

Marinha do Brasil
Escola de Guerra Naval
Doutorado Profissional em Estudos Marítimos

Jansen Coli Calil Nascimento Almeida de Oliveira

Estratégia Naval Norte-Americana no Atlântico Sul: Segurança Internacional, Geopolítica e
Tendências

Rio de Janeiro

2023

Jansen Coli Calil Nascimento Almeida de Oliveira

Estratégia Naval Norte-Americana no Atlântico Sul: Segurança Internacional, Geopolítica e Tendências

Tese apresentada ao Curso de Doutorado Profissional em Estudos Marítimos da Escola de Guerra Naval, como requisito parcial à obtenção do grau de Doutor em Estudos Marítimos.
Área de Contração em Política e Estratégia Marítimas.

Orientador: Prof. Dr. Marcelo Mello Valença

Rio de Janeiro

2023

O48a Oliveira, Jansen Coli Calil Nascimento Almeida de
Estratégia Naval Norte-Americana no Atlântico Sul: Segurança Internacional,
Geopolítica e Tendências/ Jansen Coli Calil Nascimento Almeida de Oliveira.
- Rio de Janeiro, 2023.

335f.: il.

Orientador: Marcelo Mello Valença.

Tese (Doutorado) - Escola de Guerra Naval, Programa de Pós-Graduação
em Estudos Marítimos (PPGEM), 2023.

Bibliografia: f. 286 - 322.

1. Atlântico Sul. 2. Estratégia naval 3. Estados Unidos da América. 4.
geopolítica. 5. geoestratégia 6. segurança internacional I. Escola de Guerra
Naval (BRASIL). II.Título.

CDD: 623.82574

Jansen Coli Calil Nascimento Almeida de Oliveira

Estratégia Naval Norte-Americana no Atlântico Sul: Segurança Internacional, Geopolítica e Tendências

Tese apresentada ao Curso de Doutorado Profissional em Estudos Marítimos da Escola de Guerra Naval, como requisito parcial à obtenção do grau de Doutor em Estudos Marítimos.
Área de Contração em Política e Estratégia Marítimas.

Aprovada em 15 de dezembro de 2023.

Banca Examinadora

Prof. Dr. Marcelo Mello Valença
Orientador
Escola de Guerra Naval (EGN)

Prof. Dr. Álvaro Augusto Dias Monteiro
Escola de Guerra Naval (EGN)

Prof. Dr. Francisco Eduardo Alves de Almeida
Escola de Guerra Naval (EGN)

Prof. Dr. Joanisval Brito Gonçalves
Senado Federal (SF)

Prof. Dr. Danilo Marcondes de Souza Neto
Escola Superior de Guerra - (ESG)

Dedico esta tese inteiramente à minha família,
pelo amor e pelo apoio incondicionais em todos
os caminhos que tenho escolhido trilhar. E esse
é somente mais um de muitos ainda...

AGRADECIMENTOS

Agradeço imensamente à minha família pelo apoio incondicional e constante incentivo na busca de novos horizontes de conhecimento e por estar sempre presente em todos os desafios que tenho me proposto a enfrentar;

Ao plano espiritual por desempenhar o papel infalível de bom e fiel ouvinte nos momentos de dúvidas e angústias, em face das inúmeras incertezas que surgem no caminho das escolhas pessoais e das mudanças imprevistas de rumos;

A meu orientador, Prof^o Dr. Marcelo Mello Valença, cujas orientações, críticas construtivas, apoio e ensinamentos em sala e no decorrer da escrita deste trabalho foram de imensa valia para tornar menos penosa a árdua tarefa de desenvolver uma tese;

A meus estimados chefes navais que, pelo breve momento em que muito me orgulhou vestir o cinza e o branco navais, apoiaram-me e permitiram que essa empreitada intelectual fosse realizada;

Aos amigos de farda temporária e de carreira, oficiais e praças, pelos bons momentos de descontração e convívio profissionais;

Ao pessoal da Secretaria do PPGEM, em especial à Marisol Pazos, pelo incentivo a participar do processo seletivo e pelo bom convívio e amizade profissional, e ao suboficial Valdir Jorge, pela amizade, presteza e pronta atenção nas solicitações administrativas;

Ao pessoal da Biblioteca da Escola de Guerra Naval pela paciência e pela presteza na busca de materiais e por auxiliar-me no acesso aos trabalhos da instituição;

A todos os colegas de classe e estagiários pela constante e enriquecedora troca de ideias, pelo convívio descontraído no Laboratório de Simulações e Cenários e nos almoços na Praça d'Armas, e por proporcionarem momentos de alegria que certamente me ficarão gravados na lembrança;

Aos amigos André Acioli, Jean Braga e Gustavo Lima que, na reta final dessa jornada, se propuseram a ajudar no treinamento da apresentação e pelos votos de êxito; e

Aos amigos que, mesmo à distância, estenderam sua mão amiga para que eu pudesse levar adiante o trabalho de pesquisa com palavras de incentivo e votos de sucesso.

“The U.S. Navy is ready to execute the Nation’s tasks at sea, from prompt and sustained combat operations to everyday forward-presence, diplomacy and relief efforts. We operate worldwide, in space, cyberspace, and throughout the maritime domain. The United States is and will remain a maritime nation, and our security and prosperity are inextricably linked to our ability to operate naval forces on, under and above the seas and oceans of the world”.

(U.S. Navy Program Guide, 2017)

RESUMO

O objetivo desta tese é constatar a existência de uma estratégia naval norte-americana própria no Atlântico Sul, que tem sido praticada de forma consistente e contínua, mesmo depois de finda a Guerra Fria, ainda que tal estratégia jamais tenha sido divulgada oficialmente. Procura-se demonstrar que essa estratégia naval sul-atlântica realiza os objetivos permanentes da estratégia naval global praticada pelos EUA, porém apresentando particularidades. Observou-se que, embora as linhas de ação conduzidas pela *U.S. Navy* na operacionalização dessa estratégia naval tenham se mantido constantes e consistentes ao longo do tempo no Atlântico Sul, seu *modus operandi* não foi regular, assim, desdobrando-se em três fases distintas: uma fase “circunstancial-reativa”, durante a Guerra Fria; uma fase “inercial-incremental”, entre 1990 e 2007; e a fase mais recente, “preemptiva-securitária”, que vigora sob o retorno da rivalidade entre grandes potências. No desenvolvimento da tese, buscou-se avaliar as condições que tornaram os EUA uma superpotência naval, o papel histórico da *U.S. Navy* como vetor das Grandes Estratégias dos EUA, como a estratégia naval global norte-americana evoluiu ao longo do tempo e o lugar que o Atlântico Sul tem ocupado nela no curso dessa evolução. Relativamente ao Atlântico Sul como entidade geopolítica, avaliou-se a complexidade de sua atual conjuntura de segurança, sua posição como espaço de disputa entre grandes potências, suas particularidades geoestratégicas, e, sobretudo, como um espaço em fase de transição, em que coexistem características de uma área de baixa tensão e visíveis sinais de futuro potencialmente conflitivo. Nesse sentido, procurou-se também realizar um exercício prospectivo das principais tendências de impacto para a segurança sul-atlântica e suas implicações para a estratégia naval norte-americana nas próximas décadas.

Palavras-chave: Atlântico Sul; estratégia naval; Estados Unidos da América; geopolítica; geoestratégia; segurança internacional.

ABSTRACT

This thesis aims to ascertain the very existence of a US naval strategy for the South Atlantic ocean, which has been practiced regularly and consistently even after the end of the Cold War, despite the fact that such strategy has never been officially published. It seeks to demonstrate that the US naval strategy conducted in the South Atlantic attains the long-term objectives of the US global naval strategy, though it has some peculiarities. Although the U.S. Navy has carried out its naval action guidelines regularly and consistently throughout the years, its action in the South Atlantic ocean has not been regular, evolving into three distinct approaches: a “circumstantial-reactive” during the Cold War; an “inertial-incremental”, between 1990-2007; and the current one “preemptive-secrilitary”, characterised by the return of great power politics. The research also sought to assess the conditions that made the USA a super naval power, the role of the U.S. Navy in support of the US Grand Strategies, how the US global naval strategy has evolved over the last years and what place has the South Atlantic occupied within it. Regarding the South Atlantic as a geopolitical environment, the analysis focused on the complexities of its current security conjuncture, on its position as a theatre where great powers compete for influence, on its geostrategic peculiarities, and, above all, on it as a space amidst a transition phase, in which low-tension characteristics and signs of a tense insecure future coexist. Thus, some hypothetical scenarios are briefly proposed based on current major trends that could potentially impact the security of the South Atlantic and the US naval strategy in it over the next years.

Keywords: South Atlantic; naval strategy; United States of America; geopolitics; geostrategy; international security.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 - Países atravessados pelo Trópico de Câncer.....	44
Figura 2 - Comandos Combatentes Unificados dos EUA.....	45
Figura 3 - Área de Responsabilidade das Esquadras da <i>U.S. Navy</i>	46
Figura 4 - Moldura de Análise para o Atlântico Sul.....	65
Figura 5 - Território Continental e Insular dos Estados Unidos da América.....	69
Figura 6 - Perspectivas Nacional, Regional e Internacional da Localização e Projeção dos EUA.....	72
Figura 7- Missões da Marinha dos EUA.....	89
Figura 8 - As Funções das Marinhas e o Uso do Mar.....	91
Figura 9- Sistema transoceânico de alianças navais norte-americano no século XXI.....	134
Figura 10 - Principais Instalações Navais Norte-Americanas Permanentes no Mundo.....	135
Figura 11 - Perímetro de Segurança do TIAR.....	145
Figura 12 - Exercícios Navais Soviéticos <i>Okean 75</i>	153
Figura 13 - Estratégia de “Flechamento das Rotas”.....	154
Figura 14 - Projeção da <i>U.S. Navy</i> no Espaço Sul-Atlântico ao final da década de 1980.....	162
Figura 15- Rotas de Trânsito de Drogas na Região do Caribe, América Central e do Sul.....	170
Figura 16 - Acesso a Bases e Instalações na América do Sul.....	176
Figura 17 - Acesso a Bases e instalações navais na América Central e Caribe.....	177
Figura 18 - Projeção da <i>U.S. Navy</i> no Atlântico Sul na década de 1990.....	180
Figura 19 - Evolução das Rotas de Trânsito das Drogas no Atlântico entre 1998 e 2008.....	189
Figura 20 - Áreas Litorâneas e Costeiras de Crises e Conflitos.....	192
Figura 21 - Ameaças Percebidas pelo USSOUTHCOM e USAFRICOM no Atlântico Sul..	198
Figura 22 – Projeção da <i>U.S. Navy</i> no Atlântico Sul desde 2007.....	222
Figura 23- Arranjos de Segurança no Atlântico Sul na atualidade.....	235
Figura 24 - Projeção da PLAN no Atlântico Sul e Provável Localização de Futuras Bases Navais*.....	249
Figura 25 - Áreas de Operações Atuais e Futuras da <i>U.S. Navy</i>	249
Figura 26 - Projeção Naval Russa no Atlântico Sul.....	255
Figura 27 - Áreas de Operações Atuais e Futuras da <i>U.S. Navy</i>	256
Figura 28 - Reivindicações Territoriais na Antártica.....	268
Figura 29 - Localização das Estações Chinesas na Antártica.....	270
Figura 30 - Cadeia insular sob domínio anglo-americano no Atlântico Sul.....	275

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - Nível de Meios da <i>U.S. Navy</i> nas décadas de 1970-2021.....	130
Tabela 2 - Localização das Bases da <i>U.S. Navy</i> no Atlântico Sul na década de 1980*.....	162
Tabela 3- Localização das Bases da <i>U.S. Navy</i> no Atlântico Sul na década de 1990*.....	180
Tabela 4 - Localização das Bases da <i>U.S. Navy</i> no Atlântico Sul a partir de 2007*.....	222
Tabela 5 - Projeção do Número de Navios de Batalha de China e EUA entre 2000-2030.....	258

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 - Comparação das Grandes Estratégias dos EUA.....	81
Quadro 2 - Resumo das premissas elementares do <i>modus operandi</i> da <i>U.S. Navy</i>	87
Quadro 3 - Atividades de Cooperação Naval com a América Latina e Caribe	174
Quadro 4 - Atividades de Cooperação Naval com a África Atlântica a partir dos anos 2000	223
Quadro 5 - Expansão da Frota Pesqueira Chinesa no Atlântico Sul entre 2012 e 2020.....	261
Quadro 6 - Necessidade de distribuição da frota da <i>U.S. Navy</i> em regiões de presença chinesa e russa até 2035	264
Quadro 7 - Comparação da Tendência de Expansão da Frota dos EUA, China e Rússia	265

LISTA DE APÊNDICES

Apêndice A - Percepção de Ameaças do USSOUTHCOM.....	324
Apêndice B - Percepção de Ameaças do USAFRICOM.....	326
Apêndice C - Classificação dos Poderes Navais no Espaço Sul-Atlântico	328
Apêndice D - Operações e Exercícios da <i>U.S. Navy</i> no Atlântico Sul nas décadas de 1960-1990	329
Apêndice E - Operações e Exercícios da <i>U.S. Navy</i> no Atlântico Sul na década de 1990.....	330
Apêndice F - Operações e Exercícios da <i>U.S. Navy</i> no Atlântico Sul no período de 2000-2015	331

LISTA DE ANEXOS

Anexo A - Quantitativo de Navios da <i>U.S. Navy</i> desde 1948.....	334
Anexo B - Arquitetura do Código de Youndé.....	335

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

APS – African Partnership Station
BALTOPS - Baltic Operations
CARAT – Cooperation Afloat Readiness and Training
CINCLANFLT – Commander-in-Chief US Atlantic Fleet
COMSECONDFLT – Commander US Second Fleet
COMSOLANT – Commander US South Atlantic Forces
COMUSNAVSO – Commander US Naval Forces Southern Command
COMWESTHEMGRU – Commander Western Hemisphere Group
CS-21- Cooperative Strategy for the 21st Century Seapower
CS-21R – Cooperative Strategy for 21st Century Seapower: Forward, Engaged, Ready
DoD – Department of Defense
DSG – Defense Strategic Guidance
GFS – Global Fleet Station
IMET – International Military Education and Training Program
NAVAF – U.S. Naval Forces Africa
NAVEUR – U.S. Naval Forces Europe
NDS – National Defense Strategy
NMS – National Military Strategy
NOC – Naval Operations Concept
NRF – NATO Response Force
NSS – National Security Strategy
OTAN – Organização do Tratado do Atlântico Norte
PLA – People’s Liberation Army
PLAN - People’s Liberation Army Navy
QDR – Quadrennial Defense Review
RIMPAC – The Rim of the Pacific Exercises
SPS – Southern Partnership Station
TIAR – Tratado Interamericano de Assistência Recíproca
USAFRICOM – United States Africa Command
USCENTCOM – United States Central Command
USEUCOM – United States European Command
USNORTHCOM – United States Northern Command
USPACOM – United States Pacific Command
USSOUTHCOM – United States Southern Command
WHG – Western Hemisphere Group
ZOPACAS – Zona de Paz e Cooperação do Atlântico Sul

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	18
1 PENSAR O ATLÂNTICO SUL E A ESTRATÉGIA DOS ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA: DEBATES, CONCEPÇÕES TEÓRICAS E PERSPECTIVA ANALÍTICA	21
1.1 O estado da arte dos estudos acerca da estratégia naval norte-americana e do Atlântico Sul: debates, visões e lacunas identificadas	22
1.2 Hipótese, objetivos e justificativa	31
1.3 Desenho de pesquisa e arcabouço teórico-metodológico	33
1.3.1 O Realismo como <i>modus pensandi e operandi</i> norte-americano	36
1.3.2 Poder naval e geopolítica	39
1.3.3 O Atlântico Sul na perspectiva dos EUA	42
1.3.4 Atores estatais e poderes navais de projeção no espaço sul-atlântico	46
1.4 Estratégia: conceito diretor e hierarquia de propósitos	51
1.4.1 Qualificando as estratégias dos EUA: Grande, de Segurança, Militar e Naval.....	53
1.4.2 Grande Estratégia	57
1.4.3 Estratégia de Segurança Nacional	59
1.4.4 Estratégia Militar Nacional	60
1.4.5 Estratégia Naval	63
1.5 Considerações parciais	65
2 O MARE LEVIATHAN: A SUPERPOTÊNCIA NAVAL TRANSOCEÂNICA E A CONFIGURAÇÃO DA ESTRATÉGIA NAVAL GLOBAL NORTE-AMERICANA	67
2.1 A geopolítica dos EUA: os elementos geográficos da segurança e da condição de superpotência naval norte-americanas	68
2.2 Grandes Estratégias norte-americanas e a formação do <i>modus operandi</i> da <i>U.S. Navy</i>	73
2.2.1 As Grandes Estratégias dos EUA	75
2.2.2 As premissas elementares do <i>modus operandi</i> da <i>U.S. Navy</i>	82
2.2.3 Missões e funções da <i>U.S. Navy</i>	88
2.3 A evolução da estratégia naval global dos EUA a partir de 1980	92
2.3.1 Década de 1980: o renascimento naval e a <i>Maritime Strategy</i>	94
2.3.2 O imediato pós-Guerra Fria (1990-2001).....	102
2.3.3 O 11 de Setembro (2001-2007)	110
2.3.4 A reemergência da rivalidade entre grandes potências (2007 aos dias atuais)	117
2.4 Analisando a estratégia naval global norte-americana	132
2.5 Considerações Parciais	136
3 O HEGEMON NO ATLÂNTICO SUL: GEOPOLÍTICA E A PRÁXIS DA ESTRATÉGIA NAVAL NORTE-AMERICANA	138
3.1 Caracterização geral das relações entre EUA e países sul-atlânticos	138

3.2 O Atlântico Sul no contexto da <i>Maritime Strategy</i> de 1986.....	143
3.2.1 O guardião de Netuno: intervencionismo na zona de pressão Caribenha e Centro-Americana	146
3.2.2 Cooperação tutelada e vigilante: a América do Sul.....	148
3.2.3 Zona de preempção e reação: a África atlântica.....	150
3.2.4 O efeito Guerra das Malvinas/Falklands e a formação da ZOPACAS como contraponto à <i>Maritime Strategy</i>	152
3.3 O interregno de 1990: mantendo a interação naval, com ajustes incrementais no pós-Guerra Fria	164
3.4 A reemergência do Atlântico Sul no século XXI: revalorização geopolítica e geoestratégica para além do 11 de Setembro	182
3.4.1 A percepção de ameaça dos EUA no espaço sul-atlântico: o mosaico de elementos <i>low-end</i> e <i>high-end</i>	193
3.4.2 O restabelecimento da Quarta Esquadra e a criação do USAFRICOM: o “batismo securitário” norte-americano do Atlântico Sul	199
3.4.3 A evolução do ambiente geopolítico sul-atlântico a partir da <i>CS-21</i> (2007): o retorno da rivalidade entre grandes potências	210
3.5 Avaliando a estratégia naval norte-americana no Atlântico Sul: a constância e a consistência da práxis.....	226
3.6 Considerações Parciais	229
4 O ATLÂNTICO SUL SOB O SIGNO DE JANUS: QUESTÕES GEOPOLÍTICAS ATUAIS E PERSPECTIVAS PARA A ESTRATÉGIA NAVAL NORTE-AMERICANA.....	231
4.1 O cenário de transição: entre a paz desejada e tensões latentes	232
4.2 Tendências de impacto para a estratégia naval dos EUA no espaço sul-atlântico.....	235
4.2.1 A presença chinesa e sua crescente projeção naval no Atlântico Sul	239
4.2.2 A presença russa e sua seletiva projeção naval no Atlântico Sul.....	251
4.2.3 Potencial declínio da supremacia naval norte-americana.....	256
4.2.4 O Tratado da Antártica: fragilidades estruturais e pressões para uma revisão desfavorável do seu <i>status quo</i>	266
4.2.5 Continuidade e complexificação da questão das Malvinas/Falklands.....	272
4.2.6 Continuidade e evolução das ameaças correntes.....	276
4.2.7 Formação de possíveis novos sistemas de segurança de caráter bélico-ofensivo	278
CONCLUSÕES E PERSPECTIVAS.....	281
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	286
APÊNDICES.....	323
ANEXOS	333

INTRODUÇÃO

O Atlântico Sul tem tradicionalmente ocupado uma posição secundária no plano geopolítico mundial, sendo reputado como um espaço oceânico afastado de conflitos internacionais, porém, desde começos do século XXI, essa condição tem sido desafiada. Sua relevância como espaço geopolítico tem se elevado pelo ressurgimento de “novas ameaças” transnacionais (pirataria, terrorismo e narcotráfico), pela sua inserção na dinâmica de um novo eixo de poder mundial capitaneado por Estados do sul global, por reverberar os efeitos de um novo período histórico de rivalidade entre grandes potências protagonizado por Estados Unidos (EUA), China e Rússia, e pelas pressões territoriais sobre o futuro do continente antártico. Sem lugar à dúvida, o Atlântico Sul “geopolitizou-se”, imergindo em um substancial processo de securitização e de competição que não permite divisar claramente sua futura condição de segurança.

Uma das facetas mais destacadas dessa conjuntura é sua revalorização nos interesses geopolíticos e geoestratégicos dos EUA, evidenciada pela reativação da Quarta Esquadra e pela criação do *US Africa Command*, já na primeira década de 2000. Esse renovado interesse induz o analista a indagar se a crescente atividade naval conduzida pela *U.S. Navy* no âmbito desses dois mecanismos foi desenvolvida para atender a interesses pontuais de segurança norte-americanos vulnerabilizados pelo contexto atual ou se ela é parte de uma estratégia naval de mais longo prazo praticada pelos EUA na porção sul do Atlântico.

A inexistência de uma estratégia sistematizada e oficialmente divulgada pela *U.S. Navy*, ou mesmo a vaga menção do Atlântico Sul em estratégias de segurança nacional e defesa norte-americanas, jamais constituiu negligência com a segurança de sua “retaguarda marítima” atlântica, por mais que as oscilações de ênfase e intercorrências na atuação da força naval norte-americana nesse Oceano assim o sugiram. O fato de os EUA manterem uma visão segmentada do Atlântico Sul também não impede que nele a *U.S. Navy* pratique uma estratégia naval geral.

A tese aqui apresentada procura demonstrar que há uma estratégia naval norte-americana *de facto* praticada no Atlântico Sul, com objetivos e linhas de ação que têm se mantido consistentes e constantes desde finais da Guerra Fria, cuja condução reproduz e realiza os objetivos da estratégia naval global praticada pelos EUA, porém apresentando particularidades.

Durante o processo de desenvolvimento da tese, foram identificadas lacunas sobre a atuação de mais longo prazo da *U.S. Navy* no Atlântico Sul e sobre como essa força naval tem contribuído para a consecução dos interesses de segurança nacional norte-americanos nesse Oceano. De forma geral, os trabalhos que versam sobre a estratégia naval dos EUA no Atlântico Sul, em sua maioria produzidos no âmbito dos cursos de aperfeiçoamento militar, mostram uma predileção por atuações episódicas dos EUA, como na Segunda Guerra Mundial e na Crise dos Mísseis de Cuba, e apresentam certa falta de ineditismo, quase sempre reiterando conclusões passadas, assim negligenciando perspectivas de mais longo prazo da atuação naval dos EUA nesse Oceano. Nesse sentido, tornou-se imperativo considerar um período de análise mais dilatado, abarcando a década de 1980 até o momento atual, com breves remissões a tempos anteriores a esse período, o que se justifica pela necessidade de identificar os interesses de longo prazo norte-americanos e como a atuação da *U.S. Navy* tem se desdobrado no espaço sul-atlântico.

Para tanto, o presente trabalho foi estruturado em quatro capítulos. No primeiro, apresenta-se uma revisão dos estudos sobre o Atlântico Sul e a estratégia naval norte-americana tanto no Brasil quanto nos EUA, na qual se busca apontar lacunas de estudos existentes na literatura. Propõe-se um arcabouço teórico alicerçado na conjugação de pressupostos realistas, poder naval e concepções geopolíticas como fio condutor da análise. Apresenta-se também a visão norte-americana do Atlântico Sul, identificando os principais atores estatais e poderes navais relevantes nesse Oceano, e tecem-se considerações sobre a hierarquia de estratégias norte-americanas, para nela se compreender o lugar da estratégia naval e sua vinculação com as Grandes Estratégias dos EUA.

O segundo capítulo enfoca a formação dos EUA como superpotência naval, sua projeção transoceânica e a configuração da estratégia naval global norte-americana através desse processo formativo. Ao longo desse enfoque, faz-se uma análise da configuração dos interesses nacionais de longo prazo dos EUA como base da formulação de suas Grandes Estratégias praticadas historicamente e como a *U.S. Navy* participou desse processo e desenvolveu seu *modus operandi*, linhas de ação, missões e funções. Compreendido esse processo, empreende-se, então, uma análise pormenorizada da evolução da estratégia naval global dos EUA desde a década de 1980, com remissão a períodos anteriores, propondo sua divisão em três marcos temporais: o “renascimento naval” da década de 1980, com a publicação da *Maritime Strategy*; o imediato pós-Guerra Fria, que finda com os ataques de 11 de Setembro; e o período que se inicia com esses ataques e alcança o momento atual de rivalidade entre grandes potências. Ao

longo dessa análise, procura-se identificar o lugar que o Atlântico Sul tem ocupado na estratégia naval global dos EUA.

O terceiro capítulo trata especificamente da estratégia naval norte-americana no Atlântico Sul. Busca-se, de pronto, caracterizar as particularidades da interação dos EUA com os países sul-atlânticos, bem como da *U.S. Navy* com seus pares navais, como parâmetro estrutural da condução de seu relacionamento de segurança. Seguindo a linha referencial dos três marcos temporais desenvolvidos no segundo capítulo, realiza-se uma detalhada análise do desenvolvimento da estratégia naval norte-americana no Atlântico Sul, iniciando-se com um resumo dos principais fatos anteriores à década de 1980, para então se proceder à avaliação de como a estratégia naval dos EUA foi operacionalizada nesse Oceano, desdobrando-se em três fases: “circunstancial-reativa”, “inercial-incremental” e, a atual, “preemptiva-securitária”. Procura-se, nessa apuração, elucidar como a *U.S. Navy* contribuiu para assegurar os interesses de segurança norte-americanos e as motivações regionais e extrarregionais que levaram os EUA a reativar a Quarta Esquadra e a criar o *U.S. Africa Command*, bem como apresentar um panorama da situação dos poderes navais regionais e extrarregionais atuantes no Atlântico Sul.

O quarto e último capítulo propõe-se a avaliar a conjuntura geopolítica e de segurança do Atlântico Sul atual e futura, uma vez que se entende que esse Oceano está atravessando um franco processo de transição em que se acumulam características de uma área de baixa tensão internacional e sinais de futuro que apontam para tensões conflitivas. Assim, tecem-se considerações sobre o atual status do Atlântico Sul como entidade geopolítica com conexões transoceânicas, e avaliam-se as principais tendências de impacto para a estratégia naval e para os interesses norte-americanos em curso, a saber: a crescente projeção naval chinesa e presença naval seletiva russa no espaço sul-atlântico, o potencial declínio da supremacia naval norte-americana, as crescentes pressões para uma revisão desfavorável do Tratado da Antártica, a complexificação da questão das Malvinas/Falklands, a continuidade e a evolução das “novas ameaças”, e a possível formação de sistemas de segurança contrários aos interesses dos EUA.

Embasaram a análise do tema informações e dados colhidos em obras da literatura especializada, em documentos de segurança e defesa oficiais de ampla divulgação do governo norte-americano, em artigos de periódicos norte-americanos e brasileiros especializados, bem como em documentação recentemente desclassificada pelo Executivo norte-americano e pela *U.S. Navy*.

1 PENSAR O ATLÂNTICO SUL E A ESTRATÉGIA DOS ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA: DEBATES, CONCEPÇÕES TEÓRICAS E PERSPECTIVA ANALÍTICA

“The fundamental element of a military service is its purpose or role in implementing national policy. The statement of this role may be called the strategic concept of the service. (...) If a military service does not possess such a concept, it becomes purposeless, it wallows about amid a variety of conflicting and confusing goals, and ultimately it suffers both physical and moral degeneration”.

Samuel Huntington, “National Policy and the Transoceanic Navy”, 1954.

Como área de interações políticas, militares, econômicas e sociais crescentemente complexas e transnacionais, é imprescindível que as questões relativas à segurança do Atlântico Sul sejam abordadas por meio de uma moldura analítica multifacetada que permita analisar esse Oceano e a estratégia naval norte-americana nele sob uma perspectiva sistêmica e regional. Esse é um imperativo analítico, pois o espaço sul-atlântico está sujeito a circunstâncias e desdobramentos que transcendem a divisão política que separa o sul do norte atlântico, e por nele reverberarem contendas geopolíticas urdidadas entre os EUA e potências estrangeiras rivais em regiões distantes.

Esse primeiro capítulo tem por objetivo apresentar o estado da arte dos estudos sobre o Atlântico Sul no Brasil e nos EUA, as principais linhas de debate sobre a estratégia naval norte-americana e estabelecer o desenho de pesquisa e a estrutura teórico-metodológica que nortearão a análise. Nesse escopo, explicita-se a hierarquia de estratégias nacionais norte-americanas como uma moldura analítica para enquadrar o Atlântico Sul nos níveis sistêmico e regional, que servirá como alicerce para projetar as condições de segurança sul-atlântica nas décadas vindouras.

Na primeira seção, analisa-se o estado da arte sobre a estratégia naval dos EUA e sobre os estudos estratégicos referentes ao Atlântico Sul por meio da identificação das principais linhas de debate, das conclusões apresentadas pela literatura e das lacunas de conhecimento ainda a ser preenchidas. Na segunda seção, apresentam-se a hipótese, os objetivos almejados e a justificativa da tese. Na terceira seção, são apresentados o desenho de pesquisa (justificativas do corte temporal adotado e considerações sobre as fontes de informação), a estrutura teórico-metodológica que orienta o desenvolvimento da tese (teoria e conceitos chave), e a definição do Atlântico Sul na visão estratégica dos EUA e dos principais atores estatais que impactam a segurança da região. Na quarta seção, trabalha-se o conceito diretor de estratégia e analisa-se a Grande Estratégia dos EUA e estratégias decorrentes na configuração de uma hierarquia de propósitos, apresentada numa moldura analítica para o enquadramento do Atlântico Sul.

Ao final deste capítulo, ter-se-ão a definição do Atlântico Sul na visão dos EUA proposta nessa tese; o papel do Realismo como padrão estrutural do pensamento de segurança norte-americano e sua relação com o poder naval e a geopolítica para a compreensão do *modus operandi* da estratégia naval norte-americana; os atores estatais e poderes navais mais relevantes para a geopolítica sul-atlântica; e um entendimento consistente da hierarquia de estratégias por meio da qual os EUA desenvolvem seus propósitos de segurança e sua estratégia naval. Todos esses elementos são de importância estrutural e permeiam a tese ao longo de seu desenvolvimento.

1.1 O estado da arte dos estudos acerca da estratégia naval norte-americana e do Atlântico Sul: debates, visões e lacunas identificadas

Numa lúdica analogia com o ofício do nauta que depara com vagalhões imprevisíveis em sua rota marítima, analisar a estratégia naval norte-americana e seus processos constitutivos, formulação, operacionalização, doutrinas, instrumentalização política e conceitos estratégicos traz a nítida impressão de que o analista singra um mar constantemente turbulento e de potencial exploratório ainda desconhecido.

A turbulência está nas oscilações do cenário internacional e nas peculiaridades das diversas autoridades e instâncias que timbram sua personalidade no complexo processo de construção da estratégia e impelem o analista a buscar terreno mais estável para avaliar seu objeto de estudo; seu potencial desconhecimento reside nas lacunas apresentadas pela literatura da estratégia naval norte-americana, que aguardam ser preenchidas com novo aporte de conhecimento, mormente no que se refere ao Atlântico Sul.

A literatura desenvolvida até o momento, tanto no Brasil quanto nos Estados Unidos, evidencia o estado da arte dos estudos, as principais linhas de debate e fornece o ponto de partida para definir quais aspectos da estratégia naval norte-americana demandam ampliação e quais questionamentos ainda devem ser feitos e satisfatoriamente respondidos.

Na esfera acadêmica e nos cursos de aperfeiçoamento e de altos estudos militares brasileiros, produções sobre estratégia naval são profícuas, sobretudo no aspecto doutrinário, tático-operacional e histórico, porém escassas quando se referem especificamente à atuação dos Estados Unidos. Majoritariamente, circunscrevem-se a trabalhos que pontuam o tema na perspectiva da historiografia naval, em especial quando se foca na participação conjunta brasileiro-norte-americana nas operações navais no Atlântico Sul durante a Segunda Guerra

Mundial, na proposta de formação de uma “Organização do Atlântico Sul” na década de 1970, e no apoio ao Reino Unido na episódica Guerra das Malvinas/Falklands (1982) (Oliveira, 2015). Isso evidencia um desinteresse por estudos mais sistemáticos de longo prazo sobre aspectos centrais dos Estados Unidos da América como suas estratégias de defesa e segurança, e dentro delas a estratégia naval, o papel da *U.S. Navy* na condução das Grandes Estratégias norte-americanas e na consecução dos objetivos nacionais norte-americanos, e sua relação com as Marinhas sul-atlânticas. Esses são, pois, aspectos relevantes não tratados pela literatura a contento.

No aspecto do interesse mais pontual do tema, Lessa (1982) analisa a tentativa dos EUA de configurar um “Triângulo Atlântico” sob a forma de uma “parceria atlântica” em 1955, fusionando a OTAN e o TIAR, porém estabelece o foco principal da tese na possibilidade de formação de uma Organização do Tratado do Atlântico Sul na década de 1970, cuja tentativa malogrou em razão das divergências entre as Marinhas locais. Não se identifica nesse trabalho a preocupação do autor em avalizar a estratégia naval dos EUA, embora apresente uma preocupação tangencial de vincular o aspecto militar norte-americano a seus desígnios de política externa.

Nash (1986) aponta o controle do expansionismo soviético como a preocupação de segurança predominante na política externa norte-americana no Atlântico Sul e sua importância geoestratégica como rota de comunicação marítima alternativa e fonte de matérias primas, apresentando o espaço sul-atlântico como uma segunda linha de defesa contra a expansão soviética vinda do Atlântico Norte. O autor ressalta o papel da *U.S. Navy* na consecução desse objetivo de segurança nacional, porém sem aprofundamento na avaliação.¹

Em trabalhos produzidos no pós-Guerra Fria, Oliveira (2015) avaliou a atuação norte-americana na segurança do Atlântico Sul, com base nas relações históricas com o Brasil desde fins da 2ª Guerra Mundial até o limiar do século atual, ressaltando pontos de convergência e divergência entre os dois Estados numa perspectiva de longo prazo. O autor identifica a existência de três fases de convergência das relações: condicionada, tênue e conjuntural. O foco recai sobre as relações políticas, tangenciando as questões militares na perspectiva da tradição de proximidade militar entre os países, a “fraternidade das armas”, não obstante traga relevante avaliação sobre a estratégia política norte-americana para a área sul-atlântica, entendida como o espaço entre as margens sul-americana e africana.

¹ Ressalta-se que o então Capitão de Corveta norte-americano John Albert Nash produziu seu trabalho como estudante intercambista na Escola de Guerra Naval, situação da qual se supõe a influência dessa experiência no seu interesse em analisar a estratégia naval dos EUA no Atlântico Sul.

Luis (2018) analisa a posição do Atlântico Sul como região autônoma e suas potencialidades regionais e como unidade de interesse global e projeção de potências extrarregionais, avaliando a propositura de mecanismos de segurança no contexto recente de revalorização político-econômica da região. A autora realiza uma análise dos interesses dos EUA, Reino Unido e França, e destes no âmbito da OTAN, mas sem aprofundamento de estratégias navais, embora aborde as motivações norte-americanas para a reativação da Quarta Esquadra e a criação do *USAFRICOM*. O foco da pesquisa privilegia o Atlântico Sul sob a ótica da política externa brasileira, incluindo também a perspectiva da Marinha do Brasil.

Duarte e Barros (2019) propõem uma análise ampla e multinível das condições contemporâneas de segurança marítima do Atlântico Sul, dentro da qual avaliam a posição norte-americana e aquela das Marinhas menores nesse espaço oceânico. Conquanto tratem das questões de segurança regional com implicações marítimas, os autores não procuram avaliar a estratégia naval norte-americana num horizonte de tempo mais prolongado, enfatizando mais a questão da posição naval dominante dos Estados Unidos na região e sua consequência para a não hegemonia regional das Marinhas sul-atlânticas atualmente.

Uma conclusão comum entre a maioria dessas obras é apontar o espaço marítimo sul-atlântico como longamente negligenciado pelos EUA e apresentar a estratégia naval dos EUA como inconstante, centrada quase exclusivamente na missão naval de proteger as linhas de comunicação marítimas. Deixa-se de abordar aspectos igualmente importantes como a percepção dos EUA sobre a capacidade naval de seus pares sul-atlânticos, como se efetua a estratégia de presença avançada (*forward presence*) da *U.S. Navy* nesse espaço oceânico e as condicionantes de sua hegemonia naval regional.

Por outro lado, estudos sobre a condição do Atlântico Sul como área geopolítica, política e econômica tem se ampliado exponencialmente nas duas últimas décadas no Brasil. Numa breve sistematização desses estudos, são identificadas uma primeira fase, de emergência do interesse sobre o Atlântico Sul, no contexto do amadurecimento do pensamento geopolítico brasileiro (1931-1945); uma segunda fase, de afirmação do assunto no âmbito da geopolítica, consagrada nas obras dos demiurgos da “escola geopolítica brasileira” - Therezinha de Castro, General Golbery do Couto e Silva e General Meira Mattos (da década de 1960 a meados 1980), e consoante com a nova estatua internacional do país; uma terceira fase, de improficuidade analítica, caracterizada pela reiteração de estudos e resultados (finais da década de 1980 e década de 1990); e a fase contemporânea, de renovação, iniciada no presente século, marcada

principalmente pela revalorização geopolítica e geoeconômica da região sul-atlântica (Myiamoto, 1981; Decuadra, 1991; Oliveira, 2015).

Nessa mais recente fase, Penha (2011) avalia o status geopolítico do Atlântico Sul sob três ângulos, como bacia atlântica, rota marítima ou “vazio de poder”, focando sua análise mais na perspectiva regional, com ênfase na capacidade naval das Marinhas sul-atlânticas, mas não avalia especificamente os interesses dos Estados Unidos na região, embora o inclua num panorama mais geral dos interesses de atores externos à área sul-atlântica no contexto de sua revalorização geopolítica.

Guedes (2012b; 2015) faz uma ampla análise do Atlântico Sul como uma entidade geopolítica de fato, parte de uma “bacia atlântica”, ressaltando-a como uma nova área aberta à competição econômica, a “*scramble for the South*”, entre grandes potências tradicionais e emergentes (EUA, China, Rússia, Alemanha), enfocando sua avaliação na questão securitária. O autor chama atenção para a ausência de uma arquitetura de segurança efetiva, e ressalta o robustecimento da presença dos EUA e sua relativa dependência do petróleo do Golfo da Guiné, e a decisão de reativar a Quarta Esquadra e a criação do *USAFRICOM*, apontando os Estados Unidos como o potencial líder de uma eventual estrutura de segurança que considere o conjunto do Atlântico Sul. Embora destaque esse aspecto, o autor não foca na atuação da *U.S. Navy*, tão pouco tece considerações maiores sobre a estratégia naval dos EUA.

Severo (2013) traz considerações sobre a revalorização geopolítica e geoeconômica do Atlântico Sul no âmbito do sistema internacional, projetando sua análise sobre o papel desempenhado pelos recursos naturais, sobre as condições geográficas favoráveis à inserção de potência externas como EUA e Reino Unido, e ressaltando a posição geográfica do Brasil. Um ponto relevante, embora não se aprofunde no aspecto estratégico naval, é a visão do poder marítimo como elemento proporcionador da consolidação da posição de potência dos Estados no centro da hierarquia de poder mundial. Outro aspecto significativo é a intensificação da ação das potências extrarregionais no sentido de manter controle sobre zonas estratégicas sul-atlânticas (Malvinas/Falklands, Antártica, Passagem de Drake e Rota do Cabo).

No flanco brasileiro, pode-se perceber a nítida ausência de estudos voltados para uma análise de mais longo prazo da estratégia naval dos EUA, que considere o estudo sistemático de padrões de ação da *U.S. Navy*, tampouco se identifica uma abordagem que avalie a atuação dessa força naval na perspectiva da consecução dos objetivos nacionais norte-americanos no Atlântico Sul.

Do lado norte-americano, análises sobre o Atlântico Sul são circunstanciais, normalmente subsumindo o tema em estudos de geopolítica mais amplos, como na obra de Spykman (1942), de uma perspectiva histórica mais episódica como a 2ª Guerra Mundial e a Guerra das Malvinas/Falklands, evidenciando um desinteresse pelo assunto em estudos mais específicos. O Atlântico Norte, o Oriente Médio e, particularmente, a Eurásia e o Pacífico têm figurado mais proeminentemente nas considerações estratégicas navais dos EUA, em razão de essas regiões albergarem atores estatais identificados pelos estrategistas como principais fontes de ameaça aos interesses e à segurança dos EUA (Gray, 1986; Brzezinski, 1986, 1997; Lehman, 2018; Leuprecht *et al*, 2018; Stavridis, 2017).

A literatura norte-americana que procurou abordar a estratégia naval dos EUA no Atlântico Sul concentrou-se mormente no período entre meados de 1970 e começos de 1990, refletindo o interesse por questões de segurança internacional ligadas à estratégia de contenção no contexto da bipolaridade. No repertório identificado, as obras apresentam as seguintes abordagens e avaliações:

Roberts (1976) ressalta a importância do Atlântico Sul como linha de comunicação marítima para o petróleo oriundo do Oriente Médio e fonte de matérias primas para o desenvolvimento norte-americano, mas devota pouca atenção à estratégia naval, referenciando-a superficialmente na indisposição dos EUA em patrulhar a ameaça soviética na região, em razão das contingências da Guerra do Vietnã e do esforço maior no Oriente Médio e na Europa. Evidencia-se aqui a necessidade de manter a liberdade dos mares, mas sem maiores análises quanto à atuação da *U.S. Navy* na região.

Hurrell (1988) analisa os interesses estratégicos dos EUA relativamente à segurança sul-atlântica a partir da elevação da presença naval soviética no início da década de 1980 e a ameaça aos objetivos norte-americanos de proteção das rotas de comunicação marítimas, de acesso aberto à Antártica e de negação estratégica dos crescentes contatos político, econômico e militar soviéticos com Estados da região. O autor tece considerações sobre a preparação naval maciça pretendida pela administração Reagan diante do encolhimento numérico da *U.S. Navy* frente à expansão soviética, os condicionamentos internos que estimulavam uma abordagem unilateral e suas consequências para o aumento do poder naval e para o desenvolvimento da estratégia naval norte-americana como apoio à estratégia de contenção.

McNaught (1990) foca-se na importância dos recursos naturais e das linhas de comunicação marítima e do continente antártico, ressaltando o papel da *U.S. Navy* na busca dos objetivos de segurança e cooperação com as Marinhas sul-americanas, porém ignora

completamente o flanco africano e caribenho, limitando sua análise ao lado sul-americano. Não há uma preocupação da autora em explorar as consequências da atuação da Marinha norte-americana para os objetivos nacionais dos EUA, nem prover uma análise mais aprofundada sobre as perspectivas de mudanças do posicionamento da *U.S. Navy* no pós-Guerra Fria na região sul-atlântica.

De forma geral, essas obras não dão ênfase ao papel da *U.S. Navy* como instrumento da política nacional e externa, não se propõem a identificar seus padrões de atuação, nem analisar mais detidamente as condicionantes dos EUA como potência naval no espaço sul-atlântico. Aspectos relevantes como a relação da *U.S. Navy* com suas contrapartes sul-atlânticas, o papel do Atlântico Sul como área de treinamento e desenvolvimento das estratégias navais, como espaço de projeção naval hegemônica e de condução das Grandes Estratégias e objetivos nacionais norte-americanos são negligenciados.

Nas duas últimas décadas, o Atlântico Sul tem ressurgido nos radares de Washington, no contexto da emergência econômico-política do Sul global, da presença crescente e assertiva de atores externos (China, Rússia e Irã) na região, da intensificação das atividades de securitização, e da revalorização dessa área oceânica como novo *heartland* de recursos energéticos e minerais. A elevação do perfil geopolítico e geoeconômico da região tem atraído a atenção de *think-tanks* norte-americanos como o *German Marshal Fund* e o *Atlantic Council*, manifestando-se em propostas de fusão das porções Norte e Sul do Oceano Atlântico (Hamilton, 2009; Hamilton; Burwell, 2009; Richardson *et al*, 2012; Lesser, 2010).

Do ponto de vista da estratégia, como se poderia supor, os estudos são profícuos, sobretudo quando se trata da Grande Estratégia dos EUA, o que não surpreende em razão da posição de superpotência do país, refletindo-se numa ampla literatura e produzindo certo paroxismo analítico (Lissner, 2018). Relativamente ao aspecto historiográfico, na esteira das narrativas de batalhas históricas e da descrição do êxito ou do malogro das operações militares, a literatura também apresenta largo repertório. Esse método de estudo da estratégia naval decerto dilata a perspectiva analítica e enseja uma incursão mais profunda sobre as opções, as ações, as predileções e as prevenções que a *U.S. Navy* demonstra em determinado período histórico. Hattendorf (2013, p.1) reconhece o bom ofício da remissão a tempos pretéritos, ao afirmar que “*history has much to tell us about maritime strategy; indeed, some of the most important works on the subject of maritime strategy are analyses of history*”. Não obstante a relevância da análise histórica para o entendimento da estratégia e para a identificação de padrões de continuidade e proposição de analogias, cumpre observar que esse

mister esbarra na limitação temporal imposta pelo grau de classificação das fontes documentais, nem sempre acessíveis.

Um aspecto, em particular, surpreende, quando a temática remete ao papel da *U.S. Navy* na estratégia nacional e na consecução de objetivos políticos, especialmente no que tange a estratégia naval contemporânea, pois nota-se um relativo desinteresse pelo assunto no âmbito da instituição naval, o que se explica por algumas razões. Haynes (2013) e Jervis (1995) argumentam que as operações, e não a estratégia ou a relevância estratégica e política que a *U.S. Navy* poderia exercer, são, de fato, as lentes pelas quais a força naval e seus oficiais avaliam o mundo. Nas palavras de Haynes (2015, p. 20), “*the institution’s locus remains these forces, termed ‘the fleet’, which is the reason why the rest of the Navy exists. Its requirements are never questioned. Like operations, the fleet’s salience is supposed to be self-evident*”. Bruns (2018, p. 3) endossa essa afirmação, pontuando que “*the complex demands of naval operations and advanced ship and sensor technology have left little room in the careers of naval officers to contemplate the Navy’s purpose beyond operations and the political ends to which their service (or perhaps their life) is required*”².

Por outro lado, no campo da ciência política e das relações internacionais, renomados autores norte-americanos proveram estudos mais sistemáticos e pontuais da estratégia naval dos EUA.

Huntington (1954), em larga medida, ainda mantém sua influência sobre os elementos de um conceito naval estratégico, com a proposição de quatro fases da *U.S. Navy* na política nacional (fases continental, oceânica, eurásiana e transoceânica), e tem servido de base para o desenvolvimento mais avançado do conceito de estratégia naval, porém a obra está limitada no tempo e não alcança os dias atuais. Seu mérito encontra-se, em última instância, no permanente incentivo aos formuladores da estratégia naval e às autoridades administrativas em buscar uma estratégia que justifique a razão de existir da *U.S. Navy* e a manutenção e a ampliação da estrutura da força naval.

Mearsheimer (1986) avaliou a conveniência e a adequação da estratégia da *600-ship Navy* proposta durante a administração Reagan para a contenção da URSS. O autor entende que essa estratégia, que nunca foi executada a contento, estava além da necessidade de dissuasão da *U.S. Navy* nas linhas de comunicação marítimas, e critica o fato de a *Maritime Strategy* já nascer

² Haynes (2015, p. 5) destaca também o elemento da mentalidade militar, qual seja, o de adesão à tradição racionalista do teórico Antoine-Henri Jomini, que reforça a separação entre os objetivos militares e econômicos e os objetivos políticos: “*the Jominian approach reduces complex problems to apolitical principles that, if followed, would lead to quick and decisive victories. It blithely assumes that political goals for which a war was to be fought would somehow be realized after the field of the battle had been won*”.

debilitada em termos estratégicos, por não ser clara em seus intentos. Mais importante, o autor leva em conta o excessivo custo futuro do programa naval de Reagan e a tendência de sobrevalorização da força naval em detrimento das demais forças, que, na sua visão, eram as forças principais de dissuasão da OTAN. A análise, como se observa, circunscreve-se à mal planejada expansão da Marinha norte-americana.

Gray (1986) ilustra a disputa “poder continental x poder naval” que subjaz na rivalidade entre EUA e URSS no pós-2ª Guerra, provê uma análise geopolítica e reconhece o renascimento da estratégia marítima dos EUA que caracterizou a doutrina e o planejamento da *U.S. Navy* na década de 1980. Ainda mais importante, o autor empreende uma avaliação da utilidade e das limitações do poder naval dos EUA, argumentando sobre a necessidade de a superioridade do poder naval ser protegido pela força dissuasiva estratégica nuclear como um pré-requisito para a segurança da condição insular norte-americana.

Friedman (2001) foca sua análise no uso do poder naval, de forma geral, como estratégia e traz uma avaliação da forma como a *U.S. Navy* instrumentaliza a consecução dos interesses de segurança e nacionais dos EUA, tendo como contexto principal as mudanças estruturais geradas pelo fim da Guerra Fria e como a força naval norte-americana manteve sua relevância mesmo na ausência de uma grande potência rival. O autor tem um enfoque voltado para a *U.S. Navy* como uma força militar operativa mais do que como um instrumento diplomático, e não se nota preocupação sobre a evolução da estratégia naval.

Nos últimos dois decênios, a intensidade de interesse sobre a estratégia naval dos EUA e seus fins políticos têm sido reforçados. Essa abordagem mais focada no uso político do poder naval explica-se pelas tendências em curso e abre espaço para um amplo espectro de investigação: reavaliação de questões marítimas estratégicas à luz da globalização, a emergência de potências navais rivais (China e Rússia), o relativo declínio do poder naval norte-americano, alterações na natureza material da guerra (tecnologias disruptivas), e a iniciativa da própria *U.S. Navy* em produzir uma narrativa conceitual, a *Cooperative Strategy for 21st Century*, em 2007, de como operacionalizar o poder naval para alcançar fins políticos³ (Bruns, 2018). Abordagens mais recentes tratam dos seguintes aspectos:

Foster (2013) traça importante análise sobre o papel da *U.S. Navy* em respostas a crises. A autora investiga o tipo de crise e a relevância do lugar geográfico para o emprego de forças navais e o associa ao tipo e ao nível de ameaça territorial quando questões claramente militares

³ A *Cooperative Strategy* não foi pioneira nesse intento. A *Maritime Strategy*, de 1986, é considerada o primeiro esforço de construção de uma estratégia coesa e alinhada aos desígnios da estratégia nacional e da política externa dos EUA.

e de segurança estão implicadas. O nível de eficiência do poder naval com fim político-diplomático é mais difícil de mensurar, embora a autora conclua pelo fato de que seu emprego isolado é menos efetivo e determinante para o encerramento exitoso de crises do que quando combinado com o apoio das outras forças militares (Exército e Força Aérea). O trabalho cobre as crises acontecidas de 1946 até 2006, abrangendo o Atlântico Sul por meio das crises ocorridas nas regiões caribenha e centro-americana, sul-americana e na África atlântica.

Haynes (2015) procura avaliar o pensamento estratégico naval a partir do fim da Guerra Fria e faz uma intensa crítica ao pouco interesse das autoridades navais em formular uma estratégia que leve em conta o contexto político e os interesses nacionais, atribuindo essa deficiência à cultura naval de focar as operações e doutrinas como objetos principais da estratégia. O autor perpassa todas as estratégias elaboradas desde o fim da bipolaridade até a *Cooperative Strategy for 21st Century Seapower*, em 2007, como a culminância de um processo de inclusão do contexto internacional e de fins políticos como fundamento da estratégia naval. A análise centra-se nos meandros burocráticos do processo de formulação da estratégia naval dos EUA, porém não faz apontamentos sobre questões de interesse geográfico, percepção de ameaça aos interesses dos EUA ou aprofunda a avaliação sobre o contexto internacional, embora suas reflexões revelem o *modus pensandi* dos envolvidos diretamente no processo.

