999. LE MIÈRE, 2014). Para Booth (1985) a característica diplomática das

⁴⁶ Alguns autores clássicos do pensamento estratégico marítimo como Julian Corbett e Alfred Mahan tratam superficialmente do caráter diplomático das marinhas. (LE MIÈRE, 2014).

marinhas entraria em declínio com a expansão e consolidação do regime de Zonas Econômicas Exclusivas estabelecido pela Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar (UNCLOS). Tais áreas seriam restringem às táticas de movimentação de navios, deixando pouco espaço para manobras coercitivas como a diplomacia das canhoneiras.

Murffet (1999), Till (2011) e Le Mière (2014) apontam que foi somente através "*Gunboat Diplomacy*" de James Cable que a diplomacia das canhoneiras ganhou uma conceituação robusta, tecendo elementos e conceitos da diplomacia, deterrence e estratégia marítima. Ao contrário de Booth e Luttwak, James Cable (1981) mantém a utilização de “diplomacia das canhoneiras” e enfatiza que, apesar da associação com demonstrações abusivas de poder naval, o seu trabalho afasta-se destes casos. O autor ainda insere que nem toda movimentação que utiliza canhoneiras é um ato diplomático. Portanto, para Cable (1981) a definição de diplomacia das canhoneiras envolve o uso de forças navais limitadas como ferramenta diplomática de um governo contra estrangeiros:

A diplomacia das canhoneiras é o uso ou ameaça de forças navais limitadas, diferentemente de um ato de guerra, em ordem de garantir uma vantagem ou prevenir uma possível perda, tanto em uma ocorrência de disputa internacional ou contra estrangeiros dentro do território ou na jurisdição de seu próprio estado. (CABLE, 1981, p.39, tradução nossa).⁴⁷

Assim, apresenta-se o conceito de diplomacia coercitiva, ou seja, quando um ator utiliza da ameaça ou uso da força limitada como instrumento diplomático, visando persuadir ou dissuadir um adversário de agir de certa forma. Portanto, a conceituação de diplomacia das canhoneiras se enquadra dentro da diplomacia coercitiva de Thomas Schelling.

Para Thomas Schelling [1966]/(2008), o conceito de diplomacia é a negociação entre duas partes ou mais, sendo que a barganha é o meio pelo qual as partes tentam alcançar um resultado ótimo para todos. Todavia, isto não significa que a negociação ocorrerá de forma pacífica, sendo que os atores podem recorrer ao uso da força como meio de barganha. Murffet (1999) ainda observa que, quando James Cable insere a palavra “limitada” na definição, na verdade ele se afasta da ideia de poder potencial. Na conceituação de Cable, “força limitada” se relaciona com a ideia de que a diplomacia das canhoneiras é uma alternativa a ser utilizada em tempos pacíficos. Ainda nas palavras de Cable (1981), “ a força naval limitada [...] é uma técnica de tempos de paz ou, se empregada durante uma guerra, é confinada a um esforço de pressão sobre aliados ou neutros. ” (CABLE, 1981,

⁴⁷ Gunboat diplomacy is the use or threat of limited naval force, otherwise than as an act of war, in order to secure advantage, or to avert loss, either in the furtherance of an international dispute or else against foreign nationals within the territory or the jurisdiction of their own state.

p., tradução nossa.)⁴⁸

Em adição, Cable (1981) aponta que a diplomacia das canhoneiras pode ser realizada através de bloqueios navais, exercícios, cooperação entre marinhas, visitas a embarcações e a portos, intervenções, operações contra pirataria, etc. Entretanto, o autor enfatiza que ações de diplomacia das canhoneiras de uma população contra seu próprio governo (insurgências e revoluções), e do governo contra sua população, são excluídos da definição. Para o autor, é necessária realizar esta qualificação para conceituar corretamente a diplomacia das canhoneiras, considerando-a atos próprios de Estados-nações detentores da força. Deve-se ainda destacar que a diplomacia das canhoneiras é realizada como uma alternativa à guerra, e que tem como objetivo mudar o comportamento de um Estado, persuadindo-o através da concentração e precisão das forças navais em períodos de paz. (CABLE, 1981).

Para diferenciar um ato de guerra de um ato de diplomacia das canhoneiras, Cable define que um ato de guerra é uma ação que tem o propósito de causar um estado de guerra. Logo, para o autor, ações navais de coerção diplomática em períodos de guerra são consideradas atos de guerra, e não de diplomacia das canhoneiras. Considerando a tênue linha entre momentos de paz e de guerra, James Cable (1981) infere que em tempos de paz, qualquer ação do Estado que ocorre através do uso da força requer explicações a outros atores internacionais, que podem ou não concordar, e isto envolve o prestígio que um Estado possui no sistema internacional. (CABLE, 1981).

