

---

# Revista da Escola de Guerra Naval

---



Rio de Janeiro, v.25, n.3, setembro /dezembro de 2019





## **ESCOLA DE GUERRA NAVAL**

---

A Revista da Escola de Guerra Naval é um periódico que tem o propósito de disseminar a mentalidade marítima em níveis nacional e internacional, com foco em conhecimentos relativos à Defesa, particularmente, no que se refere ao Poder Marítimo.

---

**COMANDANTE DA MARINHA:**  
Almirante de Esquadra Ilques Barbosa Júnior

**CHEFE DO ESTADO-MAIOR DA ARMADA:**  
Almirante de Esquadra Celso Luiz Nazareth

**PRESIDENTE DO CENTRO DE ESTUDOS POLÍTICO-ESTRATÉGICOS – MB**  
Almirante de Esquadra (Ref<sup>o</sup>-FN) Alvaro Augusto Dias Monteiro

**DIRETOR DA ESCOLA DE GUERRA NAVAL:**  
Contra-Almirante Edgar Luiz Siqueira Barbosa

**SUPERINTENDENTE DE PESQUISA E PÓS-GRADUAÇÃO**  
Contra-Almirante (RM1) Márcio Magno de Farias Franco e Silva

**ISSN 1809-3191**

**e-ISSN 2359-3075**

**setembro/dezembro de 2019, vol. 25, n. 3**

**CORRESPONDÊNCIA:**

**ESCOLA DE GUERRA NAVAL**

Av. Pasteur, 480 - Praia Vermelha - Urca  
CEP 22290-255 Rio de Janeiro/RJ - Brasil  
(21) 2546-9394 revista@egn.mar.mil.br

Aos cuidados do Editor Chefe da Revista da Escola de Guerra Naval

---

Novos artigos poderão ser submetidos em conformidade com as Instruções aos Autores, contidas na última página de cada volume, para o e-mail: revista@egn.mar.mil.br

R. Esc. Guerra Nav. (Ed. Por.)	Rio de Janeiro	v. 25	n. 3	p. 547-828	setembro/dezembro 2019
--------------------------------	----------------	-------	------	------------	------------------------

A Revista da Escola de Guerra Naval é uma publicação quadrimestral, vinculada ao Programa de Pós-Graduação em Estudos Marítimos (PPGEM), sem fins lucrativos, que publica, prioritariamente, trabalhos originais inéditos.

A política editorial da Revista estabelece que os artigos devem apresentar uma reflexão inovadora e contribuir para o desenvolvimento de um pensamento estratégico autóctone em matéria de Defesa, particularmente, no que se refere ao Poder Marítimo.

Todos os artigos para publicação estão condicionados ao processo de avaliação por pares e a aprovação dos membros do Conselho Editorial ou do Conselho Consultivo.

**Os artigos publicados pela Revista são de exclusiva responsabilidade de seus autores, não expressando, necessariamente, o pensamento da Escola de Guerra Naval nem o da Marinha do Brasil.**

---

## CONSELHO EDITORIAL CIENTÍFICO

Alcides Costa Vaz (*UNB, DF, Brasil*)

André Barata Nascimento (*U Beira Int., Beira, Portugal*)

Angela da Rocha (*PUC-RJ, RJ, Brasil*)

Antônio Celso Alves Pereira (*UERJ, RJ, RJ, Brasil*)

António Manuel F. da Silva Ribeiro (*Universidade Técnica de Lisboa, Lisboa, Portugal*)

Antonio Ruy de Almeida Silva (*PUC-RJ, RJ, Brasil*)

Eurico de Lima Figueiredo (*UFF, Niterói, RJ, Brasil*)

Francisco Carlos Teixeira da Silva (*UFRJ, RJ, RJ, Brasil*)

Helena Carreiras (*Univ. Lisboa, Lisboa, Portugal*)

José Murilo de Carvalho (*UFRJ, RJ, RJ, Brasil*)

Luis Bittencourt (*Georgetown University, Estados Unidos*)

Marcio Scalercio (*PUC-RJ, RJ, Brasil*)

Michael Pavkovic (*USNWC, Newport, Estados Unidos*)

Mônica Herz (*PUC-RJ, RJ, Brasil*)

Reginaldo Gomes Garcia dos Reis (*EGN/CEPE, RJ, RJ, Brasil*)

Rodrigo Fernandes More (*UNIFESP, SP, SP, Brasil*)

Vinicius Mariano de Carvalho (*King's College London, UK, Reino Unido*)

Williams Gonçalves (*UERJ, RJ, RJ, Brasil*)

Ian Speller (*Maynooth, Irlanda*)

Matthew Uttley (*King's College London, UK, Reino Unido*)

Gregory Kennedy (*King's College London, UK, Reino Unido*)

## **EDITOR EXECUTIVO:**

Walter Maurício Costa de Miranda (*EGN/RJ, RJ, Brasil*)

---

## **EQUIPE EDITORIAL**

### **Editor Científico:**

Rafael Barretto Zelesco

### **Editores Assistentes**

André Panno Beirão

Sabrina Evangelista Medeiros

William de Sousa Moreira

Francisco Eduardo Alves de Almeida

Nival Nunes de Almeida

### **Editores de Seção**

Thauan Santos

Marcelo Melo Valença

### **Editor de Texto**

Jansen Coli Calil

### **Editora de Layout**

Beatriz Cardeal da Silva

### **Leitores de Prova**

Walter Maurício Costa de Miranda

Jansen Coli Calil

## **EQUIPE TÉCNICA**

### **Técnica em Comunicação Social**

Elaine Pires

### **Revisor:**

Geraldo Bassani

### **Diagramação e Programação Visual:**

Beatriz Cardeal da Silva

### **Normatização:**

Marjourie Andreza de Araujo Cruz Marques

### **Auxiliar Técnico:**

**Qualis/CAPES** - Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior

**LATINDEX** - Sistema regional de información para revistas científicas de América Latina, el Caribe, España y Portugal

**ICAP** - Indexação Compartilhada de Artigos de Periódicos

**SUMARIOS** - Sumários de Revistas Brasileiras

**LIVRE** - Revista de Livre Acesso

**PROQUEST** - Dissertation & Theses Global

**GOOGLE ACADÊMICO**

**Indexado em:**

---

Revista da Escola de Guerra Naval – v. 25, n. 3, (setembro/dezembro 2019). – Rio de Janeiro: Escola de Guerra Naval, 1968 – v22 cm.

Quadrimestral

ISSN 1809-3191 e-ISSN 2359-3075

1. Brasil. Marinha – Periódicos. I. Brasil. Marinha. Escola de Guerra Naval. II. Título.

CDD:355

---

## PALAVRAS DO DIRETOR

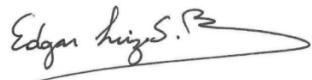
É com renovado entusiasmo que lançamos o último número de 2019 da Revista da Escola de Guerra Naval. Este número reflete em seus artigos a interdisciplinaridade e, concomitantemente, a especificidade de temas de Defesa que emprestam ao nosso periódico uma característica própria que o distingue daqueles especializados em Relações Internacionais e Ciência Política.

Nessa perspectiva, a Revista é aberta com um artigo que tem seu cerne na complexa tarefa de analisar desenvolvimento do Comando e Controle em uma operação militar, particularmente em uma Operação Anfíbia. O artigo “Command and Control in Amphibious Operation” realiza uma investigação histórica da evolução desse processo, que trata do funcionamento de uma cadeia de comando, tendo por base os desembarques anfíbios de Narvik (Noruega, 1940), Normandia (França, 1940), Guadalcanal (1942) e Malvinas (1982).

Seguem temas consonantes com a nossa linha editorial, voltada para a Defesa, como a diferenciação entre guerra, terrorismo e guerrilha; as estratégias navais de grandes potências; a terceirização na segurança marítima; a adesão ao TNP; a relação entre segurança e desenvolvimento no pós-guerra fria; a geopolítica energética; a presença militar dos Estados Unidos da América na Europa; e, fechando este número, a modernização naval chinesa.

Dessa forma, a Revista da Escola de Guerra Naval segue sua missão de indutora da pesquisa, do debate, e do desenvolvimento da mentalidade de Defesa, especialmente aos assuntos relacionados à mentalidade marítima.

Desejo a todos uma boa leitura!



Edgar Luiz Siqueira Barbosa  
Contra-Almirante  
Diretor

## ■ ARTIGOS

COMMAND AND CONTROL IN AMPHIBIOUS OPERATIONS: THE LESSONS OF HISTORY 561

Ian Speller

A PRESENÇA MILITAR DOS EUA NA EUROPA DURANTE A GUERRA FRIA 587

Flávio Pedroso Mendes

O IMPACTO DO PRESTÍGIO NAS ESTRATÉGIAS NAVAIS DAS GRANDES POTÊNCIAS NA PRIMEIRA METADE DO SÉCULO XX 613

Danny Zahreddine

Jorel Musa de Noronha Lemes

CRITERIA FOR DEFINING WAR, TERRORISM, AND GUERRILLA WARFARE BASED ON CLAUSEWITZ'S CONCEPTS OF THE NATURE AND ESSENCE OF WAR 643

Vitelio Brustolin

TERCEIRIZAÇÃO EM SEGURANÇA MARÍTIMA: AMEAÇAS PIRATAS NA HIGH RISK AREA (2007-2011) 674

Jacqueline Bacellar

Marcos Valle Machado da Silva

---

REVISITANDO A ADESÃO AO TNP: BRASIL E ARGENTINA DIANTE DA QUESTÃO NUCLEAR NOS ANOS 1990 André Luís Reis da Silva Vinicius Henrique Mallmann	701
O NEXO ENTRE SEGURANÇA E DESENVOLVIMENTO NO PÓS-GUERRA FRIA Tadeu Morato Maciel João Paulo Gusmão Pinheiro Duarte	734
MARES REVOLTOS, CAMINHOS NECESSÁRIOS Iure Paiva Augusto W. M. Teixeira Júnior Gary Rainer Chumacero Vanderley	764
A MODERNIZAÇÃO NAVAL CHINESA E AS IMPLICAÇÕES NO MAR DO SUL DA CHINA Helvécio de Jesus Júnior Natalia Virginia Rodrigues Godinho	787

### ■ ARTICLES

COMMAND AND CONTROL IN AMPHIBIOUS OPERATIONS: THE LESSONS OF HISTORY 561

Ian Speller

US MILITARY PRESENCE IN EUROPE DURING THE COLD WAR 587

Flávio Pedroso Mendes

THE IMPACT OF PRESTIGE ON THE NAVAL STRATEGIES OF THE GREAT POWERS IN THE FIRST HALF OF THE TWENTIETH CENTURY 613

Danny Zahreddine

Jorel Musa de Noronha Lemes

CRITERIA FOR DEFINING WAR, TERRORISM, AND GUERRILLA WARFARE BASED ON CLAUSEWITZ'S CONCEPTS OF THE NATURE AND ESSENCE OF WAR 643

Vitelio Brustolin

OUTSOURCING IN MARITIME SECURITY: HIGH RISK AREA PIRACY THREATS (2007-2011) 674

Jacqueline Bacellar

Marcos Valle Machado da Silva

---

REVISITING NPT MEMBERSHIP: BRAZIL AND ARGENTINA ON THE NUCLEAR ISSUE IN THE 1990S André Luís Reis da Silva Vinicius Henrique Mallmann	701
THE SECURITY-DEVELOPMENT NEXUS IN THE POST-COLD WAR Tadeu Morato Maciel João Paulo Gusmão Pinheiro Duarte	734
ROUGH SEAS, NECESSARY PATH Iure Paiva Augusto W. M. Teixeira Júnior Gary Rainer Chumacero Vanderley	764
THE CHINESE NAVAL MODERNIZATION AND THE IMPLICATIONS FOR THE SOUTH CHINA SEA Helvécio de Jesus Júnior Natalia Virginia Rodrigues Godinho	787

### **IAN SPELLER**

Doutor, professor associado no Departamento de História na Universidade de Maynooth (Universidade Nacional da Irlanda). Diretor do Centro para História Militar e Estudos Estratégicos. Especialista em estratégia naval, guerra naval e operações anfíbias, e autor de inúmeros livros e artigos sobre o assunto.

### **FLÁVIO PEDROSO MENDES**

Professor do Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais da Universidade Federal de Uberlândia (PPGRI-UFU), possui graduação em Relações Internacionais (PUC-MG), especialização em História da Ciência (UFMG), mestrado em Estudos Estratégicos (Coppe-UFRJ) e doutorado em Relações Internacionais.

### **DANNY ZAHREDDINE**

Doutor e mestre em geografia pelo Programa de Pós Graduação - Tratamento da Informação Espacial (PUC Minas). Bacharel em Relações Internacionais (PUC Minas). Diretor do Instituto de Ciências Sociais (PUC Minas) e professor do programa de pós Graduação em Relações Internacionais (PUC Minas). É líder do Grupo de Pesquisa Oriente Médio e Magreb (GEOMM) e membro do Grupo de Pesquisa sobre Potências Médias (GPPM).

### **JOREL MUSA DE NORONHA LEMES**

Mestrando em Relações Internacionais (PUC Minas) - bolsista CAPES. Bacharel em Relações Internacionais (PUC Minas). Pesquisador da Rede Colaborativa de Pesquisa em Terrorismo, Radicalização e Crime e membro do Grupo de Pesquisa Oriente Médio e Magreb (GEOMM). Foi Bolsista FAPEMIG pelo Programa de Bolsa de Iniciação Científica da PUC Minas (2018).

---

### **VITELIO BRUSTOLIN**

Doutor em Políticas Públicas, Estratégia e Desenvolvimento. É pesquisador na Harvard Law School, pesquisador em nível de pós-doutorado no Harvard Department of History of Science, professor adjunto na Columbia University na School of International and Public Affairs e professor no Instituto de Estudos Estratégicos da Universidade Federal Fluminense (INEST-UFF). Atua também como consultor para a Presidência do Brasil no Instituto de Pesquisas Econômicas Aplicadas (IPEA).

### **JAQUELINE BACELLAR**

Mestranda no Programa de Pós-Graduação em Estudos Marítimos da Escola de Guerra Naval (EGN). Bacharel em Defesa e Gestão Estratégica Internacional pela Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ).

### **MARCOS VALLE MACHADO DA SILVA**

Capitão de Fragata (RM-1). Doutor em Ciência Política (UFF). Mestre em Relações Internacionais (UERJ) e em Estudos Estratégicos (UFF). Professor da Escola de Guerra Naval (EGN), sendo analista e coordenador do Centro de Jogos de Guerra.

### **ANDRÉ LUÍS REIS DA SILVA**

Professor dos PPGs em Ciência Política (PPGCP) e em Estudos Estratégicos Internacionais (PPGEEI) da UFRGS. Doutor em Ciência Política (UFRGS). Pós-doutorado na School of Oriental and African Studies/University of London. Bolsista de Produtividade em Pesquisa do CNPq (PQ2).

## **VINÍCIUS HENRIQUE MALLMANN**

Mestrando do Programa de Pós-Graduação em Ciência Política (PPG-CP) e graduado em Relações Internacionais, ambos pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS). Editor Assistente da Revista Conjuntura Austral.

## **TADEU MORATO MACIEL**

Pós-doutorando (bolsista PNPd/CAPES) e Professor no Programa de Pós-Graduação em Estudos Estratégicos da Defesa e Segurança (PPGEST) e na Graduação em Relações Internacionais do Instituto de Estudos Estratégicos (INEST), da Universidade Federal Fluminense (UFF), Rio de Janeiro, RJ, Brasil.

## **JOÃO PAULO GUSMÃO PINHEIRO DUARTE**

Professor de Relações Internacionais da Universidade Paulista (UNIP). Doutor e Mestre em Relações Internacionais pelo Programa de Estudos Pós-graduados em Ciências Sociais da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC-SP).

## **HENRY IURE DE PAIVA SILVA**

Doutor em Ciência Política pela UNICAMP. Professor do Departamento de Relações Internacionais (DRI) e do Programa de Pós-Graduação em Ciência Política e Relações Internacionais (PPGCPRI) da UFPB. Coordena o Grupo de Estudos sobre Segurança Energética (GESEne).

## **AUGUSTO W. M. TEIXEIRA JÚNIOR**

Doutor em Ciência Política pela UFPE. Pós-doutor em Ciências Militares pela ECEME. Professor do Departamento de Relações Internacionais e do Programa de Pós-Graduação em Ciência Política e Relações Internacionais (UFPB). Pesquisador do Centro de Estudos Estratégicos do Exército Brasileiro (CEEEX), área de Geopolítica e Estratégias Militares. Coordena o Grupo de Pesquisa em Estudos Estratégicos e Segurança Internacional (GEESI).

### **GARY RAINER CHUMACERO VANDERLEY**

Mestrado pelo Programa de Pós-Graduação em Gestão Pública e Cooperação Internacional (PGPCI/UFPB). Graduado em Relações Internacionais pela Universidade Federal da Paraíba (RI/UFPB). Pesquisador do Grupo de Estudos Sobre Segurança Energética (GESEne/CNPq/UFPB).

### **HELVÉCIO DE JESUS JÚNIOR**

Possui graduação em Relações Internacionais - Universidade Vila Velha (2005), Mestre em Relações Internacionais - Instituto de Relações Internacionais - Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro (2007). Doutor em História pela Universidade Federal do Espírito Santo UFES (2015). Atua na área de Relações Internacionais, principalmente nos seguintes temas: Segurança Internacional, Geopolítica, Teorias de Guerra e Paz e Teoria das Relações Internacionais. É professor titular do curso de Relações Internacionais e da pós-graduação na Universidade Vila Velha, ES (UVV).

### **NATALIA VIRGINIA RODRIGUES GODINHO**

Graduada em Relações Internacionais com Menção Honrosa ao desempenho acadêmico pela Universidade Vila Velha (UVV), no ano de 2018, com duração de 4 anos. Desenvolveu pesquisa científica entre 2016 e 2018, com linha de atuação: Estudos Estratégicos. Cursa MBA em Logística e Comércio Internacional pela UVV.



# COMMAND AND CONTROL IN AMPHIBIOUS OPERATIONS: THE LESSONS OF HISTORY

Ian Speller<sup>1</sup>

## ABSTRACT

---

This paper examines the history of command and control in amphibious operations. It explores a number of case studies in order to identify and illustrate some enduring challenges and to analyse the extent to which alternative approaches to command may have mitigated or exacerbated these. The case studies focus on examples from the Anglo-American experience in the twentieth century, but the aim is to draw conclusions with wider relevance. The paper identifies that three general approaches to command and control developed over the centuries; namely, co-equal command without the appointment of a commander in chief, unified command with one overall commander, and command by one service. The impact of these different systems is explored with reference to operations at Narvik (1940), Guadalcanal (1942), Normandy (1944) and the Falklands/Malvinas (1982). The paper examines the notion of 'paramount interest' and explores how this relates to the current concept of supported and supporting commanders. It concludes by discussing current NATO doctrine and noting the importance of an in-theatre joint commander with the authority and understanding to enable them to control and coordinate the activities of different force elements.

**Keywords:** Command and Control. Amphibious. Marines. Joint Operations.

---

<sup>1</sup> Doutor. Maynooth University, Irlanda. E-mail: [ian.speller@nuim.ie](mailto:ian.speller@nuim.ie) / Orcid: <http://orcid.org/0000-0002-3381-9202>

Amphibious operations are amongst the most difficult of all military activities, requiring the coordination of forces on land, sea and in the air within an environment that is notoriously complex. Success in such operations requires effective co-operation between multiple parties, posing particular challenges for command and control (C2). The commander must balance the competing requirements of a complex force. They must ensure that diverse forces, with various different cultures, practices and procedures, and with different problems, work closely and effectively in support of the common aim. The challenge is significant even in small-scale operations and it tends to increase in proportion to the size and complexity of the task. That point is made in current NATO doctrine for amphibious operations, which states that:

Effective command and control of amphibious operations is complicated by the nature of the operating environment, the integration of disparate forces with different but supporting tasks, and the coordination required in optimizing the use of support forces. Amphibious forces and amphibious operations, no matter their makeup or application, are complex, and inherently collaborative.<sup>1</sup>

This paper will examine the issue of command and control in amphibious operations. It will examine a number of historical case studies in order to identify and illustrate some enduring challenges and to analyse the extent to which alternative approaches to command may have mitigated or exacerbated these. The case studies focus on examples from the Anglo-American experience in the twentieth century, but the intention is to draw conclusions with wider relevance.

## COMMAND AND CONTROL

The US Department of Defense defines Command and Control (C2) as the “exercise of authority and direction by a properly designated commander over assigned and attached forces in the accomplishment of the mission.”<sup>2</sup> Similarly, the Royal Australian Navy has described C2 as “the system that

---

<sup>1</sup> North Atlantic Treaty Organisation, ATP-08 Vol. 1, Doctrine for Amphibious Operations. Edited (D) Version (1). March 2017 [Unclassified] (NATO Standardisation Office, 2017) p. 2-1.

<sup>2</sup> US Department of Defence, DOD Dictionary of Military and Associated Terms, (Nov, 2018) p. 43. <https://www.jcs.mil/Portals/36/Documents/Doctrine/pubs/dictionary.pdf> [15 Feb 2019]

empowers designated commanders to exercise lawful authority and direction over assigned forces for the accomplishment of missions and tasks”.<sup>3</sup> Command here represents the legal and organisational authority to direct action, control is the exercise of that authority. In essence then, and despite minor differences of definition, command revolves around deciding what needs to be done, control seeks to turn those decisions into appropriate action.<sup>4</sup>

It is almost too obvious to need saying that successful military operations require effective C2. History is full of examples of situations where apparently powerful military forces have been undone by poor decision-making (command) or by a failure to ensure that decisions were acted upon in an appropriate and timely manner (control). Unfortunately, C2 is inherently problematic. As Clausewitz so perceptibly noted, “everything in war is very simple, but the simplest thing is very difficult”, posing multiple unexpected challenges for commanders and their staffs, who must coordinate and synchronise the actions of many different actors within an environment characterised by friction.<sup>5</sup> For this reason Dutch military doctrine identifies C2 as the cement that binds together the various building blocks of military operations. It argues that C2 is one of the most important military functions as it serves to integrate the other functions (such as intelligence, manoeuvre, fire power, force protection etc), enabling military forces to be employed effectively and efficiently. “This is true of all operations, but the challenges increase exponentially in amphibious operations as a result of the complexity of the operating environment and the diversity of the forces employed. Military history provides a depressingly long list of amphibious operations that failed because their commanders could not overcome these challenges.

## COMMAND AND CONTROL IN AMPHIBIOUS OPERATIONS

In ancient times there was often little distinction between generals and admirals. At the decisive battle of Actium in 31 BC, for example, the

<sup>3</sup> Royal Australian Navy, *Australian Maritime Operations* 2<sup>nd</sup> ed. (Sea Power Centre Australia, 2017) p. 23.

<sup>4</sup> For example, see Indian Navy, *Navy Strategic Publication 1.1. Indian Maritime Doctrine 2009*, (Integrated HQ, Ministry of Defence (Navy); 2015) p. 73.

<sup>5</sup> Carl von Clausewitz, *On War*, (Princeton: Princeton University Press, 1984) Book One, Chapter 7, p. 138.

<sup>6</sup> Netherlands Ministry of Defence, *Joint Doctrine Publication No.5. Command and Control*, (2012) Chapter 1. file:///C:/Users/Family/Downloads/Joint+Doctrine+Publication+5+Command+and+Control+EN.pdf [12 Feb 2019].

rival commanders were Mark Anthony and Marcus Agrippa. Both were successful generals before they were admirals; they understood both environments.<sup>7</sup> Sixteen hundred years later the distinction between the naval and military professions in Europe was still far from complete. Thus, Charles Howard of Effingham was a cavalry commander on land before he fought and defeated the Spanish Armada in 1588.<sup>8</sup> Robert Blake, one of Britain's most successful admirals, was a colonel in Oliver Cromwell's New Model Army before he was appointed a "General at Sea" in 1649.<sup>9</sup> In such circumstances, where the commander at sea was (or at least had been) a soldier, one might expect the command and control to be easier. A 'general at sea' would have been well-placed to understand both armies and navies, although clearly this could not solve all command issues.

By the eighteenth century the growing professionalisation of western military forces made it increasingly rare for individuals to make the jump from senior command in one service to command in another. It took years at sea to gain the knowledge and experience required to become an admiral. Armies and navies became very distinct separate organisations with their own traditions, and often with a very different way of viewing the world. This might not matter much when they operated apart, but it could be deeply problematic when they combined, as they had to do when conducting large-scale amphibious or expeditionary operations.

Generals and admirals tended to understand war in their own environment, but it was much harder for them to understand fully the business of the other, creating powerful barriers to the achievement of close cooperation. As Mahan wrote, with reference to the failed British expedition to Cartagena (Colombia) in 1741, "[t]he admiral and the general quarrelled as was not uncommon in days when neither had an intelligent comprehension of the other's business".<sup>10</sup> This could be exacerbated by the traditional British system of co-equal command, where there was no overall

---

<sup>7</sup> See John D. Grainger, *Hellenistic and Roman Naval Warfare, 336BC-31BC*, (London: Pen and Sword, 2011).

<sup>8</sup> Lawrence C. Allin, 'Howard, Charles. Lord Howard of Effingham, Earl of Nottingham (1536-1624)' in Spencer C. Tucker (ed.), *500 Great Military Leaders*, (Santa-Barbara, Ca: ABC-Clio, 2015), p. 351.

<sup>9</sup> John Cresswell, *Generals and Admirals. The Story of Amphibious Command*, (London: Longmans, Green & Co., 1952) p.19. Alfred Vagts, *Landing Operations. Strategy, Psychology, Tactics, Politics, From Antiquity to 1945*, (Harrisburg, Pa: Military Service Publishing, 1952) p. 223

<sup>10</sup> Alfred Thayer Mahan, *The Influence of Sea Power Upon History 1660-1783*, (Boston, Ma: Little Brown & Co., 1890) p. 26.

commander in chief. What this meant in practice was that the navy could not get the army to do anything it did not want to do and likewise the army could not force the navy to act. Joint action required the commanders to be able to reach agreement and to cooperate, which left rather a lot to chance.

Co-equal command could cause confusion about exactly who was responsible for what, and when, as was evident during the abortive British raid on Rochefort (France) in 1757. There the general in command was castigated for his failure to land, not least by his naval counterpart, who argued that it was the army's job to decide such matters. In reality, however, evidence from the general's subsequent court martial suggests that his inaction was largely the result of advice tendered to him by the navy. Command relations were clearer in subsequent British campaigns; the army and navy were together responsible for choosing the landing site, the navy was responsible for bringing the army there and for landing them, with the army taking responsibility once the troops were established ashore.<sup>11</sup>

Disputes between commanders could be the result of personal differences or ambiguous lines of responsibility. They were often caused or exacerbated by the inability of naval and military commanders to recognise the problems facing their counterpart. The author Captain Maryatt appears to have had Cartagena in mind when he wrote that "[t]he army thought the navy might have beaten down the stone ramparts ten feet thick; and the navy wondered why the army had not walked up the same ramparts, which were 30 feet perpendicular".<sup>12</sup> In an environment where army and navy commanders had to work together closely and were dependent on each other for the success of a joint operation, but where they also had significant single-service concerns that the other did not fully understand, tension might be expected. Admirals were often reluctant to risk their ships and personnel to support military activities ashore, generals could not succeed without such cooperation. Challenges at sea might demand a pace of operations on land that the army could not match. It might be difficult to persuade an admiral to risk his ships to save the lives of soldiers, or for a general to expend the lives of his men in order to mitigate risk to the maritime force.

Classic examples of successful army-navy cooperation, such as at Quebec (Canada) in 1759 or at Aboukir Bay (Egypt) in 1801, were made easier by the absence of a threat at sea. This made sea control less of an issue,

---

<sup>11</sup> See David Syrett, 'British Amphibious Operations During the Seven Years and American Wars' in *Mariner's Mirror*, Vol. 58, No. 3 (August, 1972) p. 269-280.

<sup>12</sup> Mahan, *Influence of Sea Power*, p. 261.

enabling the navy to provide effective support to their colleagues ashore. It also helped that in both these cases the generals, Wolfe (Quebec) and Abercromby (Aboukir Bay), had prior experience of amphibious operations, and they had the time to establish effective working relationships with their naval counterparts. They understood the business at hand.<sup>13</sup>

## COMMAND AND CONTROL IN THE TWENTIETH CENTURY

Unfortunately, there is not space here to explore the evolution of amphibious doctrine and equipment from the age of sail to the present, except to note that that development was, in many respects, quite exceptional. This is particularly true when one considers that such operations became even more complex with the addition of airpower and air forces to the command equation. Britain went from a position in 1914 of having devoted very little time and attention to the subject, and having rather a limited understanding of what was required, to having developed, thirty years later, a radical new capability with war winning potential. The evolution of American capabilities and understanding was at least as dramatic. Together they were to undertake the most impressive amphibious operations in all of history during the Second World War. However, with such rapid development it was inevitable that mistakes would be made, including within the field of C2.<sup>14</sup>

Speaking very broadly, over the course of the last century there were three general approaches to command and control in amphibious operations. Firstly, there was what the British called 'joint command', which involved co-equal commanders from each service cooperating without the appointment of an overall commander-in chief. Secondly, there was 'unified command', where an overall commander in chief would sit above subordinate land, sea and air commanders. Finally, command by one service was an option that was often employed, particularly for operations that employed only sailors and marines.<sup>15</sup> In the latter case the lines of command tended to be simplified, as the senior

---

<sup>13</sup> Robert Wilson, *History of the British Expedition to Egypt*, (London: C. Roworth, 1802). Cresswell, *Generals and Admirals*, p. 59-84 and 97-103. Vagts, *Landing Operations*, p.288-302 and 372-387.

<sup>14</sup> For a broad overview see, Jeremy Black, *Combined Operations. A Global History of Amphibious and Airborne Warfare*, (London: Rowman & Lithfield, 2018).

<sup>15</sup> For a classic discussion of the issue see Cresswell, *Generals and Admirals* and Admiral W.H.P Blandy, 'Command Relations in Amphibious Warfare', in *United States Naval Institute Proceedings*, (June 1951), p. 569-581.

naval officer was usually in charge. However, even this could not always obscure the inconvenient reality that that different force elements could have different priorities and that these could combine to frustrate the commander's intent.

Practice was often informed by the notion of what can be called "paramount interest", a phrase derived from inter-war US doctrine, meaning that the commander whose function and requirements were considered to be of the greater importance would have authority and responsibility at that time. In essence, 'paramount interest' was similar to the modern concept of supported and supporting commanders, as articulated in current US and NATO doctrine. This identifies that the supported commander has authority to control the general direction of the supporting effort, with the proviso that, except in an emergency, no significant decision that affects the supporting commander will be made by the supported commander without prior consultation.<sup>16</sup>

Unfortunately, of course, precisely who should have 'paramount interest', and when that should change, has often been a matter of controversy. It is difficult to set precise guidelines in advance; as NATO doctrine identifies, a supporting / supported relationship "must be adaptable and flexible and not rigid, linear, and hierarchical".<sup>17</sup> Even in cases where command is vested in one service, difficult decisions are still required as to whether or not the interests of the landing force, amphibious group or covering group are 'paramount'. The central dilemma is not removed just because everyone wears the same uniform.

As has been noted, the British tended to favour the system of joint command, largely due to the belief that no commander from one service could know enough about the business of the other to impose their wishes on them. Thus, an army commander in chief would have to defer to the navy on issues relating to naval forces and a naval commander in chief would have to defer to the army on military matters. In such circumstances, command would have to be by consensus regardless of whether or not an overall commander was appointed, so there seemed little reason to appoint such a commander and create an unnecessary additional level of command (and bureaucracy).<sup>18</sup>

---

<sup>16</sup> NATO, *Doctrine for Amphibious Operations*, p. 2-7. Also see NATO, AJP 3.1. *Allied Joint Doctrine for Maritime Operations*, (April, 2004), Chapter 2. US Joint Chiefs of Staff, JP 3-02: *Amphibious Operations*, (4 January, 2019) Chapter III.

<sup>17</sup> NATO, *Doctrine for Amphibious Operations*, p. 2-9.

<sup>18</sup> See John Cresswell, *Generals and Admirals*, *passim*

The British recognised that for this to work then commanders would have to be able to enjoy each other's confidence and to work as a team and that to do this they would need a good broad knowledge of the capabilities and limitations of the other services. To put this in modern parlance, they would need to understand the dynamics of joint warfare. In the 1938 British 'Manual of Combined Operations'<sup>19</sup>, which laid the basis for the technique adopted by Britain in the Second World War, they noted that commanders from different services would need to be "suited both by temperament and experience to work together". The manual argued that "[t]he interests of the service whose actions will have the greatest effect in the success of a particular phase will be given precedence at that time", but could not offer detailed advice as to what this might mean in practice. Commanders were left to work that out for themselves.<sup>20</sup>

The equivalent US Navy doctrine, articulated initially in the Tentative Manual of Landing Operations (1934) and later codified into Fleet Training Publication 167 (1938), did not discuss command and control in inter-service operations. Instead it assumed that marines would provide the landing force and that these would come under the authority of the senior naval officer. Unity of command would be provided within a single service environment.<sup>21</sup> The challenge of C2 in joint operations was studied by the Joint Board of the Army and Navy who, in 1927, published a document entitled 'Joint Action of the Army and the Navy'. This identified two possible choices for inter-service operations; the notion of paramount interest and the idea of unity of command. The former was identified as the approach to be adopted except when ordered otherwise by the President, by the service chiefs or when all commanders on the spot agreed to change.<sup>22</sup> The approach was tested in a number of exercises and in 1938 'Joint Action' was revised to remove the idea of paramount interest; the options now were 'unity of command' or 'mutual cooperation'. The latter was rather a woolly concept that provided little guidance to potential commanders. It was unity of command that was adopted during the war, partly because

---

<sup>19</sup> The British then used the term 'Combined Operations' to refer to what are now called Joint Operations, and often used the term inter-changeably with 'amphibious operations', reflecting their understanding that these were inherently joint in nature.

<sup>20</sup> UK National Archives: ADM 186/117. The Manual of Combined Operations, 1938, p. 20-25.

<sup>21</sup> Office of Naval Operations, Division of Fleet Training, FTP 167. Landing Operations Doctrine. United States Navy 1938, (Washington: US Government Printing Office, 1938).

<sup>22</sup> The Joint Board of the Army and the Navy, Joint Action of the Army and the Navy, (Washington: US Government Printing Office, 1927).

attempts at less formal joint cooperation failed in the face of inter-service squabbles.<sup>23</sup> The 1945 edition of 'Joint Action' identified unity of command as the appropriate approach and that, broadly, remained the position until the end of the century.<sup>24</sup>

This paper will now examine, briefly, four case studies of C2 in amphibious operations in order to examine how these different approaches worked in practice.

### NARVIK (NORWAY), 1940

Allied operations at Narvik (northern Norway) in 1940 provide a good example of the weaknesses of joint command. The British seemed almost to be trying to make every mistake in the book. In order to retake the town, seized by a German amphibious 'coup de main' in April, they appointed a 67 year old Admiral of the Fleet, Lord Cork, to work as an equal with a man three ranks lower than him and 10 years younger, Major-General Mackesy. Neither had much experience of working with the other service or of undertaking amphibious operations.<sup>25</sup>

Operations were conducted in great haste, with inadequate forces and in response to events on the ground. Mackesy and his staff hastened to the scene in a cruiser, but did not meet Cork until they were in theatre. Cork arriving off Narvik a day after Mackesy, on 15 April, at which point they had to decide what they were going to do. They did not get on. Cork favoured immediate action to eject the Germans, Mackesy was more cautious. Lord Cork could not force the army to act, Mackesy could not convince Cork of the reasons why he felt he could not do so. Eventually London became so frustrated by the lack of action that they abandoned the system of joint command and appointed Lord Cork as the overall commander in chief. This did not actually change much. Cork, who lacked a joint staff, was still

---

<sup>23</sup> Major Ryan Finn USMC, *The Evolution of Current Command Relationships in Amphibious Operations Doctrine*, MA Thesis, US Marine Corps University, Quantico (2013) p. 8-15.

<sup>24</sup> For an overview see LCdr James J. Henry USN, *A Historical Review of the Development of Doctrine for Command Relationships in Amphibious Warfare*, Thesis Presented for the Master of Military Art and Science, (Fort Leavenworth: US Army Command & General Staff Course, 2000).

<sup>25</sup> Cresswell, *General and Admirals*, chap. 9. Rear Admiral L.E.H. Maund, *Assault from the Sea*, (London: Methuen and Co., 1949) p. 24-59. Also see David Brown (ed.), *Naval Staff Histories. Naval Operations of the Campaign in Norway. April-June 1940*, (London: Frank Cass, 2000) esp. chaps VII and IX. Corelli Barnett, *Engage the Enemy More Closely. The Royal Navy in the Second World War*, (London: Hodder and Stoughton, 1991) p. 120-124.

dependent on the army for advice and on the goodwill of the army for land operations. Mackesy firmly opposed a direct assault on Narvik, which would have required a heavy and destructive bombardment of the town, and so instead a series of sequential operations brought the allies, rather slowly, closer to the town, which was indeed liberated at the end of May, just in time for it to be abandoned again as the Allies evacuated Norway.<sup>26</sup>

Command problems were not the only cause of failure, but they certainly contributed to it. Operations that require close inter-service cooperation are not enabled by bickering, mutual recrimination and a lack of joint understanding. To have made things work, with limited forces at hand, the British needed a commander willing and able to take decisions, a staff with experience in the field of amphibious operations and rather more specialist equipment and understanding than was available in 1940. The idea that you can throw a few soldiers on a ship, sail to an objective and then expect everyone to know what to do was, and is, ridiculous.

#### **NORMANDY (FRANCE), 1944**

In contrast to the above, the Normandy landings of June 1944 provide a good example of a successful command structure. Operation Overlord was the largest and most complex amphibious operation of all time. It involved over 7,000 ships and craft, 13,000 aircraft and 155,000 troops on 6 June, with one million troops landed in France within a month. Many Allied nations contributed ships, aircraft and troops – with the major contribution being made by the Americans, the British and the Canadians (the latter falling under overall British command). Multinational operations brought a requirement to balance representation in the higher command posts but this was simplified by the fact that there were two dominant parties.<sup>27</sup>

Fortunately, the operation did not come from nowhere, it was the result of years of planning and preparation and the Allies had had the opportunity to learn their business in a series of major operations in North Africa, Sicily and Italy. The approach to C2 that they adopted

---

<sup>26</sup> *Ibid.* Also see Capt. S.W. Roskill, *History of the Second World War. The War at Sea. Vol 1.* (London: HMSO, 1954) p. 169-204.

<sup>27</sup> For a useful overview of the maritime aspects see Barnett, *Engage the Enemy More Closely*, Chapters 24 & 26. Also see Stuart Griffin, 'Normandy, 1944' in Tristan Lovering (ed.), *Amphibious Assault. Manoeuvre from the Sea*, (rendlesham: Seafarer Books, 2007) Chapter XXIII.

reflected a mix of US and British practice, with a unified supreme commander standing over subordinate land, sea and air commanders. The command structure placed the American General Eisenhower as the supreme unified commander, with the British Air Chief Marshal Tedder as his Deputy. Admiral Ramsay, General Montgomery and Air Chief Marshal Leigh-Mallory commanded the Naval Expeditionary Force, Air Expeditionary Force and the landing force (21<sup>st</sup> Army Group) respectively.

The system worked well. Eisenhower proved to be an excellent supreme commander, managing the politics of the role while being available to take key decisions such as supporting Montgomery's assertion that the landing force in the initial plan was too weak. This resulted in the insertion of an additional two beaches to the scheme, which had massive and cascading effects, particularly on the naval plan. Eisenhower also took responsibility for the key decision to postpone the operation on 5 June and to go ahead the following day, despite inclement weather. It can help to have one individual in a position to take such hard decisions.<sup>28</sup>

Of course, perhaps Eisenhower's greatest achievement was being able to manage a multinational staff with different opinions on some key issues and also some very difficult personalities. Famously, he sent home an American staff officer for calling a colleague a 'British bastard'. It would have been acceptable to call a colleague a 'bastard', but making the matter one of nationality threatened cohesion in the staff and could not be accepted.<sup>29</sup> In multi-national operations such things matter.

The second tier of commanders were all British. This reflected an overall political requirement to balance representation amongst the allies. As was usual by this time, the army remained under the orders of the navy while at sea, taking responsibility for themselves once established ashore. It could be noted that whereas Leigh-Mallory was acutely aware that his role was to support the main effort on the ground, the same was less true of Air Marshals Harris and Spaatz (in command of the UK and US Strategic Air Forces) who rather resented the diversion of their assets to this role and sought to minimise the commitment. Ramsay, on the other hand was entirely

---

<sup>28</sup> Rear-Admiral W.S. Chalmers, *Full Cycle. The Biography of Admiral Sir Bertram Ramsay*, (London: Hodder and Stoughton, 1959) esp. p. 182-207. Gordon, A. Harrison, *US Army in World War II. The European Theatre of Operations. Cross-Channel Attack*, (Washington, DC: Center of Military History, 1951) p. 105-117. Capt. S.W. Roskill, *History of the Second World War. The War at Sea. Vol III. Part II*, (London: HMSO, 1961) Chapetrs XIV and XV.

<sup>29</sup> Williamson Murray, 'Combined and Joint Warfare During World War Two: the Anglo-American story' in National Institute for Defense Studies (Japan), *International Forum on War History 2014: History of Joint and Combined Operations*, Tokyo. Sept. 17, 2014. p. 91.

of the view that his role was to support the army and did all that he could to facilitate this, aided, of course, by the limited nature of the threat at sea. The level of support provided by the navy for the army was unprecedented.

Overall, the success of the 'unified commander' approach here might seem to have ended the debate over the relative advantages of joint or unified command. In many senses what was created was a system that incorporated the benefits of both, with each service having its own input into the planning process and commanding at the appropriate stage, under the general supervision of a unified commander able to direct and adjudicate when needed. The British did not learn this lesson immediately, and the 'unified commander' concept was not adopted definitively by them for decades.<sup>30</sup> However, the appointment of a unified commander at the operational level is standard practice within NATO countries today.<sup>31</sup>

## GUADALCANAL, 1942

Of course, appointing an overall commander cannot remove all problems. The US experience at Guadalcanal in 1942 is interesting in this respect. The plan for Operation Watchtower appointed the US Navy Commander South Pacific, Vice-Admiral Ghormley, in overall command, but he delegated this to Vice Admiral Fletcher, in charge of Task Force 61. The landing force commander, General Vandegrift of 1<sup>st</sup> Marine Division, was under the command of Vice Admiral Turner, the amphibious force commander, who in turn was under Fletcher. Putting this into modern NATO parlance, the Commander Landing Force (CLF) was under the Commander of the Amphibious Task Force (CATF). This put Vandegrift beneath Turner and on an equal footing with the commanders of the fire support group and the minesweeping group.<sup>32</sup>

Operations at Guadalcanal are famous for the decision of Admiral Fletcher to withdraw his aircraft carriers on the evening of 8 August, a day after the first landing, due to the threat posed by Japanese air and naval forces. Fletcher protected his key sea control asset at the expense of exposing

---

<sup>30</sup> Stephen Prince, 'British command and control in the Falklands campaign', in *Defense and Security Analysis*, Vol 18., No. 4, (2002) p. 335.

<sup>31</sup> ATP-08, *Doctrine for Amphibious Operations*, Chapter 2

<sup>32</sup> See Jeter A. Isely and Philip A. Crowl, *The US Marines and Amphibious War. Its Theory and Practice in the Pacific*, (Princeton, NJ: Princeton University Press, 1951. Chapters 4 & 5. Allan R. Millett, *Semper Fidelis. The History of the US Marine Corps*, (New York, NY: Simon and Schuster, 1991) p. 362-371.

the amphibious group. The withdrawal of the carriers and the subsequent Allied naval defeat at the Battle of Savo Island more or less guaranteed that Turner had to withdraw the transport group on 9 August, leaving the marines marooned ashore without their heavy artillery, without the reserve marine regiment and without much of their ammunition, medical support and logistics. Naturally enough, Vandegrift objected but he was not in a position to make his views count. His was not deemed to be the 'paramount interest'.<sup>33</sup>

In contrast to the major landings in Europe, the US Navy here faced a serious threat to control at sea and in the air. In the circumstances Admirals Fletcher and Turner did what came naturally to them, from training and experience, and they prioritised the integrity of their ships. This may well have been the correct decision but it left the troops badly exposed. It opened up the potential for defeat ashore.

Military operations generally involve degrees of risk, some more than others. The question here was how much of that risk should be placed on the ground force in order to reduce the risk being carried by those offshore. It is likely that the commander at sea and the commander ashore will draw different conclusions to that question. Most importantly, for purposes of command and control, it reveals the need for a military voice to be heard when decisions are being taken that impact the land environment. It also raises important questions as to at what point does the landing force commander shift from being supporting to supported. At Guadalcanal Vandegrift remained under Turner's command for the duration of the operation, and Turner meddled in the tactical conduct of the land campaign. After this Vandegrift successfully argued for change, to ensure that the land commander and the amphibious commander were treated as equals during the planning process and to allow for the land commander to exercise command authority over ground operations once the land force was established ashore. This was adopted for subsequent US operations and was incorporated into the 1943 revision of FTP 167.<sup>34</sup>

---

<sup>33</sup> Theodore Gatchel, *Eagles and Alligators: An Examination of the Command Relationships That Have Existed Between Aircraft Carrier and Amphibious Forces During Amphibious Operations*, (Newport, RI: US Naval War College, 1997) p. 5.

<sup>34</sup> Henry, *Historical Review*, p. 59.

## THE FALKLANDS/MALVINAS CONFLICT, 1982

The Falklands Conflict presents an interesting example of expeditionary warfare featuring amphibious operations conducted in circumstances where control of the sea and the air remained contested. Unsurprisingly, many of the challenges discussed above were evident.

Operational command of British forces was given to the Commander-in-Chief Fleet, Admiral Sir John Fieldhouse. Fieldhouse established a joint command at the existing joint headquarters at Northwood (London). Forces deployed to the South Atlantic were organised into two Task Forces: TF 317 and TF 324. The latter consisted of the nuclear-powered submarines and was controlled by Flag Officer Submarines (Admiral Sir Peter Herbert), based at Northwood. TF 317 was subdivided into three task groups: a Battle Group under Rear Admiral 'Sandy' Woodward; the Amphibious Group under Commodore Mike Clapp; and, the Land Force (No. 3 Commando Brigade, Royal Marines) under Brigadier Julian Thompson. Later, when the land force was expanded to include a second brigade, Major-General Jeremy Moore (originally Fieldhouse's land deputy at Northwood) was flown to the South Atlantic and he took overall command of Land Forces Falkland Islands upon arrival on 30 May. Moore, like Thompson, was a Royal Marine.<sup>35</sup>

There was a joint 'Commander Task Force' (Fieldhouse) at Northwood but there was no in-theatre operational level commander. This was problematic in two important ways. Firstly, commanding from Northwood, Fieldhouse was distant from the task group commanders. He was also a long way from the realities of the situation in the South Atlantic. He could talk to his subordinates using secure satellite links, and maintained particularly close contact with Woodward, but inevitably he was rather divorced from events in theatre. This impacted on his understanding of the conduct of the campaign. In particular, Fieldhouse believed that Brigadier Thompson was taking too long to break-out of the beach-head at San Carlos; an opinion that may have been encouraged by his conversations with Woodward. Fieldhouse, like Woodward, was a submariner and was not well placed to judge the challenges of a land campaign. Moore, who was better placed to make such judgements, knew Thompson and had faith in his abilities. Unfortunately, Moore was out of touch of both Northwood and Thompson for 8 days in mid-May as he travelled south in the requisitioned liner Queen Elizabeth II, which lacked the secure communications required

---

<sup>35</sup> Prince, 'Command and control', p. 339.

to maintain appropriate contact. On arrival he had to withstand ill-conceived pressure from London to replace the brigadier, but approved of Thompson's actions, particularly once he saw for himself the difficulty of the terrain. More aware of political imperatives than his brigadier had been, he managed the relationship with London very effectively, sending back regular encouraging reports. It helped that, unlike Thompson, he was well known to Fieldhouse and to the War Cabinet. They trusted him.<sup>36</sup>

Secondly, and perhaps even more problematic, was the confusion that existed regarding lines of authority between the three task group commanders. It did not help that the chain of command changed five times before the structure was settled finally. Apparently, Fieldhouse believed that Clapp, Thompson and Woodward were tactical commanders whose roles would be driven logically by the phases of the campaign; a position reminiscent of the idea of paramount interest.<sup>37</sup> Woodward acted as if he was first among equals. This was a natural reflection of his rank and of his control of the key assets necessary for the prosecution of the operation (notably the two aircraft carriers). It also appears to have reflected Fieldhouse's wishes. However, if this was the case the view was not communicated clearly to Clapp or Thompson, who were told that the three were equals.<sup>38</sup> The arrangement left room for confusion.

Problems in the relationship between the three task group commanders were evident from their first meeting off Ascension Island on 17 April. Woodward made a poor first impression on Thompson and his staff and this appears to have damaged their faith in him. He showed little interest in listening to their detailed concerns about amphibious planning. He did not act as if they were equals.<sup>39</sup> Woodward was a rather difficult personality. Given the challenge that he faced, he had reason to be difficult. Clapp and Thompson believed that he did not really understand amphibious operations and in many respects they were right. That much is evident from his own version of events, where he admits that he did not truly understand

---

<sup>36</sup> See Imperial War Museum (Oral Histories). Catalogue No. 10482, Major General Jeremy Moore (14 Nov. 1988).

<sup>37</sup> Lawrence Freedman, *Official History of the Falklands Campaign*. Vol 2. War and Diplomacy, (London: Routledge, 2007) p. 724.

<sup>38</sup> Author's discussion with Major-General Julian Thompson (ret.) and Commodore Michael Clapp (ret.) at Amphibious Command Symposium, HMS Albion (Devonport), 18 Mar. 2019.

<sup>39</sup> Julian Thompson, *No Picnic. 3 Commando Brigade in the South Atlantic: 1982*, 2<sup>nd</sup> ed. (London: Leo Cooper, 1992) p. 17-18. Michael Clapp and Ewan Southby-Tailyour, *Amphibious Assault Falklands. The Battle of San Carlos Water*, (London: Leo Cooper, 1996) p. 56-57.

the challenges facing the land forces until he read Thompson's account of the campaign, first published in 1985.<sup>40</sup>

Woodward's memoirs note repeatedly his frustration at the slow pace of the land campaign. By late May he was, by his own account; beginning to experience "a symptom which has afflicted just about every Navy commander involved in an amphibious operation in the history of the world", that of "an unreasonable, obdurate, barely controlled feeling of frustration with your own forces ashore! What the hell are they doing?".<sup>41</sup> He eased his frustration with a series of ill-tempered entries in his diary. Unfortunately, he also sent a number of ill-considered messages to Thompson/Moore regarding the conduct of the land campaign, another symptom common amongst naval commanders involved in amphibious operations through history. In the years that followed Woodward was candid enough to admit that this was a mistake.<sup>42</sup>

There were excellent reasons for the slow pace ashore, notably the lack of tactical transport (especially helicopters), lack of artillery, lack of armour, the nature of the terrain, the presence of enemy forces and the rather tenuous state of the logistics. As Thompson later recalled, "there was absolutely no point in rushing out of the beachhead with a packet of sandwiches in one pocket and five rounds of ammunition in the other to engage the enemy, who were some 50 miles away, until we had our logistics ashore".<sup>43</sup> This was a point that was inadequately understood in the Battle Group and also in London.

The tension that existed between Woodward and his fellow commanders reflected their personalities, but more importantly it also reflected the very different challenges that they faced. The British were conducting an operation thousands of miles from home, with limited forces and with equipment that was often sub-optimal for the task at hand. They were taking casualties. As Woodward later noted, success required them to make choices about resources and about risk, they had to trade "ships for aircraft, aircraft for soldiers, soldiers for time, and time for ships". Few of the decisions that they made were easy.

---

<sup>40</sup> Admiral Sandy Woodward with Patrick Robinson, *One Hundred Days. Memoirs of the Falklands Battle Group Commander*, 2<sup>nd</sup> ed. (London: Harper Collins, 1992) p. 462.

<sup>41</sup> *Ibid.*, p. 300.

<sup>42</sup> *Ibid.*, p. 426.

<sup>43</sup> Andrew Dorman, Michael D. Kandiah & Gillian Staerck (eds.), *The Falklands War*. CCBH Oral History Programme, (London: Centre for Contemporary British History, 2005) p. 52.

Clapp and Thompson and their staffs had experience of working together in peacetime. They understood each other and were all focused on the problems of conducting an amphibious operation. Woodward had responsibilities that were more wide ranging and included the requirement to ensure the continued survival of the Battle Group in general, and the aircraft carriers in particular. If he had little knowledge and understanding of the problems facing his colleagues, perhaps the same might be said of the amphibious commanders as regards the challenges that he faced. This was probably inevitable. Different force elements face different problems which, for them, are of over-riding importance. What was required was an in-theatre commander able to co-ordinate the activities of the three and adjudicate between them. In the absence of this Woodward himself had to adopt this role in addition to the pressing tactical challenge of managing the Battle Group.

Woodward had to maintain a delicate balance between the survival of the Battle Group and the support that he could provide to the other elements of the Task Force. His personal style did little to win him friends in the Amphibious Group or Land Forces, but it is by no means clear that this was primarily a function of personalities rather than competing priorities. An overall commander on the spot could not have removed these, but might have been in position to take a top down view without being burdened with pressing tactical matters that naturally engulfed the other commanders. That was certainly the position taken by the Royal Navy, who used the Falklands Conflict as a command and control case study in the first edition of their new doctrine publication in the 1990s; identifying there the need for an in-theatre Joint Force Commander.<sup>44</sup> Such a commander might also have been able to take from the three tactical commanders the burden of having to deal with interference from London, a factor that Thompson identified as a notable burden.<sup>45</sup>

It is significant that these problems occurred amongst commanders who were all from the naval service and all from the same nation. Inter-service and multinational operations will inevitably pose additional challenges. The key point is that the British were not operating in a benign maritime environment, they were challenged on every level and, in such circumstances, friction will inevitably develop between the different force

---

<sup>44</sup> Woodward, *One Hundred Days*, p. 428.

<sup>45</sup> The Royal Navy, BR1806. *The Fundamentals of British Maritime Doctrine*, (London: HMSO, 1995) Annex B 'The Falklands War' also see Chapter 7 'Command and Control'.

elements and commanders. A robust command structure manages such friction and ensures that the right decisions are taken. One should also emphasise that, despite the tension between them, Woodward, Clapp and Thompson/Moore combined to secure victory in an extremely testing environment. As Stephen Prince has argued, “the command and control performance was impressive”.<sup>46</sup>

As a post-script it is worth noting that the command performance of 5 Brigade, the Army unit sent to reinforce 3 Commando Brigade, was less impressive. Indeed, it provides an interesting example of the difficulties of C2 when units lack a basic understanding of the dynamics of joint warfare and of amphibious operations. The brigade commander (Brigadier Tony Wilson) and his subordinates failed to adhere to the appropriate chain of command; failed to keep Clapp and Moore properly informed of their actions; treated scarce amphibious and helicopter assets in a cavalier fashion; ignored advice on the basic principles of amphibious operations; and, through their ill-conceived and unilateral actions, contributed substantially to the loss of 46 lives (with 150 wounded) in an Argentine air attack on two landing ships at Fitzroy on 8 June. In Wilson’s defence, the tenuous nature of communications within the Falklands made control extremely difficult; but it was sheer good fortune that his brigade’s actions did not result in an even greater loss of life.<sup>47</sup>

## IN CONCLUSION

The examples examined above include some (Norway, Normandy) where sea control was largely assured and others (Guadalcanal, Falklands) where control of the maritime battlespace was challenged. In the case of Normandy the navy and tactical air forces did all that they could to support the army, and effective cooperation between the services was a key foundation for success. At Narvik the naval and military commanders argued and achieved little, although it is not abundantly clear that they could have achieved much more given the available forces. At Guadalcanal and during the Falklands conflict the presence of significant enemy forces able to contest control of the maritime battlespace added another dimension,

---

<sup>46</sup> Prince, ‘British Command and control’, p. 344.

<sup>47</sup> See Ewan Southby-Tailyour, *Reasons in Writing. A Commando’s View of the Falklands War*, (London: Leo Cooper, 2003) chaps 17 & 18. Also see Duncan Anderson, *The Falklands War 1982*, (London: Osprey, 2002) p. 58-60.

forcing commanders to make choices as to the degree of risk that could be placed on forces at sea and ashore, and how those risks could be balanced. It is probably inevitable that different force commanders would have very different perspectives on this.

Amphibious operations pose significant challenges for command and control as they require close joint co-operation in a highly complex environment. They are amongst the most demanding of all military operations and mistakes tend to be punished severely. The dynamics of such operations inevitably tend to pull different elements in different directions, effective C2 is required to mitigate this effect.

Experience suggests that the appointment of an overall joint commander represents an important step in terms of facilitating the coordination of different forces, and this is reflected in the practice of many national armed forces and also in organisations such as NATO. It is clear, however, that appointment of a joint commander is not a panacea. It cannot resolve the issue of who should have 'paramount interest', but it does at least make it easier for a decision to be made on the matter.

Until the end of the last century US and NATO doctrine emphasised the importance of a joint commander and placed CLF under the authority of CATF for the duration of an amphibious operation, until land forces were established ashore. It should be remembered, however, that CATF and CLF were given equal status during the planning process.<sup>48</sup> This reflected the system adopted by the US in World War Two. This approach changed in the 2000s as first the US and then NATO changed their amphibious doctrine to reflect new more flexible approaches to amphibious operations. The American armed forces therefore adopted a 'supporting / supported' relationship for CATF/CLF, under the general authority of a Joint Force Commander. Under this approach an 'establishing directive' provides the specifics of the support relationship, and CATF and CLF will together identify the events and conditions for any shift in the relationship during an operation; in other words, the point at which theirs can be considered the paramount interest.<sup>49</sup> Figure (i) shows examples of shifts in this relationship, identified in US doctrine, but these are illustrative examples and are not prescriptions.<sup>50</sup>

---

<sup>48</sup> See JP 3-02, Joint Doctrine for Amphibious Operations, (Washington, DC: Headquarters of the Joint Staff, 1992). ATP 8 (B), Vol. 1. Doctrine for Amphibious Operations, (NATO, 2004).

<sup>49</sup> JP 3-02, Amphibious Operations (2019) chap. III. For further discussion see Major Ryan Finn USMC, The Evolution of Command Relationships in Amphibious Relations Doctrine, Thesis. USMC Command and Staff College, 2013.

<sup>50</sup> JP-02, Joint Doctrine for Amphibious Operations, (2019) p. III-4.

<b>Mission</b>	<b>Supported Commander</b>
Assault	CATF, then CLF
Raid with coastal threat	CATF, then CLF, then CATF
Inland raid with no coastal threat	CLF
Demonstration	CATF
Withdrawal	CLF, then CATF
Foreign humanitarian assistance	CATF or CLF

**Figure (i): Examples of shifts in support relationship, given in US doctrine.**

NATO now identifies this approach as one of three potential options, with the others being the previous system where CATF had overall responsibility, and a third option (favoured by the Dutch) where CATF and CLF are combined in one commander with an integrated staff.<sup>51</sup>

The notion of ‘paramount interest’, therefore, has re-emerged under the guise of the supported / supporting relationship. Unfortunately, as ever, it is not possible to mandate exactly when CATF moves from being supported to supporting, nor is it possible to provide a definitive guide as to the relative priority between CATF / CLF and the covering forces. The past shows that, unsurprisingly, cooperation and integration is easiest to achieve in situations where control at sea and in the air is relatively assured, and the land force can be supported without too much fear by the maritime and air commanders. In situations where sea control may be challenged in all relevant war-fighting domains it is reasonable to assume that the problem will persist.

Debate on this topic has often focused on the CATF / CLF dynamic, and particularly on the point at which CLF becomes the supported commander. This is important, but the analysis above suggests that it is not everything. In the Falklands Conflict CATF and CLF worked together extremely effectively, which provided a necessary foundation for success, but could not remove wider tensions with the Battle Group. Often the most serious difficulties will not be between CATF and CLF but rather between these and other relevant actors. More fundamentally, the division between CATF and CLF may become less clear in future, when attempts to promote ship-to-objective manoeuvre and sea-basing may blur the environmental boundaries. In a world where the littoral battlespace is treated increasingly

<sup>51</sup> ATP (8), Amphibious Operations (2017) p. 2-7 & 2-8

as a seamless whole, without paying undue attention to the point where the sea laps the shore, the CATF/CLF distinction may not make the same sense that it used to do.<sup>52</sup> Also, new technology may enable entirely new approaches to C2.<sup>53</sup> However, even if this is the case, any such approach will need to cater for the age-old problem of coordinating and synchronising the activities of many different force elements, and balancing priorities that almost inevitably will, at times, clash. In a world where western navies now expect to face anti-access and area denial threats, the challenge is unlikely to diminish. It may continue to be difficult to determine which of the various actors has the 'paramount interest' at a given time.

---

<sup>52</sup> For an early insight into this, see Major David Elwing, 'CATF and CLF. Will These Traditional Roles Carry Us Into the 21<sup>st</sup> Century?', Paper submitted to the Faculty of the US Naval War College, Feb. 1998.

<sup>53</sup> For example, see UK MoD Development, Concepts and Doctrine Centre, Joint Concept Note 2/17. The Future of Command and Control, (Sept. 2017). [https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/643245/concepts\\_uk\\_future\\_c2\\_jcn\\_2\\_17.pdf](https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/643245/concepts_uk_future_c2_jcn_2_17.pdf) [22 Feb. 2019]

# COMANDO E CONTROLE EM OPERAÇÕES ANFÍBIAS: AS LIÇÕES DA HISTÓRIA

## RESUMO

---

Este artigo examina a história do comando e controle nas operações anfíbias. Explora-se alguns estudos de caso para que se identifique e ilustre alguns desafios persistentes e se analise até que ponto abordagens alternativas ao comando possam ter mitigado ou exacerbado esses desafios. Os estudos de casos focam em exemplos da experiência anglo-americana no século XX, mas o objetivo é tirar conclusões com relevâncias mais amplas. O artigo identifica que três abordagens gerais de comando e controle, desenvolvido ao longo dos séculos, a saber: comando co-igual sem indicação de comandante-em-chefe, comando unificado com comandante geral e o comando por um único serviço. O impacto desses diferentes sistemas é explorado com referências às operações em Narvik (1940), Guadalcanal (1942), Normandia (1944) e as Malvinas (1982). O artigo examina a noção de “interesse supremo” explora como isto se relaciona com o atual conceito de comandante apoiados e apoiadores. O artigo conclui com a discussão da atual doutrina da OTAN e estabelece a importância de um comando conjunto local com a autoridade e o entendimento para capacita-los a controlar e coordenar as atividades de diferentes elementos da força.

**Palavras-chave:** Comando e Controle. Anfíbios. Fuzileiros Navais. Operações Conjuntas.

**REFERENCES**

- ADMIRAL SANDY WOODWARD, PATRICK ROBINSON. *One Hundred Days: memoirs of the Falklands Battle Group Commander*, 2nd ed., London: Harper Collins, 1992, p.462.
- ALFRED VAGTS. *Landing Operations. Strategy, Psychology, Tactics, Politics, From Antiquity to 1945*, Harrisburg, Pa: Military Service Publishing, 1952, p.223.
- ALLAN R. MILLETT. *Semper Fidelis. The History of the US Marine Corps*, New York, NY: Simon and Schuster, 1991, p.362-371.
- ALFRED THAYER MAHAN. *The Influence of Sea Power Upon History 1660-1783*, Boston, Ma: Little Brown & Co., 1890, p.261.
- ANDREW DORMAN, MICHAEL D. KANDIAH, GILLIAN STAERCK (eds.). *The Falklands War. CCBH Oral History Programme*, London: Centre for Contemporary British History, 2005, p.52.
- CARL VON CLAUSEWITZ. *On War..* Princeton: Princeton University Press, 1984. Book One, Chapter 7, p.138.
- CORELLI BARNETT. *Engage the Enemy More Closely. The Royal Navy in the Second World War*, London: Hodder and Stoughton, 1991, p.120-124.
- CRESSWELL. *Generals and Admirals and Admiral W.H.P Blandy, 'Command Relations in Amphibious Warfare'*, in *United States Naval Institute Proceedings*, June 1951, p.569-581.
- DAVID BROWN (ed.). *Naval Staff Histories. Naval Operations of the Campaign in Norway. April-June 1940*, London: Frank Cass, 2000, esp. chaps VII and IX.
- DAVID SYRETT. 'British Amphibious Operations During the Seven Years and American Wars' in *Mariner's Mirror*. v. 58, n. 3, August, 1972, p.269-280.
- EWAN SOUTHBY-TAILYOUR. *Reasons in Writing. A Commando's View of the Falklands War*, London: Leo Cooper, 2003, chaps 17 - 18.
- DUNCAN ANDERSON. *The Falklands War 1982*, London: Osprey, 2002, p.58-60.
- GORDON, A. HARRISON. *US Army in World War II. The European Theatre of Operations. Cross-Channel Attack*, (Washington, DC: Center of Military History, 1951) p.105-117.

INDIAN NAVY. Navy Strategic Publication 1.1. Indian Maritime Doctrine 2009. Integrated HQ, Ministry of Defence (Navy), 2015, p.73.

JEREMY BLACK. Combined Operations. A Global History of Amphibious and Airborne Warfare, London: Rowman & Lithfield, 2018.

JETER A. ISELY AND PHILIP A. CROWL. The US Marines and Amphibious War. Its Theory and Practice in the Pacific, Princeton, NJ: Princeton University Press, 1951. chaps 4 - 5.

JOHN CRESSWELL. Generals and Admirals. The Story of Amphibious Command, London: Longmans, Green & Co., 1952, p.19.

JOHN D. GRAINGER. Hellenistic and Roman Naval Warfare, 336BC-31BC, London: Pen and Sword, 2011.

JULIAN THOMPSON. No Picnic. 3 Commando Brigade in the South Atlantic: 1982, 2nd ed.

LAWRENCE C. ALLIN. 'Howard, Charles. Lord Howard of Effingham, Earl of Nottingham (1536-1624)' in Spencer C. Tucker (ed.), 500 Great Military Leaders, (Santa-Barbara, Ca: ABC-Clio, 2015), p.351.

LAWRENCE FREEDMAN. Official History of the Falklands Campaign. v. 2. War and Diplomacy, London: Routledge, 2007, p.724.

L.E.H. Maund, Assault from the Sea, London: Methuen and Co., 1949, p.24-59.

MAHAN. Influence of Sea Power, p.261.

MAJOR RYAN FINN USMC. The Evolution of Current Command Relationships in Amphibious Operations Doctrine, MA Thesis, US Marine Corps University, Quantico 2013, p.8-15.

MICHAEL CLAPP, EWAN SOUTHBY-TAILYOUR. Amphibious Assault Falklands. The Battle of San Carlos Water, London: Leo Cooper, 1996, p.56-57.

NETHERLANDS. MINISTRY OF DEFENCE. Joint Doctrine Publication No.5. Command and Control, 2012, chap 1. Available at: file:///C:/Users/Family/Downloads/Joint+Doctrine+Publication+5+Command+and+Control+EN.pdf . Accessed: 12 Feb 2019.

NORTH ATLANTIC TREATY ORGANIZATION., JP 3-02. Joint Doctrine

for Amphibious Operations, Washington, DC: Headquarters of the Joint Staff, 1992. ATP 8 (B), v. 1, 2004.

NORTH ATLANTIC TREATY ORGANIZATION, JP-02, Joint Doctrine for Amphibious Operations, 2019, p. III-4.

NORTH ATLANTIC TREATY ORGANIZATION. Doctrine for amphibious operations. Nato Unclassified -ATP 08, V.1, March. 2017, Version 1. Available at: <https://pt.scribd.com/document/380606501/ATP-8-D-VOL-I-VRS-1-DOCTRINE-FOR-AMPHIBIOUS-pdf>. Accessed: 12 Feb 2019.

ROYAL AUSTRALIAN NAVY. Australian Maritime Operations 2nd ed. Sea Power Centre Australia, 2017, p.23.

ROBERT WILSON. History of the British Expedition to Egypt, London: C. Roworth, 1802. Cresswell, Generals and Admirals, p. 59-84, 97-103.

STEPHEN PRINCE. 'British command and control in the Falklands campaign', in Defense and Security Analysis, v. 18., n. 4, 2002, p. 335.

STUART GRIFFIN. 'Normandy, 1944' in Tristan Lovering (ed.), Amphibious Assault. Manoeuvre from the Sea, Rendlesham: Seafarer Books, 2007, chap XXIII.

S.W. ROSKILL. History of the Second World War. The War at Sea. v. 1., London: HMSO, 1954, p.169-300.

S.W. ROSKILL. History of the Second World War. The War at Sea. Vol III. Part II, London: HMSO, 1961, chaps XIV and XV.

VAGTS. Landing Operations, p.288-302, 372-387.

THEODORE GATCHEL. Eagles and Alligators: An Examination of the Command Relationships That Have Existed Between Aircraft Carrier and Amphibious Forces During Amphibious Operations, Newport, RI: US Naval War College, 1997, p.5.

US DEPARTMENT OF DEFENCE. DOD Dictionary of Military and Associated Terms, (Nov, 2018) p. 43. Available at: <https://www.jcs.mil/Portals/36/Documents/Doctrine/pubs/dictionary.pdf>. Accessed: 15 Feb 2019.

UK NATIONAL ARCHIVES. ADM 186/117. The Manual of Combined Operations, 1938, p. 20-25.

W.S. CHALMERS. Full Cycle. The Biography of Admiral Sir Bertram Ramsay, London: Hodder and Stoughton, 1959, esp. p.182-207.

WILLIAMSON MURRAY. Combined and Joint Warfare During World War Two: the Anglo-American story' in National Institute for Defense Studies (Japan), International Forum on War History 2014: History of Joint and Combined Operations, Tokyo. 17 Sept 2014, p. 91.

Recebido em: 02/09/2019

Aceito em: 15/01/2020

# A CONSTRUÇÃO DO COMPROMISSO: A PRESENÇA MILITAR DOS EUA NA EUROPA DURANTE A GUERRA FRIA

Flávio Pedroso Mendes<sup>1</sup>

## RESUMO

---

O propósito do artigo é apresentar e discutir entendimentos teórico-conceituais que permitam, mediante uma reconstrução histórica, compreender a *rationale* da presença militar permanente dos Estados Unidos (EUA) na Europa Ocidental durante a Guerra Fria, no contexto amplo de contenção e dissuasão da União das Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS). Esta compreensão não é relevante apenas dos pontos de vista histórico e teórico, mas também para dar sentido à política internacional contemporânea e ao ordenamento que a produz, dada a manutenção da presença – embora reduzida – de forças convencionais dos EUA na região mesmo com o desaparecimento de sua *rationale* original. Em termos metodológicos, o argumento é construído com base em fontes secundárias, quando se trata da reconstrução histórica do período, e com base em hipóteses largamente dedutivas, quando se trata dos arcabouços teóricos que orientam a análise, o que é comum ao pensamento estratégico no campo nuclear.

**Palavras-chave:** Guerra Fria. Revolução Termonuclear. Balanço Convencional. Postura de Força. Bipolaridade.

---

<sup>1</sup> Doutor. Universidade de São Paulo (USP), São Paulo (SP). E-mail: fpmendes@ufu.br

## INTRODUÇÃO

Propõe-se aqui uma análise da ordem internacional da Guerra Fria, ou do período compreendido pelo fim da Segunda Guerra Mundial até o retraimento político e militar da União das Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS) no início dos anos 90, a partir da política internacional de segurança e defesa dos Estados Unidos (EUA), apreendida pelo seu elemento mais concreto e analiticamente discernível: a presença militar permanente de forças convencionais norte-americanas na Europa. A origem desse compromisso histórico dos EUA – primeira instância em que forças militares norte-americanas foram desdobradas permanentemente em outras regiões na ausência de guerra aberta – se encontra em dois elementos mutuamente reforçados: a configuração de poder na Eurásia no pós-Segunda Guerra Mundial e a revolução termonuclear.

O propósito da análise é identificar a *rationale* da presença permanente de forças convencionais dos EUA em territórios aliados no contexto de contenção da URSS e de dissuasão nuclear recíproca. Defende-se, nas considerações finais, que o entendimento construído ao longo do texto elucida alguns traços importantes da política internacional contemporânea, na atual unipolaridade<sup>2</sup>, diante da manutenção da estrutura de força convencional dos EUA na Europa, mesmo com o desaparecimento de sua *raison d'être* original.

## AS ORIGENS DA CONTENÇÃO E A FORMAÇÃO DAS DUAS GRANDES ALIANÇAS

A realidade que se impunha aos EUA no momento imediatamente posterior ao fim da guerra de 1939-1945 indicava o início de um período sem precedentes em seu histórico internacional. Os principais Estados da Europa ocidental e da Ásia se encontravam com graves problemas sociais e econômicos e sob o peso de uma poderosa URSS crescentemente hostil, que já sombreava a parte oriental do continente europeu. Os países da Europa ocidental sentiam mais dramaticamente a gravidade da nova configuração

---

<sup>2</sup> O argumento tradicional e mais consistente que caracteriza a ordem internacional pós-Guerra Fria como unipolar é de Wohlforth (1999). Mais contemporaneamente o argumento foi revisado e ligeiramente modificado, para acomodar o crescimento da China, em Brooks e Wohlforth (2016). Apesar de conferirem status intermediário à China – entre pólo e não pólo –, os autores sustentam a tese de que os EUA são, e continuarão a ser por um bom tempo, a única superpotência do mundo.

e prontamente deram início à negociação de um empreendimento conjunto que os fortalecesse diante da ameaça soviética. O resultado mais significativo foi a assinatura do Tratado de Bruxelas, em março de 1948, em que Bélgica, França, Luxemburgo, Reino Unido e Holanda ensaiavam a criação da primeira organização político-militar já estabelecida em tempos de paz na Europa ocidental. O plano, entretanto, continha várias deficiências, entre elas o fato de não considerar diretamente o inevitável envolvimento dos EUA (MILLER, 1998).

Já em 1947, o termo *contenção* seria introduzido por George Kennan<sup>3</sup> e resumiria a essência da postura dos EUA em relação à URSS durante toda a Guerra Fria, apesar de se traduzir em diferentes políticas nos variados momentos ao longo do período. Kennan entendia que os interesses dos EUA se identificavam com a manutenção de um equilíbrio de forças em regiões especialmente importantes. De acordo com o argumento, apenas algumas regiões teriam importância industrial e militar suficiente para que seu eventual controle afetasse de maneira decisiva o equilíbrio de poder. Depois de uma elaboração inicialmente generosa e ampla, Kennan apresentou os cinco centros de vital interesse industrial e militar no mundo: os EUA, a URSS, o Reino Unido, a Alemanha (juntamente com o restante da Europa central) e o Japão. O controle de dois desses centros pelo mesmo Estado poderia ter consequências devastadoras para as possibilidades de manutenção do equilíbrio de poder<sup>4</sup>. A URSS, além de ser um desses centros, possuía o natural interesse e a capacidade de pleitear o controle de pelo menos mais um deles, e é justamente neste ponto que ela precisava ser contida. Um importante corolário era que o foco da contenção deveria ser, portanto, o expansionismo soviético, e não necessariamente o comunismo como ideologia. Kennan não acreditava que o comunismo era a força por trás dos incentivos ao expansionismo soviético, mas antes a sua justificativa (GADDIS, 1982).