Lundesgaard (2011) produz uma apurada análise sobre a evolução da estratégia naval da *U.S. Navy* e da estrutura da força naval a partir do fim da Guerra Fria, avaliando as mudanças e continuidades nas estratégias de comando do mar e abordagem litorânea para o poder naval norte-americano. O autor divide sua análise em três marcos temporais: o imediato fim da Guerra Fria, o 11 de Setembro e o contexto atual, caracterizado pelo ressurgimento da rivalidade entre grandes potências no pensamento estratégico da força naval, pelo menos desde 2007. A análise centra-se na evolução estratégica da *U.S. Navy* ao longo desses períodos, ressaltando suas percepções de ameaça, o foco geográfico e operacional, concluindo pela manutenção do foco na estratégia de comando do mar, com ênfases pontuais na abordagem litorânea.

Bruns (2018) traz a avaliação mais completa e de longo prazo da estratégia naval da *U.S. Navy*, cobrindo as décadas de 1970 aos dias atuais, e logra vinculá-la à aplicação político-militar do poder naval para os desígnios dos EUA. O autor analisa a evolução da estratégia naval norte-americana e como ela foi enquadrada no contexto internacional e de segurança nacional, trazendo importantes elementos de atuação da *U.S. Navy* relativamente às Grandes Estratégias norte-americanas. Mais importante, esse trabalho logra pontear a distância existente entre os executores da estratégia naval e os pensadores acadêmicos dessa estratégia, além de

apresentar as tendências no uso da força naval com fins de política externa e no âmbito da formulação da estratégia no contexto político norte-americano.

À luz da identificação de lacunas em estudos mais sistemáticos sobre estratégia naval norte-americana no Atlântico Sul e sobre o papel da *U.S. Navy* na consecução das Grandes Estratégias e dos objetivos nacionais dos EUA nesse espaço oceânico, a presente tese almeja elucidar que lugar o Atlântico Sul ocupa na estratégia naval norte-americana e como a *U.S. Navy* tem atuado nesse espaço oceânico para a realização dos objetivos nacionais norte-americanos.

1.2 Hipótese, objetivos e justificativa

As informações providas pela literatura levantada permitem identificar as seguintes lacunas: 1) a baixa incidência de estudos mais sistemáticos e de longo prazo sobre a presença e a atuação da *U.S. Navy* no Atlântico Sul; 2) a módica atenção dada à estratégia naval dos EUA no espaço sul-atlântico; e 3) a contribuição da *U.S. Navy* e do poder naval para a consecução dos objetivos políticos e de segurança dos EUA nesse Oceano.

No objetivo de preencher esses hiatos de conhecimento, a hipótese que orienta este trabalho é: há uma estratégia naval norte-americana própria no Atlântico Sul, mesmo que não escrita, que replica e realiza a estratégia naval global dos EUA, porém com especificidades. Nesse sentido, ela se desenvolve em três períodos distintos: 1) um período “circunstancial-reactivo”, que se segue até o fim da Guerra Fria; 2) um interregno “inercial-incremental”, situado na década de 1990, e prolongando-se até a primeira metade de 2000; e 3) um período “preemptivo-securitário”, característico dos tempos atuais, iniciado a partir de 2007.

No exame do objeto, não se identificou uma estratégia positivada em documento oficial para a porção austral do Oceano Atlântico, tampouco é possível depreendê-la das estratégias oficiais divulgadas pelas administrações norte-americanas, em razão da vaguidão com que esses documentos se referem ao espaço sul-atlântico, entretanto é possível afirmar sua existência com base no conjunto de práticas, ações e princípios que se estabeleceram como padrões de atuação naval dos EUA no mundo e como se replicam especificamente nesse Oceano.

A hipótese se desdobra em outras indagações necessárias ao desenvolvimento da tese: qual a intensidade dos interesses dos EUA na região? Em que medida ainda se pode caracterizar o Atlântico Sul como uma zona efetiva de paz? Dadas a crescente presença de atores extrarregionais na região sul-atlântica e sua revalorização geopolítica e econômica, como as

tendências de segurança identificadas nela poderão impactar a estratégia naval dos EUA no futuro próximo?

Nesse sentido, os objetivos almejados são identificar a estratégia naval global norte-americana com base na atuação da *U.S. Navy* como vetor da Grande Estratégia e da política externa dos EUA, seja como força militar de coerção, dissuasão ou diplomática, seja como instrumento de sustentação do sistema econômico liberal, e como essa estratégia se desenvolve especificamente no Atlântico Sul. Procura-se, dentro desse escopo, prospectar tendências de impacto para a segurança da região que possam servir de parâmetro para a formulação de cenários futuros.

Na medida em que a literatura tradicional sobre o Atlântico Sul tem oferecido uma abordagem paroquial desse espaço oceânico, centrada majoritariamente no eixo América do Sul-África atlântica, a pesquisa justifica-se não apenas pela sua contribuição para elucidar aspectos estratégicos negligenciados nos estudos sobre os interesses de segurança dos EUA no Atlântico Sul, mas também para proporcionar uma visão ampliada e prospectiva da segurança e da geopolítica sul-atlântica ao conhecimento desenvolvido nas instituições militares e civis brasileiras. No atual contexto de acirramento das tensões mundiais e da possibilidade de o Atlântico Sul se tornar um potencial teatro de disputas internacionais entre grandes potências, compreender a atuação naval norte-americana e os desafios que se impõem no futuro próximo concorre significativamente para a formulação de estratégias e políticas de defesa brasileiras, bem como para a ampliação da consciência situacional dos tomadores de decisão brasileiros sobre uma área de mais alta relevância para o desenvolvimento e para a segurança do Estado brasileiro e para a projeção da Marinha do Brasil.

A consideração dessas indagações e objetivos requer a definição de uma metodologia de pesquisa multifacetada, que seja capaz de prover uma perspectiva abrangente, de viés retrospectivo, contemporâneo e prospectivo, o que justifica recuos e avanços temporais para além do marco temporal em análise. A opção por esta abordagem informa igualmente a necessidade de empreender o método qualitativo, baseado na observação dos fenômenos e na inferência analítica, em combinação com o quantitativo, em razão da necessidade de se compilar dados que elucidem a frequência e a intensidade das ações dos EUA no espaço sul-atlântico.

1.3 Desenho de pesquisa e arcabouço teórico-metodológico

Para a definição de qual metodologia adotar para se perscrutar a estratégia naval dos EUA, é necessário reconhecer o fato inescapável de que o campo de estudos da estratégia é, por definição, interdisciplinar e dinâmico e, portanto, deve-se ter em conta a contribuição de outras disciplinas como a geografia, a geopolítica, a história, os estudos militares, as relações internacionais e a prospectiva⁴ (Gray, 1999; Mahnken, 2010; Coutau-Bégarie, 2010; Bruns, 2018). Dessa forma, logra-se a montagem de um arcabouço analítico dotado de flexibilidade e consistência conceitual, que confere operacionalidade e exequibilidade ao estudo proposto, capaz de abarcar a miríade de variáveis que influem na ação norte-americana.

As duas principais unidades de análise – a estratégia naval dos EUA e o Atlântico Sul – condicionam-se a dois níveis de avaliação: um sistêmico, dada a posição dominante norte-americana no sistema internacional e seu interesse estratégico em manter esse *status quo*; e um regional, em razão de os EUA serem o ator hegemônico atlântico e da posição geoestratégica que o Atlântico Sul ocupa no sistema internacional e de suas especificidades. Nessa perspectiva, o estudo leva em conta acontecimentos internacionais de grande vulto com incidência sobre o Atlântico Sul, acontecimentos do contexto sul-atlântico, suas tendências, os atores regionais e extrarregionais protagônicos nesse Oceano, e a evolução e o desenvolvimento das estratégias navais norte-americanas relativamente à interação entre esses dois níveis.

Na medida em que se busca um terreno estável de análise, considerar uma única estratégia naval dos EUA como referência restringiria a avaliação a um contexto histórico estrito, perdendo-se a perspectiva de mais longo-prazo. A presente tese demanda a abordagem da estratégia naval norte-americana como um *continuum* evolutivo de concepções estratégicas e práticas que se acumulam e se consolidam no tempo, formando um conjunto de premissas que compõem uma unidade analítica. As inúmeras estratégias e políticas navais dos EUA, denominadas “*capstone documents*”, foram objeto de organização pelo *Center for Naval Analyses*, sob demanda da própria *U.S. Navy*, não sendo exatamente um estudo sistematizado, porém têm sido uma fonte de informação fidedigna para se entender o caminho evolutivo da

⁴ Esta lista de disciplinas não é exaustiva e a inclusão de outras é consentânea com as necessidades e as percepções do estrategista. Coutau-Bégarie (2010, p. 117) ensina que o estrategista e o estrategista podem lançar mão de tudo que julgarem pertinente, e que a estratégia, mais do que qualquer outra ciência, beneficia-se de todas as demais disciplinas, porquanto ela necessita das ciências exatas para avaliar sua base técnica; da economia, para apreciar seus meios; da ciência política, dado sua estrita conexão com a política; da sociologia, para situar o conflito no seu contexto global; da história, para dela extrair a experiência e as lições; entre outros.

estratégia naval norte-americana⁵. Outra fonte relevante de documentos para se compreender a estratégia da *U.S. Navy* são as edições das *US Naval Strategies*, produzidas no âmbito do *U.S. Naval War College*, e que abarcam sistematicamente as décadas de 1970, 1980 e 1990⁶.

Embora o fim da Guerra Fria seja uma mudança paradigmática momentosa, dadas as alterações que trouxe ao sistema internacional, adotá-lo como corte temporal reduz a consistência da análise, pois exclui eventos anteriores cujos desdobramentos se projetam até os dias correntes e que coexistem com novos componentes de relevo para o atual contexto de segurança do Atlântico Sul e para a estratégia naval dos EUA. Dessa forma, a década de 1980 é o ponto de partida para a análise, pois nela se identificam acontecimentos de monta para a configuração securitária sul-atlântica atual: a Guerra das Malvinas/Falklands (1982), cuja contenda sobre a soberania das Ilhas entre Argentina e Reino Unido persiste e se coloca como um elemento de instabilidade na região; a formação da Zona de Paz e Cooperação do Atlântico Sul (ZOPACAS) em 1986, a cujos instituições e objetivos os Estados Unidos mantêm reservas; a divulgação da *Maritime Strategy* (1986), a primeira estratégia naval formulada em alinhamento com os desígnios de política externa dos EUA, com efeito sobre a evolução de estratégias posteriores; a aprovação do *Goldwater-Nichols Department of Defense Reorganization Act* (1986), cujas diretrizes impuseram às administrações federais norte-americanas a obrigação de editar as *National Security Strategy (NSS)* anualmente, informando seus objetivos de segurança, além de instituir a organização dos Comandos Combatentes; as incertezas sobre o futuro do continente antártico, à época, ainda submetido à dinâmica de tensões da Guerra Fria, em que disputas territoriais foram “congeladas” pelo Tratado Antártico; e, por último, e não menos importante, essa década assistiu ao ápice da presença soviética no Atlântico Sul, o que fornece importantes informações para se traçar uma analogia histórica com a presença chinesa e russa nessa região na atualidade e para se apontar tendências.

Em suma, o marco temporal cobre a década de 1980 até a década de 2020, e projeta tendências para as próximas duas décadas. A escolha pela avaliação de tendências coaduna-se com a prática das instituições de defesa e segurança norte-americanas de “vasculhar” o

⁵ Conforme aponta Swartz (2011), responsável pelo notável esforço de coleta e análise destas fontes, os *U.S. Navy capstone documents* são compostos de documentos cuja denominação não segue rígida nomenclatura, mas que se referem ao conjunto de escritos estratégicos navais que são divulgados na forma de estratégias, doutrinas, conceitos, princípios, visões, livros brancos, filosofias, políticas, guias e análises.

⁶ Importante também ressaltar que a maior parte dos autores que compõem o referencial teórico tiveram ou ainda têm larga experiência participativa como membros, estrategistas ou consultores civis e militares nos altos escalões do aparelho estatal dos EUA e, assim, fornecem uma valiosa visão da prática política, sendo uma importante fonte empírica. Dentre eles destacam-se o almirante James G. Stavridis, os capitães de mar e guerra Peter D. Haynes e Peter M. Swartz, e os cientistas políticos Henry Kissinger, Zbigniew Brzezinski e Paul D. Miller.

horizonte temporal futuro para aprestar suas forças militares e estabelecer parâmetros para a revisão de objetivos nacionais. O que justifica a avaliação de tendências é, em primeiro lugar, o fato de esse ser um exercício de estratégia fundamental para se pensar o futuro do Atlântico Sul e, em segundo lugar, a percepção de que esse Oceano se encontra em processo de transição, em que coexistem elementos característicos tradicionais de paz e cooperação e outros de tensão, ou seja, algumas “sementes de futuro” com desdobramentos potencialmente conflitivos⁷.

Quando se examina o horizonte de tempo que delimita o período histórico dessa tese, deve-se observar as particularidades da estrutura de poder do sistema internacional vigente nos dois extremos desse espectro temporal (década de 1980 e década de 2020) e no intervalo que conecta esses dois tempos históricos, pois isso justifica a escolha da escola de pensamento realista como balizadora da pesquisa e sua adequação às questões securitárias do Atlântico Sul e da estratégia naval dos EUA. Observa-se que a política de rivalidade entre grandes potências, a “*great power politics*” cunhada por Morgenthau (2003), exercida sob a bipolaridade ainda no decênio de 1980, e temporariamente suprimida pela posição dominante incontestada dos EUA nas duas décadas posteriores à Guerra Fria, volta a vigorar como paradigma da política externa norte-americana, já sendo oficialmente admitida pelos seus tomadores de decisão. Depreende-se do discurso oficial a constatação de que os EUA guiam sua ação internacional e orientam sua política de segurança no contexto de transição para uma estrutura multipolar de poder, tendendo a uma possível bipolaridade com a China como principal potência revisionista opositora⁸, ainda que, na visão norte-americana, os EUA mantenham-se como ator principal do sistema internacional, conservando características unipolares⁹ (The White House, 2017, 2021).

⁷ Marcial e Grumbach (2002) classificam as sementes de futuro como sinais localizados no tempo passado e presente e que podem, ou não, “germinar” no futuro.

⁸ Embora a *National Security Strategy* de 2021 deixe isso explícito, as versões anteriores de 2015 e 2017 já a tinham em consideração nesse sentido.

⁹ Os debates teóricos atuais sobre a estrutura de poder mundial são bastante profícuos, mas de difícil consenso. De um ponto de vista prático, é mais coerente levar em consideração a visão do país sobre o que entende ser a condição do sistema internacional em determinado momento histórico. A visão dos EUA sobre a estrutura de poder internacional com que já depara é bastante clara na *National Security Strategy* de 2021, ao se afirmar que “*we must also contend with the reality that the distribution of power across the world is changing, creating new threats. China, in particular, has rapidly become more assertive. It is the only competitor potentially capable of combining its economic, diplomatic, military, and technological power to mount a sustained challenge to a stable and open international system. Russia remains determined to enhance its global influence and play a disruptive role on the world stage. Both Beijing and Moscow have invested heavily in efforts meant to check U.S. strengths and prevent us from defending our interests and allies around the world*”.

1.3.1 O Realismo como *modus pensandi e operandi* norte-americano

Buscar na escola realista das Relações Internacionais o arcabouço de análise mais adequado a esta tese radica não somente na necessidade de apoiar-se em um parâmetro teórico afeto a questões de segurança e defesa e que confira inteligibilidade mínima ao complexo ambiente regional e internacional em que se insere o Atlântico Sul, mas também, e principalmente, no imperativo de reconhecer o paradigma realista como o *modus pensandi e operandi* da burocracia norte-americana tomadora de decisões e formuladora de políticas. As ideias-força comuns às diversas vertentes que formam a escola realista consistem em axiomas indissociáveis da mentalidade e da cultura institucional dos indivíduos que se ocupam da tarefa de elaborar as estratégias de segurança e de defesa, evidenciando uma relação simbiótica entre a prática da segurança nacional norte-americana e o pensamento realista¹⁰ (Fishel, 2017).

Malgrado haja uma variedade de correntes que formam a escola realista, há um núcleo normativo de premissas compartilhado por elas. O Estado como ator racional e maximizador de ganhos é a unidade fundamental da política internacional, inserido num ambiente essencialmente hobbesiano, em que a ausência de uma autoridade supraestatal relega o plano internacional a um estado permanente de anarquia. A força resultante dessa condição anárquica impele o Estado a buscar sua sobrevivência por meio do acúmulo de poder e da manutenção do nível de poder conquistado, seu *status quo*. O Estado tende, pois, a agir em nome do interesse próprio, mesmo que isso signifique cooperar circunstancialmente com outros em prol do objetivo de opor-se a um inimigo em comum ou para obter ganhos relativos. Assim, a constante da arena internacional é a disputa pelo poder, cujo fim último é a sobrevivência do próprio Estado (Waltz, 1979; Mearsheimer, 2001; Morgenthau, 2003).

Por outro lado, essas premissas conformam uma visão demasiadamente simplificada de que os Estados, como unidades políticas racionais, apresentam o mesmo comportamento, tendendo a agir de forma belicosa diante de ameaças, e seriam incapazes de colaborar entre si ou mesmo coexistir de forma pacífica. Decerto não se pode afirmar que os Estados se

¹⁰ Nesse sentido, deve-se ressaltar o caráter realista da formação intelectual do estamento castrense e da burocracia civil norte-americanos. Fishel (2017, p. 8) observa essa peculiaridade, ao apontar que “*the army, navy and marines, and air force all have year-long staff courses for their middle-grade officers – junior majors and lieutenant commanders. Likewise, the services have year-long courses (war colleges) at the senior (colonel and navy captain) level. At the senior level, the National Defense University runs two colleges (...) for senior officers of all services and senior national security civilians. All of these schools grant master’s degrees and (...) have some civilian students in attendance, all of whom are national security practitioners. One purpose of all of these schools is to prepare officers and civilians to participate in the making of national security policy. To accomplish this, they teach the making of strategy in the curriculum. And this education on strategy focuses essentially on the realist paradigm*”.

comportam de maneira análoga e invariável e que buscam o *status quo* intransigentemente, numa predisposição à ação bélica¹¹. A própria Guerra Fria deixou claro que grandes potências rivais também buscam a cooperação e a coexistência pacífica (Waltz, 1979). Em grande medida, a decisão de um Estado em sobrepujar seu rival também está condicionada à oportunidade (uma conjuntura de ação favorável), à capacidade (posse de meios condizentes com a ação pretendida) e à disposição de agir de seu estamento decisor (vontade dos tomadores de decisão) (Brzezinski, 1997; Mersheimer, 2001). O Estado é um ator racional, que busca o maior ganho possível com o menor custo, sendo, pois, cauteloso nas suas ações, e não exatamente propenso à ação hostil inconsequente (Allison; Zelikow, 1999)

Da perspectiva do realismo como prática institucionalizada, as mentes a serviço das administrações e das instituições encarregadas da elaboração da política externa dos EUA convergem sobre a aceção do sistema internacional como um ambiente anárquico, descentralizado, em que os atores estatais buscam seus interesses em termos de maximização de poder e a própria sobrevivência (segurança nacional como meta mor). Como corolário da busca pela manutenção existencial do Estado, a preocupação dos decisores direciona-se para o uso ou a ameaça de uso da força militar. Isso implica observar a distribuição das forças materiais na estrutura de um sistema internacional descentralizado, o poder relativo do Estado e o incentivo que a condição anárquica confere aos atores estatais para contrabalançar a força de um Estado dominante por meio da formação de um equilíbrio de poder - uma reação normalmente esperada de potências revisionistas (Waltz, 1979; Mastanduno, 1997; Lynn-Jones, 1999; Hansen *et al*, 2009; Walt, 2018).

O que explica a longevidade paradigmática do realismo é sua força como cultura estratégica, o enraizamento de um padrão lógico de percepção e de atuação na burocracia securitizadora dos EUA¹². Mahnken (2006, p. 4) explica que a cultura estratégica é

that set of shared beliefs, assumptions, and modes of behavior, derived from common experiences and accepted narratives (both oral and written), that shape collective identity and relationships to other groups, and which determine appropriate ends and means for achieving security objectives.

¹¹ Essa visão mais pessimista e violenta do Estado nacional é característica do realismo clássico, que confere ao ente estatal elementos típicos da natureza humana como o egoísmo, a desconfiança e a propensão ao conflito.

¹² Fishel (2017) informa que a comunidade de praticantes da segurança nacional é formada, em sua grande maioria, por membros de carreira do governo federal, constituída por autoridades do serviço de relações exteriores que ocupam cargos no alto escalão; funcionários no Departamento de Estado em funções de inteligência e pesquisa; oficiais militares de alta patente em posições de comando; funcionários no Departamento de Defesa e do Departamento de Segurança Nacional; oficiais do serviço de inteligência da CIA; e indivíduos de reconhecida excelência acadêmica para cargos de Estado como secretário e conselheiro, cujo exemplo mais conhecido é Henry Kissinger.

Stupak e Leitner (2001, p. 1-2) identificam a gênese da tradição realista na política externa dos EUA na experiência no imediato pós-2ª Guerra Mundial, instaurada pela Administração Truman (1945-1953) e seus principais conselheiros:

it was the philosophical assumptions of realism as enunciated by George Kennan, Dean Acheson and Harry Truman that set the intangible, but nonetheless understandable, parameters within which American policymakers viewed the world – and ultimately, set the framework within which operational policies were made up and pursued (...) for it set the foundations and the style upon which all succeeding administrations operated.

Ao longo dos anos, esse arraigamento propiciou a formação de uma elite burocrática que erigiu a primazia (*primacy*), consagrada na ideia de “liderança a qualquer custo”, como moldura natural no processo de elaboração da política externa, da Grande Estratégia, das Estratégias de Segurança Nacional, de Defesa e demais documentos correlatos, sendo o princípio da preservação do *status quo* aceito, quase acriticamente, por sucessivas administrações norte-americanas¹³. Esse credo político perpetua-se por meio de um processo fluido de socialização dos praticantes da estratégia de segurança nacional e tomadores de decisão, liderado por uma classe de autoridades e pensadores influentes conhecida pelo termo “Blob”, que se preocupam incessantemente com o colapso da ordem de segurança capitaneada pelos EUA, e o conseqüente retorno de blocos rivais de poder, estagnação econômica e possível catástrofe¹⁴ (Porter, 2018, p. 11).

Como toda teoria, o realismo não aporta um ferramental analítico completo, nem se propõe a ser um instrumento de presciência que aponte, com precisão, os movimentos que os

¹³ Como toda ideologia, ela recolhe as mais pungentes críticas e são inúmeras as vozes dissonantes que recomendam a adoção de alternativas, advogando-se ora por uma Grande Estratégia de “*restraint*”, ora de “*offshore balancing*”, ora pela aceitação da multipolaridade (Layne, 2006; Posen, 2014; Friedman; Logan, 2016). Não obstante a primazia seja preponderante, não se deve compreender sua dominância como impossibilidade de coexistência com outras estratégias, mas tendo sempre a preservação do momento unipolar dos EUA como preceito basilar. Esse mote é observado na Administração Clinton (1993-2001), quando da apresentação de sua política externa de “*Engagement and Enlargement*”, e na de Barack Obama (2010), que propunha ações multilaterais e cooperativas, mas sem abdicar da supremacia militar.

¹⁴ Segundo Porter (2018), o termo foi cunhado pelo ex-Conselheiro de Segurança Nacional, Benjamin Rhodes. O “Blob” surgiu no bojo da Segunda Guerra Mundial, à medida que o crescente poder dos EUA demandava conhecimento especializado em segurança. As autoridades norte-americanas recorreram a um grupo coeso e influente de especialistas. Seu compromisso com a primazia tornou-se um parâmetro permanente na estrutura de Estado. Ainda mais, esse grupo de experts urgia Washington a transformar a vitória em hegemonia mundial permanente, sob o comando dos EUA. O autor aponta quatro mecanismos causais de disseminação da ideologia primazista: “1) *first, security elites accumulate knowledge about how grand strategy succeeds and form mental shortcuts that they repeat and internalize; 2) Second, they socialize personnel into their worldview, educating and selecting individuals who conform, excluding or penalizing those who do not, and linking conformity to an axiomatic worldview with insider status; they also dominate the pool of experienced talent that makes up officialdom (...); 3) third, the Blob dominates public discourse and sets its agenda, through privileged access to the commentariat, of which it forms a part (...); 4) Fourth, they exert influence via a transnational pathway, supplying allies with ideas that those allies repeat, creating a feedback loop*” (Porter, 2018, p. 15-16).

atores estatais farão no jogo de poder mundial. Como explica Waltz (1997, p. 916), um de seus mais proeminentes próceres, *“the theory’s ability to explain is more important than its ability to predict (...) so a theory becomes useful in devising an explanation of events when combined with information about them”*.

Na experiência prática dos estrategistas e dos formuladores de política externa norte-americanos, a única informação segura sobre o ambiente internacional é a “certeza da incerteza” que permeia o processo de construção da estratégia de segurança nacional. A incerteza subjaz como justificativa para o Estado buscar sua sobrevivência na consecução de seus interesses nacionais em termos de maximização de poder, cuja forma mais visível e imediatamente mais disponível é o poder militar. Particularmente para os EUA, o poder naval é um componente vital da maximização e da disseminação do poder nacional e a *U.S. Navy* seu vetor de realização.

1.3.2 Poder naval e geopolítica

Fundamentalmente, o poder naval perpassa a estratégia nacional norte-americana e é um dos principais sustentáculos da posição dominante global dos EUA e de projeção e alcance dos seus interesses estratégicos no mundo. Desde sua popularização pelo almirante Alfred T. Mahan, o conceito de poder naval tem sido usado de forma indiscriminada, em particular pela dificuldade em delineá-lo. Mahan (1987) desenvolveu propriamente uma filosofia ou teoria do poder marítimo, orientada a explicar e a justificar os programas navais e o militarismo naval norte-americanos, mas não o definiu em termos práticos, porém elencou as seis condições essenciais que propiciam seu desenvolvimento. De forma sucinta são: 1) a posição geográfica – Estados insulares tendem a concentrar seus recursos no desenvolvimento marítimo e em suas posses territoriais além-mar. Fatores geográficos propiciam ou a concentração ou a dispersão de forças navais, e a localização geográfica situa o Estado em vantagem em relação a seus pares para operações ofensivas e em relação a rotas comerciais; 2) a configuração física do território – Estados com características físicas vantajosas como numerosos portos de qualidade facilitam o acesso ao comércio internacional e o contato com centros econômicos internacionais; 3) a extensão territorial – o enfoque se dá não somente na ideia de um vasto litoral, mas na distribuição da população ao longo dele. Refere-se à extensão da linha costeira do Estado e à qualidade dos seus portos, e não simplesmente ao tamanho e às condições físicas do território; 4) o quantitativo populacional – a reserva de homens e mulheres aptos às atividades marítimas civis e militares; 5) o caráter nacional – a existência de uma mentalidade nacional voltada para

o desenvolvimento do potencial marítimo do Estado; e 6) o caráter do governo – os esforços e a vontade governamentais na produção de políticas destinadas ao desenvolvimento e à aplicação do poder marítimo e naval.

Decerto o poder naval, assim como o Realismo, não se vincula exclusivamente ao aspecto militar e às questões de guerra, não obstante seu desenvolvimento teórico tenha originalmente derivado desses aspectos. Ele abarca um conjunto mais amplo de expedientes não militares como a manutenção da boa ordem no mar e as funções das Marinhas em tempos de paz como a diplomacia naval, operações policiais e humanitárias (Germond, 2015). Desde o fim da 2ª Guerra Mundial, o poder naval tem sido debatido no campo dos estudos estratégicos (Gray, 1989, 1992, 1994; Luttwak, 1974; Friedman, 2001, 1998; Till, 1994, 2009), da história (Grove, 1990; Speller, 2014) e da diplomacia e política externa (Booth, 2014; Cable, 1985).

Till (2009, p. 4) aponta a possibilidade de interpretar o poder naval de duas formas distintas: ou como um “*input*” - a soma dos vários ativos relacionados à área marítima e aos meios navais inseridos no espectro do poder nacional -, ou como um “*output*” - o resultado material dessa combinação de ativos, ou seja, a capacidade de influenciar o comportamento de outros indivíduos ou instituições pelo que se faz no ou a partir do mar. Nesse sentido, o poder naval pode ser considerado como um meio ou como um fim em si mesmo¹⁵.

De forma a sintetizar as distintas visões que o tem moldado e conferir-lhe operacionalidade para os fins dessa tese, entende-se o poder naval como um meio (*output*), materializado na combinação de ativos de poder da *U.S. Navy* (militares, o conjunto de meios navais, rede global de bases navais), operando em contextos geográficos favoráveis ou não, no ou a partir do mar, por meio da execução de suas missões navais e funções militar, diplomática e policial, direcionados à consecução da Grande Estratégia e dos objetivos nacionais e políticos norte-americanos.¹⁶

À consideração dessa definição do poder naval, devem-se ressaltar importantes postulados de Mahan (1987), que, embora em consonância com os intuítos de engrandecimento do poder dos EUA ao final do século XIX, ainda se mantêm válidos e apresentam aplicabilidade, guardadas as devidas proporções da realidade de poder e do contexto atuais. O papel atribuído às Marinhas é de assegurar as linhas de comunicação marítimas por meio do

¹⁵ Eric Grove (1990) o conceitua ressaltando também o aspecto militar e os efeitos de seu uso no e a partir do mar. Interessante observar que as propostas de Till e Grove ecoam a ideia de Sir Julian Corbett (1911) de que o poder naval deve ser entendido pelos efeitos que produz em terra.

¹⁶ O poder naval, sintetizado na figura da *U.S. Navy*, é um dos componentes mais evidentes de um conceito mais amplo, o poder marítimo, que abarca as capacidades de instalações portuárias, estaleiros, indústria pesqueira, expertise técnica, mão de obra especializada, entre outros componentes. Essa diferença conceitual e semântica raramente é observada pela maior parte dos autores, como observam Till (2009) e Bruns (2018).

controle do mar e exercê-lo para garantir a segurança nacional e econômica do Estado, em tempos de paz e de guerra, para a qual uma bem distribuída rede de bases navais localizadas em rotas marítimas estratégicas é condição essencial. Observa-se aqui a relação direta entre o crescimento do comércio internacional dos Estados e da Marinha de Guerra. Contrariamente ao que propôs Mahan, o controle marítimo absoluto por meio da concentração de forças é inviável, dada a vastidão oceânica global. O foco do almirante Mahan no combate exclusivo no mar exclui um aspecto fundamental considerado por Julian Corbett (1911), e de importância vital para a estratégia naval dos EUA, qual seja, a capacidade de influenciar eventos também em terra, ao ampliar a versatilidade da força naval, transpondo a ideia mahaniana de controle do mar para uma de comando do mar, mais circunscrita a determinadas áreas e mais condizente com a nova realidade operativa das Marinhas já na 1ª Guerra Mundial.

É bastante perceptível que a concepção mahaniana sobre o poder naval dos EUA têm forte embasamento numa perspectiva realista da geopolítica de poder no mundo. O retorno à rivalidade entre grandes potências recentemente assumido pelos EUA como paradigma de atuação internacional significa dar ênfase renovada à relação simbiótica entre geopolítica, realismo e poder naval. Como aponta Gray (1994, p. 165), a capacidade de os EUA exercerem poder fora de seu território advém “*inexorably from the enduring facts of physical, political, and strategic geography*”. A geopolítica, nesse sentido, é entendida como “a relação do poder político internacional com o cenário geográfico” (Cohen, 1973, p. 24). As condições geográficas em que a *U.S. Navy* e as Marinhas presentes no Atlântico Sul operam são dados objetivos e permanentes que tendem a exercer influência quase determinista para a projeção de força no mar, porém, em última análise, a decisão de fazer-se presente em determinada região, quando o poder naval permite, recai sobre resoluções políticas e depende do nível de interesse do Estado em dado momento. Esse aspecto está em consonância com a premissa realista dos condicionantes da ação e da racionalidade decisória: oportunidade, capacidade, vontade e elevado grau de certeza (Brzezinski, 1997; Mersheimer, 2001; Allison; Zelikow, 1999).

Nesse sentido, a ideia realista de ganho relativo subjaz à concepção da geopolítica clássica de controle do espaço, de disputa por “espaços vazios”, atualmente traduzida na questão de quem controla as “*pivotal zones*”, ou seja, o controle de zonas estratégicas e espaços geográficos específicos¹⁷ (Germond, 2015). O controle de pontos estratégicos é relativamente mais vantajoso do que a ocupação absoluta de um vasto espaço. Quando transposto para o

¹⁷ Essa ideia foi originalmente proposta por Friederich Ratzel com a ideia de “espaço vital”, e posteriormente, desenvolvida por sir Halford Mackinder com a ideia do *heartland*, e por Nicholas Spykman com a de *rimland*.

campo marítimo, essa concepção manifesta-se nos esforços de construção de uma bem distribuída rede de bases navais, próprias ou de acesso compartilhado, e no controle de *chokepoints* (istmos, golfos e passagens estratégicas), que coloca a estratégia de presença avançada (*forward presence*) no coração da estratégia naval norte-americana.

Na medida em que o Atlântico Sul está submetido a condicionantes sistêmicas e regionais, e caracteriza-se pela diversidade de Estados endógenos e exógenos a ele, com níveis variáveis de poder naval, é imperativo definir o que os EUA entendem ser o Atlântico Sul, para se delinear a área geográfica em que serão aplicados os conceitos realistas, de poder naval e de geopolítica, e identificar os atores estatais/poderes navais de presença mais relevante para a segurança da região e para os interesses estratégicos norte-americanos.

1.3.3 O Atlântico Sul na perspectiva dos EUA

O Oceano Atlântico é uma área geopoliticamente complexa e definir seus limites entre as porções Norte e Sul com base exclusivamente em paralelos geográficos universalmente reconhecidos é um critério impreciso da perspectiva analítica da estratégia naval e dos interesses de defesa e segurança dos EUA. Do extremo norte, limitado pelo Ártico, incluídas a Groelândia e a Islândia, até o extremo sul, incluindo o continente antártico, essa vasta “bacia atlântica” que conecta geograficamente as Américas, a Europa e a África cobre aproximadamente 46 milhões de milhas quadradas, abarca oitenta Estados litorâneos e territórios autônomos e dependentes, todos apresentando um conjunto diverso de interesses e enfrentando desafios de segurança e geopolíticos diferenciados (Guedes, 2012a, 2012b; Carafano *et al*, 2020).

Historicamente, os formuladores da estratégia de segurança norte-americana jamais conceberam efetivamente o Oceano Atlântico no quadro de uma aliança pan-atlântica que abarcasse o conjunto dos Estados ao norte e ao sul¹⁸, o que propiciou a formação de um padrão de pensamento segmentado sobre a região, repercutindo na organização administrativa da

¹⁸ A única tentativa que se aproximou desta configuração foi o conceito estratégico de “Triângulo Atlântico”, proposto pelo então Secretário de Estado John Foster Dulles, em 1955, que uniria a OTAN e os membros do Tratado Interamericano de Assistência Recíproca (1947) numa relação de aliança triangular militar, para conter a ameaça do expansionismo soviético. Esse conceito postulava a unidade geográfica cultural, histórica e econômica das três pontas – os EUA, a Europa e a América Latina – e concluía que a história da América não tinha sentido quando dissociada do Triângulo Atlântico. A ideia foi arquivada às ocultas, quando se tornou clara a oposição das nações latino-americanas à militarização do sistema interamericano (Child, 1978, p. 39). A África, nesse caso, estaria indiretamente incluída na forma de domínio colonial europeu e, por extensão, da OTAN.

burocracia norte-americana para esse espaço oceânico. Carafano *et al* (2020, p. 4) elucidam essa questão:

U.S. policymaking in the Atlantic region often falls victim to administrative and bureaucratic divisions within the U.S. government. For example, the Atlantic Ocean is divided amongst at least four different bureaus in the State Department: (1) The Bureau of European and Eurasian Affairs, (2) the Bureau of Near Eastern Affairs, (3) the Bureau of African Affairs, and (4) the Bureau of Western Hemisphere Affairs. There are similar administrative discontinuities in the National Security Council staff. As for the Department of Defense, four different combatant commands cover the Atlantic region: (1) the Northern Command, (2) the Southern Command, (3) the European Command, and (4) the Africa Command. This situation tends to lead to a lack of any meaningful cross-government policy for the Atlantic region¹⁹.

Esse modelo divisional incide profundamente sobre como a porção sul do Oceano Atlântico é percebida. Convencionalmente, o Atlântico Sul tem sido referido como a área mais ao sul do Trópico de Câncer (o paralelo 23° N), sendo essa uma delimitação que tem como referência o limite sul da área de responsabilidade da Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN)²⁰. Essa divisão geográfica foi consolidada no contexto das propostas de formação de uma “OTAN do Sul” na década de 1970 e, ainda mais importante, ampliou a visão estratégica norte-americana de um Atlântico Sul que inclui ambas as margens sul-americana e africana, com a consideração da África do Sul como possível membro da organização²¹ (Lessa, 1982; Hurrell, 1983). Mesmo que a OTAN tenha ampliado seu conceito estratégico em 2010, estendendo, na prática, seu teatro de operações a todo o globo terrestre, permanece na percepção dos estrategistas norte-americanos o Trópico de Câncer como referência daquele limite.

Embora a adoção desse Trópico como marco tenha o mérito da estabilidade das projeções cartográficas, ele cria uma inconsistência analítica, pois insere nele o México, mais ligado à dinâmica do Atlântico Norte, e dele elimina partes da Maurítânia, do Mali e do Níger, cujas questões de segurança têm importantes implicações para a segurança do Atlântico Sul²²

¹⁹ No Conselho de Segurança Nacional, os comitês principais dividem-se em *Europe and Eurasia*, *Western Hemisphere*, *Near East and North Africa* e *Africa*.

²⁰ *Article 6 - For the purpose of Article 5, an armed attack on one or more of the Parties is deemed to include an armed attack: on the territory of any of the Parties in Europe or North America, on the Algerian Departments of France 2, on the territory of Turkey or on the Islands under the jurisdiction of any of the Parties in the North Atlantic area north of the Tropic of Cancer* (OTAN, 1949) (**grifo nosso**).

²¹ Embora fuja ao escopo dessa tese, é importante ressaltar que a noção norte-americana de Atlântico Sul, até a proposta de formação da “OTAS”, se circunscrevia ao lado sul-americano, como se pode verificar historicamente pela designação da *Brazil Squadron* em 1826, posteriormente renomeada *South Atlantic Squadron*, com atuação exclusiva na América do Sul, e da *Africa Squadron*, formada em 1819, para atuar na costa africana; pela área de atuação da Quarta Esquadra durante a 2ª Guerra Mundial, com atuação prioritária no litoral sul-americano; e pela área de jurisdição do TIAR, que inclui geograficamente somente a porção sul-americana do Atlântico Sul. Essa noção restrita de Atlântico Sul explica-se, em larga medida, pela condição colonial da África até o processo de descolonização, nas décadas de 1960 e 1970, em que as questões de segurança estavam a cargo das potências coloniais europeias.

²² A mesma inconsistência se verificaria caso a Resolução 41/11 da ONU, de 1986, que instituiu a Zona de Paz e Cooperação do Atlântico Sul, fosse adotada como parâmetro, pois nem a Resolução traz a delimitação geográfica

(Figura 1). Ainda nessa seara, esse paralelo geográfico fixo é também metodologicamente inadequado quando se considera o fato de que o transbordamento das questões de segurança internacional desconhece fronteiras²³.

Figura 1 - Países atravessados pelo Trópico de Câncer



Fonte: www.mapsofworld.com (2017).

Para os fins dessa tese, e tendo a estratégia naval dos EUA como foco, adota-se a definição de Atlântico Sul como o espaço oceânico abrangido pelas áreas de responsabilidade do *U.S. Southern Command* (USSOUTHCOM) e do *U.S. Africa Command* (USAFRICOM), cujas projeções ao sul abrangem o continente antártico²⁴. Dessa forma, tem-se uma área geograficamente ampliada que abarca o Caribe, a América Central, as margens sul-americana e africana do Atlântico Sul e a Antártica (figura 2). Esse critério transpõe o que Roberts (1976,

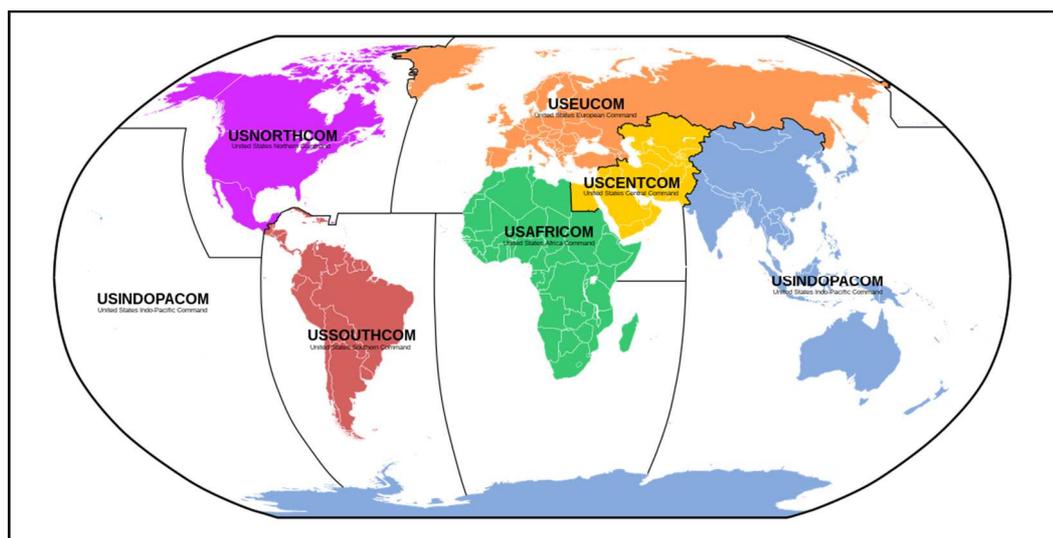
dessa área, sendo um construto político dos países da região, nem seria adequada à visão norte-americana, já que os EUA não assinaram e nem reconhecem oficialmente esse documento. Conforme o 1º artigo, a Resolução “*Solemnly declares the Atlantic Ocean, in the region situated between Africa and South America, a “Zone of peace and co-operation of the South Atlantic”*” (ONU, 1986) (**grifo nosso**).

²³ Diante da inexistência de uma definição minimamente consensual, o Atlântico Sul torna-se um campo aberto para que se criem novas nomenclaturas como a de um “Atlântico Sul ampliado” ou mesmo um “Grande Atlântico Sul”. Essa possibilidade não é improvável, se for levada em consideração a iniciativa norte-americana de ampliar a noção de Oriente Médio, bem delimitado geograficamente, para um “Grande Oriente Médio”, no sentido de abarcar os Estados representantes do mundo árabe, o que inclui os países do norte da África. A mesma iniciativa se observa na noção de Golfo da Guiné como região expandida, incluindo Angola, geograficamente distante, como parte dessa região (The White House, 2004).

²⁴ A área de responsabilidade do USSOUTHCOM cobre 31 países, 16 dependências e áreas de soberania especial, e engloba a massa continental da América Latina ao Sul do México, as águas adjacentes às Américas Central e do Sul, e o Mar do Caribe. A área de responsabilidade do USAFRICOM consiste em 53 Estados africanos (exceto o Egito, ligado ao *US Central Command*), suas ilhas (Cabo Verde, Guiné Equatorial e São Tomé e Príncipe) e águas adjacentes. Informações obtidas dos sítios oficiais dos Comandos Combatentes Unificados: www.southcom.mil e www.africom.mil.

p. 1) denomina de “*traps of traditional strategic thinking*”, por meio do qual os analistas norte-americanos insistem em definir interesses, ameaças e políticas sob certos termos geográficos mais familiares como “América Latina”, “África ao Sul do Saara” ou “Sul do Trópico de Câncer”, quando, por vezes, outras molduras de análise podem prover um entendimento menos vago e enviesado²⁵.

Figura 2 - Comandos Combatentes Unificados dos EUA



Fonte: www.wikipedia.org

Deve-se fazer uma ressalva para garantir o rigor metodológico dessa delimitação geográfica relativa ao USAFRICOM, pois a área de jurisdição atual desse Comando era originalmente de responsabilidade do *US European Command* (USEUCOM) até 2008, sob atuação da Sexta Esquadra dos EUA, até a transferência de sua jurisdição para o USAFRICOM. A Sexta Esquadra mantém a costa africana sul-atlântica como sua área de operações navais, cuja força naval, a *U.S. Naval Forces Europe* (NAVEUR), opera eventualmente em conjunto com a força naval do USAFRICOM, a *U.S. Naval Forces Africa* (NAVAF) (figura 3). Para fins de análise do período antes de 2008, considera-se a área do Atlântico Sul do lado africano como aquela sob incumbência do USEUCOM²⁶.

²⁵ Essa perspectiva é particularmente importante, pois os documentos de segurança dos EUA geralmente se referem às Américas do Sul, Central e Caribe como um conjunto “homogêneo” latino-americano, assim como a África.

²⁶ De fato, o envolvimento militar dos EUA na África era anteriormente dividido entre o USEUCOM (Europeu), o USCENTCOM (Central) e USPACOM (Pacífico), porém a margem africana sul-atlântica estava sob a área de responsabilidade do setor Europeu.

Figura 3 - Área de Responsabilidade das Esquadras da U.S. Navy



Fonte: mapa adaptado de www.naval.com.br.

Dentro dessa imensa área geográfica e estratégica coexistem e interagem potências regionais e extrarregionais com graus diferenciados de poder político, econômico e militar (naval), cujos interesses se entrecruzam de forma cooperativa e conflitiva.

1.3.4 Atores estatais e poderes navais de projeção no espaço sul-atlântico

Conforme elucidam Buzan e Waever (2003), a tradição realista estrutural define a arquitetura de poder global para o setor político-militar por meio da classificação de grandes potências e sua interação no nível sistêmico, porém essa categorização mostra-se analiticamente insuficiente, pois não abarca o nível regional. Esses autores propõem uma moldura diversa para contornar esse obstáculo e combinar os dois níveis: no nível sistêmico estão as superpotências (*superpowers*) e as grandes potências (*great powers*), e no nível regional as potências regionais (*regional powers*) (Buzan e Waever, 2003, p. 34-37). Nessa categorização, os autores apontam o poder militar como um dos critérios de classificação, porém não especificam o nível de poder naval dos atores. Para se suprir essa lacuna e classificar o poder naval desses atores no Atlântico Sul, adota-se a tipologia proposta por Eric Grove (1990), que divide as Marinhas em nove níveis de acordo com sua relevância na hierarquia de poder naval global, a saber:

Nível 1) Grandes Marinhas com Força e Projeção de Poder Completa - capazes de cumprir todas as missões e funções navais em escala global;

Nível 2) Grandes Marinhas com Força Global e Projeção de Poder Parcial – capazes de executar a maior parte das missões e funções navais em escala global de forma parcial, sendo capazes de projetar seu poder naval distante de seu território, mas de forma limitada, sem capacidade de dominar o ambiente naval local em outras partes do mundo;

Nível 3) Marinhas Médias com Força Global e Projeção de Poder – capazes de conduzir uma grande operação longe de sua área de interesse e engajarem-se em operações de alto nível em oceanos mais próximos;

Nível 4) Marinhas Médias com força Regional e Projeção de Poder – capazes de projetar força em áreas marítimas adjacentes à sua área de interesse estratégico;

Nível 5) Marinhas Adjacentes com Projeção de Poder – possuem alguma capacidade de projeção de força distante de suas costas;

Nível 6) Marinhas de Defesa Territorial *Offshore* – capazes de executar operações defensivas e policiais dentro das 200 milhas náuticas de sua costa;

Nível 7) Marinhas de Defesa Territorial *Inshore* – possuem capacidade primária para defender somente suas águas territoriais (12 milhas náuticas), com poder de combate costeiro somente para funções policiais;

Nível 8) Marinhas Constabulares – capazes somente de exercer funções policiais, com alguma possibilidade de ser uma guarda costeira;

Nível 9) Marinhas Diminutas – possuem condições mínimas de defesa, que consiste normalmente numa estrutura organizacional formal.

Dessa forma, logra-se conjugar as tipologias propostas por Buzan e Waver (2003) e Grove (1990) numa moldura de classificação que combine a posição de poder sistêmica e regional e o poder naval representativo desses protagonistas no espaço sul-atlântico²⁷. Nessa perspectiva, esses atores estatais são assim categorizados:

²⁷ Esse critério de seleção dos principais poderes navais no Atlântico Sul é metodologicamente mais adequado do que o critério de hierarquização do poder naval das Marinhas baseado puramente na quantidade disponível de meios, pois tal parâmetro não leva em conta o nível tecnológico e o grau de projeção marítima do poder naval dos Estados. Essa discrepância é observada em um dos índices mais confiáveis, o ranking “*Navy Fleet Strength 2023*”, apresentado pelo *Global Firepower*. Por esse parâmetro, a China ocupa a 1ª posição, a Rússia a 2ª, a Coreia do Norte a 3ª, e os EUA a 4ª. A França estaria na 23ª, o Brasil na 30ª (atrás de Colômbia, na 11ª posição), o Reino

1) **Superpotências** – Estados que detêm um amplo espectro de capacidades exercidas por todo o sistema internacional. Possuem capacidades político-militares de primeira ordem e potencial econômico para sustentar esse potencial, e o exercício de todo esse poder político-militar deve ter alcance global. Eles devem ter a convicção dessa posição de superpotência e ser assim aceitos, na retórica e no comportamento, pelos seus pares estatais, e devem ser atores ativos no processo de securitização e desecuritização em todas, ou quase todas, regiões do mundo, seja na forma de ameaça, de garantidores, de aliados ou de interventores. Por último, devem ser fontes de valores universais da qualidade necessária para sustentar a sociedade internacional.

De acordo com essa classificação, os EUA são os únicos a ocupar essa posição global desde o fim da 2ª Guerra Mundial. Relativamente à sua categorização como poder naval, os EUA são classificados como Nível 1 (Grande Marinha com Força Global e Projeção de Poder Completa), pois são capazes de executar todas as missões e funções navais em escala global. De fato, a *U.S. Navy* é a única que se enquadra nessa classificação, em razão da sua estrutura de força naval constituída de numerosos grupos de batalha centrados em porta-aviões e submarinos nucleares armados com mísseis balísticos.

2) **Grandes Potências** – Esses Estados não precisam possuir grandes capacidades em todos os setores, nem serem ativamente presentes nos processos de securitização de todas as áreas do sistema internacional. As grandes potências assim o são por serem levadas em consideração no cálculo de distribuição de poder atual ou futura no sistema internacional e por serem capazes de operar em mais de uma região. Isso significa que tais atores são levados em consideração por seus pares pela clara capacidade econômica, militar e potencial político para exigir seu lugar como superpotência no curto ou médio prazos. Essas características são ressaltadas nos processos de política externa e discursos de outras potências. Nesse sentido, quatro Estados inserem-se nessa categoria: o Reino Unido e a França, não somente pelas características descritas, mas também por serem territorialmente presentes no Atlântico Sul²⁸, e China e Rússia, por sua crescente presença econômico-militar no espaço sul-atlântico e pela posição central que ocupam na estratégia de segurança dos EUA.

Unido na 43ª, a Nigéria na 22ª, a Argentina na 54ª, e a África do Sul na 55ª. Informações disponíveis em: <https://www.globalfirepower.com/navy-ships.php>.

²⁸ O Reino Unido domina a cadeia de ilhas que atravessa o Atlântico Sul (Ascensão, Santa Helena, Tristão da Cunha, Malvinas/Falklands, Geórgia do Sul e Sanduíche do Sul) e a França faz-se presente pelo seu *département d'outre-mer*, o território ultramarino da Guiana Francesa, e pela presença militar com bases no Gabão e na Costa do Marfim, no Golfo da Guiné.

Relativamente ao poder naval, Reino Unido, França, China e Rússia podem ser classificadas como Nível 2 (Grandes Marinhas com Força Global e Projeção de Poder Parcial), pois operam porta-aviões, unidades anfíbias, submarinos de ataque e balísticos e meios de superfície robustos, possibilitando-os a conduzir grandes operações fora de suas áreas de interesse²⁹.

Complementar a essa classificação, Brzezinski (1997, p. 40), com base na perspectiva de poder dominante dos EUA, os classifica como “atores geoestratégicos” (*geostrategic players*), pois apresentam não somente a capacidade, mas também a vontade de exercer poder ou influência para além de suas fronteiras para alterar a ordem geopolítica existente e buscar domínio regional ou uma posição global. Esses são elementos fundamentais no cálculo dos imperativos geoestratégicos globais norte-americanos.