Ainda para Cable (1981), tanto Estados fracos quanto Estados fortes podem recorrer à diplomacia das canhoneiras, pois não importa o poder potencial que se possui, mas sim a retidão e concentração de suas forças. O autor ainda determina quatro categorizações do uso da diplomacia das canhoneiras. Primeiramente, ele estabelece a categoria da *força definitiva*, que sugere a utilização das forças navais limitadas para um objetivo evidente. Para ilustrar esta categoria, James Cable cita a ocorrência da apreensão da *USS Pueblo* pelas forças da Coreia do Norte, em 1968. A *USS Pueblo* realizava atividades de vigilância na costa da Coreia do Norte e não estava preparada para reagir a uma incursão ou ataque e ignorou as declarações (propagadas por rádio) de que a Coreia do Norte não toleraria atividades de espionagem em seu território. Assim, em 23 de janeiro de 1968 a embarcação foi capturada pelas forças navais norte-coreanas, mesmo após ter entrado em águas internacionais. (CABLE, 1981).

A segunda categorização é a *força com propósito*, que é quando se busca alterar a política de um

⁴⁸ Limited naval force, as it will be considered in the present work, is a peace-time technique or, if employed during an actual war, one confined to the exertion of pressure on allies or neutrals.

Estado através das forças navais limitadas. James Cable (1981) destaca como exemplo o apoio fornecido pela Grã-Bretanha ao Kuwait em 1961. De acordo com o autor, em junho de 1961 o General Kassem, chefe de estado do Iraque, ameaçou anexar o Kuwait e enviou tropas para a fronteira do Iraque com o país. Com sua soberania ameaçada, o governo do Kuwait acionou o tratado Anglo-Kuwaitiano exigindo do governo britânico assistência contra o Iraque. Respeitando ao tratado, em 1º de julho de 1961 a Grã-Bretanha enviou o porta-aviões *HMS Bulwark*, um navio-transporte de tanques, 600 fuzileiros navais, além de suporte aéreo e terrestre. A ação foi bem-sucedida, visto que General Kassem recuou em suas declarações de anexação e em outubro do mesmo ano a Grã-Bretanha retirou suas tropas do Kuwait. Todavia, diversas manobras e exercícios das forças navais britânicas foram realizados na área marítima e terrestre até 1963, quando o Iraque finalmente reconheceu a soberania do Kuwait. (CABLE, 1981).

A terceira categoria é a *força catalítica*, e significa que o Estado utiliza suas forças navais como instrumento de *deterrence* para influenciar eventos específicos. A exemplificação que James Cable (1981) utiliza nesta categoria é o envio de forças navais limitadas britânicas para a região do Mar Báltico em 1918. O turbilhão político que houve no leste europeu após a Grande Guerra e o levante dos bolcheviques na Rússia, levaram o governo britânico a mobilizar parte limitada de suas forças navais para o Mar Báltico, oferecendo auxílio bélico e militar contra as incursões bolcheviques. (CABLE, 1981). Neste contexto:

[...] o resultado desejado era estabelecer a independência da Estônia, Finlândia, Letônia e Lituânia, um desfecho benéfico para os interesses britânicos e que dificilmente poderia ter sido alcançado sem aplicação da força naval limitada para neutralizar a preponderante Esquadra Vermelha Russa, dar suporte aos exércitos da região do Báltico e apoiar operações costeiras, para negar, quando necessário, o uso do mar aos Russos e Alemães [...] (CABLE, 1981, p.71, tradução nossa).⁴⁹

As forças navais britânicas somente foram retiradas da região do Báltico em 1920, após a assinatura de um tratado de paz com a União Soviética, que garantia também a soberania da Lituânia, Estônia, Finlândia e Letônia. Cable (1981) ainda ressalta que, apesar do contexto ser incerto e de muita turbulência, em nenhum momento houve declaração ou ato de guerra entre a Rússia/União Soviética e a Grã-Bretanha e assim, o ato da Grã-Bretanha foi um ato de diplomacia das canhoneiras, que acabou por influenciar no respeito da soberania dos países da região do Mar Báltico. (CABLE, 1981).

Já a *força expressiva* é quando um Estado utiliza suas forças navais de forma limitada para

⁴⁹ [...] the effect was to establish the existence as independent countries of Estonia, Finland, Latvia and Lithuania, a result beneficial to British interests and one which could scarcely have been achieved without the application of limited naval force to neutralize the otherwise preponderant Red Fleet, to supply the Baltic armies, to support their coastal operations, to deny, as necessary, the use of the sea to Russians and Germans [...]

realçar uma declaração ou ato. Um exemplo é a visita de duas embarcações alemãs ao protetorado espanhol de Marrocos em 3 de agosto de 1936, e que contou com a presença do General Franco, o cônsul da Alemanha e um Almirante, sendo que a finalidade era noticiar o apoio da Alemanha de Hitler ao governo de Franco. (CABLE, 1981).