Talvez uma das conclusões mais importantes a que se chegou no interior da incipiente organização instituída pelo Tratado de Bruxelas em 1948 tenha sido a de que, sem o apoio político e militar dos EUA, pouca chance havia de que seus Estados obtivessem êxito diante de uma investida

---

<sup>3</sup> Trata-se de um dos mais influentes artigos da época, intitulado *The Sources of Soviet Conduct* (As Fontes da Conduta Soviética), em que ficou famoso o pseudônimo – Mr. X – com que Kennan o assinou.

<sup>4</sup> Note-se uma clara influência do pensamento geopolítico avançado por Halford Mackinder acerca das consequências sobre o equilíbrio global de poder do controle da *heartland* eurasiática por um único Estado.

maciça da URSS rumo à ocupação da Europa ocidental. Apesar de uma natural hesitação em assimilar a trágica realidade, os EUA logo chegariam à mesma conclusão. O resultado foi o início das negociações que inicialmente envolveram os EUA, o Reino Unido e o Canadá e que colocava na agenda a eventual formação de uma aliança militar permanente. Por tratado assinado em abril de 1949 nasceu a Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN), inicialmente constituída pelos 5 Estados pertencentes ao Tratado de Bruxelas (Reino Unido, França, Luxemburgo, Bélgica e Holanda), somados aos EUA, Canadá, Dinamarca, Islândia, Itália, Noruega e Portugal.

A primeira expansão da OTAN se deu com a entrada da Grécia e da Turquia<sup>5</sup>, em 1952. Em 1954, o Acordo de Paris resolvia a ainda incerta situação da República Federal Alemã (RFA — Alemanha Ocidental): reconhecia-se a RFA como um Estado soberano; as forças norte-americanas, britânicas e francesas estacionadas em seu território perderam o direito de ocupação e adquiriam um novo *status*, mediante convite de permanência por parte do governo da RFA; e, talvez o mais importante, a RFA passaria a integrar a OTAN (MILLER, 1998). Finalmente, a Espanha seria integrada à OTAN no início da década de 1980, último Estado a entrar na aliança até o fim da Guerra Fria. Os primeiros anos de existência da OTAN foram marcados por esforços voltados fundamentalmente para o aprimoramento de seu potencial defensivo<sup>6</sup>, para o fortalecimento de sua estrutura organizacional e para o rearmamento da RFA.

Seria de fato surpreendente se a URSS assistisse passivamente a toda esta mobilização político-militar por parte dos aliados ocidentais, como realmente não o fez. A posição política e militarmente favorável em que a URSS se viu no leste europeu logo após a rendição alemã desencadeou o processo quase natural do derramamento de seu peso sobre os Estados que a circundavam. De início, uma série de tratados bilaterais foram

---

<sup>5</sup> É digno de nota que, com a entrada da Turquia na OTAN, a aliança passava a possuir um membro que efetivamente dividia fronteira com a URSS.

<sup>6</sup> Com relação ao tamanho e composição das forças, era notória a necessidade de aprimoramento e mobilização. As forças navais e aéreas estavam bem abaixo do contingente ideal após a significativa redução do número de navios e de aeronaves no pós-guerra. As forças terrestres contavam com aproximadamente 20 divisões, porém em maior ou menor grau envolvidas em atividades de ocupação e insatisfatoriamente armadas e equipadas. Já em 1950 a OTAN se comprometia com a adoção de uma estrutura de defesa avançada (*forward defense*), voltada para conter um avanço soviético no ponto mais ao leste possível, ou seja, na fronteira entre as duas Alemanhas. Deve-se notar também a grande influência que a Guerra da Coreia (1950-1953) teve sobre a decisão norte-americana de fortalecer e de militarizar ainda mais a aliança. O autor é grato a um dos revisores anônimos por chamar atenção para este ponto.

impostos pela URSS aos seus vizinhos, cujas principais considerações diziam respeito a arranjos comuns de defesa. Estava claramente presente a noção de que, quanto maior fosse o controle soviético sobre a zona tampão que a separava de seus oponentes ocidentais, maiores seriam sua segurança e liberdade de ação para fazer frente à poderosa aliança em formação. A decisão dos EUA e de seus aliados de integrar a RFA à OTAN e de simultaneamente promover o seu rearmamento foi o ponto culminante do processo que levou a URSS a pensar sua própria organização militar. Surgia, em 1955 (portanto no ano seguinte à entrada da RFA na OTAN), o Pacto de Varsóvia, que reunia URSS, Albânia, Bulgária, Tchecoslováquia, República Democrática Alemã (RDA — Alemanha Oriental), Hungria, Polônia e Romênia sob a mesma aliança militar permanente<sup>7</sup>. Assim como a OTAN, o Pacto previa a constituição de uma Estrutura de Comando Integrado (ECI) de suas forças. Contudo, jamais a influência do membro mais importante da OTAN (EUA) sobre sua ECI chegou perto do controle quase absoluto da URSS sobre a ECI de sua organização militar.

Em 1966 a França se retirou da ECI da OTAN, e a dois acontecimentos é comumente atribuída essa decisão: a derrota da guarnição francesa cercada por forças comunistas Viet Minh em Dien Bien Phu, na Indochina, em 1954-1955, mediante recusa dos EUA e do Reino Unido em realizar um bombardeio de apoio contra as forças de cerco (a França chegou inclusive a sugerir que artefatos nucleares fossem utilizados na operação); e o fracasso da crise de Suez, em 1956, desta vez ao lado do Reino Unido. Argumenta-se que esses dois acontecimentos se somaram, naturalmente com a presença de outros fatores<sup>8</sup>, para que a França repensasse suas necessidades de defesa. A conclusão foi que era necessário buscar maior autossuficiência e independência, com ênfase ao desenvolvimento de um programa nuclear próprio. Graves crises internas acometeram igualmente o Pacto ao longo de todo o período da Guerra Fria, tendo sido as mais significativas a da Hungria, em 1956, e a da Tchecoslováquia, em 1968 (GADDIS, 1982).

Encontravam-se razoavelmente delineados os contornos da ordem bipolar da Guerra Fria. Entretanto, se de um lado a bipolaridade

---

<sup>7</sup> O Pacto assinado não previa o deslocamento de forças soviéticas aos Estados não-soviéticos da aliança. Isso, porém, foi matéria de acordos bilaterais posteriores. Ver Miller (1998).

<sup>8</sup> O hiato de uma década entre os eventos internacionais mencionados e a decisão francesa de 1966 indica que fatores domésticos também tiveram influência. O autor é grato a um dos revisores anônimos por chamar atenção para este ponto.

fornece o benefício de uma maior certeza e estabilidade na identificação pelas grandes potências de seu principal rival (WALTZ, 1979; 1988), de outro ainda resta a difícil tarefa de se pensar a doutrina que informará o posicionamento diante dele e de suas ações. É este um aspecto que sempre esteve longe de ser óbvio e de acesso incontroverso. Da parte dos EUA, as formulações iniciais de Kennan acerca do processo de contenção foram apenas o início da conversa, apesar de sua grande importância e influência. As décadas seguintes assistiriam a uma verdadeira revolução do pensamento estratégico norte-americano, cujo benefício foi a evolução da postura e das políticas concretas dos EUA, frente à necessidade de conter a URSS. A *rationale* dessa evolução traduz a essência da Guerra Fria.

## A REVOLUÇÃO TERMONUCLEAR E O PROBLEMA DA CREDIBILIDADE

A revolução termonuclear, expressão que se refere ao desenvolvimento e teste da bomba de hidrogênio pelos EUA no início da década de 1950, é considerada um divisor de águas do pensamento estratégico norte-americano. Nem o desenvolvimento nem a efetiva detonação das bombas atômicas contra o Japão em 1945 foram suficientes para que ocorresse uma revolução na maneira como os EUA pensavam estrategicamente a condução de uma guerra no futuro (TRACHTENBERG, 1989). As noções que informavam a prática do “bombardeio estratégico” (WARNER, 1943; MACISAAC, 1986), muito difundidas antes e durante a Segunda Guerra Mundial, ainda eram consideradas adequadas mesmo depois que a URSS desenvolveu seu próprio arsenal atômico, em 1949. O desenvolvimento das bombas termonucleares mudaria drasticamente a situação. A energia liberada por esses armamentos era enormemente superior ao máximo que se podia conseguir com bombas atômicas, as quais apresentavam o maior potencial de destruição até então<sup>9</sup>. O espanto inicial com o aumento exponencial da capacidade destrutiva nuclear levou Bernard Brodie, um dos maiores estrategistas norte-americanos do período, a sugerir

---

<sup>9</sup> A medida da quantidade de energia liberada por armamentos nucleares é feita em comparação com a detonação do explosivo convencional TNT. Assim, 1 kT equivale à energia liberada por 1.000 toneladas de TNT, e 1 MT corresponde a 1 milhão de toneladas do mesmo explosivo. A título de comparação, as bombas atômicas despejadas sobre Hiroshima e Nagasaki correspondiam, respectivamente, a 12 kT e 22 kT. Já em 1952 as bombas de fissão tinham capacidade de liberar 0,5 MT de energia, e armamentos de 1 MT já batiam à porta dos arsenais dos EUA. Na década de 1960, um bombardeiro da Força Aérea dos EUA era capaz de carregar 6 bombas B61, totalizando 3 MT.

- para posteriormente retirar a sugestão - a obsolescência da definição clausewitziana de guerra como a continuação da política por outros meios (CLAUSEWITZ, 1993). Quais foram os impactos da nova realidade bélica sobre a postura dos EUA frente à URSS? Como pensar a defesa dos interesses dos EUA em outras regiões diante do espectro de uma possível guerra total de aniquilação, que os novos tipos de armamentos passaram a permitir?

O papel mais imediato que se poderia auferir dos arsenais nucleares, tanto do ponto de vista dos EUA quanto da URSS, era o de dissuadir um ataque nuclear da potência rival. Isso levantava a necessidade básica de garantir a sobrevivência de uma capacidade retaliatória (*second-strike capability*) frente a um primeiro ataque sofrido, para que a ameaça de retaliação fosse possível e a dissuasão pudesse funcionar. Uma grande preocupação advinha da ideia de que o balanço nuclear era mais delicado do que se acreditava e poderia ser quebrado, não por uma motivação política que orientasse o emprego de armamentos nucleares, mas pela arriscada relação entre vulnerabilidade e *preempção*<sup>10</sup> (WOHLSTETTER, 1958). O paradoxo era que não apenas a vulnerabilidade total dos arsenais dos EUA era perigosa por incentivar um ataque da URSS, mas também uma vulnerabilidade dos arsenais soviéticos, na medida em que poderia gerar a expectativa de que fossem atacados e destruídos, poderia incentivar uma ação preemptiva para evitar que isso acontecesse.

Logo entender-se-ia que provocar a neutralização dos arsenais do oponente, por meio de capacidades que buscassem sua total destruição ou pela criação de sistemas defensivos que tornassem seus principais alvos (especialmente cidades) invulneráveis a um ataque, trabalharia para gerar instabilidade e incentivar a prevenção, já que nenhuma das duas alternativas poderia ser colocada em prática instantaneamente. Já no governo Kennedy, a noção de destruição mútua assegurada (*mutual assured destruction* — MAD) dominaria o debate, avançando que a melhor maneira de proteger a própria população é deixando-a vulnerável, contanto que o outro lado proceda da mesma forma (TRACHTENBERG, 1989).

---

<sup>10</sup> O termo *preempção* é um neologismo que visa a captar o sentido da palavra inglesa *preemption*, sendo seu adjetivo preemptivo. Entenda-se aqui *preempção* como o ato de tomar a iniciativa diante da iminência de que o outro lado a tome. A ênfase na iminência se justifica pela diferenciação entre *preempção* e *prevenção*. Esta última também implica tomar a iniciativa, porém não na iminência de que o oponente a tome. Nesse caso se espera que o decorrer do tempo pesará favoravelmente para o lado do oponente (como no caso de um processo contínuo de fortalecimento militar), de modo que seja mais interessante tomar a iniciativa e enfrentá-lo agora do que fazê-lo no futuro. Ver Reiter (1995).

Toda a discussão anterior revela uma faceta da nova realidade: uma guerra nuclear total entre os EUA e a URSS seria o pior resultado possível e ambos os lados deveriam tomar as referidas medidas para desencorajá-la. No entanto, logo ficou claro que a lógica da dissuasão não poderia ser dissociada da eventual utilização de arsenais nucleares, já que a ameaça de utilização era ela mesma a pedra angular de todo o processo. Era necessário pensar, ainda, em como e em que grau um ataque nuclear deveria ser realizado caso a dissuasão falhasse (TRACHTENBERG, 1989). Em outras palavras, a possibilidade concreta de que arsenais nucleares tivessem de ser usados colocava a necessidade de se pensar a sua utilização.

Os EUA, sob a presidência de Eisenhower e com Dulles na posição de Secretário de Defesa, lançaram a doutrina da *massive retaliation* (retaliação maciça) como fundamento da postura dos EUA frente à possibilidade de agressão por parte da URSS. Tal doutrina era consistente com um princípio de respostas assimétricas, e um ataque da URSS, mesmo que moderado, deveria ser respondido com uma pesada retaliação nuclear<sup>11</sup>. Ressalte-se que a doutrina abrangia naturalmente os sistemas de alianças desenvolvidos pelos EUA, estendendo-lhes, ao menos no âmbito da política declaratória, a proposta de dissuasão colocada pela retaliação maciça.

A postura adotada pelos EUA com a doutrina da *massive retaliation* pouco afetava a maneira como se colocavam as dinâmicas da dissuasão de um ataque soviético ao território norte-americano. Com efeito, nem seria necessária uma doutrina desta natureza para que a URSS entendesse que o emprego de armamentos nucleares contra o território dos EUA, a partir do momento em que o último possuía arsenais próprios capazes de sobreviver ao ataque, resultaria numa resposta nuclear avassaladora. A grande questão envolvendo a doutrina era *quais são os seus efeitos sobre o compromisso dos EUA com a defesa de seus aliados d'além mar*. Em suma, uma doutrina altamente inflexível que parecia não oferecer outra resposta senão uma guerra nuclear total à URSS possuía efeitos deletérios sobre a credibilidade do compromisso dos EUA com seus aliados da OTAN. A pergunta central era: *sendo um ataque nuclear maciço dos EUA à URSS algo próximo de um virtual suicídio, quais eram*

---

<sup>11</sup> Mearsheimer argumenta que a denominação “retaliação maciça” não faz jus aos reais propósitos da doutrina. O autor acredita que havia ampla evidência, especialmente por parte de oficiais do Comando Aéreo Estratégico da Força Aérea dos EUA (*Strategic Air Command*), de que se tinha em vista um ataque arrasador aos bombardeiros soviéticos quando estes estivessem na iminência de alçar vôo para iniciar uma operação de ataque. Portanto, para Mearsheimer, perdia-se a natureza retaliatória que informava a doutrina, sendo mais apropriado entendê-la como um “ataque maciço”. Ver Mearsheimer (2001).

*as reais chances de que isso acontecesse quando o que estivesse em jogo fosse a sobrevivência de um aliado e não a sua própria?*

Segundo o General francês Pierre Gallois, a revolução que a década de 1950 presenciou no campo nuclear e da tecnologia de entrega desses armamentos — com ênfase ao desenvolvimento por parte da URSS de mísseis balísticos intercontinentais e ao advento de submarinos lançadores de mísseis Polaris, juntamente com outros artifícios que garantiam a invulnerabilidade de pelo menos uma parcela retaliatória dos arsenais nucleares — teria tirado o último resquício de racionalidade que poderia estar embutido no seu emprego pelos EUA na ausência de um primeiro ataque sofrido<sup>12</sup>. (GALLOIS, 1963) A certeza da possibilidade de que uma considerável parcela de seu território e de sua população pudesse ser reduzida a pó em questão de horas certamente seria forte o suficiente para que os EUA hesitassem, para dizer o mínimo, diante de um ataque nuclear soviético a um ou mais de seus aliados, quanto mais quando se tratasse de alguma incursão menor, limitada e possivelmente envolvendo somente forças convencionais.

Profundamente influenciado pelo entendimento desenvolvido anteriormente, o governo de John F. Kennedy, com o influente Robert S. McNamara no Departamento de Defesa, proporia a mais importante e decisiva revisão doutrinária da Guerra Fria, delimitando seus principais contornos a partir de então: a *massive retaliation* seria substituída pela *flexible response* (resposta flexível). No cerne da nova doutrina residia a crença de que a URSS detinha uma vantagem sobre os EUA, na medida em que podia dispor de uma flexível gama de opções para impor seus interesses. Portanto, flexibilidade também era necessária para que os EUA lidassem mais adequadamente com cada uma dessas opções, *abrindo um rol de possibilidades entre os extremos da inação e de uma guerra nuclear total*, únicas escolhas que a *massive retaliation* parecia oferecer. A doutrina da *flexible response* se fundava em 6 pilares bastante ilustrativos da flexibilidade buscada: i) aprimoramento tanto das capacidades nucleares<sup>13</sup> quando dos

---

<sup>12</sup> O general Gallois foi uma das principais vozes a favor de que os Estados da Europa Ocidental mantivessem arsenais nucleares independentes com tamanho e composição suficientes para influenciar as dinâmicas de dissuasão. Assim, o general também se oporia acidamente à proposta norte-americana de constituição de uma força nuclear multilateral sob o comando da OTAN e depositada em navios de superfície (a proposta inicial era de que as forças fossem operadas a partir de submarinos), para substituir os arsenais independentes que os europeus almejavam. Tal força nunca foi criada.

<sup>13</sup> A ênfase numa resposta proporcional e flexível nunca significou a desconsideração do papel dos arsenais nucleares.

meios convencionais de força; ii) avanço e desenvolvimento da tecnologia de mísseis<sup>14</sup>; iii) fortalecimento das alianças militares<sup>15</sup>; iv) aumento da importância de alternativas não militares no processo de contenção<sup>16</sup>; v) administração mais eficaz dos recursos domésticos envolvidos nos gastos com defesa; e vi) expansão dos esforços de negociação com a URSS (GADDIS, 1982).

A ênfase ao incremento dos meios convencionais não provinha da noção até pouco tempo difundida de que a OTAN se encontrava em profunda desvantagem com relação às forças do Pacto do ponto de vista do balanço convencional. Ainda no governo Kennedy essa idéia seria desmistificada. O Pacto apresentava de fato um número expressivamente maior de divisões do que a OTAN, mas o real balanço de forças era bem diferente do que esses números faziam supor. Novos métodos de análise demonstraram que as divisões do Pacto possuíam um terço do tamanho das divisões da OTAN, e quando elementos qualitativos eram agregados (como treinamento das tropas e estrutura de comando, qualidade dos armamentos e equipamentos, capacidade de mobilização etc.) a balança pesava ainda mais para o lado da última (GADDIS, 1982).

O incremento da estrutura convencional de força era, em conclusão, de fato uma reorientação da postura que os EUA previam para prover a defesa de seus aliados. Isso, associado à desaprovação dos EUA de que seus aliados europeus possuíssem arsenais nucleares retaliatórios independentes, intensificou algumas vezes que entendiam que estava lançado o total descompromisso dos EUA com relação a um possível ataque nuclear por parte da URSS à Europa Ocidental. O mencionado General Gallois falava do “desengajamento nuclear” dos EUA, mediante a mudança de uma doutrina que previa uma retaliação nuclear para outra em que os meios convencionais teriam prioridade quando se tratava da defesa da

---

<sup>14</sup> É interessante notar que a ênfase no aprimoramento da tecnologia de mísseis continuou mesmo depois da desmistificação, no início da década de 1960, da crença de que a URSS havia adquirido uma vantagem decisiva sobre os EUA nesse campo.

<sup>15</sup> Para tentar dirimir a crise de confiança no compromisso dos EUA por parte de seus aliados europeus, os EUA aumentaram em 60% a quantidade de armamentos nucleares “táticos”. O termo “táticos” aqui é empregado, com certa inconsistência conceitual, para diferenciar os armamentos nucleares com baixa capacidade destrutiva e de potencial emprego contraforça no campo de batalha daqueles, ditos “estratégicos”, com grande capacidade destrutiva e voltados para dissuadir um ataque contravalor do adversário.

<sup>16</sup> A necessidade de explorar mais as alternativas não militares adveio do interesse em combater a influência da URSS nos países do Terceiro Mundo (possível passo inicial para o seu domínio político e militar), especialmente depois que a URSS declarou seu apoio a eventuais “guerras de libertação nacional”.

Europa (GALLOIS, 1963). Acreditava-se que os EUA tentavam, em outras palavras, minimizar os riscos de se verem envolvidos numa confrontação nuclear com a URSS, em detrimento da segurança de seus aliados.

Entretanto, ao contrário do que à primeira vista poderia parecer, a reorientação que a *flexible response* colocava veio emprestar a *rationale* que resolveria o problema da credibilidade do compromisso dos EUA.

## O ABANDONO DA INICIATIVA E A MANIPULAÇÃO DOS RISCOS

O problema do compromisso dos EUA com a defesa de seus aliados é perspicazmente resumido pela seguinte passagem de Schelling:

Difícilmente parece necessário dizer aos russos que nós os enfrentáramos se eles nos atacassem. Mas temos de nos esforçar muito para lhes dizer que eles enfrentariam a América caso eles ou seus satélites ataquem países que nos são associados. Dizê-lo, infelizmente, não o torna verdadeiro; e mesmo que seja verdade, dizê-lo nem sempre o torna crível. Nós evidentemente não queremos guerra e lutaríamos uma somente se fôssemos obrigados a fazê-lo. O problema é demonstrar que seríamos obrigados a fazê-lo (Schelling, 1966, p. 35; tradução nossa).

Schelling percebia que uma situação de *dissuasão é necessariamente função do compromisso em agir da forma ameaçada caso a outra parte proceda da maneira que se quer evitar*. Uma dissuasão efetiva, portanto, depende da credibilidade desse compromisso. O que os EUA enfrentavam com relação à URSS era justamente uma questão de credibilidade, diante do virtual suicídio que significaria uma retaliação nuclear diante de um ataque a um de seus aliados, seja ele convencional ou nuclear. Como esperar que qualquer Estado cometa suicídio em nome da sobrevivência de outro? E ainda, como a passagem anterior sugere, mesmo que a intenção realmente fosse cometer o suicídio, ainda seria necessário que a URSS *acreditasse* nisso para o funcionamento da dissuasão.

A chave para o entendimento do problema colocado ao compromisso dos EUA é exatamente que, apesar de eventualmente dizerem que retaliariam caso a URSS tentasse dominar a Europa, os EUA ainda teriam, caso a dissuasão falhasse e a URSS agisse da forma proscrita, a *opção de escolher* entre envolvimento e inação. Diante da situação

dramaticamente sensível que se instauraria, não seria difícil acreditar que os EUA escolheriam a opção que não remetia à sua aniquilação; e mesmo que a URSS, apesar de toda a racionalidade envolvida, acreditasse equivocadamente e os EUA escolhessem retaliar, pior para os dois. Dessa lógica, e em sintonia com o raciocínio de Schelling, retira-se que o problema da dissuasão residia na *opção de escolher* com que os EUA seriam deparados diante de um ataque soviético a um de seus aliados. De maneira altamente contraintuitiva, o que à primeira vista poderia parecer um benefício — a possibilidade de escolher como proceder diante de um contexto temerário — era justamente o fator que poderia produzir o fracasso da dissuasão.

Em consequência, para a consecução de seus objetivos políticos era necessário que os EUA procedessem à “projeção de suas intenções”, para usar as palavras de Schelling, e se colocassem numa posição em que não restasse dúvida sobre qual seria sua reação diante de um ataque soviético aos seus aliados. Em outras palavras, os EUA precisavam se livrar da capacidade de escolher diante da eventual falha da dissuasão, paradoxalmente para evitar justamente essa falha. De acordo com Schelling:

O processo de compromisso do qual depende a dissuasão ultramarina norte-americana — e do qual depende toda a confiança no interior da aliança — é um processo de entrega e destruição de opções que se possa esperar que nós acharemos muito atraentes numa emergência (Schelling, 1966, p. 44; tradução nossa).

No jargão militar, isso se refere ao ato de queimar pontes na retaguarda, no intuito de demonstrar ao oponente que recuar não é uma opção. Nesse caso, tem-se o processo que Schelling chama de *abandono da iniciativa*, ou seja, em que se deixa completamente nas mãos do adversário a decisão de evitar ou não o que ambos os lados podem não desejar. É criada a situação ideal para o funcionamento da dissuasão. Da necessidade da “queimar pontes” para que os EUA deixassem a iniciativa exclusivamente nas mãos da URSS nasceu a *rationale* da histórica presença militar dos EUA em outras regiões. Mais uma vez, é insubstituível a forma como Schelling descreve o processo:

Como manobramos para uma posição em que o outro lado é quem tem de tomar a decisão? Palavras raramente o fazem. Ter dito aos soviéticos no final da década de 1940 que, se eles atacassem, nós seríamos obrigados a defender a Europa, poderia não ter sido totalmente convincente. Quando a Administração

[dos EUA] pediu ao Congresso a autorização para estacionar divisões do Exército na Europa em tempos de paz, o argumento foi explicitamente feito no sentido de que elas não estariam lá para defender contra um exército soviético superior mas para deixar a URSS sem qualquer dúvida de que os EUA estariam automaticamente envolvidos num eventual ataque à Europa (Schelling, 1966, p. 47; tradução nossa).

A presença das forças convencionais da OTAN no centro da Europa (compostas em larga medida por tropas dos EUA) indicava à URSS que caberia a ela decidir se enfrentava ou não os EUA, na medida em que um avanço soviético implicaria o envolvimento *automático* de centenas de milhares de norte-americanos no engajamento<sup>17</sup>. O automatismo implicava, naturalmente, o fim da capacidade de escolha, e funcionaria *mesmo que eventualmente os EUA não quisessem enfrentar as forças do Pacto naquele momento*. Tal situação é comumente referida como *trip-wire*, o que remete à idéia de uma armadilha que desarma automaticamente, impondo danos a quem a desarmou, independentemente das intenções momentâneas de quem a armou em primeiro lugar, criando o ambiente mais propício possível para o funcionamento da dissuasão<sup>18</sup>. Assim, como a passagem anterior de Schelling esclarece, o foco da presença era a certeza do envolvimento, e não a necessidade pura de defesa de território contra uma campanha ofensiva por parte da URSS.

Mas o que, exatamente, o envolvimento automático dos EUA numa guerra convencional na Europa poderia implicar? A situação criada não poderia de fato ser interpretada, como o fez o General Gallois, como um “desengajamento nuclear” por parte dos EUA voltado para a diminuição de seus riscos? Se de fato a visão do General Gallois estivesse correta e pudesse ser compartilhada pela URSS, faria pouco sentido todo o esforço do compromisso dos EUA e o problema da credibilidade não desapareceria de vez. Entretanto, os fatores que estavam colocados não implicavam

---

<sup>17</sup> Este processo funcionava igualmente para as forças que os EUA mantinham estacionadas no Japão e na Coreia do Sul durante a Guerra Fria.

<sup>18</sup> Quando se lançou na década de 1950 a doutrina da *massive retaliation* havia a expectativa de assinalar à URSS que lhe era colocado um *trip-wire*, ou seja, que um ataque aos EUA ou a um aliado seria respondido automaticamente com uma pesada retaliação nuclear. Diante da lógica desenvolvida até aqui fica claro que a doutrina não impunha um real *trip-wire* (daí sua principal fonte de incredibilidade). A idéia de um efetivo *trip-wire* nuclear que implicasse uma retaliação automática é bem ilustrada pela chamada *Doom's Day Machine* (Máquina do Juízo Final) desenvolvida pelos soviéticos no filme *Doutor Fantástico* (1964), dirigido por Stanley Kubrick.

a tentativa dos EUA de verem seus riscos de envolvimento numa guerra nuclear total com a URSS minimizados, como pensava o General, mas ao contrário indicavam o incremento da credibilidade a partir da possibilidade de *manipulação desses riscos*. Esse processo envolve um tipo de exploração da ameaça de guerra nuclear negligenciado pelo pensamento estratégico que antecedeu a *flexible response*.

O que o envolvimento dos EUA numa guerra convencional na Europa ameaçava era a geração de uma grave crise que, por definição, tinha o potencial de sair ao controle de seus perpetradores e de levar a consequências *não intencionadas e inicialmente inimagináveis*<sup>19</sup>. A ameaça por parte dos EUA de uma retaliação nuclear deliberada diante de um ataque a um aliado tinha de fato um problema de credibilidade. No entanto, uma ação fria e deliberada não era a única fonte possível de que poderia emergir um engajamento nuclear. Uma crise poderia levar a uma sequência de eventos em que medidas e contramedidas seriam tomadas, em que as ações de um lado determinariam as respostas do outro e, por sua vez, determinariam novas ações e respostas. Uma crise, portanto, era capaz de criar um círculo vicioso de estímulos e respostas cujos resultados eram imprevisíveis, trazendo uma perigosa incerteza aos cálculos de ação dos agentes. Não era impossível, por exemplo, que numa crise prolongada pelo menos um dos lados enxergasse uma guerra nuclear total como inevitável ou iminente, o que poderia levá-lo a tomar a iniciativa nem que fosse para tentar minimizar os danos que o oponente poderia lhe impor.

É a partir desta lógica que a clássica visão de Schelling da Guerra Fria como uma “guerra de nervos” tem lugar (SCHELLING, 1960; 1966). A competição se dava, sobretudo, no campo da absorção de riscos: diante da real possibilidade da criação de situações críticas em que as coisas poderiam fugir ao controle, o lado capaz de suportar mais riscos (riscos esses, é claro, em que ambas as partes incorriam) tinha maiores chances de ver seus interesses políticos alcançados. Os EUA não precisavam ameaçar o uso deliberado e inicial de artefatos nucleares para que a possibilidade de seu emprego fosse vislumbrada pela URSS. Os EUA podiam, com efeito, ameaçar a criação de uma situação crítica em que o rumo dos acontecimentos poderia levar a um

---

<sup>19</sup> Schelling define crise como sendo um processo incerto em que há o risco de que os resultados fujam ao controle dos participantes e, ao mesmo tempo, não implique uma decisão deliberada com vistas às últimas consequências. Assim, o que torna a situação crítica é que as últimas consequências podem vir à tona ou não, dependendo de como se desenvolvem suas dinâmicas internas. A incerteza é um elemento imprescindível ao conceito de crise e é ela que permite sua manipulação. Ver Schelling (1966).

ataque nuclear, mesmo que inicialmente não tenha sido essa a intenção. A presença militar permanente dos EUA no centro da Europa dava a garantia de início *automático* de uma grave crise mediante a eventual tentativa da URSS de tomar a Europa ocidental. Trachtenberg resume o raciocínio, dizendo que:

[O] valor da ameaça de emprego de armamentos nucleares podia ser explorado mesmo em situações em que, devido à possibilidade de retaliação, um ataque deliberado ao inimigo pudesse ser totalmente irracional (Trachtenberg, 1989, p. 311; tradução nossa).

Das linhas anteriores depreende-se que a função primordial da estrutura convencional de forças permanentemente estacionadas no centro da Europa era a de armar o *trip-wire* e afetar a guerra de nervos, pela perspectiva de envolvimento automático dos EUA no conflito. Essa conclusão poderia sugerir a constatação de que tal estrutura de força não precisaria atender a requisitos puramente militares, no sentido de serem capazes de impedir uma vitória rápida e decisiva da URSS numa campanha ofensiva. Essa constatação, no entanto, estaria em erro.

O ponto central é que o papel das forças convencionais de afetar a manipulação dos riscos e a guerra de nervos não podia ser dissociado de seu papel puramente militar e defensivo. Ficou claro da discussão anterior que a dissuasão era função da crença da URSS na possibilidade de eclosão de uma grave crise com potencial de gerar resultados imprevisíveis. O fato é que uma crise de tais dimensões deveria necessariamente envolver um *longo processo*, em que houvesse realmente a chance de que sua condução fugisse ao controle dos Estados. Uma “crise relâmpago” dificilmente seria suficiente, e a expectativa de sua efemeridade poderia minar os esforços de dissuasão. Assim, entende-se aqui que além de garantir o envolvimento automático dos EUA numa guerra com as forças do Pacto, a estrutura convencional da OTAN deveria também ser capaz de impedir que a URSS obtivesse uma vitória rápida e decisiva, de modo a gerar uma crise prolongada com os possíveis efeitos esperados. A adequação da estrutura de forças da OTAN para este fim adicional depende de considerações táticas, estratégicas e logísticas envolvidas na condução de uma guerra convencional no centro da Europa.

## O BALANÇO CONVENCIONAL DE FORÇAS E AS DINÂMICAS DE UMA GUERRA NO CENTRO DA EUROPA

Um estudo do balanço convencional no centro da Europa passa necessariamente pela composição e desdobramento das forças da OTAN e do Pacto. No caso da OTAN, dois comandos eram responsáveis pela defesa da Europa Central: o Northern Army Group (Grupo de Exército ao Norte – NORTHAG) e o Central Army Group (Grupo de Exército Central – CENTAG). Ambos eram comandados, respectivamente, por um General britânico e um norte-americano. Oito Unidades ou Corpos e uma divisão em reserva compunham os dois comandos ao longo dos quase 800 km que cobriam a fronteira interna alemã (entre RFA e RDA/Tchecoslováquia), formando a linha de defesa avançada da OTAN. A distribuição e composição dos Corpos no interior dos dois comandos se davam da seguinte maneira<sup>20</sup>:

A NORTHAG era composta por 4 Corpos e uma divisão de reserva:

- O Corpo mais ao norte era formado por forças holandesas e contava com 9 brigadas (3 blindadas e 6 de infantaria blindada), das quais apenas uma e um batalhão de reconhecimento permaneciam estacionados na RFA em tempos de paz;

- Logo abaixo se encontrava um Corpo composto por forças alemãs, consistindo em 3 divisões *panzer* (blindadas) e uma divisão *panzer granadier*, cada uma com 3 brigadas;

- Em seguida, tinha-se o Corpo de forças britânicas, composto por 2 divisões blindadas, cada uma com 3 brigadas blindadas. Esse Corpo ainda poderia contar com uma divisão blindada estacionada na RFA (fora da estrutura de defesa avançada), com 2 brigadas, e ainda com uma terceira brigada estacionada no Reino Unido;

- O Corpo belga, situado no limite entre a NORTHAG e a CENTAG, era formado por uma divisão mecanizada, duas brigadas (uma blindada e outra mecanizada), uma espécie de brigada de reconhecimento (*Groupement Reconnaissance*) e uma divisão mecanizada (com 2 brigadas mecanizadas) estacionada na Bélgica em tempos de paz;

- Uma divisão blindada dos EUA, com 3 brigadas, constava como reserva da NORTHAG e seria deslocada para a retaguarda do Corpo holandês numa guerra contra as forças do Pacto.

---

<sup>20</sup> Ver Miller (1998, parte IV).

A CENTAG era composta por 4 Corpos:

- O Corpo mais ao norte, abaixo do Corpo belga na NORTHAG, era formado por 3 divisões alemãs, duas *panzer* e uma *panzer granadier*, totalizando 9 brigadas;
- Abaixo se situava um Corpo norte-americano, formado por uma divisão blindada e uma divisão de infantaria mecanizada, somadas a um regimento de cavalaria blindada;
- Na sequência vinha outro Corpo composto por forças dos EUA, que, à semelhança do anterior, possuía uma divisão blindada, uma divisão de infantaria mecanizada e um regimento de cavalaria blindada. Da divisão de infantaria blindada, contudo, apenas uma brigada se encontrava estacionada na RFA, o restante permanecia em solo norte-americano;
- O último Corpo ao sul era formado por forças alemãs e era o único que se defrontava exclusivamente com a fronteira com a Tchecoslováquia (o Corpo anterior dos EUA o fazia parcialmente). Sua composição se dava a partir de quatro divisões, sendo uma *panzer*, uma *panzer granadier*, uma de montanha e a última aeroterrestre, num total de 12 brigadas.

A disposição das forças do Pacto na Alemanha Oriental não refletia a mesma rigidez da estrutura produzida pela OTAN, imposta pelo próprio sistema de defesa implementado. Encontravam-se permanentemente estacionados 5 Exércitos, equivalentes aos Corpos da aliança ocidental, formando o chamado Grupo de Forças Soviéticas Alemanha (GFSA). Os Exércitos se encaixavam em duas categorias principais, informadas pela composição predominante de suas forças: havia os Exércitos de Tanque e os Exércitos de Armas Combinadas (MILLER, 1998). Em adição ao GFSA, dois grupos complementavam as forças do Pacto no centro da Europa, o Grupo de Forças do Norte e o Grupo de Forças Central. Aqui não será detalhada a composição dos Exércitos soviéticos, como feito com relação aos Corpos da OTAN, cuja ênfase se justifica pelos propósitos buscados neste artigo.

Um estudo datado de 1976 revelava que as forças da OTAN contavam com 414.000 homens, em 28 divisões, ao passo que o Pacto reunia um contingente de 564.000, em 57 divisões. A razão de forças no balanço convencional geral era, portanto, de 1,36:1 em favor do Pacto<sup>21</sup>. Em relação aos armamentos, calculava-se uma razão favorável ao Pacto de

---

<sup>21</sup> Esses números são retirados de Fisher (1976) e citados em Mearsheimer (1982).

2,5:1 no número de tanques e de 2,8:1 no número de peças de artilharia<sup>22</sup>. Entretanto, a simples comparação da quantidade de armamentos deixa de fora o importante fator qualitativo<sup>23</sup>. Assim, uma composição de variáveis usada pelo Departamento de Defesa dos EUA, conhecida como *Armoured Division Equivalents* (ADE)<sup>24</sup>, calculava uma vantagem significativamente menor em favor do Pacto do que os números brutos pareciam indicar<sup>25</sup>.

A capacidade das forças da OTAN de impedir que o Pacto obtivesse uma vitória rápida e decisiva minando as possibilidades de geração de uma grave e imprevisível crise, contudo, dependia não só do balanço de forças convencionais, mas também de como seriam conduzidas as operações militares.

Conforme mencionado anteriormente, as forças da OTAN estavam orientadas para uma estrutura de defesa avançada<sup>26</sup>, em que a linha defensiva formada pelos 8 Corpos ao longo da fronteira com a RDA buscava conter um avanço das forças do Pacto logo no seu início. O objetivo maior era travar o poderoso avanço soviético o mais a leste possível, minimizando as perdas de território. A possível estratégia adotada pela URSS para vencer a defesa avançada da OTAN é a chave para a análise da situação. Segundo Mearsheimer, a necessidade de impor uma vitória rápida e decisiva às forças da OTAN dava à URSS uma única opção viável: efetivar uma *blitzkrieg* (MEARSHEIMER, 1982).

A essência da *blitzkrieg* consiste na concentração de forças pesadas em um ou mais (poucos) pontos da linha de defesa do oponente, de forma a adquirir uma superioridade tática considerável, e rompê-la<sup>27</sup>. Essa primeira

---

<sup>22</sup> Números retirados de Shishko (1981) e citados em Mearsheimer (1982).

<sup>23</sup> De acordo com Miller (1998), por exemplo, apesar dos tanques da OTAN e do Pacto nunca terem se confrontado diretamente na Europa central, confrontos indiretos tiveram lugar em guerras periféricas em outros continentes. Nesses casos, a superioridade dos tanques desenvolvidos pelos países da OTAN sobre os tanques soviéticos podia ser atestada.

<sup>24</sup> A partir essencialmente das variáveis mobilidade, poder de fogo e proteção, a ADE visava a medir o poder combatente das divisões norte-americanas e, por meio de comparações, aferir o poder combatente tanto das forças do Pacto quanto de aliados dos EUA.

<sup>25</sup> Os estudos e análises realizados sobre o tema do balanço convencional na Europa, sobretudo na década de 1980, enfocavam as forças terrestres e conscientemente negligenciavam o balanço das forças aéreas. Nessa esfera, entretanto, havia evidências de que a superioridade estaria do lado da OTAN. Em termos marítimos, o fator central seria a capacidade dos EUA de manterem abertas as linhas de comunicação entre a América do Norte e a Europa. Os EUA provavelmente não encontrariam grandes dificuldades neste aspecto.

<sup>26</sup> Não faltaram críticos que contestavam a adequação do tipo de defesa adotado pela OTAN em vista dos objetivos buscados. Propuseram-se várias alternativas à defesa avançada, como *defesa móvel e defesa de área*. Uma boa discussão da adequação da defesa avançada da OTAN frente às suas alternativas é encontrada em Mearsheimer (1981).

<sup>27</sup> A importância de forças pesadas e blindadas para a consecução da primeira fase de

fase é chamada de operação de ruptura (*breakthrough operation*), e o objetivo é abrir um ou mais rombos na linha do adversário. O próximo passo diz respeito ao aproveitamento desses rombos, quando as forças atacantes devem realizar uma penetração estratégica pela retaguarda do defensor e buscar o controle de suas linhas de comunicação. Como as forças da defesa devem se concentrar no fortalecimento de sua linha defensiva, depois de realizado o rompimento não se espera que as forças ofensivas encontrem resistência considerável durante sua penetração estratégica, fornecendo-lhe um contexto favorável ao ataque das linhas de comunicação do defensor, renunciando sua aniquilação<sup>28</sup>.

Em suma, para evitar uma rápida e decisiva vitória das forças do Pacto a OTAN tinha de estar preparada para impedir que seu oponente conseguisse efetivar uma blitzkrieg. Em outras palavras, a OTAN deveria ser capaz de impor uma prolongada guerra de atrito, custosa e penosa, nas linhas da Primeira Guerra Mundial. O processo de dissuasão, por conseguinte, dependia dessa capacidade, ou pelo menos das expectativas da URSS quanto a ela<sup>29</sup>.

As dinâmicas envolvidas numa *blitzkrieg* revelam, em primeiro lugar, que o balanço geral de forças (ou seja, das forças em todo o teatro de operações) é menos importante do que o balanço nos pontos específicos em que será tentado o rompimento da linha defensiva. A questão principal

---

uma blitzkrieg rendeu às divisões de tanque o papel central na operação. A primeira manifestação disso foi com o fantástico desempenho das divisões panzer alemãs na Segunda Guerra Mundial, cujo êxito na condução da blitzkrieg conduziu à caída da França em impressionantes 40 dias. Neste ponto é bastante sugestiva a ênfase dada pelas Forças Armadas soviéticas aos seus Exércitos de Tanque.

<sup>28</sup>No caso da OTAN tinha-se uma significativa agravante: suas linhas de comunicação estariam extremamente vulneráveis caso as forças do Pacto tivessem êxito na fase inicial de ruptura de uma blitzkrieg. A saída da França da ECI da OTAN, em 1966, reorientou o traçado das linhas de comunicação do Atlântico/França para o Báltico/norte da RFA. O maior problema, contudo, advinha da baixíssima profundidade do território da RFA, que impunha linhas de comunicação num eixo vertical em forma de 8, a uma distância perigosamente próxima da linha de defesa avançada (Frankfurt ocupava o centro do 8 e ficava a uma distância de apenas 100 km da fronteira).

<sup>29</sup>Mearsheimer argumenta que havia várias razões para que a URSS temesse uma prolongada guerra de atrito contra a OTAN, entre elas: i) os exorbitantes custos envolvidos; ii) o fato de que o Exército soviético não estava orientado para a condução desse tipo de guerra; iii) o espectro de uma guerra em dois fronts, a partir da ameaça chinesa na Ásia; etc. Ver Mearsheimer (1982). Ainda, deve-se ter em mente a superioridade em termos populacionais e, principalmente, em termos econômicos por parte dos Estados da OTAN, o que lhes permitiria manter os esforços de guerra por mais tempo. Entretanto, na esteira do raciocínio desenvolvido até o momento, é suficiente considerar os profundos riscos envolvidos numa guerra de atrito do ponto de vista da manipulação dos riscos de uma guerra nuclear, o que aqui se considera o elemento central.

é, por conseguinte, se as forças ofensivas teriam capacidade de adquirir a superioridade tática necessária nos pontos de ruptura. Em segundo lugar, mesmo se o Pacto fosse capaz de realizar com êxito o primeiro passo da *blitzkrieg*, suas forças ainda teriam de ter condições de realizar com sucesso a penetração estratégica.

Em linhas gerais, as evidências indicavam que a OTAN tinha boas chances de frustrar uma eventual tentativa de *blitzkrieg* por parte do Pacto, resultando numa prolongada e custosa guerra de atrito. Inicialmente, considerem-se em resumo as possibilidades de que as forças do Pacto realizassem com sucesso a operação de ruptura<sup>30</sup>. Em primeiro lugar, tem-se que as regiões cobertas pelos Corpos da NORTHAG e da CENTAG ofereciam poucos pontos sobre os quais o Pacto poderia concentrar suas forças na tentativa de romper a linha defensiva da OTAN<sup>31</sup>. Isso significava que as forças da OTAN podiam se prevenir para garantir que o Pacto não atingisse a superioridade tática necessária para o rompimento. Adicionalmente, isso permitia que uma contenção inicial do avanço fosse acompanhada pelo deslocamento de tropas dos Corpos vizinhos para fortalecer os pontos sob pressão<sup>32</sup>. O Pacto enfrentaria ainda um natural problema relacionado à razão força/espaco. O fato é que uma estrutura convencional defensiva e suas dinâmicas de combate permitem que uma quantidade maior de força seja estacionada em um dado espaco do que permitem os requisitos de uma operação ofensiva e suas dinâmicas próprias<sup>33</sup>.

---

<sup>30</sup> Os diversos estudos e análises sobre as possibilidades de ruptura da linha de defesa da OTAN a partir de uma *blitzkrieg* soviética eram profundamente influenciados por uma “regra de mão” denominada *regra 3.1*. Uma “regra de mão” é aquela que encontra fundamento eminentemente empírico, sem corroboração teórica profunda. Os proponentes da regra 3:1 indicavam, a partir da observação de um amplo histórico de *blitzkrieg* e de tentativas de *blitzkrieg*, que o atacante deveria possuir uma superioridade de 3:1 ou maior no local do ataque para ser capaz de romper a linha defensiva do oponente. As avaliações de Mearsheimer, particularmente, são amplamente embasadas nessa regra. O autor realiza uma contundente defesa de sua adequação em Mearsheimer (1989).

<sup>31</sup> Considerações relacionadas aos tipos de terreno, com ênfase à possibilidade de movimentação das divisões pesadas e à existência de obstáculos, e à disposição das forças da OTAN ao longo da linha de defesa, entre outros fatores, conduziam a apenas 5 possíveis eixos a partir dos quais uma *blitzkrieg* poderia ser tentada.

<sup>32</sup> As vantagens da OTAN em sua capacidade de mobilização e deslocamento pesariam favoravelmente neste processo.

<sup>33</sup> Calculava-se que uma brigada seria suficiente para conduzir a defesa de um trecho de 7 a 15 km. As 30 brigadas que compunham as forças da NORTHAG, por exemplo, tinham de cobrir um front de 225 km, permitindo quase a concentração máxima de força indicada. A situação não era tão favorável no extenso front diante das forças da CENTAG, porém ainda era possível obter uma defesa razoável dentro dos limites observados.

Com relação à realização de uma efetiva penetração estratégica após um eventual sucesso inicial na fase de ruptura, as condições pareciam não melhorar a situação das forças do Pacto. Vários problemas incidiriam negativamente no processo: i) excessivo peso das unidades soviéticas<sup>34</sup>; ii) falta de flexibilidade no comando<sup>35</sup>; iii) falta de iniciativa (corolário direto do ponto anterior, intensificando suas implicações); iv) as unidades operacionais de reserva da OTAN, mesmo sem ser o foco de seu aparato defensivo, teriam força, inteligência e comando suficientes para tentar impor resistência ao avanço soviético e mesmo para buscar o fechamento dos rombos na linha de defesa<sup>36</sup>; entre outros<sup>37</sup>.

Em suma, a estrutura convencional de forças da OTAN no centro da Europa parecia adequada não só para cumprir seu papel primário de garantir o envolvimento automático dos EUA numa contingência européia, armando o *trip-wire*, mas também para gerar uma longa e grave crise, suficiente para afetar a manipulação dos riscos de uma guerra nuclear<sup>38</sup>.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Todos os elementos discutidos anteriormente se somaram para a produção de uma ordem internacional bipolar que defrontava dois blocos formidáveis, com impacto verdadeiramente global, mas em cujo epicentro

---

<sup>34</sup> Não obstante o fato de que forças pesadas e blindadas sejam angulares na execução de uma *blitzkrieg*, mobilidade é também um fator importante, principalmente na execução da penetração estratégica. Deveria, portanto, haver um equilíbrio entre o peso e a mobilidade das unidades, e uma grande desproporção em favor do peso parecia diminuir a efetividade das forças soviéticas quando rápidas movimentações e manobras estivessem em jogo.

<sup>35</sup> O comando das forças soviéticas, tradicionalmente reconhecido como centralizado e rígido em demasia, poderia não fornecer a necessária flexibilidade que exigiria a operação de rápida e decisiva exploração das vantagens advindas do sucesso na fase de ruptura. Ver Mearsheimer (1982).

<sup>36</sup> Divisões francesas, mesmo que não estivessem automaticamente envolvidas na operação, provavelmente constituiriam uma formidável ajuda diante de um avanço soviético pelo território da RFA. Com efeito, havia uma considerável presença militar francesa no território da RFA, próximo à fronteira com a França, para garantir a segurança de seu Estado.

<sup>37</sup> Tenha-se em mente que o quadro desenvolvido sobre as possibilidades do Pacto de realizar com sucesso as duas fases na implementação de uma *blitzkrieg* foi feito com extrema brevidade e economia, não refletindo a real complexidade das análises envolvidas.

<sup>38</sup> Note-se ainda que a presença militar permanente dos EUA no Japão e na Coreia do Sul cumpria a mesma função de montar o *trip-wire* diante da possibilidade de um ataque da URSS (no caso da Coreia do Sul, o *trip-wire* se destinava também a um possível avanço da Coreia do Norte e da China), porém sua posição era mais simples na medida em que as forças não se defrontavam diretamente com uma poderosa estrutura convencional do Pacto em uma linha permanente

residia o processo de contenção do avanço soviético na Europa central. De um lado, a posição amplamente favorável da URSS na Eurásia, como corolário da Segunda Guerra Mundial, colocava-a como um hegêmona potencial, capaz de dominar política e militarmente a região. Essa situação logo se traduziu na inadequação da postura de balanceador externo que os EUA adotaram na primeira metade do séc. XX, comprometendo-se com as balanças regionais de poder apenas na iminência de dominação por parte de um Estado especialmente poderoso (MEARSHEIMER, 2001).

Em outras palavras, a configuração política europeia no pós-Segunda Guerra Mundial demandava uma reorientação da postura global de defesa dos EUA, colocando-o direta e internamente nas dinâmicas da balança de poder naquela região. Esta realidade foi composta e intensificada pela revolução termonuclear, que, concretamente, dotou as duas superpotências de capacidade destrutiva para aniquilar funcionalmente as sociedades uma da outra. A complexidade do novo contexto e o decorrente problema de credibilidade colocado aos EUA na defesa do status quo na Eurásia forneceram a *rationale* do elemento mais concreto e historicamente expressivo da ordem internacional da Guerra Fria: a substancial presença militar permanente dos EUA na Europa (e também no leste da Ásia, embora esta presença não tenha composto o cerne da discussão).

Em conclusão, a análise produzida neste trabalho aponta necessariamente para a relevância de se considerar a continuidade da presença militar dos EUA em outras regiões, na ausência de sua razão de ser original, como um elemento distintivo e definidor da política internacional contemporânea. Apesar de inexistir um oponente formidável que tenha de ser contido pelos EUA na atual ordem internacional<sup>39</sup>, a estrutura internacional de força dos EUA foi mantida nos mesmos níveis após a redução imediatamente posterior ao desmantelamento da URSS (totalizando hoje aproximadamente um efetivo de 100.000 na Europa e 100.000 na Ásia em funções combatentes e de apoio). Concomitantemente, a OTAN vem se expandindo e redefinindo seus papéis, numa direção de maior assertividade. Tudo isso sugere que o caráter pacificador da presença militar norte-americana continua a se fazer presente, como a lógica anteriormente discutida prevê, mediante a expectativa de envolvimento

---

<sup>39</sup> Ver nota 1 acima. Ver também Layne (1993) para o principal argumento de que, contrariamente às expectativas levantadas por Wohlforth, a unipolaridade pós-Guerra Fria tendia a ser provisória e instável.

*automático* dos EUA em qualquer tentativa séria de redefinição do status quo em regiões importantes para os interesses dos EUA.

Resultantes importantes da política internacional contemporânea, como o florescimento da União Européia (ao menos até há alguns anos) e mesmo a Guerra do Iraque de 2003, não podem ser analisadas à parte deste elemento essencial da atual ordem internacional. No caso do Iraque, não é inexpressivo o fato de que, das regiões mais importantes para os interesses dos EUA, o Oriente Médio é a que apresentava as menores possibilidades de interferência norte-americana sobre suas dinâmicas políticas até 2003, justamente pela inexistência até então de forças norte-americanas permanentemente estacionadas ali<sup>40</sup>. Em suma, o *trip-wire* norte-americano continua montado nas principais regiões do mundo, garantindo o envolvimento automático dos EUA em conflitos regionais de grandes proporções – mas funcionando, principalmente, para dissuadir a eclosão desses conflitos<sup>41</sup>.

---

<sup>40</sup> Essa é uma das principais conclusões de Kugler (1998), cinco anos antes da guerra de 2003.

<sup>41</sup> Para uma interpretação diferente – de que a postura global de segurança dos EUA, durante e após a Guerra Fria, almejava o atingimento de uma hegemonia global -, ver Layne (2005).

# THE MAKING OF COMMITMENT: US MILITARY PRESENCE IN EUROPE DURING THE COLD WAR

## ABSTRACT

---

The purpose of the paper is to present and discuss theoretical and conceptual frameworks that confer the rationale, through a process of historical reconstruction, for the United States' (US) permanent military presence in Western Europe during the Cold War, in the broad context of containment and deterrence of The Union of Soviet Socialist States (USSR). Understanding this rationale is relevant not only from the historical and theoretical points of view, but also to fully appreciate contemporary international politics and the current world order, given the continued presence – albeit reduced – of US conventional forces in the region even after the collapse of its original rationale. Methodologically, the argument is built on secondary sources, when it comes to the historical reconstruction of the period, and on highly deductive hypothesis, when it comes to the theoretical frameworks involved in the analysis, which is common to the nuclear strategic thought.

**Keywords:** Cold War. Thermonuclear Revolution. Conventional Balance. Force Posture. Bipolarity.

**REFERÊNCIAS**

BROOKS, Stephen G.; WOHLFORTH, William C. (2016), *The Rise and Fall of the Great Powers in the Twenty-first Century: China's Rise and the Fate of America's Global Position*, *International Security*, vol. 40, n. 3, pp. 7-53.

CLAUSEWITZ, Carl von. (1993), *On War*. New York: Alfred A. Knopf.

FISCHER, Robert L. (1976), *Defending the Central Front: the Balance of Forces*, *Adelphi Paper*, n. 127 (London: IISS).

GADDIS, John Lewis. (1982), *Strategies of Containment*. New York: Oxford University Press.

GALLOIS, Pierre M. (1963), *U.S. Strategy and the Defense of Europe*, *Orbis*, vol. 7, n.2.

KUGLER, Richard L. (1998), *Changes Ahead: Future Directions for the U.S. Overseas Military Presence*. Santa Mônica: RAND Corporation.

LAYNE, Christopher. (1993), *The Unipolar Illusion: Why Great Powers will Rise*, *International Security*, vol. 17, n. 4, pp. 5-51.

LAYNE, Christopher. (2005), *The "Poster Child for offensive realism": America as a global hegemon*, *Security Studies*, vol. 12, n. 2, pp. 120-164.

MACISAAC, David. (1986), *Voices from the Central Blue: the Air Power Theorists*. In: *Makers of Modern Strategy: from Machiavelli to the Nuclear Age*, edited by Peter Paret. New Jersey: Princeton University Press.

MEARSHEIMER, John J. (1981), *Maneuver, Mobile Defense, and the NATO Central Front*, *International Security*, vol. 6, n.3, pp. 104-122.

MEARSHEIMER, John J. (1982), *Why the Soviets Can't Win Quickly in Central Europe*, *International Security*, vol. 7, n. 1, 3-39.

MEARSHEIMER, John J. (1989), *Assessing the Conventional Balance: The 3:1 Rule and Its Critics*, *International Security*, vol. 13, n. 4, pp. 54-89.

MEARSHEIMER, John J. (2001), *The Tragedy of Great Powers Politics*. New York: Norton & Company.

- MILLER, David. (1998), *The Cold War: a Military History*. New York: St. Martin's Press.
- REITER, Dan. (1995), *Exploding the Powder Keg Myth: Preemptive Wars Almost Never Happen*, *International Security*, vol. 20, n. 2, pp. 5-34.
- SCHELLING, Thomas C. (1960), *The Strategy of Conflict*. Cambridge: Harvard University Press.
- SCHELLING, Thomas C. (1966), *Arms and Influence*. New Haven: Yale University Press.
- SHISHKO, Robert. (1981), *The European Conventional Balance: A Primer*, P-6707 (Santa Monica: RAND Corporation).
- TRACHTENBERG, Marc. (1989), *Strategic Thought in América, 1952-1966*, *Political Science Quarterly*, vol. 104, n. 2, pp. 301-334.
- WALTZ, Kenneth N. (1979), *Theory of International Politics*. New York: McGraw-Hill.
- WALTZ, Kenneth N. (1988), *The Origins of War in Neorealist Theory*, *Journal of Interdisciplinary History*, vol. 18, n. 4, pp. 615-628.
- WARNER, Edward. (1943), *Douhet, Mitchell, Sevversky: Theories of Air Warfare*. In: *Makers of Modern Strategy: Military Thought from Machiavelli to Hitler*, edited by Edward M. Earle. Princeton: Princeton University Press.
- WOHLFORTH, William C. (1999), *The Stability of a Unipolar World*, *International Security*, vol. 24, n.1, pp. 5-41.
- WOHLSTETTER, Albert. (1958), *The delicate balance of terror*. Santa Mônica: RAND Corporation.

Recebido em: 27/05/2019

Aceito em: 15/01/2020

# O IMPACTO DO PRESTÍGIO NAS ESTRATÉGIAS NAVAIS DAS GRANDES POTÊNCIAS NA PRIMEIRA METADE DO SÉCULO XX

Danny Zahreddine<sup>1</sup>  
Jorel Musa de Noronha Lemes<sup>2</sup>

## RESUMO

Neste presente artigo é procurado compreender os fatores que influenciaram as estratégias navais das principais potências marítimas no período de 1906 a 1945, com o objetivo final de identificarmos as nuances por trás de políticas de prestígio e seus possíveis impactos não desejáveis nas relações de um Estado para com seus pares. O estudo de caso foi a metodologia usada, sendo selecionadas as principais potências marítimas na primeira metade do século XX para análise e verificando o desenvolvimento de suas estratégias navais e do progresso de seus planos de construção navais a partir de uma pesquisa bibliográfica em livros e artigos acadêmicos. Foi visto que o principal fundamento por trás da importância dos encouraçados após a Primeira Guerra Mundial, o qual era o cerne das estratégias da maioria das potências até 1942, era a crença explícita em suas qualidades materiais bélicas, este tipo de navio sendo instrumentalizado com o intuito de se travar batalhas decisivamente, e não por motivos de prestígio e dissuasão. Por último, através da análise dos casos anteriores à Primeira Guerra Mundial, foi concluído que a procura pelo prestígio pode produzir um incentivo a uma política de contenção pelos outros Estados e não, a exemplo de como era desejado nos casos observados, resultar na dissuasão de seus pares por um Estado.

**Palavras-chave:** Encouraçados. Prestígio. Dissuasão. Estratégia Naval. Potências Marítimas. Segunda Guerra Mundial. Primeira Guerra Mundial.

<sup>1</sup> Doutor. Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais (PUC-MG), Minas Gerais (MG), Brasil. E-mail: danny@pucminas.br / Orcid: <http://orcid.org/0000-0001-7400-0300>

<sup>2</sup> Mestrando. Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais (PPGRI- PUC-MG), Minas Gerais (MG), Brasil. E-mail: jorelemes@hotmail.com / Orcid: <http://orcid.org/0000-0003-3820-3420>

## INTRODUÇÃO

Este artigo analisará o impacto da importância do aspecto de prestígio nas estratégias navais das potências e, em última instância, em suas políticas externas e esforços de guerra durante as duas guerras mundiais e os anos que as antecederam. O interesse pelo prestígio é algo tão presente na política internacional na segunda década do século XXI, quanto no início do século XX e em outros momentos da história. De Tucídides a Morgenthau, o prestígio foi visto como um importante fator em análises do Sistema Internacional, enquanto este conceito está continuamente envolvido nas ações dos tomadores de decisão, como na inserção chinesa no mar do Sul da China (HAYTON, 2012) e no apoio russo ao governo de Bashar al-Assad durante a guerra civil na Síria (BAGDONAS, 2012).

Em geral, o prestígio é entendido como altamente ligado ao poder, à dissuasão e à reputação (MORGENTHAU, 2001), porém cada um destes sendo termos distintos. Isto posto, por serem conceitos diferentes e tendo características e instrumentalizações que não necessariamente se convergem em um dado momento, é necessário entender as nuances da procura pelo prestígio por um Estado e seus possíveis impactos, especialmente os impactos não desejáveis, no poder deste respectivo Estado e em suas relações com outros atores internacionais.

O conceito de prestígio possui várias definições, algumas mais amplas do que as outras. O presente artigo será fundamentado pelas definições levantadas por Hans Morgenthau e Thomas Schelling, primariamente devido à proximidade que seus recortes possuem com o objeto deste artigo, o uso dos encouraçados navais, e devido às suas análises da relação do prestígio com o poder e a dissuasão. As nuances e possíveis resultados da procura pelo prestígio por um Estado serão tratadas por este artigo a partir da metodologia de estudo de casos semelhantes, com as estratégias navais entre 1906 a 1945 das potências marítimas sendo investigadas, buscando analisar, primeiramente, se de fato houve a instrumentalização dos encouraçados navais em políticas de prestígio, e, em um segundo momento, quais foram os efeitos, de curto a longo prazo, de tais políticas nas relações dos países em questão com os outros Estados. Para a identificação de como ocorreu a instrumentalização dos encouraçados navais, serão investigadas as estratégias navais e os planos de construção navais das principais potências, enquanto será

feito um levantamento das relações diplomáticas entre os Estados, como também do andamento das campanhas navais nas duas guerras mundiais, para se ter um entendimento dos resultados de tais políticas de prestígio no poder dos Estados e nas relações entre eles.

O recorte temporal deste artigo, de 1906 a 1945, fora feito pelo fato de que o principal objeto de análise deste trabalho, os encouraçados navais modernos, surgiram em 1906 com o comissionamento do *HMS Dreadnought* pelo Reino Unido, enquanto o último encouraçado construído fora o *HMS Vanguard*, lançado em novembro de 1944. Além do mais, após a Segunda Guerra Mundial o encouraçado caiu em desuso de forma acelerada, e na segunda década do século XXI nenhuma embarcação desta classe está em serviço (STURTON, 1996). À vista disso, os casos escolhidos, por já terem finalizado todo um ciclo, permitem a análise a longo prazo dos impactos da procura pelo prestígio e de todas as suas nuances.

A nossa hipótese a ser testada é que, anterior às duas guerras mundiais, a construção dos encouraçados navais foi primariamente buscada em apoio a políticas de prestígio feitas pelas principais potências, havendo assim um grande percentual de divergência entre as necessidades puramente estratégicas e táticas destes respectivos países e os planos de construção e instrumentalização de seus navios.

O artigo é composto por três seções. A primeira seção traz consigo os fundamentos teóricos que servem como base para a análise dos conceitos de prestígio e dissuasão, conceitos desenvolvidos aqui através das contribuições de Hans Morgenthau (2001) e Thomas Schelling (1977). Além disso, é apresentado como estes conceitos se relacionam com as frotas navais e o poder marítimo. Na segunda seção, os estudos de caso serão analisados a partir da revisão de literatura especializada, procurando-se observar os planos de construção navais das potências em todo o período investigado, suas estratégias navais até a Primeira Guerra Mundial, as inovações tecnológicas e a continuação de suas estratégias navais no entreguerras, e as consequências das preparações das potências para seus sucessos e fracassos durante o conflito naval na Segunda Guerra Mundial. A terceira seção levanta as observações a respeito das nuances das políticas de prestígio e dissuasão de forma geral, a partir da análise da instrumentalização dos encouraçados observada nos estudos de casos feitos na seção anterior.

## PRESTÍGIO, DISSUAÇÃO E O ÂMBITO NAVAL

A procura pelo prestígio no Sistema Internacional é uma política ainda presente no século XXI. Bagdonas (2012) demonstrou que o apoio político russo ao governo de Bashar al-Assad na guerra civil síria fora feito primariamente por questões de prestígio e reputação, com este país procurando se posicionar como um dos indispensáveis polos de um sistema multipolar formado a partir das normas e valores compartilhados, objetivando prevenir a legitimação da mudança de regimes por atores externos (BAGDONAS, 2012). Por sua vez, para O'Neill, a procura pela posse de armas nucleares desde o fim da Segunda Guerra Mundial foi, em grande medida, explicada pelo desejo de se conquistar prestígio internacional (O'NEILL, 2006).

A inserção chinesa no mar do Sul da China também é ligada à procura pelo prestígio: Hayton coloca o desejo pelo prestígio como um dos fatores por trás da aparente agressividade que a China demonstra com seus vizinhos nesta região. (HAYTON, 2012); e Mukherjee analisa a forte convergência entre a procura pelo poder marítimo e pelo prestígio nacional por este país (MUKHERJEE, 2018). Além disso, a crescente assertividade dos líderes chineses, em questões territoriais, é vista como parte de uma política que busca aumentar a percepção da autoridade, legitimidade e prestígio da China (KIM, 2015). Sucede-se que é fundamental entender a instrumentalização de armamentos bélicos em prol de políticas de prestígio e seus possíveis impactos nas relações entre os Estados. Para a análise das políticas de prestígio nos estudos de caso praticados neste artigo, segue-se a fundamentação teórica pertinente ao prestígio, dissuasão e poder.

Para Morgenthau (2001), prestígio é uma explicação central da política internacional, e uma busca por prestígio, denominada de política de prestígio, é geralmente usada para elevar a posição de um Estado ou, pelo menos, manter seu *status quo*. Esta busca é a tentativa de formar uma imagem própria para ser vista pelas outras nações e impressioná-las com o seu poder, seja isto um blefe ou não. Isto ocorre a partir da diplomacia entre os Estados, a exemplo de cerimônias diplomáticas, como também a partir de demonstrações de forças militares, já que a força militar é a medida mais óbvia do poder de um Estado (MORGENTHAU, 2001).

As frotas navais são o principal meio em que a demonstração da força militar pode ocorrer: elas levam a bandeira do país aos portos estrangeiros, e a partir do tamanho das embarcações, dos avanços

tecnológicos presentes nelas e do poder de fogo das mesmas, uma imagem de poder é criada. Tal fator pode ser empregado como um elemento de dissuasão ou preparação para uma guerra. Espera-se que o prestígio do próprio país seja suficiente para impedir as outras nações de irem à guerra, porém se isso falhar, a mobilização das forças armadas antes do início de uma guerra colocaria o país em uma posição militarmente mais vantajosa. Conseqüentemente a mobilização militar é em si um instrumento da política de prestígio, ao demonstrar o poder do país e, principalmente, a intenção de usá-lo em busca de objetivos políticos. O prestígio é assim a reputação por poder, a visão que os outros países possuem do poder de uma nação e como acreditam ou não se este país de fato exercitaria este poder (MORGENTHAU, 2001).

A função principal da política de prestígio é influenciar nas avaliações de poder feita pelos outros Estados, para interferir com as suas percepções, e independentemente dos objetivos da política externa de uma nação, seu prestígio sempre é um fator importante ou até decisivo na determinação do sucesso desta política externa. Em suma, a política de prestígio é um elemento essencial às políticas externas, criando a possibilidade da abstenção do uso da força, pois a reputação do poder do Estado pode ser suficiente para dissuadir todos seus oponentes, como também a reputação por uso coibido do poder pode gerar uma tendência ao não enfrentamento e na manutenção da balança de poder. Ademais, o prestígio de uma nação é a soma de todos os seus fracassos e sucessos, qualidades e aspirações, e não somente das ações extremamente próximas do espaço de tempo em que se analisa (MORGENTHAU, 2001).

No outro ponto de foco deste artigo está presente a dissuasão, o poder de amedrontar um oponente, notavelmente de forma passiva. Thomas Schelling (1977) aprofundou neste aspecto em seu livro *Arms and Influence*, e seu olhar peculiar, conectando barganha, dissuasão, e a coragem de manter uma posição firme, é importante para se analisar as estratégias navais do período escolhido.

Segundo o autor, a barganha pode ocorrer de diferentes maneiras, e o poder de barganha que nos interessa é o poder de agredir, de atacar o que é precioso de seu adversário. Este poder não é de uso leviano, porém de fato ocorre com frequência na política internacional. Logo, o potencial militar é usado para influenciar outras partes, com o método direto e sem uso da diplomacia, ou seja, entrando em um confronto e forçando seus interesses sobre o derrotado, ou pelo método da diplomacia, da barganha.

Isto é feito por meio do que se espera que esta força militar possa impor sobre o outro, das expectativas e seus resultados na mente do outro, e não pela imposição de fato (SCHELLING, 1977).

O poder de agredir obtém o sucesso quando seu uso não é necessário, diferentemente da força bruta. A violência que se espera, a partir de uma ameaça, que pode fazer com que um Estado ceda. Para isso, um requisito é que se conheça o que o alvo considera como importante e valioso, como também é necessário que o adversário reconheça quais cursos de ação que ele tomar criará uma resposta violenta ou não. Consequentemente, as intenções devem ser projetadas aos outros, e elas devem ser usadas para persuadi-los a cooperarem. Exibições deste modo possuem seu papel, seja exibições da força militar, ou demonstrações claras de o que o Estado considera como sendo de seu interesse (SCHELLING, 1977).

A reputação por ação de um país se relaciona com sua imagem e com o que os outros Estados pensam de sua força e credibilidade. Esta imagem é forjada a partir das posições que o país toma em diversos momentos em sua história, mas ela, e a reputação por ação deste país, não possui um valor absoluto: sua preservação pode valer a pena em contrapartida a alguns riscos e custos, mas não significa que é um pressuposto absoluto que todos os Estados a defenderão em todas as situações de embates e impasses que participarem. Um Estado deve procurar ligar a sua reputação com os interesses que ele realmente considera como importante, pois deste modo os outros terão conhecimento claro de seu compromisso com esta respectiva posição, e assim tenderão a não arrisquem um teste do comprometimento do país em questão (SCHELLING, 1977).

De acordo com Thomas Schelling, esta imagem seria uma das poucas coisas que valem a pena lutar para defender. Uma guerra por um pequeno território pode não valer a pena, porém se analisar a interdependência deste específico comprometimento com todos os outros que o respectivo Estado possui, a manutenção de uma posição firme pode ser desejável, mesmo que resulte em um confronto. A ameaça de guerra é um fator altamente importante na política internacional. Neste sentido, o conflito não se limita a um combate de forças opostas, uma vez que ideias como duelo de nervos e de tomada de risco são notadas, além da reputação por ação. A estratégia militar assim se une com a arte da coerção. A intimidação, com o intuito de dissuadir, é um instrumento que não deve ser ignorado no âmbito internacional, e Schelling conclui que a estratégia militar se tornou na diplomacia da violência (SCHELLING, 1977).

Na próxima seção, os casos serão detalhados para, posteriormente, serem analisados em virtude dos conceitos de prestígio e dissuasão aqui fundamentados.

## A INSTRUMENTALIZAÇÃO DOS ENCOURAÇADOS NAVAIS DE 1906 A 1945

### OS PLANOS DE CONSTRUÇÃO NAVAL ENTRE 1906 E 1942

Entre os anos de 1906 e 1942, os planos de construção naval, de forma geral, foram centrados nos grandes encouraçados navais, um tipo de embarcação que surgiu no ano de 1906 com o encouraçado britânico H.M.S *Dreadnought*. Esta classe de navio substituiu os navios de batalha anteriores e os tornaram totalmente obsoletos devido à sua superioridade em termos de poder de fogo, velocidade, blindagem, manutenção e controle de fogo. O resultado imediato do surgimento destes navios foi a corrida armamentista naval que antecedeu a Primeira Guerra Mundial e que agravou as relações entre as potências navais, especialmente entre o Reino Unido e a Alemanha. Estes dois países chegaram a 1914 com 29 e 17 encouraçados navais, respectivamente, um número que chegaria a aumentar durante o conflito que viria a ocorrer (MASSIE, 1992). Neste ínterim, vários outros países procuraram obter os encouraçados, a exemplo dos Estados Unidos, do Japão e da Itália, como também do Brasil, do Chile e da Argentina, estes três entrando em uma corrida naval armamentista sul-americana, iniciada no momento em que o Brasil comprou um encouraçado do Reino Unido (STURTON, 1996).

Os planos de construção navais das potências europeias que se envolveram na Primeira Guerra Mundial estavam fixados na tentativa dos países de simplesmente terem mais encouraçados que seus rivais, enquanto estrategicamente esta classe de navio era considerada a única classe decisiva em um conflito marítimo. Tendo em vista o contexto deste período em relação às outras classes não é surpreendente que o encouraçado fora priorizado como cerne dos planos de construção navais, já que o porta-aviões não havia sido inventado, os submarinos eram uma inovação não muito confiável e não testada, e os *destroyers* em grande parte não tinham uma boa navegabilidade em alto mar, enquanto que a ameaça aérea a embarcações navais não era uma variável a ser levada em conta durante a Primeira Guerra Mundial, e muito menos nos anos que antecederam este conflito (MASSIE, 1992).

Após a Primeira Guerra Mundial um esforço foi percorrido pelos Estados Unidos, o Japão e o Reino Unido para impedir que novas corridas armamentistas ocorressem. Consequentemente, os tratados navais marcaram a década de 1920 e a primeira metade da década de 1930, eles limitando a construção de certas classes de navios de guerra e seus tamanhos, principalmente dos encouraçados (JORDAN, 2011).

Todavia, com o agravamento das relações da Itália e Alemanha com França e Reino Unido (CHESNEAU, 1997), em conjunto com o desejo japonês de não interferência em seus planos navais (EVANS; PEATTIE, 2012), os tratados navais terminaram em 1936, e a partir deste momento, entre todas as potências, novos planos de construção de embarcações de guerra apareceram, com os países se preparando para um conflito no futuro próximo. Novamente, o cerne dos planos de construção naval que surgiram no período de paz após 1936 foram os encouraçados. O plano Z, nome dado ao programa de expansão da marinha alemã, pedia por oito encouraçados e cinco *battlecruisers*, os quais eram encouraçados que substituíam uma blindagem espessa por uma velocidade maior, além de quatro porta-aviões, oito cruzadores pesados e vários outros navios de pequeno porte. Por sua vez, o plano inicial estadunidense era de um aumento cirúrgico da frota a partir da construção de quatro encouraçados, três porta-aviões e outros navios, porém em 1940 o plano se elevou para ser um aumento de 70% do tamanho da frota estadunidense, com a prioridade de construção sendo encouraçados e cruzadores (CHESNEAU, 1997).