3) **Potências Regionais** – esses atores definem a polaridade numa determinada região, pois suas capacidades impactam a região em que se localizam, mas não atuam em amplo espectro de poder no nível global. Superpotências e grandes potências relacionam-se com eles como se sua influência e capacidades fossem relevantes para o processo de securitização de uma região em particular, porém são excluídos dos cálculos de poder sistêmico, ainda que esses atores regionais estejam convictos de merecer o reconhecimento de uma posição política mais prestigiosa. Brzezinski (1997, p. 41) os denomina “pivôs geopolíticos” (*geopolitical pivots*), cuja importância não deriva de seu poder nacional e motivação, mas de sua localização sensível e das consequências de sua condição potencialmente vulnerável para o comportamento dos atores geoestratégicos. Frequentemente, a posição geográfica dos pivôs geopolíticos determina sua condição que, por vezes, lhes define um papel determinante no acesso a importantes áreas ou na negação de recursos a um ator estatal. Em outros casos, esses atores geopolíticos atuam como um escudo a um Estado ou uma região.

A identificação desses pivôs geopolíticos no Atlântico Sul é um aspecto crucial da geoestratégia global dos EUA. Consideradas essas qualidades, quatro países apresentam essas credenciais: o Brasil, pelo seu potencial econômico e militar na América do Sul e em razão de ser o país de maior litoral sul-atlântico nela, cuja posição geográfica projeta-o para o Caribe, ao norte, para a Antártica, ao sul, e situa-o na linha de menor distância em relação à África (o estrangulamento Natal-Dacar); a Argentina, ainda que com limitada projeção naval sobre o

²⁹ Segundo o *Navy Fleet Strength 2023*, a China tem atualmente 730 meios navais. O país tem presença permanente no chifre da África, com a base militar no Djibuti, e pode ser considerada uma “ponte de projeção” para possíveis desdobramentos militares da China no lado sul-atlântico.

Atlântico Sul, é o ator principal na contenda pela soberania da Ilhas Malvinas/Falklands com o Reino Unido e está localizada no extremo sul da América do Sul, no Estreito de Drake e próxima da Antártica, na linha de comunicação com o Oceano Pacífico; a África do Sul, pela sua localização estratégica no Cabo da Boa Esperança, conferindo-lhe posição bioceânica única no continente africano entre os Oceanos Atlântico e Índico, e aproximando o sul da África à Antártica; e a Nigéria, pela sua posição estratégica na sensível região do Golfo da Guiné e por situar-se de frente à Ilha de Ascensão e São Tomé e Príncipe, onde os EUA estão militarmente sediados³⁰. Acresce-se a essas características que esses quatro atores estatais identificados são também os principais poderes navais originários da região.

Quanto à classificação do poder naval desses atores, o Brasil enquadra-se como Nível 4 (Marinhas Médias com Força Regional e Projeção de Poder), sendo o único a operar um porta-helicópteros e a dispor de meios de superfície e submarinos, e capaz de se projetar minimamente sobre seu entorno estratégico. Argentina e África do Sul caracterizam-se como Nível 5 (Marinhas Adjacentes com Projeção de Poder), pois não operam porta-aviões ou porta-helicópteros e possuem número limitado de meios de superfície para executar missões de alto nível a grandes distâncias oceânicas³¹. A Nigéria classifica-se como Nível 6 (Marinha de Defesa Territorial *Offshore*), pois seus meios navais a possibilitam atuar somente dentro de suas águas jurisdicionais em funções limitadas.

4) **Potências Institucionais** – embora Buzan e Waever (2003) não considerem originalmente esta categoria, na medida em que se centram na figura do ator estatal, propõe-se aqui a categoria de potência institucional. Mais especificamente, faz-se referência à Organização do Tratado do Atlântico Norte e à União Europeia, cujos membros de presença sul-atlântica mais destacados – Estados Unidos (OTAN), França e Reino Unido (OTAN/União Europeia) – acabam por diluir seus interesses no âmbito dessas instituições de escopo global, já que se vinculam por compromissos de ajuda mútuos, sendo então capazes de acionar mecanismos de defesa entre si e os demais países membros. Por meios deles, esses atores institucionais logram tecer também uma efetiva articulação entre os níveis sistêmico e regional. A posição que todas essas potências ocupam no Atlântico Sul define o grau de importância geoestratégica e geopolítica que apresentam na configuração da segurança sul-atlântica. Ainda

³⁰ Os EUA operam a base aérea de Wideawake conjuntamente com o Reino Unido desde 1942. Desde 2009, os EUA estão presentes militarmente em São Tomé e Príncipe com a *U.S. Navy*, por meio da instalação e operação do Sistema de Identificação Automática.

³¹ Originalmente, Grove (1990) incluía a Argentina no Nível 4, porém o descomissionamento de seu porta-aviões lhe reduz a nível 5.

que seja um ator institucional, composto por níveis variáveis de poder naval, seria possível classificar a OTAN como um poder naval de Nível 1, dada a conjugação de forças navais da superpotência (EUA) e de grandes potências (Reino Unido e França), e pela sua atuação em escala global.

Para fins metodológicos e de esclarecimento quanto à projeção dos Estados considerados no espaço sul-atlântico, classificam-se Brasil, Argentina, Nigéria e África do Sul como atores regionais, Reino Unido e França como atores extrarregionais de projeção territorial sul-atlântica, em razão de suas posses territoriais ultramarinas, e EUA, China e Rússia como atores extrarregionais.

Um último e necessário conceito deve ser inserido no cômputo metodológico - a estratégia. Por constituir o conceito diretor que agrega e potencializa o poder explicativo do realismo, das concepções relativas ao poder naval e da geopolítica, e por ser a ossatura que conecta as dimensões sistêmica e regional do Atlântico Sul com base na visão estratégica dos EUA, a estratégia demanda aprofundamento, pois se identifica na literatura uma estrutura hierárquica fundamental para se compreender a formulação da estratégia naval norte-americana (Yarger, 2006; Bruns, 2018).

1.4 Estratégia: conceito diretor e hierarquia de propósitos

O primeiro imperativo a se atender sobre estratégia é admiti-la como um instrumento de organização e projeção do poder do Estado, que alicerça seu curso de ação em um ambiente de horizonte temporal variado e cuja ausência relega-o à perdição política, à vulnerabilidade e à disfuncionalidade. Decerto é que, como conceito, a estratégia comporta as mais variadas definições e vertentes, em razão de sua natureza moldável à visão e às circunstâncias de quem a traça. Sua evolução ao longo dos tempos forjou um conjunto deveras complexo de significados, que impossibilita combinar todas as suas facetas em uma definição única e exata. Coutau-Bégarie (2010, p. 48-49) lança luz sobre este enredamento, propondo que se evoque a estratégia como um conceito evolutivo que reflete uma ideia,

como categoria do conflito, para posicioná-la entre a política e as categorias subordinadas; como ciência, para examinar a história do pensamento estratégico; como método, para extrair da teoria e da prática os ensinamentos permanentes; como arte, para avaliar o que pode pertencer à prática estratégica; como cultura, para medir a maneira como os universais da estratégia foram adaptados ou rejeitados por uma época ou um país dados; e, por último, como sistema, para dar conta da globalização da estratégia na época contemporânea.

Não obstante a profusão de definições encontradas neste longo espectro, a literatura de estratégia aponta para ideias consensuais, no sentido da concepção dual da estratégia como uma arte (como prática do estrategista) e como ciência (no sentido mais amplo), no referente ao emprego do saber teórico e da experiência prática do estrategista (Yarger, 2006; Couteau-Bégarie, 2010). Como elucida Coutau-Bégarie (2010, p. 101), a estratégia opera numa vertente dupla - política e militar – na garantia da condução geral da guerra e das crises e na condução geral das operações militares.

De forma geral, a concepção da estratégia como um conceito diretor central é o amálgama que fusiona o conjunto de estratégias nacionais que substancia e operacionaliza a ação do Estado. Na dimensão atual, ela transcende sua função mais conhecida de condutora do monopólio da violência institucionalizada do Estado para comandar uma forma particular de agir, de coordenar o conjunto de elementos de poder de uma nação para afiançar ao Estado o lugar e a atribuição definidos no projeto político nacional³². No contexto do Estado, conforme conceitua Yarger (2006, p. 5), a estratégia é *“the employment of specific instruments of power (political/diplomatic, economic, military and informational) to achieve the political objectives of the state in cooperation or in competition with other actors pursuing their – possibly conflicting – objectives”*.

Wagener (2010, p. 6 *apud* Bruns, 2018, p. 20) explica que, como regra geral, os Estados não possuem uma única estratégia, mas um sistema calculado de subestratégias sincronizadas que se inter-relacionam e interagem. Desse ensinamento extrai-se a existência de uma estrutura hierárquica de estratégias no âmbito do Estado, escalonada em subestratégias que se subordinam às diretrizes traçadas numa estratégia maior, convencionalmente denominada de “Grande Estratégia”. Luttwak (2001) observa a importância da interação entre tais níveis hierárquicos, na medida em que formam uma escala estável, embora reconheça que os resultados não surjam de forma linear e direta, imposta pela dinâmica “de cima para baixo”, e valem-se de uma força sinérgica que promove uma interação, de maneira variada e imprevista. Nesse sentido, é imprescindível elucidar essa relação hierárquica, para nela se identificar as subestratégias principais e o lugar da estratégia naval norte-americana nela.

³² O conceito de poder não é consensual e sua definição é consentânea com os atributos permanentes de cada Estado. Morgenthau (2003) identifica sete fatores que compõem o poder: geografia, recursos naturais, capacidade industrial, grau de eficiência militar, população, caráter nacional, moral nacional e aptidão diplomática.

1.4.1 Qualificando as estratégias dos EUA: Grande, de Segurança, Militar e Naval

Para se entender o teor das estratégias dos EUA e como elas se organizam numa hierarquia simétrica de propósitos, é prudente partir de um ponto de análise indispensável e tão opaco quanto o próprio exercício de sua formulação – o interesse nacional. A razão para se partir deste referencial reside no entendimento de que o interesse nacional é a unidade basilar que confere substância estratégica e politicamente operacional ao Estado e que fundamenta sua Grande Estratégia, de cujas diretrizes a política externa é tributária. Esta relação é reconhecida e afirmada amiúde por formuladores de política externa e acadêmicos norte-americanos (Ellsworth *et al*, 2000; Art, 2003; Yarger, 2006; Bartholomees Jr., 2012; Lowther e Lucius, 2013). Lançando luz sobre esta afirmação, Art (2003, p. 45) pondera que

the most fundamental task in devising a grand strategy is to determine a nation's national interests. Once they are identified, they drive a nation's foreign policy and military strategy; they determine the basic direction that it takes, the types and amounts of resources that it needs, and the manner in which the state must employ them to succeed. Because of the critical role that national interests play, they must be carefully justified, not merely assumed.

Numa acepção ampla, pode-se definir o interesse nacional como “*a diverse, pluralistic set of subjective preferences that change periodically, both in response to the domestic process itself and in response to shifts in the international environment. The national interest therefore is likely to be what the policymaker says it is at a particular time*” (Evans; Newnham, 1998, p. 345). Considerando as especificidades dos Estados Unidos da América, o interesse nacional é mais objetivamente conceituado como

a combination of the nation's vital, major, peripheral interests which have developed and matured over many years, and endured across Republican and Democratic administrations. Also contrary to current practice, the national interest is not defined by a sitting president's political agenda. It transcends short-term election cycle political objectives (Lowther; Lucius, 2013)³³.

Desta definição depreende-se um aspecto fundamental – a existência de um conjunto de interesses centrais que se consolidam no tempo e perpassam as administrações norte-americanas. Cientistas políticos como Hans Morgenthau (2003) defendem que os interesses nacionais são características permanentes do sistema internacional. Independentemente do grupo governista no poder, os interesses do Estado permanecem como componentes fixos do processo de formulação da política nacional, e não são afetados pelas circunstâncias temporais

³³ Há uma diversidade de definições, porém entende-se que esta sugerida pelos autores apresenta-se como uma síntese das existentes.

e de lugar, porém o autor considera que o conteúdo de tais interesses não é estanque e se ajusta aos contextos vigentes. Reforçando essa visão, teóricos como Evans e Newhman (1998) e Kirss (2018) advogam que o interesse nacional está submetido ao que o formulador da política nacional julga ser tal interesse em dado momento histórico.

Segundo Stolberg (2012) e Pecequilo (2005), os Estados Unidos têm interesses centrais que se originaram e têm se mantido inalterados em sua essência desde a fundação da República no final do século XVIII, embora sofrendo alguns ajustes, mas que não distorcem sua gênese e mantêm sua atemporalidade. Isto implica admitir a existência de um núcleo duro de interesses estáveis e duradouros. Alguns interesses têm recebido enfoque mais consistente do que outros em várias políticas e estratégias, e todos revestem-se de graus de importância diferenciados tanto no curto quanto no longo prazos, alteram-se às circunstâncias internas e externas, submetendo-se à consideração política.

Independentemente da linha argumentativa, o fato a se deter é que, ao longo de mais de dois séculos de autonomia política, os Estados Unidos têm apresentado um conjunto consistente de interesses. Em muitos aspectos, os últimos duzentos anos de notável crescimento econômico, de projeção hegemônica global e de modificações na estrutura do poder mundial serviram para refinar e evidenciar o que é e o que não é um interesse nacional. Ao se reforçar a natureza longeva dos interesses do Estado, eventos de grande vulto como a Primeira e a Segunda Guerras Mundiais, a Guerra Fria e os ataques de 11 de Setembro não alteraram fundamentalmente o que realmente importa à sobrevivência dos EUA (Lowther; Lucius, 2013).

Ainda que as denominações variem, a literatura tem apresentado consenso sobre os seguintes interesses nacionais dos EUA, historicamente construídos, oficialmente declarados e reiterados, permanentemente buscados e obstinadamente promovidos pelas administrações norte-americanas: 1) Proteção da integridade territorial dos EUA; 2) Manutenção da ordem econômica liberal internacional; 3) Promoção dos valores norte-americanos; 4) Ordem internacional estável e segura; 5) Liberdade dos mares (Ellsworth *et al*, 2000; Liotta, 2000; Pecequilo, 2005; Stolberg, 2012; Lowther; Lucius, 2013; Hooker Jr, 2014; Bruns, 2017; The White House, 1987, 1988, 1990, 1991, 1993, 1994, 1995, 1996, 1997, 1998, 2000, 2001, 2002, 2006, 2010, 2015, 2017, 2021).

Oficialmente, a exposição dos interesses nacionais de forma positivada, promovendo amplo acesso a qualquer indivíduo e explicitando os intentos da administração vigente, tem a *National Security Strategy* como sua fonte oficial de registro e divulgação. O *Goldwater-Nichols Department of Defense Reorganization Act*, de 1986, por meio do qual o Congresso

dos EUA emendou o *National Security Act* de 1947, obriga os chefes do Executivo a apresentar anualmente um relatório sobre a articulação da Grande Estratégia, e nele apresentar os objetivos e interesses nacionais dos EUA³⁴.

Enunciados de forma genérica, estes interesses denotam vagueza e reclamam o devido esmiuçamento de seu conteúdo, porquanto compõem uma rede interconectada de desígnios que se complementam e reforçam mutuamente:

1) Proteção da integridade territorial dos EUA – a tão apregoada *homeland security* é entendida como a proteção do território nacional (o que inclui, por extensão, seus domínios insulares e protetorados), dos cidadãos norte-americanos interna e externamente, e das instituições dos EUA contra ameaças externas existentes e potenciais. Domesticamente, esse expediente inclui a proteção da infraestrutura crítica como a energia, os serviços financeiros e bancários, as telecomunicações, o transporte, os sistemas hídricos e a infraestrutura cibernética e informacional. A expansão dos EUA pelo mundo no último século ampliou esta noção de segurança para abranger também a proteção contra armas de destruição em massa e sua proliferação, liberdade de movimento (sobretudo nos mares), e atualização constante de suas instituições de defesa e segurança nacional para fazer frente aos desafios e às oportunidades do século XXI.

Esta profunda preocupação com a *homeland security* manifesta-se historicamente na aplicação da Doutrina Monroe, em 1823, no corolário Roosevelt e na política do *Big Stick*, na formação de sistemas de segurança que operacionalizaram a estratégia de *Containment* contra a União Soviética na Guerra Fria e, mais recentemente, na doutrina do ataque preventivo (*preemptive strike*) do governo G. W. Bush (2001-2009) (Cáceres, 1992; Magnoli, 2004; Saraiva, 2007).

2) Manutenção da ordem econômica liberal internacional – esse objetivo fundacional do Estado traduz-se na promoção do investimento e do comércio internacional dos EUA, o que inclui necessariamente a proteção dos interesses econômicos privados no exterior. Numa noção mais ampla, esse interesse incorpora o crescimento econômico global por meio do comércio e do mercado livres, ou seja, a manutenção de um ambiente global dominado pela estrutura capitalista-liberal. Inclui-se, nessa perspectiva, o acesso contínuo e economicamente

³⁴ O executivo federal tem a responsabilidade primária de determinar os interesses nacionais que atendem às necessidades e às aspirações externas do país. Dada a pluralidade de interesses em jogo, definir os interesses internos e externos é um processo deveras complexo quando se leva em conta a interação dos poderes legislativo e executivo com as esferas federal, estadual e local no curso do processo decisório. Apesar da obrigatoriedade, as *NSS* não têm sido publicadas com regularidade anual.

viável a fontes de energia, nomeadamente o petróleo, dado sua função essencial para a manutenção de elevados níveis de produção econômica e mobilidade de suas forças armadas, bem como a de Estados aliados.

Essa preocupação com a promoção dos interesses mercantis traduziu-se mormente na expansão dos interesses privados dos EUA pelo mundo, a exemplo da Doutrina Hay (política de portas abertas na Ásia), para o qual o poder militar foi largamente empregado na sustentação dos regimes capitalistas, por meio do Plano Marshal e Colombo durante a Guerra Fria, na moldagem institucional de organizações financeiro-econômicas internacionais (Fundo Monetário Internacional e Banco Mundial), e pela Doutrina Carter de militarização do acesso a fontes petrolíferas (Cáceres, 1992; Saraiva, 2007; Fuser, 2007).

3) Promoção dos valores norte-americanos – até finais do século XIX, a democracia, um dos valores fundamentais da identidade política norte-americana, circunscreveu-se às fronteiras nacionais, permitindo que o processo democrático e valores associados formassem os preceitos tradicionais de vida, liberdade e busca da felicidade. Uma vez mais, a expansão dos EUA no mundo no curso do século XX transformou a democracia e os direitos humanos em vetores da política externa norte-americana, tornando-se mesmo uma meta obstinada da política externa, como vista na administração de Jimmy Carter (1977-1981), e sendo a justificativa de fundo para legitimar intervenções militares no pós-Guerra Fria (Saraiva, 2007; Santos, 2010).

4) Ordem internacional estável e segura – entendida como uma ordem internacional favorável, baseada no estabelecimento de um ambiente pacífico, em que disputas entre Estados são resolvidas sem recurso à guerra e na qual a segurança coletiva coíbe ações hostis unilaterais. Essa missão está confiada não somente a instituições internacionais de presença norte-americana preponderante, mas também na forma de coalizões e alianças militares, na segurança de regiões nas quais os EUA têm interesse econômico direto, na necessidade de pronta resposta a violações de direitos humanos e a desastres naturais. O aspecto prático desse fito é observado na criação do Conselho de Segurança das Nações Unidas, e na manutenção e na expansão da OTAN mesmo após a dissolução da União Soviética (Magnoli, 2004; Saraiva, 2007).

5) Liberdade dos mares – coadunando-se com a segurança energética e econômica, a liberdade de movimento nos mares é condição vital tanto para a projeção do poder militar dos EUA quanto para a livre circulação de mercadorias pelo mundo. A abertura permanente das linhas de comunicação marítimas é fiadora da manutenção do comércio internacional e,

consequentemente, da ordem econômica liberal internacional. Uma interrupção do comércio marítimo teria efeitos adversos de consequências incalculáveis. Essa necessidade permanente se verifica no esforço dos EUA em construir uma Marinha transoceânica desde sua independência, na projeção global da *U.S. Navy* por meio de uma vasta rede de bases navais e mormente na recusa norte-americana em aderir à Convenção do Mar (Huntington, 1954; Oliveira, 2015).

1.4.2 Grande Estratégia

Esse conjunto de interesses interligados, e que permeiam o longo espectro de administrações, corporifica a Grande Estratégia dos EUA. O conceito de Grande Estratégia não reúne consenso, não obstante se verifique um grau consistente de convergência sobre os elementos centrais de sua definição: o longo-prazo, o uso de todos os recursos de poder disponíveis ao Estado e a promoção de seus interesses. Posen (1984, p. 7-13) a conceitua como *“that collection of military, economic, and political means and ends with which a state attempts to achieve security (...) a political-military, means-ends chain, a state’s theory about how it can best cause security for itself”*. Martel (2015, p. 32-33), por sua vez, a define como

a coherent statement of the state’s highest political ends to be pursued globally over the long term. Its proper function is to prioritize among different domestic and foreign policy choices and coordinate, balance, and integrate all types of national means – including diplomatic, economic, technological, and military power – to achieve the articulated end.

Um dos aspectos mais relevantes na esteira das discussões sobre Grande Estratégia é sua formulação não tanto como um conjunto de ideias ou princípios organizadores compartilhados pelos formuladores de políticas, ou como um plano no mais alto nível estratégico que se realiza na esfera das perfeitas abstrações, mas como uma prática que se traduz na sua aceção como um padrão consistente de comportamento (Hooker Jr, 2014; Silove, 2017). Advogando esse aspecto prático da Grande Estratégia, Goertz (*Apud* Silove, 2017, p. 6), adverte que

all those who focus purely on semantic issues are liable to end up seeing definitions as arbitrary. If the concept is not intimately related to the empirical analysis of a phenomenon then there is nothing to which one can anchor the concept, and everything becomes a matter of who is in charge of the definition.

A abordagem da Grande Estratégia como um padrão consistente de comportamento tem o mérito de propiciar a análise da atuação dos EUA onde não se identifica uma estratégia

explícita, inscrita em documento, tal é o caso da estratégia naval norte-americana no Atlântico Sul. Essa observação encontra respaldo na afirmação de Luttwak (2009) de que *“all states have a grand strategy, whether they know it or not”*, o que faz do padrão de comportamento em si a Grande Estratégia. Hooker Jr. (2014, p. 1) reforça o aspecto prático do conceito, ao recomendar que seu entendimento seja *“to look for long-term state behavior as defined by enduring, core security interests and how the state secures and advances them over time. In a way, this means that what the state **does** matters more than what the state **says**”* (**grifo nosso**).

Silove (2017, p. 23) caracteriza o padrão de longo prazo no uso de meios (militares, diplomáticos e econômicos) para alcançar determinados fins como um *“grand behavior”*, no qual *“the ends that receive the greatest relative resources can be deemed to be priorities, but the concept implies no inference that those ends were necessarily prioritized as a result of a grand plan, a grand principle, or any other factor”*. A consideração do *grand behaviour* tem o duplo mérito de oferecer uma moldura analítica que possibilita observar padrões de ação do Estado e de instituições por longos períodos e revelar continuidades e rupturas não identificáveis no escopo temporal limitado de uma única administração presidencial. Layne (2006), por exemplo, observa que os Estados Unidos têm demonstrado um padrão consistente de comportamento no pós-Segunda Guerra Mundial, que ele rotula como uma Grande Estratégia de hegemonia “extrarregional” ou “global”.

Essas afirmações sinalizam que as estratégias adotadas pelo Estado para a consecução de seus objetivos internacionais nem sempre são conscientemente declaradas, porém podem ser percebidas pela observação da totalidade de ações que um governo empreende como parte de sua política externa. Kirss (2018, p.117) adere a essa linha de raciocínio, ao elucidar que a complexidade do mundo moderno impede a elaboração de uma Grande Estratégia única e uniforme que seria reativa à totalidade de ameaças que um país enfrenta. Mesmo diante da possibilidade de ser construída, sua implementação seria difícil, se não impossível.

Por óbvio, a força militar não é mais importante que as demais expressões do poder nacional. Ela é necessária, mas não suficiente, e atua em conjunto com os demais instrumentos de poder. Hooker Jr (2014, p. 1) ressalta esse aspecto, ao afirmar que a *“Grand Strategy is therefore related to, but not synonymous with, National Security Strategies, National Military Strategies, Quadrennial Defense Reviews, or Defense Strategic Guidance”*. Art (2003, p. 4) observa, com cautela, a centralidade do poder castrense:

Grand strategy involves military power, and military power is the most expensive and dangerous tool of statecraft, the one that can be the most costly in both treasure and blood. Military power, however, can also promise great benefits. If used properly, it

can affect the success with which the other instruments of statecraft are employed. Using military power correctly does not ensure that a state will protect all of its interests, but using it incorrectly would put a great burden on these other instruments and could make it impossible for a state to achieve its goals. Decisions about whether and how to use military power may therefore be the most fateful a state makes.

1.4.3 Estratégia de Segurança Nacional

Como componente estruturante da Grande Estratégia, a segurança, a diretriz mor que se afirma como síntese vital dos EUA, é concebida e conduzida também de forma estratégica³⁵. A *National Security Strategy (NSS)* serve à manutenção contínua da existência do Estado, do seu bem-estar, de sua integridade territorial, da soberania, do funcionamento de seu sistema político e da incolumidade de seus nacionais e bens (Ellsworth *et al*, 2000; Bruns, 2018). Essas são dimensões entrelaçadas e consubstanciadas na obrigação irrenunciável das administrações norte-americanas de promover a *homeland security*.

Na sua acepção mais contemporânea, a segurança é um conceito multidimensional, distando-se da perspectiva estritamente político-militar da época da Guerra Fria, e abarca também as dimensões ambiental, econômica, social e humana, e outras passíveis de serem securitizadas (Buzan *et al*, 1998). Esse alargamento alinha-se ao novo cenário internacional descortinado pelo fim da bipolaridade, em que os Estados deparam com “novas ameaças”, a saber, o crime organizado internacional, o extremismo religioso, o narcoterrorismo, a degradação ambiental, a pobreza extrema, entre outras questões que, na visão dos estadistas, possam vulnerabilizar a existência o Estado³⁶. É sob a perspectiva realista que a segurança nacional encarna o *ethos* mais consentâneo com as convicções dos formuladores da estratégia nacional e da política externa norte-americanos.

Como processo, a *NSS* é conduzida e construída por um conjunto de agências do governo dos EUA. Dorff (*apud* Maia, 2012, p. 122) explica que o desenvolvimento dessa Estratégia considera o tempo, o lugar e a personalidade dos indivíduos envolvidos. Identificam-se as ameaças e os desafios que podem advir de determinados atores (estatais ou não-estatais) no sistema internacional e de eventos e tendências em curso e, dessa forma, a estratégia é alinhavada com a proteção e a promoção dos interesses nacionais.

³⁵ Na seara dos debates sobre os interesses nacionais vitais dos Estados Unidos, a segurança é tema que logra consenso e inscreve-se invariavelmente nos discursos e objetivos de democratas e republicanos. A título de constatação, esse foi o único assunto que alcançou unanimidade entre os participantes da *Commission on America's National Interests* (Ellsworth *et al*, 2000).

³⁶ Tais ameaças não são exatamente inéditas, pois, em sua maioria, pré-datam o período bipolar, mas dificilmente adquiriam relevância, subsumindo em questões afetas mais diretamente aos problemas do conflito militar.

Oliveira (2012, p. 105), ao tecer cuidadosa análise sobre o processo de tomada de decisão norte-americano, aponta que, tradicionalmente, questões de política externa e as políticas de defesa e segurança são tratadas preferencialmente, e de maneira concentrada, na esfera do Executivo, e são conduzidas “por meio de um órgão de controle, o Conselho de Segurança Nacional (*National Security Council*), e de três corpos burocráticos, o Departamento de Estado, o Departamento de Defesa e as agências de inteligência”. Sarkesian *et al* (2008, p. 9) informam, ainda, que a estrutura de comando da segurança nacional dos EUA se divide em quatro principais conglomerados de decisores, cujos poderes variam conforme o estilo de liderança e a preferência presidencial: 1) a tríade da política – o secretário de estado, o secretário de defesa e o conselheiro de segurança nacional; 2) o diretor nacional de inteligência e o chefe do Estado-Maior Conjunto; 3) os conselheiros mais próximos do presidente na Casa Branca; e 4) o secretário de segurança nacional. Ao tratar de questões de grande monta, o chefe do Executivo recorre à experiência e ao aconselhamento dessa ampla burocracia vinculada a questões internacionais.

A NSS apresenta uma dimensão militar e outra diplomática, cujo emprego é instrumentalizado em tempos de paz, crise e guerra. A estratégia militar é uma subcategoria derivada da estratégia de segurança que, em conjunto com a diplomacia, concorre para coagir um opositor pelo uso ou ameaça do uso da força, para prevenir conflitos em tempos de paz, ou para reduzir danos ao Estado a um mínimo, caso entre em confronto direto com um par estatal hostil. Igualmente, a estratégia militar informa a postura da força armada, sua utilização, nível tecnológico e ações táticas para alcançar os objetivos políticos do país (Bruns, 2017, p. 21).

1.4.4 Estratégia Militar Nacional

O sentido da estratégia militar foi captado por Clausewitz (1976, p. 133) como “*the use of an engagement for the purpose of war*”, enfatizando o aspecto da guerra total e da aniquilação do inimigo; Liddel Hart (1967, p. 322), por sua vez, entende-a como “*the art of distributing and applying military means to fulfill the ends of policy*”, privilegiando uma abordagem indireta da força militar, com ênfase na mobilidade e na surpresa como meio de realizar intentos políticos. Mais contemporaneamente, o conceito ainda ecoa o pensamento de Hart como “*the*

art and science of employing the armed forces of a nation to secure the objectives of national policy by application of force, or the threat of force”³⁷.

No caso dos EUA, a visão de mundo, objetivos e conceitos estratégicos das forças armadas são oficialmente declarados na *National Military Strategy (NMS)*, o documento estratégico militar de mais alto nível que se subordina e se alinha à NSS e serve à implementação da Estratégia de Defesa Nacional, assim orientando o uso da força militar norte-americana para alcançar os fins da defesa nacional e políticos. Ao se lê-la, é previsível que se depare com afirmações generalistas de uso das forças armadas para a defesa da soberania e do território norte-americanos, em razão de esses documentos atenderem ao imperativo da transparência política³⁸. Declarações como “prevenir agressões diretas ao território”, “defender os interesses vitais do país”, “manter a superioridade militar e tecnológica”, “presença avançada em regiões de importância vital”, “projeção de poder global”, “promover a estabilidade internacional”, “moldar o ambiente internacional aos interesses nacionais”, “promover a paz internacional”, “responder prontamente a crises internacionais”, “fortalecer a rede global de alianças e parcerias”, “impedir, negar e derrotar adversários” perpassam as *NMS*, porém pouco elucidam sobre a funcionalidade do poder militar e sua utilidade como instrumento de política externa e da Grande Estratégia dos EUA (The White House, 1992; 1995; 1997; 2004; 2015; 2018).

Essencialmente, uma estratégia militar centra-se na aplicação da força física, uma das facetas mais evidentes do *hard power*, cuja eficácia de uso é dependente do grau quantitativo e qualitativo dos meios bélicos disponíveis às forças armadas. Freeman (2002, p.18) lança luz sobre esse aspecto:

Military power is usually determined by the quantity and quality of weapons as well as military equipment, the ability to effectively command units, and by their combat morale. Having military superiority enables countries to both plan and implement their foreign policy more ambitiously, and because of their ultimate support for other elements of power, they can influence other actors in international politics. The logic behind military power is quite simple: military force symbolizes intimidation and destruction. Overwhelming military power provides a greater likelihood for potential opponents to persuade, dissuade or be forced to postpone action that would harm national interests. Military power can reach full effectiveness and efficiency only when it is undoubtedly sufficient.

³⁷ Definição segundo o *The Oxford Essential Dictionary of the U.S. Military* (2001, p. 274).

³⁸ A NSS é considerada um documento estratégico público, que expõe o rol de interesses nacionais e os fins almejados, mas não contém, de forma detalhada, os meios e as formas requeridas para sua execução. A especificidade dos meios e das formas é descrita tradicionalmente nas sigilosas, e raramente publicadas, *Directives*, produzidas pelas administrações norte-americanas. Muito ocasionalmente são publicadas, como no caso da *National Security Policy Directives-9 (Defeating the Terrorist Threat to the United States)* de George W. Bush, e da *Presidential Policy Directives-6 (U.S. Global Development Policy)* de Barack Obama.

Sob esse ângulo mais pronunciado da estratégia militar, são discutidos o movimento e a posição das tropas, a disposição geográfica dos meios bélicos, a adequação do uso de determinados armamentos relativamente ao do oponente, a necessidade de investimentos em novas tecnologias, em suma, o aspecto tático-operacional praticado pelo estrategista.

O poder militar tem aplicação mais ampla, essencialmente em três esferas político-estratégicas: na dissuasão, na coerção e na defesa. Art (2003, p. 5) explica a dissuasão como a ameaça de uso da força para dissuadir um adversário de tomar uma atitude indesejável, o que envolve a ameaça de destruir os valores do oponente, com vistas a fazê-lo desistir de realizar qualquer ação danosa aos interesses do outro; a coerção como o uso do poder militar para provocar uma mudança no comportamento do opositor, para forçar uma mudança de ação que já esteja em curso, normalmente empregando força física contra o oponente; e a defesa como o emprego do poder militar ou para afastar um ataque ou para minimizar o dano de um ataque.

Essa tríade não se encerra exclusivamente na aplicação tática da força, pois a transcende, acarretando um resultado estratégico que se efetua entre atores estatais, e entre esses e atores não-estatais. Há nítida intenção de compelir o opositor hostil a alterar sua conduta *manu militari*, seja no exercício da força bruta, seja de forma pacífica (Bruns, 2018). Art (2003, p. 4) aclara essa dinâmica:

Politics is about influence: about getting others to do what you want them to do, about who has more influence over whom in a given situation, about who alters whose behavior. Military power is one of the instruments by which a state exerts influence. Tanks may threaten or destroy other tanks, artillery may obliterate other artillery, planes may shoot down other planes, and soldiers may kill or threaten other soldiers, but, after the killing is done or a standoff is resolved, the military outcome will also significantly affect the relative bargaining power of the contestants. Even for nations that are at peace with one another, military power remains important in the background; like the force of gravity, it affects the influence that parties exert over one another. In short, military power helps shape political results. Were this not the case, states would disarm.

A afirmação do autor suscita a necessidade de explorar mais detidamente a natureza política do poder militar e sua fungibilidade. Na ausência de conflitos armados, o poder militar molda os resultados políticos mais pela sua presença pacífica do que pelo uso da força bruta. O fato de que grandes potências, no atual momento da política internacional, recorrem menos frequentemente à aplicação física da força militar do que em tempos passados não significa que lhes seja menos útil. Em razão de os resultados não serem materialmente mensuráveis, como seria a destruição provocada por uma guerra, o nexos instrumental entre meios militares e fins políticos torna-se imperceptível (Strachan, 2019). Art (1996, p. 9-10) explica essa relação: “*the war-waging use of military power is akin to a powerful flood: “it washes away all before it.*

The peaceful use of military power is akin to a gravitational field among large objects in space: it affects all motion that takes place, but it produces its effects imperceptibly”. A força pervasiva do campo gravitacional do poder militar nas outras esferas de poder nacional indica como esse ativo alcança a fungibilidade.

1.4.5 Estratégia Naval

A versatilidade e a capacidade do poder militar são condições determinantes da efetiva execução da NSS e NMS, cuja responsabilidade recai primordial e funcionalmente sobre as forças armadas do Estado. Essas, por sua vez, encontram sua razão de ser na missão primária que lhes é confiada de defender a soberania nacional e o território, missão essa que se desdobra por meio do planejamento e da ação estratégica. Não se concebe, assim, a existência de uma força armada organizada sem uma estratégia própria que lhe confira organicidade e legitimidade e concorra para operacionalizar a estratégia militar nacional.

Captando com agudez de espírito o desafio que o imperativo de se ter uma estratégia impõe à instituição, Samuel Huntington, em seu artigo seminal “*National Policy and the Transoceanic Navy*”, em 1954, indagava as autoridades navais sobre o papel da *U.S. Navy* na política nacional, diante da crise funcional enfrentada pela força no imediato pós-Segunda Guerra Mundial: “*what function do you perform which obligates society to assume responsibility for your maintenance?*”. O autor assim responde a esse questionamento:

The fundamental element of a military service is its purpose or role in implementing national policy. The statement of this role may be called the strategic concept of the service. Basically, this concept is a description of how, when, and where the military service expects to protect the nation against some threat to its security. If a military service does not possess such a concept, it becomes purposeless, it wallows about amid a variety of conflicting and confusing goals, and ultimately it suffers both physical and moral degeneration (...) A service is many things; it is men, weapons, bases, equipment, traditions, organization. But none of these have meaning or usefulness unless there is a unifying purpose which shapes and directs their relations and activities towards the achievement of some goal of national policy (Huntington, 1954, p. 1).

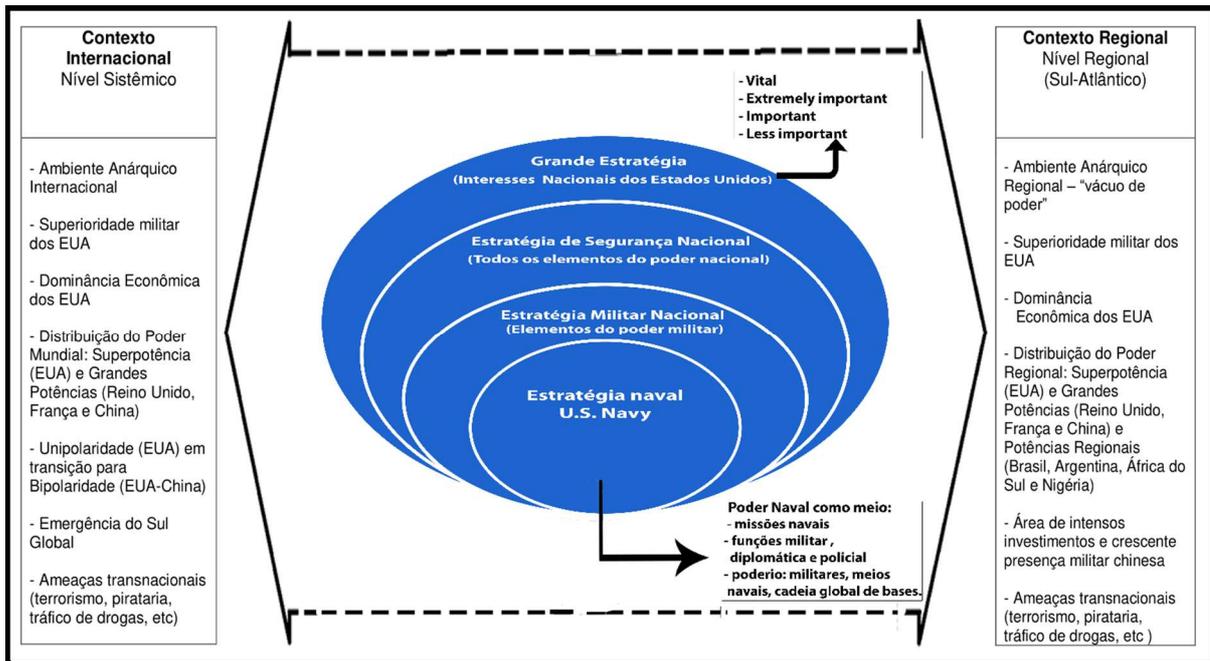
Em sentido estrito, a estratégia naval é “*the operative art of orchestrating naval warfare in support of the overall effort*” (Dupper, 1999 *apud* Bruns, 2018, p. 23). Ela designa uma ampla estratégia, que envolve o planejamento e a conduta de campanhas, o deslocamento e o posicionamento das forças navais pelas quais o líder procura assegurar as vantagens oferecidas por determinado lugar para conquistar a vitória no mar e apoiar o combate em terra. Especificamente sobre a estratégia naval dos EUA, Bruns (2018, p. 22) postula que ela seja

entendida como “*as that part of the American military strategy which principally draws on the contributions of the U.S. Navy to national defense and security*”.

Independentemente da estratégia, e a naval não se desvia dessa regra, seu êxito é determinado não somente pelas capacidades táticas e operacionais, como também pelo contexto político no qual o planejamento e a execução ocorrem. Cropsey (2013) comenta que as necessidades de defesa somente podem ser adequadamente estabelecidas quando avaliadas contra uma ameaça, ao se calcular o nível aceitável de risco e definir o montante de forças que a estratégia exige. Dessa forma, a estratégia naval é bem-sucedida quando a força naval complementa e possibilita a execução da estratégia de segurança nacional. De fato, pode-se afirmar que a estratégia naval é um subconjunto da Grande Estratégia, na medida em que se efetua uma variedade de atividades e interesses no mar.

A ordem dos níveis estratégicos apresentados evidencia a subordinação hierárquica e a correspondência de propósitos entre a Grande Estratégia, a Estratégia de Segurança Nacional, a Estratégia Militar Nacional e a Estratégia Naval, e direciona a ação da *U.S. Navy* em consonância com os desígnios gerais estabelecidos pelo Estado à luz de seus interesses nacionais. O ponto fundamental a se deter é que esse conjunto de estratégias compõe um eixo estrutural coeso, em cujo espectro os aportes teóricos e conceitos realistas, do poder naval e da geopolítica operam e interagem, fusionando os níveis sistêmico e regional de análise. A lógica de alinhamento dessas estratégias e a forma como esse eixo interconecta esses dois estratos são mais bem visualizadas na moldura de análise que se propõe para o Atlântico Sul (figura 4):

Figura 4 - Moldura de Análise para o Atlântico Sul



Fonte: Moldura construída com base em Yarger (2006, p. 9) e Bruns (2018, p. 7).

1.5 Considerações parciais

Nesse primeiro capítulo, procurou-se explorar o estado da arte dos estudos sobre o Atlântico Sul, tanto do lado brasileiro quanto do norte-americano, apontando a linha de ação que será seguida para cobrir a lacuna identificada nos debates: a estratégia naval dos EUA para o Atlântico Sul e o papel da *U.S. Navy* na consecução dos interesses nacionais dos EUA nessa região. Constatou-se que o realismo é a teoria mais adequada para avaliar o período em análise, sobretudo por sua força como *modus pensandi*, bem como definiram-se os conceitos do realismo, do poder naval e da geopolítica que operarão como uma tríade analítica ao longo da tese.

Metodologicamente, entende-se que a década de 1980 é o ponto de partida mais apropriado, por abranger eventos que se desdobram nas décadas posteriores, apresentam-se como fatores estruturais da segurança sul-atlântica e inscrevem-se numa conjuntura que abre possibilidades para uma analogia histórica para se entender as ações da *U.S. Navy* e da política dos EUA para a área sul-atlântica. Nesse sentido, delimitou-se o que se entende por Atlântico Sul no campo de atuação da estratégia naval norte-americana, ampliando a concepção tradicional de uma área que se centra entre as margens atlânticas sul-americana e africana,

assim, proporcionando uma visão mais abrangente da segurança e da atuação dos EUA, que inclui atores estatais e poderes navais protagônicos com capacidade de influenciar os destinos do espaço oceânico sul-atlântico. Como se verificou, os aportes teóricos propostos aplicam-se apropriadamente ao objeto em análise e coadunam-se com as características gerais ressaltadas pela literatura especializada.

Num sequenciamento lógico das ideias, o próximo capítulo tratará da formação dos EUA como potência naval transoceânica, das principais características da *U.S. Navy* e da evolução das estratégias navais norte-americanas, para se identificar como a estratégia naval norte-americana é globalmente praticada e que lugar o Atlântico Sul tem ocupado nela.

2 O MARE LEVIATHAN: A SUPERPOTÊNCIA NAVAL TRANSOCEÂNICA E A CONFIGURAÇÃO DA ESTRATÉGIA NAVAL GLOBAL NORTE-AMERICANA

“The fate of the United States has, since its founding, rested in the hands of the U.S. Navy, its true strategic force. For the United States, as for Britain before it, control of the sea was the foundation of the national interest. Controlling the sea meant that America was secure from attack. Control of the sea meant that good would flow to and from the United States, assuring prosperity. Control of the sea made America into a global power. Losing control of the sea could mean that the United States would be torn apart. Thus, the Navy has been the key strategic weapon in the American arsenal since its founding”.

George and Meredith Friedman, *The Future of War*, 1996.

Como componente da Grande Estratégia dos EUA, a estratégia naval norte-americana tem uma dimensão global, que apresenta diretrizes que se firmaram no tempo e conferiram à *U.S. Navy* um modo próprio de operar no ambiente marítimo global, com desdobramentos regionais. As prioridades dadas à cada região de interesse dos EUA e as peculiaridades operativas da força naval nelas são mais bem compreendidas quando se examina sua evolução em perspectiva de mais longo prazo, para nesse processo evolutivo se identificarem padrões de atuação mesmo em mudanças de contexto do cenário internacional.

À luz dessa perspectiva, o segundo capítulo objetiva elucidar como a estratégia naval norte-americana se configurou globalmente, apresentar o *modus operandi* da *U.S. Navy* no mundo e com seus pares navais, e situar o lugar do Atlântico Sul na geoestratégia marítima global dos EUA. Esses aspectos são fundamentais para se identificar continuidades e rupturas das linhas de atuação da força naval norte-americana e as regiões de interesse prioritário para sua estratégia de segurança, pois serão o parâmetro para se avaliar em que medida essa estratégia naval global se reproduz no espaço sul-atlântico.

Na primeira parte, faz-se uma análise dos elementos que ensejaram a formação dos EUA como superpotência naval transoceânica dos tempos atuais, levando em consideração a geopolítica do país, suas especificidades e localização geográfica e a relação dos EUA com seus pares estatais de uma perspectiva nacional, regional e global. Na segunda parte, analisa-se a conexão entre o exercício das Grandes Estratégias dos EUA, suas implicações militares e as premissas da atuação da *U.S. Navy*, e como essa força naval conduz suas missões e funções. Na terceira parte, examina-se a evolução da estratégia naval global norte-americana a partir da década de 1980 até os dias atuais. Na quarta e última seção, apresenta-se a estratégia naval global dos EUA, para se formar a moldura analítica que ensejará a avaliação do seu desdobramento no Atlântico Sul no terceiro capítulo.

2.1 A geopolítica dos EUA: os elementos geográficos da segurança e da condição de superpotência naval norte-americanas

As características geográficas de um Estado, sobretudo seu espaço e localização, são elementos de primeira ordem, com indubitável influência sobre sua capacidade de desenvolvimento nacional e sobre sua projeção política e militar internacional. Elas estabelecem uma relação indissociável entre a política externa e a política de segurança do país e a forma de interação com seu entorno imediato e, mais amplamente, com o restante do mundo. Não é de surpreender, pois, que estrategistas e analistas civis e militares da condição de superpotência dos EUA levem em alta consideração suas particularidades geográficas, quando se propõem a construir uma arquitetura geopolítica para o país. Em outras palavras, o fator geográfico inequivocamente impacta a formulação da estratégia naval norte-americana e condiciona as decisões sobre o lugar de atuação e o *modus operandi* da *U.S. Navy*.

Não se propõe aqui tecer uma exaustiva discussão acerca da conhecida oposição (ou complementariedade) “maritimidade vs continentalidade”, mas, sim, valer-se da combinação dessas vertentes para explorar as virtudes geográficas norte-americanas e para avaliar as vantagens de sua localização e espaço. Esses são componentes que possibilitam a operacionalização dos intentos norte-americanos em contexto global e a compreensão da singularidade dos Estados Unidos como, nas palavras de Gray (1986, p. 11), “*an effectively insular super-state and the principal organizer and only possible leader of a truly global maritime alliance*”.

Como preconiza Spykman (1942, p. 41), “*the territory of a state is the base from which it operates in time of war and the strategic position which it occupies during the temporary armistice called peace. Geography is the most fundamental factor in the foreign policy of states because it is the most permanent*”. Em que pese o valor da assertiva de Spykman, deve-se atentar para o fato de que as características físicas vantajosas de um Estado não lhe garantem, automaticamente, uma posição permanente de poder no concerto das nações. Gray e Sloan (2013, p. 2) relativizam essa virtude geográfica e apontam para uma lógica possibilista, ao entender que “*states do not find themselves in a geographical strait-jacket; instead, geography and geographical configurations present opportunities for policy-makers and politicians (...) the extent to which geographical opportunities will be exploited depends on strategy*”. É necessário compreender as vantagens de tais atributos territoriais norte-americanos de forma inter-relacionada, procedendo-se a uma análise em três níveis: o nacional (o território norte

americano *per se*), o regional (*vis-à-vis* a seus pares estatais fronteiriços e na porção central e sul do continente americano), e o internacional (em relação aos demais continentes - a dimensão global).

Em nível nacional, os EUA notabilizam-se pela grande massa territorial na porção norte do continente americano, rico em recursos naturais, com domínios territoriais não contíguos (Alasca, ilhas no Pacífico e no Mar do Caribe)³⁹, e estão localizados entre os Oceanos Pacífico e Atlântico, o que lhes impõe uma condição geográfica bioceânica, com todas as consequências para o desenvolvimento do poder naval, do comércio e para as considerações de defesa e segurança do país (figura 5). Mahan (1987, p. 29-45), ao propor os elementos que afetam o poder naval dos Estados⁴⁰, ressalta exatamente essa condição geográfica norte-americana como fonte de fragilidade e fator de grande dispêndio e como possível inibidora da concentração de forças navais, porém aponta a relevância da vantagem estratégica da posição geográfica central do Estado como base para conduzir operações contra possíveis inimigos. O autor observa, ainda, que a forma física do Estado lhe confere grande vantagem, especialmente seu litoral, quando este se apresenta bastante longo, com portos robustos, para desenvolver seu comércio, Marinha Mercante e Marinha de Guerra.

Figura 5 - Território Continental e Insular dos Estados Unidos da América



Fonte: MapsofWorld.com (2018). <https://www.mapsofworld.com/answers/united-states/what-are-the-us-territories/attachment/map-of-the-us-territories/>.

³⁹ Dentre as mais importantes estão Havaí, Midway, Wake e Guam, cujo valor logístico-militar foi atestado durante a 2ª Guerra Mundial e que se reafirmam no atual momento de tensões no Pacífico.

⁴⁰ Relembrem-se aqui os seis elementos elencados por Mahan: a posição geográfica, a formação física, a extensão do território, a população, o caráter do povo e o caráter do governo (e suas instituições nacionais).

Essa condição insular estratégica reforça-se ainda mais pela ausência de barreiras naturais (*chokepoints*, istmos, estreitos), que obstem a livre projeção marítima dos EUA sobre seus mares circundantes, o que fatalmente lhe condenaria a ser uma potência meramente continental (Spykman, 1942; Gray, 1986). Na análise das relações espaciais, Collins (1998) chama atenção para a relevância das condições naturais de acesso dos portos dos EUA aos Oceanos Atlântico e Pacífico, mares “quentes”, para a logística militar, no que ensejam o rápido deslocamento de um teatro de guerra para outro, e tece considerações sobre a funcionalidade das bacias fluviais como fator complementar às qualidades portuárias e costeiras⁴¹:

ocean front property, however, does not ipso facto indicate good prospects for sea-going commerce and mighty navies. Unobstructed approaches, sheltered harbors, and convenient connections with hinterland must complement maritime locales. Capabilities diminish to some degree if even one of those attributes is deficient or absent (Collins, 1998, p. 11).

Em nível regional, consideram-se duas projeções: a primeira, mais ao Norte da América, na qual os EUA fazem fronteira com o Canadá, e com o México ao sul; a segunda, duas regiões situadas abaixo da América do Norte – a América Central e o Caribe, e a América do Sul. Na primeira projeção, conforme destaca Spykman (1942, p.59-60), os EUA são “*blessed by the happy circumstance that she is a strong power between two weak powers*”, ou seja, o país desfruta de uma posição de grande segurança fronteiriça, na medida em que nenhum de seus vizinhos é uma ameaça, pois suas geografias e recursos financeiros os impedem de se tornarem potências militares relevantes, e somente se tornariam uma ameaça para a defesa norte-americana se servissem como base para inimigos nos flancos pacífico e atlântico⁴².

Na segunda projeção, a primeira área regional, a América Central e o Caribe, é o espaço em que os EUA têm mantido supremacia naval indisputável, cuja única ameaça real foi promovida pela então União Soviética durante a Crise dos Mísseis de Cuba, em 1962, no contexto da Guerra Fria. Conforme esclarece Spykman (1942, p. 60), este “mediterrâneo

⁴¹ A título comparativo, a Rússia também se encontra circundada pelos Oceanos Atlântico, Pacífico e Ártico, detém a mais longa linha costeira do mundo, porém suas esquadras ficam confinadas em portos desprovidos de saída para águas azuis e completamente bloqueadas durante o inverno, em razão do congelamento dos mares. As exceções seriam as bases do Mar Negro e aquelas próximas ao Cabo Norte da Noruega, cujas águas são mantidas descongeladas pela Corrente do Golfo (Collins, 1998). Neste sentido, o sistema de rios no interior do continente norte-americano destaca-se não somente pela sua relevância na consolidação da ocupação territorial, mas igualmente pelo aspecto da sua interconexão oceânica, que realça o padrão marítimo-continental advogado por Cohen (1973). Essa funcionalidade fluvial é observada na função de “artéria central” desempenhada pelo Rio Mississippi, que possui saída para o Golfo do México e que deve ser visto tanto como um elemento de unificação territorial quanto como parte integrante da estrutura marítima.