De acordo com Le Mière (2014), o problema das categorizações estabelecidas por James Cable (1981) é que elas não são precisas, algo em que o próprio Cable concorda, declarando que os casos de diplomacia das canhoneiras são muito complexos. Le Mière (2014) ainda destaca que Cable (1981) utiliza exemplos que confundem os meios com os fins, dificultando a análise de uma ocorrência:

A força definitiva é caracterizada pela certeza de que a operação será bem-sucedida, de acordo com Cable, enquanto a força com propósito aparenta ser apenas a posse de um objetivo político claro e a força catalítica é meramente um emprego de força ambíguo em uma situação em que exija tal emprego. É difícil de desenrolar os vários aspectos das categorias que Cable oferece, e desta forma, utilizar suas definições em análises pode apresentar falhas. (LE MIÈRE, 2014, p.50, tradução nossa).⁵⁰

Apesar da grande relevância da contribuição de Cable (1981) para a área da diplomacia naval, o fim da Guerra Fria e da União Soviética trouxeram grandes alterações no sistema internacional as quais se confrontavam com as ideias propostas pelo autor. Enquanto a obra de Cable (1981) considera que apenas os Estados são capazes de mobilizar suas forças navais de forma limitada, após 1989 surgiram novos atores não-estatais, como associações, instituições, terroristas e piratas, que possuem capacidade para mobilizar forças marítimas (e não apenas navais) como instrumentos de pressão política ou diplomática.

Na terceira edição do livro *Gunboat Diplomacy*, publicado em 1994, James Cable insere um capítulo final onde explora a emergência de novos desafios para os Estados no cenário pós-Guerra Fria, discutindo brevemente temas como as novas tecnologias militares, a imigração ilegal, tráfico transnacional, a pirataria, poluição, e o surgimento de novas instituições reguladoras do comportamento estatal. Além disso, o autor assume que, neste novo e complexo cenário internacional os governos ainda podem escolher utilizar a diplomacia das canhoneiras como alternativa para a resolução de conflitos ou para pressionar outro Estado:

[...] os governos devem levar em conta novos fatores quando contemplarem a utilização da força naval limitara. A identificação de disputas passíveis de resolução através da diplomacia das canhoneiras, a escolha dos métodos, e as precauções políticas exigidas se tornaram todas

⁵⁰ Definitive force is characterised by the certainty that the operation will be successful, according to Cable, whereas purposeful force appears to have a clear political objective and catalytic force is merely an ambiguous deployment of force in a situation that may call for it. It is difficult to disentangle the various aspects of the categories Cable offered, and hence their utility as definitions that aid analysis may be somewhat lacking.

mais complicadas [...] O que talvez seja mais surpreendente que as complicações que as mudanças trazem é a sobrevivência, independente das inibições políticas e das novas armas, das velhas práticas e dos propósitos da diplomacia das canhoneiras.⁵¹ (CABLE, 1994, p.140)

Apesar de inserir esta perspectiva, Cable (1981) não desenvolve a análise considerando o novo cenário internacional. Por este motivo, Le Mière (2014) aponta que a *diplomacia das canhoneiras*, enquanto conceito da diplomacia naval, necessita uma revisão que considere a emergência de novos atores e tecnologias e uma categorização mais ampla e holística.

3. A Diplomacia das Canhoneiras e o Século XXI: Novos Desafios e Novos Conceitos

Neste novo século, observa-se a preponderância de dois autores que debatem a diplomacia das canhoneiras. Primeiramente, apresenta-se Geoffrey Till (2011), que não trabalha especificamente com a ideia de diplomacia das canhoneiras, mas sim com a possibilidade de coerção através das forças navais. Para o autor, as marinhas são instrumentos diplomáticos por cinco características: são flexíveis, independentes, hábeis, possuem mobilidade estratégica, e fácil controlabilidade; e por isso são instrumentos mais efetivos que as Guardas Costeiras, por exemplo, que possuem um alcance limitado e pouca independência. Além disto, Till (2011) aponta que uma marinha pode não desempenhar apenas uma operação humanitária ou expedicionária, mas que também possui um caráter diplomático ao mesmo tempo. Logo, se uma marinha realiza uma missão diplomática, pode ser por três motivos: coerção, construção de prestígio, ou formação de coalizões. A coerção, ainda pode ocorrer através de constrangimento (compellence) ou dissuasão (deterrence). Geoffrey Till (2011) ainda destaca que a coerção via diplomacia naval é arriscada, visto que pode ser mal interpretada e gerar efeitos negativos para o governo que a utilizar.