De 1935 em diante, a Itália começou a construção de quatro encouraçados e modernizou mais quatro dos navios desta classe que restavam da primeira guerra mundial. A França começou a construção de seis encouraçados, enquanto nove encouraçados e seis porta-aviões começaram a ser construídos pelo Reino Unido. Por sua vez, o Japão, apesar de ter uma notável força de porta-aviões neste período, também centrou seus esforços na construção dos quatro encouraçados da classe Yamato (CHESNEAU, 1997).

Um aspecto importante de ser notado é que a situação de confiança exclusiva aos encouraçados navais estava em um contexto diferente na década de trinta, em comparação ao início do século XX. O submarino havia provado sua eficácia no conflito naval entre 1914 e 1918, quando a Alemanha procurou bloquear a chegada de navios mercantis ao Reino Unido, causando graves danos à logística e ao esforço de guerra daquele país. Além disso, os *destroyers*, cruzadores rápidos e cruzadores leves

foram aprimorados drasticamente durante os anos dos tratados, enquanto os porta-aviões haviam sido introduzidos e cada vez mais ganhavam importância (EVANS; PEATTIE, 2012). Porém, quando a sombra da guerra aproximou-se no fim dos anos 30, o foco de construção aos encouraçados foi também visto, com os gastos navais do Reino Unido, dos Estados Unidos, do Japão e da Alemanha sendo majoritariamente em direção à construção de encouraçados. Vinte e três embarcações desta classe foram comissionadas de 1936 em diante, além de várias outras que tiveram suas construções iniciadas, porém foram canceladas (STURTON, 1996). Deve-se notar que isto não resultou na construção de um maior número de encouraçados do que de outras embarcações: o custo de um encouraçado alemão, por exemplo, fora avaliado em cerca de 200 vezes o custo de um submarino deste país, enquanto a tripulação de um destes encouraçados era cerca de 2000 homens, em comparação a uma tripulação de 25 a 57 homens de um submarino alemão (GRONER, 1990). Ademais, algo que limitou o número de encouraçados construídos após 1936, em comparação à quantidade produzida de 1906 a 1918, foi o próprio tamanho deles, em termos de toneladas deslocadas: a maioria dos encouraçados na Primeira Guerra Mundial deslocavam cerca de 25.000 toneladas, enquanto a média daqueles produzidos após 1936 é de um deslocamento de 40.000 toneladas (BREYER, 1973). Logo, apesar de um número menor de encouraçados sendo construídos após 1936, em comparação ao período de 1906 a 1918, e apesar dos países investirem de fato em outras embarcações, a exemplo dos *destroyers* e submarinos, o principal investimento naval, semelhantemente ao período anterior a Primeira Guerra Mundial, foi aquele direcionado aos encouraçados.

## AS ESTRATÉGIAS NAVAIS DAS POTÊNCIAS ANTERIOR À PRIMEIRA GUERRA

Para o Império Alemão antes de 1914, a empreitada em busca de uma marinha forte, através dos encouraçados, estava ligada a uma tentativa de demonstrar ao mundo uma imagem de independência e autodeterminação em contrapartida ao Reino Unido. O Kaiser Guilherme explicitamente afirma que fazer um acordo de diminuição da produção dos encouraçados entre seu país e o Reino Unido seria um dano à imagem e prestígio da Alemanha, ou seja, seria afirmar a aceitação pela Alemanha da hegemonia do Reino Unido e de sua posição privilegiada. Além disso,

a análise feita pelo Almirante Tirpitz era que, em caso de um conflito, uma perda substantiva de encouraçados pelo Reino Unido, mesmo que a Alemanha perdesse a mesma quantidade, causaria graves consequências em termos de prestígio para o Reino Unido, o que poderia causar um desmantelamento de seu império. Todavia, esta análise de Tirpitz deve ser vista de forma crítica, já que seu intuito era simplesmente conseguir mais investimentos na marinha alemã. Seja como for, por parte do Império Alemão, a análise foi que a *Royal Navy* e a supremacia conquistada por ela era o fator de maior importância para o Reino Unido, e trabalharam para tornar a marinha alemã uma ameaça à marinha britânica, com o intuito de dissuadir o Reino Unido de interferir na política externa alemã (MASSIE, 1992).

Do outro lado, para os tomadores de decisão do Reino Unido, havia o pressuposto de que a *Royal Navy* deveria ser a marinha mais numerosa e de melhor qualidade, por vários motivos. Primeiro, e mais importante, devido à questão da segurança: o Império Britânico dependia da supremacia da *Royal Navy*, e de fato tal império foi se expandindo através dos sucessos da marinha britânica nos séculos XVIII e XIX. Ademais, o exército britânico neste momento era o menor de todas as potências, com somente seis divisões profissionais, enquanto a Alemanha e a França tinham mais de cem divisões. Esta diferença era devido à conscrição, algo que era tradição na Europa continental, mas não no Reino Unido. Logo, do ponto de vista militar, a força da marinha britânica era o braço mais importante para este país, e por isso que a construção naval alemã foi considerada uma ameaça existencial, fazendo com que o Reino Unido também procurasse acabar com seus problemas diplomáticos com a França e a Rússia, para conseguir formar uma coalizão contra, o que consideravam ser, pretensões imperialistas vindas de Berlim. No entanto, a questão do prestígio também fora levantada pelos britânicos como outro fator que incentivava a construção de encouraçados navais: a perda da supremacia naval seria vista como um dano ao prestígio britânico (MASSIE, 1992), e Edward Grey, secretário das relações exteriores, afirmou que as questões financeiras foram descartadas, pois “qualquer homem inglês gastará até o seu último centavo para preservar a supremacia britânica nos mares (GREY apud MASSIE, 1992, p. 797, tradução nossa).

Por sua vez, a França na primeira década do século XX presenciou um momento de decadência da sua frota, pois se considerava que a Entente com os britânicos era o suficiente para dar segurança marítima aos interesses franceses. Com isso, investimentos na Marinha foram mínimos,

e a França foi somente a décima primeira nação a começar a construção ou encomendar um encouraçado (SONDHAUS, 2001). A França procurou em 1912 construir uma frota com força o bastante para enfrentar as frotas combinadas da Itália e do Império Austro-Húngaro, e procurou conseguir uma frota de batalha concentrada nos encouraçados. A priorização desta classe ocorreu devido a um estudo da guerra Russo-japonesa que ocorreu em 1905: o encouraçado encorpava todas as lições deste conflito naval, e foi visto como a embarcação com poder de decisão em uma batalha (WATSON, 2016).

Noutros casos de construção de encouraçados no período anterior à Primeira Guerra Mundial, como na Itália, no Império Russo, no Império Austro-húngaro e no Império Turco-Otomano, o constante entre eles era a tentativa de obter os encouraçados para não permitir que os outros obtivessem uma superioridade naval, e estas embarcações foram priorizadas devido à sua capacidade bélica (STURTON, 1996). Devido a isso, a Itália construía seus encouraçados para manter-se à frente do Império Austro-húngaro no número destas embarcações, sendo cinco de seus sete encouraçados comissionados explicitamente por este motivo. A atitude por parte do governo em Viena era semelhante, construindo encouraçados para não permitir que os italianos tivessem a supremacia no mar Adriático (SONDHAUS, 2001).

Para o Japão na segunda década do século XX, a primeira e única linha de defesa para uma nação em ilhas era uma defesa marítima, já que o único meio de invadir o país era a partir de desembarques anfíbios. A partir deste contexto, a prioridade sendo a segurança, este país investiu fortemente em sua frota naval (EVANS; PEATTIE, 2012).

Com isto, ainda anterior à Primeira Guerra Mundial, uma meta de manter a marinha japonesa tendo uma força de, no mínimo, 70 por cento da frota estadunidense foi estabelecida dentro do governo japonês. Esta meta foi mantida pelas três décadas seguintes, até o conflito com os Estados Unidos se iniciar no fim de 1941. Por trás deste objetivo estava presente uma análise tática e estratégica de que tendo 70% da força estadunidense, em caso de um confronto, a possibilidade de vitória japonesa era grande, já que este país teria a sua frota concentrada, enquanto os estadunidenses precisariam dividir a sua marinha entre o Atlântico e Pacífico, o que possibilitaria aos japoneses derrotarem as duas forças separadamente, com superioridade numérica local. Outro motivo por trás desta razão entre as duas frotas era a de que, devido à menor capacidade industrial, o Japão não conseguiria

igualar o número de embarcações dos Estados Unidos, e assim aceitaram buscar uma meta mais fácil de ser concluída (O'HARA, 2014).

Tendo este objetivo em mente, os tomadores de decisão japoneses focaram em uma consideração fundamental que moldou a estratégia deste país até 1941: considerando o pressuposto que a frota japonesa, em caso de confronto com os americanos ou britânicos, teria uma menor quantidade de navios comissionados, este país então deveria construir embarcações de qualidade superior, para equalizar com a quantidade maior de seus oponentes. Para eles, a qualidade estava no poder de fogo, alcance superior e blindagem dos navios, três atribuições personificadas nos encouraçados *Dreadnought* (STILLE, 2014).

Os navios de outras classes teriam uma tarefa secundária de erodir a superioridade numérica estadunidense com ataques de menor escala durante o movimento da frota americana à oeste no Pacífico. Assim se iniciou a ideologia dos grandes navios e grandes canhões no pensamento estratégico naval japonês, a partir desta análise dos atributos decisivos de uma embarcação para conseguirem superar o oponente ao estar em inferioridade numérica. Deste modo, a expansão naval estadunidense no governo de Theodore Roosevelt incentivou a expansão naval japonesa, devido ao objetivo do país asiático de conseguir 70% da força estadunidense, e o encouraçado foi visto como a embarcação que permitiria a vitória em caso de uma guerra (EVANS; PEATTIE, 2012).

Ainda no período pré-Primeira Guerra Mundial, no Brasil não havia uma firme coordenação entre os planos de construção navais e a política externa brasileira, apesar que a reorganização da marinha fora vista como instrumental para as estratégias do Barão de Rio Branco, como por exemplo na aproximação com os Estados Unidos e no alcance de uma hegemonia regional. A marinha, com uma autonomia elevada na determinação de sua composição, observou a necessidade da aquisição dos navios mais modernos possíveis, já que o Brasil não possuía a capacidade de continuamente atualizar a sua frota naval (ALSINA JR., 2014). O Brasil foi o terceiro Estado a ter um encouraçado em construção, encomendado ao Reino Unido, atrás somente do próprio Reino Unido e dos Estados Unidos da América. Deste modo, anterior à Alemanha, França, Rússia e outras grandes potências, o Brasil já estava com encouraçados *Dreadnoughts* sendo construídos para a sua marinha (BREYER, 1973).

As respostas do Chile e da Argentina, entretanto, foram ligadas primordialmente à questão da balança de poder na América do Sul. Ambos

os países observaram que estes encouraçados *Dreadnought* encomendados pelo Brasil tornavam suas respectivas marinhas obsoletas, e que em caso de conflito somente uma das novas embarcações brasileiras já seria capaz de destruir toda a frota destes países (MARTINS, 2007). Além disso, o governo argentino viu com temor a possibilidade de um bloqueio brasileiro do rio da Prata, pois isto poderia colapsar a economia deste país (A MESSAGE..., 1910).

Isto posto, o Chile e a Argentina encomendaram dois encouraçados *Dreadnought* para cada, a uma construtora britânica, e a uma construtora americana, respectivamente (STURTON, 1996). O equilíbrio das forças navais era um fator importante, devido à questão da segurança para os dois países. Tal fato é melhor observado no momento em que o governo argentino autorizou uma nova encomenda de um encouraçado, o que seria o terceiro para o país, caso o terceiro encouraçado brasileiro fosse comissionado, em 1912 (SCHEINA, 1987).

## O PERÍODO ENTRE-GUERRAS: AS INOVAÇÕES TECNOLÓGICAS, AS DOCTRINAS MILITARES E AS ESTRATÉGIAS NAVAIS

Após o fim dos tratados navais, as potências investiram fortemente em suas frotas. No caso do Japão, como já mencionado, o objetivo de anular a superioridade numérica da frota estadunidense foi o fundamento principal da estratégia naval deste país até a Segunda Guerra Mundial. Medidas feitas com este intuito foram inúmeras, como a do desenvolvimento de capacidade ofensiva de longa distância, a de ter um maior alcance de poder de fogo, a do desenvolvimento de um braço aéreo naval altamente moderno, e o da construção da classe Yamato de encouraçados, os maiores navios desta classe na história. Ademais, este país fixou-se no conceito da batalha decisiva de encouraçados navais (EVANS; PEATTIE, 2012).

A batalha da Jutlândia foi um encontro em 1916 entre as principais frotas de encouraçados do Reino Unido e da Alemanha, na qual apesar de uma perda maior de navios britânicos, os alemães foram forçados a se retirar de volta a seus portos e o bloqueio naval britânico fora mantido. Contudo, apesar do resultado nada decisivo deste enfrentamento, para os pensadores navais no entreguerras a batalha confirmou as estratégias navais que colocavam o encouraçado como a embarcação decisiva e a batalha decisiva, um único enfrentamento com o maior número

disponível de navios, como sendo o evento a se treinar para enfrentar. Assim sendo, os japoneses continuaram com o conceito de grandes navios e grandes canhões, ignorando estratégias alternativas como, por exemplo, o uso do submarino na guerra de corso. Enquanto isso, os estadunidenses continuaram com o conceito da frota de batalha (EVANS; PEATTIE, 2012).

O submarino na Primeira Guerra Mundial provou-se em termos técnicos e operacionais como um novo importante elemento de poder nos mares, particularmente em seus graves danos feitos à frota mercantil britânica, porém no entreguerras, com o pensamento estratégico sendo dominado pela frota de encouraçados, o submarino foi considerado pelos britânicos, japoneses e estadunidenses somente como um importante elemento nas operações da frota, em apoio aos encouraçados. Para o Japão, a função do submarino e dos barcos torpedeiros estava na erosão da superioridade naval estadunidense, fazendo planos em que estas embarcações atuariam na noite anterior ao dia da grande batalha dos encouraçados, para criar um caos e confusão na frota inimiga (EVANS; PEATTIE, 2012).

Até o início da guerra do Pacífico, os Estados Unidos continuaram percebendo o submarino como um elemento auxiliar nas operações da frota (EVANS; PEATTIE, 2012). Os britânicos, por sua vez, não desenvolveram uma coerente estratégia submarina no entreguerras e isto fez com que este país tivesse poucas destas embarcações para levar a guerra às águas japonesas (BOYD, 2017). Por outro lado, os alemães começaram o desenvolvimento de uma força submarina com o objetivo principal da destruição do comércio do oponente, porém estrategicamente ela também foi deixada em segundo plano até meados da Segunda Guerra Mundial, pois a *Kriegsmarine* considerava que navios de superfície eram ainda mais eficientes neste objetivo: este é o motivo pelo qual na Segunda Guerra Mundial a Alemanha procurou fazer vários ataques de superfície com encouraçados e cruzadores a comboios britânicos, a maioria terminando em fracasso. A não concentração dos investimentos navais alemães nos submarinos, de 1936 a 1941, é evidente quando se analisa o pequeno número de submarinos alemães em atividade durante os primeiros anos de conflito: entre setembro de 1939 e maio de 1941, a Alemanha tinha cerca de somente 20 submarinos em atividade por mês. Este número começou a crescer deste momento em diante, quando as derrotas dos navios de superfície fizeram que Hitler priorizasse a construção de submarinos. Como consequência, agosto de 1942 é o primeiro mês em que a Alemanha

tinha mais de 100 submarinos em operação em um dado mês, e este número continuou crescendo até os meados de 1943, quando houve uma convergência de novas tecnologias, a exemplo do radar centimétrico, e de novas táticas, facilitando a descoberta e a destruição dos submarinos do Eixo (DIMBLEBY, 2016).

O *destroyer*, originalmente com a tarefa singular de destruição de navios torpedeiros, foi aprimorado no entre-guerras e tornou-se para os britânicos e estadunidenses um navio de amplas funções defensivas, como a proteção a navios mercantis, aos encouraçados e da frota à batalha, o combate antissubmarino e o patrulhamento dos mares e oceanos. Os japoneses, em contrapartida, especializaram seus *destroyers*, moldando-os para o ataque noturno de torpedos, usando-os com o objetivo de afundar, atingir criticamente ou criar desordem nos encouraçados do inimigo horas antes do duelo entre as *battleships* de ambas as nações (EVANS; PEATTIE, 2012).

Os estadunidenses no período entreguerras, apesar de estarem de acordo com os outros países no papel decisivo da frota de encouraçados, analisaram que uma frota balanceada era necessária para derrotar o Japão, pois a frota de batalha necessitaria de um número expressivo de embarcações auxiliares e de suporte, como também de proteção, em sua movimentação pelo Pacífico. Este país, com seu grande potencial industrial, conseguiu, na década de 1930, desenvolver uma frota equilibrada, com submarinos modernos, capacidades logísticas aprimoradas e um forte braço aéreo naval (EVANS; PEATTIE, 2012).

Na década de 1920, uma rivalidade na construção naval de cruzadores ocorreu pelo simples motivo de que eles eram a maior classe de embarcações após os encouraçados, estes limitados severamente pelos tratados navais. No período dos tratados, que foi de 1922 a 1935, as potências navais procuraram alcançar os limites postulados pelos acordos multinacionais nas classes limitadas e fortalecer armas e serviços não cobertos por eles. Logo, nestes anos dos tratados navais, os japoneses e americanos começaram o desenvolvimento do braço aéreo de suas respectivas marinhas, com o intuito de aprimorar suas forças navais e ao mesmo tempo procurando não ultrapassar os limites dos tratados (EVANS; PEATTIE, 2012).

Todavia, inicialmente os japoneses enfatizaram, de acordo com sua estratégia central, que o braço aéreo da marinha tinha como único objetivo facilitar a ação entre as frotas, e não atuar em um comando independente contra o oponente. Os porta-aviões entraram no plano de combate operando

em uma distância considerável da frota principal, e teriam a tarefa de conquistar a superioridade aérea da região antes que a batalha entre os encouraçados começasse. Novas estratégias e armas influenciaram os planos japoneses e das outras potências, mas o pensamento ortodoxo ainda permaneceu, e o conceito dos grandes canhões e grandes navios fez que o próximo passo do Japão, após sua retirada dos Tratados, fosse a construção dos maiores encouraçados já vistos, com o propósito de destruírem a frota estadunidense estando fora do alcance dela. Para isso, eles desenvolveram canhões de 18 polegadas, mantendo este fato secreto para que os Estados Unidos da América não tentassem construir encouraçados com canhões da mesma ou maior espessura (EVANS; PEATTIE, 2012).

Os japoneses, dando grande importância à construção da classe de *super battleships Yamato*, procuraram manter seus planos e as embarcações em total segredo, escondendo os cascos durante a construção e fazendo breves e secretas cerimônias de lançamento dos navios. O Japão teve sucesso nesta iniciativa, com os britânicos e estadunidenses não tendo amplo conhecimento da estratégia naval japonesa, como também não sabiam da existência dos dois super encouraçados Yamato e Musashi até o início da guerra no Pacífico (EVANS; PEATTIE, 2012).

A Alemanha entendeu que no confronto que viria, devido a sua extrema inferioridade numérica em termos de navios de superfície, deveria esquivar-se de uma batalha decisiva com a frota britânica. O objetivo da *Kriegsmarine* era erodir a *Royal Navy* por meio de ataques surpresas a seus comboios, assim conseguindo entrar em um enfrentamento equilibrado em termos de encouraçados, já que as forças britânicas precisariam de tempo para se aglomerarem (DIMBLEBY, 2016).

Por parte do Reino Unido, o que se observa é que, em meados da década de 1930, este país entendeu que lutaria uma guerra em múltiplos teatros de operação, na qual precisaria de uma resposta coordenada com todos seus serviços agindo de forma integrada. Consequentemente, cessou-se a fixação à batalha decisiva no modelo da Jutlândia. Ao contrário dos japoneses na década de 30, o Reino Unido considerou os porta-aviões como importantes na proteção de navios mercantis, no patrulhamento dos mares, e em atuações independentes, não somente em suporte aos encouraçados, enquanto a ameaça a seus navios mercantis por submarinos em uma guerra de curso foi altamente analisada, e consequentemente a construção de *destroyers* e navios de escolta não foi negligenciada por este país (BOYD, 2017).

O pensamento que a batalha decisiva não devia ser o único objetivo da marinha foi incorporado pelo Reino Unido neste confronto. A defesa das linhas de comunicação, em contrapartida, foi a prioridade para os britânicos. Eles não observaram cada teatro de operações isoladamente, mas sim como uma linha contínua do Império Britânico, no qual os eventos em um impactavam seus esforços nos outros. O mar Mediterrâneo, o Atlântico e o oceano Índico não eram considerados como estrategicamente separados, e o controle destas três regiões foi considerado decisivo para o esforço de guerra britânico, dado que sem um destes o Reino Unido estaria separado do resto de seu Império, dos recursos e da mão de obra de suas colônias, como também das preciosas reservas de petróleo no Iraque e Irã. Isto não significa que o encouraçado já havia perdido seu caráter decisivo para os britânicos: ele ainda era considerado a embarcação de maior poder e de vanguarda da *Royal Navy*, mas as necessidades forjadas pelo vasto Império deste país e a expectativa de enfrentar vários inimigos simultaneamente fez que o Reino Unido pensasse de forma menos ortodoxa seus planos estratégicos (BOYD, 2017).

O rearmamento britânico de 1935 em diante foi feito com um equilíbrio entre naves capitânicas, ou seja, encouraçados e porta-aviões de frota, e as embarcações de suporte. Todavia, em 1939 a *Royal Navy* alterou sua produção e fez um esforço específico para obter uma maior capacidade antissubmarina. Isto gerou cancelamento dos quatro navios da classe Lion de encouraçados, para que mais *destroyers* e corvetas pudessem ser produzidos. Além disso, quando se viu uma maior necessidade de navios de escolta após a queda da França em 1940, o programa de encouraçados foi o setor sacrificado (BOYD, 2017).

Essa alteração no programa de construção naval britânico em 1939 precedeu a alteração que deu prioridade de construção aos *u-boats* nos planos alemães por mais de um ano, e conseqüentemente fez que os britânicos estivessem melhor preparados para a eventualidade que não consideravam, a do uso dos portos franceses pelos submarinos alemães, e de que precisariam defender toda a linha de comunicação do Atlântico (BOYD, 2017).

## AS CONSEQUÊNCIAS DAS PREPARAÇÕES NO ÂMBITO NAVAL À SEGUNDA GUERRA MUNDIAL

A marinha japonesa fracassou em entender a natureza do conflito que ela antecipava e preparou-se para enfrentar. A fixação nos encouraçados

e na batalha decisiva fez que eles desenvolvessem uma força unidimensional e frágil, mal preparada para sustentar seu esforço de guerra. Os japoneses estavam antecipando uma guerra limitada, semelhante à guerra russo-japonesa que ocorreu no início do século XX (EVANS; PEATTIE, 2012). Para tal estilo de guerra ser possível de ser travada por um país, o controle dos mares é um dos fatores necessários (CORBETT, 2009), algo que os japoneses fracassaram em obter (EVANS; PEATTIE, 2012).

Os alemães, por sua vez, fizeram uma análise errônea da capacidade dos navios de superfície na destruição de navios mercantis, principalmente comparando com a capacidade dos submarinos, e este fato fez que, em primeiro lugar, seus encouraçados fossem usados de forma ineficiente, em segundo, a oportunidade criada pelo momento de fragilidade dos britânicos no Atlântico em 1940 não fosse usufruída pelos alemães e, por último, extensivos recursos fossem desperdiçados nos encouraçados Bismarck e Tirpitz. Estes erros cometidos pelas duas principais nações do Eixo foram decisivos na Segunda Guerra Mundial como um todo, tornando a vitória nos oceanos improvável para estes beligerantes. De fato, a situação britânica na batalha do Atlântico fora percebida por este país como sendo crítica em vários momentos, a exemplo de janeiro de 1942, quando a frota de submarinos alemães atacou a costa, relativamente desprotegida, estadunidense, chegando a forçar a alocação de *destroyers* britânicos para a região (VAT, 2001). Como Clausewitz afirmou, “a guerra é a província da incerteza” (CLAUSEWITZ, p. 46, 2007, tradução nossa), e as percepções dos participantes a respeito do andamento dos enfrentamentos, das campanhas e das guerras não necessariamente estão alinhadas com a realidade. Isto posto, em nenhum momento do confronto da Segunda Guerra Mundial as linhas de comunicações britânicas no Atlântico foram quebradas, e o Reino Unido conseguiu suprir continuamente seus exércitos no Norte da África e em outros teatros de operação, além de montar expedições anfíbias combinadas, a exemplo da invasão de Madagascar em maio de 1942 e da Operação Torch em novembro de 1942 (BLAIR, 2000).

De maneira oposta, o lado que, de fato, tinha dificuldades em suprir seus exércitos pelas águas era o Eixo, com o exército japonês presente na Birmânia, de 1942 a 1945, inexoravelmente dependendo, à continuação de suas atividades, da captura de suprimentos britânicos, com este fator moldando as operações do Japão neste fronte (KEANE, 20131), e no que lhe concerne, o esforço do Eixo no Norte da África foi severamente danificado pela falta de navios mercantis da Alemanha e da

Itália e pela atividade de poucos submarinos britânicos no Mediterrâneo (BIERMAN; SMITH, 20043). Como visto, a falta de investimento alemão nos submarinos, de 1936 a 1941, fez com que a Alemanha tivesse somente cerca de 20 submarinos em atividade por mês nos três primeiros anos de conflito, enquanto o investimento britânico nos destroyers e em escoltas antissubmarinas resultou, nos primeiros anos de guerra, em quatro escoltas britânicas estando presentes para cada submarino alemão em atividade (BOYD, 2017).

Neste sentido, a situação britânica na batalha do Atlântico, apesar das percepções de ambos os lados, estava relativamente estabilizada: somente em quatro meses do início da guerra até a entrada dos Estados Unidos da América, a Alemanha conseguiu afundar mais toneladas britânicas, em termos de navios mercantis, do que o Reino Unido produzia por mês destas embarcações. Após a entrada dos Estados Unidos da América, somente em um mês, novembro de 1942, a Alemanha conseguiu afundar mais toneladas do que a produção de ambos os países. Além do mais, somente cerca de 10% dos comboios que atravessavam o Atlântico foram atacados durante toda a guerra (BLAIR, 2000). Por outro lado, isto não significa que a batalha do Atlântico fora facilmente vencida e que o número de navios mercantis afundados não criou um constrangimento para a atividade britânica ao longo da guerra, mas somente que o gerenciamento de risco britânico e a produção industrial britânica tiveram sucesso na diminuição dos problemas originados pelos ataques de submarinos alemães.

Seja como for, o resultado foi que a janela de oportunidade criada pela derrota da França, pelo uso dos portos franceses pelos submarinos alemães, e pela relativa despreparação britânica, com seus programas emergenciais de produção naval ainda no início, não foi usufruída totalmente pela Alemanha (DIMBLEBY, 2016). A prioridade de construção transferiu-se para os submarinos somente a partir de 1942, com este país construindo cerca de 1.100 submarinos durante a guerra, porém somente dois encouraçados, os Bismarck e Tirpitz, não cumprindo o Plano Z devido à realidade que o conflito apresentou (CHESNEAU, 1997). Todavia, esta mudança de prioridade ocorreu tardiamente, com os britânicos estando melhor preparados para enfrentar a frota submarina alemã em 1942, e chegando a derrotá-la no ano seguinte (DIMBLEBY, 2016).

Somente no início de 1941, devido a uma análise da vitória britânica na batalha de Taranto no ano anterior, quando aviões torpedeiros afundaram

ou danificaram três encouraçados italianos, que o uso ofensivo dos porta-aviões foi incorporado pelo Japão. O resultado foi imediato, ao planejarem o ataque à Pearl Harbor e outras ofensivas com estas embarcações, a exemplo da incursão no oceano Índico em 1942 (BOYD, 2017).

Em 1942, as inúmeras vitórias japonesas oriundas dos aviões torpedeiros lançados pelos seus porta-aviões afirmaram a instrumentalização destas embarcações de forma ofensiva e decisiva, tornando os encouraçados relativamente obsoletos deste momento em diante. Em seguida a prioridade na produção naval transferiu-se para os porta-aviões, por parte dos britânicos, japoneses e estadunidenses (BOYD, 2017).

Os britânicos e estadunidenses, devido a uma maior capacidade de construção de navios (BOYD, 2017), foram menos afetados por possíveis erros de cálculo feitos na estratégia naval no entreguerras, dado que puderam mudar com mais facilidade seus planos de construção naval no andamento do confronto, alterando a composição de suas frotas a partir de 1942 em prol dos porta-aviões. Nota-se que a grande maioria dos encouraçados alemães e italianos neste período estavam destruídos, altamente danificados, ou imóveis em seus portos, e consequentemente após 1942 as duas principais ameaças para os aliados são os submarinos alemães e a frota japonesa e, especificamente, seus porta-aviões (CHESNEAU, 1997). Como os outros, os Estados Unidos priorizaram os encouraçados até 1942, em termos estratégicos e táticos, ou seja, como sendo decisivos na guerra naval como um todo, além de no enfrentamento em si (EVANS; PEATTIE 2012). No Pacífico, nenhum encouraçado afundou um navio de grande porte, isto sendo feito pelos aviões torpedeiros principalmente (STILLE, 2014), enquanto este relativo fracasso dos encouraçados na Segunda Guerra Mundial é mais evidente ao se analisar seus custos: o Bismarck custou cerca de 196 milhões de Reichsmark para a Alemanha, sem levar em conta custos de manutenção e readaptação. Em contrapartida, um *u-boat* alemão custava cerca de 2 milhões de Reichsmark (GRONER, 1990).

## **O PRESTÍGIO E A DISSUAÇÃO NO ÂMBITO NAVAL ENTRE 1906 A 1945**

Como demonstrado, os encouraçados permaneceram com prioridade em termos de construção naval principalmente devido a

seu potencial bélico, mas isto não significa que em inúmeros momentos eles não foram instrumentalizados em políticas de prestígio ou em tentativas de dissuadir outras nações ao longo dos anos. Para dissuadir o Japão, no momento em que o Reino Unido observou o risco de um confronto simultâneo contra os três países que formariam o Eixo, seus encouraçados já construídos foram vistos como essenciais, e planejaram posicionar algumas destas embarcações em Singapura para fazer com que o Japão se tornasse mais suscetível a uma relação construtiva. Esta frota em Singapura tinha uma tarefa defensiva com o objetivo de proteger os interesses britânicos no leste do Império, enquanto a ofensiva era planejada de ser tomada na Europa. Enquanto isso, a base naval em Singapura foi fortalecida também com este intuito de dissuasão (BOYD, 2017).

Este plano britânico foi feito em conjunto com os Estados Unidos: a frota estadunidense do Pacífico, com seu núcleo contendo vários encouraçados, transferiu-se da costa deste país para Pearl Harbor em junho de 1940, enquanto aviões bombardeiros se transferiram para as Filipinas, ambas as ações com o intuito de conter o expansionismo japonês e dissuadirem o país asiático de fazer guerra (SCHALLER, 1976).

Em termos de reputação por ação, o uso dos encouraçados no ataque britânico à frota Vichy em Mers-el-Kébir demonstrou que o Reino Unido, após a queda da França, entendeu a necessidade de mostrar para o mundo e, principalmente, aos Estados Unidos, que este continuaria a luta contra a Alemanha Nazista. Este foi de fato um dos motivos por trás deste ataque, no ano de 1940. Neste período, que coincidiu com a batalha da Bretanha, os Estados Unidos estavam indecisos sobre se deveriam ajudar os britânicos, com muitos membros do governo e, inclusive, o embaixador ao Reino Unido, considerando que qualquer ajuda seria desperdiçada por causa da suposta inevitável derrota deste país (HOLLAND, 2011). O ataque britânico à frota Vichy na Argélia e a defesa do espaço aéreo do Reino Unido auxiliaram a convencer o governo estadunidense de que o governo britânico estava firme em suas posições (PLAYFAIR, 1954).

O prestígio como sendo a soma de todas as derrotas e vitórias, tem a sua perda facilmente atrelada às grandes derrotas navais: quando Hitler descobriu que seu maior encouraçado, o Bismarck, foi afundado em 1941, ele afirmou que o prestígio alemão estava em baixa (KENNEDY, 1975), e Churchill sentiu o mesmo após a frota alemã ter atravessado o Canal da Mancha com sucesso em 1942 (DIMBLEBY, 2016). Além do

mais, no período entreguerras o Reino Unido manteve um esquadrão de cruzadores na América Latina, com o explícito intuito de manter o prestígio dos britânicos em alta na região. Eles concluíram que para isto os cruzadores eram suficientes, não usando encouraçados para tal propósito (BELL, 2000).

Anterior a 1914, a busca intensiva pelo prestígio internacional por meio dos encouraçados certamente estava presente na política externa de certos países, a exemplo da Alemanha Imperial. Nestes casos, o resultado foi uma crise internacional que resultou em danos às relações destes países com seus vizinhos (MASSIE, 1992). No caso brasileiro, a procura pelo prestígio não foi o que moldou a composição da frota brasileira na primeira década do século XX: a marinha deste país procurou a aquisição dos encouraçados por eles serem as embarcações mais modernas e assim por terem uma maior longevidade (ALSINA JR, 2014). Já na década de 20 e 30, no período próximo à Segunda Guerra Mundial, a priorização dos encouraçados em matéria de estratégia pelo Japão, Estados Unidos, Itália, Alemanha e Reino Unido não ocorreu devido ao papel destas embarcações em políticas de prestígio, mas por motivos ligados a uma análise da capacidade bélica destas embarcações a partir da conclusão por parte dos Estados a respeito do alto caráter decisivo do Encouraçado em um conflito. O Reino Unido cessou com esta priorização no início de 1939, trocando a construção de quatro encouraçados por *destroyers*. Por outro lado, a Alemanha, o Japão e os Estados Unidos fizeram esta reorientação de 1941 em diante, com os alemães priorizando os submarinos e os outros dois países os porta-aviões.

Nenhum outro caso é mais explícito no que concerne a falta da importância do prestígio na formação das estratégias navais do que o do Japão, já que este país atuou ativamente para impedir que os demais Estados tomassem conhecimento de seu real potencial naval e da existência de seus principais encouraçados, os navios da classe Yamato. A procura pelo prestígio e dissuasão, pela demonstração da força, seria o oposto deste curso de ação tomado pelos japoneses. Não obstante, foi observado que o pensamento teórico e estratégico naval, em grande medida, não acompanhou o desenvolvimento tecnológico naval entre 1906 e 1945. A batalha de Tsushima (1905) da guerra Russo-Japonesa e a da Jutlândia (1916) permaneceram como os principais objetos de estudo por parte de todos os países, exceto o Reino Unido (BOYD, 2017) e a Alemanha no fim da década de 30, e foi a partir de conclusões

vindas destes estudos que as estratégias navais destas potências foram moldadas nas décadas seguintes (MARSTON, 2010). A demonstrada ineficiência dos encouraçados durante a Segunda Guerra Mundial, em contrapartida com as inúmeras vitórias conseguidas pelos porta-aviões, demonstra como várias das doutrinas militares vigentes nos anos que antecederam o conflito falharam em acompanhar o desenvolvimento tecnológico naval entre 1906 e 1945 (VEGO, 2009).

Deste modo, a procura pelo prestígio não chegou próximo a moldar as estratégias navais das potências após a Primeira Guerra Mundial, porém independente deste fato, estas estratégias navais dos anos 20 e 30 estiveram fundamentadas, em grande maioria, em conceitos que se provaram errôneos durante a Segunda Guerra Mundial. Em uma análise ampla, percebe-se o impacto que um erro de cálculo no investimento naval pode causar a um país. Ao contrário da produção de equipamentos terrestres e aéreos, navios de guerra são embarcações extremamente custosas que podem ficar anos em construção, e elas precisam de um esforço considerável para serem modernizadas e mantidas em atividade. Os planos de construção naval criam frutos que aparecem somente anos depois. Por conseguinte, um erro de cálculo na composição das frotas pode aumentar drasticamente as chances de derrota de um país em um conflito naval, chegando próximo de ser irreversível.

Acerca do prestígio, o que fora observado é que ele é um fator que pode ser levantado em prol de argumentos que buscam incentivar certas políticas de investimentos em armamentos bélicos, a exemplo do caso da Alemanha Imperial e seus encouraçados navais, e o próprio Reino Unido anterior à Primeira Guerra Mundial. O prestígio é, por virtude de sua definição conceitual, subjetivo e não quantificável, e como tal é uma tarefa árdua para qualquer tomador de decisão analisar os impactos reais de uma política de prestígio nas percepções dos outros Estados. No caso entre o Reino Unido e a Alemanha anterior à Primeira Guerra Mundial, a procura alemã pelos encouraçados navais de fato mudou a percepção dos britânicos a respeito da Alemanha, mas esta mudança foi em direção à percepção de este país ter se tornado uma ameaça que deveria ser contida. Consequentemente, ao contrário de o investimento alemão nos encouraçados tornar este país mais independente e fazer que sua política externa não sofresse intervenções britânicas, este curso de ação incentivou uma maior inserção britânica na Europa continental, além de incentivar o Reino Unido a apoiar a

França em disputas coloniais contra a Alemanha, a exemplo da crise de Agadir em 1911.

Em sua essência, o erro alemão foi na não identificação da importância que o Reino Unido colocava, naquele momento, para sua supremacia naval e sua segurança marítima. Consequentemente, a procura pelo prestígio como também pelo poder, a exemplo da inserção alemã no campo naval anterior à Primeira Guerra, pode ser feita negligenciando os reais perigos e riscos que tais políticas podem criar para outros países. Em última instância, o prestígio como um fim pode ser algo altamente danoso às relações de um país com seus pares, e, ao invés de dissuadir seus rivais, tal política pode incentivar políticas de contenção.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Neste artigo buscamos investigar se os encouraçados navais foram instrumentalizados em políticas de prestígio de 1906 a 1945 e se as estratégias navais das potências marítimas foram moldadas pela procura do prestígio internacional, para, em última instância, analisarmos as nuances por trás de políticas de prestígio em geral e seus possíveis impactos nas relações com outros atores. O que fora observado é que, apesar da questão do prestígio estar presente nas discussões a respeito da construção dos encouraçados navais na Alemanha e no Reino Unido até a Primeira Guerra Mundial, deste momento até a Segunda Guerra Mundial as estratégias navais foram moldadas pela percepção do caráter decisivo dos encouraçados navais, eles sendo construídos por tais motivos materiais e estratégicos. O prestígio, por conseguinte, foi um fator periférico de 1914 a 1945, em relação à instrumentalização dos encouraçados e à formação das estratégias navais.

Seja como for, foi constatado que o aspecto do prestígio foi usado como um fator a mais por trás dos argumentos em prol de investimentos nos encouraçados navais pelo Reino Unido e pela Alemanha de 1906 a 1914. Especificamente, o prestígio serviu como um alicerce ao Imperador Guilherme II, para não ter sua política de investimentos em encouraçados interferida pelo Reino Unido. O resultado destes investimentos, porém, foi o oposto do desejado pela Alemanha Imperial. Em suma, a procura pelo prestígio, ao invés de dissuadir outros Estados a intervirem com a política externa de um país, pode resultar em uma política de contenção,

prejudicando as relações diplomáticas deste Estado com seus pares. O necessário, deste modo, é uma análise da real importância que outros Estados colocam, em um dado momento, nas áreas específicas que um país procurará se adentrar com investimentos em materiais bélicos, já que quaisquer investimentos podem ser combatidos se um Estado os considera como ameaçando-o existencialmente.

# THE IMPACT OF PRESTIGE ON THE NAVAL STRATEGIES OF THE GREAT POWERS IN THE FIRST HALF OF THE TWENTIETH CENTURY

## ABSTRACT

---

In this present article it is sought to comprehend the factors that molded the naval strategies of the maritime powers in the period between 1906 and 1945, with the final objective of identifying the nuances of prestige policies and their possible non-desirable impacts on the relations between a state and its counterparts. Case study was the methodology used, being selected for analysis the main naval powers across the first half of the twentieth century and verifying the development of their naval strategies and the progress of their naval building programs through a bibliographical research on books and academic articles. We observed that the main reason behind the focus on the battleships, which was the foundation of many of the naval strategies of the great powers until 1942, was the explicit belief in their material and warlike qualities, this type of vessel being used with the sole purpose of fighting and engaging in decisive battles, and not due to factors such as prestige and dissuasion. Finally, through an analysis of the cases that took place before the First World War, it was concluded that the search for prestige can produce an incentive for a policy of containment by the other States and not, as was desired in the cases investigated, result in the dissuasion of its counterparts by another state.

**Keywords:** Battleships. Prestige. Dissuasion. Naval Strategy. Maritime Powers. First World War. Second World War.

**REFERÊNCIAS**

ALSINA JR, João Paulo. Rio Branco, grande estratégia e poder naval. [S.l]: Revista Brasileira de Política Internacional; 2014.

A MESSAGE from Garcia: the argentine admiral on his navy. Boston Evening Transcript: 4 jun.1910. Disponível em: <<https://news.google.com/newspapers?nid=2249&dat=19100604&id=upU-AAAIBAJ&sjid=kVkMAAAAIBAJ&pg=805,4380508>>. Acesso em: 30 out. 2018.

BAGDONAS, Azuolas. Russia's interest in the Syrian conflict: power, prestige and profit. [S.l]: European Journal of Economic and Political Studies; 2012.

BELL, Christopher. The Royal Navy, seapower and strategy between the wars. [S.l]: Stanford University Press; 2000.

BIERMAN, John; COLLIN, Smith. War without hate: the desert campaign of 1940-1943. [S.l]: Penguin books, 2004.

BLAIR, Clay. Hitler's U-boat war: the hunters, 1939-1942. [S.l]: Modern Library, 2000.

BOYD, Andrew. The Royal Navy in eastern waters: linchpin of victory 1935-1942. [S.l]: Seaforth Publishing; 2017.

BREYER, Siegfried. Battleships and battle cruisers: 1905-1970. [S.l]: Doubleday & Company; 1973.

CHESNEAU, Roger. Conway's all the world's fighting ships 1922-1946. New Edition. [S.l]: Conway Maritime Press Ltd; 1997.

CLAUSEWITZ, Carl von. On War. OUP Oxford, Abridged Edition, 2007.

CORBETT, Julian Stafford. Official history of the war: Naval Operations Volume III. New Edition. [S.l]: Naval and Military Press; 2009.

DIMBLEBY, Jonathan. Battle of the Atlantic: how the allies won the war.

Reprint Edition. [S.l]: Penguin; 2016.

EVANS, David; PEATTIE, Mark. *Kaigun: Strategy, tactics, and technology in the imperial Japanese navy, 1887-1941*. [S.l]: Naval Institute Press; 2012.

GRONER, Erich. *Die deutschen Kriegsschiffe 1815-1945: Gesamtregister*. Königsberg: Bernard & Graefe, 1990.

HART, Peter. *The Great War: A Combat History of the First World War*. Reprint Edition. USA: Oxford University Press; 2015.

HAYTON, Bill. *The South China Sea: The Struggle for Power in Asia*. [S.l]: Yale University Press; 2014.

HOLLAND, James. *The Battle of Britain*. [S.l]: Corgi; 2011.

JORDAN, John. *Warships after Washington: The Development of the Five Major Fleets 1922-1930*. [S.l]: Seaforth Publishing, 2011.

KEANE, Fergal. *Road of Bones: The Epic Siege of Kohima 1944*. [S.l]: William Collins, 2013.

KENNEDY, Ludovic. *Pursuit: The Chase and Sinking of the Bismarck*. Book Club ed. [S.l]: The Book Club Associates; 1975.

KIM, Jihyun. *Territorial Disputes in the South China Sea: Implications for Security in Asia and Beyond*. [S.l]: Air University Press, Strategic Studies Quarterly v.9 n.2; 2015.

MARSTON, Daniel. *The Pacific War: From Pearl Harbor to Hiroshima*. [S.l]: Osprey Publishing; 2010.

MARTINS, João Roberto. *Colossos dos Mares*. [S.l]: Revista de História da Biblioteca Nacional; 2007.

MASSIE, Robert. *Dreadnought: Britain, Germany and the Coming of the Great War*. [S.l]: Random House Inc, 1992.

MISTERY of the Brazilian Dreadnoughts. Literary Digest. 25 jul. 1908. Disponível em: <<https://archive.org/stream/literarydigest37newy#page/102/mode/2up>>. Acesso em: 30 out. 2018.

MORGENTHAU, Hans. Política entre as Nações: a luta pelo poder e pela paz. Brasília: Universidade de Brasília, 2001.

MUKHERJEE, Tuneer. China's naval power and national prestige. 8 mar. 2018. Disponível em: <<https://www.orfonline.org/expert-speak/china-naval-power-national-prestige/>>. Acesso em: 11 nov. 2019.

O'HARA, Vincent. On Seas Contested: the seven great navies of the second world war. [S.l.]: Naval Institute Press, 2014.

O'NEILL, Barry. Nuclear weapons and national prestige. Los Angeles: Cowles Foundation; 2006.

PLAYFAIR, Ian Stanley Ord. Mediterranean and middle east: the early successes against italy. [S.l.]: Stationery Office Books; 1954.

SCHALLER, Michael. American air strategy in china, 1939-1941: the origins of clandestine warfare. [S.l.]: American Quarterly, 1976

SCHEINA, Robert. Latin America: a naval history 1810-1987. [S.l.]: Naval Institute Press; 1987.

SHELLING, Thomas Crombie. Arms and influence. [S.l.]: Praeger, 1977.

SONDHAUS, Lawrence. Naval warfare: 1815-1914. [S.l.]: Routledge; 2001.

STILLE, Mark. The imperial japanese navy in the pacific war. [S.l.]: Osprey Publishing; 2014.

STURTON, Ian. All the World's battleships: 1906 to the present. 2. Revised Edition. [S.l.]: Conway Maritime Press Ltd; 1996.

VAT, Dan Van der. The Atlantic campaign. [S.l.]: Birlinn Publishing; 2001.

VEGO, Milan. Naval classical thinkers and operational art. [S.l]: Naval War College, 2009.

WATSON, Graham. The french navy on the road to war in 1914. 1 fev. 2016. Disponível em: <<http://www.naval-history.net/xGW-FrenchNavy1914-1918.htm>>. Acesso em: 25 out. 2018.

Recebido em: 08/08/2019

Aceito em: 15/01/2020

# CRITERIA FOR DEFINING WAR, TERRORISM, AND GUERRILLA WARFARE BASED ON CLAUSEWITZ'S CONCEPTS OF THE NATURE AND ESSENCE OF WAR

Vitelio Brustolin<sup>1</sup>

## ABSTRACT

---

The definition of terrorism and its differentiation from war and guerrilla warfare has been a problem for science, international relations and legal systems for decades. This article posits that defining terrorism requires also the definition of other warlike phenomena, so as not to conflate the acts or events. Therefore, the proposed criteria for defining terrorism and guerrilla warfare are presented as a means to differentiate their definitions from that of war. The methodology is a review of the concepts of the nature and essence of war, as described in the Carl von Clausewitz book, *Vom Kriege* (in the standard German edition of Hahlweg and its widely accepted English translation by Howard and Paret). These concepts were cross-analyzed with recent scientific discoveries about the behavior of social animals, with a focus on humans. The resulting classification allows historical or contemporary events to be evaluated to determine what kind of conflicts they are.

**Keywords:** Definition of terrorism. Definition of guerrilla warfare. Definition of war. Carl von Clausewitz International law.

---

<sup>1</sup> Doutor. Harvard Law School, Estados Unidos. E-mail: info@viteliobrustolin.com

## 1. INTRODUCTION AND LITERATURE REVIEW

There is no international consensus for a definition of terrorism. According to the Merriam-Webster Collegiate Dictionary, the term “terrorism”, of which the first recorded use dates back to 1795, would mean: “The systematic use of terror especially as a means of coercion.”<sup>2</sup>

Etymology combines the history and development of a linguistic form (as a word), the transmission from one language to another, the analysis of its component parts, and the identification of its cognates in other languages and in the common form of an ancestral language. It is common for words to receive new and different meanings, either by their application in different cultures, because they originate in other languages, or because their forms are modified by various uses. Thus, the linguistic form “terror”, dates back to the fourteenth century, with the following etymology: Middle English, from Anglo-French “*terroure*”, from Latin “*terror*”, from “*terrere*” (to frighten); akin to Greek “*trein*” (to be afraid), flee, “*tremein*” (to tremble)<sup>3</sup>. According to the Merriam-Webster’s Collegiate Dictionary, this would be the meaning of terror: “violent or destructive acts (such as bombing) committed by groups in order to intimidate a population or government into granting their demands.”<sup>4</sup>

Such definitions, however, do not exhaust the variety of meanings that have been given to both terrorism and terror, especially over the past decades. Faced with such a variety, the academic community have attempted to collect, compile and organize the miscellany of definitions for terrorism. This work is relevant; as the absence of a widely accepted and agreed definition for terrorism makes the study of this field replete with diverse – and often conflicting – perspectives.

In other words, without a clear and precise definition of terrorism, it becomes impractical to study the history of such a phenomenon, because if we do not know what terrorism is, how can we investigate its beginnings? Moreover, without a definition for terrorism, how can we define those who practice it are? Are those who practice terrorism combatants, non-combatants, ordinary criminals or something else?

---

<sup>2</sup> “Terrorism”, Merriam-Webster’s Collegiate Dictionary, 11th Edition (Springfield: Merriam-Webster Incorporated 2003, 21st Printing 2018), 1290.

<sup>3</sup> “Terror”, *Ibid.*, 1290.

<sup>4</sup> *Ibid.*, 1290.

But the problem goes beyond a mere convention for the concept of that phenomenon. The various definitions of terrorism are so distant from each other that terrorism has more than a hundred different meanings, as Schmid and Jongman (2008) demonstrate.<sup>5</sup>

Likewise, although Laqueur (2004) has published several books about events he calls terrorism, he argues that it is not possible to define terrorism and it is not even worth the attempt.<sup>6</sup>

On the other hand, Hoffman (2006) believes that terrorism does have key characteristics, but the author does not come up with a definition for it.<sup>7</sup>

For Silke (2004) the problem is that there is no general consensus for the definition of terrorism and, although many universal conceptions have been proposed for the phenomenon, consensus is unlikely to be reached, as it is a question of different perspectives in the world. Silke also points out that an energetic compiler would now collect at least twice the 109 conceptions that Schmid and Jongman found for terrorism in the mid-1980s. This difficulty in conceptualizing terrorism is, for Silke, a reflection of the gravity and importance of that phenomenon.<sup>8</sup>

Margariti (2017) explains how this problem has been addressed: “criminal conducts related to terrorism are considered as transnational offenses whose *criminalisation* and prosecution are matters of domestic concern only.” So, she defends an international conceptualization for terrorism “by treating it as crime which is much more than the sum of all prohibited acts provided by the anti-terrorist conventions.”<sup>9</sup>

Townshend (2003), for his part, notes that the core of almost all definitions of terrorism – the use of violence for political purposes – is very similar to Clausewitz’s definition of war.<sup>10</sup>

The same problem applies to guerrilla warfare, which without a specific definition can be confused with terrorism and even with war itself.

---

<sup>5</sup> Schmid, Alex and Jongman, Albert, 3rd ed, *Political Terrorism: A New Guide to Actors, Authors, Concepts, Data Bases, Theories, & Literature* (Transaction Publishers 2008).

<sup>6</sup> Laqueur, Walter, *No End to War: Terrorism in The Twenty-first Century* (Continuum 2004).

<sup>7</sup> Hoffman, Bruce, *Inside Terrorism. Revised & Enlarged* (Columbia University Press 2006).

<sup>8</sup> Silke, Andrew, *Research into Terrorism: Trends, Achievements and Failures* (Routledge 2004), 3.

<sup>9</sup> Margariti, Stella, *Defining International Terrorism: Between State Sovereignty and Cosmopolitanism* (The Hague: TMC Asser Press 2017), 5.

<sup>10</sup> Townshend, Charles, *Terrorism: A Very Short Introduction* (Oxford University Press 2003), 5.

These points summarize the **research problem** of this article: what criteria could define terrorism and guerrilla warfare in order to differentiate their definitions from a similar phenomenon that already has definitions about its nature and essence: war?

Of course, we are not limited to studying only what has a clear and widely accepted definition. The definition of “life,” for example, remains controversial in the scientific community, but this does not stop scientists from studying life. However, the paradigms that define life closely approximate one another. There is a consensus, for example, that rocks have no life, while trees are living beings. Therefore, even though there may be life forms inhabiting the rocks, they are not themselves living beings. Regarding terrorism, however, what stands out is the variety of concepts, which, due to the disparity between them, make it difficult to study this phenomenon. On the other hand, nothing suggests that it is impossible to conceptualize terrorism or to approximate its various definitions of one another. While existing definitions about the nature and essence of war, which is a similar phenomenon, may not satisfy the great variety of paradigms related to war, they at least bring them substantially closer together.

## 1.1. HYPOTHESES

The first hypothesis of the present article consistent with Townshend’s observation, is that to produce the concepts of terrorism and guerrilla warfare it is necessary to compare their characteristics with a similar phenomenon that already has definitions about its nature and essence: war.

The second hypothesis is that to define terrorism it is necessary to define at the same time other warlike phenomena, such as war and guerrilla warfare, because they have similarities that lead us to conflate their meanings.

## 1.2. METHODOLOGY AND RESULTS

“War”, according to etymology, derives from the Anglo “*werre*” and French “*guerre*,” both from the Germanic origin “*werra*,” dating back to the twelfth century, with the following meaning, among others: “a state of hostility, conflict or antagonism.”<sup>11</sup> As with “terrorism” and “terror,”

---

<sup>11</sup> “War”, Merriam-Webster’s Collegiate Dictionary, 1409.

however, this term has been used for a large number of relationships, ranging from the “war on hunger” to “the war against tobacco,” among many others, including the “war for peace.”

The expression and meaning that are addressed in this article are strictly scientific. Originating in the book of Carl von Clausewitz, “*Vom Kriege*” (1832), the concepts deal with the nature and essence of war and form the founding pillar of the Strategic Studies.

The methodology used in this article, therefore, is a review of the concepts of the nature and essence of war, described in the Clausewitz book, *Vom Kriege*. These concepts were cross-analyzed with scientific discoveries that occurred long after the publication of Clausewitz’s work, especially in relation to the behavior of social animals (including lions, wolves, primates and, among others, human beings). These scientific discoveries are mainly described in the following works:

(1) **Archaeological and anthropological perspectives:** Gat, Azar, *War in Human Civilization* (Oxford University Press 2008). This book presents scientific evidence from various sources that discuss the origin of the war. The author uses archaeology, anthropology, ethnography, demography and biology to answer whether war is rooted in human nature or whether it is a cultural invention. The data spans early hunter-gatherers to contemporary terrorists and is useful for evaluating Clausewitz’s concepts about the nature and essence of war. Clausewitz, incidentally, is one of the authors discussed by Gat.

(2) **Political and technological perspectives:** Diamond, Jared, *Guns, Germs and Steel* (New York: WW Norton 2017 [1999]). This book deals with the influence of the environment on people and how it affects the war between civilizations. It is a work that discusses the war, but also considering technologies such as writing and weapons, political structures such as governments, and immunity to deadly germs. This broad discussion is important in answering the questions presented in this article, especially regarding political structures, since Clausewitz considers war as a continuation of political relations, as will be discussed in the following sections.

(3) **Biological and comparative perspectives:** Waal, Frans De, *Chimpanzee Politics: Power and Sex Among Apes* (Johns Hopkins University Press 2007 [1982]). This zoology work is considered a modern classic because of its relevance to science. It deals with the power structure among chimpanzees. Comparing the human species with another so closely related genetically helps to understand the origin of the social

conflicts. It also helps to understand whether humans in a state of nature are or are not peaceful, and how social animals, especially apes, organize themselves around the alpha individuals.

For the production of this article, *Vom Kriege* was analyzed in German and English:

- German edition (the one that preserves the original text of the author): Clausewitz, Carl von, *Vom Kriege*, 19th ed, (ed) Werner Hahlweg (*Hinterlassenes Werk des Generals Carl von Clausewitz. Vollständige Ausgabe im Urtext*, Troisdorf: Dümmler 1980 [1832]).

- English edition (the widely accepted and studied edition translated by Paret and Howard): Clausewitz, Carl von, *On War*, (eds) Michael Howard and Peter Paret (Princeton: Princeton University Press 1976 [1832]).

As this is an analysis of the German edition – and because this article deals with concepts – the original text of Clausewitz is transcribed in the notes. In addition, to facilitate the work of the reader, the notes present the book number and the chapters of *Vom Kriege*. For example, reference [VIII, 6b: 993] refers to Book 8, Chapter 6, Section b, page 993, of *Vom Kriege*. The same notation is used for the translation in English, “On War.”

**Results:** Three categories of conflicts are defined in this study: war, guerrilla warfare and terrorism. The criteria presented here can be used to analyze historical or contemporary events in order to determine what kind of conflicts they are. At the end of the article an example of the application of the criteria in the analysis of facts is presented (Section 5, regarding the Zealots movement in Judea: 66-70 CE).

## 2. CLAUSEWITZ DOES NOT PRESENT A LITERAL DEFINITION OF WAR

Clausewitz did not elaborate a literal definition of war. Nor was that his proposal. The Prussian General of the nineteenth century states at the beginning of *Vom Kriege*:

I shall not begin by expounding a pedantic, literary definition of war, but go straight to the heart of the matter, to the duel. War is nothing but a duel on a larger scale.<sup>12</sup>

---

<sup>12</sup> Clausewitz, Carl von, *On War*, (eds) Michael Howard and Peter Paret (Princeton: Princeton University Press 1976 [1832]), 75 [I, 1: 75]. Clausewitz, Carl von, *Vom Kriege*, 19th ed, (ed) Werner Hahlweg (*Hinterlassenes Werk des Generals Carl von Clausewitz. Vollständige Ausgabe im Urtext*, Troisdorf: Dümmler 1980 [1832]), 191 [I, 1: 191]: “Wir wollen hier nicht

The author, therefore, expresses his proposal to start the book by treating his object of study from its “essence” and not by a literal definition. The name of this chapter in the work, moreover, is “On the Nature of War”.<sup>13</sup>

Although Clausewitz mentioned that he would not begin with a “literary definition of war,” he proceeds to present general conceptions about the nature and essence of war, among which: “*War is thus an act of force to compel our enemy to do our will.*”<sup>14</sup> As well as the famous sentence: “*War is merely the continuation of policy by other means.*”<sup>15</sup>

And since it was not a definition of his object of study, but of its nature and of what Clausewitz considered essential in it, the author states:

War is more than a true chameleon that slightly adapts its characteristics to the given case. As a total phenomenon its dominant tendencies always make war a paradoxical trinity – composed of primordial violence, hatred, and enmity, which are to be regarded as a blind natural force; of the play of chance and probability within which the creative spirit is free to roam; and of its element of subordination, as an instrument of policy, which makes it subject to reason alone.<sup>16</sup>

In fact, Clausewitz does not present a literal definition of war, and even goes so far as to reject this intention in the text he declared to be

---

erst in eine schwerfällige publizistische Definition des Krieges hineinsteigen, sondern uns an das Element desselben halten, an den Zweikampf Der Krieg ist nichts als ein erweiterter Zweikampf.”

<sup>13</sup> Clausewitz, On War, 73 [I, 1: 73]; cf. Vom Kriege, 189 [I, 1: 189]: “Über die Natur des Krieges”.

<sup>14</sup> Clausewitz, On War, 75 [I, 1: 75]; cf. Vom Kriege, 191-192 [I, 1: 191-192]: “Der Krieg ist also ein Akt der Gewalt, um den Gegner zur Erfüllung unseres Willens zu zwingen.”

<sup>15</sup> Clausewitz, On War, 87 [I, 1: 87]; cf. Vom Kriege, 210 [I, 1: 210]: “Der Krieg ist eine bloße Fortsetzung der Politik mit anderen Mitteln.”

<sup>16</sup> Clausewitz, On War, 89 [I, 1: 89]; cf. Vom Kriege, 212-213 [I, 1: 212-213]: “Der Krieg ist also nicht nur ein wahres Chamäleon, weil er in jedem konkreten Falle seine Natur etwas ändert, sondern er ist auch seinen Gesamterscheinungen nach, in Beziehung auf die in ihm herrschenden Tendenzen eine wunderliche Dreifaltigkeit, zusammengesetzt aus der ursprünglichen Gewaltigkeit seines Elementes, dem Haß und der Feindschaft, die wie ein blinder Naturtrieb anzusehen sind, aus dem Spiel der Wahrscheinlichkeiten und des Zufalls, die ihn zu einer freien Seelentätigkeit machen, und aus der untergeordneten Natur eines politischen Werkzeuges, wodurch er dem bloßen Verstande anheimfällt.”

finished: *“The first chapter of Book One alone I regard as finished. It will at least serve the whole by indicating the direction I meant to follow everywhere.”*<sup>17</sup>

It should be noted that even in dealing with what he considers the essence of war, “duel,” Clausewitz does not mean that this is war, since he makes it very clear that he is using a figure of speech:

Countless duels go to make up war<sup>18</sup>, but a picture of it as a whole can be formed by imagining a pair of wrestlers.<sup>19</sup> Each tries through physical force to compel the other to do his will; his immediate aim is to throw his opponent in order to make him incapable of further resistance.<sup>20</sup>

The author states that war is not a single duel, but rather consists of “countless duels.” Clausewitz uses figurative language (e.g., “formed by imagining a pair of wrestlers”), to evoke an expository image, and provide a simplification and an abstraction. At no time does the author claim that this is war itself. On the contrary. In Chapter 2 of Book I, Clausewitz again leaves no doubt: *“Combat in war is not a contest between individuals. It is a whole made up of many parts.”*<sup>21</sup>

Moreover, throughout Chapter 1 of Book I, as well as throughout the rest of *Vom Kriege*, Clausewitz does not present a definition of the war itself, but of its essence and nature. These attributes derive from the

---

<sup>17</sup> Clausewitz, *On War*, 70 (Unfinished Note, Presumably Written in 1830). Cf. *Vom Kriege*, 181: “Das erste Kapitel des ersten Buches ist das einzige, was ich als vollendet betrachte; es wird wenigstens dem Ganzen den Dienst erweisen, die Richtung anzugeben, die ich überall halten wollte.” [N.A.: Clausewitz died in 1831, before having completed the revision of *Vom Kriege*].

<sup>18</sup> Clausewitz, *On War*, 75 [I, 1: 75]; cf. *Vom Kriege*, 191 [I, 1:191]: “Wollen wir uns die Unzahl der einzelnen Zweikämpfe,” [N.A.: Here Clausewitz leaves no room for the assumption that war could be a single duel].

<sup>19</sup> Clausewitz, *On War*, 75 [I, 1: 75]; cf. *Vom Kriege*, 191 [I, 1: 191]: “aus denen er besteht, als Einheit denken, so tun wir besser, uns zwei Ringende vorzustellen.” [N.A.: Here it is clear that Clausewitz is creating a figure of imagination, a mental abstraction to explain the essence of war, as stated at the beginning of the paragraph].

<sup>20</sup> Clausewitz, *On War*, 75 [I, 1: 75]; cf. *Vom Kriege*, 191 [I, 1: 191]: “Jeder sucht den anderen durch physische Gewalt zur Erfüllung seines Willens zu zwingen; sein nächster Zweck ist, den Gegner niederzuwerfen und dadurch zu jedem ferneren Widerstand unfähig zu machen.”

<sup>21</sup> Clausewitz, *On War*, 95 [I, 2: 95]; cf. *Vom Kriege*, 222-223 [I, 2: 222-223]: “Der Kampf im Kriege ist nicht ein Kampf des einzelnen gegen den einzelnen, sondern ein vielfach gegliedertes Ganzes.”

simplified expository image that the author makes of the duel, which is: “War is thus an act of force to compel our enemy to do our will.”<sup>22</sup>

In addition to the aforementioned sentence: “We see, therefore, that war is not merely an act of policy but a true political instrument, a continuation of political intercourse, carried on with other means.”<sup>23</sup> Or, complementarily:

We maintain, on the contrary, that war is simply a continuation of political intercourse, ‘with the addition of other means’ because we also want to make it clear that war in itself does not suspend political intercourse or change it into something entirely different.<sup>24</sup>

Clausewitz created a concept of the **nature of the act of force for the purposes of policy**: “to compel our enemy to do our will”<sup>25</sup>, and a concept of the **essence of war**: “a duel on a larger scale”<sup>26</sup>, beyond of a **general concept of war**: “the continuation of policy by other means”<sup>27</sup>.

Thus, in order that the conceptions of the nature and essence of war to be fully understood, and considering that Clausewitz also presents war as “an act,” “an instrument” and “a continuation” of policy, it is necessary to understand how the author defines “policy” in his theory.

<sup>22</sup> Clausewitz, *On War*, 75 [I, 1: 75]; cf. *Vom Kriege*, 191-192 [I, 1: 191-192]: “Der Krieg ist also ein Akt der Gewalt, um den Gegner zur Erfüllung unseres Willens zu zwingen.”

<sup>23</sup> Clausewitz, *On War*, 87 [I, 1: 87]; cf. *Vom Kriege*, 210 [I, 1: 210]: “So sehen wir also, daß der Krieg nicht bloß ein politischer Akt, sondern ein wahres politisches Instrument ist, eine Fortsetzung des politischen Verkehrs, ein Durchführen desselben mit anderen Mitteln.”

<sup>24</sup> Clausewitz, *On War*, 605 [VIII, 6b: 605]; cf. *Vom Kriege*, 990-991 [VIII, 6b: 990-991]: “Wir behaupten dagegen, der Krieg ist nichts als eine Fortsetzung des politischen Verkehrs mit Einmischung anderer Mittel. Wir sagen mit Einmischung anderer Mittel, um damit zugleich zu behaupten, daß dieser politische Verkehr durch den Krieg selbst nicht aufhört, nicht in etwas ganz anderes verwandelt wird.”

<sup>25</sup> Clausewitz, *On War*, 75 [I, 1: 75]; cf. *Vom Kriege*, 191-192 [I, 1: 191-192]: “Der Krieg ist also ein Akt der Gewalt, um den Gegner zur Erfüllung unseres Willens zu zwingen.”

<sup>26</sup> Clausewitz, *On War*, 75 [I, 1: 75]; cf. *Vom Kriege*, 191 [I, 1: 191]: “Wir wollen hier nicht erst in eine schwerfällige publizistische Definition des Krieges hineinsteigen, sondern uns an das Element desselben halten, an den Zweikampf. Der Krieg ist nichts als ein erweiterter Zweikampf.”

<sup>27</sup> Clausewitz, *On War*, 87 [I, 1: 87]; cf. *Vom Kriege*, 210 [I, 1: 210]: “Der Krieg ist eine bloße Fortsetzung der Politik mit anderen Mitteln.”

### 3. THE CONCEPT OF POLICY FOR CLAUSEWITZ

The first definition of policy presented in *Vom Kriege* – and the one most consistent with Clausewitz's view, as it is in the chapter he expressly declared finished – is this:

If the **state** is thought of as a person, and **policy as the product of its brain**, then among the contingencies for which the **state** must be prepared is a war in which every element calls for policy to be eclipsed by violence. Only if politics is regarded not as resulting from a just appreciation of affairs, but – as it conventionally is – as cautious, devious, even dishonest, shying away from force, could the second type of war appear to be more 'political' than the first.<sup>28</sup>

It is, however, a rather inconclusive definition, in which Clausewitz limits his focus to states, not covering the beginning of the human social relations. In the same way, he considers policy under two perspectives: "as the product" of a brain of a personified state, and "not as resulting from a just appreciation of affairs, but (...) as cautious, devious, even dishonest."

These are not conclusive definitions and, therefore, it is necessary to compare them with others that are presented in *Vom Kriege*: "Policy, of course, is nothing in itself; it is simply the trustee for all these interests against other **states**."<sup>29</sup> Clausewitz again limits his definition to states, but then, in the same paragraph, he complements: "In no sense can the art of war ever be regarded as the preceptor of policy, **and here we can only treat policy as representative of all interests of the community**."<sup>30</sup>

<sup>28</sup> Clausewitz, *On War*, 88 [I, 1: 88]; cf. *Vom Kriege*, 211-212 [I, 1: 211-212]: "(...) denn betrachtet man die Politik wie die Intelligenz des personifizierten Staates, so muß unter allen Konstellationen, die ihr Kalkül aufzufassen hat, doch auch diejenige begriffen sein können, wo die Natur aller Verhältnisse einen Krieg der ersten Art bedingt. Nur insofern man unter Politik nicht eine allgemeine Einsicht, sondern den konventionellen Begriff einer der Gewalt abgewendeten, behutsamen, verschlagenen, auch unredlichen Klugheit versteht, könnte die letzte Art des Krieges ihr mehr angehören als die erstere." [N.A.: Emphasis added].

<sup>29</sup> Clausewitz, *On War*, 606 [VIII, 6b: 606]; cf. *Vom Kriege*, 993 [VIII, 6b: p. 993]: "(...) Politik ist ja nichts an sich, sondern ein bloßer Sachwalter aller dieser Interessen gegen andere Staaten." [N.A.: Emphasis added].

<sup>30</sup> Clausewitz, *On War*, 607 [VIII, 6b: 607]; cf. *Vom Kriege*, 993 [VIII, 6b: 993]: "Daß sie eine falsche Richtung haben, dem Ehrgeiz, dem Privatinteresse, der Eitelkeit der Regierenden vorzugsweise dienen kann, gehört nicht hierher; denn in keinem Fall ist es die Kriegskunst, welche als ihr Präzeptor betrachtet werden kann, und wir können hier die Politik nur als

Therefore, we have here the definition of policy for Clausewitz that more deeply reaches the history of social relations: “as representative of all interests of the community”. This definition is corroborated by Diniz and Proença Jr. (2012).<sup>31</sup>

### 3.1. CONSIDERATIONS ON WAR AND POLICY

If the policy is “representative of all interests of the community,” it does not matter if war comes from culture, as stated Keegan (1994)<sup>32</sup>, because such a definition of policy also encompasses culture. Similarly, it is not relevant, for the purposes of this study, whether war “represents the ruling interests in society,” as Gat (2008) claims<sup>33</sup>, because although society is broader than community, both are political forms.

However, the conception of war as “the continuation of policy by other means” and policy as “representative of all interests of the community” makes it clear that war does not occur between individuals. Unless the individuals are representing the interests of their respective communities; so, the war would be between communities.

We can conclude, therefore, that:

(1) War is a phenomenon of a social nature, since it is “the continuation of policy” which, in the Clausewitzian definition, is “representative of all interests of the community;”

(2) There can be no war before there are communities (if we go to the concept of Gat, there can be no war without society);

(3) To represent “**all** the interests of the community,” and thus characterize the policy of which war is a continuation, it is necessary to concentrate the representation of the community. That is, either the community gathers together and makes the decision, or is represented by one or more decision makers.

---

Repräsentanten aller Interessen der ganzen Gesellschaft betrachten.” [N.A.: Emphasis added].

<sup>31</sup> Diniz, Eugênio and Proença Jr., Domicio, A Criterion for Settling Inconsistencies in Clausewitz's On War (Journal of Strategic Studies 37:6-7, 879-902, 2012), 18-19.

<sup>32</sup> Keegan, John, A History of Warfare (London: Hutchinson 1993), 24.

<sup>33</sup> Gat, Azar, War in Human Civilization (Oxford University Press 2008), 666: “Contrary to Carl von Clausewitz's idealist view that politics is the ‘representative of all interests of the community’, it rather represents the ruling interests in society, which can be more or less inclusive.”

#### 4. CONTRIBUTIONS OF THE NATURE AND ESSENCE OF WAR TO THE DEFINITION OF TERRORISM

Considering Clausewitz's definitions of the nature and the essence of war, how do such conceptions contribute to the definition of terrorism, which is one of the objects of this study?

In fact, the concept of the nature of war as "an act of force to compel our enemy to do our will," allows us to derive other conflicts besides war. In other words, by taking the concept of Clausewitz for the nature of his object of study, it is possible to apply his theory to the most diverse phenomena involving acts of force to compel our enemies to do our will, as proposed by Gray (2003):

Terrorism and civil strife of several kinds are all warfare phenomena. Clausewitz's theory of war applies to them all. They are not activities of a nature quite distinctive from previous, or other, cases of war.<sup>34</sup>

Conflicts involving "an act of force to compel our enemy to do our will" are diverse; therefore, it is necessary to analyze the particularities of each of the possible conflicts. However, the generalist definition presented by Clausewitz for the nature of war could be used for a multitude of phenomena without delving into the particularities of any of them.

"An act of force to compel our enemy to do our will", could be applied, for example, to two rival families who fight for a parking spot. However, the contrast is clear between that situation and an event with soldiers from different nations facing one another on the battlefield.

The generalist definition of the nature of war is inherently problematic because, as demonstrated in the initial part of this study, for decades the scientific community has been seeking to formulate a definition for terrorism. As yet, there is no agreed concept for the phenomenon, but rather multiple, as the authors cited in the Introduction demonstrate – notwithstanding the compilation made by Schmid (2011)<sup>35</sup> and Jongman (2008)<sup>36</sup>.

---

<sup>34</sup> Gray, Colin, Clausewitz, History, and the Future Strategic World, The Strategic and Combat Studies Institute (The Occasional, n. 47, 2003), 11.

<sup>35</sup> Schmid, Alex (ed), The Routledge Handbook of Terrorism Research (Routledge 2011).

<sup>36</sup> Schmid and Jongman, Political Terrorism (2008).

Likewise, the concept of the essence of war, “a duel on a larger scale,” ranges from two rival teams in a tug-of-war competition, to two combatant forces destroying each other by order of their governments.

While Clausewitz’s theory reaches terrorism, his generalist conceptions do not allow us to precisely define the phenomenon of terrorism because the criteria for circumscribing a phenomenon are lost when the phenomenon is treated with generalization. To circumscribe a phenomenon is fundamental for a definition and a differentiation from other phenomena.

In fact, “a duel on a larger scale” and “an act of force to compel our enemy to do our will” are intrinsic to the human species, as Gat (2008) described.<sup>37</sup> This, however, does not necessarily mean that such duels and acts of force are always war.

The human beings are political as a part of survival. If one is abandoned, especially in the first years of their life, this person will die of thirst, hunger or any other basic need<sup>38</sup>. However, this does not mean that any “continuation of policy by other means” is war.

In the general conceptualization of the word “war” one can even include events as varied as the war against tobacco or two rival families fighting for a parking spot. Yet when we treat the war phenomenon scientifically, there must be some criterion of distinction between these events and combatants’ forces fighting under the orders of their governments.