⁴² Embora redigida em 1942, a obra de Nicholas Spykman mantém-se atual e como uma das principais referências sobre a geografia dos EUA. De fato, as características do entorno geográfico dos EUA e das condições de desenvolvimento econômico e militar dos seus pares continentais relativamente à posição de poder norte-americano não se alteraram, corroborando as afirmações do autor.

americano” se caracteriza por pequenas unidades políticas, de tamanho restrito, e mesmo os Estados de território mais vasto (México, Colômbia e Venezuela) são limitados pela topografia e são desprovidos de matérias-primas estratégicas que os possibilitem tornar-se grandes potências navais⁴³. Ainda nas considerações do autor, somente forças externas a essa área poderiam desafiar a supremacia norte-americana, advindas da América do Sul, da Europa ou da Ásia.

A segunda área regional, a América do Sul, está geograficamente distante dos EUA, e os três grandes Estados que lhes poderiam oferecer algum grau de ameaça - Argentina, Brasil e Chile -, depois de algumas décadas de rivalidade geopolítica pela influência no Cone Sul, desenvolveram uma postura de defesa militar voltada para a dissuasão e de integração econômica cooperativa. Ainda que esses desafiassem militarmente os EUA em conjunto, o fator localização, por si, os imporia toda sorte de dificuldade, dada a característica bioceânica que separa o Cone Sul - Chile no Pacífico, e Brasil e Argentina no Atlântico Sul -, e a própria distância que os alija da porção norte do continente americano. Acresce a esta dificuldade logística a própria insuficiência de meios navais desses Estados, cuja estrutura de defesa é modesta para lançar-se contra um inimigo de capacidade bélica numérica e tecnologicamente superior (Spykman, 1942, p. 60-61).

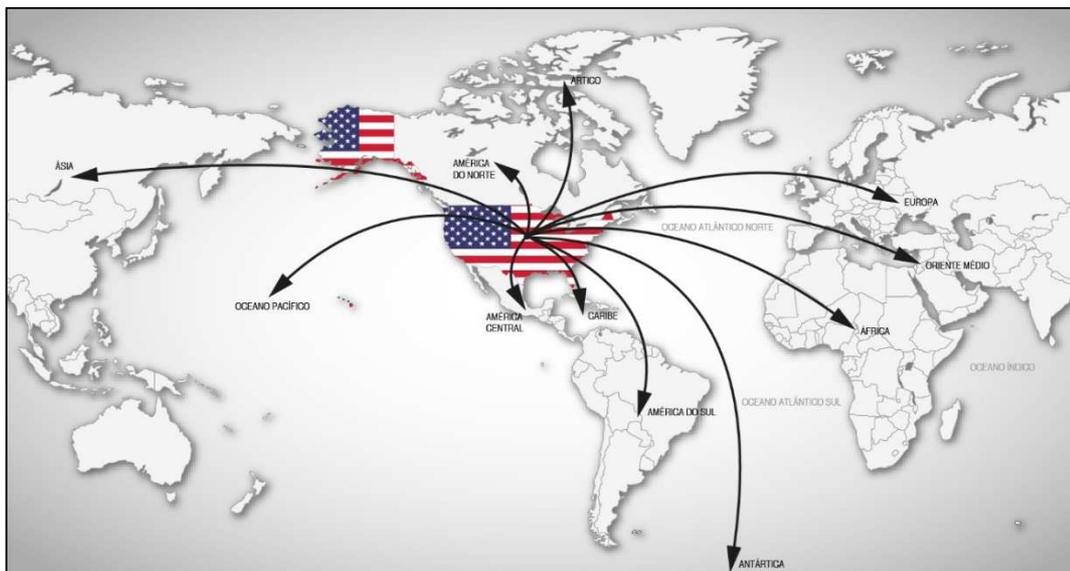
Em nível internacional, a massa continental norte-americana é cercada pelos Oceanos Pacífico, Atlântico e Ártico, projetando-se em direção à Eurásia (por meio da localização do Alasca e territórios insulares, no Pacífico), ao continente europeu (no Atlântico) e ao Ártico (no extremo norte). Essa posição central lhes dá acesso direto às mais importantes rotas de comércio do mundo e linhas de comunicação marítimas, situando-os entre duas áreas de densa população na Europa ocidental e no Sudeste asiático, ou seja, as duas zonas mais importantes em termos econômico, político e militar, como pondera Spykman (1942, p. 43).

Vistos a partir dessas três dimensões – nacional, regional e internacional – os EUA têm uma localização central no mundo, dada sua condição bioceânica que o projeta sobre as duas maiores e mais importantes massas oceânicas do globo na visão norte-americana: o Pacífico e o Atlântico⁴⁴ (Stavridis, 2017). A amplitude dessas projeções é mais bem visualizada na figura 6:

⁴³ Ainda que esses três Estados sejam ricos em recursos energéticos estratégicos, nomeadamente o petróleo, e as rendas advindas de sua exploração ensejem a formação de forças armadas poderosas, falta-lhes matérias primas abundantes como minério de ferro, cobre, alumínio entre outros, estratégicos para garantir a construção autônoma de meios militares.

⁴⁴ O almirante James Stavridis (2017) os caracteriza respectivamente como “*Mother of all Oceans*” e “*The Cradle of Colonization*”.

Figura 6 - Perspectivas Nacional, Regional e Internacional da Localização e Projeção dos EUA



Fonte: mapa produzido pelo autor para fins didáticos com base nas fontes bibliográficas.

Essa característica também os torna vulneráveis a ataques pelo mar, uma preocupação já ventilada por Mahan (1987) e bem avaliada pelos estadistas que viam nessa condição um imperativo categórico para garantir a consolidação do território nacional. Do lado atlântico, quase um século de jugo britânico ensinou aos tomadores de decisão que, sendo os EUA uma parte integrante do império britânico, o poder naval poderia ser usado a qualquer tempo para atacá-lo. A superação definitiva desta condição deu-se paulatinamente entre as duas Guerras mundiais, alçando os EUA ao *status*, outrora pertencente à Inglaterra, de “senhora de todos os mares”. Numa sucinta avaliação, o editorial da Stratfor explica essa evolução:

Global history from 1500 to 1945 is a lengthy treatise of increasing contact and conflict among a series of great regional powers. Some of these powers achieved supra-regional empires, with the Spanish, French and English being the most obvious (...). Yet the two world wars massively devastated all of these powers. No battles were fought in the mainland United States (...). Alone among the world's powers in 1945, the United States was not only functional but thriving. The United States immediately set to work consolidating its newfound power, creating a global architecture to entrench its position. The first stage of this — naval domination — was achieved quickly and easily. The U.S. Navy at the beginning of World War II was already a respectable institution, but after three years fighting across two oceans it had achieved both global reach and massive competency. But that is only part of the story. Equally important was the fact that, as of August 1945, with the notable exception of the British Royal Navy, every other navy in the world had been destroyed. As impressive as the United States' absolute gains in naval power had been, its relative gains were grander still. There simply was no competition. Always a maritime merchant power, the United States could now marry its economic advantages to absolute dominance of the seas and all global trade routes. And it really didn't need to build a single additional ship to do so (although it did anyway) (Stratfor, 2016).

Em que pese sua condição de *mare dominus*, a localização central dos EUA entre os dois oceanos é a que lhes impõe os maiores desafios de segurança. É mister ressaltar que a tão propalada condição insular excepcional dos EUA, respaldada pelo seu poderio naval dominante, deve ser relativizada, pois estão sujeitos a toda sorte de desvantagem e vulnerabilidade, quando se leva em conta o advento das armas nucleares e mísseis intercontinentais. A excepcionalidade da segurança continental norte-americana torna-se uma mera abstração ou um exercício de ufanismo pátrio pueril diante da possibilidade de aniquilação completa oferecida pelo uso de um artefato de destruição massiva lançado do território ou do submarino nuclear de um opositor hostil.

Quando vistas em conjunto, as dimensões nacional, regional e internacional da localização geográfica dos EUA explicitam a faceta marítima do “excepcionalismo” norte-americano⁴⁵. Brzezinski (1997, p. 38) aponta as implicações dessa visão de conjunto, ao explicar que a “*geographic location still tends to determine the immediate priorities of a state – and the greater its military, economic, and political power, the greater the radius, beyond its immediate neighbors, of that state’s vital geopolitical interests, influence, and involvement*”.

Fato é que, ao longo da formação dos EUA, o estabelecimento da *national policy* procurou maximizar as vantagens desse excepcionalismo geográfico em prol da segurança do Estado e foi acompanhado pelo desenvolvimento da *U.S. Navy* desde o início, inserindo esse instrumento militar de projeção transoceânica como garantidor dos interesses norte-americanos no mundo e forjando as características que compõem seu caráter institucional e operacionalizam as Grandes Estratégias dos EUA.

2.2 Grandes Estratégias norte-americanas e a formação do *modus operandi* da *U.S. Navy*

Malgrado se estabeleça a década de 1980 como ponto de partida para a análise, deve-se admitir uma necessária remissão a tempos precedentes a essa década, o que se justifica por duas razões principais: a primeira é que a estratégia naval não opera autonomamente, sendo, pois, uma função das Grandes Estratégias dos EUA que se acumulam no tempo, já estando bem

⁴⁵ Conforme elucida Walt (2011), o “excepcionalismo” é uma ideologia, uma crença fundacional do poder e dos atributos incomparáveis dos Estados Unidos da América, que presume que os valores, o sistema político e a história norte-americanos são únicos e devem ser difundidos e universalizados. Essa ideia também implica que os Estados Unidos estão destinados a assumir uma responsabilidade distinta e positiva no cenário mundial, além de ser considerado um direito legítimo.

consolidadas no decorrer daquela década e que se mantêm ativas no leque de opções estratégicas das administrações norte-americanas. A segunda, uma decorrência dessa primeira, é que, assim como as Grandes Estratégias dos EUA apresentam linhas de ação que se acumulam no tempo, há também um conjunto de premissas elementares constantes e subjacentes ao *modus operandi* da *U.S. Navy*, que se formaram no bojo do processo de institucionalização e constituição da força naval. Elas informam o poder naval norte-americano e a forma como a *U.S. Navy* opera no mundo, para além das funções e missões navais tipicamente exercidas por ela, estabelecendo um padrão de atuação regular e duradouro.

À luz dessas considerações, três condições devem ser atendidas para se compreender com propriedade a estratégia naval dos EUA em sua dimensão global e seu desdobramento especificamente no Atlântico Sul: A primeira é identificar quais são as Grandes Estratégias historicamente praticadas pelo Estado norte-americano para se apurar quais delas incidem com mais frequência no espaço sul-atlântico.

A segunda é compreender propriamente o *modus operandi* da *U.S. Navy*, cujas premissas basilares compõem a estrutura de fundo em que se encetam a ação e a relação do poder naval dos EUA junto a seus pares estatais. Ter em conta essas premissas propicia uma avaliação mais consistente do que a pura e simples, não obstante indispensável, leitura dos documentos que compõem as estratégias navais dos EUA, pois esses apresentam natureza generalista. Guardadas as especificidades de alguns, em sua maioria, tais documentos denominados “estratégicos” objetivaram, e em grande medida ainda objetivam, explicar os propósitos gerais, a missão e a contribuição da *U.S. Navy* para a defesa nacional e sintetizar seus princípios e ideias guia⁴⁶.

A terceira é direcionada ao entendimento das missões e funções navais da *U.S. Navy*, as “engrenagens” do *modus operandi*, que dão expressão prática à Grande Estratégia e à estratégia naval norte-americanas. Embora essas sejam atribuições comuns às Marinhas no mundo, a *U.S. Navy* diferencia-se de suas congêneres por efetivamente executá-las em todo o espectro.

⁴⁶ Há ainda nessas declarações públicas “estratégicas” o intento que busca um efeito político de alcance mais amplo, qual seja, o de transmitir intenções a aliados e adversários, influenciar posições no governo, sobretudo no Departamento de Defesa e no Congresso, e chamar a atenção de autoridades para as necessidades de aquisição de meios, de planejamento operacional, da arquitetura da força naval e da estratégia de formação e treinamento de pessoal (Hattendorf, 2006).

2.2.1 As Grandes Estratégias dos EUA

Como observa Bruns (2018), a estratégia naval norte-americana alinha-se hierarquicamente aos desígnios da Grande Estratégia e da política externa. Segundo Art (2003), ambas lidam com importantes escolhas que o Estado deve fazer na interação internacional com seus pares, mas a Grande Estratégia diferencia-se da política externa no estabelecimento do amplo espectro de objetivos almejados pelo Estado no plano internacional e como ele determina o uso de seus meios de poder. Quando se observa a interação entre essas duas instâncias, a força militar é um instrumento de poder sempre presente, pois serve aos interesses globais norte-americanos, seja atuando de forma coercitiva, dissuasória, diplomática ou política, e no desenvolvimento das Grandes Estratégias norte-americanas, a dimensão naval sempre esteve presente.

De acordo com Lowi *et al* (2010, p. 697-698), historicamente os EUA têm desempenhado quatro funções estratégicas nas relações internacionais: 1) um protagonismo “napoleônico” em que procura prevenir ações agressivas contra si, ao melhorar as condições internas de um determinado país, mesmo que isso signifique encorajar uma revolução nele; 2) o estabelecimento de uma “Santa Aliança” em que a estratégia de potência previna qualquer mudança no equilíbrio de poder existente entre os Estados, mesmo que se tenha que intervir nos assuntos internos de outro Estado; 3) o promotor da estratégia de “equilíbrio de poder”, na qual um concerto de potências seja cuidadosamente distribuído em alianças com um ou mais Estados, para que se equalize o comportamento de outro, normalmente potências mais poderosas; e 4) o propagador do expansionismo econômico, que é a grande estratégia perseguida pelos países capitalistas para adotar políticas externas que maximizarão o êxito das corporações domésticas em suas relações com os demais Estados. Conforme postula Bruns (2018), ao se conectar esses quatro papéis com os interesses de segurança vitais dos EUA, é possível identificar pelo menos oito Grandes Estratégias distintas com implicações militares e nelas se identificar a dimensão naval⁴⁷:

1) Isolacionismo - É a estratégia mais longeva dos EUA, historicamente praticada entre 1789 e 1947, baseada na crença de uma proteção natural dos EUA pela sua condição geográfica. Sua forma codificada mais eminente é a Doutrina Monroe (1823), que instava o afastamento

⁴⁷ Pode-se identificar uma outra Grande Estratégia, não citada pelo autor e circunscrita a período histórico específico, e que se coloca como uma das muitas expressões da força militar dos EUA: o Expansionismo. Inicialmente articulado para a conquista da massa territorial norte-americana, posteriormente encontrou expressão externa na hegemonização da presença dos EUA no Caribe por meio da Doutrina Monroe, posteriormente transmutada no Corolário Roosevelt e sua política do *Big Stick*.

das potências europeias na tentativa de proteger o continente americano de investidas militares na América Latina, na suposição de que tais intervenções poriam em risco a integridade dos EUA e suas aspirações por hegemonia nessa região (Art, 2003).

O Isolacionismo não se confunde com o não uso da força, com uma absoluta indiferença em relação aos eventos no resto do mundo ou uma completa separação dele, pois o país não se abstém de seu engajamento político no mundo nem cerceia suas relações econômicas com seus pares estatais. O que essa Grande Estratégia postula é o uso bastante reduzido da força militar para moldar o ambiente externo, fundamentada na crença de que o que acontece fora das fronteiras norte-americanas não constitui ameaça militar ao país, e a empreitada não compensa os custos e riscos envolvidos na busca desse objetivo (Posen; Ross, 1997, p. 11). Nesse sentido, o Isolacionismo é uma estratégia de “estar à espera” mais do que de prevenção, sendo unilateral na decisão de quando usar a força. A distância oceânica que separa a massa continental dos EUA dos continentes europeu e eurasiático é um aspecto vantajoso que confere expressão material à estratégia isolacionista.

Ainda que eventualmente recorra à força para sua proteção, o Isolacionismo prega o uso do poder militar para influenciar o cenário internacional de forma pontual. Segundo Art (2003, p. 175), *“to the question of how the United States should utilize its military power, isolationism responds that the United States (...) should use force only to protect the nations’ vital interests, and it should adhere to a very narrow definition of what interests are ‘vital’”*. Ele raramente se aplica aos dias atuais, pois implica o afastamento dos conflitos internacionais para garantir margem de ação.

2) Primazia – Essa é uma estratégia imperial, de domínio, traçada não apenas para acumular excedentes de poder e gerar vantagens para os EUA, mas também para ditar sua vontade ao mundo. É promovida como uma estratégia agressiva, intervencionista, transformacional e sustentada na capacidade militar norte-americana para agir unilateralmente e fora das regras da ordem liberal, quando seus interesses nacionais estão em risco (Crowley, 2013). De fato, uma política de dominação jamais foi conduzida integralmente, mas, pelo menos desde 1945, impulsos dessa natureza são detectados: no começo e ao final da Guerra Fria e no seu imediato pós-fim, e na virada do século atual (Art, 2003).

A característica principal dessa Grande Estratégia de Primazia é a manutenção de sua posição como a potência dominante mundial, por meio do exercício benevolente de poder e da preservação da superioridade militar para conter o surgimento de rivais regional e

globalmente⁴⁸. A dimensão marítima presta importante serviço a essa estratégia, na medida em que permite a projeção e dispersão das forças navais norte-americanas globalmente e seu posicionamento estratégico nas áreas de maior interesse para o país. Como afirmam Posen e Ross (1997, p. 30), a primazia “*is motivated by both power and peace. But the particular configuration of power is key: this strategy holds that only a preponderance of U.S power ensures peace*”.

Embora seja uma estratégia ideal para uma superpotência como os EUA proteger seus interesses, Art (2003) ressalva que suas implicações a tornam inviável, sendo possível somente aproximar-se desse mundo ideal. Ser hegemônico significa, em última instância, impor a submissão incondicional e a rendição militar dos demais Estados à vontade norte-americana, porém essa estratégia não se realiza em um mundo em que Estados detêm armas nucleares, tão pouco com o uso de forças convencionais, na medida em que seus principais opositores se encontram na Eurásia, sendo o emprego de todos os meios geograficamente inviabilizado.

Buscar o domínio integralmente é insustentável no longo prazo e de custo proibitivo, ainda que se esperem tentativas de dominação eventuais. Como explica Mersheimer (2001), os EUA são hegemônicos regionalmente, não globalmente, pois o exercício da hegemonia mundial é inviável:

the United States has been a regional hegemon in the Western Hemisphere for at least the past one hundred years. No other state in the Americas has sufficient military might to challenge it, which is why the United States is widely recognized as the only great power in this region (Mersheimer, 2001, p. 40).

3) Segurança Coletiva Global - É uma Grande Estratégia multilateral para prevenir agressão entre Estados e conquistas territoriais, o que requer dos atores estatais cooperação mútua indefinidamente para proscrever a guerra de suas relações. O exemplo ideacional histórico dessa estratégia é a Organização das Nações Unidas, porém os EUA têm margem de manobra restrita diante do poder de veto de seus pares no Conselho de Segurança. A segurança coletiva global é politicamente inviável sob essas circunstâncias (Art, 2003).

Essa estratégia apresenta uma debilidade intrínseca na sua estrutura operativa, o que a torna uma meta de difícil realização. A coletivização da segurança apoia-se no pressuposto de uma paz e segurança indivisíveis e sua sustentação depende do comprometimento político-

⁴⁸ Art (2003) traça uma diferença entre domínio e primazia: o primeiro implica uma posição ditatorial, a capacidade de lograr tudo, sempre e completamente, para o qual deve haver uma força miliar esmagadora; a primazia implica uma posição mais influente, a habilidade de obter mais dos demais Estados do que eles poderiam obter dos EUA, mas não exatamente tudo o que se pretende e, nem sempre, para o que se demanda uma força militar superior para ser um ator mais influente.

militar inarredável de seus membros sob a lógica do “um por todos e todos por um” (Posen; Ross, 1997). O compromisso esperado torna-se uma questão de vontade política e não de configuração institucional ou senso de comunidade de segurança, pois não se espera consenso automático sobre determinadas questões, em função de riscos políticos calculados, custo do emprego de força militar e os possíveis benefícios individuais advindos da participação (Art, 2003). Novamente, a dimensão naval coloca-se como possível instrumento de coletivização da segurança de oceanos ou áreas marítimas para a manutenção da boa ordem no mar, entretanto interesses divergentes entre membros de tal comunidade e o ônus excessivo de arcar com dispositivos de defesa naval mais sofisticados podem torná-la inviável.

4) Segurança Coletiva Regional – Essa estratégia multilateral igualmente requer poder militar suficiente para conter ou derrotar um Estado agressor e manter a paz dentro do próprio sistema de segurança, além do compartilhamento de responsabilidades na manutenção da paz e da estabilidade, porém em escopo regional. Essa meta requer um equilíbrio de forças internas, de forma que um Estado militarmente superior não se sobreponha aos demais, ou o efeito rebote desse desequilíbrio seria a produção de instabilidade no seio do arranjo de segurança, levando os demais países a contrapor-se ao ator de maior poder militar, caso ele opte por agir de maneira agressiva. Nessa circunstância, o que se forma é uma esfera de influência e não uma organização de segurança regional coletiva (Art, 2003).

Historicamente, o poder e a liderança norte-americanos criaram e sustentaram duas instituições que se aproximaram dos moldes dessa estratégia – a o Tratado Interamericano de Assistência Recíproca (TIAR) e a Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN) -, no seio das quais a dimensão naval foi utilitária para o exercício da dominância da *U.S. Navy*.

5) Segurança Cooperativa – Essa estratégia multilateral busca as mesmas metas que a segurança coletiva: prevenir a agressão e a guerra, e baseia-se na premissa da indivisibilidade da paz. Ela não suplanta a segurança coletiva, mas a complementa para dar-lhe operacionalidade, incorporando uma série de medidas rigorosas de controle de armamento e aplicando meios de dissuasão que tornem uma investida militar belicosa altamente custosa para o agressor. Posen e Ross (1997, p. 24) esclarecem esse aspecto, ao informar que “*with enough arms control agreement, transparency, and confidence-and-security-building measures, and enough intrusive verification, states around the world will be able to avoid conflicts arising from misperception or first-strike advantages*”.

A segurança cooperativa representa uma versão aprimorada da segurança coletiva, ao impor restrições de armas, acordada de forma consensual e monitorada institucionalmente,

sobre uma noção anterior de segurança coletiva. Neste arranjo cooperativo, os EUA continuam a ser o pilar principal, na medida em que detém as capacidades para impor a punição e fazer todo o arranjo funcionar a contento. Essa forma de segurança padece do mesmo mal que a segurança coletiva global, ao presumir a aceitação voluntariosa da liderança e da superioridade militar norte-americana e um nível de cooperação entre grandes potências jamais alcançado historicamente (Art, 2003). Transposta à dimensão naval, a presunção de aceitação da liderança dos EUA, quando não se confirma, gera a perda de dinamismo da cooperação e abre espaço para divergências quando a visão norte-americana prepondera sobre as demais, como se observou no caso do TIAR.

6) Contenção (*Containment*) – Fundamentalmente, essa Grande Estratégia para manter o cerco contra determinado Estado agressor e sua expansão territorial é direcionada a um agressor em potencial em dimensão geográfica global ou regional. Ela requer uma defesa coletiva (aliança), portanto é essencialmente multilateral. Em áreas distantes, os esforços norte-americanos de contenção são viáveis somente se elementos tangíveis de seu poder militar são visivelmente localizados e em alto grau de aprestamento (Art, 2003). A presença de grupos de combate centrados em porta-aviões distribuídos em Esquadras pelo mundo são um exemplo prático disso.

Segundo Brooks, Ikenberry e Wohlforth (2012), a Primazia informa que os EUA provêm sua liderança principalmente por meio de seus compromissos e presença militares, que protegem seus aliados e suas rotas de comércio. Sob a proteção norte-americana, os Estados preocupam-se menos com sua segurança e abstêm-se de se contrapor a Estados rivais com a formação de alianças e aumentando suas capacidades militares.

A Contenção tem tanto uma ação preventiva, normalmente intensa e curta, quanto sustentada, longa e de custo elevado. Historicamente, os EUA engajaram-se uma única vez, contra a União Soviética, numa estratégia de longo prazo, com todas as suas consequências para as regiões em que o inimigo soviético se projetava. Nesse sentido, a dimensão naval se traduziu em um bem estruturado conjunto de alianças navais, formando um “anel de isolamento” ao redor da URSS. Outra particularidade da estratégia da contenção é sua natureza simples, quando somente meios militares são empregados, ou composta, quando a ação combina meios militares e econômicos (Art, 2003).

7) *Offshore Balancing* – Embora se assemelhe ao Isolacionismo em relação à atuação “*free hand*”, a Grande Estratégia de *Offshore Balancing* foca-se na possível emergência de uma potência dominante eurásiana e na crença de que os EUA poderão ser atacados em seu território,

em razão da possibilidade de superá-los em recursos e submetê-los à intimidação político-militar. Há nessa estratégia a clara disposição dos EUA em ir à Eurásia para neutralizar tal ameaça, incluindo o recurso à guerra (Art, 2003). De fato, essa estratégia não se limita à Eurásia, e pode ser praticada a qualquer outra região do globo, o que faz da dimensão naval um expediente especialmente útil no deslocamento de forças militares e no controle e negação de áreas marítimas próximas a opositores.

Essa é uma estratégia pensada para um mundo multipolar, cuja premissa subjacente é o fato de o cenário internacional se tornar crescentemente mais perigoso e mais custoso para os EUA manterem a ordem e o controle sobre um sistema político internacional de dominância. Conforme explica Layne (1997, p. 87), a estratégia de *Offshore Balancing* tem dois objetivos fundamentais: “*minimizing the risk of U.S. involvement in a future great power (possibly nuclear) war, and enhancing America's relative power in the international system*”. Ela é, na sua essência, uma estratégia unilateral e multilateral.

8) Engajamento Seletivo – Nessa estratégia, os recursos materiais e a atenção política voltam-se primeiramente para os interesses definidos como vitais e extremamente importantes, no entanto espera-se que interesses de nível importante possam ser atendidos pelo menos parcialmente. Conforme explica Art (2003), seis características definem a Grande Estratégia de Engajamento Seletivo: ela é uma estratégia híbrida, pois combina as melhores características das outras grandes estratégias, sendo simultaneamente unilateral (interesses) e multilateral (ação); elenca um conjunto de objetivos essenciais que melhor servem aos interesses dos EUA; concentra recursos político-militares norte-americanos nas regiões de maior consequência para os EUA; mantém uma estratégia de presença avançada que beneficia o país grandemente em tempos de paz; prescreve um conjunto de regras de quando se promover a guerra; e demanda dos EUA liderança constante. Essas seis características manifestam-se na dimensão marítima, com toda sorte de consequências para o poder naval, sobretudo na presença avançada em áreas de interesse vital e na liderança norte-americana em sistema de alianças marítimas regionais.

Essa estratégia exige o emprego seletivo e constante de tropas em regiões onde os interesses dos EUA estão concentrados, acompanhados de compromissos de segurança, o que impulsiona o emprego preventivo da *U.S. Navy* na contenção de ações militares adversas, assegurando os principais atores regionais contra a instabilidade de determinada região. O nível de força militar aplicado deve ser proporcional ao valor intrínseco do interesse em jogo. Esse é caso do prolongado envolvimento dos EUA no Oriente Médio desde os anos de 1970 e o atual envolvimento no tenso cenário do Mar do Sul da China.

Posen e Ross (1997) informam que o engajamento seletivo sustenta que qualquer guerra entre grandes potências na Eurásia é uma ameaça aos EUA, sendo, pois, a paz entre essas potências de grande interesse para o país. Seu propósito de engajamento “*shoud be to affect directly the propensity of these powers to go to war with one another. These wars have the greatest chance of producing large-scale resort to weapons of mass destruction, a global experiment that the United States ought to try to prevent*” (Posen; Ross, 1997, p. 15). O conflito regional entre Estados de menor poder relativo importa, na medida em que eles podem incentivar uma competição intensa pela segurança entre grandes potências.

As particularidades e pontos comuns entre as Grandes Estratégias são resumidas e comparadas no quadro 1 abaixo:

Quadro 1 - Comparação das Grandes Estratégias dos EUA

Grande Estratégia	Objetivo Principal	Emprego de Força Militar Avançada (<i>forward force</i>)?	Ação Unilateral ou Multilateral?
Isolacionismo	Manter a liberdade de ação; distanciar-se de guerras; e ter atuação internacional mínima	Não	Unilateral (autodefesa)
Primazia	Domínio global; configurar o mundo aos interesses dos EUA; contenção a emergência de um opositor global	Sim	Unilateral (ofensivo)
Segurança Coletiva Regional	Evitar a guerra; e intervir para conter conflitos regionais	Provavelmente sim	Multilateral (liderança dos EUA)
Segurança Coletiva Global	Evitar a Guerra; e intervir para conter conflitos globais	Provavelmente sim	Multilateral (liderança dos EUA)
Segurança Cooperativa	Evitar a Guerra	Provavelmente sim	Multilateral (liderança dos EUA)
Contenção (<i>Containment</i>)	Conter um Estado agressor ou potências regionais com aspirações dominantes globais	Sim	Multilateral (liderança dos EUA)
<i>Offshore Balancing</i>	Manter-se afastado da maioria das guerras; e impedir a emergência de uma potência eurasiática dominante	Sim	Ambas
Engajamento Seletivo	Prevenir a disseminação de armas nucleares, biológicas e químicas; manter a paz entre grandes potências; preservar a segurança energética; e conter atos de genocídio	Sim	Ambas

Fonte: Baseado em Posen e Ross (1997, p. 4), Art (2003, pg. 84) e Reich e Dombrowski (2017).

Essas Grandes Estratégias desenvolveram-se desde a fundação do Estado norte-americano e foram executadas em maior ou menor grau, de forma diferenciada e combinada em regiões diversas, sem que tenham alcançado fruição integral, à exceção da Contenção, o que não diminui o valor e a utilidade das demais estratégias. De fato, as Grandes Estratégias são conduzidas paralelamente por necessidade operativa. Como notam Reich e Dombrowski (2017, p.31-32),

Contingent circumstances demand a degree of strategic flexibility that is at odds with any single grand theory. Flexibility entails a calibration of strategy to meet a specific threat under specific circumstances – a calibration that is sacrificed by any unified approach. One size – one grand strategy – does not fit all.

Na esteira de sua execução, essas Grandes Estratégias contaram sempre com o braço naval armado do Estado, cuja atuação ensejou a formação de premissas que estruturam o *modus operandi* da *U.S. Navy*.

2.2.2 As premissas elementares do *modus operandi* da *U.S. Navy*

Ao longo de sua configuração histórica como instituição de defesa nacional e vetor da política nacional e das Grandes Estratégias, as ações e os usos da *U.S. Navy* pelas administrações norte-americanas engendraram um conjunto de oito premissas basilares que moldam seu *modus operandi* e informam sua atuação no mundo⁴⁹.

A primeira premissa é que a *U.S. Navy* atua em estrita conformidade com as leis nacionais, subordinando-se às diretrizes determinadas pelo mandatário dos EUA. Entre 1783 e 1809, depois de assegurada a independência, observou-se o estabelecimento gradual do que constituiria a *U.S. Navy*. Um primeiro impulso na valorização do poder naval da nascente nação americana foi dado por Alexander Hamilton, em seu *Federalist Paper No. 11*, intitulado “*The Utility of the Union in Respect to Commercial Relation and a Navy*”, no qual o estadista dispõe que “*a further resource for influencing the conduct of European nations towards us, in this respect, would arise from the establishment of a federal navy*”⁵⁰. Não obstante essa observação tenha sido de pouco estímulo ao debate na Convenção Constitucional de 1787, a Constituição ratificada em 1789 atribuiu ao Congresso o poder “*to provide and maintain a navy*” e de “*make Rules for the Government and regulation of the land and naval forces*”, o que na prática

⁴⁹ Essas premissas foram estabelecidas por Peter M. Swartz (2017), como resultado de análise empírica com base em sua experiência como oficial da *U.S. Navy* e como um dos principais articuladores e formuladores da *Maritime Strategy* de 1986.

⁵⁰ *The Federalist Paper No 11*. Disponível em <https://guides.loc.gov/federalist-papers/text-11-20>.

implicava o estabelecimento de uma força naval permanente (McDougall, 2011; Crawford; Hughes, 2021).

Desde sua consolidação como instituição nacional, a *U.S. Navy* atua em estrita consonância com as determinações do chefe do Executivo norte-americano e com as prerrogativas do Congresso⁵¹. A força naval não age de forma independente e atende aos imperativos de defesa e segurança traçados nos documentos que a orientam, emitidos pelo comandante-em-chefe – a *Defence Guidance* e a *National Security Strategy* (Swartz, 2017).

A segunda premissa é que os Estados Unidos da América usam intensamente a *U.S. Navy* como instrumento da política de segurança nacional desde a fundação da República norte-americana. Conforme explica Swartz (2017), a força naval dos EUA tem participado de todas as guerras norte-americanas e a nação habituou-se a percebê-la como uma das principais instituições nacionais atuando em âmbitos diversos - diplomático, militar, econômico -, basilares para o uso do poder naval.

Nos momentos iniciais de formação da *U.S. Navy*, de características preponderantemente continentais, situando-se entre a fundação da República até aproximadamente o início da década de 1890, a maior parte das ameaças à segurança nacional era confrontada em terra, o que punha o poder naval numa posição de subordinação em relação àquela política nacional. Entre 1775 e 1783, período da conquista e de esforços subsequentes de consolidação da independência dos EUA, a *U.S. Navy* consistia mais em uma força *ad hoc* do que exatamente em uma instituição profissional, sem doutrina própria ou meios navais objetivamente organizados, em sua maioria composta de navios mercantes convertidos em vasos de guerra e tripulada por mercenários, que atuava como resposta a circunstâncias particulares⁵². Nesses momentos iniciais, a ideia de se ter um Marinha permanente e forte, aos moldes da Britânica, era defendida por poucos que a visualizavam como elemento legitimador da nascente nação norte-americana⁵³ (Huntington, 1954; Symonds, 2016).

⁵¹ Essa obediência às leis nacionais reflete-se na hierarquia da burocracia naval, cujo comando está a cargo de um civil, o Secretário da Marinha, e de um oficial general, o Chefe de Operações Navais, que atua conjuntamente com o Exército e a Força Aérea formando o Estado-Maior Conjunto das Forças Armadas. Esses, por sua vez, inserem-se numa cadeia de comando, que parte do Presidente para o Secretário de Defesa e desce para os Comandos Combatentes.

⁵² De acordo com Huntington (1954), essa fase apresenta a *U.S. Navy* num papel subordinado, em que suas funções militares eram diversas e inorgânicas: responsabilidades na defesa costeira, na proteção do comércio internacional e contra inimigos em caso de guerra, no bloqueio marítimo contra adversários, pesquisa científica, expedições exploratórias e funções diplomáticas.

⁵³ Uma das vozes mais representativas era de John Paul Jones, a única exceção de vitória na malograda campanha naval da guerra revolucionária contra a Grã-Bretanha em 1779. Em 1787, antecedendo-se à promulgação da Constituição, e imbuído de sua bem-sucedida experiência pessoal, Jones defendia: “*if the new Constitution is adopted, as there is reason to expect, America will soon be a very respectable Nation; and the creation of a Marine Force will necessarily be amongst the first objects of her policy*” (Crawford; Hughes, 2021).

Divergências sobre a necessidade de se manter uma marinha permanente foram se dissipando com o advento da Quase-Guerra contra a França, entre 1798 e 1800, resultando na criação do *Department of the Navy* (1798), com a continuidade das ações de corsários no mediterrâneo e com a guerra contra o Reino Unido, em 1812, cujo insucesso norte-americano inscreveu a exigência de uma Marinha bem armada de forma permanente. Outros eventos posteriores como a instabilidade no mar gerada pelo aumento da pirataria advindo das guerras de independência na América Latina e Caribe (1811-1825), a proclamação da Doutrina Monroe (1823) e a existência de governos instáveis das índias orientais resultaram na decisão de criação de esquadrões para a proteção do comércio, vidas e propriedades de cidadãos norte-americanos no exterior, projetando a *U.S. Navy* no mundo.

A partir de uma fase mais propriamente oceânica, iniciada no decênio de 1890 e estendendo-se até os dias atuais, numa dimensão transoceânica, a *U.S. Navy* tornou-se o arrimo da projeção internacional de poder e defesa da segurança nacional dos EUA através dos oceanos, em tempos de paz e de guerra, e do seu envolvimento em questões de equilíbrio de poder na Europa e na Ásia. A busca pela supremacia naval seguiu as prescrições de Alfred T. Mahan (1987), cuja contribuição mais duradoura no estrato intelectual e doutrinário da *U.S. Navy* foi a projeção da ideia de controle do mar, e a crescente relevância da Marinha norte-americana para a segurança nacional foi acompanhada pelo seu elevado prestígio por todo o país (Huntington, 1954; Baer, 1994; McDougall, 2011).

A terceira premissa repousa sobre o fato de que, em razão da sua posição geográfica e situação geopolítica mundial, os Estados Unidos têm usado seu poder naval de forma presencial avançada (*forward presence*), através dos oceanos, distante de suas costas. Essa presença naval tem sido global desde suas origens, mesmo em períodos de posturas isolacionistas, refletindo os interesses do país pelo mundo. Fosse na proteção de sua Marinha Mercante, missionários e representantes diplomáticos no século XIX ou projetando seu poder globalmente no curso do século XX, a *U.S. Navy* tem sido convocada a atuar a grandes distâncias do território norte-americano por longos períodos, seja em tempos de paz ou conflito. Os tomadores de decisão e a nação sustentam a expectativa de que essa presença naval avançada no mundo sustente a postura dos EUA (Swartz; McGrady, 2001; Swartz, 2017).

As primeiras guerras dos EUA foram travadas nos Atlântico Norte e Sul, no Mediterrâneo, no Sudeste do Pacífico e nos mares da Indonésia. Esquadrões foram criados para diferentes áreas de responsabilidade com a missão primordial de resguardar o comércio e as vidas e propriedades norte-americanos no exterior. Na Guerra Civil Americana (1861-65), a

U.S. Navy ancorava-se na estratégia de construção de uma Marinha para dois oceanos, cuja missão era reforçar a Doutrina Monroe (proteger a América das intervenções europeias) e proteger-se de possíveis investidas japonesas, sendo empregadas no Atlântico e no extremo Oriente, desde o Cabo da Boa Esperança ao Mar de Bering⁵⁴ (Swartz; McGrady, 2001; Bradford, 2010; McGougall, 2011; Symonds, 2016; Swartz, 2017).

A Guerra hispano-americana deu-se no Caribe e no Pacífico, a 1ª Guerra Mundial no mundo, porém concentrando-se no Atlântico e no Mediterrâneo, e a 2ª Guerra Mundial por todo o mundo. Esse último conflito inaugurou a fase transoceânica da *U.S. Navy*, consolidando-se na Guerra Fria com a criação de inúmeras esquadras norte-americanas projetadas para conquistar, controlar e operar no Atlântico Norte, no Caribe, no Mediterrâneo, no Pacífico Norte e mesmo no Índico e na Antártica, compondo Comandos Navais distribuídos por todo o globo. Mesmo com o fim da Guerra Fria, os EUA mantiveram esse padrão de projeção global (Huntington, 1954; Swartz, 2017; Bruns, 2018, Baer, 1994). Conforme aponta Gaffney (2002, p.116), “*U.S. naval forces have been designed for away games, not home games*”.

A quarta premissa é que, dentro dessa projeção global, a *U.S Navy* tem frequentemente focado em uma ou mais áreas específicas do mundo, conforme os interesses do Estado norte-americano. Esses mares focais amiúde se alteram, o que evidencia a flexibilidade operativa característica da força naval. Antes e durante a 1ª Guerra Mundial, a preponderância do poder naval dos EUA deslocou-se para o Atlântico Norte e, por toda a 2ª Guerra Mundial, a parte mais substancial da força da Esquadra norte-americana foi empregada no oeste do Pacífico, caracterizando a fase eurásiana da marinha norte-americana (Huntington, 1954). Terminado o conflito, a esquadra foi reequilibrada a favor do Atlântico Norte e do Mediterrâneo e, atualmente, assiste-se a um novo reequilíbrio em direção ao Indo-Pacífico (Swartz, 2017).

Deve se destacar que, não obstante todas essas mudanças de prioridade, por quase duzentos anos, é constante a necessidade de se manter a presença avançada da *U.S. Navy* no Pacífico, em razão dos interesses políticos, econômicos, diplomáticos, sociais e de segurança norte-americanos na região desde os primeiros anos da República, mesmo antes de haver conquistado suas posses insulares e consolidado sua costa pacífica. Decerto, há vezes

⁵⁴ Ao longo desses anos foram formados os seguintes esquadrões, que, em determinados momentos, combinaram-se ou foram absorvidos por outros em áreas mais prioritárias dos EUA: o *Mediterranean Squadron* (1801), mais tarde absorvido pelo *European Squadron*; o *Pacific Squadron* (1821); o *African Squadron* (1821 e 1843) e o *Brazil Squadron* (1826), mais tarde transformados em *South Atlantic Squadron* (1861) e posteriormente absorvidos pelo *Mediterranean Squadron*; o *East India Squadron* (1835), mais tarde transformado em *Asiatic Squadron* (1868); o *West Indies Squadron* (1842), logo depois renomeado como *Home Squadron*, e posteriormente transformado em *North Atlantic Squadron* (1868); e o *European Squadron* (1865) (Swartz e McGrady, 2001).

dissonantes dessa projeção naval pelo mundo, mas essa dispersão estratégica alhures é intrínseca e indissociável da estatura de poder dominante dos EUA⁵⁵ (Limaye, 2012).

A quinta premissa é que a *U.S. Navy* raramente opera individualmente. Outras instituições norte-americanas atuam com missões correlacionadas e há sempre a expectativa de que a Marinha coordene e coopere com eles em suas atividades e operações. Os comandantes da Marinha norte-americana coordenam suas missões em tempos de paz em proximidade com o serviço consular e em tempos de guerra com o Exército e a Força Aérea norte-americanos. No século XX, a *U.S. Navy* integrou-se com um sistema conjunto militar norte-americano, e as operações navais são tipicamente calcadas em operações interagência, direcionadas pelo presidente da República e pelo Secretário de Defesa por meio do Estado Maior Conjunto. A organização, o treinamento, a força de trabalho, o equipamento e a manutenção das forças navais são responsabilidade do Secretário da Marinha, do Chefe de Operações Navais, dos gabinetes, dos Comandos do Departamento da Marinha e da Esquadra (Swartz, 2017).

A sexta premissa é que a *U.S. Navy* dificilmente opera sem o apoio de aliados ou países amigos. A força naval contou com o apoio de bases francesas, espanholas e holandesas durante a guerra de independência norte-americana. As bases britânicas de Hong Kong foram usadas na guerra contra a Espanha em 1898, a *U.S. Navy* compôs a força internacional durante a insurgência dos Boxers (1899-1901) na China e integrou o esforço de guerra da Marinha britânica e outras formações no Atlântico Norte e no Mediterrâneo durante a 1ª Guerra Mundial (Swartz, 2017). Durante a 2ª Grande Guerra, os EUA e Reino Unido alcançaram um profundo nível de aliança naval.

Durante a Guerra Fria, o sistema de alianças estruturado pelos EUA – TIAR (Tratado Interamericano de Assistência Recíproca), OTAN (Organização do Tratado do Atlântico Norte), ANZUS (Tratado de Segurança Australia-Nova Zelândia-EUA), OTASE (Organização do Tratado do Sudeste Asiático) e acordos bilaterais - serviu como moldura para uma relação de aproximação entre as Marinhas, que, de fato, tem perdurado em sua maioria e sido reforçado no mar, no planejamento, nos cursos de intercâmbio militares e nas simulações de guerra⁵⁶. Essas alianças expressam o compromisso norte-americano de colaboração com Estados

⁵⁵ Mais do que um velado interesse político e econômico, por posição geográfica os EUA são uma potência do Pacífico. A importância dessa condição de pertencimento à região é tamanha que o ex-Secretário de Estado James Baker (1989-1993) advertiu durante sua gestão contra “*any attempt to form organizations that would draw a line separating the US from Asia*” (Limaye, 2012, p. 1).

⁵⁶ TIAR (1948), OTAN (1953), ANZUS (1951), OTASE (1954) e acordos bilaterais com as Filipinas, Japão, Coreia do Sul e Taiwan. De forma geral, esses tratados objetivavam prevenir o expansionismo soviético, proporcionar defesa coletiva a todos os membros e manter a presença norte-americana na região (Tillema, 1994).

parceiros, sendo, pois, um modo tradicional empregado pelos EUA, assumindo a forma de coalizões ou blocos, por meio de alianças formais ou *ad hoc* (Tillema, 1994; Swartz, 2017).

A sétima premissa é o fato de que a Marinha dos EUA é uma força altamente operacional, um serviço nacional de pronto emprego e de alta capacidade tática profissional. A presença avançada em períodos de paz, respostas a crises e a guerras estrangeiras têm exigido a permanência da *U.S. Navy* por longos períodos no mar. Alguns séculos de constante orientação nacional para que a Marinha se apreste para o emprego global, operações de combate, visitas diplomáticas e o engajamento com forças armadas estrangeiras têm imposto intensas agendas de exercícios marítimos, evolução nos treinamentos e experimentos na ampla gama de missões navais e atividades. Da circum-navegação do globo pela “*Great White Fleet*” (1907-09) aos exercícios multinacionais navais durante a Guerra Fria e na atualidade, a *U.S. Navy* tem atuado intensamente para aperfeiçoar suas habilidades no mar, necessárias para executar tarefas nacionais e em aliança com parceiros, caso a aplicação da força naval seja exigida (Swartz, 2017).

A oitava e derradeira premissa é que a *U.S. Navy* é uma instituição de serviço integral, ou seja, altamente capaz de cumprir uma ampla gama de tarefas - suas funções e missões - em tempos de paz, guerra e crise, indo desde a assistência humanitária, o combate à pirataria até a guerra submarina e a dissuasão nuclear estratégica. Essa última premissa demanda detalhamento, pois atende à terceira condição colocada para o entendimento da estratégia naval norte-americana: as missões e as funções da *U.S. Navy* (Swartz, 2017).

Quadro 2 - Resumo das premissas elementares do *modus operandi* da *U.S. Navy*

1) Atuação em consonância com as leis nacionais
2) Uso intenso da <i>U.S. Navy</i> como instrumento da política de segurança nacional
3) Projeção global por meio da presença avançada (<i>forward presence</i>)
4) Projeção global, porém, com foco em áreas específicas do mundo
5) Opera frequentemente com as outras forças armadas e agências nacionais dos EUA
6) Raramente opera sem o apoio de aliados e Estados amigos
7) Força de capacidade operativa plena e altamente profissional, a qualquer tempo
8) Força capaz de cumprir todas as funções e missões navais em tempos de paz e guerra no mundo

2.2.3 Missões e funções da *U.S. Navy*

Conforme observa Hattendorf (2013), o desígnio fundamental do elemento militar na estratégia naval centra-se no controle da atividade humana no mar, mais especificamente no uso da força para contribuir para os fins mais amplos estabelecidos nas estratégias nacionais. Assim, há duas ações sequenciadas: estabelecer o controle contra forças opositoras e usar o controle uma vez que tenha sido estabelecido. Nas palavras do autor:

Following the establishment of control is the use of the control in order to achieve specific ends. The effort to achieve control, by itself, means nothing unless that control has an effect. In the wide spectrum of activity that this can involve, the most important aspect is the use of maritime control to influence and, ultimately, to assist in controlling, events on land. In this, the fundamental key is to have an effect on those places, times, or routes of travel to which an adversary is sensitive, and which are critical and essential enough to cause an adversary to alter plans or actions so as to accommodate one's own objectives (Hattendorf, 2013, p. 8).

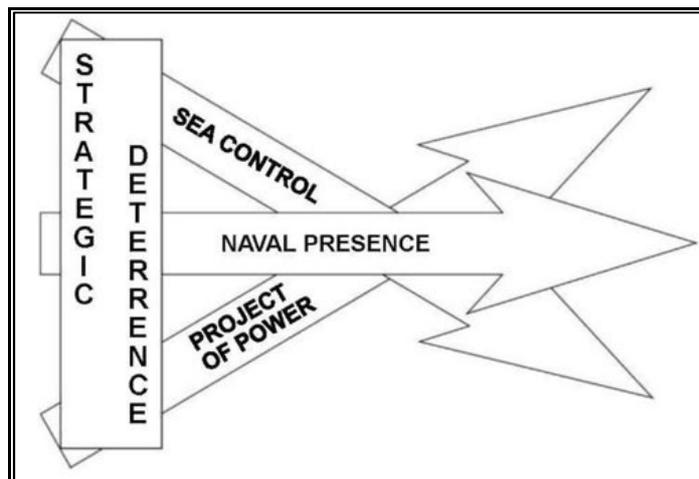
Ato contínuo ao estabelecimento do controle em período conflitivo, seguem-se as mais importantes atividades de uma Marinha: proteger e facilitar o transporte de mercadorias e material militar próprios ou de aliados; manter seguras as passagens aos navios em águas restritas e o acesso a portos; negar o comércio marítimo ao inimigo; transportar e apoiar tropas em bases avançadas; e conquistar e manter o controle marítimo e aéreo locais em apoio às operações aéreas e terrestres (Hattendorf, 2013, p. 8). De fato, como aponta Uhlig (1997), os fundamentos da aplicação da força naval têm apresentado notável constância, a despeito da variedade de conflitos em que as Marinhas se engajaram ao longo dos dois últimos séculos e do avanço tecnológico, informando o uso do poder naval na estratégia⁵⁷.

Especificamente no caso norte-americano, o papel moderno da *U.S. Navy* desdobra-se em quatro missões interdependentes, classificadas pelo vice-almirante Stansfield Turner (1974) como dissuasão estratégica, controle de área marítima, projeção de poder sobre terra e presença naval (figura 7)⁵⁸.

⁵⁷ Uhlig (1997, p. 96) apresenta o seguinte emprego das forças navais: 1) *the strategic movement of troops (and now, of armies and air forces alike)*; 2) *the acquisition of advanced bases as close as possible to the scene of action, by either military force or civil means*; 3) *the landing of armies on a hostile shore and their support then and thereafter by means of fire and logistics*; 4) *the blockade*, and 5) *the struggle for master of the local sea*.

⁵⁸ Embora essa classificação tenha sido elaborada em 1974 e tinha como opositor principal a extinta União Soviética, ela tem sido, desde então, considerada e efetivamente adotada por muitos analistas como a moldura analítica militar mais útil para avaliar o papel das marinhas modernas.

Figura 7- Missões da Marinha dos EUA



Fonte: Turner, 1974.

A dissuasão estratégica objetiva conter um ataque total contra os EUA e seus aliados, enfrentar um opositor hostil, em que se considera um ataque com riscos incalculáveis, e manter um ambiente político no qual a ameaça do uso da força ou a coerção contra os EUA e seus aliados sejam minimizadas. Nessas condições, um submarino armado com mísseis nucleares teria alta probabilidade de sobrevivência em um ataque nuclear, assim como o porta-aviões carregado com aeronaves armadas com mísseis nucleares, sendo, pois, a força naval um instrumento altamente eficaz de dissuasão estratégica no revide de uma agressão⁵⁹.

O controle de área marítima deriva do conceito tradicional de “controle do mar”, originalmente proposto por Mahan (1987) como controle do mar. O novo termo denota ação mais realista, de controle de áreas mais limitadas por determinado tempo. Com a introdução do submarino como arma estratégica, dada sua versatilidade e capacidade de ocultamento, um controle absoluto do mar ou a negação incontestada do uso do mar ao inimigo, por mais desejável que seja, tornou-se inviável, exceto de forma limitada⁶⁰.

Em relação à projeção de poder em terra, o controle do mar lida com o que ocorre na, sobre e sob a superfície do oceano. Essa projeção de poder trata do impacto das forças navais sobre as forças terrestres, subdividindo-se em assalto anfíbio, bombardeio naval e bombardeio aéreo a partir de navios aeródromos.

⁵⁹ A dissuasão estratégica é dividida em quatro modalidades: a garantia de um segundo ataque, resposta controlada, contenção de terceiras potências e imagem de equilíbrio de poder.