Já Christian Le Mière (2014) utiliza o conceito de diplomacia das canhoneiras de James Cable (1981) e o renova, definindo-o como diplomacia marítima. O autor aponta que a diplomacia das canhoneiras não passa de um tipo negociação bruta realizada através de canhoneiras, e que este termo não é adequado para compreender a complexidade de um ato diplomático realizado através de forças marítimas. Assim, o autor se afasta da definição clássica estabelecida por James Cable. Ainda segundo o autor:

⁵¹ [...] governments have had to take account of new factors when contemplating the use of limited naval force. The identification of disputes as amenable to resolution by gunboat diplomacy, the choice of methods, and the political precautions required have all become more complicated [...] What is perhaps more surprising than the complications that change so often brings is the survival, in spite of unfamiliar political inhibitions and novel weapons, of so many of the old practices and purposes of gunboat diplomacy.

A diplomacia das canhoneiras não desapareceu, ela só foi reclassificada. A diplomacia marítima, de sua forma cooperativa à coercitiva, compreende o que foi antes conhecido por diplomacia das canhoneiras e que foi utilizada pelas esquadras ao redor do mundo. (LE MIÈRE, 2014, p.126, tradução nossa)⁵².

Le Mière (2014) aponta que existem três formas de diplomacia marítima: cooperativa, persuasiva e coercitiva. Observa-se que o autor, diferentemente dos demais apresentados, trabalha com a ideia de diplomacia marítima, e não naval. A *diplomacia marítima cooperativa* ocorre quando Estados ou instituições utilizam suas forças marítimas em ações colaborativas como treinamentos, coalizões, assistência humanitária, assistência a desastres e visitas diplomáticas a portos ou embarcações. Já a *diplomacia marítima persuasiva* é quando o Estado busca aumentar seu prestígio no cenário internacional através da demonstração de forças navais. Por fim, a *diplomacia marítima coercitiva* ocorre quando um ator usa de sua força marítima limitada para “ [...] coagir um oponente para atingir um objetivo político, geralmente não declarado, por compellence ou deterrence. ” (LE MIÈRE, 2014, p. 27, tradução nossa).⁵³ Além disso, o autor aponta que tais tipologias não são excludentes, e que um ato de diplomacia marítima cooperativa ou persuasiva que podem ser, ao mesmo tempo, um ato de diplomacia marítima coercitiva, e vice-versa.

Ademais, existem algumas diferenças entre a definição proposta por Le Mière (2014) e a de James Cable (1981) que devem ser destacadas. Primeiramente, Le Mière (2014) descreve a prática da diplomacia marítima coercitiva não é restrita aos Estados, mas que outros atores não-estatais são capazes de praticá-la:

Mesmo embarcações civis podem ser comandadas e enviadas para navegar em certas regiões, esquadras pesqueiras, por exemplo, e podem se tornar embarcações de grande utilidade para um ator. A viagem de uma flotilha armada composta por embarcações pesqueiras chinesas para a disputadas ilhas de Senkaku/Diaoyu no Mar Leste da China em 1978 é um bom exemplo de uma ocorrência onde civis e suas embarcações foram utilizadas para obter um efeito diplomático. (LE MIÈRE, 2014, p.17, tradução nossa).⁵⁴

Além de incluir civis na categoria de atores não-estatais, Le Mière (2014) também coloca que terroristas, piratas e mesmo agências paramilitares e forças constabulares são capazes de praticar a diplomacia marítima coercitiva. No último caso, o autor denomina uma terminologia própria para o

⁵² Gunboat diplomacy has not disappeared, it has just been reclassified. Maritime diplomacy, from the co- operative to the coercive, encompasses what was once known as gunboat diplomacy and is used by fleets worldwide.

⁵³ [...] to coerce an opponent to further a political goal, often unstated, by compellence or deterrence.

⁵⁴ Even civilian assets can be commandeered or persuaded to sail to certain locations, such as fishing fleets, and can therefore be useful vessels for a willing actor. The voyage of a flotilla of armed Chinese fishing vessels to the disputed Senkaku/Diaoyu islands in the East China Sea in 1978 was a good example of an occasion when civilians and their boats were used for diplomatic effect.

ato: paradiplomacia das canhoneiras (*paragunboat diplomacy*). O autor considera que as guardas costeiras e as agências paramilitares (como a Agência de Enforcement Marítimo da Malásia) possuem grande importância na segurança marítima, principalmente de países insulares, pois o custo em utilizá-las é relativamente baixo. Isto significa que o risco da mobilização de forças constabulares ou paramilitares causar uma escalada na disputa, levando a um conflito, são relativamente baixas. Segundo o autor, o surgimento e a maior recorrência da paradiplomacia das canhoneiras se devem às disputas marítimas, principalmente na região da Ásia e do Pacífico. As guardas costeiras, por exemplo, podem ser usadas para patrulhar áreas de disputa com outros países, como no caso das ilhas Senkaku/Diaoyu, onde o Japão utiliza de sua Guarda Costeira para vigiar a região. (LE MIÈRE, 2014).