In the preliminary conclusions of the previous Section, the existence of community is found to be a necessary component for the existence of war, as war is “the continuation of policy by other means” and policy, for Clausewitz, is “representative of all interests of the community.” Could this also be a required component for the existence of terrorism? In order to answer this question, it is necessary to analyze some paleontological and biological evidence of the history of our species.

---

<sup>37</sup> Gat, *War in Human Civilization*, 25.

<sup>38</sup> Diamond, Jared, *Guns, Germs and Steel* (New York: WW Norton 1999), 270: “Our closest animal relatives, the gorillas and chimpanzees and bonobos of Africa, also live in bands. All humans presumably did so too, until improved technology for extracting food allowed some hunter-gatherers to settle in permanent dwellings in some resource-rich areas. The band is the political, economic, and social organization that we inherited from our millions of years of evolutionary history.”

#### 4.1. SOCIAL ORGANIZATION AND ALPHA INDIVIDUALS

The dynamics of how our species is organized in its most primitive social form is extremely relevant to this study. An exploration of the origin of the phenomena of this study will reveal whether or not they can be distinguished according to the criteria that are being established here.

Studies of social animals have widely verified the existence of individuals who compel the others of their species to do their will. Social animals include lions, wolves, primates and, among others, human beings<sup>39</sup>. The highest-ranking individual is designated as the “alpha”. What allows the alpha to compel the others may be its superior physical strength, aggression, ability to obtain food, and social efforts for building alliances<sup>40</sup> within the group, among other factors.

The alpha individuals have several advantages over others: “Among social mammals and primates, higher rank in the group gives improved share in communal resources, such as hunting spoils, and better access to females.”<sup>41</sup> The advantages vary between different species: “In some species, such as baboons and wolves, rank differences are sharp, with the so-called alpha males (and sometimes also females) reaping most of the advantages, relative to the other group members.”<sup>42</sup>

This behavior is also replicated by a very sociable species that is genetically close to humans: “Even in those social species, such as the chimpanzees, where group relations are more egalitarian, ‘leadership’ positions confer considerable somatic and reproductive advantages.”<sup>43</sup>

The imposition of will can be reiterated with growls, bites, persecutions and lacerations, until the alpha is challenged by another individual. So, when the challenger manages to compel the alpha to do its will, the challenger takes the alpha position.<sup>44</sup>

---

<sup>39</sup> Diamond, *Guns, Germs, and Steel*, 172: “Almost all species of domesticated large mammals prove to be ones whose wild ancestors share three social characteristics: they live in herds; they maintain a well-developed dominance hierarchy among herd members; and the herds occupy overlapping home ranges rather than mutually exclusive territories.”

<sup>40</sup> Waal, *Frans De, Chimpanzee Politics: Power and Sex Among Apes* (Johns Hopkins University Press 2007 [1982]), 81.

<sup>41</sup> Gat, *War in Human Civilization*, 87.

<sup>42</sup> *Ibid.*, 87.

<sup>43</sup> *Ibid.*, 87-88.

<sup>44</sup> Waal, *Chimpanzee Politics*, XI: “We are not the only primates to kill our own kind. Reports of lethal territorial fighting among chimpanzee communities profoundly affected the postwar debate about the origins of human aggression.”

Nevertheless, compelling others to do the alpha's will, does not always require the use of physical force. "Status rivalry is acute and never ending. It is the strong, fierce, and – among our sophisticated cousins, the chimpanzees – also the 'politically'<sup>45</sup> astute that win status by the actual and implied use of force."<sup>46</sup> Humans did not escape from this natural pattern of behavior, especially with regard to the "politically astute" aspect. "Closer to the chimpanzees' pattern, human groups in the 'state of nature' were more egalitarian than those of some species but still displayed significant status differences."<sup>47</sup> That is, "differences in strength, hunting skills, social astuteness, and clan size unfolded and accentuated in direct relation to the abundance of the resources available."<sup>48</sup>

It is necessary to highlight that within groups there are also individuals who impose themselves over others without taking the place of the alpha. It would be possible, therefore, to form a "ranking" from the base to the top. However, the ranking order (alpha, beta, theta, etc.) is irrelevant to the purposes of this analysis. The focus here is only on submission on the last instance, that is, from the alpha over the others. Thus, considering the top of the ranking, it is possible to verify the existence of two categories:

(1) Alpha individuals, who compel the others of their groups to do their will;

(2) Individuals who are compelled by the alpha.

The imposition of the alpha's will over others always happens in a physical space<sup>49</sup>. The issue of space is implicit, since the very existence of individuals occurs in the spatial dimension and over time. But this observation is pertinent, since the alpha can only impose their will over others when they are able to:

(1) Keep control over the group;

(2) Keep away individuals who can take their alpha position.

Thus, both in groups of individuals that are fixed in a physical space (on the edge of a river where food reaches them for example), as in groups of nomadic individuals, **the dominance of alpha over others is intrinsically**

---

<sup>45</sup> Ibid., 22: "When two apes confront each other aggressively, one of them may hold his hand to a third ape. This gesture of invitation plays an important role in the formation of aggressive alliances, or coalitions: the political instrument par excellence."

<sup>46</sup> Gat, *War in Human Civilization*, 88.

<sup>47</sup> Ibid., 88.

<sup>48</sup> Ibid., 88.

<sup>49</sup> Diamond, *Guns, Germs, and Steel*, 270.

**related to the space they are occupying.** From the moment individuals get far enough away from the alpha, they will no longer be dominated by them. In the same way, individuals who approach to the point of invading the physical space occupied by a group, will have to force the submission or be dominated by the alpha. Hence, even in groups that do not settle, the question of the imposition of will is always related to the physical space. This information is useful for the purpose of this study because:

(1) The concepts of the nature and essence of war can also be applied to terrorism (as previously discussed);

(2) War, because it is a continuation of policy, only occurs where there is community, according to the Clausewitzian concept;

(3) The representation of all interests of the community occurs either by the community gathering together to decide, or by representation of one or more decision makers.

In fact, if war is “the continuation of policy by other means” and “we can only treat policy as representative of all interests of the community”, we can conclude that:

It is not always possible to represent all the interests of the community, as individuals constantly think differently and have varied interests. Therefore, for a community to practice war, it is necessary that the community:

(1) Is commanded by one or more alpha; or

(2) Decides it together, seeking a consensus.<sup>50</sup>

As shown above, the existence of alpha individuals is characteristic of our species, so the first hypothesis is the most frequent one.<sup>51</sup>

In the same way, since war is an extension of policy, against whom would the community fight?

The community would not fight against individuals within itself. Due to conflicting interests among the individuals there would inherently be a lack of representation for “all interests of the community.”

Therefore, to be war, it must be against individuals who are outside the community. And vice versa: from the point of view of these other individuals, the same principles apply, that is, it will only be war if it is against another community.

So, war, by the criterion of the individuals involved, only occurs between different communities, which are characterized, precisely, by

<sup>50</sup> Rousseau, Jean-Jacques, *The Social Contract & Discourses* (CreateSpace 2018 [1762]), 29.

<sup>51</sup> Gat, *War in Human Civilization*, 87-88.

having another alpha on their command, in the physical space occupied by the communities.

But it could also happen that one community splits in two. In that case, the same principles apply again: each would have its specific command and would be stronger or weaker in a certain physical space occupied. Therefore, a war between both could be characterized.

As we have observed above, what characterizes the boundary between one alpha and another is the physical space which supplies the resources for the community. Thus, the alpha has the command of last instance in the ranking of their community, over a physical space and during the time in which they perpetuate in the command. A sufficiently powerful alpha could command over all existing physical space.

## 4.2. CONSIDERATIONS AND CONVENTIONS

With Clausewitz's conceptions of the nature and essence of war, a consideration of his definition of war as a continuation of policy, and an understanding the dynamics of our species, it is possible to produce a definition of war itself, which can then be differentiated from a definition of terrorism. To do so, however, it is relevant that the conventions proposed here be listed:

"Force," for Clausewitz, is the *"physical force, for moral force has no existence save as expressed in the state and the law."*<sup>52</sup> Conceptually then, the "act of force" takes place in compelling our enemy to do our will<sup>53</sup>.

Observation of the alpha reveals their command over their group. In the case of the existence of groups commanded not by an alpha, but by all the individuals, command implies the ability of the commander to convince or to force his opponents to submit to his will inside the group and to follow a single policy, forming a single command that represents "all interests of the community".

Command is, therefore: The consensual or forced submission of the will of others.

---

<sup>52</sup> Clausewitz, *On War*, 75 [I, 1: 75]; cf. *Vom Kriege*, 192 [I, 1: 192]: "Gewalt, d. h. die physische Gewalt (denn eine moralische gibt es außer dem Begriffe des Staates und Gesetzes nicht)."

<sup>53</sup> The Clausewitzian definition, notably, does not disregard cyber-attacks, as they materialize in physical damages, such as the shutting down of hospitals, banks, or even military infrastructure of territories.

Last instance: The command, exercised by the alpha or the collectivity, is at the highest level of the group and is exercised along the physical space that the group dominates.

Agents: War is practiced by the community, including the individuals who form it<sup>54</sup> – even, if necessary, the least capable.<sup>55</sup> That is, among human beings, to preserve their own survival, men, women and children capable of acting are agents.<sup>56</sup>

As we have observed previously, a community can only have **war**<sup>57</sup> against another community – which is characterized by having another alpha or collectivity over its command.<sup>58</sup>

Therefore, considering the above elements and following the Clausewitz's concept of the **nature of war**, we have the conditions to formulate a first definition of war itself:

**War** is an act of force – from individuals who are acting under a command of last instance in a physical space, against individuals who are acting under another command of last instance in a physical space – to compel a command to the will of the other.

Clausewitz does not present a literal definition of war, but works with data, quotations and examples strictly delineated according to the definition proposed above. Therefore, this definition is a direct result of the conceptions of the nature, the essence and the political aspect of the war that Clausewitz presents in his work.

This definition will be further developed and simplified in the following sections, after a necessary discussion about commands, governments, and states.

---

<sup>54</sup> Clausewitz, *On War*, 95 [I, 2: 95]: “**Everything that occurs in war results from the existence of armed forces; but whenever armed forces, that is, armed individual**, are used, the idea of combat must be present.” Cf. *Vom Kriege*, 222 [I, 2: 222]: “Alles, was im Kriege geschieht, geschieht durch Streitkräfte; wo aber Streitkräfte, das ist bewaffnete Menschen angewendet werden, da muß notwendig die Vorstellung des Kampfes zum Grunde liegen.” [N.A.: Emphasis added].

<sup>55</sup> Clausewitz, *On War*, 586 [VIII, 3b: 586]; cf. *Vom Kriege*, 962 [VIII, 3b: 962].

<sup>56</sup> In addition, agents include any extensions of beings and their will, such as machines, for example.

<sup>57</sup> This does not mean that other kinds of conflicts other than war cannot involve the community; on the contrary, as we shall see below.

<sup>58</sup> Acts of force practiced against other species of living beings or things in the physical space of a command of last instance are actually attacks against the command itself. Other species of living beings include animals and plants. Things also include the virtual universe which, ultimately, is based on devices that exist in a physical space.

### 4.3. CONSIDERATIONS ABOUT COMMANDS, GOVERNMENTS, AND STATES

The whole theory of the conduct of the war that Clausewitz presents in *Von Kriege* is built on state and governmental combatant forces. Throughout the work Clausewitz addresses the conduct of war of armies of governments and states, against armies of governments and states.

The only occasions in which the author looks at a structure other than armies are those in which he refers to the use of the people by armies<sup>59</sup>, when he uses the expression “armed forces”<sup>60</sup> or when he criticizes the use of the term army for little more than “a band of partisans”:

On the other hand, it would be sheer pedantry to claim the term ‘army’ for every band of partisans that operates on its own in a remote part of the country. Still, we must admit that no one thinks it odd to talk of the ‘army’ of the Vendée during the French Revolutionary Wars, though it was frequently little more than a band of partisans.<sup>61</sup>

Clausewitz makes it clear in that passage that he distinguishes the warlike phenomenon between soldiers and partisans.

Besides, when Clausewitz produces a historical revision of the warlike phenomenon, initiating the revision with the Tartar hordes, he affirms that:

The Tartar hordes searched for new land. Setting forth as a nation, with women and children, they outnumbered any other army. Their aim was to subdue their enemies or expel them. If a high degree of civilization could have been combined with such methods, they would have carried all before them.<sup>62</sup>

<sup>59</sup> Clausewitz, *On War*, 479-483 [VI, 26: 479-483]; cf. *Vom Kriege*, 799-806 [VI, 26: 799-806].

<sup>60</sup> Clausewitz, *On War*, 128 [II, 1: 128]; cf. *Vom Kriege*, 271 [II, 1: 271]: “Streitkräfte”.

<sup>61</sup> Clausewitz, *On War*, 281 [V, 2: 281]; cf. *Vom Kriege*, 501 [V, 2: 501]: “Auf der anderen Seite wäre es zwar pedantisch, für jeden Parteigänger, der in einer entfernten Provinz unabhängig haust, den Namen einer Armee in Anspruch zu nehmen, doch kann man nicht unbemerkt lassen, daß es niemand auffällt, wenn von der Armee der Vendéer im Revolutionskriege die Rede ist, wiewohl sie oft nicht viel stärker war.”

<sup>62</sup> Clausewitz, *On War*, 586 [VIII, 3b: 586]; cf. *Vom Kriege*, 962 [VIII, 3b: 962]: “Die Tatarenschwärme suchen neue Wohnsitze. Sie ziehen mit dem ganzen Volke aus, mit Weib und Kind, sie sind also zahlreich wie verhältnismäßig kein anderes Heer, und ihr Ziel ist Unterwerfung oder Vertreibung des Gegners. Sie würden mit diesen Mitteln bald alles vor

The author thus extends tacitly the analysis of the conduct of war to stateless combatants.

The progression of that historical revision transcends the republics of antiquity, the feudal lords, the commercial cities of the middle ages and the kings of the eighteenth century.<sup>63</sup> Clausewitz thus adds to his analysis groups so heterogeneous that, if not for having command (albeit in different forms), they bear little resemblance to each other. In his analysis, Clausewitz also implicitly includes the mention of “the people in arms”<sup>64</sup> and expressly in the example of the Tartars, women and children in the war, demonstrating that all combatants are individuals who are acting.

It is clear, therefore, that in *Vom Kriege*, Clausewitz discusses and demonstrates in his examples that war is an act of force – from individuals who are acting under a command of last instance in a physical space, against individuals who are acting under another command of last instance in a physical space – to compel a command to the will of the other.

In addition, Clausewitz expressly differentiates armies, militias and bands of armed civilians.<sup>65</sup> This differentiation will be the starting point for the next Section.

#### 4.4. DIFFERENTIATION BETWEEN WAR, TERRORISM AND GUERRILLA WARFARE

What then differentiates war from terrorism – and additionally, once this element has already been mentioned – from guerrilla warfare?

Let us return to the definition of war:

War is an act of force – from individuals who are acting under a command of last instance in a physical space, against individuals who are acting under another command of last instance in a physical space – to compel a command to the will of the other.

We have seen that both the nature and the essence of war apply not only to terrorism but also to a multitude of human relations.

---

sich niederwerfen, ließe sich damit ein hoher Kulturzustand vereinigen.”

<sup>63</sup> Clausewitz, *On War*, 586-594 [VIII, 3: 586-594]; cf. *Vom Kriege*, 962-974 [VIII, 3: 962-974].

<sup>64</sup> Clausewitz, *On War*, 128 [VI, 26: 479]; cf. *Vom Kriege*, 799 [VI, 26: 799]: “Volksbewaffnung”.

<sup>65</sup> Clausewitz, *On War*, 479-483 [VI, 26: 479-483]; cf. *Vom Kriege*, 799-806 [VI, 26: 799-806].

One aspect of war, however, is not necessarily a characteristic of terrorism and guerrilla warfare:

War is a continuation of policy (representing all interests of the community) by other means.

Terrorism and guerrilla warfare, on the other hand, are not necessarily representations of all interests of the community. Moreover, terrorism and guerrilla warfare are not necessarily a continuation of policy by other means.

War can only be practiced by a command of last instance in a physical space.

Terrorism and guerrilla warfare, on the other hand, can be practiced by any individual.

The first objective of war is to compel a command of last instance in a physical space, in order to serve the ends of policy.

The first objective of terrorism and guerrilla warfare are also to compel a command of last instance in a physical space (to the will of those who practice these acts).

War can only be practiced against another command of last instance in a physical space.

What about terrorism and guerrilla warfare, against whom they can be practiced? In fact, at this point, there are two possible cases that make relevant the discussion of what differentiates terrorism from guerrilla warfare:

- (1) The act of force practiced against individuals who *are not* acting under a command of last instance over a physical space;
- (2) The act of force practiced against individuals who *are* acting under a command of last instance over a physical space.

That being said, how can we express the definitions of guerrilla warfare and terrorism? Let us see:

War is an act of force – **from individuals who *are* acting under a command of last instance** in a physical space, against individuals who are acting under another command of last instance in a physical space – to compel a command to the will of the other.

In its turn,

Guerrilla warfare is an act of force – **from individuals who *are not* acting under a command of last instance** in a physical space, against individuals who are acting under a command of last instance in a physical space – to compel a command to the will of those who practice this act.

Therefore,

Terrorism is an act of force – **from individuals who are not acting under a command of last instance** in a physical space, **against individuals who are not acting under a command of last instance** in a physical space – **to compel a command** to the will of those who practice this act.

By systematizing the proposed logical criteria, it is possible to see more clearly the differences between these three types of conflicts (Table 1).

**Table 1. Type of Conflict when there are no Governments Over Territories**

Individuals in relation to a command of last instance in a physical space	Against...	Individuals in relation to a command of last instance in a physical space	With the Intention or Result...	To compel a command of last instance in a physical space?	Type of conflict:
+	↔	+	→	Yes	War
-		+		Yes	Guerrilla Warfare
-		-		Yes	Terrorism

+ = Individuals who are acting under a command of last instance in a physical space;

- = Individuals who are not acting under a command of last instance in a physical space.

In order to apply the criteria outlined here in the analysis of concrete situations, the concept of command of last instance in a physical space must be further developed.

In a place governed by a totalitarian king, for example, the inhabitant of a house of his own has command over it, as well as over the land where the house was built, until the pre-established physical limits of the land. This command, however, is not of last instance. As the king holds sovereignty over the whole territory, he can, if he wishes, use (or even destroy) the house and the land of that inhabitant.

Although the division of powers between executive, legislative and judiciary – created by Montesquieu (1748)<sup>66</sup> and adapted in different ways by various governments around the world over the last centuries – complicates the above example, the same principle is maintained. An individual has command over his own house and land, but above the will of the individual is the state, with its representatives and instruments to compel the individual to the will of the government.<sup>67</sup>

<sup>66</sup> Montesquieu, Charles-Louis de Secondat, *The Spirit of the Laws* (Palala Press 2015 [1748]), 64.

<sup>67</sup> Hobbes, Thomas, *Leviathan*, (London: Wordsworth Classics of World Literature 2014 [1651]), 134.

It does not matter if another government (therefore, another command of last instance) has the possibility to force the submission of the totalitarian king, in the previous example. It is necessary that the submission of the will for the command to be taken exists. The type of act of force that will compel the command is also not the focus here, thus the command can be taken or given, with or without resistance.

That being said, an example of the application of the definitions of terrorism and guerrilla warfare to a concrete case will be presented in the Section "Application of the criteria in the analysis of facts", after a discussion about the possible simplification of these concepts.

#### 4.5. POSSIBLE SIMPLIFICATION OF CONCEPTS

The above criteria are being proposed to cover the human trajectory as primordially as possible. Therefore, the criteria embrace the period prior to the concepts of "government" and "territory". However, it is possible to simplify the concepts presented and to facilitate their practical application, as follows:

(1) When there is "territory", the "physical space" can be referred to as such;

(2) When there is "government", the "command of last instance in a physical space" can be referred to as such;

(3) Individuals acting under a command of last instance in a physical space may be referred to as "agents" (following the criteria discussed in the Section "Considerations and conventions" of this article for the concept of agents). Also, the expression "agents" is presented here in the plural to facilitate conceptualization. It is possible that a single agent commits (or becomes a victim) of the acts described here.<sup>68</sup>

The systematized criteria with the concepts of agents, government and territory are available in Table 2.

---

<sup>68</sup> As noted in the Section "Considerations on war and policy": "However, the conception of war as 'the continuation of policy by other means' and policy as 'representative of all interests of the community' makes it clear that war does not occur only between two individuals. Unless they are representing the interests of their communities, and in this case, the war would be between communities."

**Table 2: Type of Conflict when there are Governments Over Territories**

Agent G = Governmental N = Non-governmental	Agent G = Governmental N = Non-governmental	To compel a government?	Type of conflict:
G	G	Yes	War
N	G	Yes	Guerrilla Warfare
N	N	Yes	Terrorism

These are the simplified definitions:

- War: An act of force, from governmental agents, against governmental agents, to compel a government to the will of the other.
- Guerrilla warfare: An act of force, from non-governmental agents, against governmental agents, to compel a government to the will of those who practice this act.
- Terrorism: is an act of force, from non-governmental agents, against non-governmental agents, to compel a government to the will of those who practice this act.

As previously mentioned, an example of the application of the definitions of terrorism and guerrilla warfare in a concrete situation will be presented below.

**5. APPLICATION OF THE CRITERIA IN THE ANALYSIS OF FACTS**

**66-70 CE:** The Zealots (Sicarii) movement generated mass insurrection in Judea, which at that time had been turned into a province of Rome. The worsening situation led to the destruction of much of Jerusalem and the Second Temple by the Romans, in addition to the generalized suicide of the Zealots besieged at Masada fortress.<sup>69</sup>

The above event is commonly described as the first terrorism case in history.<sup>70</sup> The Zealots were non-governmental agents. It was a religious group that, in the case in question, opposed the Roman occupation.<sup>71</sup> The

<sup>69</sup> Anderson, Sean and Sloan, Stephen, 3rd ed, Historical Dictionary of Terrorism (Scarecrow Press 2009), XXIX.

<sup>70</sup> Laqueur, Walter, A History of Terrorism: Expanded Edition (New Brunswick: Transaction 2016), 5.

<sup>71</sup> Josephus, Flavius, War of the Jews, (London: Penguin Books 1970 [c. 75 CE]).

Zealots were also known as “Sicarii”, because of the dagger they carried hidden to attack opponents.

Chaliand and Blin (2007) believe that the Zealots adopted techniques of terrorism over the decades in which they remained active. However, these authors also believe that the Zealots probably engaged in guerrilla warfare, including urban fighting and using “psychological terror.” An example of this would be cutting the neck of the victims with daggers in public places such as markets.<sup>72</sup> It is not clear whether such terror – which stands out among the criteria of the authors and others for classifying the Zealots as terrorists – could be extended to any person or only to governmental agents.

Certainly, this distinction is crucial. First, because of the criteria proposed in this article. Second, because acts of force that only affect governmental agents (therefore, not involving people that are not working for the government), disqualify the Zealots actions as terrorism in any more accurate analysis.

In fact, when attacking Roman soldiers and other Roman governmental agents (as public officials and politicians for example), the Zealots had the intention to compel the government of Rome to their own will. This disqualifies them from being common criminals. They practiced, nonetheless:

*Acts of force, from non-governmental agents, against governmental agents, to compel a government to the will of those who practice these acts.*

The Zealots were, therefore, guerrillas.

However, is it possible that the Zealots have also committed acts of force against non-governmental agents? Let us see:

Flavius Josephus has little to say about the Zealots’ tactics, preferring to dwell in detail on the organization of the Roman army arrayed against them. And yet, it would appear that their strategy was relatively complex. In the year 66, for instance, the Zealots assassinated a number of political and religious figures. They also attacked buildings used to store archives, including loan documents, with the aim of winning the support of a working class crushed by debt.<sup>73</sup>

<sup>72</sup> Chaliand, Gérard and Blin, Arnaud, *The History of Terrorism: From Antiquity to al Qaeda* (University of California Press 2007), 58.

<sup>73</sup> Chaliand and Blin, *The History of Terrorism*, 58.

The religious had an active voice in the government of Judea at that time. Those whom the Zealots killed were working as governmental agents. In addition, the buildings and other targets the Zealots attacked were, according to the descriptions, owned by the government. The Zealots' attacks continue to be acts of guerrilla warfare.

It is possible that the Zealots had practiced acts of force against non-governmental agents – as simple Roman citizens, innocent religious, or even Jewish in general, for example. If that happened – and the Zealots had the intention or result of compelling the government to their will – they would also be terrorists (as well as guerrillas). We have no historical records to prove that, though. Therefore, we can just classify the Zealots as guerrillas.

## 6. FINAL CONSIDERATIONS

There is a current among Clausewitzian scholars that classifies terrorism as a tactic of war.<sup>74</sup> However, as presented, war for Clausewitz is “the continuation of policy”, which is “representative of all interests of the community.” Therefore, if the terrorism is promoted by governmental agents, it would then be defined as an act of war disguised as terrorism. Likewise, if the act is promoted by non-governmental agents against governmental agents to force the submission of a government, it will be an act of guerrilla warfare.

Some Clausewitzians propose the definition of terrorism based on its means and ends, but in Chapter 2 of *Vom Kriege*, Clausewitz presents the “Purpose and Means in War”<sup>75</sup>. Observation of means and ends is crucial because they are the same of terrorism. The aim, according to Clausewitz, is not limited to defeat the opponent and to disarm him,<sup>76</sup> because it depends on the circumstances:

We can now see that in war many roads lead to success, and that they do not all involve the opponent's outright defeat. They range from the destruction of the enemy's forces, the conquest of his territory, to a temporary occupation or invasion, to projects with an

<sup>74</sup> Gray, Colin, *Peace and International Relations* (Routledge 2007), 247: “Terrorism is a mode of irregular combat, and it may or may not accompany guerrilla warfare. It is simply a tactic, as is guerrilla fighting. Strategic irregularity is proof of relative weakness.”

<sup>75</sup> Clausewitz, *On War*, 90 [I, 2: 90]; cf. *Vom Kriege*, 214 [I, 2: 214]: “Zweck und Mittel im Kriege”.

<sup>76</sup> Clausewitz, *On War*, 77 [I, 1: 77]; cf. *Vom Kriege*, 194 [I, 1: 194].

immediate political purpose, and finally to passively awaiting the enemy's attacks. Any one of these may be used to overcome the enemy's will: the choice depends on circumstances.<sup>77</sup>

It is evident that within the ends of war of projecting "an immediate political purpose," in order "to overcome the enemy's will," the ends of terrorism are included.

With regard to the means, Clausewitz is very specific: "*let us now turn to the means. There is only one: combat.*"<sup>78</sup> Moreover, there is no doubt that the means by which terrorism is practiced is a form of combat.

Therefore, both war and terrorism have the similar ends and a single means: combat. War and terrorism are equal and indistinguishable, thus, on these characteristics. Regarding other characteristics, however, those conflicts are different and differentiable from each other, according to the criteria demonstrated in this study.

That being said, all the conflicts presented here have the intention or the result of compelling a government. Phenomena that do not have these purpose or effect will, therefore, receive other classifications, which are not the object of this study.

Of course, events of conflict may overlap. An act of force, from non-governmental agents, against governmental agents, to compel a government (that is, guerrilla warfare) may be followed by an act of suppression, from governmental agents, against the guerrillas. The same applies to terrorism or even to war itself. There may also be overlap in another sense, war and terrorism, at the same time. As long as the terrorists are not under the command of the government that practices the war against the other government, then both events could co-occur.<sup>79</sup>

---

<sup>77</sup> Clausewitz, *On War*, 94 [I, 2: 94]; cf. *Vom Kriege*, 221-222 [I, 2: 221-222]: "Wir können noch eine ganze Klasse von Zwecken als kürzere Wege zum Ziele hinzufügen, die wir Argumente ad hominem nennen könnten. In welchem Gebiete menschlichen Verkehrs kämen diese, alle sächlichen Verhältnisse überspringenden Funken der persönlichen Beziehungen nicht vor, und im Kriege, wo die Persönlichkeit der Kämpfer, im Kabinett und Felde, eine so große Rolle spielt, können sie wohl am wenigsten fehlen. Wir begnügen uns, darauf hinzudeuten, weil es eine Pedanterie wäre, sie in Klassen bringen zu wollen. Mit diesen, kann man wohl sagen, wächst die Zahl der möglichen Wege zum Ziel bis ins Unendliche."

<sup>78</sup> Clausewitz, *On War*, 95 [I, 2: 95]; cf. *Vom Kriege*, 222 [I, 2: 222]: "So ist es im allgemeinen mit dem Ziel beschaffen, welches man im Kriege zu verfolgen hat; wenden wir uns jetzt zu den Mitteln. Dieser Mittel gibt es nur ein einziges, es ist der Kampf."

<sup>79</sup> A situation in which terrorists would actually be governmental agents at the time of the

Similar circumstances are possible in relation to the other types of acts of force described in this study, both with the full and with the simplified concepts.

Of course, conventions of language impact the denominations that can be given for particular phenomena. An act of force, from non-governmental agents, against governmental agents, to compel a government to the will of those who practice this act, will be guerrilla warfare, even if one names the same phenomenon a revolution or any other name. The elements are the same and, however much one may want to differentiate the denomination, it is the same phenomenon.

As for the gravity level of each phenomenon, it depends on analytical judgment, on a case-by-case basis, considering the time, place, historical, social, cultural and other diverse circumstances.

Finally, in war, terrorism and guerrilla warfare, can be found subtypes. It is possible that future studies will find widely applicable criteria that allow, independently of the individual judgment and the subjectivity of each case, to analyze the subtypes existing within each category here described.

# CRITÉRIOS PARA DEFINIR A GUERRA, O TERRORISMO E A GUERRA DE GUERRILHA BASEADOS NOS CONCEITOS DE NATUREZA E ESSÊNCIA DE CLAUSEWITZ

## RESUMO

---

A conceituação de terrorismo e a sua diferenciação de guerra e de guerrilha têm sido um problema para a ciência, as relações internacionais e os sistemas jurídicos há décadas. Este artigo parte do pressuposto de que para seja formulado o conceito de terrorismo é necessário definir-se, ao mesmo tempo, outros fenômenos bélicos – tais quais a guerrilha e a guerra – a fim de que atos ou eventos não sejam confundidos entre si. Para tanto, a metodologia aqui empregada é uma revisão dos conceitos da natureza e da essência da guerra, conforme descritos na obra de Carl von Clausewitz, *Vom Kriege* (na edição alemã de Hahlweg e na amplamente aceita e empregada tradução em inglês de Howard e Paret). Esses conceitos são analisados à luz de descobertas científicas recentes sobre o comportamento de animais sociais, com foco em seres humanos. A classificação resultante permite que eventos históricos ou contemporâneos sejam avaliados para determinar-se que tipo de conflito eles são.

**Palavras-chave:** Definição de terrorismo. Definição de guerrilha. Definição de guerra. Carl von Clausewitz. Direito Internacional.

## REFERENCES

- ANDERSON, Sean and SLOAN, Stephen. 2009. *Historical Dictionary of Terrorism*. Scarecrow Press, 3<sup>rd</sup> ed.
- CHALIAND, Gérard and BLIN, Arnaud. 2007. *The History of Terrorism: From Antiquity to al Qaeda*. University of California Press.
- CLAUSEWITZ, Carl von. (1832) 1980. *Vom Kriege*. Ed. Werner Hahlweg (Hinterlassenes Werk des Generals Carl von Clausewitz. Vollständige Ausgabe im Urtext). Troisdorf: Dummler, 19<sup>th</sup> ed.
- CLAUSEWITZ, Carl von. (1832) 1976. *On War*. Eds. Michael Howard and Peter Paret. Princeton: Princeton University Press.
- DIAMOND, Jared. (1999) 2017. *Guns, Germs, and Steel*. New York: WW Norton.
- DINIZ, Eugênio and PROENÇA Jr., Domício. 2012. "A Criterion for Settling Inconsistencies in Clausewitz's *On War*". *Journal of Strategic Studies* 37:6-7 (879-902). DOI: 10.1080/01402390.2011.621725.
- GAT, Azar. 2008. *War in Human Civilization*. Oxford University Press.
- GRAY, Colin. 2003. "Clausewitz, History, and the Future Strategic World." *The Strategic and Combat Studies Institute (The Occasional, n. 47)*.
- GRAY, Colin. 2007. *Peace and International Relations*. Routledge.
- HOBBS, Thomas. (1651) 2014. *Leviathan*. London: Wordsworth Classics of World Literature.
- HOFFMAN, Bruce. 2006. *Inside Terrorism. Revised & Enlarged*. Columbia University Press.
- JOSEPHUS, Flavius. (c. 75 CE) 1970. *War of the Jews*. London: Penguin Books.
- KEEGAN, John. 1994. *A History of Warfare*. London: Hutchinson.
- LAQUEUR, Walter. 2004. *No End to War: Terrorism in the Twenty-first Century*. Continuum.

- LAQUEUR, Walter. 2016. *A History of Terrorism: Expanded Edition*. New Brunswick: Transaction.
- MARGARITI, Stella. 2017. *Defining International Terrorism: Between State Sovereignty and Cosmopolitanism*. The Hague: TMC Asser Press.
- MERRIAM-WEBSTER'S Collegiate Dictionary. 2018. Springfield: Merriam-Webster Incorporated 2003, 21st printing, 11<sup>th</sup> ed.
- MONTESQUIEU, Charles-Louis de Secondat. (1748) 2015. *The Spirit of the Laws*. Palala Press.
- ROUSSEAU, Jean-Jacques. (1762) 2018. *The Social Contract & Discourses*. CreateSpace.
- SCHMID, Alex (ed). 2011. *The Routledge Handbook of Terrorism Research*. Routledge.
- SCHMID, Alex and Jongman, Albert. 2008. *Political Terrorism: A New Guide to Actors, Authors, Concepts, Data Bases, Theories, & Literature*. Transaction Publishers, 3<sup>rd</sup> ed.
- SILKE, Andrew. 2004. *Research into Terrorism: Trends, Achievements and Failures*. Routledge.
- TOWNSHEND, Charles. 2003. *Terrorism: A Very Short Introduction*. Oxford University Press.
- WAAL, Frans De. (1982) 2007. *Chimpanzee Politics: Power and Sex Among Apes*. Johns Hopkins University Press.

Recebido em: 23/09/2019

Aceito em: 15/01/2020

# TERCEIRIZAÇÃO EM SEGURANÇA MARÍTIMA: AMEAÇAS PIRATAS NA HIGH RISK AREA (2007-2011)

Jacqueline Bacellar<sup>1</sup>  
Marcos Valle Machado da Silva<sup>2</sup>

## RESUMO

---

O Chifre da África e o Golfo de Áden registraram um aumento nos índices de pirataria entre 2007 e 2011. As perdas causadas por atos de pirataria advindos da Somália levaram a comunidade internacional a tomar diversas medidas para aumentar a segurança, incluindo a criação de uma *High Risk Area* (HRA). Além disso, empresas de navegação tomaram algumas medidas preventivas e protetivas contra pirataria. Dentre elas, a contratação de Companhias de Segurança Privada Marítima, de modo a proteger os tripulantes, a carga e evitar danos às embarcações. Nesse contexto, o artigo tem como objetivo identificar e analisar as relações binárias entre os que estão diretamente envolvidos: os piratas e a tripulação, observando se a presença de contratados de segurança alteraria o comportamento destes. Nesse sentido, serão analisadas as preferências de tais atores através da Teoria da Escolha Racional. Uma revisão de literatura foi feita de modo a identificar suas preferências. Como resultado, será observado que os contratados podem alterar as preferências dos outros jogadores, gerando uma redução significativa nos casos de pirataria na HRA.

**Palavras-chave:** Companhias Marítimas de Segurança Privada. Escolha Racional. Pirataria.

---

<sup>1</sup> Mestranda. Escola de Guerra Naval, Rio de Janeiro (RJ). E-mail: jacqueline.bacellar@gmail.com / Orcid: <https://orcid.org/0000-0001-6852-1265>

<sup>2</sup> Doutor. Escola de Guerra Naval, Rio de Janeiro (RJ). E-mail: mbvalle2002@yahoo.com.br / Orcid: <http://orcid.org/0000-0003-0367-8899>

## INTRODUÇÃO

É notória a importância do mar para o comércio: por ele passam cerca de 80% do volume global de cargas, o que corresponde a cerca de 70% do seu valor total (UNCTAD, 2017). Ressalta-se que a maior parte dessas transações ocorre em grandes rotas de navegação, que interligam os principais portos do globo.

Em alguns casos, as condições geográficas, aliadas ao alto fluxo de embarcações, criam pontos de gargalo. Destes, destacam-se os estreitos de Bab El-Mandeb (situado entre Iêmen e Djibuti) e Ormuz (localizado na divisa entre Irã, Emirados Árabes e Omã). Ambos são críticos ao fornecimento mundial de petróleo e estão situados próximo ao Golfo de Áden.

De acordo com a *U.S. Energy Information Administration* (EIA<sup>3</sup>), o Estreito de Ormuz é o maior ponto de gargalo do mundo no que tange ao transporte de petróleo. Em 2016, o Estreito foi responsável por 30% de todo óleo cru e outros líquidos transportados por vias marítimas, além de 30% das movimentações globais de gás natural (EIA, 2017).

Por outro lado, o Estreito de Bab El-Mandeb é vital ao fluxo de embarcações entre o mar Mediterrâneo e o Oceano Índico. É considerado pela EIA o quarto maior ponto de gargalo do mundo – atrás apenas de Ormuz, Malaca e Suez. Uma interrupção no estreito obrigaria a alteração do tráfego para o sul da África, aumentando drasticamente o custo do frete (EIA, 2017).

A importância econômica e estratégica da região se traduz no maior fluxo global de petróleo e derivados (EIA, 2017). Esse alto trânsito de embarcações também atrai indivíduos e organizações que praticam pirataria. Conseqüentemente, na região do Golfo de Áden foram registrados os maiores índices de pirataria<sup>4</sup> no mundo entre 2007 e 2012 (XIAO et al, 2017).

Piratas somalis são responsáveis pela maioria desses incidentes: entre 2009 e 2012, um em cada dois registros relacionados a ataques piratas

---

<sup>3</sup> Agência independente de estudos voltados a políticas e mercados energéticos, situada nos Estados Unidos (EIA, 2019).

<sup>4</sup> “Constituem pirataria quaisquer dos seguintes atos: a) todo ato ilícito de violência ou de detenção ou todo ato de depredação cometido para fins privados, pela tripulação ou pelos passageiros de um navio ou de uma aeronave privados, e dirigidos contra: i) um navio ou uma aeronave em alto mar ou pessoas ou bens a bordo dos mesmos; ii) um navio ou uma aeronave, pessoas ou bens em lugar não submetido à jurisdição de algum Estado; b) todo ato de participação voluntária na utilização de um navio ou de uma aeronave, quando aquele que o pratica tenha conhecimento de fatos que dêem a esse navio ou a essa aeronave o caráter de navio ou aeronave pirata; c) toda a ação que tenha por fim incitar ou ajudar intencionalmente a cometer um dos atos enunciados nas alíneas a) ou b)” (ONU, 1982, art. 101).

em embarcações mercantes foram localizados próximos ao Chifre da África (BM, 2013). Em 2017, foram registrados 54 incidentes envolvendo pirataria na região, sendo que quatro navios foram seqüestrados (OBP, 2017).

O relatório do Banco Mundial (BM) sobre pirataria somali (2013) também destaca que os primeiros registros de ataques de piratas somalis datam da década de 1950. Entretanto, maior notoriedade ao problema foi dada a partir de 2005, quando os piratas passaram a sequestrar as embarcações e tripulantes, em troca de resgate, de forma sistemática (BM, 2013).

A partir dessa nova tendência, observou-se a necessidade de identificar a área de atuação dos piratas somalis<sup>5</sup>. Esta foi classificada desde a costa da Somália até o sudeste do Oceano Índico e também incluiu países situados no Golfo Pérsico (BM, 2013). Nessa área posteriormente foi instituída uma *High Risk Area* (HRA<sup>6</sup>).

Carafano et al. (2009) apontam que a Somália, desde 1995, sofre graves problemas institucionais – sendo considerada um Estado Falido. Consequentemente, “dentro desse espaço não governado, grupos piratas têm galgado uma eficiente rede de apoio operacional” (CARAFANO et al., 2009, p. 09, tradução nossa<sup>7</sup>).

A insegurança causada pelos ataques e os prejuízos registrados catalisaram a tomada de uma série de medidas para conter os avanços desses grupos criminosos, como a contratação de segurança privada embarcada. Assim, verifica-se a necessidade de identificar se os agentes de Companhias de Segurança Privada, embarcados em navios mercantes, são capazes de dissuadir<sup>8</sup> ações de pirataria.

Nesse sentido, o objetivo deste trabalho é observar comportamentos dos atores diretamente envolvidos em tais situações – tripulação de

---

<sup>5</sup> “Attacks attributed to Somali pirates extend far from land, deep into the western Indian Ocean. The pirate hunting ground stretches from the Red Sea to the Gulf of Oman in the north, from the Mozambique Channel to the Maldives in the south, and along Indian territorial waters in the east” (BM, 2013, p. 03).

<sup>6</sup> “Within this ungoverned space, pirate groups have carved an effective operational support network.” (CARAFANO et al., 2009, p. 09)

<sup>7</sup> Definida pelo BMP4 como uma área de alta incidência de ataques piratas. Maior detalhamento será observado na seção seguinte.

<sup>8</sup> “Observa-se que “deterrence policy basically proposes to defend the state by a strategy which threatens to destroy it. The war-preventing objective of deterrence policy is linked by a horrible logic to credible threats of apocalyptic destruction”. (BUZAN, 1983, p. 159) Essa lógica aplica-se primariamente ao comportamento dos Estados durante a Guerra Fria, sob a ótica realista. Entretanto, entende-se que tal princípio pode ser aplicado também a outros atores, de modo que o potencial ofensivo de um seja considerado danoso o suficiente para outro, de modo que este último evite o conflito

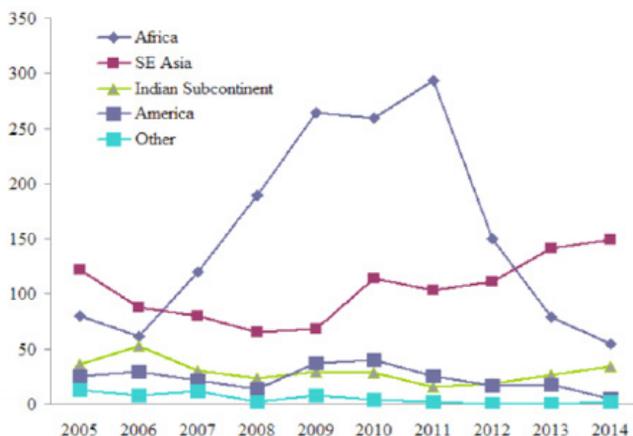
navios mercantes, piratas e contratados de segurança privada. Com isso, é possível identificar se e de que forma ocorre mudança nas preferências de tripulantes e piratas, a partir da presença de contratados.

Para tal, o artigo inicialmente abordará a atuação público-privada na *High Risk Area*, delimitada conforme a *Best Management Practices for Protection against Somalia-Based Piracy 04* (BMP4<sup>9</sup>). Em seguida, serão identificadas as características gerais dos atores envolvidos na questão (piratas somalis e tripulação de navios mercantes). Adicionalmente, será analisado quem são os contratados de segurança privada. Por fim, através da Teoria da Escolha Racional, serão identificadas as preferências dos atores. Será observado também se elas se alteram, a partir da inclusão das Companhias de Segurança Privada (CSP) na proteção das embarcações.

## ATUAÇÃO PÚBLICO-PRIVADA NA HIGH RISK AREA

Considerando os índices de ocorrência de pirataria ao redor do mundo (Figura 01), é possível identificar que, entre 2007 e 2012, o número de incidentes na África foi o maior registrado. Destes, a maior parte se concentrou na costa da Somália e no Golfo de Áden (Figura 02).

**Gráfico 01: Pirataria no mundo (2005-2014)**

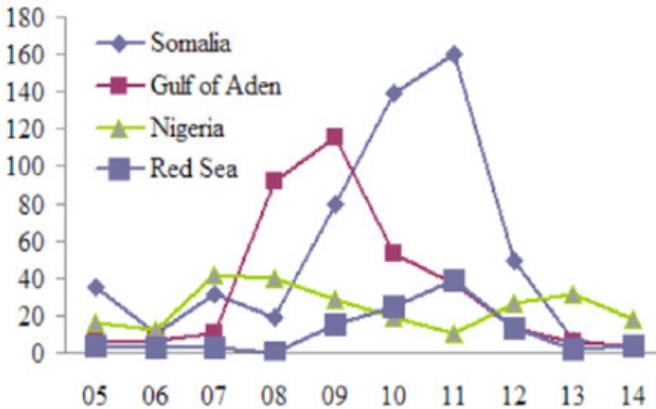


Fonte: XIAO et al, 2017, p. 234.

<sup>9</sup> BMP4 também é conhecido como Suggested Planning and Operational Practices for Ship Operators and Masters of Ships Transiting the High Risk Area. "The purpose of the Industry Best Management Practices (BMP) contained in this booklet is to assist ships to avoid, deter or delay piracy attacks in the High Risk Area" (BMP4, 2011, p. 01).

Considerando os índices de ocorrência de pirataria ao redor do mundo (Gráfico 01), é possível identificar que, entre 2007 e 2011, o número de incidentes na África foi o maior registrado. Destes, a maior parte se concentrou na costa da Somália e no Golfo de Áden (Gráfico 02).

**Gráfico 02: Pirataria na África (2005-2014)**



Fonte: XIAO et al, 2017, p. 234.

Vislumbrou-se, com isso, a necessidade de delimitação de uma HRA. De acordo com a BMP4, esta “se define por onde atividades e/ou ataques piratas tiveram lugar. Para o propósito do BMP<sup>10</sup>, a *High Risk Area* é delimitada por Suez e pelo Estreito de Ormuz ao Norte, 10° ao Sul e 78° a Oeste” (BMP4, 2011, p. 03, tradução nossa<sup>11</sup>), conforme o mapa apresentado na figura 01.

<sup>10</sup> Relatório sobre Melhores Práticas de Gestão no setor marítimo.

<sup>11</sup> “The High Risk Area defines itself by where pirate activity and/ or attacks have taken place. For the purpose of BMP the High Risk Area is an area bounded by Suez and the Strait of Hormuz to the North, 10°S and 78°E. (Note - the UKMTO Voluntary Reporting Area is slightly larger as it includes the Arabian Gulf)” (BMP4, 2011, p. 03).



Isso foi resultado, segundo a Organização Marítima Internacional (IMO), de uma combinação de fatores, a seguir enumerados: (1) a força conjunta de navios de vários Estados<sup>12</sup>; (2) a atuação do governo somali e da comunidade internacional sobre ameaças terrestres; (3) a conscientização das tripulações quanto aos perigos e medidas a serem tomadas; e (4) a implantação de medidas protetivas em embarcações mercantes mais expostas ao risco (IMO, 2013).

Nesse sentido, compreende-se a importância de cada um desses fatores e da interação entre eles. Entretanto, não compete a este trabalho analisar todos eles. Assim, o enfoque será dado ao fator quatro – implantação de medidas protetivas em embarcações mercantes mais expostas ao risco, com particular atenção ao papel das Companhias de Segurança Privada.

## CARACTERÍSTICAS GERAIS DOS ATORES ENVOLVIDOS

Em vista de compreender melhor de que forma se estabelece a interação entre piratas e a tripulação de navios mercantes na HRA, suas características gerais serão abaixo analisadas. É necessário também compreender o que são as Companhias de Segurança Privada e qual a importância desses contratados na relação entre os outros dois atores.

## PIRATAS SOMALIS

O artigo 101 da Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar (UNCLOS), de 1982, expressa as características de um pirata. A Convenção o define como aquele que pratica violência contra embarcações e/ou seus tripulantes, de ato voluntário e consciente, com a finalidade de ganho privado<sup>13</sup>.

Pristrom et al (2013) argumentam que “apesar do último pico nos ataques piratas, o crime universal de pirataria tem sido um desafio para a indústria mercante internacional por um longo tempo” (PRISTROM et al,

---

<sup>12</sup> Cusumano e Rizza (2018) sustentam que apenas a presença de forças tarefas estatais provou-se insuficiente para conter o avanço da pirataria na região, visto que as três principais operações que foram realizadas ali começaram antes do pico de ataques (2009-2011). São elas: Operação Atalanta (EUNAVFOR), desde 2008; Operação Ocean Shield (OTAN), desde 2009; e CTF-151(ONU), desde 2009.

<sup>13</sup> Esses atos são cometidos em alto mar ou em lugares que estão fora da jurisdição de qualquer Estado. Além disso, a incitação ou facilitação à pirataria também é enquadrada no mesmo crime (ONU, 1982, art. 101).

2013, p. 677, tradução nossa<sup>14</sup>), cuja versão moderna se intensificara a partir da década de 1980 (PRISTROM et al, 2013).

Desde a década de 1950, já era possível identificar registros de ataques em águas somalis. Entretanto, tais ações eram realizadas em pequena escala (BM, 2013). Foi a partir de 2005 – com o incidente envolvendo o MV Feisty Gas<sup>15</sup> – que o número dessas ocorrências cresceu exponencialmente, chegando a 50 em 2010 (BM, 2013).

Carafano et al (2009) notam que os piratas modernos que atuam no Golfo de Áden têm o objetivo primário de “fazer dinheiro (sic) – tomar um navio, apreender reféns e carga, e esperar a companhia de navegação pagar o resgate. Essa abordagem geralmente se traduz em um a dois milhões de dólares por navio” (CARAFANO et al, 2009, p. 08, tradução nossa<sup>16</sup>).

Para que isso ocorra, no entanto, há uma estrutura consolidada que suporta essas ações. De acordo com o Banco Mundial (BM),

O modelo de negócio da pirataria somali depende muito da infraestrutura de suporte em terra para conduzir as negociações de resgate. Genericamente, uma operação pirata consiste em operações armadas no mar, com suporte em terra que provê abrigo para os piratas que retornam e acesso a mercados para bens roubados e para os bens, serviços e mão de obra necessária aos ataques piratas (BM, 2013, p. xxiv, tradução nossa<sup>17</sup>).

Verifica-se, também, que há um processo de financiamento e planejamento<sup>18</sup> (BM, 2013). A operação geralmente começaria com o

---

<sup>14</sup> “Despite the latest peak in piracy attacks, the universal crime of piracy has been a challenge to the international shipping industry for a long time”. (PRISTROM et al, 2013, p. 677)

<sup>15</sup> “The vessel, a liquefied petroleum gas tanker, was seized near Mogadishu on April 10, 2005, and released 17 days later after payment of a US\$315,000 ransom”. (BM, 2013, p. 88)

<sup>16</sup> “The goal of modern-day pirates operating in the Gulf of Aden is primarily to make money— taking over a ship, seizing hostages and cargo, and waiting for the shipping company to pay a ransom. This approach usually translates into \$1 million to \$2 million in ransom per ship” (CARAFANO et al, 2009, p. 08).

<sup>17</sup> “The Somali pirate business model relies heavily on onshore support infrastructure to conduct ransom negotiations. Generically a pirate operation consists of armed offshore operations with onshore support that provides shelter for returning pirates and access to markets for stolen goods and for the goods, services, and manpower needed for pirate attacks” (BM, 2013, p. xxiv)

<sup>18</sup> Há casos em que a pirataria é realizada oportunamente (BM, 2013). No entanto, fez-se necessário destacar que há uma rede que sustenta essas ações, composta basicamente por capital político, recursos financeiros e mão de obra. Para maior debate, ver BM, 2013.

financiamento de investidores ou instigadores, que também selecionariam um comandante para o ataque<sup>19</sup>. O grupo pirata que detivesse armas leves poderia receber armamentos e equipamentos para identificar possíveis alvos (BM, 2013).

Pristrom et al. (2013) identificaram que a maior parte das embarcações atacadas era de pequeno porte, apesar de a taxa de incidentes com graneleiros, tanques químicos e cargas gerais ser maior na HRA somali que no restante do mundo. A abordagem geralmente era feita a partir de Dhows<sup>20</sup> e barcos de pesca roubados (*motherships*), que permitem maior autonomia, camuflagem e expandem a área de operação (BM, 2013).

A maior parte dos ataques ocorreu durante períodos do dia em que há pouca visibilidade e contra navios trafegando em baixa velocidade (MINEAU, 2010). Quando bem-sucedidos, os piratas mantinham a tripulação e o navio em seu poder por, em média, sete meses, até que o resgate fosse pago (SIMPSON, 2013).

A pirataria na HRA gera custos globais. Além do impacto direto às economias locais (nos mais diversos setores, incluindo turismo e pesca) e às embarcações que trafegam nessa Área, há também o aumento no preço dos seguros e custos sobre a implantação medidas adicionais de segurança, sobre a alteração de rotas ou cancelamento de pedidos, além do custo humano sofrido pelos tripulantes que vivenciam a ameaça real ou potencial de uma abordagem pirata (BM, 2013).

Em geral, a pirataria foi bem-sucedida quando as boas práticas falharam e quando as forças ao redor não foram capazes de dissuadir o ataque. Entretanto, a partir de 2011 houve maior incentivo à contratação de Companhias de Segurança Privada para a proteção de navios mercantes, pois,

frustradamente, governos das nações com as maiores marinhas na região mostram pouco comprometimento em aumentar recursos do modo que seria necessário para se ter um impacto decisivo no problema. [...] Esforços de contra pirataria também têm sido desacreditados pela falta de legislação doméstica apropriada em muitas nações. (ICS, 2011, p. 06, tradução nossa<sup>21</sup>)

---

<sup>19</sup> O Banco Mundial (2013) também destaca a costa da Somália como uma região de alta instabilidade política e econômica e que abriga a maior parte desse modelo de negócio.

<sup>20</sup> Tipo de veleiro muito comum no Mar Vermelho e Oceano Índico.

<sup>21</sup> "Frustratingly, governments in those nations with the largest military navies in the region show little willingness to increase resources to the extent that would be necessary to have a decisive impact on the problem. [...] Counter piracy efforts have also been discredited by the

## TRIPULANTES E EMPRESAS DE NAVEGAÇÃO

O aumento nos casos de pirataria provocou uma série de problemas para o tráfego marítimo na região, para os Estados costeiros, com navios de bandeira e/ou com tripulação no local, e para as empresas de navegação. Segundo Bueger et al (2011) “os atrasos devido aos sequestros, aumento nos seguros, custos de pagamento do resgate e custos relacionados à medidas reativas e preventivas aumentaram os custos de negócio para companhias de navegação” (BUEGER, 2011, p. 373, tradução nossa<sup>22</sup>).

Os tipos de navios mercantes mais atacados são os de contêiner, tanques químicos, graneleiros, de carga geral e os petroleiros (CARAFANO et al, 2009). Entretanto, o relatório da *Oceans Beyond Piracy* (2011) revela um aumento no número ataques a petroleiros. Considera-se que o aumento esteja relacionado aos valores de resgate dessas embarcações, que tendem a ser mais altos, se comparados a outros navios mercantes (OCEANS, 2011).

De acordo com o relatório do Banco Mundial (2013), o objetivo dos piratas ao tomar o controle das embarcações não é a carga. Na verdade, as embarcações podem ser utilizadas como *motherships* para novos ataques, ou ainda, podem ser sequestradas para negociação de resgate. Para isso, os piratas abrem comunicação com os armadores ou fretadores (BM, 2013).

Durante o processo de negociação – que pode durar, em média, seis meses (OCEANS, 2011) – a embarcação com os reféns fica ancorada em portos sob o controle do grupo pirata (BM, 2013). O relatório também aponta que “a nacionalidade dos reféns, o tamanho e tipo da embarcação, e o número de navios sequestrados e em poder dos piratas são três variáveis que afetam em peso o montante do resgate finalmente pago” (BM, 2013, p. 94, tradução nossa<sup>23</sup>).

As empresas de navegação ainda têm outras despesas associadas ao resgate (OCEANS, 2011). Destacam-se, dentre outros: o custo para entrega do valor negociado (geralmente feito por uma companhia de segurança, em um helicóptero); os danos causados à embarcação; e as

---

lack of appropriate domestic legislation in many nations”. (ICS, 2011, p. 06)

<sup>22</sup> “Delays due to hijackings, rising insurance premiums, the costs of ransom payments and the costs related to reactive and preventive measures increase the business costs of shipping companies”. (BUEGER et al, 2011, p. 373)

<sup>23</sup> “The nationalities of the hostages, the size and type of vessel, and the number of hijacked ships held by the pirates are three variables that heavily affect the ransom amount finally paid” (BM, 2013, p. 94).

expensas da equipe jurídica, de negociadores, consultorias e de apoio médico e psicológico para a tripulação.

Para os tripulantes das embarcações que trafegam por essas águas, o risco e a preocupação são ainda maiores. Além de uma abordagem violenta, os piratas tendem a manter reféns visando o pagamento de resgate. Isso ocorre, em geral, em condições insalubres e desumanas (SIMPSON, 2013).

O Banco Mundial (2013) estimou que os sequestros durassem até 1178 dias e reportou que 3741 pessoas já estiveram nestas condições entre 2005 e 2012. Além disso, acredita-se que o número de marinheiros mortos devido a ataques, sequestros ou operações de resgate esteja entre 82 e 97 (BM, 2013).

Nesse sentido, os tripulantes das embarcações atacadas sofrem tanto violência física quanto psicológica, durante os ataques e os sequestros. Simpson (2013) afirma que “a liberação de relatos dos reféns tem levado a efeitos dramáticos no bem-estar e moral dos marinheiros mercantes, com recusas a transitar pela HRA” (SIMPSON, 2013, p. 93, tradução nossa<sup>24</sup>).

Em vista de compensar os riscos da viagem, a Federação Internacional de Trabalhadores de Transportes (ITF) estabeleceu um acordo com empresas de navegação. Com isso, os tripulantes que trafeguem pela HRA seriam elegíveis a receber pagamento dobrado por seus serviços (OCEANS, 2011).

Com isso, é possível compreender a importância de se elevar a segurança das embarcações através de treinamento, boas práticas e proteção embarcada. O documento que sumariza essas medidas de proteção é a quarta versão do *Best Management Practices for Protection against Somalia-based Piracy* (BMP4).

Diversas organizações interessadas em aumentar a segurança da região se uniram para produzir esse documento. O BMP4 é uma compilação de boas práticas destinadas aos tripulantes e empresas de navegação que prestam serviço na HRA somali e que estão resumidas na figura 02.

---

<sup>24</sup> The release hostages' reports and accounts have led to a dramatic effect on the welfare and morale of merchant seamen, with mariners refusing to transit through the HRA" (SIMPSON, 2013, p. 73).

Figura 02: Boas práticas para evitar a abordagem de piratas



Fonte: BMP4, 2011, p. vi.

O BMP4 enumera boas práticas para evitar a abordagem de piratas. Elas podem ser classificadas em seis orientações básicas, que devem ser seguidas conforme o grau de risco aumenta. São elas: (1) não esteja sozinho; (2) não seja detectado; (3) não seja surpreendido; (4) não esteja vulnerável; (5) não seja abordado; (6) não seja controlado (BMP4, 2011).

Observa-se na figura 02 que, no item “não esteja vulnerável”, recomenda-se o uso de proteção preventiva ou dissuasória – que poderia incluir a utilização de pessoal qualificado para realizar serviços de segurança. O BMP4, entretanto, reitera que a contratação de CSP estaria sujeita à autorização e às leis do Estado de bandeira do navio (BMP4, 2011).

Nesse documento, são esclarecidos os procedimentos para reportar qualquer incidente que estivesse relacionado à pirataria, bem como medidas protetivas e planejamento, necessários à mitigação do risco de abordagem. Também são descritas as principais características dos ataques piratas<sup>25</sup> e o que fazer caso sejam bem sucedidos<sup>26</sup>.

A IMO, da mesma forma, editou circulares a respeito de medidas de segurança contra a pirataria na HRA. A circular 1334, de junho de 2009, traz recomendações às companhias de navegação, operadores, comandantes e tripulação de navios mercantes para prevenir atos de

<sup>25</sup> Geralmente dois esquifes se aproximam pela lateral ou pela popa da embarcação. Eles partem de uma *mothership*, que também é uma embarcação sequestrada, e muitas vezes a tripulação ainda é mantida refém. Elas têm o objetivo de ampliar a área de abordagem dos piratas, uma vez que podem carregar mais pessoas e suprimentos necessários aos ataques. Os piratas costumam utilizar armas leves para render a tripulação, e abordam embarcações em diferentes horários do dia (BMP4, 2011).

<sup>26</sup> A orientação é manter a calma e informar o incidente antes que os piratas cheguem ao passageiro. Os tripulantes não devem oferecer resistência, manter as mãos visíveis e deixar o circuito de câmeras ligado (BMP4, 2011).

pirataria. As orientações acerca da contratação de segurança privada e a BMP4 seguem os mesmos moldes, acima mencionados.

Em setembro de 2011, o Comitê de Segurança Marítima da IMO (MSC) editou um novo documento. A circular 1339 coaduna o BMP4 às orientações da IMO, “autorizando o presidente e o secretariado da IMO a distribuir o guia [BMP4] como uma nova circular do Comitê de Segurança Marítima” (IMO, 2011, MSC.1/Circ.1339, tradução nossa).

Como parte desse conjunto de boas práticas adotadas pelas empresas de navegação, cujas embarcações trafegam na HRA, destaca-se as CSP. Em uma fase de consolidação do mercado de segurança, muitas empresas optaram por expandir suas operações à segurança marítima, encontrando na costa somali um espaço de atuação (PERCY, 2012).

## COMPANHIAS DE SEGURANÇA PRIVADA (CSP)

Tendo em mente a importância das Companhias de Segurança Privada, vale ressaltar alguns aspectos históricos de sua formação, bem como suas principais características e serviços oferecidos. Nesse sentido, será possível compreender seu papel na dinâmica entre tripulantes e piratas.

Os ataques de 11 de setembro e a consequente Revolução nos Assuntos Militares<sup>27</sup>, proposta pelo secretário de defesa estadunidense Donald Rumsfeld (2001-2006), colocaram em voga o debate acerca da contratação de Companhias Militares e de Segurança Privada (CMSP<sup>28</sup>). Todavia, a existência e importância dessas firmas precedem tais acontecimentos.

A contratação de terceiros em assuntos referentes à segurança e defesa precede até mesmo a formação do Estado Nacional (MAQUIAVEL, 2006). Entretanto, tratava-se de mercenários<sup>29</sup>, qualificados pelo seu caráter

---

<sup>27</sup> “A Revolution in Military Affairs (RMA) is a major change in the nature of warfare brought about by the innovative application of new technologies which, combined with dramatic changes in military doctrine and operational and organizational concepts, fundamentally alters the character and conduct of military operations (McKITRICK et al, 1998, p. 65).

<sup>28</sup> Vale notar que nos estudos referentes ao tema, as terminologias que definem os contratados divergem em diversos autores. Neste artigo, as Companhias Militares (CMP) e as Companhias de Segurança (CSP) diferem entre si e serão definidas no decorrer da seção. O termo Companhias Militares e de Segurança Privada (CMSP) engloba ambas as classificações.

<sup>29</sup> “A mercenary is any person who: (a) is specially recruited locally or abroad in order to fight in an armed conflict; (b) does, in fact, take a direct part in the hostilities; (c) is motivated to take part in the hostilities essentially by the desire for private gain and, in fact, is promised,

*ad hoc* e pela busca por ganhos privados. Apesar de sua existência ser nociva à concepção de monopólio da violência estatal, surgiram questões sobre a validade de seus serviços somente em meados do século XX.

A proibição da prática mercenária em 1977, aliada à contínua necessidade dos Estados em obter serviços privados de segurança, fomentou o crescimento de outros atores: as Companhias Militares e de Segurança Privada. Diferentemente dos mercenários, as CMSP possuem estrutura organizacional e operam em todo o mundo, em um mercado legalmente reconhecido (SINGER, 2001-2002).

Percy (2012) divide a história contemporânea das CMSP em três fases. A primeira começa no período pós-Guerra Fria e foi marcada principalmente por serviços de combate em guerras civis na África. A segunda situa-se no período entre 11 de setembro de 2001 e o final da guerra no Iraque. Nesse período, os EUA se dedicaram especialmente à terceirização de serviços de defesa, através da Revolução nos Assuntos Militares (RUMSFELD, 2001).

A terceira fase tem início no período pós Iraque. Nesse momento, as companhias passaram a diversificar ainda mais seus serviços, em busca de maior consolidação no mercado (PERCY, 2012). A autora afirma ainda que, dentre os novos setores, destaca-se o de “segurança marítima, particularmente contra ataques piratas” (PERCY, 2012, p. 944, tradução nossa<sup>30</sup>).

Devido à multiplicidade de serviços que essas empresas oferecem, muitos autores divergem quanto à sua definição. A principal referência no assunto é Peter Singer, que desenvolveu uma tipologia para identificar tais empresas pelo nível de engajamento no campo de batalha. Assim, a metáfora da lança separa as firmas em três tipos: (1) provisão militar<sup>31</sup>; (2) consultoria militar<sup>32</sup>; e (3) suporte<sup>33</sup> (SINGER 2001-2002).

---

by or on behalf of a Party to the conflict, material compensation substantially in excess of that promised or paid to combatants of similar ranks and functions in the armed forces of that Party; (d) is neither a national of a Party to the conflict nor a resident of territory controlled by a Party to the conflict; (e) is not a member of the armed forces of a Party to the conflict; and (f) has not been sent by a State which is not a Party to the conflict on official duty as a member of its armed forces” (ICRC, 1977, art. 47, §2).

<sup>30</sup> “Companies have had to consider their future and are diversifying into a variety of areas: maritime security, particularly against pirate attack” (PERCY, 2012, p. 944).

<sup>31</sup> “Type 1: Military provider firms focus on the tactical environment. They offer services at the forefront of the battle space, engaging in actual fighting or direct command and control of field units, or both.” (SINGER, 2001-2002, p. 201)

<sup>32</sup> “Type 2: Military consulting firms provide advisory and training services. They also offer strategic, operational, and organizational analysis that is often integral to the function or restructuring of armed forces” (IDEM, p. 201).

<sup>33</sup> “Type 3: Military support firms provide rear-echelon and supplementary services. Although they do not participate in the planning or execution of direct hostilities, they

Apesar da notória contribuição de Singer, faz-se necessário distinguir aqui entre Companhias Militares (CMP) e Companhias de Segurança Privada (CSP). Para isso, destaca-se o seminal trabalho de Kinsey (2006), que caracteriza os mais diferentes atores privados sob dois eixos: (1) meios de proteção do objeto (grau de letalidade); e (2) objeto a ser protegido (instituições públicas ou privadas).

Para efeitos comparativos entre essas companhias, o segundo eixo de análise será descartado, uma vez que as CSP podem atuar na proteção de instalações públicas e privadas. Com isso, será analisado o primeiro eixo, que expressa o grau de letalidade que essas empresas podem empreender. Assim será possível diferenciá-las.

Distribuindo os diversos tipos de atores envolvidos no mercado de segurança, observa-se que as Companhias Militares Privadas atuam como multiplicador de forças do Estado em conflito, a partir da provisão completa de serviços essenciais às operações (KINSEY, 2006). Por outro lado, “CSP estão geralmente preocupadas com a prevenção de crimes e a ordem pública (KINSEY, 2006, p. 16, tradução nossa<sup>34</sup>).

De acordo com Mineau (2010).

Embora haja uma série de preocupações jurídicas e políticas legítimas em torno do uso de CSP marítima, a indústria comercial de navegação pode, em breve, depender mais de CSP para garantir passagem segura através de águas perigosas do que da promessa de maior ação Estatal internacionalmente (MINEAU, 2010, p. 64, tradução nossa<sup>35</sup>).

Isso porque a proteção oferecida pelas CSP pode ser mais efetiva e financeiramente viável aos mercantes, se comparado às limitações das forças navais que patrulham a HRA (CUSUMANO; RUZZA, 2018). Além disso, “o uso de CSP no mar também pode permitir a redução de amarras políticas e externalidades associadas com o envio de militares

---

do fill functional needs that fall within the military sphere including logistics, technical support, and transportation-that are critical to combat operations” (IDEM, p. 201).

<sup>34</sup> “PSCs are generally concerned with crime prevention and public order”. (KINSEY, 2006, p. 16).

<sup>35</sup> “While there are a host of legitimate legal and policy concerns surrounding the use of maritime PSCs, the commercial shipping industry may soon be relying more on PSCs to ensure safe passage through dangerous waters than on the promise of further international state action” (MINEAU, 2010, p. 64).

a bordo, reduzindo custos percebidos no combate à pirataria e evitando complicações diplomáticas em caso de incidentes” (CUSUMANO; RUZZA, 2018, p. 83, tradução nossa<sup>36</sup>).

As circulares 1334 e 1339 da IMO notam a importância desse serviço nas áreas de risco, conforme observado anteriormente. Entretanto, a autorização deve ser dada pelo Estado de bandeira da embarcação. Além disso, “este conselho não constitui uma recomendação ou endosso do uso geral de Contratados Marítimos de Segurança Privada” (IMO, 2011, MSC.1/Circ.1339, p. 39, tradução nossa<sup>37</sup>).

Tal sugestão também foi conferida pela Câmara Internacional de Comércio (ICS<sup>38</sup>) e adotada por diversos Estados-membros da IMO em 2011. O aumento no interesse pelas CSP pode ser explicado pela dificuldade das forças navais em controlar os ataques piratas (ICS, 2011), que sofreram sucessivos aumentos entre 2007 e 2011 (ver Gráfico 01).

Nesse sentido, a contratação de Companhias de Segurança como alternativa de proteção às embarcações mercantes contribuiu na redução dos ataques piratas<sup>39</sup> (ICS, 2011). Não se pretende, com isso, atribuir tais resultados somente à contratação de CSP; antes, deve-se observar que diversas contribuições público-privadas foram essenciais à minimização deste problema de alta complexidade. E, dentre estes, analisa-se o papel das Companhias de Segurança.

## ANÁLISE DA PREFERÊNCIA DOS ATORES

Teoria dos Jogos também pode ser definida como o estudo da forma em que o resultado final de uma situação competitiva é ditado pelas interações entre os envolvidos no jogo (também referenciados como “*jogadores*” ou “*agentes*”), baseado nos objetivos e

---

<sup>36</sup> “The use of PSCs at sea may also allow for reducing the political constraints and externalities associated with the deployment of military personnel onboard vessels, downplaying the perceived costs of combating piracy and avoiding diplomatic complications in case of incidents” (CUSUMANO, RUZZA, 2018, p. 83).

<sup>37</sup> “This advice does not constitute a recommendation or an endorsement of the general use of armed Private Maritime Security Contractors”. (IMO, 2011, p. 29)

<sup>38</sup> A Câmara Internacional de Comércio (ICS) é uma associação comercial que conta com armadores e operadores de diversos setores, e cuja representação corresponde a mais de 80% da frota mercante global (ICS, 2019).

<sup>39</sup> Apesar de não ser abordado neste trabalho, vale ressaltar a existência de um extenso debate acerca da regulação das CSP e da autorização de uso de armamento letal para legítima defesa. Neste artigo, considera-se a contratação de CSP como um elemento dissuasório, independente do porte de arma.

preferências desses jogadores, e na estratégia que cada um emprega. A estratégia é simplesmente um “modo de jogar” predeterminado que guia o agente às ações que deve tomar em resposta a ações passadas e esperadas de outros agentes. (HUANG, 2010, p. 02, tradução nossa<sup>40</sup>).

Em suma, a Teoria dos Jogos visa analisar o modo que os agentes jogam, ao que se conhece por comportamentos estratégicos. Nesse sentido, depreende-se que os jogadores racionalmente tomam suas decisões – e, conseqüentemente, delimitam suas preferências (FIANI, 2009). Tal teoria, que visa entender as escolhas a partir das preferências definidas, é chamada de Escolha Racional.

A teoria da Escolha Racional parte do conceito de relação, ou seja, do pressuposto que existe algum vínculo entre dois jogadores (FIANI, 2009) – no caso, entre Piratas e Tripulantes. Fiani (2009) ainda argumenta que, a partir da relação estabelecida entre os jogadores, é possível indicar suas preferências dentro das possibilidades disponíveis em determinada situação.

A atribuição de valores às preferências, bem como o cruzamento dessas informações, permite chegar ao equilíbrio do jogo. Esse equilíbrio pode ser entendido como a melhor resposta que se pode inferir, de acordo com as opções existentes e os respectivos valores atribuídos (HUANG, 2010). Nesse sentido, o objetivo da análise a seguir é identificar se há deslocamento de equilíbrio nas preferências de (P) e (T), a partir da introdução das Companhias de Segurança Privadas.

Para identificar tais preferências, dois modelos foram construídos. O primeiro mostra a tomada de decisão dos Piratas (P) e dos Tripulantes (T), quando não há contratados de segurança na embarcação-alvo. O segundo revela situação semelhante, porém com a presença de CSP. Nesse sentido, a CSP não será um agente, mas um movimento estratégico<sup>41</sup> de (T), a partir do qual será possível analisar se há alteração na preferência dos jogadores.

---

<sup>40</sup> “Game Theory can be also defined as the study of how the final outcome of a competitive situation is dictated by interactions among the people involved in the game (also referred to as ‘players’ or ‘agents’), based on the goals and preferences of these players, and on the strategy that each player employs. A strategy is simply a predetermined ‘way of play’ that guides an agent as to what actions to take in response to past and expected actions from other agents”. (HUANG, 2010, p. 02)

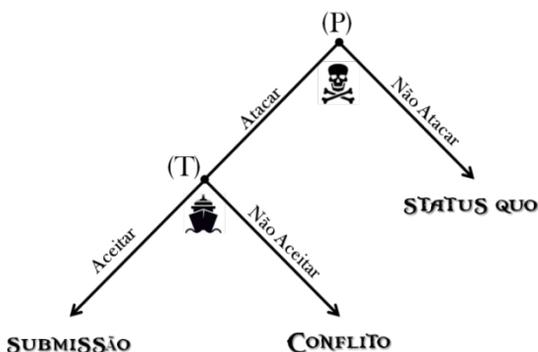
<sup>41</sup> “Movimentos estratégicos são ações adotadas pelos jogadores que visam alterar alguma característica do jogo, em geral a ordem em que os jogadores jogam ou as recompensas dos jogadores” (FIANI, 2009, p.242).

Aplicando essa abordagem a um ataque pirata sobre um navio mercante, deve-se considerar que determinados resultados serão alcançados a partir de decisões anteriores. Para melhor analisar essa situação, será realizado um jogo sequencial. Nele, é possível “dar conta do desdobramento sucessivo das decisões estratégicas” (FIANI, 2009, p. 4).

Assim, em uma situação potencial de ataque a uma determinada embarcação (y), os piratas e tripulantes devem tomar decisões racionais a respeito do que se segue. A primeira decisão é tomada por (P), que deve escolher entre atacar ou não. Caso opte por não atacar, será mantido o status quo e (y) seguirá seu curso normalmente.