⁶⁰ O comando de área marítima é executado por meio de táticas de controle de saída ou bloqueio (*sortie control*), controle de ponto crítico (gargalos geográficos), operações em áreas abertas (vigilância), engajamento local (combate direto contra o inimigo) e duas técnicas passivas: despistamento e intimidação (Turner, 1974, p. 7-8).

Por último, a missão de presença naval consiste simplesmente no uso das forças navais para alcançar basicamente dois objetivos políticos: impedir ações hostis aos interesses dos EUA ou de seus aliados, e encorajar ações de interesses dos EUA ou de seus aliados. Essas duas metas são alcançadas pela mobilização preventiva (*preventive deployment*) ou pela mobilização reativa (*reactive deployment*). A missão deve ser ponderada e a força presente proporcional aos efeitos que se pretende, pois a qualidade e quantidade do potencial empregado podem enviar uma mensagem dúbia quanto ao intento do executor da ação.

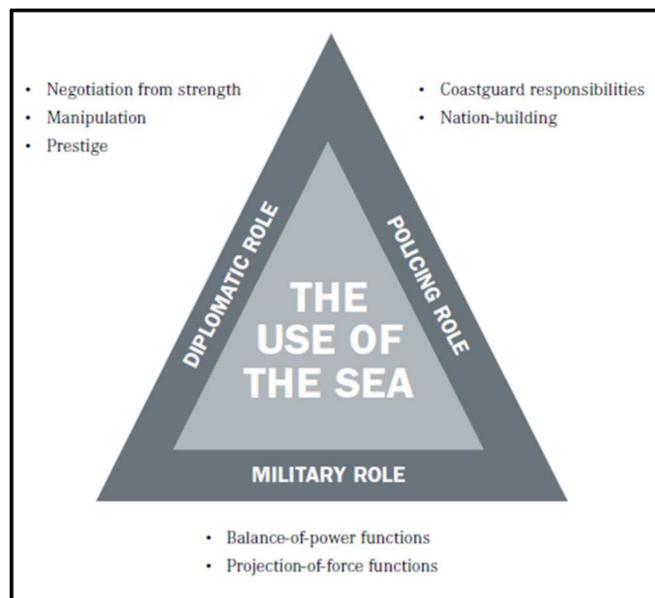
Em que pese a centralidade dessas missões para informar a atuação da *U.S Navy*, elas centram-se no aspecto estritamente militar do uso da força no teatro de guerra marítimo, abrangendo somente um dos aspectos do uso do mar: como domínio da defesa e da segurança (Bruns, 2018). Conforme observa Hattendorf (2013, p.8), “*from a narrow perspective, all those seem to describe a navy operating in its own unique element – the sea – independently using its specialized skills and equipment. But, in a wider context, all of these functions are closely related to other aspects of national power*”. A observação do autor invoca uma característica particular do poder naval, sua natureza flexível, apresentando notável fungibilidade, tornando-o um instrumento “*uniquely positioned between the political and the operational levels*” (Dupper, 1999 *apud* Bruns, 2018, p. 23). Essa característica única da força naval pode ser mais bem visualizada quando comparada às demais forças armadas do Estado. Como aponta Mahnken (2013, p. 39):

Navies are inherently flexible instruments of national power. Among their most important attributes are their combination of mobility and persistence. Naval forces offer persistent presence in a region without the need to acquire basing rights or occupy hostile territory. Although air forces are more mobile, they lack the ability to remain on station for long periods of time without considerable support. Ground forces are persistent and can possess great tactical mobility, but lack the inherent strategic mobility of naval forces. Navies are also useful across the spectrum of conflict. In peacetime, they are capable of demonstrating presence, shaping the behaviour of other actors, reassuring allies, and deterring aggression. They are also useful instruments of peacetime competition.

A estratégia naval prescreve outras funções para a força naval em tempos de paz, em operações navais fora de situações de combate e no uso não bélico do poder naval. Assim como Huntington (1954), Booth (2014) procurou responder à questão “*why do we need a navy?*”, contemplando o aspecto das funções das marinhas em relação ao uso do mar e como instrumento da política externa do país sob três categorias gerais: a militar, a policial e a

diplomática⁶¹. Essas três vertentes compõem a “trindade das funções navais”, representada pela figura 8:

Figura 8 - As Funções das Marinhas e o Uso do Mar



Fonte: Booth, 2014.

A capacidade de uma marinha usar seu poder naval no advento de uma guerra é o fundamento sobre o qual se debruçam as funções policial e diplomática. De fato, ao se divisar o triângulo de funções, não é sem razão que a função militar da *U.S. Navy* seja o seu alicerce, pois, nas palavras de Booth (2014, p. 16), “*for the essence of navies is their military character. Actual or latent violence is their currency. It is a navy’s ability to threaten and use force which gives meaning to its other modes of action. It derives its diplomatic impact from perceptions of its military character*”.

A função policial está mais direcionada para ações internas do que externas, devotadas à projeção da soberania estatal sobre as próprias fronteiras marítimas do Estado na perspectiva da manutenção da ordem pública, raramente lidando com as forças armadas de outro Estado. De certa forma, essa função quase nunca participa da política externa como tal e nem sempre tem um apelo sobre as Marinhas de águas azuis. Booth (2014) reconhece que essa lógica não se aplica completamente ao caso da Guarda Costeira dos EUA, uma força para-naval híbrida que atua não apenas na ação policial, mas também em missões de combate menores e missões diplomáticas com marinhas de pequeno porte. Ocorre que a Guarda Costeira é maior do que muitas Marinhas, com navios da dimensão de contratorpedeiros e centenas de aeronaves.

⁶¹ É possível perceber uma forte influência das ideias do almirante Stansfield Turner (1974) no trabalho de Booth. De fato, a escolha dessa categorização foi admitidamente inspirada no artigo do almirante e de outros autores.

A função diplomática tem sido um fator importante para grandes Marinhas e abarca um vasto conjunto de tarefas operacionais. Booth (2014) lista três funções subordinadas ao papel diplomático das marinhas: 1) a negociação com base na força, a propalada demonstração política de força naval, que se traduz na decisão de exhibir o potencial de um navio de guerra na simples presença em áreas próximas ao território do país almejado; 2) a manipulação nas relações em vários contextos, a exemplo da tática de barganha para alterar posições de aliados no âmbito de uma aliança militar; e 3) o acúmulo de prestígio, mais comumente evidenciado no ato de “mostrar a bandeira”, como forma de construir uma imagem positiva do país no exterior e de impressionar observadores, sejam aliados, hostis ou ambos. Essa função alinha-se à missão de presença naval designada pelo almirante Turner (1974).

O triângulo de funções navais de Booth (2014), à primeira vista, pressupõe uma intensidade perfeitamente simétrica na execução das três funções, porém o próprio autor adverte que essa trindade funcional não deve ser tomada como um modelo absoluto, pois a completa execução das funções, dos objetivos e das tarefas depende das capacidades de cada força naval. No caso dos EUA, tal advertência não se aplica, pois a *U.S. Navy* é capaz de atuar nas três vertentes, sendo atualmente a única Marinha com força global e projeção de poder completa (Grove, 1990). De forma categórica, tanto Turner (1974) quanto Booth (2014) proveram um ferramental importante para informar o desempenho esperado das Marinhas, sob uma perspectiva que aponta mais para a ação prática geral do que para as características intrínsecas da força naval norte-americana⁶².

Consideradas essas premissas fundamentais e o entendimento das missões e funções navais da *U.S. Navy*, proceder-se-á à análise propriamente da estratégia naval dos EUA no que tange a sua configuração e dimensão global.

2.3 A evolução da estratégia naval global dos EUA a partir de 1980

A evolução da estratégia naval norte-americana não obedece a uma lógica de planejamento temporal estanque, como faz pressupor a opção de sistematizar os documentos, declarações ou visões que a expressam em blocos decenais, pois sua formulação é responsiva às prioridades traçadas pelo Executivo e às mudanças nas condições geopolíticas internacionais,

⁶² Importante ressaltar que, embora suas contribuições alcancem todas as Marinhas, ambos os autores propuseram seus artigos tendo como objeto a situação da *U.S. Navy*.

frequentemente imprevistas⁶³. Dado esse dinamismo, a análise deve se pautar pela perspectiva de sua evolução, na dinâmica de um *continuum* constituído pelo propósito permanente da estratégia naval norte-americana desde a afirmação dos EUA como superpotência e poder naval transoceânico ao final da 2ª Guerra Mundial, a saber: prevenir que o mar se torne um meio de ataque contra os EUA; assegurar o livre uso comercial dos mares; e possibilitar que os mares sejam um meio seguro para a *U.S. Navy* combater inimigos norte-americanos (Lehman, 2018). É nesse *continuum* que se busca compreender como essa estratégia naval tem sido operacionalizada globalmente, ou seja, identificar continuidades, rupturas, e nuances nas linhas de ação que materializam seu propósito permanente.

Sob esse norteamento, a análise será conduzida a partir da década de 1980, que constitui o corte temporal aqui proposto, com breve remissão a períodos anteriores, e é parametrizada por três marcos paradigmáticos em razão de seus impactos para a percepção de segurança sistêmica e regional dos EUA: o fim da Guerra Fria (1990), os ataques terroristas do 11 de Setembro (2001), e o período atual de reemergência da rivalidade entre grandes potências, reconhecida oficialmente pela força naval norte-americana em 2007 (Lundesgaard, 2011, 2016)⁶⁴. Esses marcos servem como moldura temporal para analisar a evolução da estratégia naval da *U.S. Navy*, em razão de terem propiciado mudanças no pensamento estratégico da *U.S. Navy*.

⁶³ Essa é uma observação relevante, pois as principais fontes de informação sobre as estratégias navais dos EUA é o compêndio proposto pelo *Naval War College Newport Papers*, cuja proposta de organização em blocos decenais procura compilar didaticamente a miríade de documentos que consubstanciam a estratégia da *U.S. Navy*, sem se pautar por grandes paradigmas internacionais. As décadas de 1980 e 1990, particularmente, experimentaram uma efeméride, pois a mudança paradigmática acarretada pelo fim da Guerra Fria coincidiu com o fim da década de 1980, e a década de 1990 praticamente encerra seu ciclo com os ataques de 11 de Setembro em 2001.

⁶⁴As primeiras preocupações com a rivalidade entre grandes potências foram expressamente apontadas na *Quadrennial Defense Review* de 2006, antecedendo-se a documentos estratégicos hierarquicamente superiores como a *National Security Strategy*: “the choices of major and emerging powers, including India, Russia and China, will be key factors in determining the international security environment of the 21st century (...). Of the major and emerging powers, China has the greatest potential to compete militarily with the United States and field disruptive military technologies that could over time offset traditional U.S. military advantages absent U.S. counter strategies” (U.S. Department of Defense, 2006, p. 28-29). A própria *Cooperative Strategy for 21st Century Seapower*, publicada em 2007, admite expressamente a multipolaridade e a crescente rivalidade de potências emergentes no sistema político internacional: “a rising number of transnational actors and rogue states, emboldened and enabled with unprecedented access to the global stage, can cause systemic disruptions in an effort to increase their power and influence” (U.S. Department of the Navy, 2007, p. 6).

2.3.1 Década de 1980: o renascimento naval e a *Maritime Strategy*

Quando se afirma que a década de 1980 significou um renascimento para a estratégia naval da *U.S. Navy*, a suposição lógica é de que as décadas anteriores atravessavam uma crise e seus desdobramentos propiciaram o acicate para suas revisão e adequação ao contexto daquele decênio. De fato, ao que Bruns (2018) se refere apropriadamente como um “*naval baisse*” e Haynes (2015) como um “*US Navy’s Cold War nadir*” na década de 1970 resultou de um acumulado de obsolescência material e de improficuidade intelectual que culminou com o imperativo de conferir novo ímpeto à estratégia naval dos EUA e, ainda mais importante, seu alinhamento à estratégia nacional e à política externa.

Com o fim da 2ª Guerra Mundial, a *U.S. Navy* enfrentou o desafio de justificar o elevado número de meios construídos no contexto do esforço de guerra contra o Eixo, em face da inexistência de um inimigo. Mesmo seu mais novo e principal rival político, a União Soviética, havia sido reduzido a um grande poder continental e estava, ainda, há algumas décadas de se tornar um competidor poderoso no mar. O prestígio alcançado pela força naval norte-americana ao final do conflito seria eclipsado sobejamente pela Força Aérea, na medida em que o avião se apresentava como o principal meio de lançamento da bomba atômica⁶⁵ (Bruns, 2018).

De forma direta, o pensamento estratégico era dominado pela lógica nuclear - a possibilidade de uma guerra de devastação total -, o que limitava o propósito da *U.S. Navy* a não mais do que o transporte de tropas, assim degradando o poder naval. Havia ainda a percepção das autoridades congressuais de que os Estados Unidos detinham o comando do mar e não havia nenhum risco de perdê-lo, o que se refletia na desatenção orçamentária à necessidade de modernização da obsolescente força naval (Baer, 1994). Essa displicência com a manutenção da supremacia naval norte-americana punha em risco a própria estratégia de contenção da URSS no mar e o propósito da estratégia naval de assegurar os mares como ambiente de ação da *U.S. Navy* contra inimigos. Tal situação de desprestígio foi revertida pela Guerra da Coreia (1950-1953), e posteriormente pela Crise de Suez (1956) e pela Crise dos Mísseis de Cuba (1962). Essa última, em particular, foi debelada por um bloqueio naval, o que consequentemente minou a doutrina de retaliação massiva, substituindo-a por uma de resposta flexível ao final da década de 1960. Em paralelo, a força naval desenvolvia novas plataformas, como o porta-aviões da classe *Forrestal* e mísseis capazes de carregar ogivas nucleares

⁶⁵ Conforme mencionado por Baer (1994, p. 275), o Secretário da Marinha, James Forrestal, viria a questionar essa situação diante do Congresso: “*Why should we maintain a Navy after this war?*”. Ausente um inimigo no mar, e a guerra atômica apresentando-se como a forma de batalha do futuro, a Marinha carecia de missão e estratégia.

disparados a partir do mar, além da viabilidade de se construir meios de superfície com propulsão nuclear e submarinos balísticos nucleares, o que equipou a *U.S. Navy* com capacidades de última geração (Bruns, 2018). Esse incremento tecnológico conservou a supremacia tecnológica naval norte-americana, ao compensar a defasagem numérica da *U.S. Navy*.

A Grande Estratégia da Contenção era plenamente operante no mar, materializada na ampla estrutura global de bases navais que garantia a defesa e a presença avançada (*forward presence*) da *U.S. Navy* e no controle de um sistema transoceânico de alianças navais que cercava a União Soviética e os mares entre elas, embora a dispersão da *U.S. Navy* nesses mares e o nível de interação entre ela e suas congêneres navais variasse em cada continente. Por outro lado, enquanto a Grande Estratégia e sua congênera militar foram codificadas e apresentadas, a *U.S. Navy* deixou de publicar seu pensamento estratégico, o que acabou por torná-la dependente das condições políticas globais e da opinião pública nacional. A força naval falhava em criar uma narrativa própria que esclarecesse exatamente sua importância estratégica no contexto geral da política externa e na política de segurança norte-americana, focando sua estratégia no desenvolvimento de plataformas e capacidade nuclear, assim, negligenciando as missões e os fins políticos de sua ação. O incremento tecnológico de novos meios justificava a própria existência da força naval em detrimento de um pensamento que indicasse seus fins políticos na guerra naval (Bruns, 2018).

Essa situação ficou ainda mais evidente ao final da Guerra do Vietnã (1964-1973). A necessidade de revigorar a estratégia naval foi então envidada, com propósitos ofensivos, expressando-se o pensamento naval em cinco documentos durante a década de 1970: o *Project Sixty* (1970), o *Missions of the Navy* (1974), o *Strategic Concepts of the U.S. Navy* (1975-1978), o *Sea Plan 2000* (1978) e o *The Future of U.S. Sea Power* (1979) (Bruns, 1028)⁶⁶. O pano de fundo para essa mudança no pensamento estratégico da *U.S. Navy* foi o crescimento numérico e qualitativo do poder naval soviético e sua efetiva capacidade de rivalizar com os EUA no mar, transformando efetivamente os oceanos, para parafrasear o termo cunhado por Brzezinski (1997), em um “*grand naval chessboard*”⁶⁷.

⁶⁶ De todos esses documentos, o único com influência duradoura sobre a *U.S. Navy* foi o *Missions of the Navy*, do almirante Stansfield Turner, cuja codificação das missões navais se estabeleceu como um padrão de análise mesmo fora dos Estados Unidos. Às quatro missões fundamentais (projeção de poder, controle do mar, presença naval e dissuasão estratégica) somaram-se outras, pontualmente, mas esse conjunto central quadripartite tem se mantido inalterado.

⁶⁷ Essa capacidade de operar em águas internacionais de forma independente foi exposta pelo Almirante russo Sergei Gorshkov em artigo publicado na *Soviet Military Encyclopedia*, em 1976 (Airey, 1995).

Malgrado esse esforço intelectual da força naval, questões domésticas mais candentes como o escândalo de Watergate e a agenda pós-Guerra do Vietnã consumiam a atenção das autoridades e das sucessivas administrações sob Richard Nixon, Gerald Ford e Jimmy Carter. Dessa forma, a participação da *U.S. Navy* nos planos nacionais era minorada, provocando um isolamento ainda maior da força naval e aprofundando o foco sobre o aspecto tático-operacional, assim descurando-se do propósito político de sua atuação (Bruns, 2018). O efeito deletério desse cenário de erosão do pensamento estratégico e da consequente redução do nível de força ofensiva naval formou o quadro crítico para a produção da *Maritime Strategy* de 1986⁶⁸.

A chegada de Ronald Reagan (1981-1989) ao poder significou o recrudescimento da Guerra Fria, encerrando o espírito mais conciliador da *détente* e imprimindo uma postura mais belicosa na política externa, o que consequentemente exigia do braço militar do Estado uma atuação mais contundente e estratégias de defesa mais ofensivas. A malfadada experiência no Vietnã informava aos tomadores de decisão sobre a necessidade de evitar o envolvimento em guerras por procuração, engajando-se somente em conflitos menores com força militar robusta quando houvesse comprovadamente a possibilidade de vitória com o menor custo possível. No início de 1980, já estava consumada a projeção marítima internacional da União Soviética, com visível acesso e influência mundiais, consubstanciada numa bem desenvolvida Marinha oceânica com larga frota de submarinos nucleares, em franco desafio à preeminência norte-americana no mar⁶⁹ (Bruns, 2018; Lehman, 2018).

A *Maritime Strategy* não foi exatamente um documento único, subitamente imposto sobre a força naval pelas autoridades, que atravessou a década de 1980 como um movimento reativo ao estado de desorientação estratégica do decênio anterior. Ela resultou de um processo de evolução do pensamento estratégico da *U.S. Navy*, sintetizado em um conjunto de documentos estratégicos continuamente aperfeiçoados, cujas elaboração e execução foram facilitadas pela orientação política da administração Reagan e George H. W. Bush. Essa estratégia fazia uma leitura mais apurada da conjuntura internacional, entendendo ser o contexto da época caracterizado por uma “paz violenta”, e alinhava o poder naval à estratégia nacional e

⁶⁸ Em números, a frota norte-americana reduziu-se de 769 navios, em 1970, para apenas 512, em 1975, alcançando o quantitativo de 464 navios em 1977 (Bruns, 2018).

⁶⁹ As ambições de projeção em águas azuis da Marinha soviética foram bem ilustradas pelo uso das antigas bases norte-americanas em Cam Ranh e Da Nang no Vietnã e na realização do exercício naval *Okean-80*, em 1975, bem como pelo comissionamento de novos meios de guerra como o submarino Classe *Akula*, em 1984, que conseguia não ser detectado pelo sistema SOSUS (*Sound Surveillance System*) norte-americano, desenvolvido para rastrear submarinos soviéticos no Atlântico (Bruns, 2018, p. 65).

à política externa⁷⁰. Seu documento base foi a *National Security Decision Directive 32* (NSDD-32) e a *Defense Guidance*, ambas emitidas em caráter secreto. Isso explica também a existência de três versões sigilosas em 1982, 1984 e 1985, antes da publicação da versão autorizada de 1986⁷¹. Hattendorf e Swartz (2008, pg. 1-2) resumem seu propósito como

Primarily to inform the U.S. naval officer corps and to provide a consistent and widely agreed-upon strategic rationale to be used throughout the Navy in order to provide a sound and realistic operational basis, built upon a careful analysis of intelligence on current naval threats, with which to make force-structure decisions and budgetary plans. The strategy was designed to show the Navy's role in a global campaign in terms of geography as well as in its sequential and cumulative effects. It was designed to be inclusive of a wide range of naval functions. (...) it explained how the U.S. Navy would actually be used in the event of a third war in global-scale, forward operations against the Soviet Union (not merely the Soviet navy) (...). In addition, the strategy also dealt with peacetime operations, crises management, and war-termination issues.

Sobre a ameaça soviética, a NSDD-32 trazia os objetivos globais da política de segurança nacional dos EUA, em resumo: 1) *Deter military attack by Soviets and allies*; 2) *strengthen existing alliances and form new coalitions*; 3) *contain and reverse Soviet expansion*; e 4) *limit Soviet military capabilities by strengthening US military, pursuing verifiable arms control, agreements, preventing the flow of technologies to USSR, ensuring US access to foreign markets and ensuring US access to space and oceans*. A NSDD-32 ainda estabelecia as prioridades para a alocação de recursos tanto em tempos de guerra quanto de paz:

Due to the global military capabilities of the Soviet Union and the interrelationship of strategic threats, the likelihood that any US-Soviet conflict would expand beyond one theater to other theaters must be recognized and planned for. This does not mean that we must have the capability to successfully engage Soviet forces simultaneously on all fronts. Rather, this means procuring balanced forces and establishing priorities for sequential operations among theaters to ensure that we, in conjunction with our allies, apply our military power in the most effective way (NSDD, 1982, p. 22)⁷².

Dentro do planejamento para uma situação de guerra, as prioridades regionais eram, em ordem decrescente: a América do Norte, **incluindo a região do Caribe**; a OTAN e as linhas de comunicação marítimas de apoio; o acesso ao petróleo no Sudeste Asiático; a defesa dos aliados

⁷⁰ Esse termo usado pelo almirante James D. Watkins, Chefe de Operações Navais da *U.S. Navy* e expositor da *Maritime Strategy*, referia-se à existência de conflitos localizados e crises, a maioria no então chamado “Terceiro Mundo”, mas frequentemente com repercussões globais. Em suas palavras: “*the volatility of today's international situation suggests that we must expect to employ these elements of our Maritime Strategy in an expanding set of the world's trouble spots. To understand the scope of their worth, we must recognize the chief characteristic of the modern era – a permanent state of what I call violent peace*” (Watkins, 1986, p. 1-2).

⁷¹ Importante destacar que a NSDD-32 foi desclassificada em fevereiro de 2009 e as versões da *Maritime Strategy* de 1982, 1984 e 1985 foram desclassificadas pelo *Deputy Chief of Naval Operations for the Information, Plans and Strategy* (N3/N5) respectivamente em 16 de julho, 7 de fevereiro e 16 de julho de 2007. Os documentos foram compilados no *Newport Papers 33*, do *Naval War College*, como documentos selecionados da *U.S. Navy Strategy in the 1980s* por Hattendorf e Swartz (2008).

⁷² A NSDD está publicada em Hattendorf e Swartz (2008), *The U.S. Naval Strategy in the 1980s*.

no Pacífico e das linhas de comunicação nele e no Índico; a defesa e a segurança de nações amigas na **América do Sul e na África**; e a segurança em outras partes do mundo⁷³ (**grifo nosso**). Como se observa, o Atlântico Sul ocupava posição secundária nesse planejamento, embora uma fração dele, a região caribenha, fosse priorizada pela sua proximidade geográfica com os EUA e por abrigar o satélite soviético na região, Cuba. É perceptível também na declaração de que a defesa e a segurança de nações amigas na América do Sul e na África que a *U.S. Navy* seria primeira linha de defesa, no caso de um combate naval sul-atlântico, o que estava em consonância com a posição hegemônica da força naval norte-americana e a tendência de agir unilateralmente nesse Oceano.

Decerto, diante da tarefa hercúlea de conter a União Soviética numa guerra naval convencional global, a *U.S. Navy* deveria dispor de um número elevado de meios. A *Maritime Strategy* cumpria igualmente a função de angariar o apoio congressional e das autoridades decisórias para um incremento orçamentário e a modernização da frota norte-americana, para cujo fim a meta de se construir a “*The 600-ship Navy*” defendida pelo Secretário da Marinha John Lehman seria fundamental para garantir uma força de combate crível. Conforme informa Baer (1994, p. 430), esse incremento substancial no número de navios atendia à prescrição mahariana de supremacia naval da *U.S. Navy* e às missões que se seguiriam à consecução do controle do mar⁷⁴. A necessidade de manter supremacia naval estava também vinculada à percepção de que os EUA eram um poder naval altamente dependente do comércio transoceânico, o que requeria a liberdade dos mares para além dos *chokepoints*. De fato, as prescrições da *Maritime Strategy* operacionalizavam o propósito da estratégia naval norte-americana de garantir o uso dos mares tanto para a proteção dos EUA quanto para a *U.S. Navy* atacar seus inimigos, e seu livre uso para o comércio internacional.

Deve-se atentar para uma observação feita na versão secreta da *Maritime Strategy* de 1984, que trazia relevante consideração sobre o percentual de dispersão da Marinha soviética no mundo em tempos de paz, e que subjaz também na preocupação da *U.S. Navy* em manter sua superioridade naval. Conforme o documento, “*approximately 15 percent of the Soviet Navy is normally deployed away from home waters. These naval forces are supplemented by more than 1700 ocean-going Soviet merchant ships, the most militarily adaptable merchantmen in*

⁷³ Essas prioridades e regiões foram definidas pela *Defense Guidance* e expostas na versão sigilosa de 1985 da *Maritime Strategy* (Hatterdorf; Swartz, 2008, p. 144).

⁷⁴ A proposta dos 600 navios era arbitrária e estruturava-se em grupos de combate centrado em 15 porta-aviões, 100 submarinos de propulsão nuclear de ataque e balísticos, meios para operações anfíbias, entre 100 e 110 fragatas, 31 navios de contra-minagem e navios de apoio para atender a todos esses meios (Swartz; Duggan, 2011a).

the world, also deployed globally". Esse aspecto da suplementação numérica pela Marinha Mercante soviética era percebido como uma grande força naval de reserva, de capacidade adaptativa e de possível pronto uso em um confronto global (Hattendorf; Swartz, 2008, p. 60).

Em relação ao seu conceito estratégico, a *Maritime Strategy* preconizava uma abordagem ofensiva contra a União Soviética em tempo de paz para ampliar o conflito e o emprego da força naval em três estágios distintos: na presença pacífica, na resposta a crises e em uma guerra global convencional. Isso exigia a constante projeção de força à distância (*forward deployment*), a manutenção de bases avançadas, o reforço e controle das alianças navais com aliados, sendo a OTAN particularmente crucial nessa tarefa, e a cooptação de outros aliados quando as condições fossem oportunas (Baer, 1994; Bruns, 2018; Lehman, 2018).

Fundamentalmente, a *U.S. Navy* buscava fazer diferença estratégica, ao aprofundar a dissuasão, controlar a escalada militar, cimentar a aliança ocidental, influenciar países neutros, defender os EUA, apoiar as campanhas terrestres, limitar as opções de Moscou e elevar seu nível de incerteza (Hattendorf; Swartz, 2008). Nesse sentido, a estratégia procurava explorar as vulnerabilidades da posição geográfica russa e sua postura defensiva como potência continental, o que justificava uma ação mais incisiva sobre o controle dos *chokepoints* globais, fossem naturais ou artificiais à passagem de navios mercantes ou militares, como estratégia de uma investida contra as pretensões soviéticas de controle do mar e das linhas de comunicação marítimas, ao mesmo tempo em que respaldava as tropas norte-americanas terrestres e aliadas (Collins, 2002).

Em paralelo, e independentemente da burocracia da *U.S. Navy*, o Congresso aprovava o *Goldwater-Nichols Act* de 1986, que teria três consequências importantes para a força naval e para a concepção geral das estratégias de segurança dos EUA. O documento determinava o aumento da ênfase em ações conjuntas no planejamento e nas operações militares, o que, institucionalmente, traduziu-se na criação dos *Unified Combatant Commands* (Comandos Combatentes Unificados). Outro aspecto relevante foi a conexão entre as missões da *U.S. Navy* e do *Marine Corps*, unindo-os em categorias de amplo emprego com presença em tempos de paz, em resposta a crises e em uma guerra convencional global (Swartz; Duggan, 2011a, p. 34, slide 67). Ainda mais importante, estabelecia-se a obrigatoriedade de relatórios anuais presidenciais sobre a estratégia de segurança nacional. Na prática, isso significava que as forças navais estariam mais consistentemente integradas em conceitos e operações conjuntas. A

administração Reagan apressou-se em produzir a primeira *National Security Strategy* (NSS), logo após a aprovação do *Goldwater-Nichols Act*⁷⁵.

No seu sentido operacional, a *Maritime Strategy* foi testada por meio de uma série de exercícios navais e respostas a crises ao longo da década. Os mais notáveis foram o *Ocean Safari* e o *Northern Wedding* em 1981, ambos no Atlântico Norte; o *Fleet-EX 83*, no Pacífico Norte; o *Ocean Safari 85*; o *Teamwork 88*, o maior exercício multinacional de todos eles, nos fiordes noruegueses; o *PacEx 89*, um massivo exercício naval realizado no Pacífico (BRUNS, 2018, p. 92-93)⁷⁶. Os exercícios concentravam-se no eixo atlântico norte, no âmbito da OTAN, e no pacífico, ambos com aliados, e visavam testar não somente a interoperabilidade entre a *U.S. Navy* e aliados, mas também sua liderança e capacidade de comando transoceânica. O *Ocean Safari 81*, em particular, incluiu o Atlântico Sul como área inicial das manobras.

A intensidade e o volume de meios utilizados elevaram as tensões entre EUA e União Soviética ao ponto mais alto desde a Crise dos Mísseis de Cuba. Essa estratégia tinha uma feição tipicamente mahaniana na sua execução, porquanto se baseava no nítido objetivo de assegurar o controle do mar para os EUA, numa guerra ofensiva convencional, não-nuclear, em que se buscava uma batalha decisiva contra a URSS, por meio da supremacia naval. Com respeito a esse último aspecto, Baer (1994, p. 433) explica que

The idea of asymmetrical response, of widening the war geographically and temporally, had long been present in the Navy's global thinking (...) all maritime strategies stress the utility of peripheral or "indirect" approaches, actions particularly fitting to naval powers able to move freely about the seas, hitting a foe in unexpected places to divert the enemy's attention away from his central theater of operation.

Na Grande Estratégia de Contenção, a Europa era o principal teatro de guerra no engajamento da força naval transoceânica norte-americana em uma batalha mahaniana contra a ameaça soviética (Lundesgaard, 2011). Em regiões mais periféricas do planeta, a presença avançada dos EUA variou em resposta a diferentes eventos, incluindo avanços tecnológicos, uso de bases e a emergência de outras ameaças (Pettyjohn, 2012). Isso era observado no Oriente

⁷⁵ Dado o exíguo tempo para sua produção, a NSS refletia apenas o pensamento estratégico daquele período; vista em conjunto, essa estratégia de segurança retratava uma ampla estratégia contra a União Soviética, no entanto não lograva integrá-la através de todas as regiões de interesse dos EUA. As duas outras NSS publicadas em 1988 (Administração Reagan) e em 1990 (Administração G. Bush) seguiram caminho congênere daquela de 1987.

⁷⁶ Relativamente a respostas a crises, Baer (1994, p. 446) informa que a *U.S. Navy* e os *Marines* responderam, individualmente, a 47 crises durante a década de 1980, muito mais do que o Exército e a Força Aérea.

Médio, na América Latina e na África, na medida do grau de ameaça que a presença soviética apresentava⁷⁷.

Numa visão geral da década de 1980, houve crescente envolvimento da *U.S. Navy* em respostas a crises no Mediterrâneo, Oriente Médio e Sudeste Asiático, em especial com operações de grande porte no Líbano (1982-84), na Líbia (1981-89) e no Golfo Pérsico (1987-88). A força naval procurava conter o efeito transbordamento desses conflitos sobre a região mediterrânea, sobre o Golfo Pérsico e sobre o Oceano Índico⁷⁸ (Cobble *et al*, 2005, p. 29). A inação dos EUA na Guerra das Malvinas/Falklands, em 1982, pode ser considerada uma exceção a esse padrão de intervenção. Embora o Reino Unido tenha recebido o apoio norte-americano e a URSS observasse o desenrolar dos eventos, esse foi um conflito intra-sistema ocidental, de motivações político-históricas peculiares à relação argentino-britânica, e não correspondia à conjuntura da competição bipolar.

Apesar de toda a expectativa depositada nos planos globais da *Maritime Strategy*, que alcançou também os anos iniciais da administração George Bush, seus mérito e êxito jamais puderam ser mensurados completamente, em razão do súbito desaparecimento da ameaça naval soviética nos anos finais da década. Por outro lado, há de se reconhecer que, malgrado a meta da “600-ship Navy” não tenha sido alcançada integralmente, a *U.S. Navy* chegava ao fim desse período com o elevado número de 566 navios⁷⁹.

Ao findar a década de 1980, é possível afirmar que o propósito contínuo da estratégia naval norte-americana – manter o uso defensivo e ofensivo dos mares em condições vantajosas para a *U.S. Navy* e mantê-los livres como rotas comerciais internacionais – foi operacionalizado pelas seguintes linhas de ação: 1) assegurar a posição de superpotência global dos EUA, por meio da sustentação de um dispositivo transoceânico de alianças navais regionais, em que a *U.S. Navy* se posicionasse como a força primaz na relação com seus aliados e parceiros e como ator ativo em processos de securitização e desecuritização nas regiões ; 2) conservar a supremacia naval da *U.S. Navy* por meio da liderança tecnológica e numérica de sua força; 3) manter presença avançada (*forward presence*) por meio de uma ampla rede de bases navais ou

⁷⁷ Esse era o caso da expansão da presença naval norte-americana no Golfo Pérsico e no Oceano Índico nas décadas de 1970 e 1980, como decorrência da expansão soviética no Oriente. Os EUA asseguraram o acesso a instalações em Diego Garcia, em Oman, no Egito, na Somália e no Quênia (Pettyjohn, 2012).

⁷⁸ O Golfo Pérsico, o Estreito de Hormuz e o Mar da Arábia adquiriram importância capital por abrigarem linhas de comunicação marítima vitais para o suprimento de energia aos EUA desde a promulgação da Doutrina Carter, que determinava o uso da força militar para garantir o acesso a fontes de petróleo quando ameaçadas (Fuser, 2006).

⁷⁹ Esse grande reerguimento quantitativo e qualitativo da *U.S. Navy* foi impulsionado pelo esforço orçamentário da administração Reagan. Esse pode ser considerado um êxito admirável, pelo número de meios acrescentados à frota naval em um único decênio.

de acesso a elas. Essas linhas formadoras da estratégia naval dos EUA e do *modus operandi* da *U.S. Navy* atenderam aos propósitos políticos e asseguraram a consecução dos objetivos nacionais norte-americanos de conter a URSS, de promover em escala global o sistema econômico liberal e os valores norte-americanos e, sobretudo, garantir a segurança territorial dos EUA.

2.3.2 O imediato pós-Guerra Fria (1990-2001)

Guardadas as devidas peculiaridades de cada tempo histórico, em essência, a *U.S. Navy* no pós-Guerra Fria deparava com o mesmo desafio do imediato pós-2ª Guerra Mundial: buscar sentido estratégico e justificar sua existência na ausência de um inimigo no contexto de um cenário internacional altamente incerto. A característica de “paz violenta” da era anterior foi subitamente substituída por uma de paz reinante, de viés não-belicoso e prolongado, abrindo um novo capítulo das relações internacionais precipitadamente alardeado como o “fim da história”, dado o conseguinte estalar de crises localizadas no mundo, esmorecendo o otimismo em relação a tempos mais estáveis e alvissareiros.

O primeiro ponto para se compreender a estratégia naval nesse período, e identificar continuidades, rupturas ou nuances relativamente àquela desenvolvida e praticada na década de 1980, é ter em conta o fato de que a natureza geral dos documentos produzidos é tipicamente de declarações, conceitos e visões estratégicas, sem qualquer direção prescritiva operacional como preconizava a *Maritime Strategy*. Esses “documentos estratégicos” foram elaborados para explicar o propósito mais amplo da *U.S. Navy*, suas função e contribuição para a defesa e segurança nacionais, de forma a sintetizar ideias e princípios guia. Conforme esclarece Hattendorf (2006, p. 2), os documentos “*though labeled “strategic concepts”, are not framed in a specific context that allows them to meet the definition of an operational strategy. In conceptual terms, they are closer to doctrine than to strategy; actually, they lie between doctrine and strategy, as strictly defined*”.

Cada documento expressa um contexto próprio, que deriva do período burocrático em que foi elaborado. Não surpreende que, no espaço de dez anos, oito documentos tenham sido produzidos, entretanto, tomados em conjunto, pode-se identificar um fio condutor comum entre eles, como informa Hattendorf (2006, p. 4):

An incremental and complementary process of development through one document to the next as the decade progressed (...) documents show on one hand a consistency in

certain fundamental naval value and approaches, and on the other signs of internal debate and incomplete consensus as to what the Navy's response to the new strategic environment should be (...) the Navy as an institution wrestled to produce successfully more comprehensive and overarching statements of purpose, values, and substantive roles, statements that attempted to be enduring as well as to be adaptive to changing circumstances.

A conjuntura de extrema incerteza também explica o curto intervalo entre as publicações, como resultado do esforço das autoridades de planejar o futuro entre as questões de defesa e o desenvolvimento da segurança nacional. Desses oito documentos, o *The Way Ahead* (1991), o *...From the Sea: Preparing the Naval Service for the 21st Century* (1992), o *Forward...from the Sea* (1994) e o *Anytime, Anywhere: A Navy for the 21st Century* (1997) são os mais relevantes por tratarem do aspecto mais significativo da mudança de ênfase na atuação da *U.S. Navy* – o foco no combate litorâneo –, porém mantendo como característica dominante o controle do mar⁸⁰ (Lundesgaard, 2011).

Em sendo os documentos de conteúdo enunciativo vago, as informações mais essenciais para a compreensão desse novo momento de atuação da *U.S. Navy* devem ser extraídas das suas percepções de ameaça e do foco geográfico das operações, cujas definições transparecem nas alterações da postura global de defesa norte-americana e, de forma complementar, na estrutura da força naval.

O *The Way Ahead* (1991), publicado ainda na administração G. Bush (1989-1993), ainda exprimia certa precaução com relação à possível reemergência da URSS, que não havia se dissolvido completamente ainda, e apresentava uma visão de futuro, prospectando os desafios da nova década ainda em delineamento: “*drivers for regional hegemony, resurgent nationalism, ethnic and religious rivalries, drug trafficking and terrorism are certain to challenge international order during the final decade of this century*” (U.S. Department of the Navy, 1991, p. 25). O documento apontava para a necessidade de foco nas contingências regionais, em áreas problemáticas onde os interesses norte-americanos estivessem envolvidos, porém sem determiná-los. Como explica Lundesgaard (2011), a questão era como se poderia influenciar os eventos nesses lugares, informando a ênfase nas operações litorâneas, contudo, nessa perspectiva, assumia-se implicitamente o controle do mar.

Essa mudança foi, paralelamente, acompanhada pela readequação do quantitativo de meios da força ao mínimo necessário para suas missões, determinada pelo conceito de *Base Force*, desenvolvido na *National Military Strategy (NMS)* de 1992 pelo então Chefe do Estado

⁸⁰ Os demais documentos – o *Navy Policy Book*, o *The Navy Operational Concept*, o *Navy Warfare: Naval Doctrine Publication* e o *Naval Strategic Planning Guidance* são reconhecidamente de impacto reduzido para a estratégia naval norte-americana pela literatura (Hattendorf, 2006; Lundesgaard, 2011; Bruns, 2018).

Maior Conjunto, General Collin Powell. Sua orientação foi no sentido da redução de meios e de pessoal em 25 por cento, sendo esse um reflexo direto da contração do orçamento destinado às Forças Armadas norte-americanas⁸¹. A *Base Force* definiu os parâmetros para alterar o foco das ameaças globais para as regionais, e de uma posição de defesa avançada para uma de presença avançada, o que envolveu a diminuição da presença permanente norte-americana no exterior, ao mesmo tempo em que a reforçou com a alternância de tropas numa demonstração da determinação dos EUA e de sua capacidade de defender seus interesses no exterior (Pettyjohn, 2012). Isso torna evidente a continuidade do propósito da estratégia naval de manter a supremacia da *U.S. Navy* no uso ofensivo e defensivo do mar e de seu livre uso comercial, embora houvesse uma objetiva redução de seu poder naval.

O segundo documento, *From The Sea* (1992), reafirmou e aprofundou o objetivo de direcionar a ação da força naval para influenciar os eventos em terra. O objetivo principal era “*to engender a fundamental shift in naval thinking-away from the open ocean confrontation with the Soviet Navy and toward a much more subtle and more flexible use of naval forces commensurate with a more uncertain strategic environment*” (Smith, 1999, p. 267). Havia ainda a intenção de “apagar” a percepção negativa deixada pelo papel secundário que a *U.S. Navy* assumiu durante a operação *Desert Storm*, na primeira Guerra do Golfo (1992), sem batalhas navais de monta, buscando atribuir-lhe, de fato, um papel decisivo na determinação de resultados em terra, a partir do mar⁸² (Rhodes, 1999; Lundesgaard, 2011).

Apresentando conteúdo impreciso também, o *From the Sea* não especificou as ameaças nem as áreas geográficas litorâneas em que se deveria atuar, reforçando o entendimento de que a *U.S. Navy* procurava manter seu dispositivo transoceânico, com o apoio de alianças regionais, contudo, enfatizando o conflito regional, sem especificá-lo. Essa generalização aparece nas tarefas propostas pela força naval norte-americana: “*Our forces can help to shape the future in ways favorable to our interests by underpinning our alliances, precluding threats, and helping*

⁸¹ A proposta da *Base Force* determinava uma quantidade mínima de 450 navios para as necessidades da *U.S. Navy*, porém esse número diminuiria ainda mais até o final da década.

⁸² Sobre essa percepção geral de um papel coadjuvante limitado da *U.S. Navy*, Rhodes (1999, p. 4) faz referência à observação do almirante William Owens: “*No opposing naval forces challenged us. No waves of enemy aircraft ever attacked the carriers (...). The fleet was never forced to fight the open-ocean battles the Navy had been preparing for during the preceding twenty years. Instead, the deadly skirmishing of littoral warfare dominated*”. De fato, quando se compara a estratégia traçada com o uso efetivo das forças navais, a maior parte das operações de combate foram contra alvos litorâneos, enquanto que a guerra no mar e a experiência no mar foram mínimas. Mesmo na Guerra do Golfo, uma das maiores operações da *U.S. Navy* do período pós-2ª Guerra Mundial, em razão da quantidade de meios empregados ao longo dos dez anos de duração (1990-2000) - sete grupos de porta-aviões e dois grupos de navios de batalha -, as ações navais foram secundárias, de apoio às operações em terra.

to preserve the strategic position we won with the end of the Cold War”⁸³ (**grifo nosso**) (U.S. Department of the Navy, 1992, p. 89). Dessa declaração, extrai-se que a postura de presença avançada e a projeção de poder permaneciam indispensáveis, elementos constantes na mentalidade da *U.S. Navy*. Ainda mais importante, esse pensamento expressava o momento único do país no plano internacional e estava em sintonia com a transição de uma Grande Estratégia de Contenção para uma Grande Estratégia de Primazia.

Rhodes (1999, p.17) chama atenção para o fato de o *From the Sea* destacar inúmeras qualidades do poder naval, dentre as quais uma particularmente importante quando se considera a Grande Estratégia de Primazia: a manobrabilidade do poder naval. Esse expediente permitiria às autoridades norte-americanas ganhar vantagem política e militar estratégicas, empreender ação de força sem a obtenção do consentimento de aliados ou amigos, sem comprometer seus militares, e exercer pressão e influência indefinidamente. Nas palavras dos autores do documento, “*the military options available can be extended indefinitely because sea-based forces can remain on station as long as required*” (U.S. Department of the Navy, 1992, p. 95-96).

O terceiro documento, *Forward...From the Sea* (1994), publicado já na administração Bill Clinton (1993-2001), atualizou e expandiu os conceitos estratégicos do *From the Sea*, com ênfase especificamente nas contribuições ímpares das forças expedicionárias navais em operações em períodos de paz, na resposta a crises e em conflitos regionais, embora ainda fosse bastante generalista nas suas enunciações. Publicado sob a vigência da *National Security Strategy of Engagement and Enlargement* (1994), o documento era relativamente mais claro na identificação de ameaças e desafios, ao afirmar que

A major review of strategy and force requirements resulted in a shift in the Department of Defense’s focus to new dangers – chief among which is aggression by regional powers – and the necessity for our military forces to be able to rapidly project decisive military power to protect U.S. interests and defend friends and allies (**grifo nosso**) (U.S. Department of the Navy, 1994, p. 150-151).

Como avalia Rhodes (1999, p. 17), esse documento tinha uma perspectiva global, com ênfase numa visão transoceânica contra-militar e internacional liberalista (evitar conflitos militares globais e apoiar as democracias de mercado), endossada pela *U.S. Navy*, e defendia

⁸³ Relativamente ao desígnio de construir um futuro favorável aos interesses dos EUA, Bruns (2018, p. 130) faz uma interessante observação sobre a projeção feita pelo *Center for Naval Analysis* no âmbito do *Naval Force Capabilities Planning Effort*. O grupo composto por especialistas navais, civis, congressuais e da comunidade de *think tanks*, usando o método conhecido por “Manthorpe Curve”, que mostrava historicamente que o período entre o fim da era de uma potência hegemônica global e sua substituição por outra potência era de aproximadamente 20 anos, previa a emergência de outro oponente provavelmente da Eurásia ou de uma coalizão de Estados.

que a contribuição essencial do poder naval para a segurança nacional era o respaldo provido à estabilidade regional global no que se comprometia com aliados liberais-democráticos, no apoio à emergência de sociedades democráticas e às instituições internacionais. A NSS *Enlargement and Engagement* vinculava a prosperidade nacional e global aos valores geoestratégicos da democracia de mercado, calcada na ideia de que nações prósperas mutuamente conectadas não aspirariam à hegemonia regional e não se tornariam ameaças aos EUA (The White House, 1994, p. 2).

A *Forward...From the Sea* foi antecipada pela *Bottom-Up Review* (1993), uma segunda revisão da postura de defesa global dos EUA, que se centrava em ameaças e alertava que essas deveriam ser comparadas com a postura da força, o que significava, na prática, a necessidade de manter uma presença avançada (*forward presence*) adequada para deter agressões e preservar a estabilidade regional. Diante da incerteza do lugar das contingências, as forças deveriam ser orientadas para missões expedicionárias, podendo ser empregadas onde fossem requeridas (Pettyjohn, 2012).

Relativamente às prioridades geográficas, pode-se identificar uma significativa nuance na determinação dessas. Lundesgaard (2011, p. 12-13) observa uma mudança no foco geográfico concernindo os interesses vitais dos EUA como nação marítima, quando o documento informa que esses interesses estão nos “*endpoint of highways of the seas*” or lines of strategic approach that stretch from the United States to the farthest point on the globe”, e que esses “*endpoints coincide with the places to which we routinely deploy naval expeditionary forces: the Atlantic, Mediterranean, Pacific, Indian Ocean, Red Sea, Persian Gulf and Caribbean Sea (grifo nosso)*” (U.S. Department of the Navy, 1994, p. 151).

Um indicativo concreto do interesse geográfico norte-americano, ainda que não expressamente indicado na *Forward...From the Sea*, foi a criação da 5ª Esquadra em 1995, com sua sede no Barein, inserindo em sua área de responsabilidade o Golfo Pérsico, o Mar Vermelho e o Mar da Arábia⁸⁴ (Pettyjohn, 2012, p. 86).

Fundamentalmente, as forças navais eram projetadas para lutar e vencer guerras, e nessa tarefa, a principal contribuição da Marinha na condição de combate estava em quatro áreas – dissuasão estratégica (nuclear), controle do mar, supremacia marítima e o transporte marítimo estratégico (*strategic sealift*), projetando poder a partir do mar e com ênfase reiterada na

⁸⁴ Os EUA asseguraram acesso a instalações, de forma não temporária, na Arábia Saudita, no Kuwait, nos Emirados Árabes Unidos e no Catar.

presença avançada⁸⁵. Conforme esclarece Bruns (2018), as forças navais empregadas em presença avançada, de forma permanente ou rotativa, eram consideradas um instrumento adequado da política externa dos EUA para respaldar a Grande Estratégia nacional e militar norte-americanas, independentemente das circunstâncias.

O quarto e último documento, *Anytime, Anywhere: A Navy for the 21st Century* (1997), trazia uma visão estratégica de como a *U.S. Navy* intentava abordar o ambiente de segurança atual e futuro. No geral, essa visão repetia a imprecisão geográfica e de ameaças das suas congêneres anteriores, porém reenfatizava as operações tradicionais de controle do mar e a preocupação com armas de negação de acesso a áreas litorâneas: “*as precision weapons become cheaper and more numerous, naval dominance of the littorals will acquire a new scale and importance*”⁸⁶ (U.S. Department of the Navy, 1997, p. 175).

Embora nessa década transpareça a falta de uma orientação estratégica da *U.S. Navy*, dadas a indeterminação de ameaças e de prioridades geográficas dos documentos, que não propiciaram a concepção de uma estratégia prescritiva e integrada que alinhasse a ação da força naval aos desígnios da estratégia nacional, observa-se a continuidade das linhas de atuação da estratégia naval global norte-americana, matizadas pelas peculiaridades do contexto pós-Guerra Fria. O desígnio de se manter o controle do mar foi mantido, pois não houve dissolução do dispositivo transoceânico baseado em alianças regionais, mesmo diante da inexistência de um poder naval que rivalizasse com a *U.S. Navy*. Como informa Lundesgaard (2011, p.14), o domínio do litoral foi combinado, sem delimitações, com o controle do mar tradicional para se criar o que foi chamado de “controle do mar expandido” (*expanded sea control*), em um novo esforço para equilibrar ações litorâneas e oceânicas⁸⁷.

A manutenção dessa iniciativa coadunava-se com a peculiaridade da Grande Estratégia da administração Clinton, que amalgamava elementos de primazia, engajamento seletivo e segurança cooperativa regional, bem explicitados na mais completa visão de Grande Estratégia

⁸⁵ O Departamento de Defesa dos EUA define o *strategic sealift* como “*the afloat pre-positioning and ocean movement of military materiel in support of US and multinational forces*” (U.S. Department of Defense, 2010, P. 517).

⁸⁶ Essas capacidades bélicas eram representadas pela aquisição e desenvolvimento de mísseis balísticos e de cruzeiro pela China, Coreia do Norte, Iran, Índia e Paquistão. A China, em particular, já estava na transição de uma força costeira para uma Marinha de águas azuis, dado o número de incidentes com Taiwan e a compra do obsoleto porta-aviões soviético *Varyag*, num claro indicativo de disposição em projetar e garantir sua posição de superioridade naval no Mar do Sul da China (Gormley, 2008; Bruns, 2018, p. 115).

⁸⁷ O elemento de influência dessa afirmação adveio da Crise de Taiwan (1995-1996), na qual atritos diplomáticos entre os EUA e a China culminaram em tensões no mar, com testes missilísticos chineses próximos a Taiwan e o envio de dois grupos de navios da *U.S. Navy* à região. A crise surgiu da disposição dos EUA em conferir um visto ao presidente de Taiwan para visitar uma universidade, rompendo com uma prática de anos. A China acusou Washington de encorajar Taiwan a buscar independência formalmente.

do período – a *National Security Strategy of Engagement and Enlargement* (1994). Isso se atesta pela manutenção, na década de 1990, da distribuição das Esquadras entre o Atlântico (55%) e o Pacífico (45%) (Lundesgaard, 2011). Nesse período, a *U.S. Navy* possuía quatro Esquadras ativas: a Segunda (Atlântico), a Sexta (Mediterrâneo), a Terceira (Pacífico Oriental) e a Sétima (Pacífico Ocidental e Oceano Índico) e a recentemente criada Quinta Esquadra (Oriente Médio), ainda que a *U.S. Navy* sofresse drásticas reduções orçamentárias e materiais.