Outra crítica apresentada por Le Mière (2014) é que Cable (1981) insere exemplos e ações que não são propriamente diplomáticas, mas sim operacionais ou táticas. Cable (1981) inclui como atos de diplomacia das canhoneiras ações contra tráfico e contraterrorismo/pirataria. Entretanto, Le Mière (2014) chama a atenção de que operações desta natureza são realizadas tendo como objetivo apenas fins militares. Além disso, Le Mière (2014) estabelece que nem sempre um ato de diplomacia das canhoneiras envolve uma ameaça explícita; às vezes, apenas a possibilidade de um ato de ameaça contra um ator já é o suficiente para alterar sua política ou comportamento. No caso da definição de diplomacia marítima coercitiva de Le Mière (2014), a percepção do ator ou do adversário é fundamental para que a coerção ou a deterrence sejam realizadas.

3.1 Categorizações

Um ponto em comum com James Cable (1981), é que Le Mière (2014) assume que cada evento de diplomacia marítima é dotado de peculiaridades. Logo, o autor propõe uma categorização de características, a fim de ampliar a observação sobre os elementos que envolvem uma ação diplomacia marítima e facilitar a análise de ocorrências factuais. As categorizações envolvem: operações cinéticas ou não cinéticas; o envio de mensagens e o meio pelo qual elas são enviadas; preocupação com a balança de poder; e tempo da operação ou atividade. Desta mesma forma como Le Mière (2014) apresenta as categorizações, estas são apresentadas abaixo.

3.1.1 Operações cinéticas e não-cinéticas

Por uma operação cinética compreende-se que há um emprego ativo do uso das forças militares ou navais. Isso significa que, quanto mais um país se compromete com a realização de uma determinada operação, mais cinética esta operação se torna. Uma operação com a cinética alta comunica para as outras nações o quão importante a operação é, e em operações de diplomacia marítima, elas vão desde “[...] manobras agressivas em um navio sem armamentos, até tiros de

advertência sobre a proa, teste de mísseis, aeronaves decolando e realizando rasantes, e finalmente violência direcionada. ” (LE MIÈRE, 2014, p.51, tradução nossa)⁵⁵

Contudo, Le Mière ainda destaca que a ocorrência de operações não-cinéticas, onde há a falta do emprego de forças, ainda podem ser consideradas um ato de diplomacia coercitiva. Isto é, quando um país realiza uma demonstração de forças navais, não recorrendo a nenhum armamento ou manobra agressiva, o ato se torna uma diplomacia marítima coercitiva se o adversário perceber que existe uma coerção ou ameaça. (LE MIÈRE, 2014). O autor ainda ilustra a categorização com as movimentações das forças marítimas chinesas desde os anos 2000:

A grande maioria dos incidentes de coerção realizados pela China envolvem, em primeiro lugar, embarcações levemente armadas ou embarcações desarmadas com o objetivo de law enforcement, seja do Fisheries Law Enforcement Command ou do China Marine Surveillance. O método usado, muitas vezes de apenas simples presença ou ação como corte de redes ou cabos, ou manobras agressivas, é não-cinético, todavia é visto como ameaçador. Em parte, isto se deve à presença implícita da formidável Esquadra do Mar do Sul da Marinha do Exército Popular de Libertação [...] Ao utilizar tais embarcações e métodos não-cinéticos, a China sinaliza não só sua intenção em proteger sua perceptível soberania sob ilhas disputadas nos mares do Sul e do Leste, mas seu desejo em evitar um conflito desnecessário. (LE MIÈRE, 2014, p. 51, tradução nossa).⁵⁶

3.1.2 Mensagens

Segundo Le Mière (2014), esta categoria se relaciona diretamente com a comunicação realizada pelo ator responsável por um ato de diplomacia marítima. Logo, se torna importante identificar se existe uma mensagem em um ato de diplomacia marítima. Além disso, é necessário identificar se a mensagem é implícita ou explícita e quais meios são utilizados para comunicar estas mensagens. Geralmente, as mensagens são comunicadas através de pronunciamentos, cartas oficiais, visitas diplomáticas, etc. E são importantes pois garantem o entendimento de um ato de diplomacia marítima. (LE MIÈRE, 2014).