Se os piratas resolverem atacar o navio, então (T) possui duas opções plausíveis: aceitar ou não a investida deles. Se optarem por aceitar, haverá submissão dos tripulantes e (P) terá vencido. Caso contrário, haverá conflito. Fica estabelecida, portanto, a possibilidade de três preferências: *Status Quo* - Submissão - Conflito, a serem classificadas de acordo com os atributos dos jogadores. Apresenta-se, com isso, o seguinte jogo sequencial (Figura 03):

**Figura 03: Jogo sequencial entre Piratas e Tripulantes de (y)**



A figura 03 esclarece as possíveis decisões e resultados da interação de Piratas e Tripulantes em uma situação de potencial ataque à embarcação (y). A partir desse esquema, é possível identificar as preferências dos jogadores em cada um dos modelos a serem construídos. Para tal, será apresentado um resumo das principais características anteriormente observadas de piratas e tripulantes, e que será essencial para definir as preferências de cada um deles (Quadro 01).

### Quadro 01: Piratas *versus* Tripulantes durante um ataque

Piratas (P)	Tripulantes (T)
<ul style="list-style-type: none"> <li>- Motivação financeira</li> <li>- Financiado por investidores e instigadores</li> <li>- Geralmente armados</li> <li>- Utilização de <i>motherships</i></li> <li>- Atacam navios em baixa velocidade</li> <li>- Sequestro por resgate</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Geralmente desarmados</li> <li>- Sofrem violência física</li> <li>- Sofrem violência psicológica</li> <li>- Mantidos como reféns em condições insalubres e por longos períodos</li> <li>- Risco de morte</li> </ul>

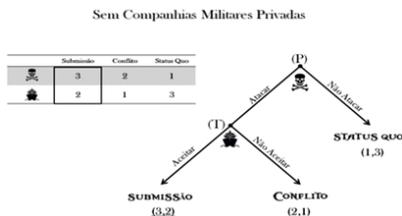
Analisando as características de cada um dos jogadores, é possível estabelecer suas preferências. No caso dos piratas, o principal motivador é o ganho privado (ONU, 1982, art. 101). Isso lhes impele a buscar alteração no *status quo*, em geral com o uso de meios violentos. Tendo em vista um objetivo de maximização dos ganhos, é mais desejável que haja submissão sem resistência.

Além disso, geralmente (T) está desarmado, ao passo que os piratas preferencialmente utilizam armas leves e abordagem violenta (BMP4, 2011). Assim, mesmo em caso de conflito, (P) estaria em vantagem. Nesse sentido, quando não há a presença de Companhias de Segurança Privada em (y), deve-se considerar que a submissão de (T) será mais bem sucedida, caso (P) ataque a embarcação. Consequentemente é possível inferir que (P) prefere: submissão > conflito > *status quo*.

Ainda na mesma situação, consideram-se as preferências dos Tripulantes frente à ameaça de um ataque de pirataria. Nesse caso, a maior preferência de (T) é para a manutenção do *status quo*. Em caso de deflagração do ataque, é preferível submeter-se a entrar em conflito: conforme orientação da BMP4, em caso de abordagem, é melhor não reagir (BMP4, 2011). Com isso, as preferências de (T) são: *status quo* > submissão > conflito.

Atribuindo valores às preferências dos jogadores, sendo 01 o menos desejável e 03 o mais desejável (Figura 04):

**Figura 04: Jogo Sequencial entre Piratas e Tripulantes de uma embarcação atacada sem CSP**



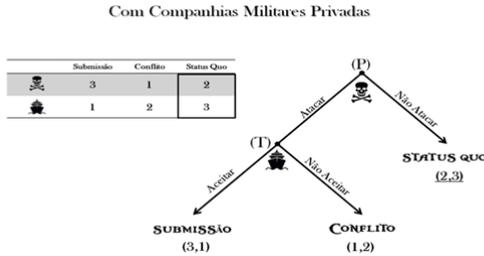
Analisando o equilíbrio do primeiro jogo sequencial (Figura 04), é possível inferir que o melhor resultado possível é a submissão de (T). Isso porque, caso os Piratas encontrem uma embarcação que atenda seus desejos, vão preferir atacar. E os Tripulantes, após falharem todas as medidas de segurança disponíveis, devem seguir a orientação de não oferecer resistência (BMP4, 2011). Tal resultado corrobora a situação observada entre 2007 e 2011, quando houve um aumento no número de ataques a embarcações na região em que foi delimitada a HRA.

Visando a prevenção de crimes (KINSEY, 2006), as CSP passaram a operar em navios mercantes, oferecendo serviços de segurança, com ou sem armamento, além da provisão de treinamento e vigilância. Como resultado, os piratas passariam a enfrentar maior resistência em caso de ataque e, possivelmente sofreriam maior perda ou reduziriam seus ganhos.

Nesse sentido, é possível inferir uma alteração nas preferências de (P). Apesar de ainda preferirem a submissão, a presença de CSP inibe o ataque e torna o *status quo* mais vantajoso aos Piratas. Com isso, observa-se um novo arranjo das preferências de (P): submissão > *status quo* > conflito.

Há também mudança para os Tripulantes. O *status quo* permanece como a situação mais vantajosa. Contudo, os contratados permitem maior resistência à abordagem (CUSUMANO; RUZZA, 2018), o que torna o conflito preferível à submissão. Dessa forma, para (T), as novas preferências são: *status quo* > conflito > submissão (Figura 05).

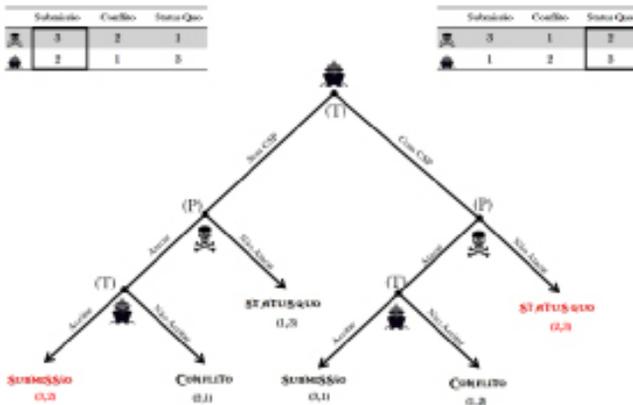
**Figura 05: Jogo Sequencial entre Piratas e Tripulantes de uma embarcação atacada com CSP**



No segundo jogo sequencial (Figura 05) é introduzida a informação de que (y) contaria com contratados de segurança a bordo. E, conforme observado anteriormente, a presença de CSP alterou a preferência dos jogadores. Conseqüentemente, o equilíbrio do jogo também foi deslocado. Se no primeiro jogo sequencial (Figura 04) – sem a presença de CSP – o equilíbrio é encontrado na submissão de (T), nesse novo jogo (Figura 05), é possível perceber que o equilíbrio está no *status quo*.

Isso ocorre por dois motivos. Primeiro, (P) passa a preferir o *status quo* ao conflito, uma vez que a presença de CSP dificulta a abordagem, ao reduzir a vulnerabilidade da embarcação. O segundo motivo é a alteração na preferência de (T) para o conflito, uma vez que a justificativa para a presença de CSP é impedir a abordagem dos piratas. Assim, o melhor resultado possível passa a ser o *status quo*. Em suma (Figura 06):

**Figura 06: Jogo sequencial entre (P) e (T) com movimento estratégico**



O esquema demonstrado na figura 06 resume as preferências dos jogadores diante de uma possibilidade de ataque pirata. Observando a premissa do jogo sequencial e de movimento estratégico, a empresa de navegação responsável por (y) primariamente decide se contrata ou não CSP para a proteção do navio, conforme a legislação do Estado de bandeira.

Assumindo que (y) navegue sem a proteção de CSP, os piratas prefeririam atacar com submissão de (T), enquanto a tripulação prefere *status quo* e, posteriormente, submissão. Como consequência, a submissão é o resultado ótimo do arranjo de preferências quando não há contratados de Companhias de Segurança Privada na embarcação.

Comparativamente, a presença de CSP altera as preferências dos dois jogadores. (T) continua a preferir o *status quo*, porém em caso de ataque, passa a preferir o conflito. Já a preferência inicial de (P) permanece a submissão, mas passa a preferir o *status quo* ao conflito, se houver segurança privada em (y). Assim, ocorre um deslocamento do resultado ótimo para o *status quo*.

Para muitas empresas de navegação, contratar de Companhias de Segurança compensa, em que pese os custos gerados pela pirataria (CUSUMANO; RUZZA, 2018). O valor dos resgates e de despesas associadas, além do aumento no valor dos seguros, a redefinição de rotas, e outros custos, diretos e indiretos (OCEANS, 2011), podem ser mitigados, na medida em que as CSP oferecem maior proteção às embarcações (CUSUMANO; RUZZA, 2018).

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

A pirataria moderna na costa da Somália e no Golfo de Áden é um fenômeno complexo que afeta a economia mundial. Considerando o aumento registrado a partir de 2006, entes públicos e privados se mobilizaram para realizar ações que inibissem os ataques e aumentasse a segurança na região.

Observa-se brevemente a interação entre esses atores, destacando-se a importância das Companhias de Segurança Privada para a proteção das embarcações mercantes. Foram analisados, também, o *modus operandi* dos piratas e as consequências de suas ações para as empresas de navegação e marinheiros mercantes. A partir desses dados, foi possível observar as preferências de Piratas e Tripulantes em uma situação de ataque, de modo a entender quais são os resultados possíveis e onde estaria situado o equilíbrio.

Dessa forma, compreende-se que a submissão é a escolha racional quando as boas práticas não podem evitar a abordagem e não há forças navais que possam dissuadir os piratas. No entanto, uma mudança nessas preferências é possível através de um movimento estratégico: a contratação de Companhias de Segurança Privada pelas empresas de navegação.

A partir disso, é possível observar que Piratas e Tripulantes mantêm suas preferências iniciais (submissão e *status quo*, respectivamente), mas há uma mudança em relação ao conflito. Para (P), este se torna menos desejável, ao passo que (T) passa preferi-lo a se submeter. Essas mudanças alteram o equilíbrio do jogo para o *status quo*.

Dessa forma, é possível afirmar que as Companhias de Segurança Privada podem alterar a preferência dos Piratas, dissuadindo-os de realizar um ataque a navios mercantes em que estejam presentes. Consecutivamente, a tripulação de embarcações cuja proteção é fornecida por CSP pode se sentir mais segura em relação a ataques piratas na HRA.

Isso se traduz em maior percepção de segurança no tráfego marítimo da região. Como resultado, o relatório da EIA sobre pontos de gargalo no mundo (2017) apontou que houve um crescimento constante no transporte de petróleo nos estreitos de Ormuz e Bab El-Mandeb a partir de 2012, chegando a 46% da participação global em 2015. Esses resultados relacionam-se à intensificação das operações navais dos Estados e implantação de boas práticas através do BMP4 – incluindo a presença de CSP (XIAO, 2017).

Ressalta-se que a presença de Companhias de Segurança Privada é uma das medidas encontradas pelos Estados e pelas empresas de navegação para reduzir a vulnerabilidade das embarcações que trafegam pela HRA. Decerto, uma conjunção de fatores resultou na redução da atividade pirata na região. Este artigo destaca a importância de um deles: as Companhias de Segurança Privada.

Vale observar que este artigo não pretende esgotar o tema estudado, uma vez que compreende diversas variáveis que não puderam ser aqui exploradas, devido à sua complexidade. Antes, os estudos e abordagens realizados abrem outras possibilidades sobre o assunto, os quais poderão ser utilizados em artigos e pesquisas futuras.

# OUTSOURCING IN MARITIME SECURITY: PIRACY THREATS IN THE HIGH RISK AREA (2007-2011)

## ABSTRACT

---

The Horn of Africa and Gulf of Aden had registered increasing piracy reports in 2007-2011. The losses caused by Somali-based piracy acts led the international community to take several measures to enhance security. It includes the creation of a High-Risk Area (HRA). Besides, ship companies took some piracy prevention and protection measures. For example, they contracted maritime security companies to protect the crew and the cargo and to avoid damages in its vessels. As a result, the public-private efforts were responsible for reducing piracy in the HRA from 2012. We aim to identify and to analyze the binary relations between those involved: the pirates and the crew, assuming private contractors presence as a strategic move. In this sense, we will analyze the players' preferences through the Rational Choice Theory. We identified those preferences through a literature review. As a result, we will observe how contractors can change other players' preferences.

**Keywords:** Private Maritime Security Companies. Rational Choice. Piracy.

## REFERÊNCIAS

BANCO MUNDIAL. The Pirates of Somalia: Ending the Threat, Rebuilding a Nation. Regional Vice-Presidency for Africa, 2013. Disponível em: <<http://documents.worldbank.org/curated/pt/182671468307148284/The-pirates-of-Somalia-ending-the-threat-rebuilding-a-nation>>. Acesso 03 set. 2018.

BEST Management Practices 04 (BMP4). Suggested Planning and Operational Practices for Ship Operators and Masters of Ships Transiting the High Risk Area. Edinburgh: Witherby Publishing, 2011.

BUEGER, Christian; STOCKBRUEGGER, Jan; WERTHES Sascha. Pirates, Fishermen and Peacebuilding: Options for Counter-Piracy Strategy in Somalia. *Contemporary Security Policy*, Vol. 32, N. 02 (ago 2011), pp. 356-381.

BUZAN, Barry. *People, States and Fear*. Sussex: Biddles Ltd., 1983, 2a edição.

CARAFANO, James; WEITZ, Richard; ANDERSEN, Martin. *Maritime Security Fighting Piracy in the Gulf of Aden and Beyond*. Washington: Heritage Special Report, SR-59, 2009.

CUSUMANO, Eugenio; RUZZA, Stefano. Security privatisation at sea. *International Relations*, v. 32, n. 1 (2018), p. 80-103.

ENERGY Information Administration, U.S. (EIA). About EIA. Disponível em: <<https://www.eia.gov/about/>>. Acesso em 16 jul. 2019.

\_\_\_\_\_. World Oil Transit Chokepoints. 25/07/2019. Disponível em: <<https://www.eia.gov/beta/international/regions-topics.php?RegionTopicID=WOTC>>. Acesso em: 16 jul. 2019.

FIANI, Ronaldo. *Teoria dos Jogos*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2009, 3ª ed.

HUANG, Qiming. *Game Theory*. Rijeka: Sciyo, 2010.

INTERNATIONAL Committee on Red Cross (ICRC). Protocol Additional to the Geneva Conventions of 12 August 1949, and relating to the Protection of Victims of International Armed Conflicts (Protocol I). Disponível em: <<https://www.icrc.org/applic/ihl/ihl.nsf/Article.xsp?action=openDocument&d>>

ocumentId=9EDC5096D2C036E9C12563CD0051DC30>. Acesso em: 01 set. 2018.

INTERNATIONAL Chamber of Shipping (ICS). About ICS. Disponível em: <<http://www.ics-shipping.org/#>>. Acesso em: 17 jul. 2019.

\_\_\_\_\_. Annual Review 2011. International Chamber of Shipping, 2011. Disponível em: <[http://www.ics-shipping.org/docs/default-source/Previous-editions-of-the-ICS-Annual-Review/ics-isf-annual-review-\(2011\).pdf](http://www.ics-shipping.org/docs/default-source/Previous-editions-of-the-ICS-Annual-Review/ics-isf-annual-review-(2011).pdf)>. Acesso 30 ago 2018.

INTERNATIONAL Maritime Organization (IMO). Piracy and Armed Robbery against Ships. MSC.1/Circ.1334, 2009. Disponível em: <<http://www.imo.org/en/OurWork/Security/PiracyArmedRobbery/Guidance/Documents/MS-C.1-Circ.1334.pdf>>. Acesso em: 02 set. 2018

\_\_\_\_\_. Piracy and Armed Robbery against Ships in Waters off the Coast of Somalia. MSC.1/Circ.1339, 2011. Disponível em: <<http://www.imo.org/en/OurWork/Security/PiracyArmedRobbery/Documents/1339.pdf>>. Acesso em: 02 set. 2018.

\_\_\_\_\_. IMO and shipping industry bodies urge continued application of anti-piracy measures Briefing 05, 17/01/2013. Disponível em: <<http://www.imo.org/en/MediaCentre/PressBriefings/Pages/05-piracy.aspx#.W42Nli-RKiU>>. Acesso em: 03 set. 2018

KINSEY, Christopher. Corporate soldiers and international security: The rise of Private Military Companies. Londres: Routledge, 2006.

MAQUIAVEL, Nicolau. O Príncipe. São Paulo: Ed. Cultrix, 2006.

McKITRICK, Jeffrey et al. The Revolution in Military Affairs. In: SCHNEIDER, Barry; GRINTER, Lawrence. Battlefield of the future: 21st Century Warfare Issues. Alabama: Air War College, 1998.

MINEAU, Michael. Pirates, Blackwater and Maritime Security: The Rise of Private Navies in response to Modern Piracy. *Journal of International Business and Law*, v. 9, n. 1 (2010), pp. 63-78.

OCEANS Beyond Piracy (OBP). The Economic Cost of Somaly Piracy. Working Paper, 2011. Disponível em: <<http://oceansbeyondpiracy.org/sites/default/files/attachments/ECOP%20Full%20Report%202011.pdf>>. Acesso em: 01 set. 2018.

\_\_\_\_\_. The State of Maritime Piracy 2017. Disponível em: <<http://oceans-beyondpiracy.org/reports/sop/summary>>. Acesso em: 19 jul. 2019.

ORGANIZAÇÃO das Nações Unidas (ONU). Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar. Montego Bay, 1982.

ORGANIZAÇÃO das Nações Unidas para Comércio e Desenvolvimento (UNCTAD). Review of Maritime Transport. Nova York: United Nations, 2017.

PERCY, Sarah. Regulating the Private Security Industry: A Story of Regulating the Last War. *International Review of the Red Cross*, v. 94, n. 887 (2012), p. 941-960.

PRISTROM, Sascha; LI, Kevin; YANG, Zaili; WANG, Jin. A Study of Maritime Security and Piracy. *Maritime Policy & Management*, v. 40, n. 07 (2013), p. 675-693.

RUMSFELD, Donald. DOD Acquisition and Logistics Excellence Week Kickoff — Bureaucracy to Battlefield. Washington: Pentagon, 10 set. 2001.

SIMPSON, Ian. Maritime Security Standards. In: IIHL. Private Military Security Contractors. Sanremo: International Institute of Humanitarian Law, 2013, p. 93-96.

SINGER, Peter W. Corporate Warriors: The Rise of the Privatized Military Industry and Its Ramifications for International Security. Cambridge: The MIT Press, v. 26, n. 3 (winter, 2001-2002), p. 186-220.

XIAO, Zhongming; FAN, Zhongzhou; XU, Liangkun. A Study on Global Piracy Attacks' Trends and Characteristics Based on Data Analysis. *International Journal of Security and Its Application*, 2011, v. 11, n. 01 (2017), p. 233-244.

Recebido em: 05/04/2019

Aceito em: 15/01/2020

# REVISITANDO A ADESÃO AO TNP: BRASIL E ARGENTINA DIANTE DA QUESTÃO NUCLEAR NOS ANOS 1990

André Luíz Reis da Silva<sup>1</sup>  
Vinicius Henrique Mallmann<sup>2</sup>

## RESUMO

O conflito entre Brasil e Argentina ao longo da Guerra Fria criou, no contexto sul-americano, uma corrida nuclear. Enquanto as Grandes Potências globais tentavam congelar internacionalmente o poder e impedir o avanço de desenvolvimento bélico em países menores, Argentina e Brasil competiam pela liderança regional e enxergavam, na dominância do setor atômico, a chave para essa conquista. Assim, ambos os países negaram o Tratado de Não-Proliferação de Armas Nucleares, questionando suas proposições ambíguas e pouco claras. Esse trabalho pretende analisar o porquê de, na década de 1990, Argentina e Brasil romperem com o longo caminho de negação e resistência perante a aceitação e a assinatura do Tratado. Por meio da análise de fontes primárias – discursos, tratados e notas de governo – e da consolidada bibliografia existente sobre o tema, analisaremos a mudança da percepção da Política Externa dos dois países no Sistema Mundial frente à implementação do neoliberalismo na América do Sul e de como essa implementação foi importante para que os dois países viessem a assinar o TNP. Finalmente, o trabalho busca entender os motivos que levaram a Argentina e o Brasil a aderirem ao TNP e a importância que os Estados Unidos e o Neoliberalismo tiveram em tal processo.

**Palavras-chave:** Brasil. Argentina. Estados Unidos. TNP.

<sup>1</sup> Pós-doutor. Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFGRS), Rio Grande do Sul (RS). E-mail: reisdasilva@hotmail.com / Orcid: <https://orcid.org/0000-0003-2593-1189>

<sup>2</sup> Doutorando. Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFGRS), Rio Grande do Sul (RS). E-mail: [vinciush.mallmann@hotmail.com](mailto:vinciush.mallmann@hotmail.com) / ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-5995-5002>

## INTRODUÇÃO

As relações entre Brasil e Argentina foram regidas por uma rivalidade histórica, e mesmo a ascensão de regimes militares, que apresentavam ideias semelhantes, nos dois países, não foi capaz de interrompê-la. Contudo, um longo processo que se iniciou com os acordos de Itaipu (Acordo Tripartite) e que desaguou na criação do Mercosul e da Agência Brasileiro-Argentina de Contabilidade e Controle de Materiais Nucleares (ABACC), alterou essa relação, resultando em laços de cooperação e amizade entre os vizinhos. Depois da longa década de crise e estagnação econômica, os anos 1990 trouxeram consigo o neoliberalismo aos países latino-americanos, o que causou a mudança de políticas internas que alteraram a maneira de pensar a política externa. Além disso, enquanto a União Soviética se dissolvia, o bloco ocidental se preocupava na manutenção do *status quo* às bases estadunidenses e trabalhava no sentido de deter um avanço dos arsenais atômicos, enquanto importantes países realizavam explosões e testes nucleares. Nesse sentido, a pressão ocidental e, principalmente, norte-americana para com os países que ainda não haviam aderido ao Tratado de Não-Proliferação de Armas Nucleares (TNP) crescia de maneira ascendente.

Nesse contexto, devido às inúmeras mudanças internacionais advindas da alteração na conjuntura internacional vigente e, também, devido às mudanças que o neoliberalismo engendrou na correlação de força da América Latina (da qual Argentina e Brasil tinham como suas áreas de influência mais próximas), Argentina e Brasil se viram politicamente constrangidos na esfera internacional. Esse constrangimento foi um dos condicionantes que levaram os dois países a romperem, mesmo que ainda com ressalvas, com a negativa ao TNP e a assiná-lo posteriormente (Argentina em 1995 e Brasil em 1998). Para tanto, o problema de pesquisa desse trabalho se situa em entender qual a motivação dos dois países em assinar o TNP após quase meio século de recusa em fazê-lo. Os objetivos, partindo disso, versam sobre o entendimento da necessidade de o TNP ser assinado, visto que o Tratado de Tlatelolco já assegurava o compromisso com o desarmamento e a proibição de fabricação e ou aquisição de bombas atômicas. Além disso, objetiva-se, também, entender o papel dos Estados Unidos e do Neoliberalismo no processo de assinatura do TNP.

Embora os dois países tenham se engajado multilateralmente em uma opção que trazia maiores possibilidades de manobra (Tratado para

Proscrição de armas nucleares na América Latina – Tlatelolco), isso não bastou para que os Estados Unidos arrefecessem as pressões sobre o Brasil e a Argentina na adesão ao TNP. O Tratado de Tlatelolco, que entrou em vigor em abril de 1968, demarcava uma zona de interdição (América do Sul, Caribe e o México)<sup>3</sup> de qualquer tipo de artefato nuclear, estipulando regras e posições bem definidas para todos os integrantes em matéria de obtenção, produção e reprodução de energia atômica para fins pacíficos, criando uma zona livre (a primeira do mundo) de armas nucleares. Assim sendo, as hipóteses norteadoras acerca do problema de pesquisa tratam da mudança de relação de forças no Sistema Internacional (fim da Guerra Fria, estabelecimento do neoliberalismo, predominância dos EUA), que culminou na necessidade de Brasil e Argentina em assinar o TNP para continuarem seus projetos de pesquisa nuclear, ao passo que transmitiam segurança aos vizinhos. Além disso, opeso político advindo da assinatura do TNP levaria o Brasil a uma posição vantajosa no grupo que clamava pelo completo processo de desnuclearização das grandes potências. Enquanto a adesão, por parte argentina, levaria o país a possibilidade de angariar fundos e investimentos que pudessem sanar sua crise econômica.

Portanto, para entender a importância do Tratado de Não-Proliferação de Armas Nucleares (TNP) e do Tratado para Proscrição de armas nucleares na América Latina (Tlatelolco) para a questão nuclear de cooperação e conflitos entre Brasil e Argentina, faz-se necessário analisar o contexto de surgimento de ambos os tratados. Posteriormente, veremos o porquê da negativa de um tratado e a opção pela aderência ao outro, bem como os questionamentos - permanentes até os dias de hoje - que fundamentarão essa decisão. Ademais, busca-se traçar uma abordagem panorâmica das opções que o Sistema Internacional delegou aos Estados nuclearizados, que findou na decisão de Brasil e Argentina em aderir plenamente a ambas as opções multilaterais e o papel que os Estados Unidos e o neoliberalismo desempenharam em tal função. Essa pesquisa, assim, será construída, metodologicamente, por meio do Método Histórico Comparativo, utilizando-se do *process tracing* (COLLIER, 2011) para construir uma cadeia de acontecimentos causais que, ao final do trabalho, servirão para demonstrar se as hipóteses aqui levantadas poderão, ou não, ser validadas.

---

<sup>3</sup> O Brasil foi um dos cinco países (junto do Chile, México, Bolívia e Equador) a dar, em abril 1963, por meio de uma Declaração Conjunta, o início às negociações que criaram o Tratado de Tlatelolco (OPANAL, 2017).

## O TRATADO DE NÃO-PROLIFERAÇÃO DE ARMAS NUCLEARES FRENTE AO TRATADO DE TATELOLCO

O contexto de surgimento do TNP remonta ao fim da Segunda Guerra Mundial (1945), quando o ataque nuclear norte-americano às cidades de Hiroshima e Nagasaki surpreendeu o mundo pela sua força e capacidade de destruição. Ao final do conflito, iniciou-se uma corrida armamentista nuclear, primeiramente capitaneada pelos Estados Unidos e pela União Soviética, mas que depois ganhou a aderência de outros países industrializados. Sob esse viés, Le Guelte (2005) aponta a Crise dos Mísseis em Cuba, em 1962, como um marco importante no consenso entre as duas superpotências (EUA e URSS), de que caso outra potência nuclear entrasse em conflito com eles, o equilíbrio bipolar vigente poderia ser abalado de tal maneira que a diplomacia não seria suficiente para controlar uma crise nuclear. Dessa forma, a princípio, o objetivo da construção de um organismo multilateral de não-proliferação de armas nucleares - que tem seu cerne no TNP - era a manutenção do controle que Washington e Moscou tinham sobre os países em sua órbita de influência (LE GUELTE, 2005).

Mesmo que uma corrida nuclear entre Washington e Moscou tenha sido impossível de evitar, Sheniman (1987) argumenta que se fazia necessária a criação de um órgão ou programa multilateral que estabelecesse salvaguardas nucleares. Assim, em 1957 é criada a Agência Internacional de Energia Atômica (AIEA). Com bases autônomas no seio da Organização das Nações Unidas (ONU), a agência fundamentava-se em três pilares: verificação e seguridade nuclear, segurança e transferência tecnológica (FISCHER, 1997). A agência teria dois objetivos centrais, conforme o segundo artigo de seu estatuto:

A Agência procurará acelerar e ampliar a contribuição da energia atômica para a paz, a saúde e a prosperidade em todo o mundo. Deve garantir, na medida do possível, que a assistência prestada por isso, ou a seu pedido, ou sob sua supervisão ou controle, não seja utilizada de forma a promover qualquer propósito militar" (AIEA, 1956, pg. 5, tradução nossa).<sup>45</sup>

---

<sup>4</sup>Para consultar o texto completo do Estatuto: <https://www.iaea.org/sites/default/files/statute.pdf>

<sup>5</sup> "The Agency shall seek to accelerate and enlarge the contribution of atomic energy to peace, health and prosperity throughout the world. It shall ensure, so far as it is able, that assistance provided by it or at its request or under its supervision or control is not used in

Havia um receio internacional ligado a proliferação, principalmente depois que a França realizou suas primeiras explosões nucleares, em 1960, seguida pela China, em 1964. Temia-se que outros Estados conseguissem fabricar armas nucleares, dado que vários mantinham pesquisas atômicas independentes - e, em alguns casos, recebiam ajuda externa -, como Índia, Itália, Alemanha, Israel, Japão e Suécia. Nesse meio tempo, Argentina e Brasil ainda estavam longe de um desenvolvimento unilateral de uma bomba nuclear, mas progrediam, de maneira acelerada, com seus projetos. Nesse sentido, dado o primeiro passo na busca do estabelecimento multilateral sobre os usos da energia nuclear, anos mais tarde, em 1968, pela iniciativa dos Estados Unidos, da União Soviética e do Reino Unido, o elemento institucional cerne para um regime de não-propagação nuclear foi estabelecido, o Tratado de Não-Proliferação Nuclear (SHENIMAN, 1987).

Conforme a AIEA, os objetivos basilares do TNP são: a prevenção da difusão de armas de tecnologia bélica de caráter nuclear; a promoção da cooperação e do uso pacífico da energia nuclear; a contribuição no sentido de um caminho de desarmamento em geral (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS – ONU, 1968). Nesse sentido, algumas cláusulas operacionais do tratado (são um total de onze) merecem destaque: artigo I, refere-se a não distribuição de armamento e tecnologia bélica nuclear; artigo II, trata da interdição do recebimento de tecnologias para fins bélicos em território dos países signatários; artigo IV, diz respeito às pesquisas para fins pacíficos; artigo VI, garante um esforço multilateral na busca do desarmamento; artigo X, menciona a possibilidade de abandonar o acordo e estabelece que vinte e cinco anos após a entrada em vigor do referido tratado, seria necessário a realização de uma reunião dos signatários para decidir se o TNP seguiria vigente (ONU, 1968).

É evidente que o interesse norte-americano e soviético em celebrar tal tratado tem como protagonismo a agenda de não-proliferação da tecnologia atômica militar, ainda que o mesmo trate de uma questão sensível na busca de poder da época: o interesse tecnológico em desenvolvimento pacífico de meios nucleares. Dessa forma, com as restrições de propriedade de armamento nuclear às potências que haviam realizado testes com explosões atômicas até o ano de 1967 (cinco no total), uma das finalidades do TNP acaba por se tornar uma espécie de institucionalização da não-proliferação de tecnologia nuclear para fins militares. Assim sendo, o TNP estabelece duas categorias de países, a saber: os nucleares (Estados

---

such a way as to further any military purpose (AIEA, 1956, pg. 5)''

Unidos, URSS, Reino Unido, França e China) e o restante dos países como não-nucleares (BATISTA, 2011). Consoante o Artigo IX: “Para fins deste Tratado, um Estado nuclearmente armado é aquele que tiver fabricado ou explodido uma arma nuclear ou outro artefato explosivo nuclear antes de 1º de janeiro de 1967” (ONU, 1968, n.p).

O propósito do TNP, na visão de Wrobel (1993b), estaria centrado na limitação da capacidade bélica dos países industrializados à época, como Alemanha e Japão. Assim, ao passo que essas nações industrializadas - e ainda não nucleares - aceitassem as regras do jogo, a dissuasão dos países ainda em desenvolvimento seria buscada, com o objetivo de desincentivá-los na busca da capacitação atômica como forma de compensação de sua árdua inserção externa. Além disso, a postergação do desarmamento e do acesso às tecnologias pacíficas sobre o uso da energia nuclear em detrimento da importância dada ao tema da não-proliferação surge como uma das principais críticas ao tratado.

Concatenado às críticas, centrando-se no texto do tratado, observamos, ainda, que existe uma grande assimetria entre as premissas dadas aos Estados nucleares e aos não-nucleares. O teor é vago quando se toma por base os Estados nucleares, pois há somente a necessidade do estabelecimento de negociações que visem ao fim da corrida armamentista vigente. Assim sendo, segundo o próprio texto do tratado, podemos auferir que o único regimento legal vinculante para esses Estados é a proibição da transferência de armas atômicas, ou o auxílio na fabricação, transferência e controle para membros não nucleares. Paradoxalmente, essa regra não se aplica aos Estados nuclearizados, tornando possível uma relação de troca ou transferência, estabelecendo, dessa maneira, a chamada proliferação vertical (ONU, 1968).

Sob essa perspectiva, as regras que se referem aos Estados não-nucleares são demasiadas específicas e restritivas. Segundo o tratado, esses países têm de se comprometer a não obter, de qualquer maneira que seja, tecnologia atômica de uso militar, além de serem obrigados a submeter-se às salvaguardas da AIEA, sujeitando todo o seu material e todas as suas atividades nucleares às inspeções da referida agência. Ainda, a partir do momento de ratificação do TNP, os países se comprometem a não fornecer equipamentos ou insumos para qualquer Estado não-nuclear, mesmo que não seja membro do TNP, que não for condicionado às salvaguardas da agência (ONU, 1968). Sobre esse ponto, Zajec (2010) escreve:

Para que as concessões livremente consentidas pelos não-detentores fossem compensadas, seria necessário que os detentores reduzissem – progressivamente, mas de maneira geral – seus arsenais, divulgassem sua tecnologia nuclear civil e adotassem doutrinas de empregos muito restritivas, de modo que os não-detentores não se sentissem ameaçados. Nenhum destes três pontos jamais satisfaz os Estados não-detentores, mas, apesar dos numerosos debates, o TNP conseguiu forjar uma legitimidade (ZAJEC, 2010, n.p).

Essa dicotomia entre Estados nucleares e não-nucleares foi um dos principais motivos pelos quais Argentina e Brasil negaram a aderência ao tratado. Nas concepções de uma Potência Média<sup>6</sup> em ascensão (SENNES, 2003), em que a questão do domínio nuclear era essencial para projetar seu poder regionalmente e fazer-se visto na esfera internacional, não cabia ao Brasil um futuro que não fosse promissor no desenvolvimento nuclear autônomo do país. Na mesma medida, a Argentina, mais desenvolvida e independente nessa matéria, não buscava um caminho que se desvencilhasse de seus objetivos de superar o Brasil e tomar seu posto como privilegiado sul-americano. Assim, a busca por uma alternativa ao TNP encontrou no Tratado de Tlatelolco seu refúgio. Ao estabelecer um tratado multilateral que cobrisse por completo a América Latina e que a abstivesse de armas nucleares, Brasil e Argentina encontraram um meio de demonstrar para os países centrais que o desenvolvimento nuclear era possível sem subjugamento e coerção. Além disso, como cita (ROSA, 1999):

O Tratado de Tlatelolco [...] vai muito além do TNP no que concerne a América Latina e o Caribe, ao assegurar por uma lei internacional a ausência total de armas nucleares nesta região do planeta. Por ele as cinco potências nucleares, que o assinaram, se obrigam a respeitar o status desta região como

---

<sup>6</sup> Para Sennes (2003), Potência Média é um país com capacidades intermediárias que tenha a possibilidade de transformá-las em poder real. A inserção de uma Potência Média, para o autor, seria dual: de um lado teria uma posição intermediária no Sistema Internacional (na condição *desystem-affecting states*) e, por outro, participaria intensamente dos sistemas regionais e sub-regionais em que se encontra. Utilizamos aqui o conceito de Sennes (2003) pelo fato de que o autor congrega, além das capacidades intermediárias analisadas pelas diferentes correntes teóricas que trabalham com o conceito, a questão da “vontade” de se mostrar como uma Potência Média, ou seja: ter ambição pelo “domínio” regional. Os países devem ter “vontade” política de tornar (e de mostrar) o país uma Potência Média.

desnuclearizada. É permanente e deve permanecer em vigor indefinidamente, representando uma contribuição concreta para a paz.

É notório que o TNP trouxe em seu seio características muito assimétricas, que parcialmente limitavam o prosseguimento de pesquisas nucleares por parte dos Estados não-nucleares, ao mesmo tempo em que consentia no aperfeiçoamento do desenvolvimento nuclear por parte dos Estados ditos nucleares. Isso mostra, ademais, que a promoção do desarmamento nuclear ficou relegada a um segundo plano, enquanto a centralidade do Tratado ficou sobre a não proliferação. Desse modo, determinados, também, pelo caráter intrínseco de competição sistêmica, as duas superpotências tentam manter o *gap* que existe entre as nações utilizando-se de ferramentas como restrição na difusão do conhecimento científico nuclear (GUIMARÃES, 2007).

Le Guelte (2005) afirma que os países industrializados que seriam capazes de, posteriormente, desenvolver armamento nuclear, como Itália, Alemanha e Japão se recusaram, a princípio, a assinar o TNP, pois o consideraram inaceitável para a soberania de seu país, afirmando que esse tratado os rebaixaria ao segundo escalão de países do Sistema Internacional. Ademais, não descartaram a possibilidade de desenvolvimento de programas nucleares autônomos. Sob o mesmo viés, a questão da soberania também era essencial para Brasil e Argentina, que enxergavam no TNP uma ameaça aos seus projetos de desenvolvimento autônomo, à época, em progressiva ascensão (WROBEL, 1993a). Mesmo que o texto do Tratado se referisse em seu artigo IV:

Nenhuma disposição deste Tratado será interpretada como afetando o direito inalienável de todas as Partes do Tratado de desenvolverem a pesquisa, a produção e a utilização da energia nuclear para fins pacíficos, sem discriminação, e de conformidade com os artigos I e II deste Tratado (ONU, 1968).

Guimarães (2007) traça um panorama das negações argentinas e brasileiras perante o TNP. Nesse sentido, explica que o TNP era tido como um instrumento de institucionalização do *status quo* vigente na esfera internacional, ao passo que Brasil e Argentina tentavam alcançar maior prestígio. Dessa forma, o entendimento de países emergentes em relação ao TNP era de que o tratado engendrava uma normatização da divisão

desigual de poder no Sistema Internacional ao invés de gerar contribuição para a paz e a igualdade mundiais. Ademais, esses países questionavam a capacidade do TNP em evitar a proliferação de armas nucleares em âmbito vertical. A saber: Brasil e Argentina não enxergavam o TNP como instrumento capaz de deter o avanço militar bélico (ou o desenvolvimento de tecnologia nuclear para fins não-pacíficos) de Estados nucleares. Assim, o Tratado acabaria por aumentar as vantagens sistêmicas das potências nucleares, as quais seriam capazes de continuar incrementando seu poder frente aos demais Estados, ao restringir o número de países possuidores de tais tecnologias.

Para fechar esse pensamento, o discurso, na ONU, de João Augusto de Araújo Castro, embaixador brasileiro que foi por muitos anos o principal articulador de um regime de não-proliferação de armas nucleares:

O culto do poder e o temor reverencial à força tornaram-se tão respeitáveis que agora inspiram alguns dos documentos básicos das relações entre os homens. Tomemos, por exemplo, o Tratado de Não-Proliferação de Armas Nucleares, que se baseia em uma teoria de diferenciação entre nações adultas responsáveis e não adultas. A premissa fundamental deste documento é que, contrariamente à experiência histórica, o poder gera a moderação e o poder traz consigo a responsabilidade [...]. A presunção generalizada é de que o perigo está nos países desarmados e não nos vastos e sempre crescentes arsenais das superpotências. O perigo agora é um atributo dos fracos e não um atributo dos fortes. Ao conferir poderes e prerrogativas especiais às nações que atingiram o status de adultas na era nuclear, esse Tratado poderá acelerar ao invés de impedir a corrida pelo poder. No mundo das nações, como no mundo dos homens, todos podem doravante esforçar-se, apesar de todas as dificuldades, para tornarem-se poderosos, fortes e bem-sucedidos. O Tratado consagra o poder e é uma institucionalização sem disfarce da desigualdade entre os Estados (CASTRO, 1970, p.10-11).

Frente a isso, o tratado de Tlatelolco dava mais autonomia às ações de Argentina e Brasil na esfera nuclear ao permitir, inclusive, explosões pacíficas (mesmo que elas nunca viessem a acontecer), que eram consideradas fundamentais no desenvolvimento pleno de tal tecnologia. Dessa maneira, a

adesão ao TNP prejudicaria os objetivos a médio e longo prazo dos vizinhos sul-americanos ao mesmo tempo em que aumentaria o gap tecnológico entre as potências centrais. O argumento diplomático brasileiro à época era:

[...] os (países) desenvolvidos se distanciam cada vez mais dos subdesenvolvidos. A própria estrutura jurídica internacional começa a refletir certas tendências no sentido da consagração dessas diferenças crescentes, entre grandes e pequenas potências. Entre países que dispõem da tecnologia, dominam o átomo, conquistam o espaço, progridem em aceleração geométrica e, de outro lado, países que mal avançam, usando técnicas roneceiras, num subdesenvolvimento relativo que se agrava de ano para ano. [...] Externamente, é preciso resistir - e resistir com firmeza - a todas as tentativas de institucionalização, sob formas jurídicas, em tratados internacionais, dessa nossa presente minoridade econômica e tecnológica (MAGALHÃES PINTO, 1967, p.10 apud TEIXEIRA, 2007, p.53-54).

A opção brasileira e argentina pelo Tlatelolco e pela negativa do TNP percorreu toda década de 1970 e 1980. Quando os primeiros sinais de entendimento entre os dois países começaram a tomar bases mais sólidas, Argentina e Brasil sentiram a necessidade de mostrar às potências centrais que ambos não produziram um artefato nuclear e que a corrida nuclear no Cone Sul estava findada. Assim, em 1990, na declaração de uma “política nuclear comum”, fica acordado que os dois países irão:

tomar, uma vez concluído o Acordo de Salvaguardas com a Agência Internacional de Energia Atômica, as iniciativas conducentes a possibilitar a entrada em vigência plena do Tratado para a Proscrição das Armas Nucleares na América Latina (Tratado de Tlatelolco), no que concerne aos dois países [...] (BRASIL, 1990, p. 3).

Com a declaração da “política nuclear comum”, Brasil e Argentina encerram o ciclo de rivalidade e competição na área atômica que regeu a política externa (bélica) dos dois países nas últimas décadas. Diante disso, os dois países começaram a traçar políticas comuns de uso e de manutenção de materiais nucleares e a engendrar equipes técnicas e diplomáticas na busca pelo aperfeiçoamento mútuo da área. Os anos que se seguiram a

essa declaração foram marcados pelo entrelaçamento brasileiro-argentino no campo nuclear e pela busca pacífica de resultados prósperos na área. O caminho à adesão às Salvaguardas da AIEA, ao Tlatelolco e ao TNP seriam consequências, também, desse novo entendimento, dessa nova conjuntura e das pressões que a década de 1990 trouxe a esses países, o que será tratado a seguir.

## **A ADESÃO AO TNP E SEUS DESDOBRAMENTOS: A EXPANSÃO NO CENÁRIO MUNDIAL**

A última década do século XX se inicia com o definitivo desmoronamento do Segundo Mundo, em 1991, após os abalos trazidos com a queda do Muro de Berlim (1989), o que acarretou, por consequência, no fim da Guerra Fria. Nesse mesmo ano, Argentina e Brasil cristalizaram o entendimento nas vias nucleares e romperam de fato com a desconfiança mútua que persistiu por séculos<sup>7</sup>. Com a assinatura do Tratado de Assunção, que deu nascimento ao Mercosul, os dois países se engajaram em uma estratégia de aproximação regional em um mundo que a globalização era cada vez mais ascendente. Contudo, mesmo em meio à articulação do entendimento, é na década de 1990 que os dois países vão romper com o histórico rejeite ao TNP como forma de buscar reconhecimento internacional. Na mesma medida, é neste meandro que se dará a ratificação do Tratado de Tlatelolco (CERVO; BUENO, 2014).

O início dos anos 1990 trazem consigo os novos presidentes eleitos democraticamente, Fernando Collor de Mello, no Brasil, e Carlos Menem, na Argentina (eleito em 1989). Logo no início do mandato, em julho de 1990, Menem faz um convite a Collor para visitar Buenos Aires, e os dois assinam um comunicado conjunto de reafirmação do entendimento entre as duas nações<sup>8</sup>. Meses mais tarde, em novembro do mesmo ano, Collor e Menem sinalizam que seus novos governos continuarão o caminho de entendimento até então percorrido, reiterando os protocolos firmados, com uma declaração presidencial conjunta, em que expressam o engajamento em uma política nuclear comum (ABACC, 1990a).

---

<sup>7</sup> Bandeira (1995) traça um panorama da histórica rivalidade e competição em relações aos dois países, enquanto Teixeira Marinho (2017) sintetiza a corrida nuclear protagonizada pelos dois atores no Cone Sul. Para uma visão mais completa da cooperação nuclear entre os dois países, bem como de seus respectivos programas, ver Mallea (2012).

<sup>8</sup> [https://www.abacc.org.br/wp-content/uploads/2016/09/1990-Comunicado-Conjunto-de-Buenos-Aires\\_PT.pdf](https://www.abacc.org.br/wp-content/uploads/2016/09/1990-Comunicado-Conjunto-de-Buenos-Aires_PT.pdf)

Nesta declaração conjunta, os dois países delimitam, ainda, a criação de um Sistema Comum de Contabilidade e Controle (SCCC) a ser aplicado “em todas as atividades nucleares de ambos os países” (ABACC, 1990b) – essa era uma demanda antiga da Argentina, já proposta nos acordos de 1985, que pode ser vista em documento oficial secreto desclassificado<sup>9</sup>. Esse sistema seria utilizado para unificar o controle de toda a área nuclear de Argentina e Brasil, de modo a dar transparência aos processos e facilitar a posterior submissão das salvaguardas à Agência Internacional de Energia Atômica (AIEA). Desta forma, lançaram-se as bases para a criação da ABACC, que ocorreria no ano seguinte.

Em julho de 1991, foi estabelecido um novo acordo bilateral (Acordo de Guadalajara) para o uso exclusivamente pacífico da energia nuclear, na cidade de Guadalajara. Neste acordo, houve a criação da Agência Brasileiro-Argentina de Contabilidade e Controle de Materiais Nucleares (ABACC), com vistas a aplicar e melhor administrar o SCCC. Em dezembro do mesmo ano, foi firmado um acordo quadripartite, entre a ABACC, os governos de Argentina e Brasil e a AIEA. Esse acordo tinha como propósito a consolidação do sistema de salvaguardas em vigor nos dois países. Nessa ocasião, o presidente brasileiro discursou em tom solene sobre a importância de tal acordo para as relações internacionais e como esse acordo deveria ser usado de espelho para um processo de desarmamento mundial (BRASIL, 1991; ARGENTINA, 2017). Nas palavras do presidente:

Hoje, Brasil e Argentina escrevem mais uma página da história não só de suas fraternas e promissoras relações bilaterais, mas também das relações entre todos os países determinados a viverem em prosperidade e paz. Na cerimônia de hoje, Brasil e Argentina dão impulso novo ao processo de desarmamento mundial, base imprescindível para a construção de um sistema estável e sólido de manutenção da paz e da segurança internacionais.

A paz é um processo dinâmico de promoção de harmonia entre as nações, de fortalecimento da confiança recíproca e do entendimento, que há de nascer de uma visão compartilhada de equidade e justiça nas relações internacionais. A iniciativa brasileiro-argentina contribui para o avanço e aperfeiçoamento desse processo” (BRASIL, 1991, p. 185-186).

---

<sup>9</sup> <http://digitalarchive.wilsoncenter.org/document/117521>

Paralelamente, na tentativa de aumentar o alcance da doutrina neoliberal, os Estados Unidos formularam, em 1989, o Consenso de Washington, que viria a ser assinado pelo Brasil no governo de Fernando Collor e adotado, também, pelo líder argentino Carlos Menem. Baseado na ideia de descentralização do aparato estatal, da abertura de mercados e das privatizações, o Consenso abriu as portas dos países latino-americanos às empresas multinacionais e à influência do capital externo. A união dos presidentes argentino e brasileiro às ideias neoliberais trouxe antigos atores internacionais à mesa de negociações, como os Estados Unidos. Como coloca Mello (2010, pg. 79), para o caso brasileiro:

Após serem tomadas decisões importantes na área de proliferação e na administração do programa nuclear brasileiro no período compreendido entre 1988 e 1994 – tais como a reestruturação do Programa de Lançamento de Satélites, a aproximação com os Estados Unidos no governo Collor em negociações sobre o tema, a privatização das indústrias militares no mesmo governo, entre outros -, a principal questão que se colocava internacionalmente para o Brasil era o Tratado de Não-Proliferação de Armas Nucleares (TNP).

Nesse sentido, a visão gramsciana de subalternidade dos países, expressa em Ramos(2012), se encaixa perfeitamente no referido período, ao destacar a relação histórica que Argentina e Brasil tiveram com o TNP e a força norte americana presente:

a história de tais grupos é “desagregada e episódica”, com uma “tendência à unificação” que sempre é “rompida pela iniciativa dos grupos dominantes (...). Na realidade, mesmo quando parecem vitoriosos, os grupos subalternos estão apenas em estado de defesa, sob alerta”. Ou seja, embora ao longo de sua história tais grupos demonstrem descontentamento e, através de suas mobilizações e engajamentos, gerem algum tipo de mudança, na verdade suas atividades políticas são, em larga medida, limitadas acarretando, assim, em uma certa ineficácia. Neste processo de engajamento político “espontâneo”, o que se percebe é a incapacidade de tais grupos, a despeito de suas manifestações e revoltas, de superarem sua condição de subordinação econômica e cultural, o que ocorre, em larga medida, devido à falta de uma liderança e de uma organização consciente capaz de dar

direção e coerência tanto aos grupos quanto aos seus engajamentos políticos (RAMOS, 2012, pg. 259 - 260).

Embora tanto o Brasil quanto a Argentina não tivessem essa visão interna de subalternidade<sup>10</sup> - não se viam como tal - o eixo neoliberal instalado nos anos 1990 trouxe consigo a ideia de diminuição da presença do Estado na tomada de decisões, o que levou à menor predominância dos interesses nacionais na formulação de política externa - sendo contraditório ao período em que os militares brasileiros, com o projeto Brasil-Grande-Potência, e os militares argentinos estavam no poder. Mesmo que com exacerbado tom ufanista da nação, os militares eram desenvolvimentistas que pensavam no engrandecimento de seus países e evitavam investidas externas que impossibilitassem o desenvolvimento da nação; e o TNP, para a questão nuclear, era um deles.

Sob essa perspectiva, a aceitação do TNP toma uma via contrária à ideia que Sennes (2003) preconizava para as Potências Médias (tanto para o Brasil, que se encaixa nessa terminologia, quanto para a Argentina que a buscava) ao analisar as relações que estas devem ter com uma Grande Potência. Qual seja: as relações, quando tomadas por uma Potência Média em relação a uma Grande Potência, devem ser de cautela, buscando, sempre, estar livre de sua influência direta - tanto em termos internos quanto regionais -, evitando relações bilaterais. Mesmo que a assinatura do TNP tenha sido uma opção "multilateral", a influência norte-americana foi fulcral na tomada de decisão dos países. Ademais, ambos perderam - ou optaram por perder - a influência que tinham como contestadores do Tratado.

A (re)investida norte-americana no Sistema Internacional, pós esfacelamento da União Soviética, como forma de reafirmação da liderança mundial impactou em cheio os países emergentes. Por possuir maior capacidade de recursos (econômicos, militares, políticos, diplomáticos), os Estados Unidos buscaram remoldar o novo cenário internacional a seu critério, a fim de maximizar ganhos para seus objetivos estratégicos. Neste contexto, entender os objetivos norte-americanos se tornou essencial para países como a Argentina e o Brasil, que possuem fragilidades estruturais muitos

---

<sup>10</sup> A questão da subalternidade está ligada, intrinsecamente, com a questão da autonomia. A autonomia nas relações internacionais, ao menos no que pese à América Latina, sempre foi fruto de grande debate. Saraiva (2014) trata da questão da autonomia na política externa brasileira, traçando um panorama do conceito e da visão brasileira sobre o assunto. Simonoff (2003), por outro lado, sintetiza a interpretação do conceito nos estudos e na área da política externa Argentina.

grandes em comparação a países desenvolvidos, na hora de reformularem suas políticas externas com vistas a garantir sua própria sobrevivência. Esse viés, condicionado às mudanças no cenário interno, com o abandono do desenvolvimentismo e a sustentação do neoliberalismo, impactaram na formulação, tanto argentina quanto brasileira, de políticas externas de reaproximação à hegemonia norte-americana (GUIMARÃES, 2005).

Nesse íterim, o único ponto destoante que ainda não havia sido remoldado nos anos que se seguiram à adesão do neoliberalismo econômico-financeiro-político pelo Brasil e pela Argentina, e à reaproximação aos Estados Unidos, era o TNP. A saber: a opção de inserção internacional dos países (autônoma ou não) era condizente com políticas internas ora pragmáticas, ora subordinadas. No caso brasileiro:

[...]um modelo de desenvolvimento autônomo baseado na industrialização por substituição de importações correspondia a uma política externa autônoma, pragmática e multilateralizada. Em contrapartida, uma política de abandono do modelo econômico de desenvolvimento anterior corresponderia uma nova inserção internacional do Brasil. Isso significa que nossa diplomacia seria, em certa medida, subordinada aos objetivos políticos e econômicos dos países líderes do sistema internacional, não por imposição destes, mas por opção política interna. Nesse sentido, manter a postura de recusa ao TNP, nos quadros do pós-Guerra Fria, seria até contraditório com a política de FHC e do antecessor Collor, de adequar-se à nova agenda internacional proposta pela superpotência remanescente da Guerra Fria (GUIMARÃES, 2005, pg. 82).

À Argentina, coube o caminho da rearticulação externa. A situação econômica do país, que por anos enfrentou problemas como os brasileiros, ou até mais graves, saiu do controle. A hiperinflação foi controlada pela paridade peso-dólar, em 1991, mas isso acabou desincentivando os investidores privados, já que se tornava mais vantajoso adquirir de fora o que antes se produzia internamente a preços mais baixos. Assim, a dívida externa passou a reger a vida econômica, e os empréstimos junto a credores internacionais - como o FMI - e aos vizinhos latino-americanos se fizeram necessários para tentar balancear as contas internas. Desse modo, o entendimento do governo ia no sentido de manter boas relações com o sistema financeiro internacional a fim de manter os vínculos e aportes

econômicos ao país. Nesse sentido, a Argentina começou, pouco a pouco, a rever sua política externa frente aos Estados Unidos e, dessa maneira, se viu pressionada a repensar os questionamentos que eram feitos ao TNP (LEDESMA, 2007).

Sob um viés argentino, Diez (2011) coloca que o governo argentino ponderou o aceite ao TNP pelos seguintes critérios:

- a) A diferenciação entre a ESAN e a EAN<sup>11</sup> não foi discriminatória, mas reconheceu um fato e, a partir daí, buscou a eliminação completa das armas nucleares;
- b) O possível perigo para os nossos segredos tecnológicos podia ser contido através de diferentes mecanismos. De fato, os acordos assinados bilateralmente com o Brasil incluíam obrigações maiores do que as previstas no TNP;
- c) Ao manifestar um apoiador, e depois assinar, o CTBT; nosso país deixou de lado qualquer reivindicação possível sobre o seu direito de realizar explosões nucleares pacíficas;
- d) Finalmente, chegamos à conclusão de que a falta de acesso ao desenvolvimento nuclear, ou à tecnologia criada por outros países, em um estágio de crescente interdependência, era mais como resultado de nossa ausência do TNP, e não o contrário. Portanto, entrando neste tratado, nosso país supostamente se beneficiaria de uma melhor cooperação com outros Estados (DIAZ, 2011, tradução nossa)<sup>12</sup>.

A pressão econômica e social que a Argentina estava passando nesse momento foi essencial para rever seu posicionamento estratégico e sua política externa. Contudo, fez-se necessário alterar um patrimônio diplomático duramente construído, que claramente havia trazido ganhos

---

<sup>11</sup> Siglas do autor para “Estados sem armas nucleares” e “Estados com armas nucleares”, respectivamente.

<sup>12</sup> a) *La diferenciación entre ESAN y EAN no era discriminatoria, sino que reconocía un hecho y a partir de allí se apuntaba a trabajar hacia una eliminación completa de las armas nucleares;* b) *El posible peligro para nuestros secretos tecnológicos podían ser contenido a través de distintos mecanismos. De hecho, los acuerdos firmados bilateralmente con Brasil incluían obligaciones mayores a las dispuestas en el TNP;* c) *Al manifestarse partidario, y luego firmar, el CTBT; nuestro país dejó de lado cualquier posible reclamo en torno a su derecho a llevar a cabo explosiones nucleares pacíficas;* d) *Por último, se arribó a la conclusión de que la falta de acceso al desarrollo nuclear, o a la tecnología creada por otros países, en una etapa de creciente interdependencia, era más bien como resultado de nuestra ausencia al TNP, no al contrario. Por ende, ingresando a este tratado nuestro país supuestamente se beneficiaría de una mejor cooperación con otros Estados* (DIEZ, 2011)

ao desenvolvimento do país e ao desenvolvimento de uma política nuclear autônoma. Por toda a década de 1980, a aproximação aos Estados Unidos era vista como prejudicial, principalmente na questão da soberania nuclear. Entretanto, as investidas norte-americanas no país só cresceram com a dependência argentina frente ao dólar, a qual se viu obrigada a, paulatinamente, rever sua estratégia. Assim, a instabilidade nas relações entre os dois países parece ter caminhado rumo ao entendimento na gestão Menem, fato que não podia ser constatado anteriormente. Nas palavras do Ministro Adolfo Saracho, embaixador argentino especializado em assuntos nucleares:

Historicamente, as relações argentinas com os Estados Unidos foram caracterizadas pela instabilidade. Nos últimos tempos, desde o início do governo militar, a política nuclear argentina se tornou um foco de pressão da América do Norte, nas poucas situações de diálogo mantidas. A partir de fevereiro de 1984, uma certa virada na atitude dos Estados Unidos começou a ser estabelecida, não só por nossa recente democratização, mas também pela imagem alcançada pelo Presidente Alfonsín. O momento em que as conversas sobre o tema nuclear são efetivamente realizadas pode ser fixada em 1985, quando o Embaixador dos Assuntos Nucleares Richard Kennedy viaja para a Argentina, em uma visita fundamentalmente de sondagem e abertura de posições, embora seja importante porque marca a retomada do diálogo, as garantias exigidas para qualquer transação continuaram a ser excessivas e desvantagens para o nosso país” (SARACHO; BENINSON, 1986, pg.10apud LEDESMA, 2007, tradução nossa)<sup>13</sup>.

Escudé (1992) aponta que o TNP teria sido um dos principais motivos de desconfianças e divergências com os norte-americanos.

---

<sup>13</sup> *Históricamente, las relaciones argentinas con los Estados Unidos se han caracterizado por su inestabilidad. En los últimos tiempos, desde comienzos del gobierno militar, la política nuclear argentina se constituyó en foco de presiones por parte de Norteamérica, en las escasas situaciones de dialogo mantenidas. A partir de febrero de 1984 comienza a establecerse un cierto giro en la actitud de los Estados Unidos, no solo por nuestra reciente democratización sino por la imagen lograda por el presidente Alfonsín. El momento en que se reentablan efectivamente las conversaciones acerca del tema nuclear podrían fijarse en 1985, cuando el Embajador para Asuntos Nucleares Richard Kennedy viaja a la Argentina, en una visita fundamentalmente de sondeo y apertura de posiciones, si bien cobra importancia porque marca la reanudación del dialogo, las garantías exigidas para cualquier transacción siguieron resultando excesivas y desventajosas para nuestro país* (SARACHO; BENINSON, 1986, pg.10 apud LEDESMA, 2007).

Utilizando-se de meios diplomáticos, os Estados Unidos garantiram ao Brasil e à Argentina que a mudança em relação ao TNP seria necessária para assegurar viabilidade na questão financeira, o que era muito importante para a Argentina. Essa política estadunidense forçou a gestão Menem a enfrentar um dilema: a escolha de manter a negativa frente ao TNP diminuiria as possibilidades econômicas e de crédito internacional do país, porém havia a opção de modificar a imagem internacional da Argentina pelo aceite ao Tratado e, assim, tomar uma posição pró-americana que lhe possibilitaria ganhos. Desse modo, a orientação de Menem caminhou no sentido simbólico de alterar, paulatinamente, a visão da Argentina frente ao mundo ocidental, principalmente em relação aos Estados Unidos.

Todavia, é importante perceber que, ao se dar o alinhamento aos Estados Unidos e a conformação com o TNP, Argentina e Brasil tinham a esperança não só de ter acesso facilitado a transferências de recursos financeiros, mas de criar um vínculo de transferências de alta tecnologia, como a dos supercomputadores, que poderia servir para impulsionar seus projetos internos não só de caráter nuclear, mas na medicina, engenharia, etc. (CASTRO, 2006). Contudo, a garantia dada pelo Brasil, em 1988, em sua nova Constituição Federal<sup>14</sup>, de que relegaria a questão nuclear somente a fins pacíficos, bem como a ratificação e a entrada em vigor do tratado<sup>15</sup> de Tlatelolco no país, em 1994, e também na Argentina no mesmo ano (OPANAL, 2017), não bastou para os Estados Unidos. O Brasil cogitou, ainda, de forma subserviente, renunciar a seu projeto de desenvolvimento de um submarino atômico, um sonho antigo dos militares. Nas palavras do Ministro das Relações Exteriores Francisco Rezek, a modificação do posicionamento da política nuclear brasileira:

Se o governo norte-americano, cujo bom entendimento dos projetos brasileiros é importante para que desenvolvamos alta tecnologia, “implicar”, digamos, com o projeto do submarino movido a energia nuclear, então deveremos negociar e o próprio descarte dessa ideia [do submarino nuclear] não está excluído. Não está excluído na medida em

---

<sup>14</sup> Pelo artigo XXI da Constituição Federal de 1988, o Brasil deve: “explorar os serviços e instalações nucleares de qualquer natureza e exercer monopólio estatal sobre a pesquisa, a lavra, o enriquecimento e reprocessamento, a industrialização e o comércio de minérios nucleares e seus derivados, atendidos os seguintes princípios e condições: a) toda atividade nuclear em território nacional somente será admitida para fins pacíficos e mediante aprovação do Congresso Nacional; [...] (artigo 21, inciso XXIII, CF/88).

<sup>15</sup> DECRETO No 1.246, DE 16 DE SETEMBRO DE 1994 (BRASIL, 1994).

que a relação custo-benefício nos conduza a tanto. É uma questão de saber o que perderemos se levarmos o projeto avante, à revelia de um país que nos pode transferir alta tecnologia. Creio que temos a ganhar com outros tópicos de alta tecnologia. Custo a crer que a tração de um submarino seja tão importante que justifique a renúncia, inevitável renúncia pelo Brasil, a outras formas de assistência tecnológica que podemos obter e esperamos obter a curto prazo (CASTRO, 2006, p. 90-91).

As visões brasileira e argentina sobre a questão tecnológica referente à adesão ao TNP são, de fato, próximas. Marcelo Valle Fonrouge (2003), embaixador argentino, em uma retomada histórica de seu país sobre a questão nuclear, expressa a visão argentina à época, ao colocar que a adesão ao TNP traria ganhos substanciais para a Argentina, principalmente em termos técnico-científicos:

Do ponto de vista prático, a adesão ao TNP não aumenta as obrigações já assumidas internacionalmente pela Argentina, enquanto que permanecendo fora do Tratado levanta dúvidas para a mesma Comunidade sobre os objetivos do país. Dúvidas que acabarão por resultar em restrições ao acesso à tecnologia e materiais nucleares. Nesse sentido, aderir ao TNP significa abrir as portas da cooperação internacional em tecnologia, o que representa um dos interesses da nação argentina (FONROUGE, 2003, pg. 41, tradução nossa)<sup>16</sup>.

Destarte, Ledesma (2007) aponta que a aproximação aos Estados Unidos, por parte do governo argentino, significou um *“cambio em el critério ordenador de la política exterior”*, que acarretou em mudanças de toda a ordem nas tomadas de decisões do governo. Uma dessas mudanças teria sido a entrada argentina, compondo uma aliança multilateral, ao lado dos americanos, contra o Iraque na Guerra do Golfo. Essa atitude marcou

---

<sup>16</sup> *Desde un punto de vista práctico, adherir al TNP no aumenta las obligaciones ya asumidas internacionalmente por la Argentina, mientras que mantenerse al margen del Tratado siembra dudas a esa misma Comunidad sobre los objetivos de un país. Dudas que en definitiva se traducirán en restricciones al acceso de tecnología y materiales nucleares. En tal sentido, la incorporación al TNP significa abrir las puertas de la cooperación internacional en materia de tecnología, que representa uno de los intereses de la Nación Argentina (FONROUGE, 2003, p.41).*

efetivamente a opção argentina por uma política externa aliada aos interesses norte-americanos, pois rompeu com a tradicional neutralidade aos conflitos bélicos dos quais o país não fazia parte. Nesse contexto, dentro da estratégia argentina de reconstruir a forma pela qual o mundo ocidental a via, a assinatura do TNP em 1995, marcou, de fato, a nova aliança ao Ocidente, rompendo com a política externa anterior e, também, com a política nuclear que seus antecessores preconizavam (LEDESMA, 2007).

Ainda segundo Castro (2006), a Argentina recebeu auxílio norte-americano para firmar um acordo de construção de um reator experimental com o Egito. O autor coloca que os Estados Unidos iriam se retirar da concorrência na licitação internacional caso a matéria de não-proliferação fosse totalmente aceita pelos argentinos. Desse modo, a Comissão Nacional de Energia Atômica (CNEA) firmou acordo com o Egito, o que rendeu aproximadamente 32,5 milhões de dólares. “Em virtude destes contatos com o Egito e os EUA, o presidente Menem passou a defender a não-proliferação, anunciando, desde três de dezembro de 1993, sua intenção de buscar a ratificação do TNP pelo congresso nacional” (CASTRO, 2006, p.101). Nesse sentido, o autor coloca que a decisão de Menem em defender a não-proliferação e aderir ao TNP estava pautada, também, nas dificuldades argentinas em acessar tecnologias de ponta, que os países desenvolvidos detinham e negavam. No lado brasileiro, o governo interpretou a adesão argentina como um fator de estímulo à própria adesão, pois o Brasil queria dar impulso a um programa aeroespacial, o qual necessitava de transferência tecnológica, cujos resultados políticos, econômicos e militares seriam excepcionais.

O Brasil, agora com seu principal aliado em termos nucleares sujeito ao Tratado, percebeu que se algo não mudasse, em pouco tempo teria de aderir ao acordo também, para fazer valer suas reivindicações que, embora não tivessem contato direto com o tema nuclear, precisavam do aval ocidental. A exemplo disso, a reivindicação brasileira à mudança no Conselho de Segurança da ONU e a busca pelo pleito a um assento no Conselho (ARRAES, 2005). Nesse contexto, o ano de 1996 foi marcante. Por um ofício enviado ao Ministério das Relações Exteriores do Brasil, os Estados Unidos informaram que “a legislação interna dos Estados Unidos da América obriga o Poder Executivo a impor sanções a terceiros países que cooperem em matéria de reprocessamento de urânio” (CASTRO, 2006, p.99), tal como Brasil e Argentina. O governo brasileiro interpretou essa mensagem como pressão para a assinatura do TNP (CASTRO, 2006),

pois a partir desse ano, ficou dependente da importação de urânio e os principais vendedores e parceiros comerciais nessa matéria eram os EUA e a Alemanha, os quais exigiam a assinatura do tratado para a realização de vendas (VARGAS, 1997).

Mesmo com tantas limitações no plano externo, o Brasil, ainda em 1996, firmou um acordo de desenvolvimento nuclear (pesquisa relacionada ao tório) com a Índia, passando por cima da dependência dos Estados Unidos e da Alemanha. Contudo, a Índia desde 1995 realizava testes nucleares, o que abalou ainda mais a relação entre o Brasil e as potências ocidentais. Como bem explana Malheiros (1996):

Os Estados Unidos estão sempre preocupados em acompanhar e controlar todos os projetos que possam trazer desenvolvimento e independência aos países do terceiro mundo. Uma cooperação Brasil-Índia na área nuclear seria um assunto altamente preocupante para os EUA se desse certo (MALHEIROS, 1996, p.197).

Entretanto, a situação do Brasil frente às revelações do arsenal bélico nuclear indiano em 1998 preocupou a comunidade internacional, e a relação com o TNP teve de tomar um caminho inovador: o aceite (CASTRO, 2006). Neste sentido, o presidente Fernando Henrique Cardoso expressou, em discurso ao Congresso Nacional, que a ação brasileira na ratificação do TNP traria ganhos expressivos internacionalmente:

[...] o compromisso com o uso pacífico da energia nuclear projeta a imagem do Brasil, aumenta nossa influência nas grandes questões internacionais e facilita a promoção do desenvolvimento científico e tecnológico. Os acordos assinados até aqui são uma garantia juridicamente perfeita de que o Brasil não desenvolverá a arma nuclear. Senhoras e Senhores, a questão que se apresentava naturalmente ao Governo dizia respeito precisamente a deixar ainda mais claros os nossos compromissos com o desarmamento e a não-proliferação nucleares, aderindo ao TNP (CARDOSO, 1997, pg. 670).

O discurso de FHC foi congruente à ideia expressa por Sennes (2003) acerca do papel que o Brasil-Potência-Média tem de tomar multilateralmente ao buscar alianças e ações coletivas, que viabilizam o acúmulo de poder necessário para se fazer mais presente no cenário

internacional. Contudo, Bandarra (2016) coloca que o Brasil já havia assegurado, no ingresso ao GSN<sup>17</sup> em 1995, à comunidade internacional seu apreço ao uso exclusivamente pacífico da energia nuclear, bem como estabelecido normas e mecanismos, via acordo Quadripartite, de salvaguardas e contabilidade de materiais nucleares que eram previstos no TNP. Além disso, a ratificação do Tratado de Tlatelolco incluiu, definitivamente, o Brasil em um mecanismo multilateral com fins pacíficos e sujeitos à inspeção, que proibia a produção de armamento nuclear, via Organismo para Proscrição das Armas Nucleares na América Latina (OPANAL) (BANDARRA, 2016). Isto posto, o Brasil rompeu com a posição de isolamento, seguindo a Argentina, e aceitando ser um “tomador de regras” dentro do regime de não-proliferação, ratificando o TNP em 1998. Como mencionam Schenoni e Escudé (2016):

Com a decisão de 1998 de assinar e ratificar o Tratado de Não Proliferação Nuclear - seguindo a liderança da Argentina, cuja adesão ao TNP de 1994 deixou o Brasil em uma posição isolada e estranha - Brasília se conformou mais do que nunca ao status de “tomador de decisão” em relação a uma dimensão crucial do domínio de segurança. Aceitou formalmente um status inferior em relação aos cinco estados nucleares reconhecidos pelo Tratado, e não violou as regras, como fez a Índia, a Coréia do Norte e o Paquistão. Nada mudou desde então e, portanto, é indiscutível que o Brasil seja hoje um Estado de tomada de normas em matéria de segurança internacional (SCHENONI, ESCUDÉ, 23 de março de 2016 apud BANDARRA, 2016, tradução nossa)<sup>18</sup>.

Neste sentido, constata-se que a adesão argentino-brasileira ao TNP era condizente às concepções das políticas externas desenvolvidas pelos

---

<sup>17</sup> Grupo de Supridores Nucleares é um organismo multinacional preocupado com a redução da proliferação nuclear, controlando a exportação e a transferência de materiais e tecnologias que podem ser aplicadas no desenvolvimento de armas nucleares e melhorando a proteção dos armamentos existentes (BRASIL, 2011).

<sup>18</sup> *With its 1998 decision to sign and ratify the Nuclear Non Proliferation Treaty – following Argentina’s lead, whose 1994 accession to the NPT had left Brazil in an isolated and awkward position – Brasilia conformed more than ever to rule-taking status vis-à-vis a crucial dimension of the security realm. It formally accepted an inferior status vis-à-vis the five nuclear states recognized by the Treaty, and did not break the rules as did India, North Korea and Pakistan. Nothing has changed since, and it is hence indisputable that Brazil is to this day a rule-taking state when it comes to international security* (SCHENONI, ESCUDÉ, 23 mar. 2016, apud BANDARRA, 2016).

governos civis que sucederam os governos militares em ambos os países. Isso tomava face, na Argentina, com o Realismo Periférico (ESCUDE, 1992), enquanto no Brasil seguia-se o prisma da “autonomia pela participação”<sup>19</sup> (FONSECA Jr, 1998). Escudé (1992) afirma que o viés realista de pensar a Política Externa engendrou mudanças significativas às percebidas antes dos anos 1990, de forma que se procurava “eliminar os efeitos autodestrutivos das tendências confrontacionistas com grandes potências ocidentais que haviam acompanhado a política exterior argentina desde os anos 1930” (CERVO, 2007, p. 221). Por outro lado, no Brasil, a diplomacia buscava autonomia nacional pela participação nos regimes internacionais (SILVA, 2008), ou então, pelo “institucionalismo pragmático” (PINHEIRO, 2000) ao combinar uma estratégia de autonomia através do incremento e participação ativa em regimes e organizações internacionais). Embora com diferenças de interpretação, os autores convergem na interpretação de que houve, tanto no Brasil como na Argentina, uma forte mudança na matriz de inserção internacional no início dos anos 1990.

O governo de Fernando Henrique Cardoso pautou pela utilização da “autonomia pela participação” (LAMPREIA, 1999; FONSECA Jr, 1998) com vistas a substituir a agenda reativa da política externa brasileira dos anos anteriores à década de 1990. Assim, essa agenda preconizava que o país deveria adentrar as várias facetas multilaterais e ajudar na elaboração de suas normas como meio de ampliar o poder de defesa dos interesses nacionais em meio a um contexto de Pós-GuerraFria, que requeria um perfil mais elevado de inserção internacional. Portanto, o aceite ao TNP representou a possibilidade de participação nos organismos internacionais de não-proliferação vigentes, como a AIEA, além da tão quista transferência tecnológica dos países desenvolvidos (SILVA, 2008). Conforme Lampreia (1998):

Um outro caso, também, de autonomia pela participação, é do TNP. Eu trabalhei na delegação brasileira, em Genebra, em 1968, quando da fase conclusiva da negociação do TNP, e sempre nos

---

<sup>19</sup> Antes disso, o país projetava-se internacionalmente, segundo Fonseca Jr. (1998), por meio da “autonomia pela distância”, que pressupunha a não aceitação automática das regras do jogo, contestando as normas e os princípios dos principais organismos internacionais, e formadora de uma diplomacia que se opunha ao congelamento do poder no sistema internacional, bem como à agenda liberalizadora das grandes potências (EUA, principalmente). O debate das várias formas de autonomia pode também ser encontrado em VIGEVANI, OLIVEIRA E CINTRA (2003)

governamos, ao longo de toda a nossa carreira, nós todos, pelo conceito de que o TNP era, fundamentalmente, um acordo mau, um acordo desequilibrado. É claro que, ao firmar esse tratado, o Brasil perdeu liberdade, por assim dizer, de fazer a bomba atômica. E o Enéas, por exemplo, se chegar à presidência – coisa que ninguém espera – vai ter uma certa dificuldade em se sobrepor a esses compromissos internacionais já firmados. Mas o fato é que continuamos a achar o TNP um tratado iníquo. Sucede, porém, que cada vez mais essa posição de princípio nos criava um problema de credibilidade (LAMPREIA, 1998, pg. 91 apud SILVA, 2008, 323)

Bandeira (2004) coloca, todavia, que a adesão ao TNP foi usada como mecanismo de barganha da política externa brasileira no que tange ao contato com os Estados Unidos. Ou seja: não convinha ao governo de FHC uma relação de conflito com os EUA, assim, enquanto negava a ALCA, empurrando-a a negociar com o Mercosul, aderiu ao TNP como forma de suavizar as relações. Sob essa perspectiva, Bandarra (2016) coloca que as barreiras de acesso às tecnologias de ponta já haviam sido retiradas, quando da entrada em vigor do Tlatelolco no Brasil e na Argentina e da utilização das salvaguardas da AEIA por meio do Acordo Quadripartite.