Outro índice de verificação da operatividade desse sistema de segurança transoceânico foi a continuidade da prática de exercícios navais com forças aliadas e nações amigas, em particular os de tradição mais prolongada como o BALTOPS (*Baltic Operations*) no Mar Báltico, o RIMPAC (*The Rim of the Pacific Exercise*) no Pacífico, e a UNITAS nas Américas. A continuidade desses exercícios tinha intentos diferenciados, a depender da região, e atendiam ao objetivo da *U.S. Navy* de se colocar como um parceiro confiável e necessário em qualquer região, na perspectiva de construção de uma relação de longo prazo que pudesse ser instrumentalizada a favor dos interesses dos EUA oportunamente. O BALTOPS e o RIMPAC, em grande medida, sinalizavam o compromisso norte-americano como garantidor do apoio a aliados, em razão dos conflitos nos Bálcãs e das demonstrações de força chinesas contra Taiwan e contra avanços da Coreia do Norte. A UNITAS mantinha a tradição do bom relacionamento entre as Marinhas, no espírito cooperativo e diplomático da “fraternidade das armas”, assim como era uma afirmação da hegemonia da *U.S. Navy* no Atlântico Sul, mesmo depois de desvanecida a ameaça soviética (Oliveira, 2015; Bruns, 2018).

Em que pese a política de readequação quantitativa de meios navais imposta pela *Base Force* e pela *Bottom-Up Review*, que desatendeu as necessidades da estrutura de meios navais, a *U.S. Navy* logrou compensar proporcionalmente essa redução relativa do poder naval norte-americano com a substituição de antigos sistemas de armas e sensores por outros de tecnologia mais avançada, a exemplo do míssil *Tomahawk*, o que aumentou a capacidade individual de cada navio para ações litorâneas, sem que isso significasse a descaracterização da *U.S. Navy* como uma marinha de águas azuis⁸⁸ (Lundesgaard, 2011). Essa compensação manteve a supremacia naval norte-americana, pois é a condição básica que apoia a ênfase na projeção de poder litorânea no enfrentamento de crises e, sobretudo, na contenção de potências regionais emergentes.

⁸⁸ A *U.S. Navy* chegou ao final da década de 1990 composta por apenas 318 navios em operação Bruns (2018, p. 144) demonstra a intensa defasagem de meios quando compara os 570 meios operativos em 1990 com os 318 finais. Em termos numéricos, a frota de guerra norte-americana reduziu seus submarinos convencionais de 93 para 56, submarinos nucleares de 33 para 18, suas fragatas de 99 para 35, e cruzadores de 43 para 27.

De fato, quando se observa a estrutura da força naval, o porta-aviões e seu grupo de combate mantiveram a condição de meio central na resposta a crises, ainda que houvesse investimentos em navios de combate litorâneo, o que corrobora o argumento de Lundesgaard (2011) de que a atuação da *U.S. Navy* nos litorais não lhe descaracterizava como uma marinha de projeção oceânica global, e assim se manteve⁸⁹. Havia, nesse sentido, a necessidade de equilibrar a alta capacidade de combate (*high-ends*) com as demandas de prevenção de conflitos de baixa intensidade (*low-ends*) nos teatros litorâneos de operações, sob uma condição de drásticas reduções no orçamento, elevado custo de produção de novos navios de tecnologia avançada e o rápido descomissionamento de meios, num momento de elevada demanda operacional da força naval norte-americana (Bruns, 2018).

As principais missões navais em resposta a crises desse período deram-se no Golfo Pérsico (1990-2000), no conflito Iraque-Kwait, que incluía o Mar Vermelho e o leste do Mediterrâneo, numa grande demonstração do poder naval norte-americano e de coalizão na estratégia de contenção do Iraque ao longo da década; no Mar Adriático (1993-96/1999), no contexto dos conflitos étnicos balcânicos acarretados pela desintegração da Iugoslávia e, ao final da década, pela guerra do Kosovo contra a Sérvia; no Haiti (1995-96), nas operações de restauração da democracia após a deposição do presidente Jean-Bertrand Aristide por um golpe militar; e no Pacífico Ocidental, na contenda sino-americana sobre o Estreito de Taiwan (1994-96) (Cobble *et al*, 2005; Foster, 2013; Torreón, 2022).

Conforme elucidam Posen e Ross (1996), as ideias de engajamento e alargamento da NSS comunicam o modo e o propósito dos EUA: engajarem-se no mundo para ampliar a comunidade internacional de democracias liberais de mercado, porém com viés seletivo. A própria NSS afirma que “*our engagement must be selective, focusing on the challenges that are most relevant to our own interests and focusing our resources where we can make the most difference*” (The White House, 1994, p. 7). Nesse engajamento, o conjunto de ameaças transnacionais e os desafios confrontando o mundo exigiam soluções cooperativas e multilaterais. Para dar operacionalidade ao engajamento e ao alargamento, a Grande Estratégia da Primazia fez-se presente no exercício da liderança dos EUA em toda categoria de problemas internacionais. Deu-se ênfase às capacidades militares unilaterais, quando a estratégia de deter

⁸⁹ Conforme revela Bruns (2018), conquanto fosse um projeto efêmero, o *Litoral Combat Ship* seria o símbolo maior desse período. A redução no inventário de meios alcançou todas as 46 fragatas classe *Knox* e reduziu intensamente o número de submarinos de ataque, fragatas da classe *Perry*, aeronaves de patrulha marítima (P-3C) e helicópteros (SH-3 *Sea King*). Por outro lado, novos meios e tecnologias foram adicionados: o contratorpedeiro equipado com mísseis guiados da classe *Arleigh Burke*, hoje a espinha dorsal da frota de superfície da *U.S. Navy*, e o míssil de cruzeiro *Tomahawk*, que se tornou a principal arma contra alvos táticos distantes, de alcance-médio.

e derrotar agressões em mais de um teatro garantiu a manutenção da flexibilidade para enfrentar uma ameaça futura desconhecida, enquanto o engajamento contínuo concorreu para evitar que essas ameaças se desenvolvessem em primeiro lugar (The White House, 1994, 1995, 1996).

A última NSS da administração Clinton, a *National Security Strategy for a Global Age* (2000), ainda transparecia o otimismo por um mundo crescentemente próspero, dadas a intensidade do processo de globalização e a expectativa de uma acelerada e sistêmica disseminação da prosperidade econômica entre as regiões do mundo. Essa visão otimista conjugava-se com a plena consciência dos tomadores de decisão de que persistiam profundas disparidades entre elas, conflitos regionais prolongados e o estabelecimento de uma agenda de segurança em que se combinavam ameaças transnacionais de cunho tipicamente militar (proliferação de armas nucleares, químicas e biológicas, criminalidade internacional, o terrorismo e a pirataria) e outras de engajamento militar mais limitado (mudanças climáticas, catástrofes humanitárias, doenças) (The White House, 2000).

Os ataques terroristas de 11 de Setembro perpetrados contra o território dos EUA alteraram drasticamente o ambiente estratégico em que a *U.S. Navy* operava no início do século XXI, remoldando o contexto para a estratégia naval global norte-americana.

2.3.3 O 11 de Setembro (2001-2007)

Os aspectos fundamentais a se reter nessa curta fase em tela são o lugar prioritário que o terrorismo ocupa na agenda de segurança da Administração G. W. Bush (2001-2007) e seus desdobramentos em termos de expansão das ameaças percebidas, e os desafios regionais que já se delineavam no início do milênio, impactando o direcionamento do uso do poder naval norte-americano ao longo da década⁹⁰. Dois documentos se destacam na exposição mais ampla da estratégia naval norte-americana nessa etapa: o *Sea Power 21* (2002) e a *Cooperative Strategy for the 21st Century Seapower* (2007)⁹¹.

Não obstante o terrorismo absorvesse as preocupações imediatas de segurança dos EUA, o ambiente internacional apresentava também tendências que se consolidariam como desafios maiores no curso da década, e com implicações para a estratégia naval norte-americana.

⁹⁰ O terrorismo já era observado no conjunto de ameaças destacadas em documentos de defesa e segurança desde a administração Reagan. O fato novo era sua absoluta priorização, diante da constatação da vulnerabilidade do território continental norte-americano.

⁹¹ No total, a *U.S. Navy* publicou 14 documentos (9 deles somente na administração G. W. Bush., até 2007) até 2010, com intenções estratégicas e declaratórias ou, por vezes, apenas um simples plano, sem mais consequências para atuação da força naval. Três deles permanecem secretos (Swartz; Duggan, 2011b).

Primeiro, como resultado do processo de globalização, questões como mudanças climáticas, extrema pobreza, doenças graves e desastres naturais assumiam dimensão transnacional e inseriam-se no cálculo de risco e ameaças ao país. Segundo, os EUA deparavam com o advento da emergência e do dinamismo de um grupo de Estados, os BRICS (Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul), com capacidade de polarizar-se regionalmente e confrontá-los conjuntamente em áreas vitais de sua predominância como a econômica, a tecnológica, a industrial, e mesmo a militar, apresentando-se como alternativa ao mundo tradicionalmente centrado em decisões americano-europeias. Terceiro, a proliferação horizontal de armas nucleares, biológicas e químicas por Estados e a tentativa de Estados páreas (*rogue states*) e de redes terroristas e criminosas de obtê-las foram consideradas um risco elevado para a segurança norte-americana⁹² (Thachuk; Tangredi, 2002; Streusand, 2002; Lundesgaard, 2011; Bruns, 2018).

A *National Security Strategy* de 2002 confirmava a percepção anterior dos tomadores de decisão acerca dos efeitos do aprofundamento do processo de globalização sobre o ambiente marítimo global e, conseqüentemente, sobre as forças navais, estabelecendo a moldura de segurança em que a *U.S. Navy* passaria a operar e a desenvolver sua estratégia. Nessa seara, a NSS deixava clara a doutrina do ataque preventivo, que conferia à ação militar norte-americana mais flexibilidade, na medida em que se identificasse unilateralmente uma potencial ameaça vinculada à ação de grupos terroristas em qualquer parte do mundo ou do território dos EUA⁹³ (Padula, 2018, p. 49).

De acordo com Tangredi (2002, p. 4-8), a dinamização do ambiente de segurança internacional impulsionada pela globalização traduziu-se na transnacionalização das ameaças à segurança norte-americana, com potencial para a desestabilização de regiões remotas às quais a economia dos EUA está estruturalmente atrelada; no aumento do comércio marítimo, vulnerabilizando linhas de comunicação marítimas, *chokepoints* e portos centrais constituintes de uma vasta rede internacional comercial; na vulnerabilidade do sistema econômico global,

⁹² O 11 de Setembro refletiu-se imediatamente no *Quadrennial Defense Review* de 2001. Esse documento estratégico informa que foi introduzida uma nova era de ameaça terrorista contra os EUA e o mundo e a necessidade de combatê-la globalmente (sobretudo em suas origens eurásianas). A racionalidade do combate ao terrorismo foi sistematizada por G. W. Bush, em discurso na Academia Militar de West Point, com a identificação de um eixo do mal formado por Estados páreas e falidos – Iraque, Irã, Coreia do Norte, Cuba, Líbia e Síria (Pecequillo, 2012, p. 21). Todos esses Estados foram considerados patrocinadores do terrorismo e, coincidentemente, são geograficamente acessados pelo mar, nas áreas mais instáveis e propensas a tensões e conflitos.

⁹³ A *National Security Strategy* assim se refere à doutrina do ataque preventivo: “*We will disrupt and destroy terrorist organizations by (...): defending the United States, the American people, and our interests at home and abroad by identifying and destroying the threat before it reaches our borders. While the United States will constantly strive to enlist the support of the international community, we will not hesitate to act alone, if necessary, to exercise our right of self-defense by acting preemptively against such terrorists, to prevent them from doing harm against our people and our country (...)*” (The White House, 2002, p. 6).

em razão de ataques a infraestruturas críticas e da interrupção do fluxo de comunicação e informações; na elevação da probabilidade de intervenções militares em áreas tradicionalmente consideradas de interesse vital e em outras menos tradicionais, mas que poderiam, a qualquer tempo, tornar-se relevantes; nos efeitos imprevistos sobre alianças e na formação de coalizões e seus componentes navais; na proliferação da tecnologia da informação e de sensores e sistemas de alta tecnologia; e na disseminação de armas avançadas e no desenvolvimento de estratégias de negação de acesso a áreas por potenciais opositores.

Esse novo ambiente de segurança vulnerabilizou o propósito constante da estratégia naval dos EUA de assegurar o uso dos mares para fins ofensivos e defensivos e de manter as linhas de comunicação marítimas internacionais livres. A ameaça transnacional do terrorismo informava a *U.S. Navy* sobre o imperativo de reforçar o dispositivo naval global transoceânico, com uma presença naval mais reforçada e não somente manter as alianças navais regionais, mas igualmente cooptar os poderes navais fora do orbe norte-americana.

Nesse cenário, o *Sea Power 21*, uma visão estratégica mais do que uma estratégia propriamente, foi fortemente influenciado pelos atentados de 11 de Setembro e dista da vagueza dos documentos da década anterior, no que aponta claramente para a ameaça a se combater - o terrorismo fundamentalista islâmico de caráter transnacional -, e considera outras fontes primárias de ameaça: “*nations poised for conflicts in key regions, widely dispersed and well-funded terrorist and criminal organizations, and failed states that deliver only despair to their people*” (U.S. Department of the Navy, 2002, p. 33). Nessa declaração, observa-se a expansão da abordagem dada aos conflitos regionais convencionais, ampliando o escopo para questões que não se categorizavam estritamente como militares, refletindo o que Till (2009) avalia representar um avanço em direção a uma era pós-moderna. Mais especificamente, o *Sea Power 21* informa que

Threats will be varied and deadly, including weapons of mass destruction, conventional warfare and widespread terrorism. Future enemies will attempt to deny us access to critical areas of the world, threaten vital friends and interests overseas, and even try to conduct further attacks against the American homeland (U.S. Department of the Navy, 2002, p. 33).

O documento invoca conceitos da Guerra Fria, oriundos do entendimento de que uma defesa presencial avançada robusta, bem como o controle do mar e de áreas marítimas, requer a projeção de forças geograficamente orientadas. Esse é um ponto de substancial relevância, na medida em que ainda se mantinha a projeção do poder naval no litoral para influenciar resultados em terra, contudo mudava-se o foco para as operações de controle do mar convencionais como condição primordial: “*achieving battle-space superiority in forward*

theaters is central (...) especially as enemy area-denial efforts become more capable” (U.S. Department of the Navy, 2002, p. 36).

Os autores da *Sea Power 21* conceberam a guerra convencional numa dimensão global, evidenciando o papel decisivo e a perspectiva global da *U.S. Navy* no enfrentamento da ameaça terrorista, e a ela se referiram na forma de operações anfíbias e controle do mar: “*Sea Shield will protect our national interests with layered global defensive power based on control of the seas, forward presence and net-worked intelligence*” (U.S. Department of the Navy, 2002, p. 35). De fato, como avalia Till (2009), o documento representava o avanço da *U.S. Navy* rumo à configuração de uma força moderna, que executa a missão de guarda do sistema global marítimo e seus valores subjacentes, por meio de operações expedicionárias, do cumprimento da boa ordem no mar e da manutenção ampla e cooperativa do consenso marítimo.

A amplitude sistêmica dessa abordagem, a princípio, pode denotar certa imprecisão sobre as áreas de interesse geográfico dos EUA ou mesmo implicar a não alteração nas prioridades geográficas identificadas na década de 1990, pois, de fato, não há menção sobre elas, porém é possível identificar os pontos mais sensíveis à segurança marítima e, conseqüentemente, à própria segurança norte-americana. Lundesgaard (2011) destaca que o indicativo de nações propensas a conflitos em regiões chave excluía a Europa Ocidental, ao passo que o Pacífico Ocidental, o Oriente Médio e a África e outras áreas de tensão no mundo estavam incluídos. Bruns (2018) esclarece essa posição, ao apontar que o cenário estratégico global que constituiu os pontos focais da “*Global War on Terrorism*” abarca vastas dimensões marítimas e litorâneas:

From East to West, it encompassed the world’s most important maritime choke points (the Strait of Gibraltar, the Bosphorus/Dardanelles, the Suez Canal, the Gulf of Aden and Bad-el-Mandeb, the Strait of Hormuz, and the Straits of Mallaca), major trading and transit routes, extensive coastlines and a significant portion of the world’s oil reserves. The economy spelled a scenario in which isolated small-group terrorist actions and failing states could single-handedly curtail or even stop the flow of petroleum and throw the international system into chaos (Bruns, 2018, p. 173).

Esse direcionamento, por outro lado, também evidenciava a redução da importância da Europa como área geográfica prioritária. Isso restou significativamente demonstrado, em 2002, quando o Atlântico, até então considerado um teatro unificado de guerra subordinado a um único comando geográfico essencialmente concentrado na Europa, foi dividido em três comandos geográficos: o USNORTHCOM (Comando Norte), incumbido da América do Norte; o USSOUTHCOM (Comando Sul), responsável pela América do Sul, Central e Caribe; e o

USEUCOM (Comando Europeu), voltado para a Europa⁹⁴ (Swartz; Duggan, 2011; Lundeegaard, 2011, p. 19). A *Global Defense Posture Review* executada entre 2002-2004, corrobora esse reajuste de prioridade, ao determinar um aumento das forças do Pacífico, em detrimento do teatro europeu (Pettyjohn, 2012, p. 90). Importante observar que a transferência de responsabilidades para o USSOUTHCOM indicava uma expressiva alteração de posição do Atlântico Sul como área de prioridade secundária.

Ainda que as guerras do Afeganistão e do Iraque caracterizassem fundamentalmente a geopolítica militar norte-americana com as operações *Enduring Freedom* e *Iraq Freedom* naquele momento, quando se verifica a perspectiva de segurança sistêmica dos EUA à luz do combate ao terrorismo e da percepção dos estrategistas sobre as alterações no equilíbrio de poder no Pacífico, o conjunto de prescrições e recomendações feito pelas NSS (2002) e *National Defense Strategy* (NDS) (2005) e por outros documentos mais específicos da *U.S. Navy* traz à tona os interesses da força naval e antecipam o cenário que ensejaria a formulação da *Cooperative Strategy for the 21st Century Seapower* (CS-21), em 2007.

A *National Strategy for Maritime Security* (2005) estabeleceu um esforço abrangente para a promoção da estabilidade econômica global e a proteção legítima das atividades enquanto se preveniam atividades ilegais ou hostis no domínio marítimo⁹⁵ (U.S. Department of Homeland Security, 2005). A perspectiva de promover uma interação sinérgica em nível global entre Estados aliados e parceiros apoiava-se, também, na visão realista de que o quantitativo declinante de meios da *U.S. Navy*, ainda que experimentando uma escala crescente de investimentos compensatórios em tecnologia, era insuficiente para proteger o sistema marítimo global e, sobretudo, sua posição de poder naval preponderante. Nesse sentido, o Chefe de Operações Navais, almirante Michael Mullen, desenvolveu duas iniciativas em 2005 para lhe dar expressão prática – a “*Thousand-ship Navy*” (conhecida geralmente como “*Global Maritime Network*”) e a “*Global Fleet Stations*”. A primeira iniciativa procurava unir Marinhas, guardas costeiras e forças afins de outros países, de forma voluntária, numa rede de segurança cooperativa autogovernada para assegurar portos, águas territoriais, o alto mar e *chokepoints* internacionais contra terroristas, piratas, migração ilegal, tráfico de drogas e humano e a proliferação de armas de destruição em massa, em um esforço de reforçar o dispositivo

⁹⁴ O USNORTHCOM foi criado em 2001, para a proteção do território norte-americano, em resposta aos atentados de 11 de setembro, e com foco na relação entre a segurança interna e externa, com vistas à colaboração do *Department of Defense* e do *Department of Homeland Security* (Pecequilo, 2012).

⁹⁵ Essa Estratégia foi delineada e publicada pelo *Department of Homeland Security*, criado pela administração G. W. Bush no pós-11 de Setembro. Curiosamente, essa foi a única e última estratégia marítima proposta por esse Departamento.

transoceânico dos EUA⁹⁶ (Morgan; Martoglio, 2005); a segunda visava o engajamento de Marinhas locais e regionais, forças policiais costeiras e instituições governamentais locais na construção de capacidades no setor naval para reforçar a posição dos EUA em determinada região, seguindo o propósito de manter a *U.S. Navy* como força primaz e necessária em qualquer região⁹⁷ (Sohn, 2009).

A *National Security Strategy* de 2006, por sua vez, estabelecia o nexo entre a promoção da democracia e a participação econômica mundial, de um lado, e a segurança e o bem-estar norte-americanos, de outro. Essa ênfase destacava o valor sistêmico das operações conjuntas e das forças interagências que atuavam para aprimorar a boa governança em áreas de interesse e as forças navais que assegurariam e manteriam o livre acesso a rotas de comércio. Esse amplo sistema era compreendido como aquele baseado em valores compartilhados, e as forças navais eram vistas como os meios mais apropriados para esse fim (U.S. Department of the Navy, 2006).

Nesse vasto sistema de interações, de acordo com a *Quadrennial Defense Review (QDR)* de 2006, os EUA enfrentavam um novo conjunto de ameaças à sua segurança – irregulares, catastróficas, tradicionais e disruptivas -, o que, por sua vez, impelia a *U.S. Navy* a elevar o nível de cooperação com os demais serviços navais (*Marine Corps* e Guarda Costeira) e a desenvolver e aprofundar a parceria com outras forças navais para derrotar redes terroristas, defender o território norte-americano, influenciar as ações de potências emergentes como a China (reiterando a recomendação da *Global Defense Posture Review 2002-2004* de direcionar-se para a Ásia), e prevenir atores estatais e não-estatais de obter acesso a armas de destruição em massa. Essa proposta efetivamente antecipava o “reequilíbrio para a Ásia”, posteriormente anunciado pela administração Barack Obama (U.S. Department of Defense, 2006; Bruns, 2018).

Um documento específico da *U.S. Navy* demanda atenção mais denodada, em razão de abarcar explicitamente o Atlântico Sul. O *Naval Operations Concept (NOC)* (2006) propunha o aumento das forças distribuídas ao redor do mundo, para se elevar a presença avançada da

⁹⁶ A primeira dessas iniciativas era irrealisticamente ambiciosa nos seus objetivos quantitativos e qualitativos, pois apoia-se no pressuposto de uma aceitação automática da participação voluntariosa de aliados dos EUA e do completo alinhamento de interesses estratégicos de cada Marinha que a comporia, além da aceitação, como se pode supor, da possível subordinação ao comando da *U.S. Navy*. A constatação dessa dificuldade opõe-se ao já aludido argumento de Gray (1986) de que os Estados Unidos seriam os únicos e principal organizador e possível líder de uma aliança marítima verdadeiramente global.

⁹⁷ Um dos acontecimentos mais significativos em termos de cooperação entre a *U.S. Navy* e Marinhas amigas na assistência humanitária e na demonstração de capacidade das forças navais no contingenciamento de crises foi a *Operation Unified Assistance* conduzida para socorrer as vítimas da Tsunami, na Indonésia, em 2004. Essa prática não somente melhorou a reputação da *U.S. Navy* nas regiões afetadas, como também serviu de base para a codificação da *Global Fleet Station*, que seria fundamental para o aspecto de cooperação da *Cooperative Strategy for 21st Century Seapower* (2007).

força naval e dos *Marines* na expansão da segurança cooperativa com parceiros internacionais, na preempção de ameaças não-tradicionais e na resposta global a crises em regiões pelo mundo onde o acesso é dificultado⁹⁸. Especificamente, o *NOC* aponta que

Current examples include Afghanistan-Pakistan border; the Iraq-Syria border; Chad; the Gulf of Guinea; the Horn of Africa; and portions of Southeast Asia and South America (...) these unstable areas are largely littoral-coastal regions subject to naval power and influence (grifo nosso) (U.S. Department of the Navy, 2006, p. 8).

Ao mencionar a possibilidade de essas áreas sujeitarem-se ao poder naval e à influência político-econômica de atores estatais externos, os formuladores do conceito permitem entrever o alcance do poder naval de grandes potências para além de sua zona marítima imediata de atuação, apontando particularmente para a acelerada expansão militar chinesa e seu crescente e assertivo poder naval, implicando o espaço sul-atlântico⁹⁹.

A predominância do fator terrorismo na segurança e na defesa dos EUA não ofuscou a preocupação dos estrategistas da *U.S. Navy* com iniciativas mais agressivas da China no Pacífico, propiciando a alteração de sua abordagem estratégica. Como demonstra a determinação do *Global Defense Posture Review* do período 2002-2004 de elevar as forças navais nesse Oceano, a percepção de uma China mais agressiva e expansiva entrou de forma irreversível no cálculo e no planejamento estratégico da *U.S. Navy*, em franco reconhecimento pelas autoridades de que o mundo transitava de uma estrutura de poder unipolar para outra multipolar, de forma mais célere do que se previa. O efeito mais significativo disso foi a ênfase crescente em operações em águas azuis e uma mais intensa e assertiva presença no Pacífico Ocidental e no Oceano Índico, voltadas para uma potencial competição entre grandes potências¹⁰⁰.

⁹⁸ Nesse sentido, o *NOC* (2006) reconhece o *Global Fleet Station* como um recurso vital aos comandos combatentes: “*From its sea base, each GFS would serve as a self-contained headquarters for regional operations with the capacity to repair and service all ships, small craft, and aircraft assigned. Additionally, the GFS might provide classroom space, limited medical facilities, an information fusion center, and some combat service support capability. The GFS concept provides a leverage, high-yield sea based option that achieves a persistent presence in support of national objectives*”.

⁹⁹ Embora não mencionada explicitamente, a Rússia também pesa nessa avaliação em razão da proximidade com o então governo venezuelano de Hugo Chaves, que estreitou laços militares com o país e dele tem adquirido armamentos de alta capacidade desde 2005. Informações disponíveis em <https://www.gazetadopovo.com.br/mundo/a-relacao-militar-entre-venezuela-e-russia-em-milhoes-de-dolares-e-outras-noticias-relevantes-da-semana/>.

¹⁰⁰ As preocupações com o crescente poder militar chinês foram manifestadas pelo *Department of Defense* no *Annual Report to Congress: Military Power of the People’s Republic of China 2007*. Em particular, o relatório cita o incidente entre o porta-aviões *USS Kitty Hawk* e o submarino *Song-class* chinês, no qual esse último submergiu ao lado do porta-aviões em águas próximas ao Japão, numa clara demonstração de capacidade de monitoramento e possível ação contra os EUA regionalmente.

Ao cabo desse período, diante do cenário de prolongada guerra ao terror e de crescimento das tensões no Pacífico, o então Chefe de Operações Navais, almirante Michael Mullen, suscitou a necessidade de produzir uma nova estratégia marítima que contemplasse o conjunto dos três serviços navais de defesa nacional - a *U.S. Navy*, os *Marines* e a Guarda Costeira¹⁰¹. Configurava-se, assim, o contexto para a criação oficialmente de uma estratégia, a *Cooperative Strategy for 21st Century Seapower (CS-21)* em 2007, a primeira desde a *Maritime Strategy* de 1986.

Nesse curto período em que preponderou o fator terrorismo, a estratégia naval global dos EUA apresentou algumas nuances na sua operacionalização, ainda que tenha mantido seu propósito principal. Houve reenfoque para a atividade de controle do mar, relativizando a ênfase sobre as operações litorâneas; a supremacia naval da *U.S. Navy* foi assegurada com o incremento tecnológico dos meios navais, que experimentavam nova etapa de declínio quantitativo; e o dispositivo global transoceânico foi reforçado à luz da ameaça transnacional do terrorismo e da emergência de poderes navais regionais concorrentes, como a China no Pacífico. Observou-se que esse sistema de alianças navais se traduziu na valorização de áreas consideradas de prioridade secundária como o América do Sul e a África atlântica, inserindo o Atlântico Sul como elemento de cálculo na distribuição global do poder naval dos EUA.

2.3.4 A reemergência da rivalidade entre grandes potências (2007 aos dias atuais)

Nessa derradeira fase, que alcança os dias correntes, assiste-se à transição da priorização do terrorismo como ameaça principal aos EUA para uma de preparação do país para o enfrentamento do retorno à rivalidade entre grandes potências. Esse é a linha mestra que perpassa as três estratégias que expõem a visão de mundo e os interesses da *U.S. Navy*: a CS-21, de 2007, a *Cooperative Strategy for 21st Century Seapower: Forward, Engaged, Ready (CS-21R)*, de 2015, a *Advantage at Sea: Prevailing with Integrated All-Domain Naval Power*, de 2020, e demais documentos correlatos.

A CS-21 (2007) consubstancia proposições, conceitos e visões dos documentos anteriores numa ampla estratégia naval colaborativa com o fito de prevenir guerras. De fato, ela formaliza grande parte das ações já em execução pela *U.S. Navy*. Embora essa nova Estratégia

¹⁰¹ Como explicam Swartz *et al* (2017), desde o fim da Guerra Fria, com o conseqüente aumento das operações de segurança marítima, muitos oficiais na *U.S. Navy* e no *Marine Corps* apoiavam a inclusão da Guarda Costeira norte-americana e seu comandante na estratégia naval, o que, de fato, cimentou-se como um esforço dos três serviços navais na elaboração da primeira versão da *Cooperative Strategy for 21st Century Seapower*, em 2007.

afirme a ideia de que prevenir guerras seja mais importante do que as vencer, no âmbito do quadro cooperativo e preventivo de uma abordagem marítima global de segurança, é patente que esse *ethos* cooperativo instrumentaliza a promoção dos interesses globais dos EUA como peças centrais do sistema e reforça o papel da *U.S. Navy* como força primaz que coopta poderes navais regionais na sustentação da projeção transoceânica norte-americana.

Essa condição de centralidade torna-se explícita quando se analisa a dinâmica de produção da CS-21 no contexto dos jogos de guerra realizados no âmbito do *US Naval War College*. Conforme informa Rubel (2008), os exercícios consideraram quatro Grandes Estratégias (Primazia, Engajamento Seletivo, Segurança Cooperativa e *Offshore-Balancing*) e focaram em cinco desafios estratégicos (China, Iran, Paquistão, Coreia do Norte e salafistas radicais). Três jogos apresentaram a seguinte configuração para a nova estratégia marítima: 1) “*Winning Combat Power Forward*”, que derivava da Grande Estratégia de Primazia e centrava-se no Sudeste Asiático e no Oriente Médio; “*Sea Control*”, que mantinha capacidades para o comando do mar em águas azuis e negação do mar nos litorais; e “*Prevent War*”, baseado na percepção de que um grande conflito entre potências seria o evento mais disruptivo para o sistema global. Com base nesses cenários, foi elaborada uma estrutura híbrida, em que se conjugavam a ideia de um sistema centralizado, que poderia ser assegurado somente pelos EUA, (a condição de primazia no Extremo Oriente e no Mar da Arábia), combinados com controle do mar e parcerias. Essa foi a base de formulação da CS-21 e figura como pano de fundo estratégico no desenvolvimento das demais estratégias.

Congregando de forma indissociável os três serviços – *U.S. Navy*, *Marine Corps* e Guarda Costeira -, a CS-21 enfatizava e confirmava o significado do sistema internacional global para o comércio e a segurança, cuja base se apoia sobre o reconhecimento das interdependências entre demandas de energia, da fluidez das trocas de mercadorias e de informação. A *U.S. Navy* ligava-se a esse cenário pela sua vinculação direta às Grandes Estratégias dos EUA e seu papel como garante da segurança internacional e da estabilidade do sistema liberal internacional. Dessa forma, o poder naval norte-americano alinhava-se à prosperidade global e à projeção dos valores democráticos, ampliando seu alcance para além das funções navais tradicionais. De fato, a CS-21 extrapola as quatro funções clássicas de natureza “*high-end*” (presença avançada, dissuasão, controle do mar e projeção de poder), ao elevar duas outras – assistência humanitária e assistência em caso de desastres/catástrofes – ao mesmo nível estratégico das demais, ainda que figurem como missões caracteristicamente de natureza “*low-end*” (U.S. Department of the Navy, 2007).

Coesamente, a CS-21 vincula as principais tarefas navais a imperativos estratégicos norte-americanos, o que inclui um poder de combate crível concentrado regionalmente no Pacífico Ocidental, no Golfo da Arábia e no Oceano Índico com o objetivo de impedir conflitos entre grandes potências, resguardar interesses dos EUA e seus aliados, vencer conflitos armados em que os EUA tenham de lutar e conter guerras regionais (U.S. Department of the Navy, 2007). Ao avaliar o valor estratégico dessas áreas, Rude (2008, p. 57) informa que

the Indian Ocean and the Arabian Sea are the “energy lifelines” and they constitute a strategic thoroughfare that America’s global strategy must guarantee. The Middle East is a “powder keg”, and these seas were the maritime battlegrounds of the Iran-Iraq War, the Iraq War to overthrow Saddam and the Afghan War. Moreover, these are regions in which (...) the danger of nuclear proliferation exists.

O Pacífico Ocidental, por sua vez, ainda no esclarecimento desse autor,

is the area of most intense competition among nations for maritime sovereignty. It is also a region that has the highest concentration and fastest growth in terms of the world’s naval forces. Some Asian countries are rising rapidly, have abundant economic and technological strength, and possess nuclear weapons or the capability to develop them; they will directly influence and challenge American hegemony (Rude, 2008, p. 57).

É nessa última região que os EUA têm firmado o maior número de tratados de defesa, formando uma importante cadeia insular de segurança em uma área de alta tensão, a mais provável de desencadear um conflito em que o sistema norte-americano de alianças navais poderá ser acionado contra competidores regionais estratégicos¹⁰². Ainda que a CS-21 não aponte países especificamente, é possível perceber os espectros sino, russo, norte-coreano, iraniano e indiano como os atores estatais onipresentes na narrativa dos serviços navais norte-americanos.

A CS-21 recebeu críticas por não mencionar explicitamente uma ameaça estatal, por simplesmente elencar e não priorizar ameaças em termos de tempo e risco aos interesses nacionais dos EUA, e por deixar ausentes algumas áreas de operações, notadamente a Europa e a Austrália (Pendley, 2008). Em grande medida, essa omissão de nomes pode ser interpretada com uma estratégia de transmitir o teor cooperativo da CS-21 e apontar, implicitamente, inimigos regionais, sem ferir suscetibilidades na audiência presente no seu lançamento, e como

¹⁰² Historicamente, os EUA têm seis aliados vinculados por tratados na Ásia: Japão, Coreia do Sul, Austrália, Nova Zelândia, Filipinas e Tailândia. As maiores bases norte-americanas estão no Japão e na Coreia do Sul, além da base aérea de Clark, nas Filipinas. A Sétima Esquadra é a peça central do poder norte-americano na região (Reich; Dombrowski, 2017, p. 72). Os EUA também procuram cultivar parcerias com Bangladesh, Brunei, Índia, Indonésia, Malásia, Singapura e Vietnã.

tentativa de envolver e controlar esses países, de alguma forma, no âmbito da estratégia naval norte-americana¹⁰³.

A CS-21 igualmente recomenda a distribuição global e adequada das forças com foco na África e no hemisfério ocidental, indicando uma nova percepção estratégica do Atlântico Sul como parte do dispositivo transoceânico norte-americano. Essa *aggiornamento* sul-atlântico reflete a perspectiva de expansão militar de China e Rússia sobre esses continentes e a inevitável inserção desse Oceano em um novo “*grand naval chessboard*” (U.S. Department of The Navy, 2007). O continente africano é apresentado como região de prioridade nos interesses estratégicos dos EUA, tanto pela emergência do terrorismo e da pirataria no Golfo da Guiné e no Golfo de Áden, mas também por já identificar a presença chinesa como um desafio crescente aos interesses norte-americanos nesse continente. Essas preocupações, que já se avolumavam desde o início do século, materializaram-se na criação do USAFRICOM em 2008 (Ploch, 2011). Embora a CS-21 não faça menção expressa às Américas Central, do Sul e ao Caribe, essas áreas estão abarcadas na referência ao hemisfério ocidental, conforme aponta o *NOC* (2006). A necessidade de uma presença naval mais assertiva em mares latino-americanos, que desse substância e coerência à realocação global das forças navais norte-americanas propostas pelo *NOC*, traduziu-se na reativação da Quarta Esquadra, em 2007, como componente naval do USSOUTHCOM.

O 11 de Setembro e a percepção de guerra prolongada contra o terrorismo desencadearam um movimento sem precedentes em termos de cooperação naval multilateral, que não circunscreveu os EUA a alianças tradicionais, e ampliou crescentemente seu círculo de ação por meio de coalizões voluntaristas e da cooptação não-vinculante de outros parceiros (Bruns, 2018). A iniciativa do *Global Fleet Stations*, lançada antes da CS-21, estabeleceu as bases para efetivar a cooperação, ramificando-se em iniciativas regionais como a *Southern Partnership Station* e a *Africa Partnership Station* (Sohn, 2009).

O sentido da cooperação ditado pela CS-21 era de alta relevância nos litorais globais e no alto mar e consagrava a cooperação já existente entre a *U.S. Navy* e Marinhas amigas, além de abrir espaço para novas parcerias em caráter *ad hoc*. As manobras lideradas pelos EUA proliferaram, e os exercícios tradicionais – BALTOPS (Mar Báltico), MALABAR (Oceano Índico), CARAT (*Cooperation Afloat Readiness and Training*, Sudeste Asiático), UNITAS (Américas) e RIMPAC (Pacífico) - se intensificaram.

¹⁰³ Como informa Sohn (2009), a CS-21 foi apresentada pelo Chefe de Operações Navais almirante Gary Roughhead durante o *International Seapower Symposium*, em Newport, a oficiais representantes de 98 países, dentre esses russos e chineses.

A ênfase dada na cooperação, como o título e a linguagem relativamente moderada da CS-21 sugerem, deve ser lida com cautela, diante dos esforços de perpetuação da primazia dos EUA, sustentada no controle global dos mares, e ainda que consentânea com a convocação das demais forças navais mundiais para a proteção e a governança conjuntas dos mares como um *global common*. Essa dicotomia cooperar-dominar é um traço do caráter político internacional norte-americano praticado desde sua ascensão como potência global ao fim da Segunda Guerra Mundial e que espelha a índole liberal do país. Ikenberry (2006, p. 131) explica que a ordem norte-americana é uma “hegemonia penetrada”, um sistema abrangente em que a política nacional e internacional se mesclam e no qual um sofisticado sistema político transnacional e transgovernamental foi criado, tendo os EUA como núcleo.

Pecequillo (2012, p. 4-5) nota que os EUA elaboraram um “estilo especial de liderança” com o objetivo de estabelecer uma dominância de feição “benigna”, sendo reforçado pela opção da autorestrição estratégica. Assim, coexistem um internacionalismo multilateral, apoiado na lógica da cooperação institucionalizada em organizações governamentais e legitimado na retórica positiva da democracia e da liberdade, e um internacionalismo unilateral, sustentado em um poder militar incomparável, que se associa a outros mecanismos de dominação. Segundo Nye (2002), a base dessa primazia compõe-se de um pilar estrutural (o *hard power*), um pilar brando (o *soft power*) e um pilar de cooptação (o *cooptative power*).

Na manutenção do seu *status quo* como potência militar presente em qualquer continente, Pecequillo (2012) informa que os EUA lançam mão de duas táticas para prevenir que potências regionais se aproximem e os desafiem: a do engajamento para conter (cooptação) e a do dividir para conquistar (chantagem), aplicadas tanto a opositores quanto a aliados. Essa dinâmica da contradição característica do status dominante dos EUA reflete-se na própria interação da *U.S. Navy* com Marinhas aliadas e amigas. Segundo Reich e Dombrowski (2017, p. 32-151), essa prática se manifesta por meio de duas variantes: uma primazista e outra de liderança. Pela primeira, a atuação da força naval tende a ser altamente assertiva, coercitiva e frequentemente confrontante, normalmente associada ao unilateralismo norte-americano, com perspectivas de atuação de curta duração e intensiva em recursos. Essa abordagem naval unilateralista é usada principalmente quando se lida com opositores territorialmente definidos e é representativa da autopercepção dos EUA como a “polícia do mundo”, a quem cabe um papel indispensável na manutenção da estabilidade do sistema mundial¹⁰⁴. No caso da liderança,

¹⁰⁴ Exemplos da primazia incluem ações estratégicas no período da “diplomacia das canhoeriras” e as intervenções militares em Granada (1983) e no Panamá (1989); de liderança são, respectivamente, a coalizão naval na primeira Guerra do Golfo (1991), o Conselho de Segurança da ONU e a OTAN.

que pode ser entendida também como segurança cooperativa, empreende-se uma estratégia tradicionalmente liberal de coalizão, em que a *U.S. Navy* assume o papel de líder entre seus pares navais como uma questão de responsabilidade, agindo de forma benigna e com respeito à soberania nacional dos demais em prol de problemas coletivos, seja por meio de coalizões *ad hoc*, de instituições internacionais ou alianças formais. Nessa variante, os interesses norte-americanos são disseminados numa tectura mais ampla que visa conferir mais legitimidade às políticas doméstica e internacional dos EUA.

Independentemente da variante, ambas devem ser observadas essencialmente como expressões da dominância, pois sustentam-se na supremacia naval norte-americana. Por vezes, há uma linha tênue entre as duas formas de agir. Reich e Dombrowski (2017, p. 66) assim o observam, ao afirmar que, na prática, “*leadership amounts to little more than exhortations for the United States to “act” – usually militarily and unilaterally – on the assumption that others are willing to join an American-inspired initiative*”. Ainda mais importante, como ressalta Slaughter (2012), é a pressuposição de que os planejadores estratégicos procuram priorizar temas e alocar os Estados Unidos como um ator estratégico no centro de um sistema de “*hub-and-spoke*”. Mais do que uma suposição, isso é verificado na prática da construção de alianças navais regionais, com a *U.S. Navy* como força naval primacial. Por esse padrão reticular de relacionamento, em que os interesses do ponto nodal (o “*hub*” norte-americano) e os da periferia (os “*spokes*”) dessa rede se articulam, os EUA conduzem seus aliados e parceiros de acordo com seus intentos, orquestrando de forma benigna uma estratégia típica das grandes potências de “dividir e conquistar”. Isso é bastante visível nas operações e exercícios navais da *U.S. Navy* com aliados:

Bilateral and multi-lateral exercises serve to increase the proficiency, interoperability and confidence of U.S. naval forces and those of its allies and partners across the entire ROMO. Such exercises incorporate tailored training objectives to address the needs of the maritime security forces involved (...) Exercises also bring together nations that otherwise would not conduct combined operations. All of these exercises involve ships, aircraft, and personnel ashore to conduct MSFA, ultimately improving the ability of U.S. naval forces to respond effectively to regional security threats in concert with its allies and partners (grifo nosso) (U.S. Department of the Navy, 2010, p. 41).

Essa rede global tende a produzir uma sinergia que reforça os intentos dos EUA:

Naval forces are stronger when we operate jointly and together with allies and partners. Merging our individual capabilities and capacity produces a combined naval effect that is greater than the sum of its parts. By working together in formal and informal networks, we can address the threats to our mutual maritime security interests. Maximizing the robust capacity of this global network of navies concept, we are all better postured to face new and emerging challenges (grifo nosso) (U.S. Department of the Navy, 2015, p. 2).

Como postulam Buzan e Waever (2003), esse é o papel de uma superpotência naval que procura definir processos de securitização e dessecuritização em qualquer região de seu interesse e cooptar poderes navais regionais para lograr seu intento. Maersheimer (2001) contribui para lançar luz a esse entendimento como um meio de estender sua força hegemônica regional a outras regiões por meio de coalizões militares.

O espírito colaborativo da CS-21, sintetizado na ideia de que essa estratégia “*focuses on opportunities - not threats; on optimism - not fear; and on confidence - not doubt*”, sucumbia à crueza das relações internacionais, exigindo cautela da parte norte-americana. O cenário internacional de segurança apresentava sinais de acelerada deterioração com as investidas expansivas chinesas sobre o Mar do Sul da China, a retomada das ambições geopolíticas russas com a invasão da Geórgia em 2008, a continuidade dos programas nucleares iranianos e norte-coreanos e a onda revolucionária da “primavera árabe”. Essa conjuntura de alta instabilidade, aliada às expectativas de mudanças do novo cenário político inaugurado pela administração Barack Obama (2009-2016), reduziu as possibilidades de implementação e de desenvolvimento da CS-21 a contento.

Segundo avalia Bruns (2018), conceitualmente, a CS-21 recuperou o entendimento do valor do poder naval para fins de política externa e o elevou a novo patamar, contrapondo-se, pelo menos em termos retóricos, à anterior atitude de foco exclusivo nos aspectos missionários e funcionais, doutrinários e táticos da guerra naval. Em que pese a validade da assertiva desse autor, não se pode afirmar categoricamente que esse entendimento tenha se enraizado de forma inequívoca e irreversível no *modus pensandi* da *U.S. Navy*. Swartz *et al* (2017) informam que, desde que substituiu o almirante Gary Roughead como Chefe de Operações Navais, em 2011, o almirante Jonathan Greenert já manifestava sua intenção de revisar a CS-21, pois já a considerava inconsistente com a realidade internacional, que se complexificou em curto espaço de tempo, além de entender que o “*Navy strategic thinking had atrophied, and Navy strategists were under-resourced and unappreciated lot*” (Swartz *et al*, 2017, p. 3). Ainda que considerasse a articulação de alguns dos princípios centrais da CS-21 adequados, Greenert entendia que a ideia principal de que a *U.S. Navy* existia primeiramente para lutar guerras (*warfighting*) havia sido diluída na CS-21, não sendo claramente transmitida¹⁰⁵.

A primeira NSS de Barack Obama, publicada somente em 2010, já sinalizava mudanças significativas na perspectiva de segurança e defesa dos EUA, ao abandonar a lógica do ataque

¹⁰⁵ Esses princípios são, de fato, comuns praticamente a todas as estratégias e documentos correlatos (*Quadrennial Defense Review, Naval Operations Concept, Defense Strategic Guidance*): a importância da presença avançada, a necessidade duradoura de atuar com aliados e parceiros, e as funções clássicas de dissuasão, controle do mar e projeção de poder.

preventivo e focar mais na cooperação e no multilateralismo, com a redução da ênfase no combate ao terrorismo, nivelando-o ao patamar de outras ameaças de natureza difusa como as guerras cibernéticas, e com destaque para o poderio de Estados emergentes¹⁰⁶:

The United States is part of a dynamic international environment, in which different nations are exerting greater influence, and advancing our interests will require expanding spheres of cooperation around the world (...) And emerging powers in every region of the world are increasingly asserting themselves, raising opportunities for partnership for the United States (...) We are working to build deeper and more effective partnerships with other key centers of influence - including China, India, and Russia, as well as increasingly influential nations such as Brazil, South Africa, and Indonesia - so that we can cooperate on issues of bilateral and global concern, with the recognition that power, in an interconnected world, is no longer a zero sum game (The White House, 2010, p. 3-43).

Esse *ethos* cooperativo, que visa aproximar-se de poderes emergentes, é um meio que instrumentaliza o controle e a maximização do *hegemon* relativamente a esses polos de poder regional - o cooperar para dominar e restringir. O espírito de cooperação exaltado na NSS é matizado por intenções de cooptação de Estados emergentes, que coexiste com a reafirmação da importância de preservar a supremacia militar dos EUA e sua liderança, para garantir margem de manobra para ações unilaterais em um mundo multipolar, quando o uso a força se impuser como opção inevitável diante de ameaças aos interesses nacionais norte-americanos:

The United States must reserve the right to act unilaterally if necessary to defend our nation and our interests, yet we will also seek to adhere to standards that govern the use of force. Doing so strengthens those who act in line with international standards, while isolating and weakening those who do not (The White House, 2010, p. 22).

Diante da percepção da nova estrutura de poder multipolar e do declínio relativo do poder norte-americano, Goes (2018, p. 527) aponta para o caso específico da correlação de forças com a China, que reflete a tônica dos tempos atuais, ao afirmar que a competição sino-norte-americana delinea a configuração geopolítica do pós-crise econômica de 2008 como uma ferramenta de contenção da expansão chinesa no mundo. Nesse sentido, a doutrina Obama é um relançamento da Grande Estratégia da Contenção, assim como a Iniciativa da Nova Rota da Seda (*Belt and Road Initiative*), lançada em 2013, é a versão chinesa da estratégia da conquista da “Ilha Mundo” exercida pela ex-União Soviética¹⁰⁷.

¹⁰⁶ Pecequillo (2012, p. 27) informa que o termo “*Global War on Terror*” foi abandonado, e buscou-se a ênfase na Guerra do Afeganistão em relação à do Iraque, que foram definidas por Obama, ainda na campanha presidencial, como “*war of need and the war of choice*” (guerra da necessidade e guerra da escolha), definindo-se pela retirada do Iraque em 2011 e do Afeganistão em 2014.

¹⁰⁷ A ideia de “Ilha Mundo” foi proposta pelo geógrafo britânico Halford J. Mackinder, em 1904, para designar o continente Eurasiático como o *heartland* mundial, sendo, pois, seu domínio por um país a condição para se tornar uma potência mundial. Em suas palavras: “Quem domina o leste da Europa, domina o Heartland. Quem domina Heartland, reina na 'Ilha do Mundo'. Quem domina a 'Ilha do Mundo' governa o mundo inteiro”.

Os documentos que anteciparam a CS-21R (2015) explicitam a visão de “*warfighting*” ventilada pelo almirante Greenert e positivam aquilo que, na prática, já se observava. O QDR 2010 objetivou recalibrar as prioridades de defesa dos EUA para apoiar as campanhas militares em curso no Sudeste Asiático. A revisão da força delineava quatro objetivos de segurança nacional, que postulavam uma visão mais realista da atuação norte-americana: prevalência nos conflitos em curso, prevenção e dissuasão de conflitos, preparação para derrotar qualquer adversário possível num amplo espectro de contingências e a preservação e o reforço da força com apoio de voluntários (U.S. Department of Defense, 2010). O *Defense Strategic Guidance* (DSG), de 2012, estabelece o deslocamento massivo de forças militares norte-americanas para a região da Ásia-Pacífico¹⁰⁸:

U.S. economic and security interests are inextricably linked to developments in the arc extending from the Western Pacific and East Asia into the Indian Ocean region and South Asia, creating a mix of evolving challenges and opportunities. Accordingly, while the U.S. military will continue to contribute to security globally, we will of necessity rebalance toward the Asia-Pacific region (grifo nosso) (U.S. Department of Defense, 2012, p. 2).

Em particular, o DSG requeria a redução substancial de forças do Exército e do *Marine Corps* em favor das forças naval e aérea, o que reduzia a perspectiva para operações de construção de nação (*nation-building*) e contra-insurgência (U.S. Department of Defense, 2012).

O QDR 2014, por sua vez, reafirma a visão de mundo dos EUA de liderança global e a forma como pretendia atuar na direção da proteção de seus interesses, reforçando o que os documentos associados à defesa, de forma geral, reproduzem sistematicamente: a segurança dos EUA e seus aliados, um sistema econômico liberal forte e aberto, respeito por valores universais e uma ordem internacional que promova a paz, a segurança e a oportunidade por meio da cooperação. As medidas para isso estão na prioridade de direcionamento dos meios de poder para a região da Ásia-Pacífico para preservar a paz e a estabilidade da região, manter o compromisso com a estabilidade na Europa e no Oriente Médio, bem como manter uma abordagem global na contenção de ameaças extremistas violentas e do terrorismo, com ênfase no Oriente Médio e na África. Relativamente à América Latina, reitera-se a necessidade de continuar os esforços conjuntos para o combate ao tráfico ilícito de entorpecentes e o crime organizado internacional. Nesse amplo quadro, o papel da *U.S. Navy* é de preservar sua capacidade de manter a segurança global e responder a crises, por meio da modernização dos

¹⁰⁸ O *Naval Strategic Guidance* de 2009 permanece sob sigilo.

meios de superfície, porta-aviões e submarinos para manter sua operabilidade em qualquer região do mundo ao longo do espectro completo de um conflito (U.S. Department of Defense, 2014).

Baseando-se nessas prescrições, a CS-21R (2015), publicada pelo Chefe de Operações Navais, almirante Jonathan Greenert, diferencia-se distintamente da CS-21 (2007), sendo mais do que uma versão revisada. O aspecto essencial de “*warfighting*” da *U.S. Navy* é enfatizado, o que atendia a uma parcela mais realista da força naval que propunha uma postura menos idealista diante da deterioração do ambiente marítimo internacional. De fato, como observa Stockbruegger (2015), ela apresenta uma “*significant realist shift in U.S. strategic thinking about the oceans*”, e nota o autor que essa estratégia “*emphasizes new military threats and geopolitical challenges*” e “*constructs a realist future for the oceans driven by narrow security interest and great power rivalry*”¹⁰⁹.