Uma mensagem explícita a respeito de uma operação marítima é clara e precisa quanto aos interesses e às políticas da nação e evita interpretações errôneas que podem levar a um conflito. (LE MIÈRE, 2014). Já uma mensagem implícita sugere que o ator ou quer evitar que o público conheça seus reais interesses ou que o ator se esquivava de alguma situação potencialmente embaraçosa, como

⁵⁵ [...] aggressive maneuvers in an unarmed boat, to warning shots across the bow, missile tests, aircraft sorties and buzzes and finally targeted violence.

⁵⁶ The vast majority of incidents of coercion by China have involved, first and foremost, its lightly armed or unarmed law enforcement vessels, whether from the Fisheries Law Enforcement Command or China Marine Surveillance. The method used, often of simply presence or at times action such as cable-cutting or aggressive manoeuvres, is non-kinetic but seen as threatening. In part, this is owing to the implicit presence of the formidable South Sea Fleet of the People's Liberation Army Navy [...] By using such vessels and non-kinetic methods, China is essentially signaling its intent to protect its perceived sovereignty over disputed islands in the South and East China Seas, but also its desire to avoid an unnecessary conflict.

por exemplo: “[...] ela permite que um governo adversário mantenha as aparências e concorde sem muito constrangimento.” (LE MIÈRE, 2014, p. 55, tradução nossa).⁵⁷

Quando não há o envio de mensagens existe uma grande chance de má interpretação por parte dos receptores, mas também pode significar que o ator deseja deixar abertas as oportunidades para uma futura negociação. Entretanto, mensagens não ditas ou transmitidas podem reforçar um posicionamento anterior. Le Mière (2014) destaca que a passagem da *USCGC Polar Sea* pela Passagem do Noroeste, entre a América do Norte e o Ártico, em 1985, foi uma mensagem não dita que reforçava o posicionamento de que a passagem não é de domínio canadense, mas internacional. (LE MIÈRE, 2014).

3.1.3 Tempo

Nas atividades de diplomacia marítima, o tempo se relaciona com a duração da colaboração entre aliados em operações marítimas. Sendo assim, é importante destacar a importância de dois tipos de diplomacia marítima: a coercitiva, que pode ocorrer com o auxílio de aliados; e a cooperativa, que sempre envolve outra nação. Portanto, quanto maior for a duração de uma operação conjunta, seja um ato de diplomacia coercitiva ou cooperativa, maior será o comprometimento dos atores. Deve-se considerar que uma operação de longa duração tem custos elevados, e pode causar inúmeros consequências. Contudo, a redução do tempo de uma operação indica que não há interesse entre uma das partes ou entre ambas, tendo possibilidade de quebra do compromisso anteriormente feito. (LE MIÈRE, 2014).

3.1.4 Balança de Poder

Le Mière (2014) aponta que as assimetrias e simetrias de poder são refletidas nas atividades de diplomacia marítima. Exemplos de simetria são encontrados em eventos de diplomacia marítima coercitiva, visto que estados com capacidades similares realizam com frequência operações multilaterais. Quanto à assimetria de poder, nos tempos imperiais existia a imposição dos interesses de nações mais fortes, sobre as mais fracas. Já no século XX, como observado anteriormente por Cable (1981), há ocorrências de estados consideravelmente mais fracos realizando diplomacia das canhoneiras contra estados mais fortes. Hoje, estados de níveis diferentes de poder potencial realizam atividades e exercícios conjuntos. (LE MIÈRE, 2014).

No caso de eventos de diplomacia marítima coercitiva, a assimetria é um elemento importante do resultado que se espera. Se um ator fraco realiza um ato de diplomacia marítima coercitiva a um

⁵⁷ [...] it allows an opposing government to save face and acquiesce without as much embarrassment.

adversário mais forte, é possível que haja uma retaliação e a situação escale para um conflito. O autor ainda destaca que pode ocorrer de Estados mais fortes apoiarem atos de diplomacia marítima coercitiva de atores mais fracos, em vista de evitar retaliações. Entretanto, o mesmo não ocorre quando se inverte a balança: se o ato é dirigido a um ator mais fraco, a possibilidade de retaliação e de esta retaliação ser bem-sucedida é relativamente baixa.

3.2 Compreendendo a proposta de Le Mière

Mas como identificar um ato próprio de diplomacia marítima através da ótica de Le Mière?