Por conseguinte, mesmo que dificuldades de caráter econômico tenham existido no processo de desenvolvimento dos programas nucleares brasileiro e argentino, esses países obtiveram tecnologia de enriquecimento de urânio com programas preponderantemente autônomos. Desse modo, mesmo que Argentina e Brasil tenham procurado, ou não, a execução de um artefato atômico ou de um projeto nuclear para fins bélicos e tenham gerado uma corrida nuclear no Cone Sul, a adesão ao TNP nos anos 1990 dispensou totalmente a possibilidade de tal feito. Além disso, as motivações para tal assinatura foram de caráter primordialmente políticos e não técnicos, em que o contexto internacional foi um determinante essencial na formulação das políticas externas nos dois países (CASTRO, 2006).

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Tendo em vista o problema de pesquisa desse trabalho, que foi analisar o porquê da assinatura do TNP pelo Brasil e pela Argentina após décadas de negativa em fazê-lo, é essencial notarmos que a assinatura do Tratado se deu por uma congruência de fatores de ordem

interna e sistêmica, com notório viés político e não técnico. O Tratado de Tlatelolco, ao mesmo tempo em que criava uma zona livre de armas nucleares na América Latina e no Caribe, com cláusulas específicas e claras, dava mais autonomia no processo de desenvolvimento de energia nuclear para os países signatários; ao passo em que o TNP constrangia o desenvolvimento autônomo, condicionando a difusão do *savoir faire* a salvaguardas limitadoras, ao mesmo tempo em que congelava o poder internacionalmente e não era claro ao definir um meio pelo qual os detentores de armas nucleares seriam obrigados a se desfazer de seus arsenais. A diplomacia tanto argentina quanto brasileira sempre fora muito clara ao repudiar tal tratado, ancorando-se em Tlatelolco para garantir à comunidade internacional que seus fins de pesquisa eram pacíficos. Logo, os termos práticos e técnicos já encontravam em Tlatelolco sua âncora, não sendo, assim, necessário o aceite ao TNP.

Neste íterim, percebemos que a hipótese central do trabalho de que Argentina e Brasil integrariam o TNP para continuarem seus projetos de pesquisa nuclear devido às mudanças de ordem sistêmica ocorridas a partir dos anos 1990 não é comprovada. Verificamos que a adesão ao Tratado se deu por um claro viés político, em que a Argentina buscava ajuda externa e parceiros internacionais que pudessem tirar o país da fragilidade econômica em que se encontrava desde a saída dos militares do poder, em 1983, enquanto o Brasil optou por fazê-lo por uma reorientação política interna (a Autonomia pela Participação), com vistas a integrar o maior número de regimes internacionais para, desse modo, aumentar e projetar seu poder. Ademais, com a criação da ABACC, em 1991, e a consequente submissão de suas pesquisas às salvaguardas internacionais da AIEA, e com a adesão plena dos dois Estados ao Tratado de Tlatelolco, a difusão tecnológica pelos países centrais – que era tão quista e que foi um dos principais argumentos para aderir ao TNP – foi liberada pelo Congresso Americano, não havendo, para tal, motivos técnicos que viabilizassem ou tornassem necessária a adesão ao TNP.

Sob essa perspectiva, fica clara que a busca por cooperação e auxílio técnico que modificou as relações na década de 1980 já não eram mais o foco e o objetivo da assinatura do TNP. Além disso, evidenciou-se que a assinatura do Tratado trouxe, de fato, mais perdas que ganhos para o Brasil – o Tratado de Tlatelolco seria mais vantajoso e com menos custos político-diplomáticos. Para a Argentina, a assinatura possibilitou, o recebimento de ajuda econômica externa e a consolidação de alguns acordos

internacionais, com a ajuda estadunidense, que angariaram bons lucros ao país (de acordo, portanto, com o Realismo Periférico, que visava apagar a imagem negativa do passado ao passo que propunha maior alinhamento com as Grandes Potências). Por conseguinte, vale ressaltar que a histórica rivalidade, presente nas relações entre os dois países, não deixou de existir nesse período, mas ficou notadamente em um segundo plano (já que as desconfianças mútuas em relação à corrida nuclear foram sanadas com a criação da ABACC), e que as ambições brasileiras de se projetar como Potência Média na região foram mantidas – o Brasil continuou sendo o núcleo político-econômico do Cone Sul. Entretanto, a assinatura do TNP, na lógica de uma Potência Média que reivindica ser o centro hegemônico da região, marcou uma inflexão dessa postura, ao subjugar seus questionamentos à ordem internacional imposta, prostrando-se aos interesses da hegemonia global, os Estados Unidos. Em contrapartida, a adoção do neoliberalismo e os interesses presentes na Autonomia pela Participação fogem aos objetivos de um país, cuja intenção era se solidificar como a Potência Média da região, na medida em que cedem terreno à Grande Potência (EUA) – na tentativa de restaurar a imagem brasileira, recolocando o país no sistema internacional após décadas de inserção internacional via autonomia pela distância – em seu território de ação, a América do Sul.

# REVISITING NPT MEMBERSHIP: BRAZIL AND ARGENTINA ON THE NUCLEAR ISSUE IN THE 1990S

## ABSTRACT

---

The conflict between Brazil and Argentina during the Cold War created a nuclear race in the South American context. While the Great Global Powers attempted to freeze power internationally and prevent the advance of military development in smaller countries, Argentina and Brazil competed for regional leadership and saw the dominance of the atomic sector as the key to that achievement. Thus, both countries denied the Nuclear Non-Proliferation Treaty, questioning its ambiguous and unclear propositions. This paper intends to analyze why, in the 1990s, Argentina and Brazil broke with the long road of denial and resistance towards the acceptance and signing of the NPT. Through the analysis of primary sources - speeches, treatises and government notes - and the consolidated bibliography on the subject, we will analyze the change in the perception of the Foreign Policy of both countries in the International System against the implementation of neoliberalism in South America and how this implementation was important for the two countries to sign the NPT. At last, this paper seeks to understand the reasons that led Argentina and Brazil to adhere to the NPT and the importance that the United States and neoliberalism had in such process.

**Keywords:** Brazil. Argentina. United States. NPT.

## REFERÊNCIAS

AGÊNCIA BRASILEIRO-ARGENTINA DE CONTABILIDADE E CONTROLE DEMATERIAIS NUCLEARES – ABACC. Comunicado conjunto. Rio de Janeiro, 1990a. Disponível em: <[https://www.abacc.org.br/wp-content/uploads/2016/09/1990-Comunicado-Conjunto-de-Buenos-Aires\\_PT.pdf](https://www.abacc.org.br/wp-content/uploads/2016/09/1990-Comunicado-Conjunto-de-Buenos-Aires_PT.pdf)>. Acesso em: 5 mai. 2019.

AGÊNCIA BRASILEIRO-ARGENTINA DE CONTABILIDADE E CONTROLE DEMATERIAIS NUCLEARES – ABACC. Declaração sobre Política Nuclear Comum Brasileiro-Argentina. Foz do Iguaçu, 1990b. Disponível em: <<https://www.abacc.org.br/wp-content/uploads/2016/09/Declara%C3%A7%C3%A3o-de-Pol%C3%ADtica-Nuclear-Comum-portugu%C3%AAs.pdf>>. Acesso em: 5 mai. 2019.

AGÊNCIA INTERNACIONAL DE ENERGIA ATÔMICA - IAEA. Statute. IAEA, s.d, 1956. Disponível em <<https://www.iaea.org/sites/default/files/statute.pdf>>. Acesso em: 5 mai. 2019.

AGENCY FOR THE PROHIBITION OF NUCLEAR WEAPONS IN LATIN AMERICA AND THE CARIBBEAN - OPANAL. Historia. Ciudad de México, 2017. Disponível em: <<http://www.opanal.org/historia/>>. Acesso em: 5 mai. 2019.

ARGENTINA. Presidencia de la Nación. Ministerio de Energía y Minería. Comisión Nacional de Energía Atómica. Más de seis décadas al servicio del país. Buenos Aires, 2017. Disponível em: <<https://www.cnea.gov.ar/es/institucional/historia/>>. Acesso em: 5 mai. 2019.

ARRAES, V.. O Brasil e o Conselho de Segurança da ONU. *Revista Brasileira de Política Internacional*, Brasília, v. 48, n. 2, p. 152-168, 2005.

BANDARRA, L. C. L. A. A luta contra o Tordesilhas Nuclear: três momentos da política nuclear brasileira (1969-1998). Dissertação de Mestrado. UNB, Brasília, 2016.

BANDEIRA, L. A. M. As Relações Perigosas: Brasil-Estados Unidos (de Collor a Lula, 1990-2004). Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2004.

\_\_\_\_\_. Estado Nacional e Política Internacional na América Latina: O continente nas relações Argentina – Brasil (1930-1992). 2 ed, Brasília: Edunb, 1995. 352 p.

BATISTA, G. F. F. Política Externa Brasileira e o Tratado de Não-Proliferação de Armas Nucleares (TNP): da Resistência à Adesão. 2011. 134 f. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais) - Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2011.

BRASIL. Declaração sobre Política Nuclear Comum Brasileiro-Argentina. Foz do Iguaçu, 1990. Disponível em: <<https://www.abacc.org.br/wp-content/uploads/2016/09/Declara%C3%A7%C3%A3o-de-Pol%C3%ADtica-Nuclear-Comum-portugu%C3%AAs.pdf>>. Acesso em: 5mai. 2019.

\_\_\_\_\_. Ministério das Relações Exteriores. Brasil e Argentina assinam acordo com a AIEA. Resenha de Política Exterior do Brasil, n.69, p 185-186. 1991. Disponível em: <[http://funag.gov.br/chdd/images/Resenhas/RPEB\\_69\\_jul\\_dec\\_1991.pdf](http://funag.gov.br/chdd/images/Resenhas/RPEB_69_jul_dec_1991.pdf)>. Acesso em: 5mai. 2019.

\_\_\_\_\_. Ministério das Relações Exteriores. Nota 237, Grupo de Supridores Nucleares. Brasília, 2011. Disponível em: <<http://www.itamaraty.gov.br/pt-BR/notas-a-imprensa/2652-grupo-de-supridores-nucleares>>. Acesso em: 5mai. 2019.

\_\_\_\_\_. Presidência da República. DECRETO No 1.246, DE 16 DE SETEMBRO DE 1994. Brasília, 1994. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/1990-1994/D1246.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/D1246.htm)>. Acesso em: 5mai. 2019.

CARDOSO, F. H.. Discurso do Presidente da República, Fernando Henrique Cardoso, por ocasião da cerimônia de assinatura da mensagem que envia o Tratado sobre Não-Proliferação de Armas Nucleares ao exame do Congresso Nacional. Brasília, DF – 20/6/1997. Disponível em: <<http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/presidencia/ex-presidentes/fernando-henrique-cardoso/discursos/1o-mandato/1997/20-de-junho-de-1997-discurso-por-ocasio-da-cerimonia-de-assinatura-da-mensagem-que-envia-o-tratado-sobre-a-nao-proliferao-de-armas-nucleares-ao-exame-do-congresso-nacional>>. Acesso em: 5mai. 2019.

CASTRO, J. A. A. Fundamentos da Paz Internacional: Balança de Poder ou Segurança Coletiva. Revista Brasileira de Política Internacional, Rio de Janeiro, n.49-50, p. 7-23, mar./jun., 1970. Disponível em: <[http://www.mundorama.net/wp-content/uploads/2013/10/rbpi\\_1970\\_49\\_50.pdf](http://www.mundorama.net/wp-content/uploads/2013/10/rbpi_1970_49_50.pdf)>. Acesso em: 5mai. 2019.

CASTRO, R. M. Reinterpretando a Cooperação Nuclear entre Brasil e

Argentina: as Diversas Nuances e Perspectivas deste Relacionamento no Contexto Mundial. 2006. 108 f. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais) – Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2006.

CERVO, A. L. Relações Internacionais da América Latina: Velhos e Novos Paradigmas. São Paulo: Saraiva, 2007.

CERVO, A. L.; BUENO, C. História da Política Exterior do Brasil. 4 ed. Brasília: EdUnB, 2014. 595 p.

COLLIER, D. Understanding Process Tracing. *PS: Political Science & Politics*, 44( 4), p. 823-830, 2011. Disponível em <doi:10.1017/S1049096511001429>. Acesso em: 20 nov. 2019

DIEZ, E. A. Argentina y el Tratado de No Proliferacion Nuclear. 2011. Disponível em: [https://www.academia.edu/3884322/Argentina\\_y\\_el\\_Tratado\\_de\\_No\\_Proliferacion\\_Nuclear\\_-\\_Argentina\\_and\\_the\\_Nuclear\\_Non\\_Proliferation\\_Treaty](https://www.academia.edu/3884322/Argentina_y_el_Tratado_de_No_Proliferacion_Nuclear_-_Argentina_and_the_Nuclear_Non_Proliferation_Treaty)

ESCODÉ, C. Cultura Política y Política Exterior: el salto cualitativo de la política exterior argentina inaugurada en 1989 (O breve introducción al Realismo periférico). In: RUSSEL, R. La política exterior argentina en el Nuevo Orden Mundial, FLACSO-GEL, Buenos Aires, 1992.

FONROUGE, M. V. Desarme Nuclear: Regímenes internacional, latinoamericano y argentino de no proliferación. Viena: UNIDIR, pp. 40 y 41, Octubre 2003. Disponível em: <http://www.unidir.org/files/publications/pdfs/desarme-nuclear-regimenes-internacional-latinoamericano-y-argentino-de-no-proliferacion-305.pdf>

FONSECA Jr., G. A legitimidade e outras questões internacionais: poder e ética entre as nações. São Paulo: Paz e Terra, 1998, p. 368

FISCHER, D. History of the International Atomic Energy Agency: The First Forty Years Vienna: International Atomic Energy Agency, 1997. Disponível em <[https://www-pub.iaea.org/MTCD/publications/PDF/Pub1032\\_web.pdf](https://www-pub.iaea.org/MTCD/publications/PDF/Pub1032_web.pdf)>. Acesso em: 12 jan. 2020

GUIMARÃES, M. A. As alterações da política externa brasileira nos anos noventa, um estudo de caso: a adesão ao Tratado de Não-Proliferação de armas nucleares (TNP). Dissertação de Mestrado. Porto Alegre, 2005. Dis-

ponível em <<https://lume.ufrgs.br/bitstream/handle/10183/4425/000501299.pdf?sequence=1>>. Acesso em: 12 jan. 2020

GUIMARÃES, S. P. Quinhentos Anos de Periferia: Uma Contribuição ao Estudo da Política Internacional. Rio de Janeiro: Contraponto, 2007. 166 p.

LAMPREIA, L. F. Diplomacia brasileira. Rio de Janeiro, Lacerda Editora, 1999.

LEDESMA, L. S. La posición histórica de Argentina frente al Tratado de No Proliferación de Armas Nucleares (TNP) y su cambio en los 90s. Dissertação de Mestrado. Buenos Aires, 2007. Disponível em: <<http://repositorio.udes.edu.ar/jspui/handle/10908/919>>. Acesso em: 5 mai. 2019.

LE GUELTE, G. Sessenta Anos de Armas Nucleares. Biblioteca Diplô, Brasília, 2005. Disponível em: <<http://diplo.org.br/2005-11,a1192>>. Acesso em: 5 mai. 2019.

MALHEIROS, T. Histórias Secretas do Brasil Nuclear. Rio de Janeiro: WVA, 1996.

MALLEA, R. La cuestión nuclear en la relación argentino-brasileña (1968-1984). Dissertação de Mestrado, Rio de Janeiro: Universidade do Estado do Rio de Janeiro, 2012. Disponível em <[https://ri.fgv.br/sites/default/files/publicacoes/La%20cuestion%20nuclear%20en%20la%20relacion%20A-B%20\(1968-1984\)%20Rodrigo%20Mallea%20IESP-UERJ%202012\\_0.pdf](https://ri.fgv.br/sites/default/files/publicacoes/La%20cuestion%20nuclear%20en%20la%20relacion%20A-B%20(1968-1984)%20Rodrigo%20Mallea%20IESP-UERJ%202012_0.pdf)>. Acesso em: 12 jan. 2020

MELLO, E. J. A. Democracia, Democratização e Política Externa: Um estudo sobre a formulação da política de segurança no Brasil (1985-2002). Dissertação de Mestrado. Rio de Janeiro Dezembro de 2010. Disponível em <[https://www.maxwell.vrac.puc-rio.br/18314/18314\\_4.PDF](https://www.maxwell.vrac.puc-rio.br/18314/18314_4.PDF)>. Acesso em: 5 mai. 2019.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS - ONU. The Treaty on the Non-Proliferation of Nuclear Weapons (NPT). UN, 1968. Disponível em: <<http://www.un.org/en/conf/npt/2005/npttreaty.html>>. Versão em português <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/d2864.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d2864.htm)>. Acesso em: 5 mai. 2019.

PINHEIRO, Leticia. Traídos pelo desejo: um ensaio sobre a teoria e a prática da política externa brasileira contemporânea. Contexto Internacional.

Rio de Janeiro, Vol 2, nº 2, p. 305-335, julho/dezembro 2000,

RAMOS, L. C. S. A questão da subalternidade na economia política global: os processos de resistência ao sistema G7/8. *Política Hoje*, Recife, v. 21, p. 256-290, 2012. Disponível em <<https://periodicos.ufpe.br/revistas/politicohoje/article/view/3794>>. Acesso em: 5 mai. 2019.

ROSA, L. P. A Energia Nuclear e as Perspectivas de Cooperação entre a Argentina e o Brasil. In: LLADÓS, J. M.; GUIMARÃES, S. P. *Perspectivas: Brasil e Argentina (volume II)*. Brasília: FUNAG, 1999. p. 519-538.

SARAIVA, José Flávio Sombra. Autonomia na inserção internacional do Brasil: um caminho histórico próprio. *Contexto Internacional*, Rio de Janeiro, v. 36, n. 1, p. 9-41, Jun 2014. Disponível em <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0102-85292014000100001&lng=en&nr m=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-85292014000100001&lng=en&nr m=iso)>. Acesso em: 10jan. 2020

SIMONOFF, Alejandro. La interpretación del pasado como eje de la disputa de la política exterior actual: de Puig a Escudé. *Relaciones Internacionales*. La Plata, Año 12, Nº 25, Junio-Noviembre 2003, 129-148. Disponível em <[http://www.iri.edu.ar/revistas/revista\\_dvd/revistas/R25/ri%2025%20e%20simonoff.pdf](http://www.iri.edu.ar/revistas/revista_dvd/revistas/R25/ri%2025%20e%20simonoff.pdf)>. Acesso em: 10jan. 2020

SENNES, R. *As mudanças na política externa brasileira nos anos 1980: uma potência média recém industrializada*. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2003. 143 p.

SHENIMAN, L. *The International Atomic Energy Agency and World Nuclear Order*. Washington DC: RFF Press, 1987.

SILVA, A. L. R. *Do otimismo liberal à globalização assimétrica: a política externa do governo Fernando Henrique Cardoso*. Tese de Doutorado, 2008. Disponível em: <<https://www.lume.ufrgs.br/bitstream/handle/10183/14743/000665956.pdf?sequence=1>>. Acesso em: 5mai. 2019.

TEIXEIRA, D. B. *A influência dos EUA sobre a adesão brasileira ao Tratado de Não-Proliferação de Armas Nucleares (TNP)*. 2007. 169 f. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais) - Universidade de Brasília, Brasília, 2007.

TEIXEIRA MARINHO, Jonas. Da corrida atômica à cooperação: a questão nuclear nas relações Brasil-Argentina. *Conjuntura Austral*, v. 8, n. 41, p.

39 - 57, jun. 2017. ISSN 2178-8839. Disponível em: <<https://www.seer.ufrgs.br/ConjunturaAustral/article/view/70526>>. Acesso em: 13 jan. 2020.

VIGEVANI, T; OLIVEIRA, M. F. DE; CINTRA, R. Política externa no período FHC: a busca de autonomia pela integração. *Tempo Social*, São Paulo, vol. 15, n. 2, nov, 2003.

VARGAS, E. V. Átomos na Integração: a Aproximação Brasil-Argentina no Campo Nuclear e a Construção do Mercosul. *Revista Brasileira de Política Internacional*, Brasília, v. 40, n.1, jan./jun., 1997.

WROBEL, P. S. A Diplomacia Nuclear Brasileira: A Não-Proliferação Nuclear e o Tratado de Tlatelolco. *Contexto Internacional*, Rio de Janeiro, vol.15, n.1, p. 27-56, jan./jun., 1993a.

\_\_\_\_\_. Uma Análise do Regime de Não-Proliferação de Armas Nucleares. Brasília: FUNAG, 1993b.

ZAJEC, O. Os Países que não Podem Ter. *Biblioteca Diplô*, Brasília, 2010. Disponível em: <<http://diplomatie.org.br/os-paises-que-nao-podem-ter/>>. Acesso em: 5 maio 2019.

Recebido em: 16/05/2019

Aceito em: 15/01/2020

# O NEXO ENTRE SEGURANÇA E DESENVOLVIMENTO NO PÓS-GUERRA FRIA

Tadeu Morato Maciel<sup>1</sup>  
João Paulo Gusmão Pinheiro Duarte<sup>2</sup>

## RESUMO

---

Diante do interesse por identificar alguns elementos que são determinantes para as concepções contemporâneas da relação entre segurança e desenvolvimento, este artigo visa a compreender como esse nexo ganhou novos contornos no pós-Guerra Fria. Inicialmente, é apresentada uma discussão sucinta sobre a relação entre segurança e desenvolvimento durante a Guerra Fria. Em seguida, são problematizados processos interdependentes que perpassam tal nexo na contemporaneidade: as mudanças no escopo das operações de construção da paz da ONU; a ascensão dos conceitos de segurança humana e desenvolvimento humano; e, por fim, a securitização da ajuda internacional e sua articulação com o conceito de Estado falido. Desta forma, busca-se contribuir com a perspectiva de que os debates sobre esse nexo no pós-Guerra Fria são dinâmicos e estão em aberto, havendo a necessidade de aprofundamento dos estudos sobre o tema.

**Palavras-chave:** Segurança. Desenvolvimento. Pós-Guerra Fria.

---

<sup>1</sup> Pós-doutorando. Universidade Federal Fluminense (UFF), Rio de Janeiro (RJ). E-mail: tadeummaciel@gmail.com \ <http://orcid.org/0000-0003-2591-4557>

<sup>2</sup> Doutor. Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC-SP), São Paulo. E-mail: joaopgd@hotmail.com

## INTRODUÇÃO

Nos estudos das Relações Internacionais, a segurança e o desenvolvimento foram, por muito tempo, tratados como questões independentes, sendo abordadas em espaços distintos de discussão. Isso se deve ao fato de que no sistema internacional que nasceu após a Segunda Guerra Mundial havia certa divisão arquitetônica entre as instâncias responsáveis por assuntos de segurança e aquelas associadas ao desenvolvimento. A forma como foram inicialmente estabelecidas diversas instituições que conformam o sistema das Nações Unidas (ONU), demonstrou, por exemplo, como a perspectiva de que os problemas relacionados à paz e à segurança não seriam abordados pelos mesmos entes que lidariam com questões relacionadas ao desenvolvimento socioeconômico (TSCHIRGI, 2005).

Contudo, embora muitas vezes tratado como característica da *nova ordem* mundial nascida no início dos anos 1990, o nexo entre segurança e desenvolvimento não é algo totalmente novo, possuindo procedências durante a Guerra Fria. Nesse período, segundo Haag (2004), as políticas voltadas ao desenvolvimento não eram especificamente empregadas na redução do potencial de conflitos violentos, mas, por outro lado, se concentravam na geração de crescimento econômico e na garantia da lealdade política dos chamados países em desenvolvimento. Ou seja, ainda que de maneira indireta, faziam parte do rol de assuntos estratégicos, abrindo caminho para demais dimensionamentos e efeitos desse nexo.

Essa dinâmica pode ser observada por meio das missões de paz da ONU, as quais, inicialmente, eram vistas e operacionalizadas como intervenções estratégicas de caráter militar, voltadas à resolução de conflitos. Sobretudo a partir de meados da década de 1980, com as mudanças no contexto internacional, tais operações passam a absorver atividades que, tradicionalmente, não pertencem à esfera militar, e que objetivam, primordialmente, a proteção e bem-estar dos indivíduos a partir da ampliação das possibilidades de desenvolvimento humano.

Na primeira década do século XXI, o Brasil, por exemplo, surgiu como um ator relevante nesse processo ao afirmar que o País possuía uma postura diferenciada quanto ao nexo entre segurança e desenvolvimento em missões de paz. A atuação brasileira mesclaria o uso “robusto” das forças militares com projetos de cooperação para o desenvolvimento, fornecendo uma relação considerada por muitos como distinta entre *hard power* e *soft*

*power*, ensejando a expectativa de que estaria sendo desenvolvido um “paradigma brasileiro” de operações de paz, especialmente a partir da atuação do País na Missão das Nações Unidas para Estabilização do Haiti (MINUSTAH).

Tendo em vista o interesse por identificar alguns elementos que perpassam as concepções contemporâneas sobre a relação entre segurança e desenvolvimento, este artigo visa a compreender como esse nexos ganhou novos contornos no pós-Guerra Fria. No início do texto é realizada uma discussão sucinta sobre a relação entre segurança e desenvolvimento durante a Guerra Fria, como forma de apontar algumas importantes procedências, similaridades e diferenças em relação a como esse nexos se estabelece na contemporaneidade. Em seguida, é realizada a discussão sobre a relação entre segurança e desenvolvimento no pós-Guerra Fria, a qual é apresentada por meio de três situações interdependentes: as mudanças no escopo das operações de construção da paz da ONU; a ascensão dos conceitos de segurança humana e desenvolvimento humano; e, por fim, a securitização da ajuda internacional, que se dá, especialmente, por meio da articulação com o conceito de Estado falido. Desta forma, por meio deste artigo, pretende-se não somente apresentar alguns elementos caracterizantes da relação entre segurança e desenvolvimento no pós-Guerra Fria, mas também contribuir com a perspectiva de que os debates sobre esse nexos ainda estão em aberto, havendo a necessidade de aprofundamento dos estudos sobre o tema.

## **A RELAÇÃO ENTRE SEGURANÇA E DESENVOLVIMENTO DURANTE A GUERRA FRIA**

Apesar de no final do século XX terem sido ampliadas as análises no campo das Relações Internacionais sobre o vínculo entre segurança e desenvolvimento, este nexos possui procedências mais antigas que o imediato pós-Guerra Fria. Nas políticas de ajuda externa após a Segunda Guerra Mundial, por exemplo, o que se entendia por segurança e desenvolvimento (e suas inter-relações) foram fatores determinantes para o ambiente institucional, os objetivos e estratégias, o volume de recursos mobilizados e o padrão de distribuição geográfica e setorial da cooperação internacional (SANAHUJA; SCHÜNEMANN, 2012).

A análise, mesmo que pontual, de procedências e motivações da ajuda internacional durante a Guerra Fria, contribui não apenas

a compreender como os discursos e práticas sobre segurança e desenvolvimento exortavam quais formas deveriam ser tidas como apropriadas e legítimas para se pensar essas questões em determinado contexto. Tal verificação também pode evidenciar como a construção desses dois conceitos possui uma crescente relação estreita e dialética, embora ambos os termos tenham experimentado variações significativas ao longo dos anos.

A relação entre segurança e desenvolvimento e a ideia de “segurança da humanidade” eram utilizadas tanto pelos Estados Unidos (EUA) quanto pela União Soviética (URSS) no decorrer do século XX. Em consequência, os programas de cooperação e os financiamentos das principais potências no decorrer da Guerra Fria estavam intimamente vinculados aos interesses e debates sobre segurança. Exemplos dessa dinâmica podem ser encontrados nas prioridades dos projetos de cooperação estadunidenses realizados no âmbito do Plano Marshall, em 1947; do *Mutual Security Act*, em 1950 (primeira legislação norte-americana sobre a ajuda que seria oferecida ao Terceiro Mundo); da Aliança para o Progresso, na década de 1960 (estratégia de financiamento do governo Kennedy para a América Latina, como reação à Revolução Cubana e, em certa medida, à Operação Pan Americana-OPA do governo Kubitschek)<sup>3</sup>; além das iniciativas da administração Reagan na América Central e na Ásia Central em meados da década de 1980 (SANAHUJA, 2005)<sup>4</sup>. Ao mesmo tempo, países associados ao grupo socialista – que representavam um quarto da população mundial – estavam aliados, por razões políticas e ideológicas, dos projetos de assistência estadunidenses (HIRST; ANTONINI, 2011).

A subordinação da ajuda externa aos objetivos de segurança não ocorria de forma muito diferente por parte da URSS no mesmo período,

---

<sup>3</sup> A Operação Pan-Americana é considerada uma das primeiras iniciativas da diplomacia brasileira a demonstrar uma íntima conexão entre desenvolvimento econômico e as condições da segurança hemisférica. Em carta dirigida ao presidente norte-americano Dwight Eisenhower, em maio de 1958, o presidente Juscelino Kubitschek indicava a necessidade de revisão urgente das relações interamericanas, incluindo as linhas de cooperação para o desenvolvimento tocadas pelos Estados Unidos. Tal postura era essencial, até mesmo, como forma de afastar o risco de contágio das consideradas “ideologias estranhas” à América Latina (o que seria o caso do comunismo) (LESSA, 2008).

<sup>4</sup> Para uma análise mais detalhada sobre a relação entre a distribuição da ajuda externa norte-americana e as suas prioridades de segurança desde o Plano Marshall até o imediato pós-Guerra Fria, ver: SANAHUJA, José Antonio. Ayuda económica y seguridad nacional. La ayuda de Estados Unidos, del Plan Marshall a la posguerra fría. Madrid, Entimema/Facultad de Ciencias Políticas y Sociología, Universidad Complutense de Madrid, 1999.

vide as ajudas externas direcionadas ao governo de Gamal A. Nasser no Egito (1954-1970), e os programas soviéticos para Cuba, Nicarágua, Etiópia e Vietnã, no âmbito do COMECON (Conselho para Assistência Econômica Mútua), fundado em 1949. Desta forma, a cooperação promovida pelas grandes potências durante a Guerra Fria já se apresentava como resultado de processos de securitização do desenvolvimento (SANAHUJA, 2005). Tais exemplos são ilustrativos da dinâmica potencializada no decorrer da Guerra Fria de considerar as soluções para a realização do desenvolvimento enquanto “moeda de apoio político”, ao mesmo tempo em que a institucionalização de tais “ajudas” criava “um exercício burocrático próprio na execução dos programas de cooperação e financiamento ao desenvolvimento” (OLIVEIRA, 2016, p. 13).

A ajuda internacional para o desenvolvimento, proveniente de outros países industrializados – para além da atuação norte-americana e soviética – e de organizações multilaterais, também estava fortemente condicionada às posições mantidas por tais nações em temas de política e segurança internacionais, ainda que tais apoios não correspondessem a auxílios explícitos ao campo militar (HIRST; ANTONINI, 2011). Nesta dinâmica, deve ser fornecido destaque para a atuação de instituições como o Banco Mundial em relação ao combate à pobreza nos países em desenvolvimento, de forma extremamente alinhada com a estratégia de contenção do socialismo no contexto da Guerra Fria. Ressalta-se que, na maior parte deste período, o presidente desta instituição era Robert McNamara (1968-1981), ex-Secretário de Defesa dos EUA durante os governos de John F. Kennedy e Lyndon B. Johnson, sendo um dos principais arquitetos da Guerra do Vietnã. McNamara também foi um dos veteranos da Segunda Guerra Mundial que participou do processo de reerguimento da Ford Motor Company após o conflito, atuando, inclusive, como seu presidente antes de virar Secretário de Defesa.<sup>5</sup> “McNamara era, portanto, mais um especialista com experiência em guerra e em mercado, voltado agora para elaborar políticas voltadas à pobreza dos países em desenvolvimento”, em extrema consonância com os interesses de segurança que caracterizavam o período da Guerra Fria (OLIVEIRA, 2016, p. 193).

---

<sup>5</sup> “O currículo de McNamara contou com uma graduação em economia na Universidade de Berkeley, na Califórnia, e em Business pela Universidade de Harvard, em Boston, onde foi professor aos 24 anos, no início da década de 1940 e teve grande contato com métodos quantitativos, como a estatística, aplicada em planos de gestão e técnicas de administração baseadas na acumulação de banco de dados, como método para ‘controlar situações incertas’ e tomar decisões” (OLIVEIRA, 2016, p. 193).

Em 1967, durante um discurso em Montreal, McNamara exaltou a necessidade de associar o tema do desenvolvimento à doutrina de segurança nacional. No ano seguinte, ele publicou o livro “A Essência da Segurança” (*The Essence of Security*) no qual detalha sua doutrina. Em um trecho bastante ilustrativo da proposta que compunha o livro, McNamara afirma que:

A segurança é desenvolvimento, e sem desenvolvimento não há segurança. Um país subdesenvolvido e que não se desenvolve não atingirá jamais algum nível de segurança [...]. Efetivamente, se existem condições prévias à segurança, estas são um mínimo de ordem e de estabilidade. Ora, sem uma evolução interna, por menor que seja, a ordem e a estabilidade tornam-se impossíveis [...]. (McNAMARA, 1968, p. 158 apud COMBLIN, 1978, p. 65).

Ao explicar a inseparabilidade da segurança e do desenvolvimento e mostrar a essencialidade desta relação para os países denominados como subdesenvolvidos, McNamara afirma que “a segurança é filha do desenvolvimento” e que “o desenvolvimento é o progresso econômico, social e político”. Ao afirmar que o “poder das armas é apenas uma faceta do vasto problema da segurança”, ele ressaltava que seria um equívoco continuar a crer que “a segurança, fenômeno exclusivamente militar, dependia principalmente da quantidade de material bélico”. McNamara destacava que a força militar poderia ajudar a garantir a ordem pública, mas apenas se o povo estivesse disposto a colaborar com essa missão. Assim a segurança também passava a ser vista como resultado da ordem e da estabilidade econômica e social: “A lei e a ordem constituem um escudo atrás do qual pode-se desenvolver um país, e por conseguinte garantir em grande parte sua segurança” (McNAMARA, 1968, p. 158 apud COMBLIN, 1978, p. 65-66).

McNamara lançou o livro supracitado no mesmo ano em que assumiu a presidência do Banco Mundial, mas tais ideias já haviam sido destacadas anteriormente, como ocorreu em discurso proferido em Montreal, em 1967, enquanto ainda era Secretário de Defesa.<sup>6</sup> A partir desta

---

<sup>6</sup> O referido discurso de McNamara pode ser consultado por meio do seguinte endereço eletrônico: <<https://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/00396336608440653>>. Acesso em: 10 jan. 2019.

doutrina, McNamara não influenciava apenas as políticas de segurança e desenvolvimento das grandes potências e de grandes organizações relacionadas à ajuda internacional. Sua proposta também teve grande peso nos discursos de governos militares durante a Guerra Fria, os quais, até aquele momento, evitavam o debate sobre desenvolvimento, por considerá-lo muito ligado a governos populistas. Para os militares ortodoxos o vínculo entre segurança e desenvolvimento era suspeito. “Porém, já que McNamara o aceitava, todas as objeções caíam por terra” (COMBLIN, 1978, p. 65-66).<sup>7</sup>

Também é válido destacar que a aplicação de temas e modalidades de ajuda para o desenvolvimento por parte do Banco Mundial estiveram associadas com as iniciativas de agências e organismos das Nações Unidas. Por exemplo, a emissão de créditos concessionários para os países mais pobres, adotada pelo Banco nos anos 1970 sob a presidência de McNamara, já havia recebido seus primeiros impulsos nos anos 1950 mediante o Fundo Especial para o Desenvolvimento Econômico, que posteriormente dissolveu-se para a formação do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD). A mesma sintonia teria ocorrido em diversos outros momentos e em questões relacionadas à atuação em países que teriam problemas de desenvolvimento, tais como as metas da Década de Desenvolvimento, nos anos 1960, as propostas sobre necessidades básicas, na década de 1970, assim como os temas de direitos humanos, gênero e construção da paz (HIRST; ANTONINI, 2011).

A postura das grandes potências em relação ao nexos entre segurança e desenvolvimento durante a Guerra Fria encontrava abrigo em análises de representantes da Escola Realista. No caso norte-americano, por exemplo, destacam-se os textos de Hans Morgenthau (*A Political Theory of Foreign Aid*, de 1962), Samuel P. Huntington (*Foreign Aid for What and for Whom*, de 1970) e George Kennan (*Aid as a National Policy*, de 1971). De forma geral, buscava-se compreender como as políticas de ajuda ao desenvolvimento conectavam-se com as agendas de política externa dos

---

<sup>7</sup>O discurso do Marechal Castello Branco, na aula inaugural do ano letivo de 1967 na Escola Superior de Guerra, é visto como um exemplo da sinergia entre as propostas de McNamara e alguns governos militares naquele período. Em consonância com a doutrina proposta por McNamara no mesmo ano, Castello Branco exprimiu a relação entre segurança e desenvolvimento sob a forma de uma “mútua causalidade”, ao entender que “a interação entre o desenvolvimento e a segurança faz que, de um lado, o nível de segurança seja condicionado pela taxa e o potencial de crescimento econômico. E que, de outro lado, o desenvolvimento econômico não possa se efetuar sem um mínimo de segurança” (BRASIL, 1967).

Estados, inclusive na interface com atores domésticos, especialmente no caso dos EUA. Nestas análises, sobressai a ideia de que a ajuda externa deveria ser instrumentalizada em prol de um poder brando, ou seja, a ajuda deveria ser vista como um instrumento de poder. A ajuda destinada ao desenvolvimento seria uma importante ferramenta de política externa, ao auxiliar na obtenção e estabilização de aliados, o que poderia assegurar um equilíbrio de poder mais favorável.

A redução da ajuda ao desenvolvimento oferecida pelos EUA no imediato pós-Guerra Fria demonstra como a operacionalização dessa ferramenta de política externa era extremamente pautada pelos objetivos de segurança vinculados ao anticomunismo. Todavia, a permanência das vultosas ajudas norte-americanas a países do Oriente Médio, como Israel e Egito, demonstram também a continuidade da vinculação entre os objetivos estratégicos de segurança e a assistência oferecida pelo País. Outro exemplo pode ser encontrado no aumento da ajuda ao desenvolvimento oferecida pelos EUA, desde meados da década de 1980, aos países andinos, no contexto do combate ao narcotráfico (quando esta questão foi alçada ao rol das prioridades de segurança nacional) (SANAHUJA, 2005; SANAHUJA; SCHÜNEMANN, 2012). Desta forma, nos próximos tópicos serão discutidos alguns elementos determinantes para o nexo entre segurança e desenvolvimento na contemporaneidade.

## O NEXO ENTRE SEGURANÇA E DESENVOLVIMENTO NAS OPERAÇÕES DE CONSTRUÇÃO DA PAZ NO PÓS-GUERRA FRIA

Embora não seja uma novidade a ideia de que segurança e desenvolvimento estejam ligados, o fim do conflito bipolar que caracterizou a Guerra Fria possibilitou a ascensão de novos entendimentos sobre quais seriam os atuais constrangimentos à ordem internacional. Mais do que isso, rediscutia-se qual deveria ser o foco da segurança, ou seja, qual era o agente básico a ser protegido. Consequentemente, também ascendia um novo rol de ações que deveriam ser adotadas pelos mais diversos atores internacionais em relação às “novas ameaças” para a chamada *governança global*.<sup>8</sup>

---

<sup>8</sup> A governança global pode ser definida como “o conjunto de instituições e normativas, composto pelos Estados e baseado em valores universais, voltadas à gestão de problemas que governo isolado algum, mesmo os mais poderosos, podem dar conta sós” (RODRIGUES, 2012, p. 31-2).

Em 1989, a revista norte-americana *National Interest*, publicou o artigo “Será o Fim da História?”, escrito por Francis Fukuyama antes de seu ingresso no Departamento de Estado dos EUA. Para o autor, o fracasso do socialismo de Estado (marxismo-leninismo) consolidaria a vitória da universalização da democracia liberal ocidental como a forma última de governo para a humanidade. Ele remonta a Hegel para afirmar que não haveria mais combates de ideias com a vitória e universalização da democracia liberal. Assim, para parte do internacionalismo liberal a nova ordem mundial seria definida pela “paz democrática”, a partir de um sistema internacional no qual haveria a expansão do capitalismo e da democracia, além da disseminação de valores universais vinculados aos direitos humanos. Fukuyama fazia parte do grupo de autores, das mais diversas correntes teóricas, que acreditava que o soçobrar da Guerra Fria indicava a superação do risco de grandes conflitos entre Estados como a principal ameaça para a ordem internacional.

Apresentava-se um novo panorama das diretrizes que pautavam as discussões sobre os temas de paz e segurança mundiais. Ganhou nova força o discurso da ação conjunta de Estados em nome de valores universais e da superação dos conflitos que afetavam a ordem mundial. Conforme declaração do presidente Bush em 1991, a ação do governo dos EUA contra o Iraque naquele ano não demonstrava a luta pelo Kuwait, mas sim a busca por uma nova ordem mundial, em nome da proteção de valores universais da humanidade (RODRIGUES, 2012).

No cenário internacional que ascendeu desde os primeiros anos do pós-Guerra Fria cresceram os debates e ações acerca da concepção de segurança internacional, a qual não deveria se resumir a fatores militares e ao equilíbrio de poder entre as potências. Se a queda do Muro de Berlim e o fim da URSS anunciavam a superação do medo de um conflito militar direto entre as duas principais potências do século XX, no decorrer das décadas seguintes outros temas adquiriram proeminência nas agendas dos governos e organismos internacionais. A reformulação do conceito de segurança internacional estava inserida na potencialização de ameaças à governança global, tais como os terrorismos (especialmente aqueles vinculados aos fundamentalismos religiosos), os tráficos diversos (drogas, armamentos, pessoas), os conflitos internos e transterritoriais (tais como guerras civis e genocídios), a pobreza extrema, as epidemias em larga escala, os deslocamentos massivos de populações, as violações

dos direitos humanos e a degradação do meio ambiente.<sup>9</sup>

Segundo o cientista social britânico Barry Buzan (2007, p. 38), representante da chamada Escola de Copenhague, apresentava-se um novo panorama no qual a segurança das coletividades (organizadas no sistema estatal) seria afetada por múltiplas determinações, para além de elementos militares. Essas seriam relacionadas a fatores políticos (estabilidade e legitimidade das instituições políticas), econômicos (acesso a recursos mínimos para a manutenção do bem-estar e das instituições), sociais (preservação de elementos como a língua, os costumes, a religião) e ambientais (manutenção da biosfera, imprescindível para o desenvolvimento dos outros fatores).

Por conseguinte, as ações da ONU empreendidas a partir dos anos 1990, inclusive no que tange às missões de estabilização e manutenção da paz, foram afetadas pelas novas concepções sobre segurança internacional. Países como o Brasil ampliaram seu engajamento em missões de paz, não apenas por conta de um cenário propício internamente, mas também por conta da ampliação do número de operações de paz da ONU, em função do rearranjo do Conselho de Segurança e da própria evolução do sistema internacional no pós-Guerra Fria (NASSER, 2012):

Os anos que se seguiram ao fim da Guerra Fria assistiram à maciça entrada em cena da ONU no terreno das operações de paz, sobretudo em razão da eclosão de diversos conflitos intraestatais em países do então chamado Terceiro Mundo. A segurança coletiva, antes ameaçada majoritariamente por pretensões expansionistas externas, passou a ser vítima frequente do colapso de Estados – novidade mais contundente das duas últimas décadas na agenda do Conselho de Segurança. (BRASIL, 2009, p. 10).

A mudança de perfil de atuação do Conselho de Segurança foi essencial para as novas articulações entre as operações de paz e a agenda de segurança internacional. Se entre os anos 1945 e 1988 ocorrem 13

---

<sup>9</sup>Um momento bastante representativo desse processo ocorreu em 2004, com a criação do Painel de Alto Nível sobre Ameaças, Desafios e Mudanças e a divulgação do seu relatório final, denominado “Um mundo mais seguro: nossa responsabilidade comum”. Organizado por solicitação do então Secretário-Geral da ONU, Kofi Annan, o referido painel deveria examinar as atuais ameaças globais, analisar os desafios futuros à paz e à segurança internacionais, identificar a contribuição que a ação coletiva poderia trazer ao enfrentamento desses desafios e propor recomendações alinhadas à compreensão da paz e da segurança em termos amplos.

operações de paz conduzidas pela ONU, entre os anos 1988 e 2006 este número aumentou para 46 (HIRST, 2016). Mais do que o resultado de uma reflexão sobre os erros e os sucessos das experiências acumuladas nas décadas anteriores, as redefinições que atravessavam essa nova dinâmica de atuação mostravam-se como uma espécie de segunda chance dada ao Conselho de Segurança para que pudesse assumir o papel de *gendarme* da paz mundial (KENNEDY, 2006; HIRST, 2016).

A nova agenda da ONU e de outros atores internacionais forneceu ênfase ao conceito de “construção da paz”, o que se tornaria um princípio norteador das políticas para a cooperação voltada ao desenvolvimento. Tal termo seria, inclusive, mais amplo e multidimensional que a ideia de “reconstrução pós-conflito”. Isto porque abarcaria a prevenção de conflitos, a intervenção para a promoção da paz (quando eclodisse a violência) e a assistência quanto às causas imediatas e estruturais (ambientais, políticas, econômicas e socioculturais) que devem ser atacadas para que haja a consolidação da paz e prevenção de eventuais reincidências da violência (TSCHIRGI, 2003).

Dessa forma, Hirst e Antonini (2011, p. 28) nos alertam que “ao mesmo tempo que para a agenda de cooperação internacional a temática da construção da paz pós-conflito convertia-se em uma tarefa associada a um amplo processo de reconstrução institucional, uma nova geração de intervenções internacionais ampliava o número de atores e funções a serem cumpridas”. Ainda segundo as autoras, a amplitude da assistência internacional oferecida demonstra o grande rol de temas que se tornaram centrais para os processos de resolução de conflitos: construção/ fortalecimento de instituições que assegurem os direitos humanos (com destaque para alguns grupos, tais como crianças, mulheres, minorias étnicas, culturais ou de outro tipo); reforma do setor de segurança (forças militares e policiais); estabelecimento de um sistema judiciário confiável e eficaz para prevenir a impunidade, e desenvolvimento de um marco institucional e legal apropriado (apoiado a processos de consulta e participação política) para celebração de eleições; melhor gestão dos recursos públicos, e prestação de serviços essenciais, dentre outros. Tal “agenda integrada de intervenção (paz, desenvolvimento e direitos humanos)”, vinculada a uma nova tendência de “ações assistencialistas que re-fundamentam a própria cooperação internacional”, teria ganhado uma importante base conceitual e política com o Informe da ONU “*In Larger Freedom*”, divulgado por Kofi Annan em 2005.

Para Sanahuja e Schünemann (2012, p. 26), a potencialização da ênfase em causas estruturais revela a dimensão de longo prazo do conceito de construção da paz, indo, portanto, além da recuperação e reconstrução pós-conflito. Através desta concepção, também se pretendia reconhecer o papel e o potencial da sociedade civil na resolução de conflitos, fornecendo maior atenção, inclusive, às demandas de grupos específicos, como seria o caso da participação de mulheres nesses processos. A construção da paz tornava-se, nessa dinâmica, um desígnio expresso das políticas de cooperação para o desenvolvimento e, em numerosas situações pós-conflito, esse objetivo foi capaz de mobilizar recursos adicionais, pelo menos no curto e médio prazo. As ações da ONU no campo da construção da paz combinavam, desta forma, os fluxos financeiros dedicados à assistência com os saberes dos especialistas da sociedade civil ampliada para atualizar o humanitarismo e as tecnologias para as práticas de manutenção da governança global no século XXI.

### **MUDANÇA DE FOCO DO ESTADO PARA AS PESSOAS: A AFIRMAÇÃO DOS CONCEITOS DE SEGURANÇA HUMANA E DESENVOLVIMENTO HUMANO**

Neste novo panorama, não eram apenas os conflitos entre Estados que deveriam ser encarados como potencial ameaça à segurança internacional, o que estabeleceu um novo cenário em relação aos debates sobre paz e segurança mundiais. O que era designado como internacional, especialmente no concernente à segurança, deixava de ser tema exclusivamente tratado no âmbito do Estado, visto que as novas ameaças à paz mundial não reconheceriam as fronteiras nacionais e seriam extremamente interligadas. Houve, portanto, o deslocamento do “foco do problema da segurança do seu vínculo exclusivo com o Estado para associá-lo a questões para além, para aquém e através do Estado” (RODRIGUES, 2012, p. 8).

Para Hoffmann (2010), a percepção do Estado como ente a ser defendido fornece cada vez mais espaço para a ideia do Estado também como um possível perigo para a segurança internacional. Ou seja, tendo em vista que as ações desenvolvidas por determinados governos podem gerar insegurança (ao não exercerem as responsabilidades envolvidas no processo de soberania), observa-se a mudança do foco da segurança internacional dos Estados para a vida humana. “Dessa forma, tanto o

objeto quanto o sujeito da segurança mudaram, não se referindo mais a ameaças vindas de outros Estados, mas de atores não estatais dentro e fora das suas fronteiras, que ameaçam, primordialmente, a população civil” (HOFFMANN, 2010, p. 258).

Esta mudança de paradigma também foi extremamente influenciada pelos novos debates sobre desenvolvimento a partir do início da década de 1990. Gradativamente, ganhavam espaço as discussões e ações que pautavam a vinculação entre segurança e desenvolvimento a partir da população como alvo precípua das políticas a serem implementadas, buscando privilegiar algumas dimensões que haviam sido negligenciadas por grande parte das pesquisas anteriores em torno dessas temáticas. Todavia, vale destacar que as análises que apontavam para uma perspectiva diferenciada sobre as concepções de segurança e desenvolvimento já estavam presentes em algumas discussões produzidas no decorrer da segunda metade do século XX.

Por exemplo, quando as abordagens realistas dominavam as discussões sobre segurança internacional, os estudos denominados como *pesquisa da paz* abriram novas possibilidades analíticas nesse campo científico. Os Estudos de Segurança Internacional (ESI) até então priorizavam temas atrelados à agenda das grandes potências, refletindo os conflitos, influências e relações de poder que marcavam o período da Guerra Fria. Contudo, com a crescente inserção de abordagens e métodos de pesquisa advindos de outras áreas das Ciências Sociais, os debates sobre segurança foram sendo permeados por pesquisas que deixavam de tratar tal temática por uma ótica estritamente militar, permitindo que os estudos da paz dessem os seus primeiros passos.

De acordo com Buzan e Hansen (2012), no período em que a Guerra do Vietnã e a Crise dos Mísseis evidenciavam o conflito bipolar entre Estados Unidos e União Soviética, prevalecia, nas produções científicas e acadêmicas, uma perspectiva analítica restrita e centralizada nas disputas de poder, na defesa nacional, no aspecto militar e, conseqüentemente, no entendimento da guerra como fenômeno irredutível. Não obstante, impulsionada pelo estímulo advindo do fortalecimento de movimentos pacifistas que se opuseram à generalização e agravamento da violência, a abordagem da pesquisa da paz recebeu, gradativamente, maior destaque (MACIEL; BIZZO, 2018)<sup>10</sup>. Ao propor novas abordagens e miradas para

---

<sup>10</sup> Todavia, até o final da *détente* a corrente realista não enfrentou desafio efetivo que a destronasse como discurso hegemônico das Relações Internacionais. O desenvolvimento

a segurança internacional, mais atentas às contribuições de análises sociológicas, estes estudos destacavam a necessidade de fornecer uma nova ênfase ao conceito de paz, além de proporem um vínculo diferenciado entre o desenvolvimento social e as questões de segurança.

Um dos primeiros autores a questionar a ortodoxia dos ESI e a apontar a importância desse vínculo foi o sociólogo norueguês Johan Galtung. Em pleno período da Guerra Fria Galtung (1969) propôs a experiência de alteração do conceito-chave que balizava os estudos de segurança, os quais eram muito centrados nas concepções de “guerra”, “segurança” e “defesa nacional”. Segundo o autor, partindo da ideia de “paz” as pesquisas da área poderiam ampliar o conjunto de questões relativas ao seu escopo, incluindo o nexo que envolve segurança e desenvolvimento. Tal proposição resultou em algumas abordagens que se contrapunham ao tradicionalismo vigente, sendo o estudo sobre a *violência estrutural* uma importante referência sobre a inclusão de assuntos não militares nas questões de segurança internacional. Assim, enquanto em 1968 McNamara lançava um livro no qual defendia, a partir da sua perspectiva realista, a inseparabilidade da segurança e do desenvolvimento, conforme descrito no início deste artigo, no ano seguinte Galtung propunha, por meio dos estudos da paz, nova ênfase em relação ao nexo entre essas duas dimensões.

Dessa forma, Galtung exemplifica o rol de autores que possibilitaram o estabelecimento de novas possibilidades analíticas em relação à segurança internacional, as quais se desenvolveram com maior amplitude após a Guerra Fria. Em consequência, na década de 1990 ganhou impulso uma gradativa legitimação do imperativo de se pensar a segurança e a política internacionais a partir da centralidade do homem como objeto de referência (ROTHSCHILD, 1995). Além de propagar a concepção dos direitos humanos, a pesquisa da paz fortaleceu o engajamento diplomático no sentido de estabelecer um vínculo objetivo entre o ambicioso projeto de um desenvolvimento social global – tão requisitado após o fim da Guerra Fria – e as ações de segurança.

A expansão e ressignificação do conceito tradicional de segurança para incluir e dar centralidade à segurança dos indivíduos, traduziram-se, no âmbito da ONU, na ideia de segurança humana e, posteriormente, no princípio da Responsabilidade de Proteger (criado no início dos anos 2001) (GOMES, 2014)<sup>11</sup>. Nesse cenário, ganhou força no sistema ONU,

---

do debate *neo-neo*, no contexto de fim da Guerra Fria não significou que houvesse novos discursos rivais às visões *mainstream* (MACIEL, BIZZO, 2018).

<sup>11</sup> Cunhado em 2001, no relatório final da Comissão Internacional sobre Intervenção e

especialmente a partir das ações empreendidas pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), a adoção de medidas baseadas no discurso de maior atenção para a melhoria das condições de vida e das liberdades dos seres humanos<sup>12</sup>. Dentre as contribuições mais divulgadas pelo PNUD, constam os Relatórios de Desenvolvimento Humano, os quais são publicados desde o início dos anos 1990 e foram essenciais para a promoção dos termos “desenvolvimento humano” e “segurança humana”.

A narrativa convencional sobre a emergência e institucionalização do conceito de segurança humana encontra suas raízes no Relatório de Desenvolvimento Humano publicado em 1994, intitulado “Novas Dimensões da Segurança Humana”, o qual recebeu destacável apoio do então secretário-geral da ONU, Boutros-Boutros Ghali (1992-1996). Seguindo a procedência da Declaração Universal dos Direitos Humanos, o referido relatório do PNUD (1994) continha a ideia de *segurança humana*. Tal conceito possui dois aspectos centrais: proteger as pessoas das vulnerabilidades decorrentes do subdesenvolvimento, mantendo-as a salvo de ameaças crônicas como a fome e as doenças (*freedom from want*); e protegê-las de mudanças súbitas e nocivas nos padrões da vida cotidiana em decorrência de violências físicas provenientes das guerras, dos genocídios e das limpezas étnicas (*freedom from fear*).

Por meio do conceito de segurança humana, buscava-se estabelecer, no campo diplomático, que o indivíduo deveria ocupar o primeiro plano das ações de segurança internacional, dando abertura, conseqüentemente, para a ampliação da concepção de *sociedade civil global*. Os saberes estratégicos e as intervenções decorrentes desse conceito colocavam a população à frente de uma série de novas práticas e tecnologias de gestão em prol da ampliação do *capital humano* de cada indivíduo, sem que isso significasse a diminuição dos controles sobre a vida. Segundo o PNUD:

---

Soberania Estatal (ICISS), o conceito de Responsabilidade de Proteger (R2P) está atrelado à ideia de que a soberania de um Estado implica responsabilidades, e se tal ente não estiver disposto ou for incapaz de garanti-las, o princípio de não intervenção cede perante a responsabilidade internacional de proteger. Produz-se, portanto, uma ressignificação da soberania enquanto “autoridade” (sobre determinado território e sua população) para a soberania como “responsabilidade” (que pode ser questionada caso não haja a garantia de padrões “mínimos” de direitos humanos). O conceito foi incorporado na Declaração que celebrou os 70 anos da ONU, em 2005.

<sup>12</sup> O livro “Relações Internacionais e temas sociais: a década das conferências”, de José Augusto Lindgren Alves (2001), demonstra como houve a progressiva institucionalização de temas sociais na agenda onusiana, a partir da análise de diversas conferências realizadas na década de 1990.

O conceito de segurança foi por muito tempo interpretado de maneira limitada: como segurança do território contra agressão externa, ou como proteção de interesses nacionais em políticas externas ou como segurança global contra a ameaça de um holocausto nuclear. Tem sido mais relacionado a Estados-nações do que às pessoas. [...] Com o recuo das escuras sombras da guerra fria, pode-se notar que muitos conflitos são dentro de nações ao invés de serem entre nações. (PNUD, 1994, p. 22).

Segundo Nef (2002, p. 41), o paradigma da segurança humana baseia-se na noção de “vulnerabilidade mútua”. Em um sistema global interdependente, a segurança dos setores mais desenvolvidos e aparentemente mais protegidos é condicionada à situação de vulnerabilidade e insegurança extrema dos representantes mais frágeis. Em outras palavras, “enquanto houver vulnerabilidade e insegurança extrema em alguns setores do conjunto, todos nós somos, até certo ponto, vulneráveis”. Assim, Nef entende que o tema central da segurança humana está relacionado à “redução do risco coletivo (e partilhado), por meio de análises, decisões, ações e prevenções para reduzir, além de suas expressões sintomáticas, as causas e circunstâncias da insegurança”.

Apesar dessa dinâmica transterritorial das ameaças à segurança internacional já ter sido gestada no pós-Segunda Guerra Mundial, as análises do PNUD buscam legitimar um novo entendimento sobre como conduzir a governança global, por tratar-se de uma organização internacional em prol do desenvolvimento humano. Para Lloyd Axworthy, ex-ministro das Relações Exteriores do Canadá, por exemplo, “o conceito de segurança humana deveria se tornar um princípio organizador central das relações internacionais e um importante catalisador para encontrar uma nova abordagem para a condução da diplomacia” (BAZZANO, 2014, p. 43)<sup>13</sup>.

O Relatório de Desenvolvimento Humano do PNUD de 1994, dentre muitos outros instrumentos diplomáticos que foram acordados posteriormente, indica que o vínculo entre segurança e desenvolvimento tem de ser promovido pela cooperação entre os diversos atores que

---

13 Segundo Sanahuja e Schünemann (2012, p. 25), em muitos aspectos, a segurança humana reflete uma atualização da “paz liberal”, inclusive em relação à sua pretensão de universalidade, ao assumir as exigências de desenvolvimento contidas na velha agenda “Norte-Sul” que emanou dos processos de descolonização. Buscava-se forjar um novo consenso internacional sobre o nexo entre paz, segurança e desenvolvimento, o que pode ser interpretado como uma tentativa de “dessecuritizar” e “ressecuritizar” essa relação.

compõem e participam das relações internacionais, sobretudo os Estados e as organizações internacionais. Desse modo, aponta também para a necessidade da criação de programas em prol do desenvolvimento humano, por meio dos quais seriam implementadas ações para a suplementação da segurança humana, combatendo a fome de populações miseráveis, o alastramento de epidemias, a escassez dos recursos naturais e os conflitos civis decorrentes destes e de outros fatores de vulnerabilidade social.

As discussões sobre desenvolvimento humano influenciaram tanto os debates para os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODM), aprovados em 2000 por meio da Declaração do Milênio, quanto os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS), aprovados em 2015 e vigentes desde o início de 2016. O aumento de demandas sociais globais foi um dos pontos mais marcantes destas agendas. Os ODM e os ODS estão permeados pelas concepções de segurança e desenvolvimento humanos, estabelecendo objetivos para a superação de problemas nas áreas da saúde, pobreza, meio ambiente, etc. Estes debates têm sido centrais para o estabelecimento de novas diretrizes para a cooperação internacional para o desenvolvimento. Conforme alerta Ayllón (2006, p. 9), “a cooperação ao desenvolvimento tem de dar respostas aos desafios colocados pelo novo cenário internacional do pós-Guerra Fria, dominado pelas forças da globalização e pela emergência de novos e complexos problemas transnacionais”. Assim, os ODM e ODS têm ajudado no estabelecimento de novas prioridades de ajuda, mais imbricadas com as questões relacionadas às novas ameaças à segurança internacional.

## **A RELAÇÃO ENTRE SEGURANÇA E DESENVOLVIMENTO A PARTIR DA SECURITIZAÇÃO DA AJUDA INTERNACIONAL**

A ênfase na relação entre segurança e desenvolvimento ganhou também outros contornos no início do século XXI. Por um lado, no decorrer da década de 1990, os governos doadores – com destaque para aqueles vinculados à Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) – e as instituições multilaterais colocaram em evidência a necessidade de uma abordagem mais abrangente, na qual as duas dimensões se reforçariam mutuamente. Por outro, após os ataques de 11/09 nos Estados Unidos, foram trazidas novas dimensões para o nexo entre segurança e desenvolvimento, especialmente quanto às prioridades da ajuda externa dos países que patrocinavam o combate ao terrorismo.

Neste contexto, o atendimento de demandas sociais globais baseadas nas concepções de segurança e desenvolvimento humanos não foi superado de forma definitiva, mas em alguns casos foi adiado ou reinterpretado para compor o rol de políticas antiterroristas.

Para Sanahuja e Schünemann (2012), a chamada “Guerra Global contra o Terror” pode ser considerada um divisor de águas nesse processo. Para além dos conceitos mais abrangentes e “desenvolvimentistas” sobre segurança e construção da paz no imediato pós-Guerra Fria, os autores destacam a ascensão de visões fortemente “securitizadas” no pós-11/09, as quais influenciaram as políticas de desenvolvimento e de cooperação no âmbito do combate ao terrorismo. O pós-Guerra Fria demonstraria, portanto, tanto a tentativa de redefinir a segurança do ponto de vista da segurança humana e da construção da paz, incorporando dimensões do desenvolvimento humano sustentável, quanto o processo de “securitização” das políticas de cooperação para o desenvolvimento que foram levadas a cabo no âmbito da narrativa da “Guerra ao Terror”.

O interesse renovado em “Estados falidos/frágeis” após o 11/09 apresentar-se-ia como um exemplo significativo das dinâmicas de securitização de políticas de ajuda e de cooperação no âmbito internacional. Mesclam-se os argumentos de que tais Estados seriam incapazes de fornecer segurança e outros serviços públicos aos seus próprios cidadãos, com a ideia de que eles correspondem a uma ameaça à segurança da comunidade internacional, justamente por conta da vulnerabilidade real ou potencial frente às novas ameaças, incluindo o terrorismo e o crime organizado internacionais.

Para Sanahuja e Schünemann (2012), nesse período ascenderam definições como a do Banco Mundial, para o qual os “Estados frágeis” eram uma fonte potencial de instabilidade e insegurança regional e global. Segundo James Wolfensohn, enquanto presidente desta instituição, a missão de redução da pobreza era mais importante do que nunca, uma vez que tais Estados ofereciam um terreno de reprodução propício para o terrorismo. Este tipo de concepção coexistia com definições mais amplas, que enfatizam a dimensão do desenvolvimento e da segurança humana. Por exemplo, para o Comitê de Ajuda ao Desenvolvimento (CAD) da OCDE, um Estado é “frágil” quando em suas estruturas não existe a capacidade ou vontade política para fornecer as funções básicas necessárias para reduzir a pobreza, promover o desenvolvimento e garantir a segurança e os direitos humanos do seu povo. Para além das organizações internacionais,

diversos países mais ativos na governança global possuíam descrições muito díspares sobre “Estados frágeis”, quando não discordavam do uso do referido termo.

Isto elucida o fato de que na comunidade de doadores não há conceituação homogênea do que é um “Estado frágil”, nem uma terminologia comum – também se fala de “Estados falidos” ou “fracassados”, “Estados débeis”, “Estados em crise”, ou, de acordo com o Banco Mundial “Países de baixa renda em dificuldades” (PIBD ou LICUS, na sigla em inglês) – mostra que este processo de securitização é uma tendência debatida e contestada. (SANAHUJA; SCHÜNEMANN, 2012, p. 54).

Para Rocha (2009, p. 207), “quando se fala de Estados frágeis, tem-se em mente que o objetivo de fundo está colocado”, o qual está relacionado à “possibilidade de se fortalecer, de se aumentar a capacidade dos Estados em questão de prover serviços essenciais a suas populações em seus territórios”. Remete-se à ideia de que “à comunidade internacional caberá, por meio de programas estruturados e projetos de cooperação, contribuir para fortalecer o Estado local, ampliando-lhe a capacidade de atingir os objetivos propostos” (ibidem). Tal concepção teria atravessado a atuação de “agências de desenvolvimento”, como o Banco Mundial, no sentido de estabelecer estratégias para atuação em tais Estados, sendo o Consenso de Washington o conjunto de medidas mais conhecido (ibidem). No que tange ao conceito de Estado falido, para Rocha este assume um teor “mais complexo”, pois:

Ao presumir a falência das instituições locais – avaliadas com base nos parâmetros ideais utilizados pelas modernas democracias ocidentais –, implicitamente atribui-se à comunidade internacional a responsabilidade de restabelecer a autoridade pública naqueles lugares, em nome da garantia dos direitos fundamentais dos seres humanos, a começar pela segurança. (ROCHA, 2009, p. 207).

Para Gomes (2014), ambas as concepções mencionadas acima são marcadas pelo entendimento de que esses Estados pós-coloniais contêm “*capacity-problems*”, os quais os impedem de lidar de forma apropriada com as complexas limitações no âmbito econômico, social e político. Tais Estados seriam os exemplos mais nítidos da intersecção entre as agendas de

desenvolvimento e segurança. Tornou-se cada vez mais vigente o discurso de que a instabilidade e violência que caracterizariam esses Estados “não funcionais” (CRAMER, 2006) demonstrariam como neles não havia um desenvolvimento sustentável que propiciasse uma sociedade segura e estável, da mesma forma que não havia um ambiente de segurança e paz que garantisse um desenvolvimento a longo prazo.

O Haiti seria um bom exemplo de como uma profunda problemática estrutural de pobreza e ausência de governança foi sendo cada vez mais encarada como uma questão de segurança, não só humana, mas também, e acima de tudo, como uma ameaça à paz e segurança internacionais na região, conforme enunciado nas resoluções do Conselho de Segurança da ONU referentes ao mandato da MINUSTAH. Para Malacalza (2014), a reestruturação da cooperação norte-americana junto ao Haiti enquadrou-se na Estratégia de Segurança Nacional após os ataques de 11/09 (*The National Security Strategy of the United States of America*), utilizando-se como um quadro de referência a abordagem dos 3 “D” (defesa, diplomacia e desenvolvimento) para lidar com os Estados frágeis.

Na referida Estratégia, divulgada em setembro de 2002, constava que os Estados frágeis representavam uma ameaça fundamental para a segurança nacional norte-americana, atribuindo-se a causa das ameaças transnacionais à deficiência desses Estados. No mesmo documento, a Casa Branca afirma que os EUA estariam menos ameaçados por Estados conquistadores do que pelos falidos<sup>14</sup>. Em meio a essa dinâmica, os EUA passaram a tratar o Haiti de forma diferenciada em relação ao conjunto caribenho, a partir do tratamento de Estado falido, vendo-o como uma ameaça para a segurança regional e internacional (HIRST, 2011). Seguindo essa lógica, a posição norte-americana esteve sempre ligada à tentativa de pautar a MINUSTAH pelo Capítulo VII, o qual prevê a imposição da paz. A consequência imediata desta orientação foi a securitização da agenda haitiana, proporcionando um papel mais central aos Departamentos de Estado e Defesa, além da redefinição do trabalho da Agência dos Estados Unidos para o Desenvolvimento Internacional (USAID).

A ampla aplicabilidade do conceito de Estado falido ou frágil levou a um diagnóstico controverso da situação do Haiti, ao privilegiar as consequências referentes às alegadas deficiências do Estado haitiano, negligenciando as causas das falhas da ajuda internacional (pelo contrário,

---

<sup>14</sup>No original: “America is now threatened less by conquering states than we are by failing ones” (WHITE HOUSE, 2012).

apontando a cooperação como a solução para a crise haitiana). Diante do receio de que a crise haitiana provocasse uma onda de imigração ilegal para os Estados Unidos e aumentasse o fluxo de atividades ilegais, incluindo o tráfico de drogas, o governo Bush “priorizou a construção de novas instituições de segurança pública, o apoio logístico e a ajuda humanitária, que seriam canalizadas através da MINUSTAH, das ONGs e das empresas privadas” (MALACALZA, 2014, p. 59).

De forma semelhante aos EUA, a União Europeia identificou o Haiti como um caso-piloto na sua política de assistência aos Estados frágeis, o que a levou a adotar um prisma cada vez mais “securitizado” para a política de ajuda àquele país (apesar da falta de coordenação das agendas bilaterais dos europeus). Havia, por exemplo, uma preocupação especial com o vínculo de haitianos e dominicanos em grupos de tráfico de drogas com penetração no mercado europeu. Desde o início do governo Préval, “a preferência europeia foi concentrar as suas contribuições ao Haiti na área da cooperação para o desenvolvimento e ao mesmo tempo auxiliar a ONU na realização de suas tarefas de segurança e estabilização interna, com ênfase na capacitação policial” (HIRST, 2011, p. 231).

No que tange ao processo de securitização da cooperação internacional, no rol dos estudos de segurança contemporâneos, a Escola de Copenhague fornece visível ênfase ao processo de “securitização”. O referido conceito é baseado no princípio de que as ameaças à segurança são socialmente construídas, visto que a segurança é caracterizada por elementos discursivos e políticos. Nesta perspectiva, a “segurança humana” poderia ser considerada uma “intenção de securitização”, mais do que uma nova tentativa de conceitualização ou marco de análise da segurança.

Para os representantes dessa Escola, certas questões são transformadas em problemas de segurança por determinados atores. Embora o Estado permaneça em papel de destaque, outros agentes são ativos e essenciais nesse processo de “construção intersubjetiva da securitização” (BUZAN, 1998, p. 29-31), tais como organizações internacionais, meios de comunicação, representantes da sociedade civil, centros de pesquisa, etc. Nesse processo, para que uma questão seja considerada como de segurança, é preciso que isso seja estabelecido socialmente por intermédio de práticas intersubjetivas (ibidem). Em síntese, a análise dos processos de securitização demonstra que não há fenômenos inerentemente “de segurança” ou agentes, valores e práticas genuinamente “perigosos”. Pelo contrário, determinados grupos, temas e iniciativas são identificados como

“ameaças” através dos atos de fala (produção de discursos), tornando-se “ameaças existenciais” a algum “objeto de referência” (BUZAN; WÆVER; DE WILDE, 1998, p. 36).

Desta forma, análises atentas às procedências das “ameaças” que motivam intervenções em Estados Falidos, como o Haiti, desnudam o falso caráter imanente e perene desses “problemas de segurança”. Para Duffield (2007), a intervenção da comunidade internacional em tais Estados falidos ou fracassados – com base na necessidade de aplicar políticas de desenvolvimento que possibilitariam a redução da violência, o estabelecimento da segurança e a criação de um ambiente estável – definiria um processo de “*securitising development*”.

O processo de securitização da cooperação internacional pode ser observado através de várias dinâmicas, incluindo a lógica discursiva que legitima os projetos, a redefinição de conceitos e marcos que balizam as políticas adotadas, a mobilização de recursos extraordinários, as mudanças no padrão de distribuição dos projetos e a redefinição da governança democrática dentro das novas perspectivas sobre segurança. Nessa dinâmica, desde 2004 o Iraque tornou-se o maior receptor mundial de Ajuda Oficial ao Desenvolvimento (AOD) e o Afeganistão foi subindo posições no ranking mundial dos beneficiários deste auxílio, assumindo o segundo lugar desde 2008. Entre 2005 e 2009, o Iraque e o Afeganistão absorveram entre 10% e 16% de toda a AOD global (SANAHUJA; SCHÜNEMANN, 2012).

Longe de ser uma simples ou mera virada retórica, é preciso compreender que a ênfase no nexo entre segurança e desenvolvimento no pós-Guerra Fria tem provocado mudanças concretas para muitos atores vinculados à promoção do desenvolvimento, tais como os doadores bilaterais e organizações multilaterais, fazendo com que estes se ocupem de atividades tradicionalmente associadas à segurança. O contrário ocorre com os atores mais vinculados aos temas de segurança, os quais ampliaram sua atuação em questões de desenvolvimento (ABDENUR; NETO, 2014). Portanto, diversas ações produzidas a partir da argumentação do nexo entre segurança e desenvolvimento poderiam travestir-se de práticas intervencionistas, fornecendo uma aura de “progressividade” a políticas e ações que poderiam ser menos palatáveis. Contudo, se o nexo entre segurança e desenvolvimento se tornou um lugar comum para políticas nacionais e globais, pode-se considerar que há diferentes empregos em relação a esse vínculo? (STERN; ÖJENDAL, 2010).

Nesse sentido, é preciso destacar que diversos países do Sul (dentre eles o Brasil)<sup>15</sup> criticam a forma como as grandes potências compreendem o nexa entre segurança e desenvolvimento, por produzirem crescente “securitização do desenvolvimento” como forma de legitimar as prioridades de segurança de diversos atores. Os projetos de ajuda dos países do Norte ocultariam objetivos mais associados ao tema da segurança, os quais acabariam por determinar as prioridades em relação aos projetos de desenvolvimento. Deve-se destacar, inclusive, a vinculação entre “a progressiva securitização da ajuda” em Estados considerados frágeis e os interesses de investimentos por parte de empresas estrangeiras, conforme alerta Sogge (2015, p. 18). Haveria, portanto, uma relação complexa entre a argumentação principal e oficial e a função derivada e oculta de alguns projetos de cooperação e assistência para o desenvolvimento. Todavia, é preciso atentar em que medida essa crítica poderia ser aplicada aos próprios países do Sul, os quais evitariam reconhecer que suas ações também estariam sujeitas a aparentes contradições entre os discursos e as práticas no campo da segurança e desenvolvimento. Haveria, também, certo caráter “autolegitimador” que por vezes permeia os discursos e práticas da cooperação entre países do Sul.