A CS-21R traz mais especificidade geográfica, no que aponta as regiões e os interesses nelas contidos. Ao recapitular a avaliação de documentos anteriores sobre a volatilidade, a instabilidade, a complexidade e a interdependência do ambiente de segurança global, essa estratégia reitera a importância geopolítica da região do Indo-Pacífico, do Oriente médio, da Europa, da África e das Américas, e inclui, de forma estratégica, o Ártico e a Antártica como pontos sensíveis para a segurança global dos EUA. A inclusão do continente antártico nessa abordagem é bastante revelador da dimensão ampliada que o Atlântico Sul tem reassumido para a segurança e para a estratégia naval global norte-americana. Adicionalmente, a CS-21R reafirma a presença naval avançada e as operações conjuntas entre os serviços navais dos EUA e dos aliados como princípios fundacionais dessa estratégia, expande o interesse na segurança do campo cibernético e acrescenta um quinto pilar - o “*all domain access*” - ao conjunto de capacidades do poder naval mais tradicionais (dissuasão, projeção de poder, controle do mar, e presença naval), e à segurança marítima, como uma resposta aos crescentes desafios de sistemas de negação e acesso a áreas¹¹⁰.

¹⁰⁹ Texto publicado em Piracy-Studies.org, sem referência de página.

¹¹⁰ Conceitualmente, a CS-21R (2015, p. 19) define o *All Domain Access* como “*the ability to project military force in contested areas with sufficient freedom of action to operate effectively*”. A área das operações cibernéticas refere-se a medidas ofensiva e defensivas, que preservam a possibilidade de se usar as capacidades do espaço cibernético aliado, proteger dados, redes, capacidades de rede centrada e outros sistemas, e projetar poder pela aplicação da força no ou por meio do espaço cibernético.

Embora ainda instilasse o senso de cooperação, a CS-21R absteve-se de omitir nomes e declara a China como competidora, ainda que não a expusesse como uma ameaça declarada¹¹¹:

China's naval expansion into the Indian and Pacific Oceans presents both opportunities and challenges (...) China's naval expansion also presents challenges when it employs force or intimidation against other sovereign nations to assert territorial claims. This behavior, along with a lack of transparency in its military intentions, contributes to tension and instability, potentially leading to miscalculation or even escalation (U.S. Department of the Navy, 2015, p. 3-4).

Essa declaração é consistente com a perspectiva de concentração de forças na região da Ásia-Pacífico contida na NSS 2015 e o reconhecimento do retorno da rivalidade entre potências¹¹². Em particular, a CS-21R admite esse desafio às forças navais norte-americanas, ao estabelecer que *“we will increase the number of ships, aircraft, and Marine Corps forces postures there. By 2020, approximately 60 percent of Navy ships and aircraft will be based in the region”*¹¹³ (U.S. Department of the Navy, 2015, p. 11). Ainda mais significativo é a admissão implícita de que a China passava a desafiar a preeminência naval norte-americana, uma lógica que se estende a qualquer parte do mundo onde o poder naval chinês se projete.

O curto interregno entre a CS-21R e a publicação da mais recente estratégia naval, a *Advantage at Sea: Prevailing with Integrated All-Domain Naval Power*, em 2020, experimentou uma intensa aceleração nas mudanças no cenário internacional, sobretudo nos objetivos de política externa definidos pela administração de Donald Trump (2017-2020), numa orientação substancialmente oposta àquela de Barack Obama. A *National Security Strategy* de

¹¹¹ Como explica Swartz *et al* (2017, p. 79), a menção explícita da China como um competidor direto dos Estados Unidos provocou a reação hostil de analistas e especialistas em defesa chineses, sendo os comentários tipicamente: *“makes groundless accusations against China's legitimate actions”*; *“represents a Cold War mentality”*; *“similar to the U.S. Navy's global offensive model under the Reagan era”*; *“obviously targeted at China”*; *“the intentions of the United States to maintain its maritime hegemony have not been reduced in the slightest”*. Essa preocupação com uma reação desfavorável chinesa havia sido expressa por Brian McGrath, um dos principais autores da estratégia marítima de 2007, no que poderia provocar a percepção de que Beijing estava sofrendo um cerco e servir de justificativa tanto para a construção quanto para a modernização das forças navais chinesas e a contínua importância da estratégia de contra-intervenção da China na região da Ásia-Pacífico. Ainda que esse país fosse o foco, não se perdia de vista a relevância da Rússia como competidor também. Nesse sentido, fazia-se expressa menção à modernização militar russa, à anexação da Crimeia (2014) e à agressão militar contra a Ucrânia como elementos que reforçavam a importância de se manter os compromissos navais com as nações da OTAN para prover segurança marítima e estabilidade ao teatro de guerra europeu.

¹¹² Os sinais mais evidentes dessa mudança foram as ações chinesas no Mar do Sul da China e no Leste Asiático, de forma gradual e cumulativa, e a invasão e a anexação da Crimeia pela Rússia em 2014, representando a primeira tomada forçada e anexação do território de um país por outro desde a Segunda Guerra Mundial. O resultado prático dessa escalada de demonstrações e força se verificou com a exclusão da China dos exercícios RIMPAC em 2018, pela Administração Trump, em razão da rápida militarização chinesa do Mar do Sul da China e dos clamores territoriais chineses sobre os mares territoriais de países asiáticos menores.

¹¹³ Relativamente ao percentual de meios envolvidos nesse intento, Davidson e Dickey (2015) informam que *“the Department of Defense is on track to position 60 percent of U.S. Air Force and Navy forces in the region by 2020 with 55 percent of the Navy's 289 ships, including 60 percent of its submarine fleet, already based across Asia”*.

2017 anuncia o retorno do realismo na sua expressão mais ofensiva e unilateralista, como ela assim declara “*it is a strategy of principled realism that is guided by outcomes, not ideology*”, na sustentação do axioma estratégico do “*America first*” e “*make America great again*”, para a qual os EUA buscarão áreas de cooperação com competidores a partir de uma posição de força, sobretudo, assegurando que “*our military power is second to none and fully integrated with our allies and all of our instruments of power*” (**grifo nosso**) (The White House, 2017, p. 1-27).

Há de se questionar o quão realista é essa postura da NSS 2017, quando se considera a perda relativa do poder naval norte-americano *vis-à-vis* o crescimento de seu rival chinês e se uma atitude mais belicosa e unilateralista, que ponha em risco a própria segurança norte-americana, geraria um custo excessivamente elevado para os EUA. Focar no poder militar como a única variável que sustenta a posição de força global norte-americana é imprudente do ponto de vista da tomada de decisão racional, visto que outros elementos que competem em força com o componente militar, tal como a capacidade de influência econômica e política de um rival, contextualmente podem adquirir mais relevância.

A rivalidade entre grandes potências passa a ser a moldura geopolítica de análise da política externa e militar dos EUA. O alçamento da competição global EUA *versus* China-Rússia ao primeiro plano estratégico, associada a outras questões de prioridade secundária, alterou profundamente as discussões sobre questões relativas à defesa e à segurança norte-americanas nos moldes de como se percebia o mundo pós-Guerra Fria. As operações de contraterrorismo no Oriente Médio, que ocupavam o centro dos debates no pós-11 de Setembro, e que ainda são conduzidas, não mais concentram a atenção dos estrategistas e especialistas. A ênfase recai sobre o que se refere aos desafios impostos pela correlação de forças com China e Rússia: Grande Estratégia de Contenção e política de rivalidade entre grandes potências militares como pressuposto; a redistribuição global de forças militares norte-americanas; as capacidades militares dos EUA e seus aliados na região do Indo-Pacífico e na Europa; manutenção da superioridade bélica nas tecnologias de armas convencionais; inovação e velocidade do desenvolvimento do sistema de armas e transporte; e mobilização de capacidades para um conflito prolongado de larga escala (O’Rourke, 2021). A NSS de 2017 assim resume a visão dos EUA sobre essa rivalidade:

Central continuity in history is the contest for power. The present time period is no different. Three main sets of challengers - the revisionist powers of China and Russia, the rogue states of Iran and North Korea, and transnational threat organizations, particularly jihadist terrorist groups - are actively competing against the United States and our allies and partners. Although differing in nature and magnitude, these rivals compete across political, economic, and military arenas, and use technology and information to accelerate these contests in order to shift regional balances of power in their favor. These are fundamentally political contests between those who

favor repressive systems and those who favor free societies (The White House, 2017, p. 26).

A América Latina e a África aparecem na NSS como espaço em que essa rivalidade se desdobra, fazendo-lhes referência como área em que historicamente se devem prover esforços para manutenção da estabilidade, alinhando-os aos interesses de segurança dos EUA. Particularmente sobre América Latina, o documento destaca a continuidade dos desafios tradicionais (crime organizado, tráfico de drogas e instabilidade política) e aponta a Guatemala, Honduras, El Salvador, Venezuela e Cuba como “esquerda anacrônica” e como espaços em que competidores externos (China, Rússia e Irã) operam para se estabelecer e expandir-se militarmente contra os EUA. Em relação à África, reforça-se o aspecto de um continente de desafios de segurança de longo-prazo (terrorismo, tráfico humano, pirataria e tráfico de armas e recursos naturais) e igualmente uma área de expansão de atividades militares e econômicas chinesas (The White House, 2017, p. 51-52).

De fato, deve-se ter em conta que, na apuração dessa competição internacional, está em evidência a redução relativa do poder dos EUA como uma variável vital na percepção das autoridades norte-americanas. A versão executiva autorizada da NDS de 2018 aponta para essa debilidade¹¹⁴:

Today, we are emerging from a period of strategic atrophy, aware that our competitive military advantage has been eroding (...) For decades the United States has enjoyed uncontested or dominant superiority in every operating domain (...) Today, every domain is contested – air, land, sea, space, and cyberspace (U.S. Department of Defense, 2018, p.1-3).

Todo esse quadro referencial do cenário geopolítico mundial foi assimilado pela *Advantage at Sea* (2020). Essa estratégia é inequívoca em apontar China e Rússia como “*the two most significant threats to this era of global peace and prosperity*” e determina que a *U.S. Navy* e demais serviços navais assegurem o equilíbrio de poder marítimo no século XXI, nesse sentido, direcionando veladamente as ações contra sua maior ameaça nos mares, a China (U.S. Department of the Navy, 2020). Na prática, essa orientação expande a competição naval sino-americana para uma dimensão global, reavivando a dinâmica do “*grand naval chessboard*” da Guerra Fria, ao invocar o redirecionamento da política externa para um “*principled realism*”, conforme exalta a NSS 2017.

Comparativamente, as CS-21 (2007) e CS-21R (2015) enfatizam a natureza global compartilhada do oceano e apoiam a cooperação marítima entre grandes potências, ao refletir

¹¹⁴ A NDS substituiu a QDR como documento público expositor da doutrina militar dos EUA desde 2018, passando a ser, no entanto, uma publicação sigilosa. Uma versão pública foi oferecida em forma de resumo executivo.

um “intervencionismo liberal” encampado pelas administrações à época, e ao nivelar a importância de prevenir e vencer guerras para salvaguardar a ordem internacional por outros meios como a governança dos mares, patrulhamento e operações de baixa intensidade. A *Advantage at Sea* acentua a retenção da vantagem com o uso do poder militar tradicional para preservar a ordem, guiada por um internacionalismo unilateral.

Dessa determinação podem se extrair dois fatos mais destacados em termos navais: a superioridade numérica da Marinha chinesa em relação à *U.S. Navy*, embora ainda haja primazia norte-americana em termos tecnológicos; e a perda relativa da capacidade de controle dos *global commons* e da vantagem competitiva naval norte-americana representados pelo nível mais baixo de meios desde antes da 1ª Guerra Mundial (ver tabela 1. Para verificar a variação anual no quantitativo de meios, ver anexo A).

Tabela 1 - Nível de Meios da *U.S. Navy* nas décadas de 1970-2021

1970	1980	1990	2000	2010	2020	2021
769	477	546	318	288	294	296

Fonte: O'Rourke, 2022.

A priorização da China como desafio central, concomitantemente incluindo a Rússia, não reduziu a importância de outras regiões e atores estatais, dada a continuidade das condições de segurança em outros continentes. Embora a *Advantage at Sea* não mencione a América Latina nem a África expressamente, depreende-se que elas são referenciadas como áreas de instabilidade político-econômica e de influência de rivais militares e econômicos que desafiam a posição primazista global e atlântica dos EUA.

Não houve transcurso de tempo hábil o suficiente para se avaliar os acertos e erros dessa última estratégia ainda em vigor. Decerto, há questionamentos sobre como a *U.S. Navy* deverá lidar com o desafio de enfrentar duas potências na disputa pelo controle do mar simultaneamente, e como os EUA realocarão sua força naval entre o Oceano Pacífico, Índico e Atlântico diante de uma reduzida quantidade de meios, em um cenário de aliança militar sino-russa.

As mais recentes NSS publicadas pela administração Joe Biden (2021-2024), a *Interim National Security Strategic Guidance* (2021) e a *National Security Strategy* (2022), adotam um tom menos belicoso em relação à China e à Rússia, ao reconhecê-los como competidores de alta capacidade e a rivalidade entre grandes potências como paradigma, e reitera a persistência

de desafios e ameaças regionais como o Irã e a Coreia do Norte¹¹⁵. As prioridades geográficas são reforçadas:

Elsewhere, as we position ourselves to deter our adversaries and defend our interests, working alongside our partners, our presence will be most robust in the Indo-Pacific and Europe. In the Middle East, we will right-size our military presence to the level required to disrupt international terrorist networks, deter Iranian aggression, and protect other vital U.S. interests (The White House, 2021, p. 15).

A ênfase na diplomacia como primeira linha de defesa nacional não relega a segundo plano a possibilidade de uso unilateral da força quando os interesses vitais norte-americanos são ameaçados, no entanto a NSS (2021) prima pela avaliação da estrita necessidade de emprego de força militar e da certeza de ganhos:

*In advancing America's interests globally, we will make smart and disciplined choices regarding our national defense and the responsible use of our military, while elevating **diplomacy as our tool of first resort**. A powerful military matched to the security environment is a decisive American advantage. **The United States will never hesitate to use force when required to defend our vital national interests**. We will ensure our armed forces are equipped to deter our adversaries, defend our people, interests, and allies, and defeat threats that emerge. **But the use of military force should be a last resort, not the first; diplomacy, development, and economic statecraft should be the leading instruments of American foreign policy. Military force should only be used when the objectives and mission are clear and achievable, when force is matched with appropriate resources and as part of an integrated strategy, when it is consistent with our values and laws, and with the informed consent of the American people (grifo nosso)** (The White House, 2021, p. 14).*

A América Latina e a África são mencionadas como regiões em que os EUA enfrentam desafios permanentes advindos de governos frágeis e da influência de atores não estatais com capacidade para ameaçar os interesses norte-americanos, sobretudo o terrorismo e a violência extrema, nacionais e internacionais, entretanto, tais menções generalistas contrastam com declarações dos comandantes do USSOUTHCOM e USAFRICOM, que apontam o nível preocupante das ações sino-russas para a segurança norte-americana nessas regiões.

De forma geral, essa mais recente NSS em vigor reitera preocupações passadas, em postura mais multilateralista, porém não se pode fazer uma avaliação mais completa de seu êxito ou insucesso, em razão de ainda estar sendo executada. Não há sinais de que uma nova estratégia naval esteja em preparação para substituir a *Advantage at Sea*, devendo, portanto, ser ela o parâmetro para se avaliar, a contento e prospectivamente, a estratégia naval dos EUA.

¹¹⁵ A NSS de 2021 a eles se refere assim: *Regional actors like Iran and North Korea continue to pursue game-changing capabilities and technologies, while threatening U.S. allies and partners and challenging regional stability (The White House, 2021, p. 8).*

2.4 Analisando a estratégia naval global norte-americana

Da análise dessas quatro décadas de evolução da estratégia naval global dos EUA podem-se identificar as linhas de ação fundamentais que operacionalizam o propósito contínuo do que se pode seguramente chamar de “grande estratégia naval norte-americana”, historicamente definida como a garantia do uso do mar tanto para fins de defesa da segurança territorial norte-americana quanto como meio para combater inimigos, e a manutenção da liberdade dos mares para o funcionamento constante do comércio internacional e a prosperidade do sistema econômico liberal.

A partir da sua ascensão como potência global ao final da 2ª Guerra Mundial, os EUA têm mantido o objetivo de sustentar intransigentemente uma ordem político-econômica liberal mundial favorável a seus interesses, baseada na livre circulação de mercadorias e informações, nos valores da democracia, na estabilidade e na segurança internacionais, e na defesa do território norte-americano. Dentro dessa visão sistêmica, os EUA percebem o mundo como um grande teatro de operações militares, em que os mares se estabelecem como áreas de importância variável, conforme o grau de relevância contextual apresentado aos interesses norte-americanos em jogo e o nível de ameaça que podem oferecer à segurança e à sobrevivência do Estado e do *American way of life*. A mobilidade dos EUA sobre esse grande tabuleiro geopolítico e a celeridade e a efetividade das respostas a crises regionais são garantidas pela estrutura de forças militares distribuídas globalmente na forma de Comandos Combatentes Unificados.

As linhas de ação que operacionalizam o propósito contínuo da estratégia naval global dos EUA têm permanecido inalteradas desde o fim da Guerra Fria e definem-se como: 1) configurar e sustentar um dispositivo global transoceânico de alianças navais, que propicie à *U.S. Navy* a consecução dos objetivos nacionais norte-americanos de resguardar o sistema econômico liberal, disseminar os valores americanos e, sobretudo, assegurar a integridade do território continental norte-americano, independentemente do tipo de Grande Estratégia praticada; 2) assegurar a posição primaz da força naval norte-americana pela conservação de sua supremacia tecnológica e quantitativa, e pelo estabelecimento de uma relação “*hub-and-spoke*” com seus pares navais em arranjos de defesa, seja de forma bilateral, multilateral, *ad hoc* ou cooptativa, de modo a permiti-la participar ativamente de processos de securitização e dessecuritização regionais à luz dos interesses dos EUA; e 3) manter a dispersão global da *U.S. Navy* por meio da presença avançada (*forward presence*), para exercer o controle do mar e garantir a defesa do “perímetro defensivo exterior” norte-americano na contenção de qualquer

tentativa de ataque potencial ou real ao território nacional, lançado de regiões próximas ou distantes.

Decerto, no desenvolvimento dessa estratégia naval global, o grau de ameaça imediata aos interesses vitais norte-americanos dita a postura da força (ação unilateral ou multilateral), o nível de interação entre a *U.S. Navy* e outras Marinhas e a prioridade dispensada à cada região. Em cada uma delas, os EUA aproximam-se seletivamente dos Estados com mais capacidade militar, nesse sentido, para “administrar” ou contingenciar sua ascensão, caso se apresentem como competidor relevante, ou para cooptá-los para contrapor-se a outra potência regional que se apresente como ameaça direta a seus interesses. A figura 9 mostra a amplitude do sistema transoceânico de alianças navais, por meio da rede de atuação da *U.S. Navy* com seus pares em operações e exercícios bilaterais e multilaterais na atualidade, resultante de um acúmulo de iniciativas engendradas desde a Guerra Fria e acrescidos de outras mais recentes, o que igualmente demonstra a capacidade de controle do mar pela *U.S. Navy*.

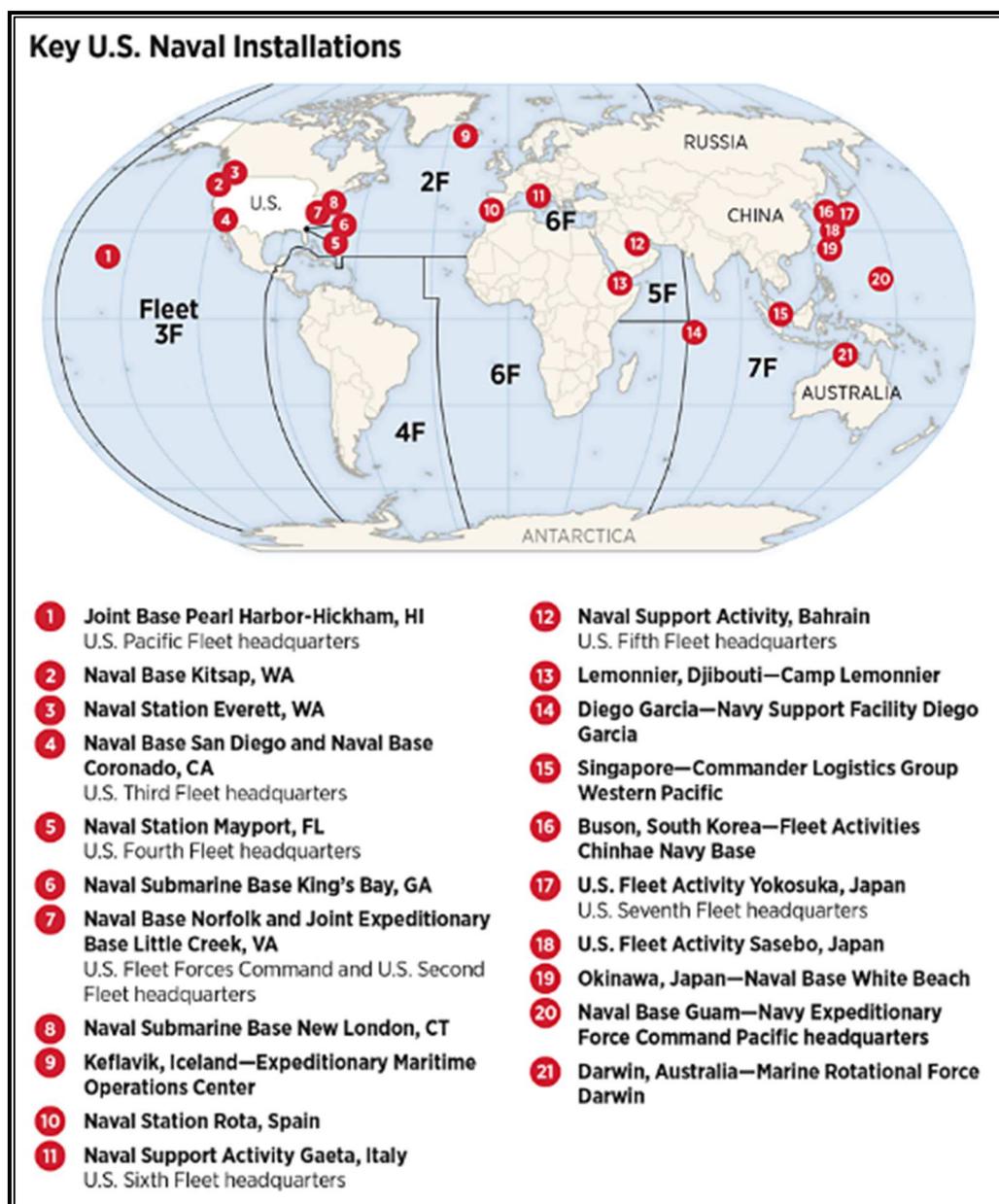
Figura 9 - Sistema transoceânico de alianças navais norte-americano no século XXI.



Fonte: elaborado pelo autor com base Swartz e Duggan (2011b).

A observação desse sistema transoceânico não permite dividir as áreas de concentração das forças da *U.S. Navy*. A figura 10 permite identificar a distribuição geográfica das principais bases navais nas áreas de mais relevância estratégica para os EUA ao longo dessas quatro décadas de desenvolvimento da grande estratégia naval norte-americana. Deve-se ter em conta que essa distribuição não é um parâmetro fixo e pode sofrer alterações de acordo com a conjuntura geopolítica internacional e que outras áreas de posição estratégica secundária passem a ser valorizadas.

Figura 10 - Principais Instalações Navais Norte-Americanas Permanentes no Mundo



Fonte: Wood, 2022, p. 389.

Se a presença de bases e a consignação de meios navais à determinada região podem ser consideradas uma métrica consistente da importância de uma região na estratégia naval dos EUA, então no âmbito dessa distribuição é possível apontar uma hierarquia de prioridades geoestratégicas regionais, com o próprio território dos EUA figurando no topo dessa hierarquia. A Eurásia figura tradicionalmente no topo das áreas de prioridade primária externa norte-americana, sendo circundada, por condicionamento geográfico, por outra linha de prioridade formada pela Europa, pela Ásia e pelo Oriente Médio, implicando na importância estratégica dos eixos marítimos do Atlântico Norte (incluindo o Ártico) e do Indo-Pacífico (Pacífico Ocidental, Oriental e Golfo Pérsico).

A ausência de grandes bases navais no Atlântico Sul, a priori, não o colocaria em posição de prioridade no mapa geoestratégico norte-americano, entretanto, esse raciocínio não é correto, pois essa métrica reduz a importância da existência de bases de menor porte para a estratégia naval norte-americana no espaço sul-atlântico, que reproduz em grande medida o *modus operandi* do sistema transoceânico global, porém com peculiaridades. Essa é uma área de prioridade secundária variável, com a América Latina (Caribe e Américas Central e do Sul) e África atlântica apresentando crescente importância na estratégia naval dos EUA, o que se verifica pela presença mais permanente e assertiva da *U.S. Navy* nessas regiões nas duas últimas décadas.

2.5 Considerações Parciais

Essas quatro décadas de evolução da estratégia naval global norte-americana permitem observar que os documentos que a expressaram nem sempre consistiram de estratégias de fato, ainda que alinhadas ao contexto internacional. Por vezes, foram simples declarações de intenções ou uma reiteração sistemática de suas bem conhecidas funções e missões navais, sobretudo diante da ausência de um inimigo, seja ele estatal ou não estatal, como se observou na década de 1990. Nesse sentido, as ações da *U.S. Navy* são indicativos mais precisos da estratégia naval propriamente praticada, assim como sua presença aponta o grau de importância de determinada região, do que as diretrizes mais gerais divulgadas nos documentos estratégicos navais oficiais, como se observa no caso do reconhecimento de novas áreas de importância estratégica ressaltadas pelo NOC 2006 e ausentes na CS-21 (2007).

Constata-se que, independentemente do contexto internacional, sustenta-se um imperativo estratégico de longo-prazo que não apresentou ruptura com o ocaso da Guerra Fria:

os EUA têm mantido o fim maior de garantir a continuidade de sua posição de predomínio global, exercendo, essencialmente, uma Grande Estratégia de Primazia, que se materializa na operacionalização dos propósitos contínuos da estratégia naval global dos EUA. Nessa empreitada, busca-se a manutenção e a projeção global de uma Marinha de poder insuperável para controlar o mar, com o emprego de parte substancial da *U.S. Navy* no entorno imediato da região historicamente mais importante para os interesses dos EUA, a Eurásia, e ao redor de sua periferia, para conter atos de agressão e reassegurar seus aliados e parceiros. Ainda nessa estratégia, deve-se manter a disponibilidade de forças navais nas regiões de importância estratégica secundária, de forma a não experimentar uma perda de poder relativo e de não ensejar qualquer espaço a ser ocupado por Estados rivais regionais ou extrarregionais. É nessa área de relevância estratégica secundária que se encontra o Atlântico Sul.

O terceiro capítulo encarregar-se-á de analisar a atuação da *U.S. Navy* nesse espaço oceânico desde a década de 1980, com breves remissões a eventos passados, sua relação com as Marinhas locais, como as ameaças nele presentes impactam os interesses norte-americanos, para se determinar em que medida a estratégia naval global dos EUA se desenvolve nele e quais são as particularidades que fazem da ação da força naval norte-americana uma estratégia própria no Atlântico Sul.

3 O HEGEMON NO ATLÂNTICO SUL: GEOPOLÍTICA E A PRÁXIS DA ESTRATÉGIA NAVAL NORTE-AMERICANA

“All states have a grand strategy, whether they know it or not. That is inevitable because grand strategy is simply the level at which knowledge and persuasion, or in modern terms intelligence and diplomacy, interact with military strength to determine outcomes in a world of other states, with their own “grand strategies”.

Edward Luttwak, *The Grand Strategy of the Byzantine Empire*, 2009.

Esse terceiro capítulo almeja confirmar a hipótese proposta, qual seja, a de atestar a existência de uma estratégia naval norte-americana própria no Atlântico Sul, suas singularidades e similitudes e em que medida realiza a estratégia naval global dos EUA. Mesmo operando em um *continuum*, a *U.S. Navy* apresenta um *modus operandi* diferenciado no tempo, demonstrando que a estratégia nele praticada no Atlântico Sul se desdobrou em três fases distintas desde a década de 1980.

Para alcançar esse intento, primeiramente analisam-se as características estruturais que permeiam as relações entre os EUA e seu pares sul-atlânticos e como essas se refletem nas percepções e na condução da segurança entre eles. Na sequência, identifica-se a gênese da inserção do Atlântico Sul na estratégia de segurança norte-americana, os objetivos dessa estratégia em ambas as margens desse oceano, bem como o lugar que ocupou no contexto da *Maritime Strategy* de 1986. Procede-se, pois, a uma avaliação da posição estratégica do Atlântico Sul sob a condição de unipolaridade dos EUA no imediato pós-Guerra Fria, as implicações dessa alteração paradigmática na atuação da *U.S. Navy* com seus pares regionais e, ato contínuo, a emergência desse Oceano como área de revalorização geopolítica e geoestratégica no contexto do 11 de Setembro e sua securitização sob a égide da Quarta Esquadra e do USAFRICOM. Por fim, avalia-se a evolução do ambiente geopolítico sul-atlântico a partir da divulgação da estratégia naval CS-21 (2007) até a CS-21R (2015) para que nesse período se demonstre o que constitui a estratégia naval norte-americana no Atlântico Sul. Dessa forma, ter-se-ão as condições para que se projete, no quarto capítulo, as perspectivas quanto ao cenário de segurança sul-atlântico e as implicações futuras para a estratégia naval norte-americana e para a atuação da *U.S. Navy*.

3.1 Caracterização geral das relações entre EUA e países sul-atlânticos

Antes de se proceder propriamente à análise da estratégia naval dos EUA no Atlântico Sul, é mister se ter em conta a existência de características estruturantes da presença e da percepção norte-americana sobre a porção austral do Atlântico, que permeiam a relação com

seus pares estatais e impactam sua estratégia naval. Essas características têm sido informadas de forma consistente e consensual pela literatura, ainda que a interação dos EUA com esses países experimente nuances derivadas do contexto histórico, do peso político, do grau de desenvolvimento econômico e da posição estratégica que cada ator estatal ocupa nos interesses da superpotência.

O primeiro traço distintivo da relação político-econômico-militar entre os EUA e seus pares no continente americano e africano é que a interação entre eles é permeada por uma profunda assimetria de poder. Essa tem sido uma realidade constante para as Américas do Sul, Central e o Caribe, ligadas à segurança norte-americana por proximidade geográfica e vínculos econômicos e sociais desde a expansão mundial dos EUA ao final do século XIX. Não houve alteração substancial dessa condição mesmo depois da Guerra Fria e tampouco se espera que ela se desvança em futuro previsível (Martín, 2001; Narich, 2003; Oliveira, 2015; Duarte, 2019). Esse dado da realidade de poder, por tempos, não foi sentido no continente africano na mesma proporção e intensidade que no hemisfério americano, em razão de nele se cultivarem relações político-econômicas e sociais historicamente mais bem estabelecidas com as ex-metrópoles europeias. Embora não padeça do determinismo geográfico a que são submetidos os latino-caribenhos, o poder norte-americano é amplamente sentido na margem africana atlântica por condicionamento sistêmico e pela recente elevação da África a nível mais estratégico para a segurança dos EUA, materializada na criação do USAFRICOM, (Ohaegbulam, 1992; Oliveira, 2015; Heitz, 2016).

Conquanto não consigne ao Atlântico Sul um quantitativo robusto de meios, a condição de ator regional hegemônico e a superioridade tecnológica e material da *U.S. Navy* permitem aos EUA projetar seu poder naval de forma célere e eficaz em qualquer parte desse Oceano, a contrapor-se a investidas de potências navais rivais a qualquer tempo e a ser uma força determinante nos processos de securitização e desecuritização nesse espaço oceânico. Fato é que os EUA são uma referência indissociável das políticas externa e de segurança nacional e internacional dos países sul-atlânticos, não sendo o contrário necessariamente verdadeiro para os EUA¹¹⁶ (Mearsheimer, 2001; Schoultz, 1987; Hurrell, 1998; Narich, 2003; Buzan; Waever, 2003; Oliveira, 2015; Duarte, 2019).

¹¹⁶Hurrell (1998, p. 531) explica essa relação: “*More importantly, it has always been very difficult to define a Latin American security complex in a way that excludes the United States. Historically, the United States has reacted in many different ways to insecurity in the region. It has never consistently opposed the use of force in the region. It has sometimes chosen to remain disengaged from international tensions (...). On other occasions Washington itself has been willing to use military force, or to support or actively promote the use of force by others (...). Equally, although it has sometimes promoted multilateral security arrangements, it has steadfastly resisted any institutional constraints that would curb its traditional unilateralism and hegemonic presumptions. Irrespective of*

Em segundo lugar, há divergências fundamentais na forma como os EUA e seus pares sul-atlânticos percebem e abordam a questão da segurança, configurando um padrão ambivalente de relacionamento que oscila entre momentos de cooperação e dissensão, e que não culmina necessariamente em confronto direto de mais gravidade. Ainda que haja convergência de interesses quanto ao objetivo comum de se manter a estabilidade e de promover a prosperidade no Atlântico Sul, a forma como essa condição de segurança é buscada nem sempre se compatibiliza com os interesses norte-americanos (Hayes, 1980; Morris, 1987; Slater, 2002; Narich, 2003; Oliveira, 2015). Conforme elucida Dominguez (1980), isso se verifica pelo fato de a segurança não se constituir como um ativo fixo proporcionado pela presença militar dos EUA a seus pares estatais, mas como uma relação de barganha evolutiva entre eles¹¹⁷.

De forma frequente, nota-se a tendência dos EUA em preferir respostas militares a problemas que estão, em sua essência, ligados mais a questões de desenvolvimento do que propriamente a ameaças tipicamente militares. Divergências dessa natureza tornaram-se mais nítidas a partir de meados da década de 1970, quando países de peso econômico e político mais destacados na América do Sul (Brasil, Argentina e Chile) vincularam a segurança ao desenvolvimento econômico e buscaram projeção de poder autônoma regional e internacionalmente, voltando-se para preocupações de segurança interna e diversificando suas fontes de suprimento de material de defesa e, não raramente, apresentando atritos de interesse com os EUA¹¹⁸ (Morris, 1987). Na margem africana, os esforços de prover soluções africanas para problemas africanos, conforme se observa no âmbito da União Africana (UA), são também um indicativo de que não há aceitação automática do “guarda-chuva de proteção” norte-americano (Campbell, 2017). A divergência de abordagem com os EUA, mesmo depois de finda a Guerra Fria, continua como um dado da realidade em ambas as margens sul-atlânticas.

Em terceiro lugar, permanecem como elementos informativos para a atuação dos EUA no Atlântico Sul a percepção da capacidade limitada de defesa das Marinhas sul-atlânticas e

the policy actually chosen, its very presence and the possibility of US action have always been factors in the minds of Latin American governments. It is in the nature of hegemony that actions and reactions will be influenced by expectations of what the United States may or may not do. The US role in the security of the hemisphere provides the perfect illustration of the old adage that intervention and non-intervention are the two sides of the same coin”.

¹¹⁷ Domínguez (1980, p. 131) assim resume: “*security conceived as a bargaining relationship has been radically altered from 1945 to 1980 in this hemisphere. It has moved from military-territorial to economic issues, from extrahemispheric threats to intra- and multihemispheric concerns, and from an identifiable enemy abroad to a more generalized and less focused conflict*”. Embora expressa na década de 1980, essa premissa mantém-se verdadeira na atualidade.

¹¹⁸ Um dos exemplos mais claros dessas divergências foi o rompimento do Acordo Miliar Brasil-EUA pelo Brasil, em 1977.

africanas frente a um possível inimigo extrarregional de poder naval superior e a autopercepção norte-americana de sua condição de guardião da segurança atlântica e internacional. De fato, há razão nessa visão sobre os poderes navais sul-atlânticos, uma vez que os Estados latino-americanos, caribenhos e africanos adotam uma política de defesa voltada essencialmente para a dissuasão, com gastos modestos em modernização, sem que se produzam excedentes de poder naval ou se atenuem o desequilíbrio tecnológico em relação à *U.S. Navy*. Essa disparidade de poder não lhes permite assumir um protagonismo no Atlântico Sul nem se projetarem para além dele, ou se tornarem uma alternativa ao poderio naval dos EUA regionalmente¹¹⁹. Por outro lado, deve-se reconhecer que incrementos de poder nas Marinhas regionais são bem recebidos pelas administrações norte-americanas e pela *U.S. Navy*, numa perspectiva de “*burden share*” da segurança regional, desde que sejam de forma complementar e nunca com intentos de sobrepujar o poder naval dos EUA (Kassing, 1977; Morris, 1987; Oladijeji, 1990; Oladimeji, 1998; Del Toro, 1996; Hayes *et al*, 1996; Oliveira, 2015; Duarte, 2019).

A realidade de poder na porção meridional do Atlântico informa que os Estados Unidos têm sido a potência naval hegemônica desde fins do século XIX e a longa *Pax Atlantica* reinante desde o fim da 2ª Guerra Mundial sustenta-se nessa condição de poder, tanto pelo fato de o poderio bélico da *U.S. Navy* ter logrado tolher ganhos expressivos de poder naval por países sul-atlânticos, quanto pela baixa capacidade de projeção naval desses nesse oceano (Morris, 1987; Scheina, 1990; Hayes *et al*, 1996; Mersheimer, 2001; Oliveira, 2015; Duarte, 2019). Em sua vasta maioria, as Marinhas sul-atlânticas classificam-se como Marinhas de defesa territorial *inshore*, Marinhas constanbulares ou Marinhas diminutas, sendo poucas as que detêm alguma capacidade de projeção de força em mares abertos (ver apêndice C para uma classificação geral dos poderes navais presentes no Atlântico Sul).

Embora o reduzido poder naval das Marinhas sul-atlânticas não lhes impeça de ter importância relativa na estratégia naval dos EUA e ter algumas de suas capacidades operativas específicas reconhecidas, tal condição alimenta a autopercepção norte-americana de ser um ator indispensável para manter a segurança e a paz no espaço sul-atlântico, o que lhe impele a se posicionar como o “*partner of choice*” e potencialmente a agir unilateralmente quando seus interesses vitais estão em jogo, reforçando a visão de que a América Latina e o Caribe são sua

¹¹⁹ Segundo dados históricos do SIPRI (2022), os gastos em defesa da região da América Latina e do Caribe entre 1980-2022 nunca ultrapassaram a média aproximada de 2% do PIB. A África, por outro lado, ultrapassou essa média, chegando a mais de 3% nos anos finais de 1980 e decaindo posteriormente para menos de 1,2 % na década de 2010, sendo a Marinha a força que menos recebeu investimentos (The World Bank, 2022) Disponível em: <https://data.worldbank.org/indicator/MS.MIL.XPND.GD.ZS?locations=ZG> e <https://data.worldbank.org/indicator/MS.MIL.XPND.GD.ZS?end=2020&locations=ZJ&start=1960&view=chart>.

esfera de influência exclusiva (Hayes *et al*, 1996; Reich; Dombrowski, 2017). Essa lógica se aplica igualmente à África atlântica na atualidade, sob a perspectiva da responsabilidade dos EUA pela estabilidade do sistema internacional e pela segurança global, e não exatamente por se localizar no seu entorno imediato.

Em quarto lugar, os EUA tendem a homogeneizar a diversidade cultural, política e econômica dessas regiões reconhecidamente complexas, subsumindo essas particularidades em categorias gerais como “América Latina”, “Hemisfério Ocidental”, “África Saariana”, “África Subsaariana”, “África Ocidental” e “Caribe”. Essa inconsistência de definições frequentemente aparece nos documentos estratégicos navais norte-americanos e não permite divisar o grau de importância ou ameaça existente nessas regiões, além de favorecer a adoção de soluções “*one size fits all*” para questões diversas que, sob a perspectiva das iniciativas norte-americanas de segurança, assumem níveis distintos de interesse em cada região que compõe o Atlântico Sul.

Em quinto lugar, há de se considerar o fato de que os EUA cultivam uma relação de segurança e aliança naval sólidas com países europeus de presença territorial no Atlântico Sul como Reino Unido, França e Países Baixos. O Reino Unido, em especial, domina praticamente toda a cadeia insular sul-atlântica, o que, na prática, é uma estrutura logística de bases para eventual necessidade de uso pelos EUA. Estes países são classificados como Marinhas médias com força global e projeção de poder, e isso significa admitir que essa relação é diferenciada no que respeita o nível de confiança, engajamento e preferência, como se atestou no conflito sobre as Ilhas Malvinas/Falklands (ver apêndice C para a classificação dessas Marinhas)¹²⁰.

Buscou-se, nessas breves considerações, entender as características gerais da segurança e das interações navais entre os EUA e seus pares regionais. Nas próximas sessões, serão abordados o lugar do Atlântico Sul na estratégia naval global norte-americana e como sua operacionalização no espaço sul-atlântico pela *U.S. Navy* se desdobra em fases distintas desde a década de 1980.

¹²⁰ Essa aliança tem raízes distantes na Carta do Atlântico, em que EUA e Reino Unido comprometeram-se a atuar em conjunto contra o nazismo, sendo posteriormente consolidada no combate ao comunismo. O Reino Unido, em particular, tem presença permanente e sustentada ao longo de todo o extremo sul do Atlântico desde o fim do conflito das Malvinas/Falklands. A França igualmente opera com navios no Caribe, em razão de sua projeção territorial pelo departamento de ultramar da Guiana, da ilha de Martinica, bem como Holanda, que possui bases navais em Aruba e Curaçao, usadas militarmente pelos EUA.

3.2 O Atlântico Sul no contexto da *Maritime Strategy* de 1986

Eventos como o fim do Acordo de Simonstown, a instalação de bases navais soviéticas no Caribe e na margem atlântica africana e a Guerra das Malvinas/Falklands, ocorridos em meados da década de 1970 e no início de 1980, tiveram importantes desdobramentos para as condições de segurança do Atlântico Sul no contexto da divulgação da *Maritime Strategy* em 1986, com consequentes implicações nas décadas seguintes. A estratégia naval norte-americana desenvolvida no Atlântico Sul, ainda que não sistematizada em documento oficial, era conduzida sob a orientação das diretrizes gerais da política de segurança hemisférica norte-americana e das percepções de ameaça e atuação da *U.S. Navy*. Dessa forma, configurou-se uma moldura analítica que permite avaliar, com mais rigor, a evolução dessa estratégia naval. Faz-se, assim, uma síntese do contexto geopolítico e do ambiente operativo oceânico em que atuava a *U.S. Navy* com as Marinhas sul-atlânticas até a divulgação da *Maritime Strategy* em 1986.

As décadas anteriores à de 1970 são consideradas geralmente um período menos dinâmico do Atlântico Sul, de relativa desatenção norte-americana ao que se apresentava então, conforme avaliação do General Golbery (1967), como um “golfão excêntrico”, contudo os EUA jamais deixaram de determinar seus interesses e presença naval nesse espaço oceânico, embora isso não significasse exatamente uma presença permanente nem a aceitação incontestada de sua liderança¹²¹. De fato, antes de que a dimensão marítima alcançasse efetivamente o hemisfério americano com a Crise dos Mísseis de Cuba, em 1962, inserindo o Atlântico Sul no “*grand naval chessboard*” da Guerra Fria, os EUA já haviam definido as linhas gerais da estratégia de segurança hemisférica traçada por meio do Tratado Interamericano de Assistência Recíproca (TIAR) para a América Latina, com base na qual se desdobraria sua estratégia naval no espaço sul-atlântico, que se manteve inalterada até o ocaso da bipolaridade¹²². O Caribe, embora estivesse excluído do Tratado por não o haver firmado, foi nele inserido inevitavelmente por se localizar no perímetro de segurança do TIAR.

¹²¹ Exemplo da hegemonia e pressão norte-americanas é observada na episódica “Guerra da Lagosta” entre Brasil e França, em 1963, embora sem conexão com o conflito bipolar e sem maiores consequências para a segurança sul-atlântica. Por imposição do Termo de Arrendamento que concedeu os contratorpedeiros da classe Pará ao Brasil, os EUA solicitaram ao país o não uso desses meios navais para dissuadir a França, pois o compromisso contratual o impedia de usar navios norte-americanos contra um membro da OTAN (Oliveira, 2015).

¹²² Conforme explica Morris (1994, pg. 64-65), “*the early years of the cold war in Latin America and the Caribbean were marked by ideological competition rather than military confrontation, since the Soviet presence in the region was very limited (...) potential Soviet threats in the diplomatic and political spheres hardly extended to the maritime sphere (...). Emerging East-West confrontation over Cuba, in combination with Cuba’s geographical position as a strategically located island, gave rise to a significant maritime dimension of the Cold War*”. A Crise dos Mísseis constituiu o ponto mais “quente” das tensões, sendo debelada por um bloqueio naval.

De acordo com Moura (1991), na perspectiva dos EUA, o TIAR instrumentalizava a segurança do hemisfério ocidental e os interesses estratégicos norte-americanos por meio do acesso aos recursos essenciais a qualquer projeção transoceânica que conferisse mais poder ofensivo aos EUA. Especificamente, o anexo fixado ao relatório redigido pelo Secretário de Defesa, James Forrestal, ao Conselho de Segurança Nacional, em 1949, traçou oito objetivos de consequências mais diretas e duradouras para o Atlântico Sul: 1) produção e fornecimento contínuos e crescentes de matérias-primas estratégicas essenciais; 2) manutenção da estabilidade política e da segurança interna de cada nação, de modo a assegurar a proteção às instalações das quais dependem a produção e o fornecimento de materiais estratégicos; 3) cooperação mútua de todas as nações latino-americanas em apoio aos EUA; 4) proteção das linhas vitais de comunicação; 5) fornecimento, desenvolvimento, operação e proteção, por parte das nações latino-americanas, daquelas bases que podem ser requeridas para uso dos Estados Unidos e para a proteção das linhas de comunicação marítimas; 6) proteção coordenada das áreas nacionais das nações contra invasão e *raids*; 7) proteção coordenada, pelas nações latino-americanas, daquelas forças armadas necessárias ao cumprimento do disposto acima; e 8) fornecimento, pelas nações latino-americanas, de forças que excedessem as necessidades dos demais objetivos, a fim de apoiar os Estados Unidos em outros teatros (MOURA, 1991, p. 75-77). Assim, desde os anos iniciais da Guerra Fria, o Atlântico Sul foi inserido no sistema de segurança hemisférico capitaneado pelos EUA pelo flanco latino-americano e caribenho e enquadrado no propósito contínuo da estratégia naval global norte-americana de assegurar os mares para uso defensivo e ofensivo pela *U.S. Navy* e seu uso livre para o comércio internacional¹²³ (ver figura 11).

Embora os EUA já houvessem iniciado uma aproximação militar com países africanos desde 1961, incentivando a participação de oficiais de Estados africanos no seu *International Military Education and Training Program* (IMET), a África atlântica passaria a figurar mais consistentemente nas preocupações e iniciativas de segurança norte-americanas no final da década de 1970, na esteira da consolidação das independências africanas, pois havia o entendimento de que a presença colonial europeia, cujos países em sua maioria integravam a OTAN, garantiria o bloqueio a possíveis intervenções da URSS¹²⁴ (Hurrel, 1988a; Guedes, 2012b).

¹²³ De fato, é mais adequado se falar em um re-enquadramento, pois o Atlântico Sul não deixou de figurar no mecanismo de segurança marítima norte-americano, naquele momento ainda representado pela Quarta Esquadra.

¹²⁴ Os países colonialistas integrantes da OTAN presentes na África atlântica eram Reino Unido, França e Portugal.

Defence Board) aprovou um plano de defesa do tráfego marítimo interamericano, cuja execução ficava a cargo do Comando da Área Marítima do Atlântico Sul (*South Atlantic Maritime Area Command*), o CAMAS, composto por Brasil, Argentina e Uruguai (Hurell, 1988a).

Quando se observa, com mais vagar, as linhas de atuação que efetivam o propósito permanente da estratégia naval dos EUA – sustentação do dispositivo transoceânico de alianças navais regionais, a supremacia naval da *U.S. Navy* e a sua presença avançada (*forward presence*) para assegurar o controle do mar -, constata-se que esse propósito não foi operacionalizado de maneira uniforme sobre o espaço sul-atlântico. Dentro do sistema hemisférico de segurança, os EUA atuavam de forma diferenciada nas três sub-regiões do continente americano e na África atlântica, de acordo com o nível de interesse em jogo e com as ameaças identificadas.

3.2.1 O guardião de Netuno: intervencionismo na zona de pressão Caribenha e Centro-Americana

No contexto geopolítico do Atlântico Sul, o Caribe, prioritariamente, e a América Central constituíam as áreas mais sensíveis à segurança imediata dos EUA, o que se explicava por uma séria de razões: o Caribe representava uma região economicamente vital como fonte de minerais estratégicos e como rota de trânsito da maior parte das importações de petróleo e do tráfego naval e comercial entre o Atlântico e o Pacífico, além de ser uma conexão crítica para um número de atividades militares que serviam aos propósitos de defesa global dos EUA. Essa contínua conexão interoceânica comercial no eixo norte-sul tinha como principal via o Canal do Panamá, cujo uso militar era limitado a navios de pequeno e médio portes, sendo, pois, um ponto de estrangulamento vulnerável, porém útil numa resposta rápida e eficiente a contingências¹²⁷. A Zona do Canal do Panamá, no lado do Pacífico, abrigava a sede do USSOUTHCOM, o braço organizacional do Departamento de Defesa na América Latina responsável pela defesa do Canal, pela supervisão dos programas militares de auxílio e pela coordenação dos exercícios de treinamento interamericanos. As duas regiões eram as de menor

contrária ao esquema de patrulhamento da sub-região do Atlântico Sul (Arquivo Getúlio Vargas, 1951, documento secreto, desclassificado).

¹²⁷ Em termos logísticos, Domínguez (1980, p. 118) aprofunda a explicação: “*the canal has always had, and retains, military and economic significance. It contributes to U.S. and world commerce. But modern warfare has reduced irreversibly the canal’s importance to U.S. security. The canal’s military value will be inconsequential in a strategic nuclear war as it will also be in a conventional war, for no U.S. aircraft carriers on active or foreseeable duty can transit the canal because they are too large. Because the United States has a multi-ocean navy, the main ship movements are between forward areas and home ports. There is ordinarily no major movement of fleets or task forces between oceans*”.

desenvolvimento relativo e as mais instáveis politicamente no hemisfério, apresentando frequentes reações à hegemonia norte-americana, o que criava um cenário de potencial emergência de regimes desfavoráveis aos interesses dos EUA e uma brecha para a expansão das atividades soviéticas e cubanas (Hayes *et al*, 1980; Schoultz, 1987).

Desde a instalação do regime comunista em Cuba em 1962, tornando essa ilha um bastião da presença soviética na região centro-americana e caribenha, a importância geoestratégica dessas duas sub-regiões elevou-se e complexificou-se exponencialmente. Em termos de defesa naval, a contribuição das Marinhas caribenhas era ínfima, limitando-se a uma módica segurança costeira e dependendo totalmente da *U.S. Navy* para sua defesa contra ameaças externas. Isso explica também por que essa região era de projeção avançada da força naval norte-americana. As bases caribenhas formavam uma vasta rede de pontos de escuta, o *Sound Surveillance System* (SOSUS), críticos para o monitoramento de atividades de navios e de submarinos no Oceano Atlântico e na aproximação do Caribe. Panamá, Porto Rico e Cuba (base de Guantánamo) eram bases de variados treinamentos militares. As Bahamas, em particular, abrigavam o *Atlantic Underseas Test and Evaluation Center* (AUTEK), de extrema importância para o desenvolvimento de capacidades de guerra antissubmarina. Nas Antilhas, em particular, as refinarias eram vitais para o suprimento de mais de 50% de derivados de petróleo vindos do Oriente Médio e da África aos portos norte-americanos (Hayes, 1980; Schoultz, 1987).

A combinação de governos instáveis e a possibilidade de perturbação da região por ações cubano-soviéticas, além da dependência dos EUA de matérias primas estratégicas, explicam o porquê de essa área ser de frequente intervencionismo militar e ação unilateral da *U.S. Navy*, como demonstraram as ações na República Dominicana (1965), em El Salvador (1981), em Granada (1983), em Honduras (1983-89) e no Panamá (1988-89) (Hayes *et al*, 1980; Morris, 1994; Foster, 2013; Reich, Dombrowski, 2017; Torreón, 2022) (ver apêndice D para uma visão detalhada das operações e exercícios da *U.S. Navy* no Caribe e na América Central entre 1960-1990). Na região caribenha, a lógica do “*hub-and-spokes*” de engajamento e cooptação de Marinhas caribenhas e centro-americanas era virtualmente inexistente, pois não havia viabilidade de formação de um sistema crível de alianças navais ali, sendo a hegemonia da *U.S. Navy* absoluta.

Como explica Morris (1994), além do apoio a regimes alinhados com Washington, que formavam um escudo de negação aos intentos soviéticos nessas regiões, os interesses de segurança dos EUA estavam fundamentalmente na manutenção das linhas de comunicação

marítima no Caribe e na proteção do Canal do Panamá, predominando ali missões tipicamente militares unilaterais.