Um exemplo fornecido pelo autor ilustra a análise de uma ocorrência de diplomacia marítima através das categorizações e além. Durante a década de 2000, os Estados Unidos aumentaram sua presença naval na região do Mar Sul da China, o que resultou em ocorrências de atrito entre os países, pois, em contrapartida, a China aumentou sua presença marítima. Segundo o autor, em 2009 a USNS *Impeccable* se encontrava dentro da Zona Econômica Exclusiva da China quando teve de realizar uma manobra evasiva para desviar de uma flotilha chinesa composta por navios de diferentes agências chinesas (Inteligência Naval, Fisheries Law Enforcement Command ou do China Marine Surveillance) e dois arrastões (barcos de pesca). Os arrastões chegaram a parar em frente da embarcação americana e, após o incidente, a *Impeccable* voltou à área mas sob o resguardo de outras embarcações da Marinha dos Estados Unidos. Le Mière (2014) analisa esta ocorrência como um caso de diplomacia marítima coercitiva pela presença de coerção física por parte das embarcações chinesas e que a mensagem era explícita:

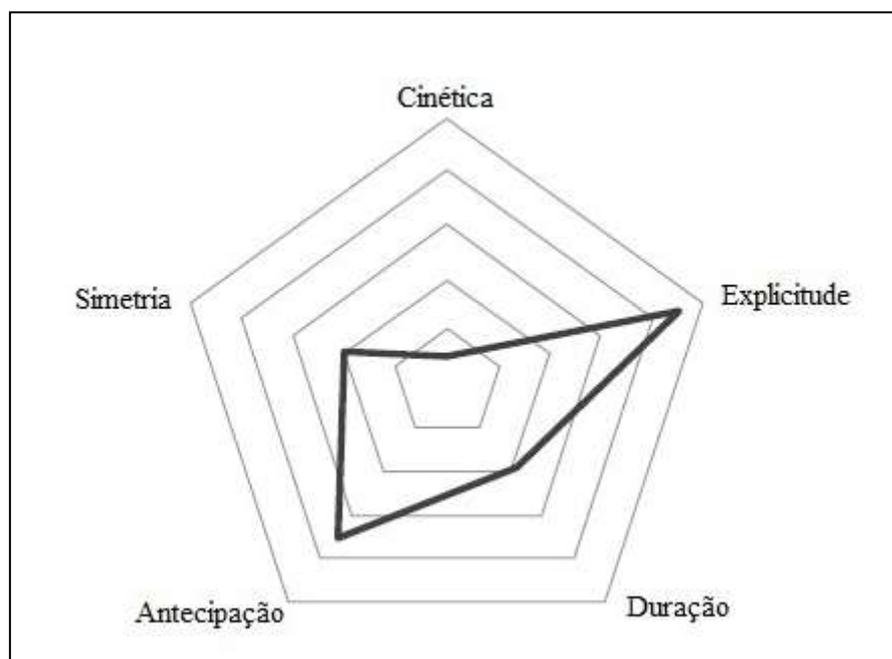
Pequim vê as atividades dos Estados Unidos como ilegais e que devem ser tratadas pelas embarcações de law enforcement. A ocorrência também incluiu embarcações civis de pesca. Apesar de não ser claro se os arrastões pesqueiros foram forçados a acompanhar ou foram solicitados ou agiram voluntariamente em acompanhar os outros navios, a presença deles foi significativa por sugerir que a totalidade do poder marítimo estava sendo incluída dando ênfase na busca pela diplomacia marítima. (LE MIÈRE, 2014, p. 129, tradução nossa).⁵⁸

Além disso o autor analisa que foi uma ocorrência com cinética foi baixa, já que o objetivo era ameaçar e reprimir as atividades da *Impeccable*. Outro ponto visível é que a manobra da flotilha chinesa foi planejada previamente pelo governo. Segundo a Figura 1- Visualização do acidente da

⁵⁸ Beijing perceives the US's activities to be unlawful and hence they will be handled by law enforcement vessels. The same event also included the use of non- state fishing vessels. Although it is unclear whether the fishing trawlers were corralled into accompanying, or asked to or volunteered to accompany the other vessels, their presence was significant for suggesting that the entirety of seapower [...] was being brought to bear in the pursuit of maritime diplomacy.

Impeccable em 2009, Le Mière exalta sobre outras características da ocorrência, como a simetria entre as forças envolvidas, que foi baixa já que foi o caso de uma flotilha *versus* um navio. Além disso, a duração da operação foi baixa e razoavelmente planejada com antecedência, já que foi uma resposta esboçada após a identificação de navios de vigilância americanos na região. Logo a resposta do governo foi o envio de forças marítimas para coagir as forças americanas.

Figura 1 – Visualização do acidente da *Impeccable* em 2009



Adaptado de: LE MIÈRE (2014, p. 129).