Por exemplo, diante do aumento da presença de alguns países do chamado Sul Global em certas instâncias das relações internacionais, inclusive em missões de paz e transformação pós-conflito, é possível verificar se esses Estados possuem uma compreensão efetivamente diferenciada do vínculo entre segurança e desenvolvimento em relação ao que fazem os países do Norte? É possível verificar esse nexa em projetos de Cooperação Sul-Sul que destacam motivações apenas relacionadas ao campo do desenvolvimento? Em uma dinâmica na qual alguns países do Sul Global deixariam, cada vez mais, de serem alvos de projetos de cooperação e assistência ao desenvolvimento para se tornarem promotores desse tipo de ação, é possível verificar elementos de securitização na atuação desses Estados?

Diante deste panorama, entende-se que a análise sobre a interdependência entre segurança e desenvolvimento fornece importantes indícios sobre o papel assumido por diversos atores internacionais em

---

<sup>15</sup> Vide o discurso “Interdependência entre paz, segurança e desenvolvimento”, proferido por Antonio Patriota por ocasião do Debate Aberto de Alto Nível do Conselho de Segurança das Nações Unidas sobre a interdependência entre segurança e desenvolvimento, em Nova York, 11 de fevereiro de 2011 (PATRIOTA, 2013).

prol de uma gestão globalmente articulada das ameaças aos processos de governança global.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

A partir do final da Segunda Guerra Mundial a dinâmica dos conflitos globais já apresentava um movimento direcionado ao aumento dos enfrentamentos dentro e através das fronteiras, mobilizados por grupos não estatais; ou seja, desde meados do século XX, um grande número de guerras civis e outras ameaças transterritoriais já marcavam o sistema internacional. Não obstante, tal movimento ganhou nova ênfase e características na ordem internacional que ascendeu após a Guerra Fria.

A segurança internacional na contemporaneidade, por conseguinte, não apenas passou a envolver um amplo leque de questões, como meio ambiente e direitos humanos – as quais demandam conhecimentos e expertises específicos –, como também implicou a participação mais ativa e institucionalizada de uma diversidade de atores em múltiplos assuntos internacionais. Desde a década de 1990, a ampliação dos fatores que determinavam os debates relacionados aos temas de paz e segurança mundiais estava em consonância com os discursos que destacavam a necessidade de ações concertadas dos atores internacionais em nome de uma nova ordem mundial, baseada em valores entendidos como universais (tais como a democracia liberal e o desenvolvimento humano).

Dessa forma, neste texto pretendeu-se identificar alguns elementos que perpassam as concepções contemporâneas sobre a relação entre segurança e desenvolvimento, objetivando, de um lado, expor algumas de suas procedências, e, de outro lado, compreender como esse nexo ganhou novos contornos no pós-Guerra Fria, seja no campo normativo, seja no campo prático. Isto é, tanto a partir de seu desdobramento em conceitos como segurança humana e desenvolvimento humano – bem como o uso deles –, quanto a partir de seu desdobramento nas mudanças de escopo das operações de paz da ONU, e na securitização da cooperação internacional. Assim, buscou-se contribuir com a perspectiva que reconhece a importância desse nexo, e que, conseqüentemente, entende que os debates em torno dele ainda estão em aberto, motivando, pois, a revisitação e aprofundamento dos estudos sobre o tema.

# THE SECURITY- DEVELOPMENT NEXUS IN THE POST-COLD WAR

## ABSTRACT

---

Considering the interest in identifying some elements that are crucial to contemporary conceptions of the correlation between security and development, this article aims to understand how this nexus gained new contours in the post-Cold War. Initially, the focus is to present a brief discussion about the relationship between security and development during the Cold War. Then, there is a problematization about the interdependent processes that permeate such nexus in contemporaneity: some changes in the scope of UN peacebuilding operations; the rise of the concepts of human security and human development; and, finally, the securitization of international aid and its articulation with the concept of failed state. Therefore, the aim is to contribute to the perspective that post-Cold War debates about this nexus are dynamic and still open, which demands the deepening of studies on the subject.

**Keywords:** Security. Development. Post-Cold War.

## REFERÊNCIAS

ABDENUR, Adriana Erthal; NETO, Danilo Marcondes de Souza. Rising Powers and the Security-Development Nexus: Brazil's Engagement with Guinea-Bissau. *Journal of Peacebuilding & Development*, vol. 9, n. 2, 2014.

AYLLÓN, Bruno. O Sistema Internacional de Cooperação ao Desenvolvimento e seu estudo nas Relações Internacionais: a evolução histórica e as dimensões teóricas. *Revista de Economia e Relações Internacionais*, Fundação Armando Álvares Penteado, vol. 5, n. 8, 2006.

BAZZANO, Ariana. Segurança humana: o discurso 'para' ou 'da' periferia? *Inter-Relações*, Faculdade Santa Marcelina, ano 14, nº 40, 2º semestre 2014. Disponível em: <<http://www.faculdadesantamarcelina.com.br/jornal/index.php/InterRelacoes/article/view/101>>. Acesso em: 22 out. 2015.

BRASIL. Discurso do Marechal Castello Branco na aula inaugural do ano letivo de 1967 na Escola Superior de Guerra. Biblioteca da Presidência da República, 1967. Disponível em: <<http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/presidencia/ex-presidentes/castello-branco/discursos/1967/13.1.pdf>>. Acesso em: 14 mai. 2016.

\_\_\_\_\_. O Conselho de Segurança e o Brasil. In: *Revista Verde-Oliva*, Especial Haiti, Centro de Comunicação Social do Exército, Ano XXXVII, Out. 2009. Disponível em: <<http://www.ccopab.eb.mil.br/images/stories/Operacoes%20de%20Paz/assuntos%20op%20paz/revo202.pdf>>. Acesso em 23 mai. 2016.

BUZAN, Barry. *Security: a new framework for analysis*. London: Lynne Rienner Publishers, 1998.

\_\_\_\_\_. *People, states and fear: an agenda for international security studies in the post-cold war era*. Colchester/UK: ECPR, 2007.

BUZAN, Barry; HANSEN, Lene. *A evolução dos Estudos de Segurança Internacional*. São Paulo, Editora Unesp, 2012.

BUZAN, Barry; WÆVER, Ole.; DE WILDE, Jaap. *Security: a new framework for analysis*. London, Lynne Rienner, 1998.

COMBLIN, Joseph. *A Ideologia da Segurança Nacional: O Poder Militar*

na América Latina. Trad. Veiga Fialho, Rio de Janeiro, Civilização Brasileira, 1978.

CRAMER, Christopher. *Civil War is Not a Stupid Thing: Accounting for Violence in Developing Countries*. London: Hurst & Company, 2006.

DUFFIELD, Mark. *Development, Security and Unending War: Governing the World of Peoples*. Cambridge: Polity Press, 2007.

GALTUNG, Johan. *Violence, Peace and Peace Research*. *Journal of Peace Research*, vol. 6, n.3, 1969, p. 167-191.

GOMES, Maíra Siman. A “pacificação” como prática de “política externa” de (re)produção do self estatal: rescrevendo o engajamento do Brasil na Missão das Nações Unidas para a Estabilização no Haiti (MINUSTAH). Tese (Doutorado), Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, Instituto de Relações Internacionais, 2014. 271 p.

HAAG, Den. *The political dynamics of the security-development nexus*. Paper presented to ECPR/SGIR. 2004. Disponível em: [http://www.afespress.de/pdf/Hague/Sending\\_Development\\_security\\_nexus.pdf](http://www.afespress.de/pdf/Hague/Sending_Development_security_nexus.pdf) Acesso em: 01 out. 2012.

HIRST, Monica; ANTONINI, Blanca. *Pasado y presente de la cooperación norte-sur para el desarrollo*. Documento de trabajo sobre cooperación sur-sur, Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto, República Argentina, 2011.

HIRST, Monica. *Las políticas de Estados Unidos, Europa y América Latina en Haití: ¿convergencias, superposiciones u opciones diferenciadas?* *Pensamiento iberoamericano*, vol. 8, 2011, p. 223-242.

\_\_\_\_\_. *El marco multilateral y la presencia regional en Haití*. In: FREDERIC, Sabina; HIRST, Monica (coord.). *La presencia de Argentina en Haití: Contexto global, regional y experiencia militar (2004-2015)*. Buenos Aires: Editora Teseo, 2016.

HOFFMANN, Florian. *Mudança de paradigma? Sobre direitos humanos e segurança humana no mundo pós-11 de Setembro*. In: HERZ, Monica; AMARAL, Arthur (orgs.). *Terrorismo e Relações Internacionais*. Rio de Janeiro: Editora PUC-Rio/Edições Loyola, 2010.

KENNEDY, Paul. *The Parliament of Man: The Past, Present and Future of*

the United Nations. New York: Random House, 2006.

LESSA, Antônio Carlos. Há cinquenta anos a Operação Pan-Americana. *Revista Brasileira de Política Internacional*, vol. 51, n. 2, Brasília, Jul/Dec. 2008.

MACIEL, Tadeu Morato; BIZZO, Fernanda. Cooperação, segurança e desenvolvimento: a exportação de modelos de políticas públicas brasileiras para Moçambique. In: MURTA, Arthur; PEDROSO, Carolina; SOARES, Samuel Alves (Org.). *Transversalidades temáticas em Relações Internacionais*. 1 ed., São Paulo: Cultura Acadêmica, 2018, p. 247-276.

MALACALZA, Bernabé. Modelos de Cooperación Internacional para el Desarrollo en Haití. *Discursos, Prácticas y Tensiones. Relaciones Internacionales*, Universidad Autónoma de Madri, n. 25, Feb-May 2014, p. 53-77.

NASSER, Filipe. Pax Brasiliensis: projeção de poder e solidariedade na estratégia diplomática de participação brasileira em operações de paz da organização das Nações Unidas. In: KENKEL, Kai Michael Kenkel; MORAES, Rodrigo Fracalossi. (Orgs.). *O Brasil e as operações de paz em um mundo globalizado: entre a tradição e a inovação*. Brasília, IPEA, 2012.

NEF, Jorge. Seguridad humana y vulnerabilidad mutua. In: ROJAS, Francisco; GOUCHA, Moufida (Orgs.). *Seguridad humana, prevención de conflictos y paz en América Latina y el Caribe*. Santiago, Chile, FLACSO-Chile/UNESCO, 2002. Disponível em: <[http://www.unesco.org/security/pax/seguridad\\_humana.pdf](http://www.unesco.org/security/pax/seguridad_humana.pdf)>. Acesso em: 10 fev. 2015.

OLIVEIRA, Maria Cecília. Os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio: a vida segura na governamentalidade planetária. Doutorado em Ciências Sociais (Relações Internacionais), Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC-SP), 2016, p. 340.

PATRIOTA, Antonio de Aguiar. Interdependência entre paz, segurança e desenvolvimento. Discurso proferido no Conselho de Segurança das Nações Unidas. Nova York, 11 de fevereiro de 2011. In: PATRIOTA, Antonio de Aguiar. *Política externa brasileira: discursos, artigos e entrevistas (2011-2012)*. Brasília: FUNAG, 2013.

PNUD, Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento. *Novas Dimensões da Segurança Humana. Relatório do Desenvolvimento Humano*, Nova Iorque, EUA, 1994.

ROCHA, Antonio Jorge Ramalho da. Missões de paz em Estados frágeis: para se refletir sobre a presença do Brasil no Haiti. In: NASSER, Reginaldo Mattar (Org.). *Conflitos internacionais em múltiplas dimensões*. São Paulo: Editora UNESP, 2009.

RODRIGUES, Thiago Moreira de Souza. Segurança Planetária, entre o climático e o humano. In: *Ecopolítica*. São Paulo, n. 3, 2012, p. 5-41.

ROTHSCHILD, Emma. What is Security?. *Daedalus*, vol. 124, n. 3, Summer 1995, p. 5398.

SANAHUJA, José Antonio. Seguridad, desarrollo y lucha contra la pobreza tras el 11-Slos Objetivos del Milenio y la “securitización” de la ayuda. *Documentación social*, nº 136, 2005, p. 25-42.

\_\_\_\_\_; SCHÜNEMANN; Julia. El nexu seguridad-desarrollo: entre la construcción de la paz y la securitización de la ayuda. In: SANAHUJA, José Antonio (org.). *Construcción de la paz, seguridad y desarrollo. Visiones, políticas y actores*. Instituto Complutense de Estudios Internacionales, Editora Complutense, Madrid, 2012.

SEGUY, Franck. Para compreender a recolonização do Haiti. *Revista Outubro*, n. 22, 2º semestre de 2014. Disponível em: <<http://outubrorevista.com.br/wp-content/uploads/2015/02/Revista-Outubro-Edic%CC%A7a%CC%83o-22-Artigo-04.pdf>>. Acesso em: 05 jan. 2016.

SOGGE, David. Los donantes se ayudan a sí mismos. *Plataforma 2015 y más, Editorial 2015 y más*, Madrid, 2015. Disponível em: <[www.2015ymas.org/documentos\\_ver.asp?id=215](http://www.2015ymas.org/documentos_ver.asp?id=215)>. Acesso em: 29 set. 2017.

STERN, Maria; ÖJENDAL, Joakim. Mapping the Security Development Nexus: Conflict, Complexity, Cacophony, Convergence? *Security Dialogue*, vol. 41, no. 1, 2010, p. 5-30.

TSCHIRGI, Necla. Peacebuilding as the Link between Security and Development: Is the Window of Opportunity Closing? *International Peace Academy - Studies in Security and Development*, New York, dec. 2003. Disponível em: <[https://www.ipinst.org/wp-content/uploads/publications/peacebuilding\\_as\\_the\\_link.pdf](https://www.ipinst.org/wp-content/uploads/publications/peacebuilding_as_the_link.pdf)>. Acesso em: 17 jun. 2014.

\_\_\_\_\_. *Security and Development Policies: Untangling the Relationship*.

International Peace Academy: Bonn, 2005.

WHITE HOUSE. The National Security Strategy of the United States of America. September, 2012. Disponível em: <<https://www.state.gov/documents/organization/63562.pdf>>. Acesso em: 20 jan. 2017.

Recebido em: 20/07/2019

Aceito em: 15/01/2020

# MARES REVOLTOS, CAMINHOS NECESSÁRIOS: UM PANORAMA DA GEOPOLÍTICA ENERGÉTICA SINO-INDIANA

Iure Paiva<sup>1</sup>

Augusto W. M. Teixeira Júnior<sup>2</sup>

Gary Rainer Chumacero Vanderley<sup>3</sup>

## RESUMO

---

O presente artigo apresenta uma análise geopolítica sobre a dimensão militar da segurança energética de China e Índia. O estudo em tela terá como objeto os projetos de cooperação e integração energética que Pequim e Nova Deli articulam em seu entorno regional com países fornecedores. Em seguida, serão analisadas as ameaças que se apresentam aos casos selecionados quanto à proteção da infraestrutura do setor energético e o transporte de combustíveis por meio de rotas marítimas e estreitos. Conclui-se que os desafios geopolíticos ligados à segurança energética, ao invés de impor a competição como determinação geográfica, apresenta um horizonte no qual a cooperação sino-indiana emerge como necessária para a segurança de ambas as potências asiáticas.

**Palavras-chave:** Geopolítica. Segurança Energética. China e Índia.

---

<sup>1</sup> Doutor. Universidade Federal da Paraíba (UFPB), Paraíba (PB). E-mail: iurepaiva@hotmail.com

<sup>2</sup> Pós-doutorando. Escola de Comando e Estado-Maior do Exército (ECEME), Rio de Janeiro (RJ). E-mail: augustoteixeirajr@gmail.com

<sup>3</sup> Mestre. Universidade Federal da Paraíba (UFPB), Paraíba (PB). E-mail: garyvanderlei@gmail.com

## 1. INTRODUÇÃO

A segurança energética em um país ou região pode se apresentar como uma temática de ordem política, econômica, social, ambiental e, em certos casos, como uma questão que envolve assuntos de ordem militar (cf. PAIVA, 2016, 2015).

Diante das múltiplas possibilidades de enfoque, o presente trabalho pretende analisar como o desafio de assegurar a segurança das fontes energéticas de China e Índia estrutura um delicado tabuleiro geopolítico no qual se equilibram cooperação e competição estratégica.

Apesar dos enfoques tradicionalmente calcados na economia e no comércio, a segurança energética pode ser abordada segundo a “lógica de guerra”, que se caracteriza pelo “[...] argumento de que a energia é uma questão de segurança porque é tanto a causa como um instrumento de guerra ou conflito” (CIUTĂ, 2010, p. 129).

A referida lógica está intimamente relacionada à dimensão militar da segurança energética, e é preciso destacar que esta estratégia apresenta diferentes vieses que devem ser precisamente diferenciados.

De um lado, a energia pode ser considerada como um meio utilizado pelos Estados em suas disputas – *energy weapon* –, de modo a tentar influenciar outros atores a agirem segundo seus interesses<sup>4</sup>. Por outro lado, a energia pode ser concebida como elemento principal ou secundário na causa de conflitos interestatais ou intraestatais – *cause of conflicts*. A energia como condição primária da guerra está relacionada à contenda pela posse, acesso ou controle de recursos, e sua inserção como elemento acessório diz respeito à possibilidade de a ausência de recursos energéticos gerar, por exemplo, condições socioeconômicas ou políticas que podem levar ao conflito.

Uma terceira vertente a partir da qual a energia pode ser vista de forma articulada à segurança é aquela que se vale de variáveis ligadas a estes recursos na composição de índices que mensuram e comparam capacidades nacionais dos países. Esse viés entende a energia não como *arma* ou como *causa da guerra*, mas como elemento constitutivo do poder nacional dos Estados – *national capability*<sup>5</sup>.

---

<sup>4</sup> Morse & Richard (2002) exploram esta perspectiva sob a ótica das relações entre Estados Unidos e Arábia Saudita.

<sup>5</sup> Entre os mais célebres, destacamos o Composite Index of National Capability (CINC), do projeto Correlates of War, disponível em: <<http://www.correlatesofwar.org/data-sets/national-material-capabilities>>. Acesso em: 30 ago. 2017.

As diferentes abordagens ora apresentadas podem servir como elementos norteadores para analisar a dimensão militar da segurança energética de China e Índia. O entendimento sobre a diversidade de formas em que a segurança energética afeta a segurança internacional e nacional dos países será aqui apreciada à luz da geopolítica.

De um lado, lançaremos mão da vertente continental, cuja ênfase se dará na interação estratégica entre os casos em tela, prioritariamente, no contexto da Ásia Central. Por outro lado, na vertente marítima o enfoque se dará no contexto de suas projeções nos oceanos Pacífico e Índico.

O presente artigo visa apresentar o panorama geral e os principais debates que conectam energia, segurança e geopolítica como um fio condutor útil para a compreensão da complexidade do cenário estratégico em que a China e a Índia operam hodiernamente. Neste sentido, a dialética entre cooperação e competição com a Índia é ilustrativo do papel que a energia tem junto à segurança no tabuleiro estratégico da Ásia.

De modo a dar conta dos objetivos propostos, além dessa introdução, o texto conta com mais três partes. Na próxima seção é analisada a geopolítica da segurança energética da China, em primeiro lugar na vertente continental e em seguida a vertente marítima. Na seção seguinte, analisa-se a geopolítica concernente à segurança energética da Índia, tanto a partir da vertente continental como marítima. Por fim, tem-se a parte final que apresenta algumas conclusões que podem demonstrar similitudes e diferenças em sentido comparado entre China e Índia em relação à temática abordada.

## **2. A GEOPOLÍTICA DA SEGURANÇA ENERGÉTICA CHINESA**

### **2.1. A VERTENTE CONTINENTAL**

Conforme adverte Liao (2006, p. 6), o envolvimento da China na Ásia Central não foi impulsionado apenas pela segurança energética, mas também como um meio para aumentar a segurança de sua fronteira ocidental. Essas são algumas dentre outras várias razões enunciadas para o olhar interessado do governo chinês para tal região (cf. BLANK, 2017).

Nesse sentido, a década de 1990 representou para a China uma época de novas ameaças de natureza militar para sua segurança energética. Este cenário, especificamente, deriva de problemas relacionados às suas

fronteiras ocidentais, tal como a intensificação do movimento separatista da etnia Uyghur na região de Xinjiang e a instabilidade no Afeganistão.

No primeiro caso, a China decidiu aumentar o número de postos de fronteira e o controle sobre as rotas comerciais, com o apoio dos países da Ásia Central, de modo a manter a estabilidade na localidade e assim não abalar os interesses energéticos chineses na área. No que se refere ao Afeganistão, o governo chinês decidiu transferir equipamentos e recursos técnico-militares para os países vizinhos, além de promover exercícios militares conjuntos, especialmente com o Cazaquistão e o Quirguistão, tudo isso com base na Convenção Relativa à Luta Contra o Terrorismo, o Extremismo e o Separatismo, constituído no âmbito da Organização de Cooperação de Xangai<sup>6</sup>, em 15 de junho de 2001 (POP, 2010).

A diplomacia energética da China para a região conseguiu estabelecer uma posição forte na última década, tornando a Ásia Central um dos locais mais dinâmicos para as companhias de petróleo chinesas que operam no exterior. Vale ressaltar, porém, que o conceito de segurança energética da China, na virada do século XXI, deve ser vista predominantemente em termos de ameaças econômicas e soluções do mercado, em vez de ameaças militares e respostas diplomáticas com esse propósito (cf. TROMBETTA, 2018; DAOJIONG, 2005).

Entretanto, isso não significa dizer que a segurança energética chinesa não está profundamente envolvida com questões militares ou de defesa, as quais demandam uma postura assertiva do governo chinês diante das ameaças existentes. Mesmo antes de anunciar o projeto “*One Road, One Belt*”, em setembro de 2013, a Ásia Central já se configurava como uma área essencial para a geopolítica chinesa.

Como demonstrado na Figura 1, a China tem na Ásia Central uma rota natural para que aquele país proveja suas demandas por petróleo e gás, de modo a diversificar suas rotas de importação de energia que provêm do mar, aumentando assim a segurança do fornecimento de energia e demais recursos essenciais para sua economia e sociedade.

---

<sup>6</sup> Entre as várias iniciativas chinesas para incrementar a sua segurança e presença na Ásia Central, destacamos a Organização de Cooperação de Xangai (SCO), da qual fazem parte a China, Rússia, Uzbequistão e Quirguistão. Recentemente, Índia e Paquistão foram elevados à condição de membros plenos. Ver “Índia e Paquistão se tornam membros da Organização de Xangai”, disponível em: < <http://www.jornal.ceiri.com.br/india-e-paquistao-se-tornam-membros-da-organizacao-para-cooperacao-de-xangai/>>, acesso em: 30 ago.2017.

Figura 1: “One Road, one Belt”



Fonte: Chellaney (2017).

Na virada do Século XIX, a China havia ampliado sua presença na Ásia Central por meio de projetos de cooperação e integração energética com diversos países fronteiriços, sendo alguns exemplos desses investimentos os casos da construção de um oleoduto com o Cazaquistão, em julho de 2009, e a inauguração de um gasoduto em parceria com Turcomenistão, Uzbequistão e Cazaquistão, em dezembro de 2009.

No primeiro, o caráter estratégico da ação chinesa mostrasse na escolha de um território rico em reservas de petróleo no Cazaquistão, o que justificaria o investimento em mais de 3.000 quilômetros em oleodutos, capazes de transportar, anualmente, valores superiores a 10 milhões de toneladas de petróleo bruto para China. No segundo caso, o investimento realizado em conjunto com Turcomenistão, Uzbequistão e Cazaquistão permitiria a China adquirir uma capacidade máxima de 40 bilhões de metros cúbicos de gás natural por ano.

Visando obter recursos energéticos da Rússia, a China também investiu em ativos na Sibéria oriental, a partir de um acordo firmado em 2009. A China aderiu ao projeto denominado *Eastern Siberia–Pacific Ocean Pipeline* (ESPO), o qual prevê a construção de um oleoduto que parte da Sibéria oriental e que alcançará o Oceano Pacífico através do território chinês. O acordo celebrado prevê ainda que a Rússia fornecerá 30 milhões de toneladas de petróleo por ano para a China, num período de 20 anos, e o governo chinês, em contrapartida, se comprometeu a emprestar cerca de 25 bilhões de dólares ao governo russo.

A Ásia Central é uma região na qual as grandes potências mundiais têm investido muito tempo, dinheiro e esforço, através de medidas relevantes no plano diplomático e militar, com o objetivo de ganhar controle sobre uma das maiores zonas de estoque e trânsito de energia no mundo. Os principais importadores de petróleo e gás, como os EUA, a Europa, a China e a Índia estão prestando atenção aos países da Ásia Central, sempre sobre os olhares atentos da Rússia.

Em relação a este último, a China até agora tem sido capaz de evitar conflitos sobre os ativos energéticos, o que se deveria, principalmente, a três fatores: (1) a mitigação de tensões na região devido à política externa multivetorial conduzida pelos líderes da Ásia Central; (2) A manutenção de um relacionamento convergente com a Rússia, relacionados ao interesse comum de manutenção da “parceria estratégica” mais ampla entre os dois países; (3) O favorecimento conjuntural ocasionado pela crise econômica mundial de 2008, a qual contribuiu para diminuir a intensidade da competição entre Rússia e China no setor energético naquela região (DU, 2011).

No caso dos Estados Unidos as opiniões gerais convergiam com as palavras de Downs (2000, p. 44), ao afirmar que:

De particular interesse para os analistas chineses é que não existe um Estado (ou grupos de Estados) poderoso o suficiente para equilibrar com os Estados Unidos. Eles consideram a China sendo especialmente vulnerável ao poder norte-americano em um mundo no qual os Estados Unidos são a única superpotência.

Conforme apresentado na Figura 2, os Estados Unidos, além de figurar como principal potência militar do mundo, possui presença expressiva na Ásia. Além dos óbices para balancear os Estados Unidos no campo sistêmico-global, a participação dos EUA nas arenas asiáticas (em especial no nordeste asiático) afeta as opções estratégicas chinesas no sentido de conectar as relações sino-asiáticas com a balança de poder entre EUA e China no plano global.

**Figura 2: Efetivos Militares dos Estados Unidos no Leste Asiático**



Fonte: CSIS (2014a).

Como podemos atestar, a Ásia Central emerge como uma opção importante para garantir tanto a segurança nacional chinesa em suas fronteiras continentais, mas também como alternativa e diversificação de fornecedores de energia.

Entretanto, apesar das dificuldades e constrangimentos igualmente encontrados na vertente marítima, nota-se que o cálculo estratégico realizado pela China nas questões energéticas continentais na Ásia Central também inclui ameaças como o terrorismo internacional, o extremismo religioso e o tráfico de drogas.

Como resultado, iniciativas como a Organização de Cooperação de Xangai e a crescente aproximação entre Pequim e Moscou descortinam possibilidades para o redesenho geopolítico da Ásia Central após mais de uma década marcada pela Guerra do Afeganistão (2001), bem como suas externalidades negativas no campo da segurança regional.

## 2.2. A VERTENTE MARÍTIMA

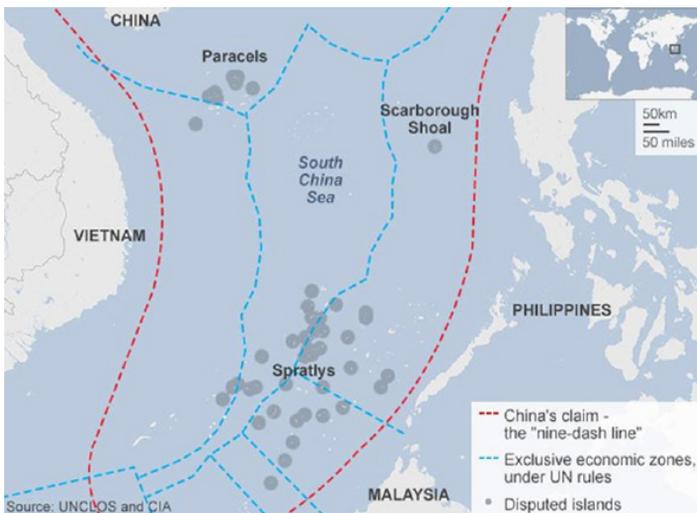
Considerando que a vertente continental, especialmente a Ásia Central, surge nas últimas décadas como um horizonte estratégico para a segurança energética chinesa, a vertente marítima se coloca como um

desafio possivelmente mais audacioso e sensível. Entre as principais regiões para os interesses chineses e com potencial conflitivo encontra-se uma área marítima, especificamente, o Mar do Sul da China.

Os dilemas que envolvem o Mar da China Meridional envolvem múltiplos atores, visto que esta área é contestada por China, Vietnã, Malásia, Indonésia, Brunei e Filipinas. Em relação à China, é um exemplo desse quadro de tensão o relacionamento conturbado do governo chinês com o Vietnã e com as Filipinas (COURMONT, LASSERRE, MOTTET, 2017; BUSZYNSKI, 2012).

No caso do relacionamento da China com Vietnã, cabe compreender que este último é o maior produtor de petróleo da área, cuja exploração está a cargo da estatal petroleira chamada PetroVietnam. A possibilidade de conflitos entre os dois países se mantém na insistência do governo chinês em querer explorar novos campos de petróleo na região, e na contraposição chinesa às tentativas vietnamitas de celebrar acordos de exploração com companhias petrolíferas internacionais em torno da faixa meridional do Mar da China. Analogamente, o caso dos embates com as Filipinas está vinculado às tentativas chinesas de exercer um maior controle na região marítima citada, tendo como resultado a acusação recíproca de ambos os países estarem invadindo suas águas territoriais, como ilustrado na Figura 3.

**Figura 3: Reivindicações conflitantes no Mar do Sul da China**



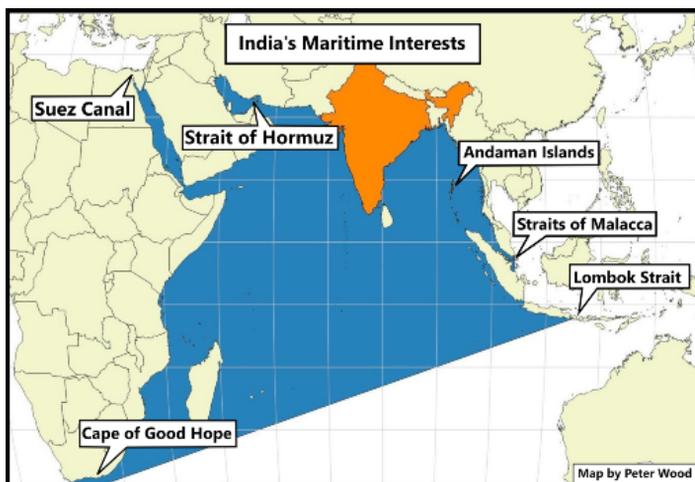
Fonte: Kalman (2016).

O que torna os conflitos no Mar do Sul da China particularmente sensíveis é o controle das vias primárias de comunicação marítima da região que cruzam o Estreito de Málaca, as quais dão acesso aos recursos energéticos derivados do petróleo situados no Oriente Médio.

Vale ressaltar que essa disputa é motivo de preocupação e discórdia com os Estados Unidos, que ao reafirmarem o seu interesse na Ásia-Pacífico, o fazem fortalecendo as relações de segurança com os países que concorrem com a China na referida zona marítima. Além disso, o governo estadunidense afirmou que qualquer tentativa de declarar a área como território soberano (China é o único provável reclamante) seria considerada uma violação do princípio da liberdade dos mares e considerada uma atitude inaceitável (cf. U.S.-CHINA ECONOMIC AND SECURITY REVIEW COMMISSION, 2016; COLE, 2008).

Como demonstrado na Figura 4, em adição ao desafio estadunidense, a Índia figura igualmente como um possível contendor, que pode repercutir na conformação da dimensão militar da segurança energética chinesa (SILVA, TEIXEIRA JÚNIOR, 2016). A projeção chinesa para regiões como a porção oriental da África, o Oriente Médio e a Ásia Central, tem na presença indiana um fator fundamental para a sua estratégia geopolítica e de segurança energética, a qual passa por suas expressões marítimas nas linhas de comunicação oceânicas, estreitos e rotas.

**Figura 4: Interesses Marítimos da Índia**



Fonte: Ward (2017).

Competidores históricos, os motivos que levam à divergência entre China e Índia são diversos e complexos (SILVA, TEIXEIRA JÚNIOR, 2016), e vão desde a disputa por maior influência regional à posição de apoio que a China deu ao Paquistão em disputas referentes a terras fronteiriças:

Na geopolítica, a estrutura de poder nas relações sino-indianas inclui muitos fatores complexos, como o estatuto político-militar do Tibete, Nepal, Birmânia e Bangladesh; a capacidade e a orientação quanto ao Paquistão; o regime político-militar do Oceano Índico; o status político-militar da encosta sul da região leste do Himalaia, entre outras. Esses fatores criaram um dilema de segurança mútuo nas relações sino-indianas. Com a necessidade cada vez maior do petróleo proveniente do Oriente Médio, o valor econômico-estratégico do Oceano Índico está aumentando para os países da Ásia-Pacífico. Inegavelmente, a principal preocupação que anima os interesses chineses no Oceano Índico é a segurança das linhas de comunicação marítima para fornecimento de energia, o que também é considerada preocupação para a segurança marítima indiana (HUANG, 2009, p. 221).

Apesar da competição histórica entre Pequim e Nova Déli, ambos os países participam de expressivas iniciativas de cooperação regionais, coordenando políticas e posições em instâncias, como no BRICS e SCO. Além da balança de poder, os chineses estão preocupados com outras agendas não tradicionais de segurança, tais como a pirataria e o terrorismo. Estas ameaças no Estreito de Málaca têm incentivado diálogos com países como Indonésia, Malásia e Cingapura, com o objetivo de cooperar para a manutenção da segurança na referida passagem naval.

Com base nas possibilidades de interpretação da energia nas estratégias geopolíticas dos Estados apresentadas na introdução, a avaliação do panorama geopolítico da segurança energética chinesa, com base no que fora exposto até aqui, nos leva a inferir que a sua perspectiva securitária sobre energia abarca uma compreensão da energia predominantemente como *national capability*.

### 3. A GEOPOLÍTICA DA SEGURANÇA ENERGÉTICA INDIANA

#### 3.1. A VERTENTE CONTINENTAL

Tal como a China, o entorno estratégico imediato e a Ásia Central são fundamentais para a segurança energética e a geopolítica da Índia. Entretanto, quando comparada a China, a Índia fez menos progresso no que se refere ao desenvolvimento de cooperação internacional voltado à integração energética regional.

O que existe de concreto atualmente é uma cooperação de baixa escala para fornecimento de energia elétrica a partir de hidroelétricas com Butão e Nepal, e algumas negociações e acordos firmados com a intenção de construir gasodutos na região para atender a grande demanda de gás do mercado indiano. Conflitos armados e outros problemas de segurança militar estão entre os grandes impedimentos para o desenvolvimento de projetos de integração energética pela Índia em sua região.

Há alguns projetos de integração de grande relevância e complexidade no qual a Índia está envolvida. A Índia passou oficialmente a ser parte em 2008 do projeto de gasoduto entre Turcomenistão, Afeganistão e Paquistão, também conhecido como Gasoduto Trans-Afegão (TAP - *Trans-Afghan Pipeline*, e TAPI com a inclusão da Índia). Este partiria do campo de gás de Dauletabad em terras turcomenistas e chegaria ao solo indiano depois de percorrer aproximadamente 1700 km, com a capacidade de transportar cerca de 27 bilhões de metros cúbicos por ano.

Além disso, desde 1994, o gasoduto Iran, Paquistão e Índia está em discussão, e envolve a construção de um duto com capacidade estimada de transportar 55 bilhões de metros cúbicos por ano, com aproximadamente 2.800 km de extensão, partindo do Iran, passando pelo Paquistão e chegando finalmente à Índia. Embora já esteja em construção e com previsão de conclusão para os próximos anos, a extensão do gasoduto até o território indiano ainda permanece como uma incerteza.

Contudo, vale destacar que nenhum dos projetos “saiu do papel”, entre outras razões, devido à instabilidade nos países da região, os quais, frequentemente, estão ou potencialmente estão envolvidos em conflitos intraestatais e interestatais. E, de modo mais específico, existe muita incerteza quanto à capacidade de Índia e Paquistão manterem uma cooperação energética em termos harmônicos, diante de um histórico de convivência marcado pela desconfiança e por conflitos armados entre as duas nações.

A construção do gasoduto é a solução economicamente mais vantajosa, mas deve-se refletir o quanto é confiável e possível ter acesso a um recurso energético estratégico em parceria com um país vizinho com que se tem pouca relação amistosa (KANWAL, 2007). A possibilidade de o Paquistão elevar a receita nacional e lucrar socioeconomicamente com o gasoduto, afirma o mencionado autor, não seria considerada garantia suficiente para afastar a possibilidade de medidas unilaterais serem tomadas contra o governo indiano em virtude de interesses contrariados. A energia se tornaria assim tanto um meio à disposição do governo paquistanês para constranger o governo indiano a agir conforme seus desígnios (*energy weapon*) como uma possível causa direta ou indireta de conflito armado (*cause of conflicts*) entre os dois Estados.

A aproximação política entre Índia e Irã tem a segurança energética como fator relevante. Existiriam pelo menos três razões que incentivam essa proximidade: (1) o fato de os Estados Unidos exercerem forte influência e possuírem relações privilegiadas com os países árabes do Golfo Pérsico, torna difícil para o governo indiano encontrar espaço e opções de escolha na região; (2) em razão dos problemas políticos existentes entre o Irã e os Estados Unidos, aquele país tende a oferecer condições favoráveis para a Índia no campo energético; (3) o ganho na aproximação é recíproca, já que o governo iraniano precisa do investimento das empresas indianas que atuam no setor energético, e o governo indiano teria uma fonte abundante de energia no futuro (SISAKHT, MAHMOUDI, 2012).

Contudo, o estreitamento das relações da Índia com o Irã pode trazer igualmente alguns problemas para o governo daquele país, inclusive no âmbito da segurança energética envolvendo questões de ordem militar. Os Estados Unidos não veem com bons olhos a aproximação entre Índia e Irã, pois ainda que a cooperação energética esteja voltada para o desenvolvimento social e a prosperidade econômica, a perspectiva estadunidense é de conceber a energia como uma arma estratégica, portanto um componente que pode ser determinante num ambiente conflituoso (cf. ASHWARYA, 2017; VERMA, 2008).

Consequentemente, os Estados Unidos poderiam apoiar, inclusive militarmente, outros países que disputam espaço com a Índia (Paquistão e China), podendo até aumentar a instabilidade na região quanto a situações de conflito, e assim dissuadir o governo indiano a se distanciar do Irã – alguns países europeus poderiam agir no mesmo sentido. Por outro lado, a constante ameaça de confronto armado entre Israel e Irã, e os problemas

decorrentes da insistência iraniana em desenvolver uma bomba nuclear, podem representar um fator de alto risco não só em termos de segurança energética para a Índia, mas também uma temeridade do ponto de vista político e econômico.

### 3.2. A VERTENTE MARÍTIMA

O Oceano Índico é o teatro de operações por excelência da marinha indiana, um local marcado por pontos de estrangulamentos, ilhas e bases navais, um espaço com o qual os estrategistas daquele país deverão se ocupar, inclusive devido aos interesses energéticos que correm por esses caminhos. Entre os desafios estratégicos enfrentados pela Índia e sua expressão marítima são os gargalos dessa região, a saber: as passagens que envolvem os Estreitos de Málaca, Lombok, Sunda, Ormuz e de Bab el-Mandeb, através dos quais passam as principais rotas do transporte internacional de energia (cf. GUPTA, 2017; HOLMES, 2011).

**Figura 5: Rotas e Estreitos Marítimos da Ásia**



Fonte: CSIS (2014b).

## A Doutrina Marítima Indiana afirma claramente que o país está

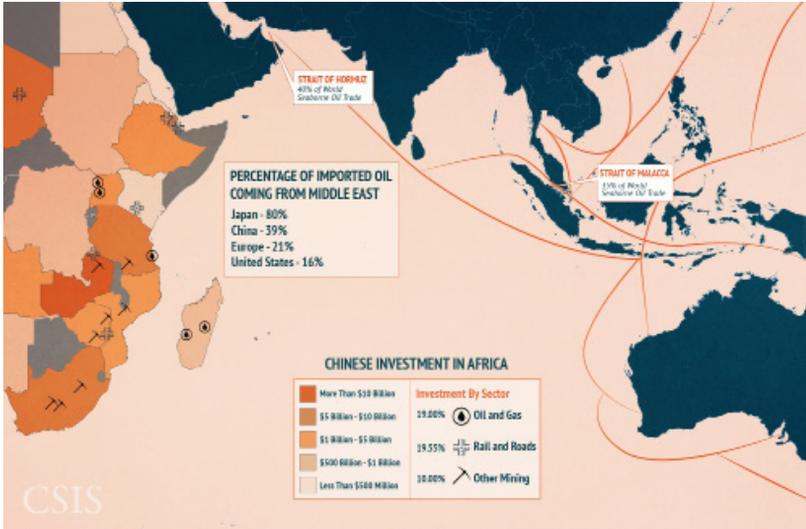
[...] em posição de influenciar significativamente o movimento/segurança da navegação ao longo das linhas de comunicação marítima da região do Oceano Índico desde que tenhamos o poder marítimo para fazê-lo. O controle dos pontos de estrangulamento pode ser útil como uma moeda de troca no jogo de poder internacional, onde a moeda do poder militar continua a ser uma dura realidade (INDIA, 2004, p. 64).

Para a Índia, é fundamental exercer mais influência nas rotas marítimas asiáticas com o objetivo de garantir níveis adequados à segurança energética para a sua subsistência e desenvolvimento. Entretanto, o espaço marítimo de projeção natural para a Índia também consiste no horizonte fundamental para a expansão chinesa pelo mar. A Figura 6 contribui para a compreensão sobre como as projeções marítimas de China e Índia se chocam na geografia do Oceano Índico.

Semelhante às aspirações de uma inserção internacional mais qualificada por parte da China, segundo observa Singh (2011, p. 18), os objetivos indianos são amplos e envolvem interesses políticos, econômicos e militares, que não se restringem apenas ao cenário regional, mas também mundial:

A Índia procurou aumentar sua influência estratégica sobre rotas marítimas e energéticas que tem papel chave e estratégico que passam pelo Oceano Índico, Mar da Arábia, Golfo de Bengala e no Estreito de Málaca. O seu papel e importância na cadeia de fornecimento de energia, levaria a um aumento concomitante da influência da Índia no cenário mundial, especialmente a segurança energética que atualmente é um fator-chave na política global. A Índia também espera usar sua influência para impedir qualquer interrupção no fornecimento de energia e matérias-primas que são extremamente necessárias para impulsionar sua economia, para combater as tentativas dos potenciais rivais contra os projetos energéticos da Índia, isso ganhando apoio da sua vizinhança imediata, e para alavancar a Índia em meio ao desenvolvimento econômico global, que, por sua vez, aumentará a influência política, econômica e estratégica indiana.

Figura 6: A China e o Oceano Índico.



Fonte: CSIS (2014c).

A principal fonte de petróleo e de gás da Índia tem sido e parece que continuará a ser por mais tempo o Golfo Pérsico, e, em razão disto, as rotas marítimas utilizadas para receber os recursos energéticos provenientes do exterior ajuda a explicitar a dimensão militar da sua segurança energética.

No tocante a dinâmicas não tradicionais de segurança, chama atenção o fato de que os problemas relativos à pirataria e incidentes de violência nas águas do Golfo Pérsico têm ultrapassado o Estreito de Málaca, tornando-se assim uma das mais perigosas rotas marítimas (KANWAL, 2007). Outro fator complicador é a presença ativa da Al Qaeda e de outros grupos terroristas nas águas daquela região. Por outro lado, persistem os sinais de conflito no Golfo Pérsico em razão de o Irã buscar desenvolver sua capacidade nuclear, o que resulta em temores legítimos de um bloqueio do Estreito de Ormuz, devido a uma guerra na região (PUNTAMBEKAR, 2008).

Além de tais fatores, pode-se mencionar outro relacionado a um estudo produzido pelo *India Energy Congress* - IEC (2013) intitulado “Securing tomorrow’s energy today: Policy & Regulations”, o qual faz uma importante relação entre a segurança energética indiana e os protestos generalizados e as guerras civis que eclodiram entre 2010 e 2011 no Oriente Médio e Norte da África, em países como Egito, Líbia, Iêmen, Iraque, Argélia, Síria – evento que ficou conhecido como a “Primavera Árabe”.

Com base nesse estudo, os conflitos intraestatais teriam repercutido no mercado mundial de petróleo, seja pela diminuição da produção, pela interrupção do fornecimento ou pelo aumento dos preços cobrados no comércio internacional.

A energia nessa situação, em específico, foi a causa indireta de conflitos (*cause of conflicts*), já que algumas dessas manifestações, como no caso do Egito, “[...] foram uma consequência da queda da produção de petróleo, pelo esgotamento do excedente exportável, o que levou à falta de fundos para os subsídios aos alimentos e combustíveis, resultando em insatisfação e inquietação” (IEC, 2013, p. 24). Os eventos da Primavera Árabe repercutem diretamente na segurança energética da Índia, tendo em vista que existe elevada dependência do mercado produtor presente no Oriente Médio e Norte da África, representando cerca de 60% do petróleo que importa (IEC, 2013).

As instalações marítimas de petróleo da Índia são consideradas bastante desprotegidas, sendo a maioria pertencente às grandes empresas estatais como a Oil India Limited (OIL) e a Oil and Natural Gas Corporation (ONGC), as quais estão em grande parte bem além da área de responsabilidade da sua Guarda Costeira. A infraestrutura energética *offshore* é considerada vulnerável a vários tipos de ameaças, desde as pequenas embarcações que podem se chocar contra plataformas de petróleo ou estruturas de apoio, a mergulhadores capazes de fixar cargas explosivas através de abordagem subaquática (KANWAL, 2007).

Em virtude de quase 89 por cento das importações de petróleo da Índia ocorrer por vias marítimas, é imperativo que essa área seja segura para tais empresas. A necessidade de segurança é reforçada quando se considera que a maior parte do petróleo importado tem origem na Ásia Ocidental, e que as rotas passam por áreas sob a influência do Paquistão, adversário da Índia na região. O passado é testemunho que o suprimento de energia nessa região foi prejudicado em diferentes ocasiões, na maior parte das vezes por causas políticas e não por razões de mercado (GOSH, 2004).

O panorama ora exposto sobre a segurança energética indiana, portanto, exige ações para administrar a convivência com as ameaças:

Portanto, a segurança energética deve ser parte do pensamento estratégico e do planejamento militar da Índia. A Índia precisa garantir que suas linhas de comunicação marítima que são críticas para o setor energético são seguras e livres de intervenção, de ambos os atores estatais e não estatais. Uma Marinha

capaz, boas relações e acordos regionais (para patrulhamento e exercícios conjuntos) com todas as nações que têm uma participação na região do Oceano Índico, ajudaria a Índia a manter suas linhas de comunicação marítima seguras. Além disso, a Índia também precisa aumentar a capacidade de suas reservas estratégicas de petróleo (KUMAR, 2012, p. 15).

A região oceânica que envolve os interesses da Índia é atravessada por oleodutos, cravada por plataformas, instalações de manuseio e pontilhada por terminais de exportação em campos de petróleo e gás.

Nesse ambiente, os governos da região confrontam-se com a circulação de petróleo e gás todos os dias, o que significa igualmente dizer que estão sempre situados em um cenário no qual podem ser potenciais alvos para indivíduos com intenções de causar danos à infraestrutura energética mencionadas. O desafio, portanto, é grandioso e inevitável, exigindo uma reflexão constante sobre novos e antigos problemas.

## CONCLUSÃO

A partir do exposto acima, parece evidentemente demonstrado que a dimensão militar é um fator presente nos debates sobre a segurança energética para China e Índia. Complementarmente, é possível fazer algumas ponderações voltadas a evidenciar peculiaridades relativas às questões analisadas, tais como similitudes e diferenças que caracterizam a realidade daqueles países sobre a temática em análise.

Em primeiro lugar, pode-se destacar que os problemas envolvendo questões militares no plano da segurança energética estão quase sempre relacionados a outros assuntos, envolvendo problemas de ordem política, geopolítica, econômica e social, que vão desde instabilidades decorrentes da falta de desenvolvimento socioeconômico à necessidade investimentos no reaparelhamento das forças armadas para preservar a soberania energética dos países.

Em segundo lugar, as ameaças que assolam a segurança energética de China e Índia no plano da defesa parecem ser tanto potenciais como reais. Nessa perspectiva, ao menos os casos listados nesse artigo apresentam situações que podem resultar em conflito intraestatal ou interestatal, nem sempre relacionados à manutenção do suprimento contínuo e adequado de energia, mas que poderiam de alguma forma repercutir na segurança energética dos referidos países.

Em todo caso, a instabilidade nesses cenários poderia interferir direta ou indiretamente na conformação das políticas nacionais para as forças armadas visando garantir a segurança energética.

Em terceiro lugar, e relacionado ao parágrafo anterior, a China e Índia têm na segurança energética uma importante *opportunity window* para o investimento nas forças armadas, seja no âmbito do Exército, Marinha ou Força Aérea. Esta realidade foi comprovada a partir das duas vertentes analisadas ao longo deste artigo, com destaque para a defesa das linhas de comunicação marítima como um meio fundamental para o acesso às fontes de energia provenientes de produtores externos ou das fontes nacionais *offshore*.

Não obstante as mudanças contingenciais provocadas pelos esforços de China e Índia para garantir segurança energética, suas dinâmicas de competição e cooperação não podem ser entendidas sem o olhar atento às tendências profundas e de longa duração. Articulando a geografia, a política e a história, a Geopolítica mostrou-se útil para salientar como tempo e espaço conformam a política internacional destas potências milenares.

O contorno e as linhas da geografia asiática, nas vertentes continental e marítima, ainda apresentam desafios fundamentais para a realização de seus interesses nacionais. Desta feita, seja no entorno estratégico imediato, na Ásia Central, no Pacífico ou Índico, a consciência do espaço educa a reflexão estratégica quando diante dos constrangimentos da realidade.

Por fim, faz-se necessário destacar que neste artigo a pretensão essencial foi pontuar, sob um enfoque geopolítico, algumas questões que envolvem a dimensão militar da segurança energética de China e Índia, sem a pretensão de realizar uma interpretação definitiva do tabuleiro geoestratégico em tela, mas oferecer um ponto de partida para o debate mais aprofundado em torno do assunto.

# ROUGH SEAS, NECESSARY PATH: AN OVERVIEW OF SINO-INDIAN ENERGY GEOPOLITICS

## ABSTRACT

---

This article presents a geopolitical analysis of the military dimension of energy security in China and India. The study will focus on cooperation and energy integration projects that Beijing and New Delhi articulate in their regional environment with supplier countries. Next, the threats to the selected cases regarding the protection of the infrastructure of the energy sector and the transportation of fuels by sea and narrow routes will be analyzed. It is concluded that geopolitical challenges related to energy security, rather than imposing competition as geographic determination, presents a horizon in which Sino-Indian cooperation emerges as necessary for the security of both Asian powers.

**Keywords:** Geopolitics. Energy Security. China and India.

**REFERÊNCIAS**

ASHWARYA, BySujata. *India-Iran Relations: Progress, Problems and Prospects*. London: Routledge, 2017.

BLANK, Stephen. "China in Central Asia: The Hegemon in Waiting?". In: COHEN, Ariel (Ed.). *Eurasia in Balance: The US and the Regional Power Shift*. London, New York: Routledge, 2017.

BUSZYNSKI Leszek, "The South China Sea: Oil, Maritime Claims, and U.S. - China Strategic Rivalry", *The Washington Quarterly*, 35:2 pp. 139-156.

CHELLANEY, Brahma. "What Are Chinese Submarines Doing in the Indian Ocean?", *Huffington Post – The World Post*, 2017. Disponível em: <[http://www.huffingtonpost.com/brahma-chellaney/chinese-subs-in-indian-ocean\\_b\\_7320500.html](http://www.huffingtonpost.com/brahma-chellaney/chinese-subs-in-indian-ocean_b_7320500.html)>, acesso: 30 ago. 2017.

CIUTĂ, Felix. *Conceptual Notes on Energy Security: Total or Banal Security?*, *Security Dialogue*, v. 41, n. 2, p. 123-144, April 2010.

COLE, Bernard D. *Sea Lanes and Pipelines: Energy Security in Asia*. Westport: Praeger Security International, 2008.

COURMONT, Barthelemy; LASSERRE, Frederic; MOTTET, Eric (Editors). *Assessing Maritime Disputes in East Asia: Political and Legal Perspectives*. New York: Routledge, 2017.

CSIS. "US Military Personnel in East Asia", *Asia Maritime Transparency Initiative*, 2014a. Disponível em: <[https://amti.csis.org/wp-content/uploads/2014/11/us\\_military.jpg](https://amti.csis.org/wp-content/uploads/2014/11/us_military.jpg)>, acesso: 30 ago.2017.

CSIS. "Trade Routes and Straits", *Asia Maritime Transparency Initiative*, 2014b. Disponível em: <[https://amti.csis.org/wp-content/uploads/2014/11/trade\\_straits.jpg](https://amti.csis.org/wp-content/uploads/2014/11/trade_straits.jpg)>, acesso: 30 ago.2017.

CSIS. "Trade and Resources in the Indian Ocean", *Asia Maritime Transparency Initiative*, 2014c. Disponível em: <[https://amti.csis.org/wp-content/uploads/2014/11/indian\\_ocean\\_02.jpg](https://amti.csis.org/wp-content/uploads/2014/11/indian_ocean_02.jpg)>. Acesso: 30 ago. 2017.

DAOJIONG, Zha. China's Energy Security and Its International Relations. The China and Eurasia Forum Quarterly, Volume 3, No. 3, November 2005, p. 39-54.

DOWNS, Erica Strecker. China's Quest for Energy Security. Rand: Santa Monica, 2000.

DU, Ruoxi. Central Asia Energy: A Point of Contention or Collaboration in Russia-China Relations. CREES-FMSO, 2011.

GHOSH, P. K. Maritime Security Challenges in South Asia and the Indian Ocean: Response Strategies, A paper prepared for the Center for Strategic and International Studies –American-Pacific Sealanes Security Institute conference on Maritime Security in Asia. January 18-20, 2004, Honolulu, Hawaii.

GUPTA, S. "Indian Ocean in India's geostrategic calculus: problems and prospects for maritime security". In: RAGI, Sangit K., SONDHI, Sunil; PATHAK, Vidhan (editors). Imagining India as a Global Power Prospects and Challenges. London: Routledge, 2017.

HOLMES, James R. "Looking south: Indian Ocean". In: SCOTT, David (Ed.). Handbook of India's International Relations. Routledge: London and New York, 2011, p. 156-166.

HUANG, An-Hao. The Maritime Strategy of China in the Asia-Pacific Region - Origins, Development and Impact. Submitted in total fulfilment of the requirements of the degree of Doctor of Philosophy, School of Social and Political Sciences, The University of Melbourne, 2009.

INDIA ENERGY CONGRESS (IEC). Securing tomorrow's energy today - Policy & Regulations - Long Term Energy Security. New Delhi: Deloitte Touche Tohmatsu Limited, 2013. Disponível em: <[http://www.deloitte.com/assets/Dcom-India/Local%20Assets/Documents/IEC%202013/Long\\_Term\\_Energy\\_Security.pdf](http://www.deloitte.com/assets/Dcom-India/Local%20Assets/Documents/IEC%202013/Long_Term_Energy_Security.pdf)>. Acesso em: jul. 2013.

INDIA. Indian Maritime Doctrine. New Delhi: Ministry of Defence (Indian Navy), 2004.

KALMAN, Brian. "The South China Sea Crisis and the 'Battle for Oil'", Global Research, 12 January 2016. Disponível em: <<http://www.globalresearch.ca/the-south-china-sea-crisis-and-the-battle-for-oil/5501075>>. Acesso em: 30 ago.2017.

KANWAL, Gurmeet, "Securing India's Energy Needs", Indian Defense Review, v. 22.3 Jul-Sep 2007.

KUMAR, Devindar. Securing India's Energy Future. Centre for Defence and Strategic Studies (Defence and Strategic Studies Course), Canberra: Australian Defence College, 2012.

LIAO, Xuanli. Central Asia and China's Energy Security. China and Eurasia Forum Quarterly, v. 4, n. 4 (2006) p. 61-69.

MORSE, Edward L.; RICHARD, James, "The Battle for Energy Dominance", Foreign Affairs, Essay, mar./abr. 2002.

PAIVA, Iure. "National Defense Policy and the Protection of the Critical Energy Infrastructure in Brazil", Austral: Brazilian Journal of Strategy & International Relations, v. 5, n. 10, Jul./Dec. 2016, p.173-198.

\_\_\_\_\_. As dimensões militares, ambientais e econômicas da segurança energética: análise a partir dos desafios e oportunidades do Brasil no contexto internacional. Tese de Doutorado (Programa de Pós-Graduação em Ciência Política) – Universidade Estadual de Campinas, Campinas-SP, 2015.

POP, Irina Ionela, China's energy strategy in Central Asia: Interactions with Russia, India and Japan. UNISCI Discussion Papers, Nº 24 (October / Outubro 2010).

PUNTAMBEKAR, Ashish. "Indian Energy Security", Indian Defence Review, Issue Vol 23.1, Jan-Mar 2008. Disponível em: <<http://www.indiandefencereview.com/spotlights/indian-energy-security-i/>>. Acesso em: jul. 2013.

SILVA, A.H.L.; TEIXEIRA JÚNIOR, A.W.M. "Understanding Chinese

and Indian Balancing Strategies”, *Revista da Escola de Guerra Naval* (Ed. português), v. 22, p. 143-168, 2016. Disponível em: <https://revista.egn.mar.mil.br/index.php/revistadaegn/article/view/216/178>. Acesso em: 31 ago. 2017.

SINGH, Bilveer. *Southeast Asia-India Defence Relations in the Changing Regional Security Landscape*. Institute for Defence Studies and Analyses (IDSA) Monograph Series, n. 4, May 2011.

SISAKHT, Abdolmajid Yazdanpanah; MAHMOUDI, Armin, “The Role of Energy in Iran and India Relations”, *J. Basic. Appl. Sci. Res.*, 2(9) 9267-9274, 2012.

TROMBETTA, M.J. “Fueling threats: Securitization and the challenges of Chinese energy policy”, *Asian Perspective*, v. 42, n. 2, 1 April 2018, p. 183-206.

U.S.-CHINA ECONOMIC AND SECURITY REVIEW COMMISSION. “China and the U.S. Rebalance to Asia”. 2016 Report to Congress of the U.S.-China Economic and Security Review Commission, One Hundred Fourteenth Congress, Second Session, 16 nov. 2016

VERMA, Anand K, “Security threats facing India”, *Indian Defense Review*, v. 23.2, abr.-jul. 2008.

WARD, Jonathan. “Sino-Indian Competition in the Maritime Domain”, *The Jamestown Foundation - China Brief Volume: 17 Issue: 1, January 2017*. Disponível em: <<https://jamestown.org/program/sino-indian-maritime-competition/>>. Acesso: 30 ago. 2017.

Recebido em: 04/09/2019

Aceito em: 15/01/2020

# A MODERNIZAÇÃO NAVAL CHINESA E AS IMPLICAÇÕES NO MAR DO SUL DA CHINA

Helvécio de Jesus Júnior<sup>1</sup>  
Natalia Virginia Rodrigues Godinho<sup>2</sup>

## RESUMO

---

A reforma estrutural da China, no final do século XX, permitiu ao país acelerar o desenvolvimento nas esferas política, econômica e militar. O principal objetivo dessa reforma é transformar a República Popular da China em uma grande potência, aumentando a sua influência no sistema internacional. Para tanto, um dos dispositivos empregados é a modernização das Forças Armadas, uma vez que o poderio bélico permite exercer estratégias como a dissuasão. O propósito deste trabalho é discutir como a projeção naval chinesa no Mar do Sul da China impactam nos eventos e nas disputas pela soberania entre os Estados na região. As reivindicações chinesas são ilegais pelo direito internacional do mar, já que a China ultrapassa os limites da Zona Econômica Exclusiva, outorgados pela Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar (UNCLOS), em 1982. Deste modo, o estudo analisa as dinâmicas do poder militar no Mar do Sul da China, bem como o papel dos Estados Unidos no Sudeste Asiático, como forma de mitigar o poderio militar chinês.

**Palavras-chave:** China. Projeção de Poder Militar. Força Naval. Mar do Sul da China.

---

<sup>1</sup> Doutor. Universidade Federal do Espírito Santo (UFES), Espírito Santo (ES). E-mail: helvjunior@hotmail.com

<sup>2</sup> Bacharel. Universidade Vila Velha (UVV), Espírito Santo (ES). E-mail: naataliarodrigues@gmail.com

## 1. INTRODUÇÃO

A reforma estrutural, a abertura de mercado e o desenvolvimento pacífico, fixados a partir governo de Deng Xiaoping no final da década de 1970, propiciou à República Popular da China (RPC) um vertiginoso crescimento econômico no início do século XXI (STANZEL, 2017; NORTON, 2015). A influência política e econômico chinesa se mostrou marcante no sistema internacional, levando os estudiosos a identificarem os principais interesses que modelam os objetivos do país (CARRIÇO, 2013; NORTON, 2015, STANZEL, 2017).

O presente artigo defende três vertentes que estruturam os objetivos estratégicos da China, os quais influenciam nas dinâmicas de projeção de poder na região do Mar do Sul da China (MSCh): o desenvolvimento econômico pacífico; a defesa da soberania e da restauração do território; e, por fim, o fortalecimento do novo conceito de segurança. Neste estudo, ressalta o novo conceito de segurança, baseado nos princípios de informatização e digitalização, os quais moldam as bases da modernização das Forças Militares da China.

Além disso, o artigo propõe abordar a ampliação das capacidades militares chinesas nas últimas décadas, tendo como destaque a Força Naval. Analisa tanto no que concerne à modernização dos armamentos navais, quanto a atuação militar no MSCh, através de estratégias como antiacesso e negação do mar (A2/AD).

Diante disso, encontra-se o problema da pesquisa: há um impacto da modernização naval chinesa nas disputas pela soberania no Mar do Sul da China? Caso haja, poderia assinalar uma maior presença chinesa na região, ao qual excede os limites náuticos outorgados pelo direito internacional. Por efeito, o artigo pretende analisar os programas militares da China acarretam em um desequilíbrio de poder no Sudeste Asiático.

O método utilizado é qualitativo, com base na análise de conteúdo sobre a Marinha chinesa, aplicada ao estudo de caso do Mar do Sul da China. Desta maneira, realiza-se uma revisão de literatura aos principais autores que versam sobre o tema (DELLAGNELO; SILVA, 2005), como Carriço (2013), Fravel (2011), Heath et al. (2016), Norton (2015), O'Rourke (2012), Poling (2020) Santoro (2016), Stanzel et al. (2017) e Sylvester (2012).

O artigo está dividido em três seções. A primeira analisa os interesses e objetivos do Estado chinês, nomeada de Grande Estratégia; seguida da avaliação das capacidades militares que são obtidas através

da modernização chinesa, com enfoque na Força Naval. A última seção investiga o estudo de caso do Mar do Sul da China, avaliando a projeção chinesa e os impactos para o ambiente regional.

## 2. A RELAÇÃO ENTRE SEGURANÇA E DESENVOLVIMENTO DURANTE A GUERRA FRIA

A ascensão econômica chinesa, entre os anos 2002 a 2012, criou a oportunidade para o país em se estabelecer como potência regional e internacional, com a capacidade de exercer influência nas áreas da economia e da política (US DEPARTMENT OF DEFENSE, 2018). O papel assertivo da política externa da China gerou indagações por parte das grandes potências e entre os analistas da área do o que viria a ser a sua Grande Estratégia (STANZEL et al., 2017; NORTON, 2015).

O conceito de Grande Estratégia norteia uma série de instrumentos para a integração e compreensão dos principais interesses de um Estado, visando coordenar e direcionar melhores esforços para a sua efetivação (NORTON, 2015). Sendo um alicerce para definir as possíveis ameaças para as finalidades das políticas governamentais, a Grande Estratégia também orienta em como o Estado poderá dispor dos seus recursos, sejam estes naturais, políticos, econômicos ou militares, a fim de alcançar os propósitos do país (CARRIÇO, 2013; NORTON, 2015).

De acordo com um dos estrategistas chineses mais notórios e diretor do Instituto de Relações Internacionais da Universidade de Pequim, Wang Jisi,

Qualquer Grande Estratégia de um país deve responder ao menos três questões: Quais são os interesses principais de uma nação? Quais são as forças externas que os ameaçam? E o que a liderança nacional pode fazer para manter os objetivos assegurados? (JISI, 2011, p. 1, tradução nossa).

Assim sendo, verifica-se que os pronunciamentos dos líderes chineses e os documentos oficiais do governo, expressos a partir de 2009, deram suporte para as averiguações e constatações quanto aos principais interesses da política do país. Essas são peças chaves para sugerir qual o papel que a China pretende assumir, a curto e longo prazo, na ordem internacional.

Analisa-se que a Grande Estratégia chinesa é aferida através dos

meios propostos pela política externa, isto é, o posicionamento, a distribuição de poder e a execução das políticas econômicas e militares (CARRIÇO, 2013). Além disso, é assentada em um “desenvolvimento pacífico”, garantidor de políticas estratégicas tanto internas quanto externas, em prol dos seus interesses estatais e do aumento na influência internacional. A China adota os cinco princípios da coexistência pacífica<sup>3</sup>, apresentados em 1954 (CARRIÇO, 2013).

Com base nos autores, os quais serão discutidas ao longo desse estudo, o artigo sustenta que as reivindicações chinesas do Mar do Sul da China são alicerçadas por três pilares: o desenvolvimento econômico pacífico; a conservação da soberania e restauração dos territórios; e o novo conceito de segurança.

## 2.1 DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO “PACÍFICO”

O crescimento econômico vivenciado pela RPC e a posição da China como a segunda maior potência econômica mundial é fruto do modelo reformista e de abertura de mercado, que foi proposto ao final da década de 1970, durante o governo de Deng Xiaoping (NORTON, 2013). A política externa da China, sob governo de Xiaoping, caracterizou-se por uma postura de manutenção do “*Low Profile*”. Em termos estratégicos, isso significa que a China tinha como objetivo se adaptar a agenda internacional do Pós-Guerra Fria e ao multilateralismo, porém assumindo um papel discreto e se concentrando nas políticas domésticas de promoção do desenvolvimento econômico (MOURA, 2015; STANZEL et al., 2017).

Observa-se que a política externa chinesa, das últimas décadas, quebra os paradigmas do *Low Profile* ao assumir um papel mais assertivo como ator internacional, a partir do governo de Xi Jinping em 2012 (MOURA, 2015). Jinping denominou a política como “Sonho Chinês”, isto é, o fortalecimento e rejuvenescimento do país, sob o regime do Partido Comunista da China (PCC), a fim de construir uma sociedade moderna e próspera. Os líderes chineses esperam completar a modernização, em curto prazo, até 2021. Já as perspectivas a longo prazo, a data se estende até o ano de 2049, ano centenário da Revolução Chinesa e chegada do Partido ao poder (NORTON, 2015).

Durante o discurso de abertura do 19º Congresso do PCC, em

---

<sup>3</sup>Os cinco princípios são: respeito mútuo à soberania e integridade nacional; política de não agressão; não intervenção nos assuntos internos de um Estado; igualdade e benefício recíprocos; e coexistência pacífica entre os Estados (CARRIÇO, 2013).

2017, Xi Jinping expressa que os principais objetivos da modernização são dar continuidade ao crescimento econômico e tecnológico, assumindo o papel de líder global em inovação (JINPING, 2017). Para os chineses, o processo para a ascensão como uma grande potência regional ocorre de maneira pacífica, colocando em prática princípios de neutralidade e não intervenção estatal (NEW CHINA, 2018).

Xi Jinping afirma:

A China prosseguirá de forma determinada o seu caminho de desenvolvimento pacífico, reforçando o desenvolvimento conjunto, mantendo um sistema de comércio multilateral e participando na governança econômica global. A China nunca conduzirá a sua política de desenvolvimento à custa do sacrifício dos interesses de outros países (RENMIN BAO, 2013 apud CARRIÇO, 2013, p. 28).

Assim, observa-se que a China tem se empenhando no desenvolvimento de estratégias internacionais e de crescimento econômico. Além da participação em fóruns, instituições multilaterais e agrupamentos comerciais, como os BRICS<sup>4</sup>, o governo chinês defende a reconstituição de rotas de comércio regional, como a Rota da Seda<sup>5</sup> (SYLVESTER, 2012).

### Mapa 1 – A Rota da Seda



Fonte: Moss (2017)

O mapa acima exhibe as rotas comerciais e expressa a interligação

<sup>4</sup> Formado pelo Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul.

<sup>5</sup> Rota histórica que interligava os comerciantes da China, da Ásia, Oriente Médio e do continente Europeu.

da China a países da Europa e Oriente Médio. Essa estratégica surge como uma iniciativa para expandir o comércio chinês internacionalmente, política que acompanha o slogan do “Sonho Chinês” conforme apresentado abaixo:

Vamos desenvolver novas formas de realizar investimentos externos, promover a cooperação internacional em capacidade de produção, formar redes de comércio global, investimento e financiamento, produção e serviços, e fortalecer nossos pontos fortes para o cooperação econômica e concorrência<sup>6</sup> (JINPING, 2017, p. 31, tradução nossa).

Além da nova Rota da Seda, a região do Mar do Sul da China se torna uma importante zona para os objetivos econômicos chineses. O mar da China meridional, comumente denominado de Mar do Sul da China, se situa no Oceano Pacífico e engloba diversos países como Filipinas, Malásia, Brunei, Indonésia, Singapura e Vietnã (BEUKEL 2010).

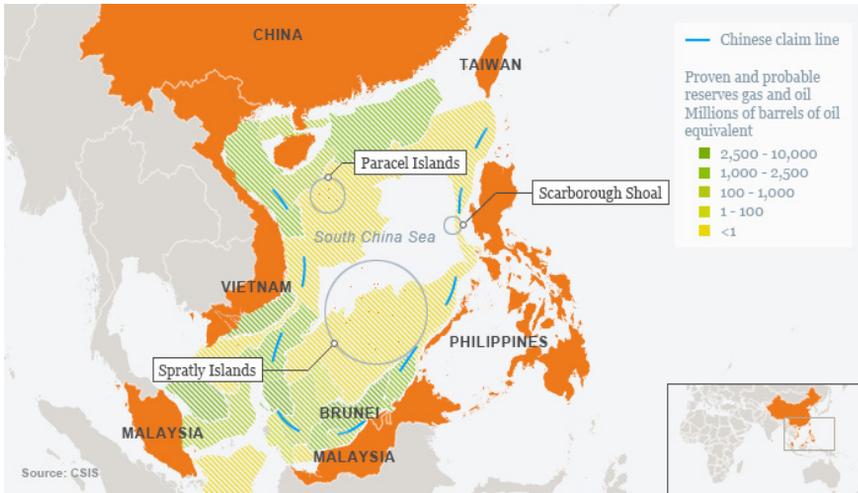
De acordo com Pautasso e Doria (2016), a região é uma importante área de comércio e comunicação internacional, detendo aproximadamente U\$5.3 trilhões de dólares. Além disso, estima-se que circulam cerca de 60% da energia e 80% das importações de petróleo da China. Esses dados são importantes ao considerar que a China segue dependente de recursos naturais estrangeiros, como o petróleo. Em 2009, a China tornou uma das maiores importadoras de petróleo (NORTON, 2015).

O mapa abaixo retrata os níveis de concentração de recursos naturais no MSCh, sendo a cor verde os maiores índices de aglomeração das reservas de petróleo e gás.

---

<sup>6</sup> We will develop new ways of making outbound investments, promote international cooperation on production capacity, form globally-oriented networks of trade, investment and financing, production, and services, and build up our strengths for international economic cooperation and competition.

## Mapa 2 – As reservas de gás natural e petróleo no Mar do Sul da China



Fonte: DW (2017)

Segundo Fravel (2011), há o equivalente à 105 bilhões de barris de hidrocarbonetos acumulados na região, além de 11 bilhões de barris de petróleo e 190 trilhões de metros cúbicos de gás natural. Ademais, a geografia do Mar do Sul da China é contemplada por uma relevante área pesqueira e possui importantes rotas comerciais por se conectar com o Estreito de Malaca, o Oceano Índico, o Estreito de Taiwan e o Oceano Pacífico (BEUKEL, 2010; FRAVEL, 2011).

Portanto, é fundamental para os chineses a manutenção da abertura das passagens marítima e um ambiente regional com o mínimo possível de intervenções de outras potências internacionais. No entanto, os Estados Unidos (EUA) se mantem ativos na região por meio da instalação de bases militares, o que se constitui também como uma maneira de conter o avanço das influências da China no Sudeste Asiático (NORTON, 2015; STANZEL et al., 2017).

A partir do ano de 2018, as duas maiores potências econômicas do globo, Estados Unidos e China, iniciaram a chamada guerra comercial. Essa disputa econômica teve como início uma série de taxaões norte-americanas sob as importações chinesas, na justificativa de que o déficit da balança comercial entre os dois países prejudica o Estado americano. O resultado foi a retaliação chinesa, do mesmo modo aplicando impostos sob produtos dos EUA (MONTEIRO, OBREGON, 2019).

A guerra comercial gerou impactos negativos para a China, como

por exemplo a desaceleração da economia em 6,4% e 6,2% no primeiro e segundo trimestre de 2019, respectivamente (YAO, 2019). Já nos Estados Unidos, o setor da agricultura foi o mais prejudicado, uma vez em que a China reduziu exponencialmente a aquisição de soja do país (SPUTNIK, 2020).

Além disso, a disputa aumentou a tensão internacional de que a crise poderia desacelerar o comércio mundial (PASSARINHO, 2019). No entanto, os sinais para uma possível reversão apareceram em janeiro de 2020, quando os dois países assinaram a primeira fase de um acordo (BBC, 2020).

Assim, apesar dos EUA e a China assumirem políticas em prol da defesa dos interesses internos, observa-se que a interdependência econômica é o principal fator para que a guerra comercial leve prejuízos aos países. Conforme já exposto, o interesse principal chinês se refere ao desenvolvimento econômico e, dessa forma, é essencial a atuação da diplomacia da China para evitar maiores empecilhos (BARRÍA, 2018).

## 2.2 CONSERVAÇÃO DA SOBERANIA E RESTAURAÇÃO DOS TERRITÓRIOS

A conservação da soberania e unidade territorial são partes essenciais para o direcionamento da política de segurança nacional da China. O Documento Branco de Defesa chinês, do ano de 2013, afirma que é o dever da segurança nacional lutar contra o terrorismo, o extremismo e separatismo (MINISTRY OF NATIONAL DEFENSE, 2013).

Desde a era de Mao Tse-tung (1949-1976), os governos chineses têm como interesse assegurar a reunificação e autoridade territorial (SYLVESTER, 2012). Em virtude de ter atuado como uma potência imperial ao longo dos séculos e, com base na política nacional de defesa da soberania, há uma resistência chinesa em ceder territórios e não reconhecer regiões que proclamaram a independência (MINISTRY OF NATIONAL DEFENSE, 2015).

No tocante à segurança nacional, as dinastias do Império chinês dedicaram-se, em pequena escala, para a preservação da zona costeira. Sendo uma grande potência terrestre, havia pouca relevância para o desenvolvimento de políticas de segurança na faixa litorânea. Além disso, a autossuficiência e o aproveitamento das rotas comerciais pelo oeste asiático demonstravam a pouca necessidade em desenvolver o comércio

internacional utilizando trajetos marítimos (STANZEL et al., 2017).

As ameaças pela costa começaram a surgir em meados do século XIX, com a expansão do imperialismo europeu e japonês, demonstrando a fragilidade de sua marinha. Pelo fato de haver uma fragmentação regional, as cidades litorâneas requeriam objetivos e interesses distintos das províncias do interior do país, as quais as políticas governamentais possuíam mais enfoque. Como efeito, a China assistiu ao controle de potências estrangeiras sob suas cidades portuárias, a exemplo Hong Kong (SYLVESTER, 2012).

Assim, atualmente os chineses acreditam ser essencial a demonstração de controle da soberania e projeção de poder regional, principalmente através de uma Força Armada estruturada, a fim de assegurar os interesses nacionais (NORTON, 2015). Os avanços dos equipamentos militares da marinha, a criação de recifes artificiais no Mar do Sul da China e a tentativa de avançar a autoridade marítima para além das Zonas Econômicas Exclusivas (ZEE), são alguns dos exemplos de como a China coloca em prática estratégias para as disputas territoriais.

De acordo com a Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar (UNCLOS) de 1982, a soberania marítima de um Estado é exercida no mar territorial, o qual possui um limite de 12 milhas náuticas, sendo estendida pela Zona Contígua de até 24 milhas. A região da ZEE compreende mais 200 milhas, garantindo ao Estado o direito à livre extração de recursos naturais e a instalação de ilhas artificiais (UNCLOS, 1995).

No entanto, como exposto no mapa a seguir, a China reivindica uma área extensa no MSCh, que excede os limites assegurados pelo Direito Internacional.

### Mapa 3 – A reivindicação de soberania marítima pela China, no Mar do Sul da China



Fonte: DW, 2015

Destaca-se, em azul, o cinturão referente às reivindicações chinesas, denominado de “linha dos nove traços”, extensão do limite marítimo chinês defendida pelo país desde o final da Segunda Guerra Mundial<sup>7</sup>; e que evidentemente ultrapassa as Zonas Econômicas Exclusivas dos Estados vizinhos. Os países criticam a demarcação defendida pela China, uma vez que trespassa o direito internacional marítimo.

De acordo com a posição oficial chinesa, as reivindicações de soberania marítima no Mar do Sul da China provêm de origens históricas. A área foi palco de atividades comerciais há mais de dois mil anos e, dessa forma, os chineses defendem terem sido os primeiros a exercerem a “soberania e jurisdição sobre elas [ilhas] de forma contínua, pacífica e eficaz” (PAUTASSO; DORIA, 2016, p. 23). No entanto, a tese história para sustentar a reivindicação não é legítima para a Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar (UNCLOS), uma vez em que é apenas reconhecido a autoridade marítima delimitada pelas linhas náuticas já estabelecidas.

<sup>7</sup>De acordo com Baker e Zhang (2012), pelo fato dos demais países da região se depararem com os movimentos de independência, a estratégia política chinesa foi pouco questionada e discutida durante o século XX. Apesar da “linha dos nove traços” não ser reconhecida internacionalmente, a não contestação naquele determinado período significou, para a visão dos chineses, a aceitação internacional ao seu novo mapa marítimo.

A primeira manifestação da China sobre a questão se deu em 1947, com a declaração do proeminente líder do Partido Comunista Chinês, Zhou Enlai, e a inserção do conceito da “linha dos onze traços” (FRAVEL, 2011). A faixa marítima se estendia por praticamente todo o mar Meridional e limitava a soberania marítima dos demais países. Em 1953, o governo da República Popular da China subtraiu dois traços, alterando a nomenclatura para “linha dos nove traços”, a delimitação marítima atual que a China defende (BAKER; ZHANG, 2012).

Desde então, a China tem impulsionado suas estratégias geopolíticas para a consolidação da dominação no Mar do Sul da China, inclusive aprofundando as políticas domésticas a contar da ratificação da UNCLOS, em 1982 (FRAVEL, 2011). Em 1992, quando foi promulgada a Lei “Mar Territorial e Zona Contígua”, na qual delegava à China os direitos sob o Mar do Sul da China, as ilhas e arquipélagos afins (BEUKEL, 2010).

A China deu prosseguimento a essa política com a reafirmação da extensão da linha marítima, a “linha dos 9 traços”, em 1996; e a Lei da Zona Econômica Exclusiva e das Plataformas Continentais da República Popular da China, em 1998, na qual acrescenta direitos marítimos à Lei de 1992 (FRAVEL, 2011). Importante citar que, desde 1949, a delimitação da área marítima chinesa a partir da “linha dos nove traços” tem sido exibida oficialmente nos mapas do país (FRAVEL, 2011).

Em 1995, o país expandiu sua presença a partir de construções de ilhas artificiais próximas às ilhas Spratly, situadas fora do raio de inclusão de sua ZEE. A área, nas décadas seguintes, também seria usada para o estabelecimento de bases militares chinesas (BEUKEL, 2010). Segundo o artigo 60 da UNCLOS (1982), os Estados possuem plenos direitos para a construção de ilhas artificiais, desde que estejam dentro da Zona Exclusiva, o que não é o caso chinês (JORDÃO, 2018).

Há dúvidas entre os estudiosos de estudos estratégicos se a questão do Mar do Sul da China é ou não um novo tópico da Grande Estratégia da China. Para Norton (2015), a zona é parte integrante para a defesa da soberania nacional e a integridade territorial, não devendo ser considerada como um novo pilar da Grande Estratégia Chinesa. No entanto, não se pode negar que os pensamentos marítimos anteriores vêm sendo substituídos pela priorização das políticas em defesa marítima, em prol da soberania e reunificação do país.

### 2.3 O NOVO CONCEITO DE SEGURANÇA

Devido à expansão das atividades comerciais chinesas no cenário global, a dependência dos recursos naturais, a reivindicação de territórios marítimos e, não obstante, a projeção como uma grande potência, as relações chinesas contemporâneas podem ser descritas através de uma combinação entre políticas ligadas ao *Soft Power* (NYE, 2002) e ao *Hard Power*<sup>8</sup>. Isso decorre posto que a atuação da China varia de acordo com a interpretação do governo acerca das ameaças, influências ou oportunidade de cooperação internacional.

Ao final da década de 90, com a formação das alianças dos países asiáticos com os Estados Unidos e a presença militar do mesmo no ambiente regional, a China se deparou na necessidade em desenvolver um novo conceito de segurança (STANZEL et. al, 2017). O novo conceito de segurança é definido como uma série de políticas chinesas com o intuito de exercer uma

participação ativa, na contenção de comportamentos beligerantes [...] na defesa de um livre mercado, na interdependência, na criação de interesses comuns e na redução de conflitos [...] do qual a China refuta a condição de políticas hegemônicas e advoga a paz e o desenvolvimento internacionais (CARRIÇO, 2013, p. 25)

Anos mais tarde, o conceito de segurança foi então ampliado para a defesa da soberania chinesa, sobretudo na questão do Mar do Sul da China (STANZEL et. al, 2017). Conforme já exposto, os líderes chineses superaram as políticas de *low profile* ao assumir políticas mais resistentes para a defesa dos interesses nacionais.

Nesse sentido, a China vem intensificando as capacidades das Forças Armadas em diversos níveis através de uma reforma e aquisição de novos armamentos, aumentando a efetividade do complexo militar chinês. A modernização militar da China, que vem sendo desenvolvida desde os anos 1990, se caracteriza como um motor para a defesa dos seus objetivos essenciais do governo, além de fornecer uma dissuasão regional no tocante às disputas locais, como o Mar do Sul da China (CARRIÇO, 2013).

---

<sup>8</sup> *Hard Power* caracteriza-se como uma política em que o Estado prioriza a sua influência, no cenário internacional, por meio do alto poderio militar, bem como estratégias de dissuasão. Já o *Soft Power*, utiliza os instrumentos advindos da diplomacia e da cooperação internacional (NYE, 2002).

Em concordância, Norton (2015) afirma que o *Hard Power/Soft Power* e a política de dissuasão são partes essenciais do processo de projeção de poder militar na região. No entanto, a presença norte-americana na região, por meio das instalações de bases militares e porta aviões, se manifesta como uma forma de conter um maior avanço chinês no Sudeste Asiático.

Abaixo é demonstrado os principais pontos estratégicos das instalações militares dos EUA no Mar do Sul da China.

**Mapa 4 – As bases militares norte-americanas no Sudeste Asiático, em 2011**



Fonte: Thomson Reuters (2012)

A partir das informações do acima, é possível verificar o agrupamento das diversas bases norte-americanas no Sudeste Asiático, no ano de 2011. Em uma comparação entre os anos de 2017 e 2011, os Estados Unidos possuíam 28.500 militares da Força Aérea e Naval na Coreia do Sul no ano de 2017, enquanto o número se aproximava a 25.374 em 2011.

No Japão, o número expandiu de 35.598 para 50.000, contando com mais de 20.000 militares navais nas bases aéreas de Futenma e Iwakuni (PUBLIC RADIO INTERNATIONAL, 2017).

O motivo para a expansão da atuação dos EUA na região é advindo das tensões entre a China e Taiwan, as disputas pela soberania no Mar do Sul da China, além da possibilidade de uma eclosão de um conflito envolvendo armas nucleares com a Coreia do Norte (O'ROURKE, 2018).

Segundo Sylvester (2012), a China enfrenta três possíveis cenários com essa realidade: aceitar a presença norte-americana, procurar demais alternativas para reduzir a vulnerabilidade ou empregar equipamentos que possam melhorar a sua capacidade naval global. Atualmente, o país tem desenvolvido capacidades de antiacesso e negação da área (A2/AD), como a aquisição de submarinos e mísseis antinavios, com o objetivo de deter qualquer outra nação na interferência no controle do mar, principalmente no Mar do Sul da China e as disputas de soberania marítima (A MODERN NAVY WITH CHINESE CHARACTERISTICS, 2009).

Dessa forma, ao analisar as estratégias da China contemporânea, é notório que há uma ambiguidade entre as políticas para o desenvolvimento do país. De um lado, a China atua firmemente fóruns, blocos e instituições multilaterais, além de desenvolver parcerias regionais como a Associação de Nações do Sudeste Asiático (ASEAN)<sup>9</sup> e a Organização para Cooperação de Xangai (OCX)<sup>10</sup>. Por outro lado, a China vem desenvolvendo capacidades militares que possam superar as ameaças externas.

### **3. A MODERNIZAÇÃO DO EXÉRCITO DE LIBERTAÇÃO POPULAR**

O modelo de modernização militar chinesa, defendido neste artigo, é desenvolvido através de um sistema híbrido positivo, conceituado pelo Professor Doutor em Estudos Estratégicos Internacionais, Edson José Neves Júnior. Esse sistema é caracterizado pelo uso da tecnologia e digitalização, a fim de obter uma maior integração entre as Forças Armadas (Aérea, Naval, Espacial, Terrestre) e das redes de comunicação, mantendo as estruturas das forças militares tradicionais (NEVES JÚNIOR, 2015).

---

<sup>9</sup> Fundada em 1967, tem como membros: Brunei, Camboja, Filipinas, Indonésia, Laos, Malásia, Mianmar, Singapura, Tailândia e Vietnã.

<sup>10</sup> Fundada em 1969, tem como membros: China, Cazaquistão, Índia, Paquistão, Quirguistão, Rússia, Tadjiquistão e Uzbequistão.

No aspecto operacional da guerra, esse modelo auxilia na ampliação da “Consciência de Situação” de guerra, isto é, a precisão do reconhecimento da área, obtida principalmente por satélites. Como resultado, a identificação do alvo e do ataque são mais acurados, utilizando como por exemplo mísseis guiáveis, executados por sistema tipo GPS, que reduzem a margem de erro da operação (NEVES JÚNIOR, 2015).

Segundo o líder chinês Jinping,

Devemos garantir que os esforços para tornar nosso país próspero e os esforços para tornar nossos militares fortes andem de mãos dadas. Fortaleceremos a liderança unificada, o design de nível superior, a reforma e a inovação. Iremos acelerar a implementação de grandes projetos, aprofundar a reforma da ciência relacionadas com a defesa, tecnologia e indústria, alcançar uma maior integração militar-civil e construir estratégias integradas nacionais e capacidades estratégicas. Vamos melhorar o nosso sistema de defesa, de mobilização e construir uma bem estruturada e moderna defesa fronteiriça, defesa costeira e defesa aérea<sup>11</sup> (JINPING, 2017, p. 49, tradução nossa).

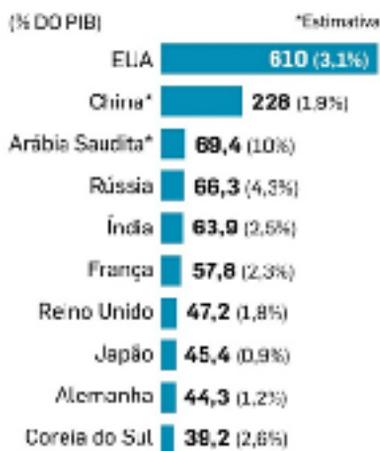
Observa-se que desde o final dos anos 1980, a China vem intensificado os programas militares e o uso da tecnologia para aprimorar o arsenal. O objetivo transformar o Exército de Libertação Popular (PLA) em um poder robusto, abrangendo os mais poderosos armamentos (US DEPARTMENT OF DEFENCE, 2018). Além disso, o documento Branco de Defesa Chinês (2015) expressa como a nova prioridade: manter a dominação e soberania marítima (HEATH et al., 2016).

O Partido Comunista Chinês espera que as Forças Armadas completem a modernização no ano de 2049, tornando-se uma grande referência mundial (COOPER, 2018). O infográfico abaixo demonstra os altos níveis de investimentos chineses no âmbito militar, comparando à nível regional e global.

---

<sup>11</sup> We should ensure that efforts to make our country prosperous and efforts to make our military strong go hand in hand. We will strengthen unified leadership, top-level design, reform, and innovation. We will speed up implementation of major projects, deepen reform of defense-related science, technology, and industry, achieve greater military-civilian integration, and build integrated national strategies and strategic capabilities. We will improve our national defense mobilization system, and build a strong, well-structured, and modern border defense, coastal defense, and air defense.

### Infográfico 1 – Despesas militares mundiais em 2017



Fonte: Diário de Notícias (2018)

O país lidera os gastos militares na Ásia e se posiciona em segundo lugar internacionalmente, atrás do vasto e incomparável complexo militar dos Estados Unidos. Dados expressos pelo jornal sul coreano, *Hankyoreh*, constata que o orçamento militar da China cresceu cerca de 7% em 2017, os Estados Unidos 10%; enquanto o Japão aumentou em aproximadamente 2,3% (HANKYOREH, 2017). No entanto, importante ressaltar que a capacidade militar dos Estados Unidos segue sendo superior à chinesa e qualquer outro país.

A nova estrutura do PLA se configura nos pilares da informatização e digitalização, que proporcionam o comando e controle em tempo real. A informatização se refere à competência de inserir tecnologias modernas, que possam integrar e coordenar às Forças Armadas, através de uma rede de comunicação. A digitalização também produz um efeito mais rápido e eficaz no que condiz à coordenação das forças militares, ao mesmo tempo em que reduz o tempo de contra-ataque do inimigo (OFFICE OF NAVAL INTELLIGENCE WASHINGTON DC., 2009).

A tecnologia chinesa inclui mísseis guiados por sistema tipo GPS e a navegação por satélite, tornando os alvos mais precisos e reduzindo a necessidade de se utilizar soldados em campo e um contato direto entre as forças (HEATH et al., 2016). Uma força militar robusta permitiria à China alcançar os objetivos da Grande Estratégia, principalmente os interesses econômicos e relativos à soberania (HEATH et al., 2016).

Assim, apesar de defender uma estabilidade regional para as políticas do “desenvolvimento pacífico”, a China também emprega mecanismos bélicos em prol dos seus objetivos. Observa-se que a defesa chinesa e as operações para a dominação em zonas marítimas no Mar do Sul da China aumentaram substancialmente desde o início da modernização militar (MINISTRY OF NATIONAL DEFENSE, 2013).

Tal fato é evidenciado no Documento Branco de 2015, o qual demonstra que as áreas marítimas constituem como um importante tópico de defesa e estratégia. O documento também pressupõe que o aumento da tecnologia e da informatização à força militar permitiria, aos chineses, vencer guerras locais (MINISTRY OF NATIONAL DEFENSE, 2013).

### 3.1 A MARINHA DO EXÉRCITO DE LIBERTAÇÃO NACIONAL

A Marinha do Exército de Libertação Popular (PLAN) age como uma peça fundamental para a realização dos interesses chineses marítimos, sobretudo nas disputas pela soberania no MSCh. De acordo com o diretor adjunto do Instituto de Pesquisa Estratégica da Universidade Nacional de Defesa do PLA, Meng Xiangqing, atualmente a principal ameaça para a salvaguarda dos objetivos do “Sonho Chinês” e para a estabilidade regional provém da zona marítima (HEATH, 2017).

A modernização naval chinesa é regida, sobretudo, pelos esforços para a aquisição de armas de longo alcance, como mísseis balísticos antinavio (ASBM); e embarcações tecnológicas, como porta aviões e submarinos nucleares (O’ROURKE, 2012). O processo de substituição dos antigos equipamentos navais é realizado desde o ano de 2015, com ênfase na reestruturação, armamento e treinamento (US DEPARTMENT OF DEFENSE, 2018).

Atualmente, a Força Naval chinesa é considerada como a maior da Ásia<sup>12</sup>. A PLAN é contemplada “com mais de 300 meios de superfície, submarinos, navios anfíbios, barcos de patrulhas e outros tipos especializados” (US DEPARTMENT OF DEFENSE, 2018, p. 41, tradução nossa).

A principal estratégia marítima chinesa surgiu em 1982, pelo Comandante da Marinha Chinesa, Liu Huaqing (1916 - 2011). Nomeada, em inglês, *Offshore defense*, essa política militar tem como objetivo expandir

---

<sup>12</sup> Idem.

as capacidades navais a fim de defender os interesses chineses nas regiões marítimas as quais a China reivindica soberania (HARNETT, 2014).

O *Offshore defense* ocorre por meio da projeção de poder militar nas duas cadeias de ilhas (HARNETT, 2014), expressas no mapa abaixo. A China inicialmente pretende assumir o controle marítimo da primeira cadeia, no Mar do Sul da China, pretendendo projetar-se para a segunda (US DEPARTMENT OF DEFENSE, 2018).

**Mapa 5 – A primeira e segunda cadeia de ilhas**



Fonte: Office of the Secretary of Defense (2008)

A primeira cadeia refere-se ao território do leste da China, contemplando Taiwan, o Mar do Sul da China, as ilhas Paracel e Spratly. A finalidade é o emprego de estratégias de Anti-Acesso e Negação de Área (A2/AD), impedindo que os demais países acessem o território marítimo (A MODERN NAVY WITH CHINESE CHARACTERISTICS, 2009). Nessa área, são utilizados equipamentos de curto alcance, além de mísseis balísticos e de cruzeiro, submarinos à diesel e aviões de caça (MACHADO et. al, 2016).

Já a segunda cadeia de ilhas inclui a extensão marítima do Sudeste do Japão e a costa leste das Filipinas, principalmente. A interface entre a primeira e a segunda cadeia também é obtida por instrumentos

militares tecnológicos que permitam o antiacesso, com características à longo alcance como submarinos nucleares, mísseis balísticos e antinavios que operem a longas distâncias (MACHADO et. al, 2016).

Assim, o planejamento militar chinês é caracterizado pela aquisição e inserção tecnológica nos meios militares, sobretudo nas plataformas militares, submarinos e mísseis. Conforme já visto, a tecnologia também auxilia na logística militar, a medida em que integra de maneira efetiva as comunicações, o comando, controle e vigilância (O'ROURKE, 2012).

Atualmente, a prioridade chinesa está relacionada à projetos de construção e aumento das capacidades nos submarinos, visto que os mesmos proporcionam a dissuasão e discrição (BRIGGS, 2016). Considerando as disputas pela soberania no Mar do Sul da China, os submarinos asseguram uma navegação em áreas as quais não contemplam o território chinês, segundo as bases da Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar, exercendo um papel fundamental para a vigilância marítima (BRIGGS, 2016).

Entre 1995 e 2016, a Marinha chinesa adquiriu aproximadamente 50 submarinos, tanto convencionais, quanto nucleares. Atualmente, a China atua com “quatro submarinos nucleares com capacidade de lançamento de mísseis balísticos, 5 submarinos de ataques nucleares e 47 submarinos a diesel” (US DEPARTMENT OF DEFENSE, 2018, p. 41-42, tradução nossa). Em uma estimativa para 2020, com o desenvolvimento naval da China, acredita-se que a PLAN poderá obter entre 69 e 78 submarinos (O'ROURKE, 2018).

Outro armamento naval essencial para o poderio são os porta-aviões, uma vez que esses se transformam em bases para o transporte e decolagem de aviões de combate. Desde o início da modernização militar chinesa até o ano de 2012, a PLAN não possuía qualquer arquétipo. Contudo, esse cenário foi transformado a partir de setembro de 2012, com a aquisição e a operação do seu primeiro porta aviões proveniente da antiga União Soviética, denominado *Liaoning*, da classe *Kuznetsov* (MIZOKAMI, 2018).

Desde então, a China dedica-se em produzir seus próprios porta aviões. O primeiro porta aviões naturalmente chinês foi construído em abril de 2017, tendo como nomenclatura Tipo 001A. As características giram em torno de 55.000 toneladas, com propulsão convencional. Outra diferenciação entre o porta aviões da ex-URSS e o natural chinês é no que concerne às suas finalidades. Enquanto o *Liaoning* tem como objetivo estabelecer suporte às operações técnicas e treinamentos, o Tipo 001A tem

como intuito assegurar a defesa e a segurança do país, em cenários de guerras e batalhas (MIZOKAMI, 2018).

Já no início de 2018, a PLAN deu início à construção do seu terceiro porta aviões, sendo esse o segundo fabricado nacionalmente. De acordo os meios de comunicação chineses, a grande inovação está relacionada à substituição do trampolim por uma catapulta eletromagnética, destinada a decolagem dos aviões. Dessa forma, a China estaria se equipando cada vez mais em caso de batalhas navais (O'ROURKE, 2018).

Os programas para a construção de navios de superfícies são também fundamentais para a defesa e para operações a longas distâncias, especialmente os que contemplam mísseis guiados. Estes, também nomeados de míssil antinavio, são utilizados para deter navios inimigos e assegurar a defesa marítima. Com a massiva reformulação da frota naval, estima-se que a China adquiriu cerca de 30 *destroyers*, 43 fragatas e mais de 25 corvetas, entre os anos 1991 e 2018, além de vários navios estarem em estágio de construção ou finalização (O'ROURKE, 2018; US DEPARTMENT OF DEFENSE, 2018).

Uma das grandes mudanças durante a modernização militar chinesa foi a transferência da guarda costeira de autoridade civil para a administração do Exército Popular. Em virtude das atuais preocupações da China em relação à soberania e dominação marítima, o país empenha-se em construir uma rede de defesa e proteção através dos navios de patrulha. De acordo com Erickson (2018), o total de navios da guarda costeira é de aproximadamente 1.275, uma combinação de embarcações de grande porte (1.000 toneladas) e médio porte (500 toneladas).

Ao investir no reconhecimento, comando e controle de superfície, a China se esforça em assegurar o controle no Mar do Sul da China. Conjuntamente, as capacidades de A2/AD vêm sendo reforçadas a partir de sistemas de vigilância (radares) e programas de instalações de equipamentos de monitoramento no fundo do oceano (HEATH et al., 2016). O objetivo é detectar submarinos e obter informações inimigas em tempo real, com o intuito de obter uma ação mais rápida e precisa<sup>13</sup>.

Dessa forma, a política militar chinesa vem assumindo uma característica mais assertiva, principalmente a partir das construções militares nos arquipélagos de Paracel e Spratly, no Mar do Sul da China (US DEPARTMENT OF DEFENSE, 2018). De acordo com Mizokami (2020), aproximadamente sete recifes foram expandidos e aproximadamente 3.200

---

<sup>13</sup> Idem.

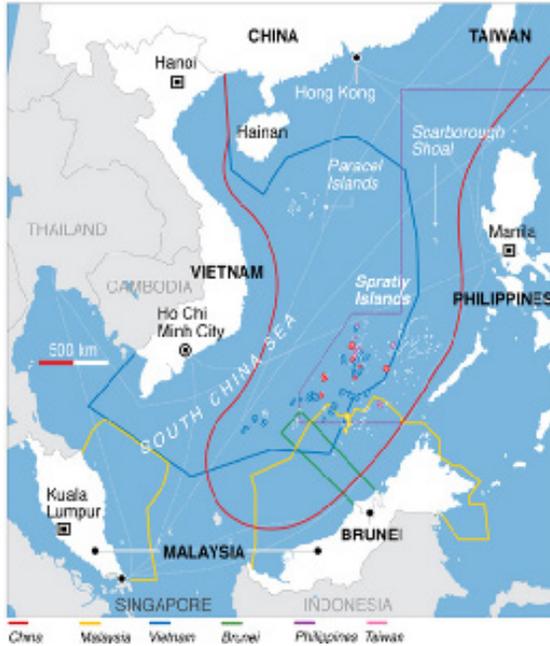
acres de terra foram criados pelos chineses. A princípio, a argumentação da China era de que estariam sendo utilizadas para fins de pesquisa científica, porém atualmente é notório que as ilhas são empregadas para finalidades militares (MIZOKAMI, 2020).

Portanto, o aumento das atividades chinesas nas áreas regionais marítimas respalda os diversos orçamentos para reestruturação militar, tendo como principais intuítos a projeção de poder, soberania e operações além-mar. As rápidas produções chinesas demonstram que o Exército de Libertação Popular está encaminhando para refrear e contestar qualquer ameaça na região, principalmente no Mar do Sul da China e Taiwan, além de se apresentar como um novo poder face à influência dos Estados Unidos.

#### **4. AS DISPUTAS DE SOBERANIA NO MAR DO SUL DA CHINA E AS DINÂMICAS DA POLÍTICA MILITAR CHINESA**

As disputas da soberania marítima no Mar do Sul da China têm sido alvo de debates internacionais devido à irregularidade das reivindicações chinesas, ao mesmo tempo em que a China tem se projetado militarmente na região. Conforme exposto no mapa abaixo, além da China, países como Vietnã, Filipinas, Brunei e Malásia também fazem parte das disputas marítimas na região.

### Mapa 6 – As zonas marítimas reclamadas pelos países, no Mar do Sul da China



Fonte: Global Journal Ceners (2018)

Analise-se, acima, as demarcações marítimas entre os Estados vizinhos. Desde 1970 quando se iniciou disputas entre China e Vietnã a respeito do território, as discordâncias entre os países se ampliaram, sobretudo com a propagação chinesa acerca da “linha dos nove traços” e as construções de ilhas artificiais nos arquipélagos de Spratly e Paracel (SANTORO, 2016).

As Filipinas criticam e rejeitam as atuações marítimas chinesas e as construções de ilhas artificiais desde 1992, uma vez em que essas se situam na sua Zona Econômica Exclusiva (FRAVEL, 2011). De acordo com o artigo 60 da UNCLOS (1982), os Estados possuem plenos direitos para a construção de ilhas, desde que estejam dentro da ZEE.

Dessa forma, as Filipinas vêm procurando meios pacíficos, diplomáticos e com princípios de respeito mútuo para a resolução do problema com a China (BEUKEL, 2010). O país inclusive conduziu a questão à Corte Internacional de Justiça, também denominada de Tribunal de Haia, no ano de 2013 (O GLOBO, 2016).

Em janeiro de 2016, o Tribunal deu a sua resolução final, tendo apoio da Organização das Nações Unidas (ONU)<sup>14</sup>, aprovando a exploração dos recursos marítimos pelas Filipinas, em seu território legal (DORIA; PAUTASSO, 2017). Segundo o Tribunal Permanente de Arbitragem de Haia, a China infringiu a autoridade filipina dentro da ZEE do país, uma vez em que as ilhas artificiais chinesas interferiram na exploração de recursos naturais (O GLOBO, 2016).

Além disso, foi acordado que as reivindicações de soberania chinesa sob o MSCh são inválidas perante ao direito internacional do mar, refutando as alegações da China de que seus direitos provêm de origens históricas (SANTORO, 2016). As manifestações chinesas baseadas em “direitos históricos” são “incompatíveis com as Zonas Econômicas Exclusivas estabelecidas pela Convenção das Nações Unidas de 1982 sobre o Direito do Mar” (DORIA; PAUTASSO, 2017, p. 24).

Apesar dos seus direitos negados, a China persiste em derrogar as resoluções impostas pelo Tribunal de Haia, optando e favorecendo as negociações bilaterais. Os chineses não reconhecem as decisões e seguem a instaurar instalações militares próximas aos arquipélagos, acompanhadas de operações militares e exercícios navais como forma de dissuasão (SANTORO, 2016).

Uma das razões para a China negar as deliberações do Tribunal de Haia é a defesa chinesa de que as disputas devam ser resolvidas por meio do Código de Conduta (COC) sobre as Partes Envolvidas no Mar do Sul, entre os membros da ASEAN e a China, criado em 2002. Esse documento tem como propósito consolidar uma cooperação entre os países e orientar as políticas do Mar do Sul da China sob o viés da confiança mútua (DECLARATION ON THE CONDUCT OF PARTIES IN THE SOUTH CHINA SEA, 2002).

No entanto, a Declaração do COC tem como bases principais as linhas diretivas da UNCLOS, tornando mais uma vez ilegítima a projeção chinesa além das ZEEs. Além disso, o documento reafirma que as disputas deverão ser levadas por meios diplomáticos, sem recorrer ao uso da força (DECLARATION ON THE CONDUCT OF PARTIES IN THE SOUTH CHINA SEA, 2002).

---

<sup>14</sup> Sendo um dos países fundadores da ONU (1945-), a China também é pertencente ao grupo dos cinco membros permanentes do Conselho de Segurança. Como principal organismo, o Conselho de Segurança tem como objetivo a conservação da paz mundial e, por tal efeito, dispõe do poder de voto, da capacidade de acrescentar decisões obrigatórias aos membros da organização, bem como autorizar intervenções militares.

Contudo, observa-se que a principal tática chinesa é a projeção de poder naval mediante às estratégias de antiacesso e negação do mar (A2/AD), com a finalidade de dissuadir os Estados vizinhos, inclusive os norte-americanos e impedir que essas marinhas possam atuar na região (PANDA, 2020). Essa tática é operada, em parte, pela criação das ilhas artificiais, as quais são equipadas por sistemas de mísseis antinavio e antiaéreo (BRADLEY, 2020). Além de fornecerem uma “Consciência de Situação”, as construções contribuem para a ampliação da logística naval, podendo também servir como território para operações antissubmarina a fim de detectar submarinos de um oponente (PANDA, 2020).

Assim, o propósito das construções chinesas é aplicar um poderio naval o suficiente a fim de exercer uma pressão externa, ao ponto que os Estados poderiam abandonar as disputas e os direitos marítimos (POLING, 2020). Segundo Poling (2020), a China espera que a dissuasão, fornecida pela crescente militarização e demonstração de poder, possa diminuir as chances de retaliação militar dos demais países, uma vez a capacidade das Forças Armadas desses Estados atualmente são inferiores que o complexo militar chinês.

No entanto, a presença militar norte-americana, a maior potência global, no continente se converte em uma grande ameaça à projeção de poder chinesa e suas atuais ambições na região (O’ROURKE, 2018). De acordo com os analistas internacionais, após a eleição de Donald Trump, nos Estados Unidos, a tensão e os cenários no MSCh se tornaram cada vez mais imprevisíveis, principalmente para os formuladores de estratégias chineses (STEINBERG; O’HANLON, 2017).

O Mar do Sul da China é o primeiro lugar onde as normas e regras desse sistema internacional estão sendo desafiados pela China, pois se os EUA perderem o controle sobre as navegações pela região perderá sua predominância global e se tornarão apenas mais uma potência (PAUTASSO; DORIA, 2016, p. 30).

As duras críticas de Trump contra as políticas econômicas chinesas, durante as campanhas eleitorais, expandiram para o desenvolvimento militar do país após assumir o mandato presidencial (STEINBERG; O’HANLON, 2017). A guerra comercial, em 2018, também favoreceu para que aumentasse as tensões bilaterais não apenas no âmbito econômico, mas também no viés militar (HUANG, 2019).

Dessa forma, com o propósito de mitigar as atuações chinesas no Mar do Sul da China, os EUA frequentemente operam na região. As “Operações para Garantir a Liberdade de Navegação” norte-americanas, princípio respaldado pelo artigo 87 UNCLOS<sup>15</sup>, são condenadas pela China, a qual afirma que os navios norte-americanos navegam em áreas consideradas território chinês (AXE, 2020). Além disso, estima-se que, no ano de 2019, foram realizados aproximadamente 85 exercícios militares dos Estados Unidos na região Indo-Pacífica, como forma de reprimir a ascensão militar chinesa no Sudeste Asiático (HUANG, 2019).

Os Estados Unidos também investem em alianças regionais, no intuito de contrabalancear a possível liderança chinesa. A título de exemplo, as Filipinas firmaram o Acordo de Cooperação para a Melhora da Defesa (EDCA) com os EUA, em 2014, com o propósito de aumentar a presença militar norte-americana no país (POLING, 2020).

De acordo com Stashwick (2020), a presença dos EUA na região é de suma importância, uma vez que o seu alto poderio bélico é capaz de neutralizar a Força Naval chinesa. Sem a atuação norte-americana, é provável que as tensões militares da China seriam mais hostis. Em contrapartida, o aparecimento de navios militares dos EUA influencia nas dinâmicas militares da China, uma vez que o país também segue a equipar ilhas artificiais como forma de defesa contra a Marinha americana (AXE, 2020; STASHWICK, 2020).

Além dos citados sistemas de mísseis, estima-se que há mais de 72 hangares de aviões de caça chineses na zona das ilhas Spratlys, além de 16 em Paracels (POLING, 2020). Ademais, a China também avança em tecnologias de radares em ambos arquipélagos, a fim de detectar toda a movimentação da área (POLING, 2020).

Nas últimas décadas, observa-se que a China vem realizando diversos exercícios navais na região, tendo como exemplo testes de mísseis balísticos e componentes da aviação naval (AXE, 2020; HUANG, 2019). Os exercícios demonstram as aspirações chinesas para formar uma Força Naval robusta, com a capacidade de se posicionar como uma grande potência militar regional (AXE, 2020)

A China também utiliza estratégias dos exercícios navais em conjunto, especialmente com a Rússia, surgindo como uma oportunidade

---

<sup>15</sup> Segundo o artigo 87, “o alto mar está aberto a todos os Estados, quer costeiros quer sem litoral. A liberdade do alto mar é exercida nas condições estabelecidas na presente Convenção e nas demais normas de direito internacional” (UNCLOS, 1982, p. 25).

para transferência de tecnologia e no aumento das experiências em campo (US DEPARTMENT OF DEFENSE, 2018). Segundo o US Department of Defense (2018), cerca de 20 operações bilaterais e multilaterais foram realizadas no ano de 2018.

Para o almirante norte-americano, Admiral Davidson, “a China já é capaz de controlar o Mar do Sul da China em todos os cenários de guerra com os Estados Unidos”<sup>16</sup>, podendo sim representar uma ameaça aos norte-americanos futuramente (EXPRESS, 2018, p. 1, tradução nossa). Da mesma forma, o governo norte-americano admite que uma eventual crise com a China atingiria negativamente o país e a economia<sup>17</sup>. Um dos exemplos atuais é a guerra comercial, que gerou consequências negativas para ambas as economias.

Além disso, conforme já dito, a capacidade militar dos Estados Unidos é altamente superior, contribuindo para que a China também recue possíveis aspirações para um conflito real na região. Dessa forma, as partes exploram essa prerrogativa para que as resoluções das disputas de soberania sejam feitas por meios diplomáticos (STASHWICK, 2020).

A título de exemplo é a atuação da própria atuação do Ministério das Relações Exteriores chinês. Segundo o embaixador chinês, Liu Xiaoming a navegação dos Estados da região no Mar do Sul da China não é uma adversidade, uma vez que as partes utilizam da diplomacia para a resolução do conflito, principalmente através do COC, construindo relações sólidas (NEW CHINA, 2018).

Dessa forma, a estratégia do país em uma relação de discurso e ação se torna ambíguo. Observa-se que o slogan de um desenvolvimento pacífico e a utilização da diplomacia com os membros da ASEAN para a resolução das disputas, como por exemplo. Porém, do outro lado, também há a projeção das forças no MSCh por meio dos exercícios e instalações militares nas ilhas, como forma de dissuasão.

Como constata Heath (2017, p. 8, tradução nossa)

Por um lado, alguns documentos oficiais, como o 18º relatório do Congresso do Partido, afirmam que “a paz e o desenvolvimento continuam sendo as tendências subjacentes de nossos tempos” e que o “equilíbrio das forças internacionais” se “inclinou a favor da paz

---

<sup>16</sup> China is now capable of controlling the South China Sea in all scenarios short of war with the United States.

<sup>17</sup> Idem.

mundial". Por outro lado, o mesmo relatório observou "fatores crescentes de instabilidade e incerteza" e tendências em direção ao "hegemonismo" e à "política de poder".

Assim, ainda que seja notório a projeção militar no MSCh e as estratégias de dissuasão, a China se mantém cautelosa devido à presença norte-americana na região. Dessa forma, os Estados Unidos fornecem um equilíbrio na balança de poder no Sudeste Asiático e um reduz a escalada de um conflito militar.

## 5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A nova postura da China no sistema internacional, a qual é advinda de um processo de substituição das políticas de *low profile*, se constitui como uma força motriz para a defesa dos interesses do Partido Comunista da China. A modernização, compra e fabricação dos armamentos da Marinha chinesa transformou-a na mais potente Força Naval de um país asiático, dando suporte para as políticas em prol da Grande Estratégia do país.

Assim, os altos investimentos em novas aquisições militares se constituem como suporte para a projeção de poder e reivindicação da soberania no Mar do Sul da China. Os líderes chineses demonstram assumir uma posição assertiva sobre a questão, mesmo que transcenda dos princípios da jurisdição internacional. A construção de ilhas artificiais em regiões que não pertencem à sua Zona Exclusiva Econômica, a reafirmação da "linha dos nove traços", bem como a intensa demonstração de poder naval através dos diversos exercícios militares representam as principais implicações da modernização das Forças Armadas chinesas no MSCh.

O intuito é lograr nas táticas de dissuasão militar voltadas ao antiacesso e negação do mar (A2/AD), com o objetivo de induzir aos Estados vizinhos em reduzirem as reivindicações de soberania na região. No entanto, apesar de reunir esforços militares para alcançar tais fins e se ascender como grande potência regional, a presença do superior poder bélico dos Estados Unidos transforma as dinâmicas do Sudeste Asiático.

Desde a guerra comercial com os Estados Unidos, em 2018, é notório que levou a consequências negativas para a economia chinesa, fruto da interdependência econômica entre ambos os países. Deste modo, um conflito armado para afirmar a soberania não seria benéfico para os principais interesses da reforma estrutural da China, a qual tem como

intuito conduzir a sociedade chinesa para um patamar moderno e com um alto desenvolvimento econômico.

Portanto, a ponderação da balança de poder militar para o lado dos EUA consequentemente reduz as chances de que a dissuasão militar da China se torne efetiva. Assim, apesar da demonstração militar chinesa, se espera que as disputas possam ser decididas por meio soluções pacíficas, com a importante atuação do Código de Conduta entre as partes no Mar do Sul da China.

# THE CHINESE NAVAL MODERNIZATION AND THE IMPLICATIONS FOR THE SOUTH CHINA SEA

---

## ABSTRACT

The Chinese structural reform, in late twentieth-century, allowed China to accelerate development in the political, economic and military area. The main purpose of this reform is to turn the People's Republic of China into a world power, increasing its influence in the international system. Therefore, one of the resource used is the modernization of the Armed Forces, once military power allows applying strategies such as deterrence. The purpose of this paper is to discuss how the Chinese naval projection in the South China Sea impacts on the events and disputes over sovereignty among States in the region. Chinese claims are illegal under international law of the sea, since China exceeds the limits of the Exclusive Economic Zone, granted by the United Nations Convention on the Law of the Sea (UNCLOS) in 1982. Thus, the study analyzes the dynamics of the military power in the South China Sea, as well as the role of the United States in Southeast Asia, as a way of mitigating Chinese military power.

**Keywords:** China. Power Projection. Naval Force. South China Sea.

## REFERÊNCIAS

- À BEIRA da recessão: economia dos EUA deve desacelerar em 2020, dizem analistas. Sputnik, 2020. Disponível em: <<https://br.sputniknews.com/economia/2020010414970181-a-beira-da-recessao-economia-dos-eua-deve-desacelerar-em-2020-dizem-analistas/>>. Acesso em: 16 jan. 2020.
- AXE, David. Does China or America Have Better Missiles in the South China Sea?. National Interest, 2020. Disponível em: <<https://nationalinterest.org/blog/buzz/does-china-or-america-have-better-missiles-south-china-sea-113341>>. Acesso em: 17 jan. 2020
- BAKER, R.; ZHANG, Z. Opinião estrangeira: O paradoxo da estratégia naval da China. Poder Naval, 2012. Disponível em: <<http://www.naval.com.br/blog/2012/07/22/opinio-estrangeira-o-paradoxo-da-estrategia-naval-da-china/>>. Acesso em: 22 mai. 2018.
- BARRÍA, Cecília. Por que interessa à China evitar uma guerra comercial com os EUA. BBC, 2018. Disponível em: <<https://www.bbc.com/portuguese/internacional-43629715>> Acesso em: 16 jan. 2020.
- BEUKEL, Erik. China and the South China Sea: Two faces of power in the rising China's neighborhood policy. DIIS working paper, 2010; Disponível em: <[http://pure.diis.dk/ws/files/56292/WP2010\\_07\\_South\\_China\\_Sea\\_web.pdf](http://pure.diis.dk/ws/files/56292/WP2010_07_South_China_Sea_web.pdf)>. Acesso em: 15 set. 2018.
- BRADLEY, Charlie. South China Sea humiliation: Why China's military bases could crumble in US conflict. Express, 2020. Disponível em: <<https://www.express.co.uk/news/world/1228206/south-china-sea-how-china-military-bases-could-crumble-us-conflict-spt>>. Acesso em: 17 jan. 2020
- CARRIÇO, Alexandre. Grande Estratégia e o «sonho da China» de Xi Jinping. Relações Internacionais (R: I), n. 38, p. 23-33, 2013. Disponível em: <[http://www.scielo.mec.pt/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1645-91992013000200003](http://www.scielo.mec.pt/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1645-91992013000200003)>. Acesso em: 22 ago. 2018.
- CHINA'S NINE-dashed line has 'no basis under international law'. DW, 2015. Disponível em: <<https://www.dw.com/en/chinas-nine-dashed-line-has-no-basis-under-international-law/a-18609290>>. Acesso em: 16 jan. 2020.
- CHINA'S "PEACEFUL" Rise Threatening Small States In Southeast Asia. Global Journal Ceners, Julho 2017. Disponível em <<https://www.globaljour>

nalceners.org/article.php?e=13>. Acesso em: 16 set. 2018.

CHINA pede aos Estados Unidos o fim da ‘intimidação econômica’, mas diz estar aberta a diálogo’. O Globo, Março 2018. Disponível em: <<https://oglobo.globo.com/economia/china-pede-aos-estados-unidos-fim-da-intimidacao-economica-mas-diz-estar-aberta-dialogo-22526349#ixzz5PnuFdJG3>>. Acesso em: 18 ago. 2018.

CONSTITUTION. Constitution of the People’s Republic of China. 1982. Disponível em: <<https://www.wipo.int/edocs/lexdocs/laws/en/cn/cn147en.pdf>>. Acesso em: 15 jan. 2020.

CONVENÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS SOBRE O DIREITO DO MAR. Montego Bay, Jamaica, 10 de dezembro de 1982. Disponível em: <<http://www.iea.usp.br/noticias/documentos/convencao-onu-mar>>. Acesso em: 30 set. 2018.

COOPER, Cortez A. PLA Military Modernization: Drivers, Force Restructuring, and Implications. The RAND Corporation. Testimony given Before the US-China Economic and Security Review Commission, v. 15, 2018. Disponível em: <[https://www.rand.org/content/dam/rand/pubs/testimonies/CT400/CT488/RAND\\_CT488.pdf](https://www.rand.org/content/dam/rand/pubs/testimonies/CT400/CT488/RAND_CT488.pdf)>. Acesso em: 10 set. 2018.

DECLARATION ON THE CONDUCT OF PARTIES IN THE SOUTH CHINA SEA. 2002. Disponível em: <[https://www.files.ethz.ch/isn/125380/5066\\_South\\_China\\_Sea.pdf](https://www.files.ethz.ch/isn/125380/5066_South_China_Sea.pdf)>. Acesso em: 10 jan. 2018.

DELLAGNELO, Eloise Helena; SILVA, Rosimeri. Carvalho. Pesquisa qualitativa em administração teoria e prática. São Paulo, Ed. FGV, 2005.

DESPESA militar sobe mais na China e cai 20% na Rússia. Diário de Notícias, Maio 2018. Disponível em: <<https://www.dn.pt/mundo/interior/despesa-militar-sobe-mais-na-china-e-cai-20-na-russia-9301610.html>>. Acesso em: 12 set. 2018.

ERICKSON, Andrew. China’s Three ‘Navies’ Each Have the World’s Most Ships. War is Boring, 2018. Disponível em: <<https://warisboring.com/chinas-three-navies-each-have-the-worlds-most-ships/>>. Acesso em: 15 set. 2018.

FRAVEL, M. Taylor. China’s strategy in the South China Sea. Contemporary Southeast Asia, p. 292-319, 2011. Disponível em: <<https://taylorfravel.com/documents/research/fravel.2011.CSA.china.strategy.scs.pdf>>. Acesso em: 2

set. 2018.

FRIEDMAN, George. In China, a Strategy Born of Weakness. *Geopolitical Futures*, 2017. Disponível em: <<https://geopoliticalfutures.com/in-china-a-strategy-born-of-weakness/>>. Acesso em: 30 set. 2018.

HARNETT, Daniel. The Father Of The Modern Chinese Navy—Liu Huaqing. *CIMSEC*, 2014. Disponível em: <<http://cimsec.org/father-modern-chinese-navy-liu-huaqing/13291>>. Acesso em: 16 jan. 2020.

HEATH, Timothy R. Chinese Political and Military Thinking Regarding Taiwan and East and South China Seas. *RAND Corporation*, 2017. Disponível em: <<https://www.rand.org/pubs/testimonies/CT470.html>>. Acesso em: 2 set. 2018.

HEATH, Timothy R.; GUNNESS, Kristen; COOPER, Cortez A. The PLA and Chinas Rejuvenation: National Security and Military Strategies, Deterrence Concepts, and Combat Capabilities. *RAND Corporation-National Defense Research Institute Santa Monica United States*, 2016. Disponível em: <[https://www.rand.org/content/dam/rand/pubs/research\\_reports/RR1400/RR1402/RAND\\_RR1402.pdf](https://www.rand.org/content/dam/rand/pubs/research_reports/RR1400/RR1402/RAND_RR1402.pdf)>. Acesso em: 20 ago. 2018.

HUANG, Kristin. Chinese warplanes take South China Sea exercises to new level. *South China Morning Post*, 2019. Disponível em <<https://www.scmp.com/news/china/military/article/3042243/chinese-warplanes-take-south-china-sea-exercises-new-level>>. Acesso em: Acesso em: 17 jan. 2020

INFORMATION OFFICE OF THE STATE COUNCIL. The Diversified Employment of China's Armed Forces. *White Paper*, 2013. Disponível em: <[https://www.nti.org/media/pdfs/China\\_Defense\\_White\\_Paper\\_2013.pdf](https://www.nti.org/media/pdfs/China_Defense_White_Paper_2013.pdf)>. Acesso em: 20 ago. 2018.

JINPING, Xi. Secure a decisive victory in building a moderately prosperous society in all respects and strive for the great success of socialism with Chinese characteristics for a new era. In: *Delivered at the 19th National Congress of the Communist Party of China October*. 2017. Disponível em: <[http://www.xinhuanet.com/english/download/Xi\\_Jinping's\\_report\\_at\\_19th\\_CPC\\_National\\_Congress.pdf](http://www.xinhuanet.com/english/download/Xi_Jinping's_report_at_19th_CPC_National_Congress.pdf)>. Acesso em: 16 jan. 2020.

JISI, Wang. China's search for a grand strategy: A rising great power finds its way. *Foreign Affairs*, p. 68-79, 2011. Disponível em: <<https://www.foreignaffairs.com/articles/china/2011-02-20/chinas-search-grand-strategy>>. Acesso

em: 10 set. 2018.

JORDÃO, Sérgio. Mar do Sul da China e o Direito do Mar. O Furor, 2015. Disponível em: <<https://ofuror.com/2015/06/12/mar-do-sul-da-china-e-o-direito-internacional-maritimo/>>. Acesso em: 30 set. 2018.

LYRIO, Mauricio. A ascensão da China como potência: fundamentos políticos internos. Fundação Alexandre de Gusmão, 2010. Disponível em: <[http://funag.gov.br/loja/download/902-Ascensao\\_da\\_China\\_como\\_Potencia\\_A.pdf](http://funag.gov.br/loja/download/902-Ascensao_da_China_como_Potencia_A.pdf)>. Acesso em: 20 Ago. 2018.

MINISTRY OF NATIONAL DEFENSE. The diversified employment of China's armed forces. Ministry of National Defense, Abril 2013. Disponível em <<http://eng.mod.gov.cn/Database/WhitePapers/2012.htm>>. Acesso em: 18 Ago. 2018.

MINISTRY OF NATIONAL DEFENSE. China's Military Strategy. Ministry of National Defense, Abril 2015. Disponível em <<http://eng.mod.gov.cn/Database/WhitePapers/2014.htm>>. Acesso em: 18 Ago. 2018.

MIZOKAMI, Kyle. China Could Have 4 Aircraft Carriers by 2022: Should the Navy Be Worried?. The National Interests, 2018. Disponível em <<https://nationalinterest.org/blog/buzz/china-could-have-4-aircraft-carriers-2022-should-navy-be-worried-31077>>. Acesso em: Acesso em: 15 set. 2018.

MIZOKAMI, Kyle. China's South China Sea Military Bases Are More Than They Seem. National Interest, 2020. Disponível em <<https://nationalinterest.org/blog/buzz/chinas-south-china-sea-military-bases-are-more-they-seem-112706>>. Acesso em: Acesso em: 17 jan. 2020

MONTEIRO, Camilla Morgado Horta; OBREGON, Marcelo Fernando Quiroga. El nuevo muro de Trump. Derecho y Cambio Social, n. 56, p. 422-432, 2019. Disponível em <<https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/6967940.pdf>>. Acesso em: 16 jan. 2020

MOURA, Augusto Luna. O "Chinese Dream" na estratégia de política externa da China sob o governo de Xi Jinping: percepções em textos e discursos. 2015. Disponível em <<https://repositorio.ufsc.br/xmlui/bitstream/handle/123456789/158243/Monografia%20do%20Augusto.pdf?sequence=1&isAllowed=y>>. Acesso em: Acesso em: 16 jan. 2020.

MOSS, Trefor. China Now Has a Rail Link Into the Heart of Europe. The

Wall Street Journal, 2017. Disponível em: <<https://www.wsj.com/articles/china-now-has-a-rail-link-into-the-heart-of-europe-1494519829>>. Acesso em: 14 set. 2018.

NEVES JUNIOR, Edson José. A modernização militar da Índia: As virtudes do Modelo Híbrido. Porto Alegre, 2015. Disponível em: <<http://www.lume.ufrgs.br/bitstream/handle/10183/143479/000993388.pdf>> Acesso em: mar. 2018.

NO ONE should underestimate China's determination to uphold peace in South China Sea: Chinese ambassador. New China, 2018. Disponível em: <[http://www.xinhuanet.com/english/2018-09/21/c\\_137484502.htm](http://www.xinhuanet.com/english/2018-09/21/c_137484502.htm)>. Acesso em: 21 set. 2018.

NORTON, Simon. China's grand strategy. China studies centre, The University of Sydney, Sydney, Australia, 2015. Disponível em: <[https://sydney.edu.au/china\\_studies\\_centre/images/content/ccpublications/policy\\_paper\\_series/2015/chinas-grand-strategy.pdf](https://sydney.edu.au/china_studies_centre/images/content/ccpublications/policy_paper_series/2015/chinas-grand-strategy.pdf)>. Acesso em: 15 ago. 2018.

NYE, Joseph S. Paradoxo do Poder Americano. São Paulo: Editora UNESP, 2002.

O'ROURKE, Ronald. China Naval Modernization: Implications for US Navy Capabilities—Background and Issues for Congress. 2018. Disponível em: <<https://fas.org/sgp/crs/row/RL33153.pdf>>. Acesso em: 2 set. 2018.

OFFICE OF THE SECRETARY OF DEFENSE. Military Power of the People's Republic of China 2008. Department of Defence, 2008. Disponível em: <<https://fas.org/nuke/guide/china/dod-2008.pdf>>. Acesso em: 1 set. 2018.

OFFICE OF NAVAL INTELLIGENCE WASHINGTON DC. The People's Liberation Army Navy: A Modern Navy With Chinese Characteristics. Front Cover. Defense Technical Information Center, 2009. Disponível em: <<https://fas.org/irp/agency/oni/pla-navy.pdf>>. Acesso em: 2 set. 2018.

ONLY WAR can stop China in the South China Sea - US Admiral delivers TERRIFYING warning. Express, 2018. Disponível em: <<https://www.express.co.uk/news/world/1020673/South-China-Sea-war-Chinese-control-US-Navy-Admiral-military-Indo-Pacific-Command>>. Acesso em: 14 set. 2018.

PANDA, Ankit. Are China's South China Sea Artificial Islands Militarily Significant and Useful?. The Diplomat, 2020. Disponível em: <<https://thediplomat.com/2020/09/01/are-chinas-south-china-sea-artificial-islands-militarily-significant-and-useful/>>.

plommat.com/2020/01/are-chinas-south-china-sea-artificial-islands-militarily-significant-and-useful/>. Acesso em: 17 jan. 2020

PASSARINO, Nathalia. Guerra comercial EUA x China: como disputa pode atingir em cheio o Brasil. BBC, 2019. Disponível em: <<https://www.bbc.com/portuguese/geral-48354991>>. Acesso em: 16 jan. 2020.

PAUTASSO, Diego; DORIA, Gaio. A China e as disputas no Mar do Sul: o entrelaçamento entre dimensões regional e global. *Revista de Estudos Internacionais*, v. 8, n. 2, p. 18-32, 2016. Disponível em: <<http://www.revistadeestudosinternacionais.com/uepb/index.php/rei/article/view/295>>. Acesso em: 15 set. 2018.

POLING, Gregory. THE CONVENTIONAL WISDOM ON CHINA'S ISLAND BASES IS DANGEROUSLY WRONG. *War on the Rocks*, 2020. Disponível em <<https://warontherocks.com/2020/01/the-conventional-wisdom-on-chinas-island-bases-is-dangerously-wrong/>>. Acesso em: 17 jan. 2020

STANZEL et. al, Angela et al. Grand Designs: Does China Have a 'Grand Strategy'. *European Council on Foreign Relations*, 2017. Disponível em: <[https://www.ecfr.eu/publications/summary/grands\\_designs\\_does\\_china\\_have\\_a\\_grand\\_strategy](https://www.ecfr.eu/publications/summary/grands_designs_does_china_have_a_grand_strategy)>. Acesso em: 10 ago. 2018.

STASHWICK, Steven. China's South China Sea Militarization Has Peaked. *Foreign Policy*, 2019. Disponível em <<https://foreignpolicy.com/2019/08/19/chinas-south-china-sea-militarization-has-peaked/>>. Acesso em: 17 jan. 2020

STEINBERG, Jim; O'HANLON, Michael. Can Donald Trump Avoid a Dangerous South China Sea Showdown?. *The National Interest*, 2017. Disponível em: <<https://nationalinterest.org/feature/can-donald-trump-avoid-dangerous-south-china-sea-showdown-19099>>. Acesso em: 14 set. 2018.

SYLVESTER, John. The geopolitics of China: a great power enclosed. *American Diplomacy*, 2012. Disponível em <[http://www.unc.edu/depts/diplomat/item/2012/0106/iar/iar\\_geochina.html](http://www.unc.edu/depts/diplomat/item/2012/0106/iar/iar_geochina.html)>. Acesso em: 15 ago. 2018.

TACTICAL nuke deployment would fuel the arms race spreading across East Asia. *Hankyoreh*, Março 2017. Disponível em: <[http://english.hani.co.kr/arti/english\\_edition/e\\_international/785319.html](http://english.hani.co.kr/arti/english_edition/e_international/785319.html)>. Acesso em: 10 set. 2018.

THE US has a massive military presence in the Asia-Pacific. Here's what you need to know about it. Public Radio International, 2017. Disponível em: <<https://www.pri.org/stories/2017-08-11/us-has-massive-military-presence-asia-pacific-heres-what-you-need-know-about-it>>. Acesso em: 30 set. 2018.

TRIBUNAL de Haia rejeita reivindicações chinesas sobre Mar do Sul da China. O Globo, 2016. Disponível em <<https://oglobo.globo.com/mundo/tribunal-de-haia-rejeita-reivindicacoes-chinas-sobre-mar-do-sul-da-china-19690774>>. Acesso em: 17 mar. 2018.

US and China sign deal to ease trade war. BBC, 2020. Disponível em: <<https://www.bbc.com/news/business-51114425/>>. Acesso em: 16 jan. 2020.

U.S. Military In West Pacific. Thomson Reuters, 2012. Disponível em: <<https://blogs.thomsonreuters.com/answeron/us-military-in-the-west-pacific-graphic/>>. Acesso em: 30 set. 2018.

US DEPARTMENT OF DEFENSE. Annual Report to Congress: Military and Security Developments Involving the People's Republic of China. 2018. Disponível em: <<https://media.defense.gov/2018/Aug/16/2001955282/-1/-1/1/2018-CHINA-MILITARY-POWER-REPORT.PDF>>. Acesso em: 22 ago. 2018.

WILL the US fight for oil in the South China Sea?. DW, 2017. Disponível em: <<https://www.dw.com/en/will-the-us-fight-for-oil-in-the-south-china-sea/a-37677319>>. Acesso em: 15 set. 2018.

YAO, Kevin; WU, Huizhong. China's economy worsens in July, industrial growth at 17-year low as trade war escalates. Reuters, 2019. Disponível em: <<https://www.reuters.com/article/us-china-economy-activity/chinas-economy-worsens-in-july-industrial-growth-at-17-year-low-as-trade-war-escalates-idUSKCN1V404X>>. Acesso em: 16 jan. 2020.

Recebido em: 05/09/2019

Aceito em: 15/01/2020

# DIRETRIZES PARA OS AUTORES

A Revista da Escola de Guerra Naval é uma publicação quadrimestral, editada pelo Centro de Estudos Político-Estratégicos (CEPE), de natureza acadêmica, sem fins lucrativos.

A política editorial da Revista da Escola de Guerra Naval estabelece que os trabalhos devem apresentar uma reflexão inovadora e contribuir para o desenvolvimento de um pensamento estratégico autóctone em matéria de Defesa, particularmente, no que se refere ao poder marítimo.

**Os artigos publicados pela Revista são de exclusiva responsabilidade de seus autores, não expressando, necessariamente, o pensamento da Escola de Guerra Naval nem o da Marinha do Brasil.**

## SUBMISSÕES DE ARTIGOS

Os artigos (em português, inglês, francês ou espanhol) de cerca de 5.000 a 10.000 palavras deverão ser enviados em formato *word*, e não deverão conter qualquer identificação.

A submissão dos artigos deverá ser obrigatoriamente feita por intermédio do *site* da Revista: <http://revista.egn.mar.mil.br>, pelo sistema SEER, conforme instruções. Por norma de segurança, outro arquivo do artigo com a identificação, a qualificação e a vinculação do autor deverá ser obrigatoriamente enviado para o e-mail: [revista@egn.mar.mil.br](mailto:revista@egn.mar.mil.br)

## IDIOMA DE PUBLICAÇÃO

Os textos poderão ser apresentados em português, inglês, francês ou espanhol.

## DECLARAÇÃO DE DIREITO AUTORAL

Ao enviar o artigo para a Revista da Escola de Guerra Naval, os autores **declaram o ineditismo da obra** e o envio exclusivo a esta revista. Concordam que os direitos autorais dos artigos ficam reservados à revista da Escola de Guerra Naval, condicionando-se a sua reprodução parcial ou integral, e as citações eventuais às obrigatoriedades da citação da autoria e da revista da Escola de Guerra Naval. Declaram também que a obra não infringe direitos autorais e/ou outros direitos de propriedade de terceiros, que a divulgação de imagens (caso existam) foi autorizada e que assumem integral responsabilidade moral e/ou patrimonial pelo seu conteúdo, perante terceiros.

## COMPOSIÇÃO E ENCAMINHAMENTO DOS TRABALHOS

A Revista somente aceitará trabalhos **inéditos**, não sendo permitida sua apresentação simultânea em outro periódico, relacionados a assuntos de Defesa em Geral, nas áreas de Ciência Política, Geopolítica, Estratégia, Relações Internacionais, Direito Internacional, História Militar e outras correlacionadas.

Após o envio do artigo, será expedido e-mail acusando o seu recebimento, de modo a dar partida ao processo de seleção.

Para artigos com autoria múltipla, é necessário informar a ordem de apresentação dos autores, obedecendo o constante no item declaração de responsabilidade, e declaração de cada um autorizando a publicação.

**Os artigos que cumprirem as normas acima e forem aprovados em avaliação preliminar que observará, entre outros fatores, principalmente tamanho do texto, resumo, abstract e adequação mínima à linha editorial da Revista, passarão por processo de avaliação por pares, sem que os revisores tenham acesso ao nome do autor (*blind peer review*). Ao fim deste processo, o autor será notificado via e-mail de que seu artigo foi aceito ou não. O processo de seleção da Revista será contínuo e, uma vez que o artigo tenha sido selecionado e haja alcançado grau de prioridade necessário, será publicado oportunamente.**

## INDICAÇÃO DE RESPONSABILIDADE

No que se refere à indicação de responsabilidade pelo artigo, caso não seja a mesma de todos os autores, deve ser indicada logo abaixo do título ordenada segundo o critério abaixo: (1) Concepção e projeto ou análise e interpretação dos dados; (2) Redação do manuscrito ou; (3) Revisão crítica relevante do conteúdo intelectual. Com base nestes critérios, os proponentes deverão indicar, em nota de rodapé na página final do artigo, como ocorreu a participação de cada autor na elaboração do manuscrito.

## FORMA DE APRESENTAÇÃO DA AFILIAÇÃO

A afiliação deve conter: 1- Nome da instituição ao qual está vinculado o pesquisador (Programa/Universidade) - por extenso com abreviatura entre parênteses. 2- Cidade e Estado da Federação (quando houver). 3- País (por extenso e na grafia do idioma original). Exemplo: Professor do Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais (PPGRI-UERJ), Rio de Janeiro, RJ, Brasil.

## CONFLITO DE INTERESSES

A publicação segue as recomendações do Código de Boas Práticas Científicas da FAPESP de 2014, no que diz respeito aos conflitos de interesses:

“3.4.1. Há conflito potencial de interesses nas situações em que a coexistência entre o interesse que deve ter o pesquisador de fazer avançar a ciência e interesses de outra natureza, ainda que legítimos, possa ser razoavelmente percebida, por ele próprio ou por outrem, como conflituosa e prejudicial à objetividade e imparcialidade de suas decisões científicas, mesmo independentemente de seu conhecimento e vontade.

3.4.2. Nessas situações, o pesquisador deve ponderar, em função da natureza e gravidade do conflito, sua aptidão para tomar essas decisões e, eventualmente, deve abster-se de tomá-las.

3.4.3. Nos casos em que o pesquisador esteja convencido de que um conflito potencial de interesses não prejudicará a objetividade e imparcialidade de suas decisões científicas, a existência do conflito deve ser clara e expressamente declarada a todas as partes interessadas nessas decisões, logo quando tomadas.”

Fonte:<[http://www.fapesp.br/boaspraticas/FAPESP-Codigo\\_de\\_Boas\\_Praticas\\_Cientificas\\_2014.pdf](http://www.fapesp.br/boaspraticas/FAPESP-Codigo_de_Boas_Praticas_Cientificas_2014.pdf)>

## PROCESSOS DE AVALIAÇÃO POR PARES

Os originais submetidos à Revista que atenderem à política editorial, serão encaminhados ao Conselho Editorial, que fará uma pré-análise considerando o mérito científico e o escopo da revista. Aprovados nesta fase serão encaminhados para pelo menos dois pareceristas *ad hoc* de reconhecida competência na temática abordada.

Os pareceristas, após receberem o artigo, emitem um parecer com os respectivos comentários e avaliação final. Este parecer retorna aos editores, que encaminham o resultado ao candidato, indicando, quando necessário, as alterações sugeridas e o prazo de reenvio do artigo.

A decisão final sobre a publicação ou não do original é sempre do Conselho Editorial, ao qual é reservado o direito de efetuar os ajustes que julgar necessários.

## FORMATO DE SUBMISSÃO DE ARTIGO

A Revista da Escola de Guerra Naval adota as regras da Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT), <http://www.abnt.org.br>

Artigo: NBR 6022 – Artigo em publicação periódica científica e impressa.

**Título e Resumo: em Português e Inglês (máximo de 200 palavras). Incluir, no mínimo, três palavras-chave por idioma.**

**Identificação do autor: Nome completo dos autores na ordem em que deverá aparecer no texto, titulação, instituição, endereço postal e eletrônico.**

**Referências: NBR 6023/2002 – Referências – Elaboração.**

**Numeração de seções: não deverá haver numeração de seções.**

**Referências: as referências podem vir ao longo do texto no formato completas por meio de notas de rodapé ou abreviadas pelo sistema autor-data. Ao fim do texto devem constar todas as referências utilizadas pelo autor em ordem alfabética e não numeradas.**

**Tipologia: Times New Roman 12, espaço 1,5 e margens de 2,5 cm.**

**Figuras e gráficos: o uso de tabelas e figuras deverá se restringir ao mínimo necessário, podendo vir ao longo do texto. Solicita-se que as tabelas e figuras sejam enviadas em separado para efeitos de diagramação. Estas deverão estar digitalizadas em 300dpi e no formato JPG.**

Toda correspondência referente à Revista deve ser encaminhada à:  
Escola de Guerra Naval – Centro de Estudos Político-Estratégicos.  
Avenida Pasteur, 480 – Praia Vermelha – Urca.

Rio de Janeiro – RJ

CEP: 22.290-240

e-mail: [egn.revista@marinha.mil.br](mailto:egn.revista@marinha.mil.br)

Aos cuidados do Editor da Revista da Escola de Guerra Naval

## PARECERISTAS *ad hoc*

---

ADRIANA APARECIDA MARQUES (Universidade Federal do Rio de Janeiro - UFRJ, Rio de Janeiro, Brasil); ADRIANO LAURO (Escola de Guerra Naval – EGN, Rio de Janeiro, Brasil); ANA CAROLINA AGUILERA NEGRETE (Escola Naval - EN, Rio de Janeiro, Brasil); ANA LUIZA BRAVO E PAIVA (Escola de Comando e Estado Maior do Exército – ECEME, Rio de Janeiro, Brasil); ANA PAULA MOREIRA RODRIGUEZ LEITE (Instituto de Estudos Estratégicos da Universidade Federal Fluminense – INEST/UFF, Niterói, Rio de Janeiro, Brasil); ANDRÉA BENTO CARVALHO (Universidade Federal do Rio Grande – FURG, São Lourenço do Sul, Rio Grande do Sul, Brasil); ANTONIO WALBER MATIAS MUNIZ (Universidade de Fortaleza, Ceará, Brasil); ARTHUR ROBERTO CAPELLA GIANNATTASIO (Universidade Presbiteriana Mackenzie - Faculdade de Direito – FD/UPM, São Paulo, Brasil); BRUNA COELHO JAEGER (Universidade Federal do Rio de Janeiro – UFRJ, Rio de Janeiro, Brasil); CINTIENE SANDES MONFREDO MENDES (Escola Superior de Guerra – ESG, Rio de Janeiro, Brasil); CLAUDIO RODRIGUES CORRÊA (Escola de Guerra Naval – EGN, Rio de Janeiro, Brasil); CRISTINA SOREANU PECEQUILLO (Universidade Federal de São Paulo – UNIFESP, São Paulo, Brasil); DANIEL EDLER DUARTE (Programa de Pós-graduação em Estudos Marítimos – PPGEM, Escola de Guerra Naval – EGN, Rio de Janeiro, Brasil); DANIELLE COSTA DA SILVA (Universidade Estácio de Sá, Rio de Janeiro, Brasil); DANILO MARCONDES DE SOUZA NETO (Escola Superior de Guerra – ESG, Rio de Janeiro, Brasil); DAWISSON BELÉM LOPES (Universidade Federal de Minas Gerais – UFMG, Belo Horizonte, Brasil); EMERSON MAIONE DE SOUZA (Universidade Estadual do Rio de Janeiro – UERJ, Rio de Janeiro, Brasil); FERNANDA CRISTINA NANCI IZIDRO GONÇALVES (Centro Universitário La Salle - RJ - UNILASALLE-RJ, Niterói, Rio de Janeiro, Brasil); FRANCISCO EDUARDO ALVES DE ALMEIDA (Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas da Universidade de Lisboa – ISCSP, Lisboa, Portugal); GLAUBER CARDOSO CARVALHO (Centro Internacional Celso Furtado – Cicef, Rio de Janeiro, Brasil); GUILHERME SANDOVAL GÓES (Escola Superior de Guerra – ESG, Rio de Janeiro, Brasil); GUILHERME TADEU BERRIEL DA SILVA OLIVEIRA (Universidade Federal Fluminense – UFF, Niterói, Rio de Janeiro, Brasil); HÉLIO CAETANO FARIAS (Instituto Meira Mattos – IMM), Escola de Comando e Estado-Maior do Exército (ECEME), Rio de Janeiro, Brasil); JANSEN COLI CALIL NASCIMENTO ALMEIDA DE OLIVEIRA (Programa de Pós-graduação em Estudos Marítimos – PPGEM, Escola de Guerra Naval – EGN, Rio de Janeiro, Brasil); JOÃO CLAUDIO BATISTA FIEL (Escola de Guerra Naval – EGN, Rio de Janeiro, Brasil); JOSÉ AUGUSTO ABREU DE MOURA (Escola de Guerra Naval – EGN, Rio de Janeiro, Brasil); JOSÉ MIGUEL ARIAS NETO (Universidade Estadual de Londrina,

PR, Brasil); JULIANA FOGUEL CASTELO BRANCO (Universidade Federal do Rio de Janeiro – UFRJ, Rio de Janeiro, Brasil); JULIANO DA SILVA CORTINHAS (Universidade Nacional de Brasília UNB, Brasília, Brasil); LARA DENISE GÓES DA COSTA (Escola Superior de Guerra – ESG, Rio de Janeiro, Brasil); LARISSA ROSEVICS (Universidade Federal do ABC – UFABC, ABC Paulista, São Paulo, Brasil); LAYLA IBRAHIM ABDALLAH DAWOOD (Universidade Estadual do Rio de Janeiro – UERJ, Rio de Janeiro, Brasil); LEONARDO FARIA DE MATTOS (Escola de Guerra Naval – EGN, Rio de Janeiro, Brasil); LETICIA CORDEIRO SIMÕES DE MORAES LIMA (Centro Universitário La Salle - RJ - UNILASALLE-RJ, Niterói, Rio de Janeiro, Brasil); LUCAS CARLOS LIMA (Universidade Federal de Minas Gerais – UFMG, Belo Horizonte, Brasil); LUCAS PEREIRA REZENDE (Universidade Federal de Santa Catarina – UFSC, Florianópolis, Santa Catarina – Rio Grande do Sul, Brasil); LUCIANE NORONHA MOREIRA DE OLIVEIRA (Programa de Pós-graduação em Estudos Marítimos – PPGEM , Escola de Guerra Naval – EGN, Rio de Janeiro, Brasil); LUISA CRUZ LOBATO (Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro - PUC RJ, Rio de Janeiro, Brasil); LUIZ CARLOS DE CARVALHO ROTH (Escola de Guerra Naval – EGN, Rio de Janeiro, Brasil); LUIZA BIZZO AFFONSO (Universidade Católica de Petrópolis – UCP, Petrópolis, Rio de Janeiro, Brasil); MARCELO M. VALENÇA (Programa de Pós-graduação em Estudos Marítimos – PPGEM , Escola de Guerra Naval – EGN, Rio de Janeiro, Brasil); MONIQUE SOCHACZEWSKI GOLDFELD (Centro Brasileiro de Relações Internacionais CEBRI, Rio de Janeiro, Brasil); OSMAR DA CUNHA PENHA (Universidade Federal Fluminense – UFF, Niterói, Rio de Janeiro, Brasil); PATRÍCIA NASSER DE CARVALHO (Universidade Federal em Minas Gerais – UFMG, Belo Horizonte, Brasil); RAFAEL PINHEIRO DE ARAUJO (Universidade Estadual do Rio de Janeiro – UERJ, Rio de Janeiro, Brasil); RAFAEL ZELESCO BARRETTO (Programa de Pós-graduação em Estudos Marítimos – PPGEM , Escola de Guerra Naval – EGN, Rio de Janeiro, Brasil); ROBERTO RODOLFO GEORG UEBEL (Escola Superior de Propaganda e Marketing e Faculdade São Francisco de Assis, Porto Alegre, Brasil); SHIGUENOLI MIYAMOTO (Universidade Estadual de Campinas, Campinas, Brasil); SORAYA FONTENELES DE MENEZES (Escola de Guerra Naval – EGN, Rio de Janeiro, Brasil); THAUAN SANTOS (Programa de Pós-graduação em Estudos Marítimos – PPGEM , Escola de Guerra Naval – EGN, Rio de Janeiro, Brasil); TIAGO NASSER APPEL (Centro Universitário La Salle do Rio de Janeiro (Unilasalle-Rio de Janeiro, Brasil); TIAGO VINICIUS ZANELLA (Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas da Universidade de Lisboa – ISCSP, Lisboa, Portugal); VÁGNER CAMILO ALVES (Instituto de Estudos Estratégicos da Universidade Federal Fluminense INEST-UFF, Niterói, Rio de Janeiro, Brasil); VERÔNICA MOREIRA DOS SANTOS PIRES (Universidade Veiga de Almeida UVA, Rio de Janeiro, Brasil); WELLINGTON DANTAS DE AMORIM (Escola Naval – EN, Rio de Janeiro, Brasil).