4. Conclusão

Dentre os trabalhos iniciais sobre a diplomacia das canhoneiras, o de Cable é realmente um clássico. Seus esforços em quebrar o estigma e criar uma conceitualização própria é valorosa e muito reconhecida no campo de estudos. Porém, apesar dos esforços de James Cable em alterar a má imagem que é associada com a diplomacia das canhoneiras, seu trabalho não foi suficiente para romper com o estigma, visto que ainda hoje o termo é associado como sinônimo de intervencionismo e imposição da vontade do forte sobre o mais fraco. O mal-uso do termo prevaleceu enquanto enquanto as conceitualizações de Cable ficaram restritas a um período da história.

Portanto a proposta de Christian Le Mière (2014) em renovar o conceito de diplomacia das canhoneiras é extremamente válido. Além de quebrar com o estigma do termo, Le Mière renova-o em

uma visão mais atual e holística, onde suas categorizações surgem com o intuito de fornecer aos pesquisadores instrumentos para uma investigação mais ampla. É notável que as ocorrências de diplomacia marítimas são complexas e, neste âmbito, o trabalho de Le Mière é um excelente guia para que os pesquisadores e demais acadêmicos sejam capazes de difundir o estudo sobre a diplomacia marítima. O posicionamento de que as forças marítimas não são uma ferramenta exclusiva dos Estados é extremamente válida nos tempos atuais, onde associações de indivíduos, instituições e agências diversas são cada vez mais capazes de ter e manter uma força marítima. E é justamente neste ponto que o trabalho de Christian Le Mière se torna mais completo do que o apresentado por Geoffrey Till. Till (2011) considera apenas a diplomacia naval como relevante, ponto em que Le Mière (2014) demonstra e prova ser o contrário, já que outras forças marítimas podem auxiliar forças navais na diplomacia marítima, como foi o caso da *Impeccable versus* flotilha chinesa.

A finalidade deste estudo foi trazer uma revisão conceitual para os interessados em estudar e pesquisar sobre a área, além de esboçar uma atualização e renovação de conceitos. Intenciona-se que os acadêmicos e todos os interessados saibam discernir o que é uma diplomacia das canhoneiras, no uso superficial do vocábulo, e o que é a diplomacia marítima.

Referências Bibliográficas:

- CABLE, James. *Gunboat Diplomacy: 1919 – 1979*. 2. ed. London: Palgrave Macmillan. 1981. 288p. [E-book].
- CABLE, James. *Gunboat Diplomacy: 1919 – 1991*. 3. ed. London: Palgrave Macmillan. 1994. 246p. [E-book].
- CRANDALL, Russell. *Gunboat Democracy: U.S. Interventions in the Dominican Republic, Grenada and Panama*. New York: Rowman & Littlefield Publishers Inc. 2006. 131 p.
- LE MIÈRE, Christian. *Maritime Diplomacy in the 21st Century: Drivers and Challenges*. New York: Routledge. 2014. 147p.
- LIU, ELSON. *Alfred Mahan- Father of the Sea*. Disponível em: <<http://files.caikri.webnode.com/200000022-dae3fdbdd4/Texto%206.1%20-%20Alfred%20Thayer%20Mahan%20-%20Father%20of%20Sea%20Power.pdf>>. Acesso em: 1 Fev. 2018.
- MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES. *O Brasil não vai praticar a diplomacia das canhoneiras* (entrevista do Ministro Celso Amorim à revista América Economia, 11/12/2006). Disponível em: < <http://www.itamaraty.gov.br/pt-BR/politica-externa/diplomacia-economica-comercial-e-financeira/163-discursos-artigos-e-entrevistas/7897-entrevista-concedida-pelo-ministro-das-relacoes-exteriores-embaixador-celso-amorim-a-revista-america-economia-santiago-chile-11-12-2006>> . Acesso em: fev. 2018.
- MURFETT, Malcom H. *Gunboat Diplomacy: Outmoded or Back in Vogue?* In: DORMAN, Andrew; SMITH, Mike Lawrence; UTTLEY, Mathew H.R. (Ed.). *The Changing Face of Maritime Power*. New York: St. Martin Press, 1999. Cap. 7, p.81-91.
- SCHELLING, Thomas C. *Arms and Influence*. Yale University. 2008. 331 p. [E-book].
- SPELLER, Ian. *Understanding Naval Warfare*. New York: Routledge. 2014. 217 p.
- SYMONDS, Craig L. *The U.S. Navy: A concise history*. 2016.
- TILL, Geoffrey. *Seapower: A guide for the twenty-first century*. 2 ed. New York: Routledge. 2009. 409 p. [E-book].
- WIDEN, J.J. *Naval Diplomacy: A Theoretical Approach*. v.22, p.715-733, 2011.