3.2.2 Cooperação tutelada e vigilante: a América do Sul

A margem sul-americana do Atlântico Sul, que essencialmente compreendia o Brasil, a Argentina e, em menor dimensão o Chile, em termos de capacidades navais, foi submetida durante as décadas de 1950 e de 1960 a uma política de “equilíbrio de poder naval”, por meio de uma deliberada estratégia de venda dos mesmos cruzadores usados norte-americanos às Marinhas desses três países. Essa iniciativa se justificava pela missão que lhes foi atribuída, e acriticamente aceita por anos, de vigiar e proteger as linhas de comunicação marítimas contra possíveis ataques de submarinos russos¹²⁸. Essa política, que era a expressão regional das Grandes Estratégias de Contenção e Primazia, igualmente visava ao objetivo de assegurar a supremacia tecnológica da *U.S. Navy* na região, de evitar a emergência de uma potência regional que levasse a um desequilíbrio de poder no Atlântico Sul e a uma corrida armamentista, o que poderia fazer que um desses poderes navais regionais eventualmente fossem cooptados por Moscou para desafiar a hegemonia norte-americana (Vidigal, 1985; Davis, 2011). Essa estratégia perdeu sua eficácia já nos anos 1970, em razão de uma política externa mais autônoma dos países na busca de fornecedores alternativos de material de defesa e da crescente capacidade de suas indústrias domésticas de atender às demandas de suas Forças Armadas.

Esse afastamento sul-americano da órbita norte-americana era consequência natural de seu crescimento econômico, de suas divergências políticas com os EUA, da busca pela expansão soberana sobre seus mares territoriais e de sua inserção internacional pautada pelo eixo político Norte-Sul, e não mais pelo conflito Leste-Oeste¹²⁹ (Sanchez, 1982; Morris, 1987; Hurrel, 1988a). Politicamente, o lado sul-americano oferecia o menor nível de risco aos EUA no concernente à ameaça comunista. Nos anos de 1960 e 1970, a maioria dos países sul-americanos já havia instalado governos fortes, alinhados ideologicamente a Washington na

¹²⁸ Vidigal (1985) explica a questão do equilíbrio naval pela perspectiva da primazia do poder norte-americano sobre o continente, que impunha a concepção político-estratégica dos EUA, que admitia somente a URSS e seus aliados como inimigos externos. Aos EUA interessava impedir a eclosão de conflitos entre os Estados que lidera, pelo risco de fragmentação do bloco e de perda de liderança. Moura (1991) reforça essa perspectiva, ao observar que o Departamento de Guerra norte-americano dominava o processo decisório sobre o tipo de potencial militar que cada país-membro da OEA deveria possuir.

¹²⁹ Em particular, a política externa do presidente norte-americano Jimmy Carter, focada em direitos humanos, com consequente redução de ajuda militar para os países identificados como violadores desses direitos, e a iniciativa de países como Argentina e Brasil de ampliar suas relações comerciais com a URSS, foram motivações mais visíveis dessas divergências.

adoção de economias capitalistas, e sufocado dissensões políticas internas, o que relegava a margem atlântica sul-americana a segundo plano no que se referia a ameaças aos interesses norte-americanos.

Em termos geoestratégicos, essa condição de área de baixa tensão da América do Sul traduziu-se na inexistência de bases norte-americanas e de qualquer iniciativa de intervencionismo militar nela e, sobretudo, na relevância secundária das linhas de comunicação marítimas sul-americanas para a segurança dos EUA. Narich (2003, p. 14) aponta que tradicionalmente o “*American interventionism in South America normally used to be more political contrary to Central America or the Caribbean where it was more of a military kind*”¹³⁰. Na perspectiva da defesa do Atlântico Sul, a preocupação primária estava no Estreito de Magalhães, no extremo do Cone Sul, cujo valor estratégico estava na sua disponibilidade como rota de trânsito para o transporte militar, em razão da orientação da *U.S. Navy* no uso do porta-aviões centrado nos *Aircraft Carrier Battle Groups*, inviabilizado de transitar pelo Canal do Panamá (Schoutlz, 1987).

Ainda que houvesse divergências entre os governos, deve-se apontar o valor instrumental de longo-prazo dos exercícios navais conjuntos para posicionar os EUA como o “*partner of choice*”, proporcionados pelos exercícios bilateral e multilaterais da UNITAS, realizadas desde 1960, entre as Marinhas sul-americanas (Brasil, Argentina, Chile, Venezuela, Colômbia e Uruguai) e a *U.S. Navy*. Malgrado esses exercícios tivessem função mais político-diplomática do que militar, em razão do modesto nível de interoperabilidade e da disparidade tecnológica entre as Marinhas sul-americanas e a *U.S. Navy*, eles serviam como um espaço de distensão e de preservação de vínculos entre forças navais, dentro do espírito da “fraternidade das armas”. Os exercícios resistiam ao declínio do sistema militar interamericano e à percepção negativa das autoridades norte-americanas sobre a real capacidade das Marinhas sul-americanas e a indisposição de seus militares em participar de uma coalizão militar ao lado dos EUA numa eventual batalha naval no Atlântico Sul (Schoutlz, 1987; Hurrel, 1988a; Scheina, 1990; Oliveira, 2015)¹³¹. Pode-se afirmar, ainda, que a UNITAS tinha um objetivo implícito de longo

¹³⁰ Martín (2001, p. 92-121) corrobora esse não intervencionismo, ao afirmar que “*while U.S. military interventions have been routine in Central America and the Caribbean basin, none has ever taken place in any of the South American republics. Perhaps that may be the result of the relative power of key local states and/or their remote geographical distance from the United States (...) noninterventionist periods have been characterized by the fulfillment of U.S. national interests in Latin America via friendly, cooperative diplomatic negotiations, based on mutual respect and understanding (...) the record demonstrates that the U.S. has been reluctant to intervene militarily in South America, even when it has involved either its strategic interests, or when it has been a relatively easy case in which to prevent the outbreak of hostilities*”.

¹³¹ Domínguez (1980, p. 117) assim explana essa percepção sobre a incapacidade das Marinhas sul-americanas: “*Argentina and Brazil have aircraft carriers; Argentina, Brazil, Chile and Peru have cruisers. But in a serious*

prazo: manter certo controle operativo sobre as forças navais sul-americanas, dado o fato de que havia preeminência de exercícios voltados aos interesses de defesa dos EUA, sobretudo a guerra antissubmarina, sendo essa uma expressão evidente da prática da liderança norte-americana na forma de “*hub-and-spokes*”.

3.2.3 Zona de preempção e reação: a África atlântica

A margem afro-atlântica tinha valor geoestratégico mais significativo para os EUA e para sua segurança do que sua congênere sul-americana. A rota do Cabo da Boa Esperança, em particular, era o “calcanhar de Aquiles” do Atlântico Sul, dada sua importância como linha de comunicação marítima com o Golfo Pérsico, de cujo fornecimento de petróleo os EUA e a Europa Ocidental dependiam majoritariamente, e sua vulnerabilidade a um possível bloqueio naval soviético pelo Índico. A crise do Canal de Suez (1967) e o consequente redirecionamento do tráfego marítimo para o Atlântico Sul evidenciaram essa importância estratégica. Como ressalta Schoultz (1987),

the South Atlantic sea lines of concern are those that reach from the Persian Gulf, through the Indian Ocean, around South Africa, and up to the Atlantic to the United States and Western Europe. The east coast of South America simply establishes the extreme western boundary of these shipping routes (Schoultz, 1987, p. 195).

Segundo Hurrell (1988a, p. 53), acreditava-se que a baixa presença soviética na rota do Cabo poderia ser debelada com facilidade pela combinação da superioridade naval global norte-americana, do compromisso britânico com a África do Sul materializado no Acordo de Simonstown de 1955 e da possibilidade de acesso a algumas instalações com condições vantajosas ao longo da costa africana¹³². Ao longo das décadas de 1970 e 1980, essas vantagens

war with a major power, all these ships would require escort vessels, as they are vulnerable to submarine attack. In fact, forces can only barely protect the home waters; their offensive capabilities are limited to quick ‘hit-and-run’ attacks”. Schoultz (1987, p. 189) reforça essa visão: “*it is highly doubtful that the one task assigned to major Latin American states – the protection of sea lines in the Atlantic – could or would be fulfilled, for Latin American navies (with the possible exception of Brazil) have virtually no antisubmarine warfare capabilities”.* Sobre a indisposição de participação dos militares sul-americanos, Jordan e Taylor (1981 *apud* Schoultz, 1987, p. 189), expressando o sentimento geral das autoridades norte-americanas, informam que “*it is highly unlikely that Brazil or its Spanish-speaking neighbors would enter into a conflict involving NATO and the Warsaw Pact”.* De certa forma, essa relutância era um reflexo das reservas e da desconfiança que muitos militares latino-americanos nutriam em relação aos EUA, diante das acintosas ações intervencionistas nos vizinhos centro-caribenhos.

¹³² Simonstown era um posto avançado de enfrentamento da ameaça submarina soviética vinda do Índico pela Rota do Cabo e, igualmente, funcionava como um posto avançado da OTAN no extremo da África. Na prática, ele funcionava como um *burden share* da segurança no Atlântico Sul dos EUA com a Inglaterra, seu aliado mais importante no Atlântico Sul. Os EUA não observavam essa “garantia de defesa” passivamente. Em 1958 Arleigh Burke, então Chefe de Operações Navais, apoiava fortemente a criação de um programa de interação com Marinhas africanas, mas isso não se concretizou (Smith, 2002, p. 64).

reverteram-se a favor da URSS, com a dissolução do sistema de segurança de Simonstown em 1974 e a efetiva instalação de pontos de apoio com bases navais soviéticas na Guiné Equatorial e em Angola¹³³. Contribuía para isso, também, a redução da presença naval norte-americana na região, tanto em razão do declínio quantitativo global da *U.S. Navy*, quanto pelas exigências da Guerra do Vietnã, que limitava as ações da força naval norte-americana a alguns periódicos cruzeiros de treinamento no Atlântico Sul e na África ocidental.

De forma geral, a África tinha pouca relevância econômica e política para os EUA e os interesses norte-americanos estavam mais voltados para impedir a expansão da URSS em regiões mais voláteis fora da Europa¹³⁴. Ohaegbulam (1992) esclarece que

the role of the United States as a superpower was preemptive and reactive. In Africa, the United States sought to forestall and, where preemption was not possible, to react to the Soviet role and initiatives. It did not matter whether the Soviet role was in the interest of African states. The impression was that the political enemies of the West were ipso facto political enemies of African states also (Ohaegbulam, 1992, p. 23).

A preocupação em conter a URSS na costa atlântica africana teve como resposta a formação do *West African Training Cruise*, em 1978, para praticar exercícios com as Marinhas africanas, cuja operação estava a cargo da 2ª Esquadra do *US Atlantic Command* (Swartz; Duggan, 2011a). Por outro lado, essa presença não se traduziu nem em intervenção direta da *U.S. Navy*, nem na instalação de bases navais, nem na consignação de acesso às existentes por parte das nações africanas, tampouco concorreu para formação de uma tradição em cooperação naval ou senso de coalizão que pudessem ser instrumentalizados oportunamente¹³⁵. De fato, desde 1967 as embarcações dos EUA estavam impedidas de usar os portos da África do Sul (Mangi, 1987; Hurrel, 1988a; Foster, 2013).

A margem atlântica africana alinhava-se ao propósito da estratégia naval global pela sua importância como linha de comunicação marítima com o Golfo Pérsico, porém a defesa dessa

¹³³ Hurrel (1988, p. 54-55) informa que, após a apreensão de duas traineiras russas na costa de Gana, sendo esse o precedente da presença naval soviética no Atlântico Sul, a URSS enviou um modesto contingente naval para Conakri, na Guiné, criando a Patrulha da África Ocidental. Essa presença naval elevou-se substancialmente no vácuo deixado pelo desaparecimento do domínio português na África, quando, já em 1977, a URSS começou a basear uma força naval permanente de 12 embarcações em Luanda, em Angola, muito em razão da perda de acesso naval a Conakri em 1977. A presença soviética também era efetivada por meio de um sofisticado sistema de vigilância aéreo, realizando voos de reconhecimento Bear-D a partir de Cuba, Luanda e Conakri.

¹³⁴ Ohaegbulam (1992, p. 24) pontua a atuação dos EUA na África: “*US administrations allocated selective military assistance and economic support funds to those African states, such as Kenya, Ethiopia (later replaced by Somalia), Morocco, and Liberia, that provided the United States with access to military facilities, and those who were considered moderate (Nigeria, Senegal, Côte d’Ivoire), or threatened by Libya (Chad) or supported US efforts against a Soviet surrogate (Zaire). Generally, the ebb and flow of US resources to Africa was determined by geopolitics, the presence or absence of Soviet initiatives, or was in keeping with the perception by US officials of a real or imagined Soviet threat to the United States and allied interests in the continent*”.

¹³⁵ Exceção a isso era o Norte da África, onde atuava a Sexta Esquadra, área de intensa atividade naval soviética e norte-americana.

rota era provida diretamente no âmbito do dispositivo naval transoceânico aparelhado pelas potências navais colonialistas da OTAN presentes na África.

3.2.4 O efeito Guerra das Malvinas/Falklands e a formação da ZOPACAS como contraponto à *Maritime Strategy*

A dinâmica securitária do Atlântico Sul, no início da década de 1980, apresentava uma contradição incontornável, na medida em que alguns países da região mais central do espaço sul-atlântico (margens sul-americana e africana) já se movimentavam na contramão da história, ao sinalizar a disposição de valorizá-lo como uma área autônoma e afastada das contendas bipolares, ainda que isso não fosse expresso de maneira consensual pelo *establishment* dos países, ao passo que os EUA relançavam o momento “quente” da Guerra Fria contra a URSS¹³⁶ (Oliveira, 2015).

O aumento da presença naval soviética a partir de meados de 1970 no Caribe e na África deu ensejo à proposta de formação de uma “OTAN do Sul”. De fato, na década de 1970, a Marinha soviética era a força predominante no espaço sul-atlântico, quando se considera sua força de defesa naval com efetiva capacidade de projeção sobre a região, combinada com sua Marinha Mercante, considerada uma força naval de reserva¹³⁷ (Central Intelligence Agency, 1979). A presença naval dos EUA nesse espaço oceânico havia declinado substancialmente, em razão da percepção e da indisposição dos EUA de engajar-se militarmente em regiões que apresentassem baixo nível de ameaça, depois das lições aprendidas com o fim da Guerra do Vietnã em 1973.

O crescimento naval soviético era monitorado pelas autoridades navais norte-americanas, que avaliavam a possibilidade de instalação da Marinha soviética em outros portos sul-atlânticos (Luanda e Conakri já abrigavam forças navais soviéticas) e seu potencial de negação do mar ou seu controle, e era acompanhado também por avaliações das novas tecnologias das Marinhas sul-atlânticas e seu potencial de uso contra a URSS ou mesmo os EUA. O relatório produzido pelo *Center for Naval Analyses*, em 1977, concluiu que as marinhas

¹³⁶ Brasil e Nigéria, desde finais da década de 1970, já se opunham à formação de qualquer sistema de segurança liderado por atores extrarregionais, além de disputarem o protagonismo marítimo com Argentina e África do Sul, que aspiravam a uma posição de liderança naval nas suas regiões e alinhavam-se nesse intento (Hurrell, 1983).

¹³⁷ O estudo secreto “*Soviet Naval Presence Outside Home Waters in 1978*”, realizado pela CIA em 1979, detectou um aumento expressivo e qualitativo da presença naval soviética na África atlântica e em Cuba, o que despertava a preocupação das autoridades norte-americanas para o fato de que a *Red Navy* superava a *U.S. Navy* na sua área de projeção natural.

locais não garantiriam a defesa coletiva do espaço sul-atlântico no evento de uma batalha naval e, mesmo assim, isso não despertou senso de urgência imediato nas autoridades norte-americanas para se contrapor ao aumento da presença da Marinha Soviética no espaço sul-atlântico¹³⁸ (Kassing, 1977). Isso se explica pela confiança depositada na presença de Marinhas da OTAN atuando na margem africana e pela capacidade de a Segunda Esquadra projetar-se por todo o Atlântico em caso de conflito.

O risco de projeção militar da URSS no “vácuo” deixado pela inação norte-americana se concretizou com a realização dos exercícios navais soviéticos *Okean 75*, em 1975 (ver figura 12). Além de apresentar a acelerada transformação da Marinha soviética em uma força naval oceânica global, as manobras demonstravam grande capacidade de comando e controle e a inclusão de navios mercantes nos cenários, o que dimensionavam o real potencial de interdição da estratégia naval soviética. O mais preocupante era o fato de que os 200 navios e submarinos empregados pelo mundo eram apoiados por bases logísticas de longa distância no Atlântico Sul, como pistas de pouso em Cuba e na Guiné Equatorial (Huckabey, 2018, p. 157-160).

Figura 12 - Exercícios Navais Soviéticos *Okean 75*



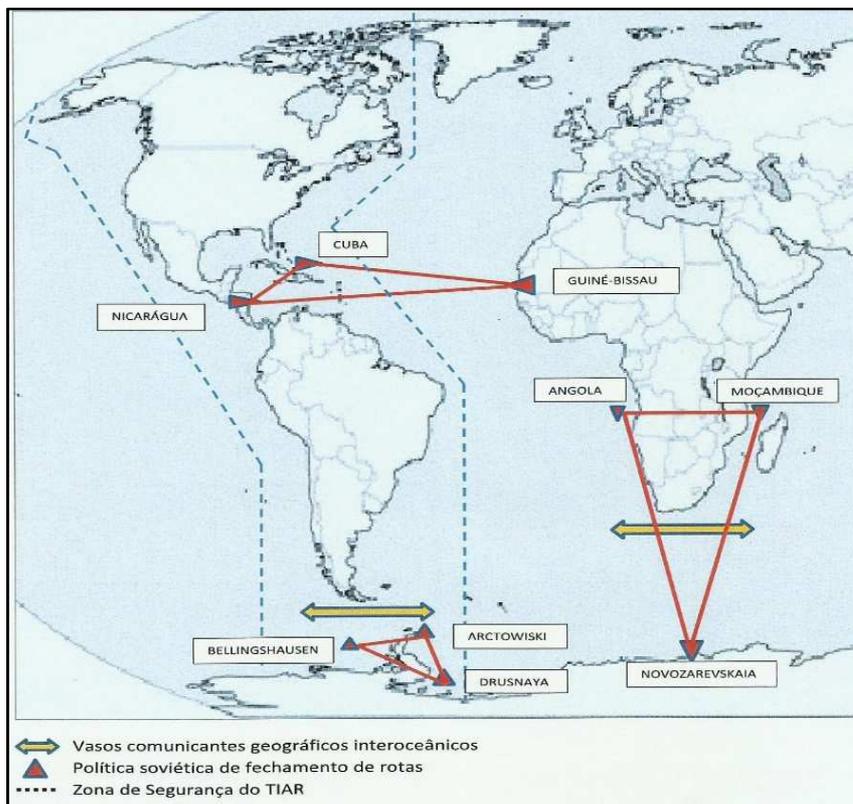
Fonte: Swartz, Duggan, (2011a, slide 53).

A projeção naval da Marinha soviética estava alicerçada numa formação triangular de bases navais que permitiam operacionalizar uma estratégia de “flechamento das rotas”, que projetava a capacidade de perturbar o tráfego marítimo nos três vasos comunicantes interoceânicos que conectavam o Atlântico Sul com o Atlântico Norte (estrangulamento Natal-Dacar), com o Índico (Rota do Cabo) e com o Pacífico (Estreito de Magalhães), elevando o

¹³⁸ O Relatório intitulado “*New Technology and Naval Forces in the South Atlantic*” era assertivo em afirmar a incapacidade das forças navais sul-atlânticas, ressaltando o Brasil como o único que, futuramente, poderia apresentar alguma capacidade de contrapor-se às duas potências.

perfil geopolítico do espaço sul-atlântico nas preocupações de segurança dos EUA e também da OTAN¹³⁹ (ver figura 13) (Castro, 1984, 1997; Hurrell, 1988a, 1988b).

Figura 13 - Estratégia de “Flechamento das Rotas”



Fonte: mapa elaborado pelo autor com base em Castro (1999).

Esse cenário punha em risco o propósito da estratégia naval global dos EUA de assegurar o Atlântico como área de defesa e de ataque pela *U.S. Navy*, bem como rota vital do comércio internacional norte-americano. Um aspecto ainda mais sensível aos interesses de primeira ordem dos EUA era a redução relativa de sua hegemonia regional e o enfraquecimento de seu dispositivo transoceânico, diante da projeção avançada da URSS em bases de apoio no Caribe, na América Central e na África, e da possibilidade de formação de alianças ofensivas com Cuba, Nicarágua, Guiné-Bissau e Angola. Embora esses aliados soviéticos eram Marinhas de baixa

¹³⁹ A estratégia de “flechamento das rotas” foi analisada por Therezinha de Castro (1984, 1997) como corolário da triangulação da posição das bases soviéticas que ligavam a América Central-Caribe, a África Atlântica e a Antártica, cujas estruturas de apoio permitiriam à URSS ocultar submarinos nucleares e comprometer as linhas de comunicação marítimas. Essa estratégia vinculava-se à doutrina das facilidades navais, desenvolvida pelo almirante russo Serguei Gorshkov, que procurava meios de atuação marítima global, com o desenvolvimento de uma poderosa marinha de águas azuis. Foram estabelecidos três “triângulos estratégicos” que permitiam “flechar” as rotas de comunicação do Atlântico Sul com seus oceanos vizinhos: 1) Cuba-Nicarágua-Guiné Bissau (estrangulamento Natal-Dacar/Caribe); 2) Angola-Moçambique-base antártica de *Novozarevskaya* (Rota do Cabo); e 3) bases antárticas de *Bellingshausen-Arctowski-Drusnaya* (Estreito de Margalhães).

projeção naval e provavelmente sucumbiriam a um ataque direto da *U.S. Navy*, a URSS já detinha poder naval o suficiente para fazê-lo, ainda que vigesse uma lógica de destruição nuclear mútua assegurada, cujo teor realista recomendava a prudência de não usar armas nucleares.

O movimento dos países sul-atlânticos por mais autonomia em relação à segurança sul-atlântica reduzia o papel dos EUA como ator determinante nos processos de securitização do Atlântico Sul e sua capacidade de cooptar os poderes navais sul-americanos na consecução de seus interesses de política externa e de inserir os países africanos recém-independentes no seu dispositivo de segurança naval transoceânica.

A chegada de Ronald Reagan ao poder, em 1981, recrudescer as rivalidades Leste-Oeste e imprimiu profunda ênfase na necessidade de empregar e aumentar as capacidades de projeção do poder militar norte-americano unilateralmente, ou seja, retomar sua supremacia marítima. Isso era particularmente verdadeiro no que dizia respeito ao poder naval e ao desenvolvimento de uma estratégia marítima que contivesse a dispersão global da URSS¹⁴⁰ (Hurrel, 1988a; Lehman, 2018). A expectativa de realização dos exercícios navais soviéticos *Okean 80*, em 1980, que de fato não ocorreram, puseram o governo norte-americano em alerta diante de uma obsoleta e numericamente declinante *U.S. Navy*. O *U.S. Atlantic Command* reagiu com a realização, em 1981, dos maiores exercícios navais conjuntos já promovidos desde a 2ª Guerra Mundial – o *Ocean Venture 81*-, embora essa reação à presença naval soviética se desse tardiamente¹⁴¹.

O aspecto relevante desses exercícios navais é que a primeira das seis fases propostas para as manobras iniciou-se exatamente no Atlântico Sul e, ainda mais importante, é que o planejamento dessas manobras testava a operacionalidade do sistema transoceânico naval norte-americano e a relevância do Atlântico Sul nele de forma mais consistente, ainda que não envolvesse países africanos. Isso também deixava clara a importância estratégica que o Atlântico Sul tinha para a segurança naval norte-americana. O documento confidencial de planejamento das manobras, classificado pelo Chefe de Operações Navais, informava que o

¹⁴⁰ Mesmo antes de sua posse, os conselheiros de Reagan já recomendavam que os EUA patrocinassem a criação de uma aliança com os principais países ocidentais, o que naturalmente incluiria o Brasil, para conter a expansão do controle soviético sobre os recursos energéticos e minerais do Sul. O ex-diretor adjunto da CIA, Ray S. Cline, propunha a formação de um amplo sistema de defesa, o “*All-Oceans Alliance*”, que na prática significaria a extensão da OTAN em escala global e o reforço do dispositivo transoceânico mundial dos EUA (Myiamoto, 1985; Penha, 2011).

¹⁴¹ Os exercícios envolveram 120.000 tropas, 250 navios e mais de 1.000 aeronaves, em exercícios que incluíam guerra antissubmarina, operações de bombardeamento, simulação de batalhas entre grupos de combate de porta-aviões e um exercício anfíbio massivo que cruzaria o Oceano Atlântico.

exercício UNITAS XXII deveria ser fusionado com o *Ocean Venture 81*, em uma manobra combinada com a OTAN, com duração de dois meses e meio, com o objetivo de dar ampla demonstração de comando e controle de forças nacionais e multinacionais sobre todo o Oceano Atlântico, demonstrar a solidariedade hemisférica na proteção das linhas de comunicação marítima no Atlântico Sul e garantir a passagem segura de petróleo proveniente do Oriente Médio por meio de operações antissubmarinas (U.S. Department of the Navy, 1980). Conforme relatou o porta-voz do *U.S. Atlantic Command*, o comandante da Força Aérea, John Peters, os exercícios foram planejados

*to demonstrate for anybody who wants to see it, including potential adversaries and allies alike, that the Western nations can mobilize a naval force (...), to demonstrate and improve the capability of Western maritime forces to protect and maintain free use of the sea lanes of communication (...) in order to provide realistic and integrated training in a war-at-sea scenario.*¹⁴²

Em sua fase sul-atlântica, o cenário proposto pelo *Ocean Venture 81* se iniciaria com uma crise no Caribe, que escalaria para um conflito internacional, com a Força Conjunta da UNITAS XXII formada pela *U.S. Navy* e por aliados sul-americanos (Argentina, Brasil, Colômbia, Uruguai e Venezuela), projetando-se sobre o “gargalo” América do Sul-África. A partir daí, haveria ações simultâneas no Caribe, ao longo da margem oriental do Atlântico, avançando finalmente sobre o Atlântico Norte¹⁴³. Não se pode perder de vista que a realização dessas manobras também emitia sinais às Marinhas sul-atlânticas mais expressivas sobre a capacidade da *U.S. Navy* de cooptar Marinhas regionais e liderar alianças navais, reforçando sua posição naval hegemônica no Atlântico Sul.

O entusiasmo inicial produzido pelo êxito desses exercícios navais em larga escala, inéditos pela sua abrangência e integração, paradoxalmente produziu uma avaliação equivocada das autoridades norte-americanas, sustentada numa anacrônica doutrina de defesa norte-americana para a região, que pressupunha um apoio militar favorável, quiçá quase incondicional, da comunidade de países latino-americanos à liderança dos EUA. A eclosão da Guerra das Malvinas/Falklands, em 1982, escancarou a fragilidade do sistema interamericano de defesa mútua diante do alinhamento norte-americano ao Reino Unido, sepultando de vez o TIAR e qualquer possibilidade de formação de uma OTAS¹⁴⁴.

¹⁴² "14 nations launch largest war games since WW II". Entrevista concedida ao *United Press International* em 21 de julho de 1981. Disponível em: <https://www.upi.com/Archives/1981/07/21/14-nations-launch-largest-war-games-since-WW-II/8337364536000/>

¹⁴³ Do lado europeu, participaram os Países Baixos, Reino Unido, Canadá, Alemanha Ocidental, Portugal, França, Dinamarca e Espanha.

¹⁴⁴ Ainda que a formação da OTAN do Sul gerasse alguma expectativa, havia pouco ou realisticamente nenhuma viabilidade para sua criação. Era notória a inconciliável divergência de interesses dos países envolvidos na

Embora os EUA não tenham se envolvido diretamente no conflito, é relevante destacar que o episódio teve importante efeito para a *U.S. Navy* e para a visão de defesa aliada norte-americana¹⁴⁵. O relatório produzido pelo *U.S. Department of the Navy*, em 1983, informa que o conflito das Malvinas/Falklands foi um exemplo instrumental da guerra naval moderna, cujas lições incluem funções e valor de navios menores e maiores, desempenho de aeronaves, uso de mísseis anti-navio, operações com submarinos, sobrevivência do navio, logística, entre outros fatores¹⁴⁶ (*U.S. Department of the Navy*, 1983). No contexto da Guerra Fria, o mais importante para os EUA, segundo Lehman (2001 *apud* Bruns, 2018, p. 67) foi que “*the effect of the Falklands War was far greater than simply the retaking of the islands. It greatly improved the credibility of NATO’s deterrence in demonstrating the willingness of a Western democracy to fight for principle, and its skills in doing so*”.

Acerca da relação entre a *U.S. Navy* e os poderes navais sul-americanos, a crise gerou intensa desconfiança entre elas, afetando diretamente o instrumento mais tradicional da “fraternidade das armas”, as operações UNITAS, cuja integralidade foi retomada somente em 1990, com o retorno argentino¹⁴⁷. A percepção desse abalo nas relações levou os EUA a estabelecer um Comando Central, com base na Flórida, composto por uma Força de Intervenção Rápida, em condições de se deslocar imediatamente, caso fosse necessário, para contingências sul-atlânticas, sobretudo na Rota do Cabo (Castro, 1994 *apud* Aquino, 2008). Essa iniciativa indicava a disposição dos EUA em agir unilateralmente e a percepção dos limites de sua capacidade de cooptar os poderes navais sul-americanos para instrumentalizar seus interesses.

Houve, como relata Hayes *et al* (1996, p. 33-34), um esforço do então Chefe de Operações Navais, almirante James D. Watkins, na promoção de um programa de cooperação com as Marinhas latino-americanas para desempenhar tarefas litorâneas, desincumbir a *U.S. Navy* dessas responsabilidades e incrementar sua presença avançada em outros lugares. Entre 1984 e 1990, foram promovidos uma série de diálogos estratégicos focados no papel das Marinhas latino-americanas (Argentina, Brasil, Chile, Colômbia, Equador, Peru, Uruguai e Venezuela), porém a iniciativa perdeu fôlego e o programa foi encerrado.

iniciativa, como já observava Hayes *et al* (1980, p. 141): “*the diverse and frequently divergent, interests of the prospective partners, including Brazil, Argentina, Chile, Uruguay, and perhaps South Africa and Nigeria, make agreement on and definition of South Atlantic security interests extremely difficult, if not impossible*”.

¹⁴⁵ Embora não se envolvessem diretamente, os EUA estabeleceram um plano de contingência para enviar o porta-helicópteros *USS Iwo Jima*, caso o Reino Unido perdesse algum porta-aviões durante o conflito. “*Reagan Readied U.S. Warship for ’82 Falklands War*”, U.S. Naval Institute, June 27, 2012. Disponível em: <https://news.usni.org/2012/06/27/reagan-readied-us-warship-82-falklands-war-0>.

¹⁴⁶ Para o historiador naval britânico Eric Grove (1990, pg. 159), essa guerra foi “*the most notable event of the decade and the most traditional fleet vs fleet in the post-war era*”.

¹⁴⁷ Os demais países foram retornando às operações gradualmente a partir de 1983.

A África não foi totalmente negligenciada, como se costuma afirmar, e constituiu também objeto de proposta de sistema de segurança marítimo, embora também tardio. Em 1985, os EUA iniciaram o programa *Surveillance of the West African Coastlines*, para conter a exploração sistemática e ilegal do estoque pesqueiro e dos recursos naturais do litoral atlântico africano, posteriormente renomeando-o de *African Coastline Security Program*, em razão da desconfiança dos Estados africanos com o uso da palavra *surveillance*¹⁴⁸. Sob esse mecanismo, alguns países obtiveram treinamento e equipamento marítimo, incluindo pequenas embarcações e o incentivo a conferências, mas a iniciativa não prosperou no tempo, pela indisposição das Marinhas africanas de cooperar entre si (Oladimeji, 1998, p. 45).

O conflito das Malvinas/Falklands teve importante desdobramento político e geopolítico, definindo duas perspectivas de segurança para o Atlântico Sul: a primeira, dos poderes navais sul-atlânticos centrais (sul-americanos e africanos) mais destacados, dentre os quais o Brasil, que distavam das posições securitárias norte-americanas e buscavam instituir uma estratégia própria de segurança para o seu *mare nostrum*, que se consubstanciaria na formação da Zona de Paz e Cooperação do Atlântico Sul (ZOPACAS), em 1986; a segunda, uma perspectiva predominantemente norte-americana, de viés ofensivo, voltada para as contingências do combate ao comunismo, comprometida com seus interesses e de seus aliados, mormente o Reino Unido. Quando a *Maritime Strategy* foi divulgada em janeiro de 1986, nove meses antes da instituição da ZOPACAS, já estava claro que qualquer tentativa de persuadir os países sul-atlânticos centrais a integrar uma aliança transoceânica contra a URSS, como preconizava aquela estratégia, era inexecutável¹⁴⁹. O propósito declarado da ZOPACAS era exatamente o de manter o Atlântico Sul distante dos conflitos da bipolaridade, fosse pela ação direta das potências ou por “guerras de procuração” (*proxy wars*), de impedir a introdução de armas nucleares na região e de resguardar a autonomia dos Estados locais para desenvolverem suas capacidades de defesa naval¹⁵⁰.

¹⁴⁸ Conforme explica Meason (1998, p. 68), “*in reality no more than coast guards, the navies of sub-Saharan Africa have taken positive steps toward improving their capabilities in their new-found primary area of concern: fisheries protection. The waters off West Africa support one of the richest concentrations of marine life in the world. Most African states have been unable to manage or police their offshore waters, and heavy, often unrestrained exploitation by Soviet and other non-African fishing fleets poses a growing threat to this resource*”. De fato, a URSS possuía as maiores frotas pesqueiras no Atlântico Sul.

¹⁴⁹ Importante ressaltar que não há relação de causa e efeito entre a formação da ZOPACAS e a divulgação da *Maritime Strategy*, sendo, pois, as duas propostas fruto de uma coincidência conjuntural.

¹⁵⁰ A Resolução teve 124 votos a favor, incluindo os da URSS e do Reino Unido, 8 abstenções e somente 1 voto contrário - o dos EUA. A oposição dos EUA à Resolução residia na não aceitação de quaisquer limitações ao emprego de suas forças armadas, ainda que na forma de recomendação. O temor dos membros da ZOPACAS em relação às armas nucleares era legítimo. Em recente documento desclassificado pelo Ministério da Defesa do Reino Unido, intitulado “*Top Secret Atomic*”, foi confirmado que os navios *HMS Invincible* e *HMS Hermes* enviados às Malvinas/Falklands para retomá-las transportavam armas nucleares. “*UK Deployed 31 Nuclear Weapons During*

Durante sua vigência, a *Maritime Strategy* não teve efeitos práticos sobre a porção mais central do Atlântico Sul (América do Sul e África), diferentemente do que aconteceu na zona de pressão centro-caribenha, que foi afetada diretamente pela continuidade da ação intervencionista e unilateralista dos EUA, em razão de ser prioritária pela presença da URSS. O Caribe manteve-se na zona de segurança primária norte-americana e subordinado ao guarda-chuva de proteção imediata da *U.S. Navy*, dada a persistência da ameaça soviética e cubana na região e a dependência que as Marinhas caribenhas mantinham dos EUA para sua defesa marítima. A América Central passava por uma série de intervenções norte-americanas, porém também angariaria o apoio de lideranças latino-americanas mais destacadas (Brasil, Argentina México, Colômbia, Venezuela, Panamá, Costa Rica), que passaram a propor soluções cooperativas e autônomas às crises centro-americanas, em lugar da ação intervencionista norte-americana¹⁵¹ (Narich, 2003, p. 5).

Uma outra ameaça emergente à segurança dos EUA, embora eclipsada pela ameaça maior representada pela URSS, e não sendo objeto da *Maritime Strategy*, era o narcotráfico nas regiões centro-americana e caribenha, cujo combate já se misturava às operações contra as investidas soviéticas.

A recusa norte-americana em subscrever à Resolução 41/11 da ONU, de 1986, que criou a ZOPACAS, as orientações ofensivas já delineadas na NSDD-32, em 1982, e nas estratégias marítimas sigilosas que antecederam e originaram a *Maritime Strategy* permitem afirmar que eventuais investidas soviéticas no Atlântico Sul seriam revidadas de forma unilateral e contundente, ou multilateral com o apoio da OTAN, e independeriam da aquiescência dos poderes navais sul-atlânticos¹⁵². A já diminuta presença naval soviética na segunda metade de 1980 deixava clara a irrelevância da ameaça vermelha no Atlântico Sul, o que se confirmou com o fim da URSS em 1989, assim como a *Maritime Strategy* e a Grande Estratégia da Contenção perderam sua razão de ser.

Um outro importante ponto para a geopolítica sul-atlântica, pelo potencial de conflagração do espaço marítimo, era a questão da Antártida. As intensas e historicamente inconciliáveis reivindicações territoriais sobre o continente antártico foram “congeladas” pelo Tratado de Madri (1959), cujo mérito foi resguardá-lo das tensões bipolares, mantendo-o como

Falklands War”. Declassified UK, 3 January 2022. Disponível em: <https://declassifieduk.org/uk-deployed-31-nuclear-weapons-during-falklands-war/>.

¹⁵¹ A culminância desse esforço foi a institucionalização do Grupo do Rio, em 1986.

¹⁵² A título de recapitulação, a NSDD-32 determinava: 1) *deter military attack by Soviets and allies*; 2) *strengthen existing alliances and form new coalitions*; 4) *limit Soviet military capabilities by strengthening Us military (...), ensuring access to foreign markets and ensuring US access to space and oceans*.

área de exploração exclusivamente científica e proibindo qualquer medida de natureza militar (exercícios, testes de armas, construção de fortificações e bases). A revisão prevista do Tratado, em 1991, estendeu as decisões anteriormente tomadas até que se o rediscuta em 2048. Não obstante essa solução de compromisso tenha assegurado a estabilidade e a paz no Atlântico Sul, na prática, ela não foi capaz de eliminar o ímpeto territorialista dos países de reivindicação mais antiga (Argentina, Chile, Reino Unido), mantendo-se latente a possibilidade de uma revisão desfavorável para a integridade do continente antártico em futuro próximo¹⁵³. O ponto central da questão antártica é a possibilidade de aproveitamento dos recursos minerais e energéticos no continente, e seu eventual uso militar, o que pode resultar na revisão do Tratado para fins econômico-comerciais, criando um ponto de tensão geopolítica no Atlântico Sul (Silveira, 2004, p. 3).

À luz das ações da *U.S. Navy* e dos objetivos de segurança dos EUA, sob a perspectiva da disputa global com a URSS, observa-se que a estratégia naval norte-americana no Atlântico Sul *de facto*, até o ocaso da Guerra Fria, seguia o propósito contínuo da estratégia naval global de assegurar o mar como meio de defesa e ataque e como via do comércio internacional, e punha em prática as linhas de ação de sustentar um sistema naval transoceânico de alianças navais, de assegurar a hegemonia naval da *U.S. Navy* e de manter presença avançada para garantir o controle do mar.

No conjunto do espaço sul-atlântico, a *U.S. Navy* apresentava um *modus operandi* próprio em cada uma das quatro regiões que o compunham, quanto à consecução dos objetivos de defender as linhas de comunicação marítimas, de consolidar a supremacia da *U.S. Navy* no Atlântico Sul, e de projetar seu poder naval por meio de acesso a bases militares no continente (*forward presence*). Todos esses objetivos concorriam para operacionalizar as Grandes Estratégias de Contenção e de Primazia, atendendo às diretrizes da política externa dos EUA.

No primeiro objetivo, a proteção das linhas de comunicação marítimas mantinha a liberdade de movimento da *U.S. Navy*, o contínuo fluxo de energia, recursos minerais e

¹⁵³ O art. 4º do Tratado reconhece expressamente as demandas territoriais históricas na Antártica: “1. Nada que se contenha no presente Tratado poderá ser interpretado como: a) Renúncia ou diminuição, por quaisquer das Partes Contratantes, a direitos previamente invocados ou a pretensões de soberania territorial na Antártica; b) Renúncia ou diminuição, por quaisquer das Partes Contratantes, a qualquer base da reivindicação de soberania territorial na Antártica que possa ter, quer como resultado de suas atividades ou de seus nacionais na Antártica, quer por qualquer forma; c) Prejulgamento da posição de qualquer das Partes Contratantes quanto ao reconhecimento dos direitos ou reivindicações ou bases de reivindicação de algum outro Estado quanto à soberania territorial na Antártica. 2. Nenhum ato ou atividade que tenha lugar, enquanto vigorar o presente Tratado, constituirá base para proclamar, apoiar ou contestar reivindicação sobre soberania territorial na Antártica ou para criar direitos de soberania na Antártica. Nenhuma nova reivindicação existente, relativa à soberania territorial na Antártica, será apresentada enquanto o presente Tratado estiver em vigor” (Tratado Da Antártica, 2013).

mercadorias que alimentavam as economias norte-americana e europeia e, no limite, o próprio sistema econômico liberal, sendo as regiões centro-americana e caribenha e a Rota do Cabo os pontos mais vulneráveis. Nesse sentido, o Caribe e a América Central eram o *locus* de intensa vigilância marítima, da presença naval permanente e da ação unilateral dos EUA, em que preponderava o exercício das funções militar e policial. A Rota do Cabo era observada com cautela pelos EUA, seguindo a lógica da reação e, em caso de ataque, ali prevaleceria a função militar. A costa sul-americana, mais precisamente o Cone Sul, por sua vez, figurava como a “margem segura”, na medida em que não estavam na rota das linhas vitais de comunicação para a economia dos EUA, sendo o Estreito de Magalhães considerado uma passagem de reserva alternativa.

No segundo objetivo, a *U.S. Navy* logrou manter-se como força naval hegemônica sul-atlântica, ainda que essa preponderância tivesse sido desafiada momentaneamente pela URSS. Essa supremacia naval era absoluta na região centro-americana e caribenha. No flanco sul-americano, manteve-se hegemônica também, mesmo depois de malograda a política de equilíbrio de poderes navais imposta a Argentina, Brasil e Chile, com a busca desses atores por incrementos em seu poder naval. Ainda nessa margem, a tônica de ação da *U.S. Navy* voltou-se majoritariamente para a cooptação das Marinhas sul-americanas, de forma multilateral e bilateral, posicionando-se como peça central dessas relações. Na margem africana, a força naval norte-americana era praticamente ausente, cumprindo pontualmente uma função preemptiva e reativa, o que significava que estaria pronta para atuar firmemente contra possíveis investidas soviéticas. Ainda na África atlântica, a presença de Marinhas europeias garantia o apoio aos interesses de segurança norte-americanos.

No terceiro objetivo, era mister garantir acesso a maior quantidade possível de bases nas regiões, tanto para manter presença avançada (*forward presence*) quanto para garantir a liberdade de ação da *U.S. Navy* de conter a expansão naval da URSS. O desígnio de fazer livre uso dos mares verifica-se na recusa norte-americana em apoiar a proposta da ZOPACAS, que, em tese, “fechava” o Atlântico Sul a forças extrarregionais e limitava as manobras da *U.S. Navy* nesse amplo espaço oceânico.

É possível identificar uma hierarquia de prioridades quanto à frequência da presença naval norte-americana no espaço sul-atlântico: 1) permanente nas regiões centro-americana e caribenha (área de interesse vital, atuação unilateral); 2) regular na América do Sul (atuação diplomática e política); e 3) esporádica na costa africana atlântica (reativa às ações soviéticas). A identificação dessas prioridades geográficas também sugere que aos EUA não interessava um

controle físico absoluto do Atlântico Sul, dada a capacidade de deslocamento rápido da *U.S. Navy*, embora isso apresentasse óbvia vantagem em tempos de guerra. A figura 14 e a tabelas 2 permitem visualizar a projeção da *U.S. Navy* no Atlântico Sul ao final da Guerra Fria.

Figura 14 - Projeção da *U.S. Navy* no Espaço Sul-Atlântico ao final da década de 1980



Fonte: produzido pelo autor, com base em Swartz e Duggan (2011b) e *US Department of Defense* (1988).

Tabela 2 - Localização das Bases da *U.S. Navy* no Atlântico Sul na década de 1980*

Nº	Nome	Localização
1	<i>Guantánamo US Naval Station</i> (desde 1902)	Cuba
2	<i>Roosevelt Roads Naval Station</i> (1957-2004 / <i>Vieques</i> (1970 – 1995)	Porto Rico
3	<i>Panama Canal Naval Station – USSOUTHCOM</i> (até 1999)	Panamá
4	<i>Atlantic Underseas Test and Evaluation Center</i> (desde 1966)	Bahamas
5	<i>US Naval Air Station</i> (1970-1995)	Bermuda
6	<i>Wideawake Airfield</i> (base aérea, com eventual apoio à <i>U.S. Navy</i>)	Ilha de Ascensão

Fonte: elaborada pelo autor com base em Swartz; Duggan (2011b) e *US Department of Defense* (1988).

* ver localização pelos números na figura 14.

Em resumo, a estratégia naval dos EUA no Atlântico Sul durante a Guerra Fria consubstanciava-se na cooptação das Marinhas amigas regionais para operacionalizar a Grande Estratégia de Contenção contra a URSS, com ênfase na defesa das linhas de comunicação marítima e na garantia de acesso a matérias primas estratégicas, e atendia, precipuamente, ao objetivo concomitante de consolidar a hegemonia dos EUA no hemisfério americano como parte de sua estratégia global. Não se pode afirmar, categoricamente, que estava em prática também uma Grande Estratégia de Segurança Coletiva Regional, pois constata-se que nos exercícios navais praticados havia inegável preeminência impositiva da *U.S. Navy* na disseminação de doutrinas e na definição de meios navais a ser utilizados, assim expondo intentos unilaterais operacionalizados sob a veste da cooperação multilateral e da lógica do “*hub-and-spokes*”.

Nessa fase, verifica-se que a estratégia naval norte-americana no Atlântico Sul apresenta um *modus operandi* “circunstancial-reativo”. Os EUA tardavam a propor medidas que se antecipassem à presença naval soviética, ainda que já tivessem informações claras sobre seus potenciais riscos, agindo somente a *posteriori* de fatos mais preocupantes como a realização dos exercícios navais soviéticos *Okean 75* e a instalação de bases da Marinha soviética na margem ocidental africana. De forma ampla, a atuação da *U.S. Navy* no Atlântico Sul, ainda que tardia e reativa, operacionalizava o principal interesse de segurança secular norte-americana, que Brands e Berg (2022, p. 4) denominam de “tradição da negação estratégica”, que consiste em “*preventing powerful rivals from achieving strategic footholds in Latin America or otherwise significantly impairing U.S. influence and security in the hemisphere*”.

Essa tradição de negar acesso a potências rivais, combinada com a posição hegemônica regional norte-americana, insere a América Latina e o Caribe em um paradoxo que tem sido interpretado como “negligência”, tornando a região um “ponto cego” (*blind spot*) na estratégia de segurança dos EUA. Brands e Berg (2022) informam que esse paradoxo

resides in the fact that Latin America is perhaps the most critical region for the United States, in the sense that pervasive insecurity or danger could pose a more direct threat to America than an equivalent disorder in any other region (...) But Latin America has traditionally received considerably less foreign policy attention than other regions because American influence there - while periodically challenged - has long been so preeminent (...) the U.S. tendency to treat Latin America as a tertiary concern has created a blind spot in U.S. strategy, making it harder to spot threats as they emerge (grifo nosso) (Brands; Berg, 2022, p. 7).

Isso explica igualmente a prioridade relativa que o USSOUTHCOM tem apresentado historicamente na recepção de recursos para suas capacidades militares comparativamente às

suas responsabilidades e às dos demais Comandos Combatentes. Esse paradoxo, por extensão, aplicava-se ao conjunto do Atlântico Sul, abrangendo a África atlântica.

O fim da Guerra Fria descortinou um ambiente de segurança totalmente novo para os países sul-atlânticos e para a própria estratégia da *U.S. Navy*, que buscava ajustar seu papel agora como a maior força naval global, sem um inimigo definido. Compreendida essa primeira fase, proceder-se-á à avaliação dos elementos de continuidade e mudança dessa estratégia naval no Atlântico Sul frente à evolução das condições de segurança e dos interesses dos EUA nesse Oceano.

3.3 O interregno de 1990: mantendo a interação naval, com ajustes incrementais no pós-Guerra Fria

Na sequência da análise da evolução da estratégia naval global dos EUA, a título de recapitulação, esse decênio foi marcado pela busca da *U.S. Navy* por um novo sentido estratégico relativamente à estratégia nacional e, em termos operativos, pelo deslocamento do foco da guerra naval convencional em mares abertos para o foco no combate litorâneo, sem que isso significasse a abandono de sua principal característica: o controle do mar (Lundesgaard, 2011). A manutenção dessa projeção de força global coadunava-se com a transição da Grande Estratégia de Contenção para uma Grande Estratégia de Primazia.

Os documentos navais estratégicos mais significativos desse período – *The Way ahead* (1991), *...From the Sea* (1992), *Forward...from the Sea* (1994) e *Anytime, Anywhere: a Navy for the 21st Century* (1997) – eram imprecisos na definição das prioridades geográficas e do inimigo a se combater, embora ressaltassem a importância de se manter a presença naval avançada para contingenciar conflitos regionais. Esses documentos eram essencialmente declaratórios e transpareciam a falta de uma estratégia prescritiva tal qual a *Maritime Strategy* propunha. Não obstante, a *U.S. Navy* emvidou esforços para justificar seu propósito como instituição de defesa nacional na reafirmação de suas funções e missões militares, na contribuição para a defesa e a segurança nacionais, e na adaptação de sua estratégia diante de um declinante nível de meios navais e de um cenário internacional cercado por incertezas.

De fato, o otimismo quanto a uma paz internacional duradoura esmoreceu diante dos inúmeros conflitos regionais de natureza étnica, religiosa e cultural. A própria ideia de segurança, restrita ao aspecto militar até então, ampliou-se conceitualmente para incluir novas

dimensões passíveis de serem securitizadas (Buzan *et al*, 1998)¹⁵⁴. No novo cenário internacional, o “inimigo” tornava-se multifacetado, apresentando-se com o rótulo de “novas ameaças”, a saber, as narcoatividades, o crime organizado transnacional, as armas de destruição em massa, o terrorismo internacional, as imigrações ilegais, Estados falidos, o fundamentalismo religioso, a degradação ambiental, a extrema pobreza, entre outros. Em sua maioria guardam conexão entre si, porém não são ameaças exatamente novas, pois, por vezes, antecedem o período bipolar, mas sua relevância subsumia na problemática daquele conflito (Lopez, 2003).

Com o fim da ameaça comunista e a perda de vigor da tradição da negação estratégica, a relativa posição que o Atlântico Sul ocupava na geoestratégia de segurança internacional norte-americana sofreu gradativa obliteração, voltando à sua condição costumaz de “golfão excêntrico” e de oceano de trânsito¹⁵⁵. Não surpreende, pois, que as *National Security Strategies* (NSS) e os documentos estratégicos navais desse período não façam menção explícita ao Atlântico Sul, porém seu lugar na estratégia naval global dos EUA pode ser depreendido das políticas de segurança para os mares e oceanos elaboradas pelas duas administrações que cobrem esse decênio, George Bush (1990-1993) e Bill Clinton (1994-2000), e da sua relação com a segurança hemisférica.

No governo George Bush, ainda sob forte influência do fim da Guerra Fria e focado no momento unipolar dos EUA, a temática dos mares e oceanos é vinculada a questões de segurança, de projeção do poderio norte-americano e de sustentação do sistema de livre mercado, para a qual se faz necessária uma presença militar global, em particular nas áreas mais sensíveis aos seus interesses – Europa, Ásia e Pacífico. A NSS de 1990 assevera que

our location on the globe has also defined a consistent element of our security strategy. We have been blessed with large oceans east and west and friendly neighbors north and south. But many of our closest friends and allies and important economic and political interests are great distances from the United States. Therefore, in the modern era we have maintained the ability to project American power to help preserve the international equilibrium – globally and regionally – in support of peace and security (The White House, 1990, p. 1).

¹⁵⁴ Buzan *et al* (1998) identifica duas correntes de estudos de segurança: uma tradicional, centrada nas ameaças político-militares externas e na sobrevivência do Estado e no uso da força como meio primordial, e uma segunda, ampliada, que abarca esse aspecto militar e novas dimensões como a ambiental, econômica, societal e humana.

¹⁵⁵ Na percepção dos Estados centrais sul-atlânticos, esse retraimento ao seu *status quo* tradicional pacífico não proporcionou uma imediata condição de segurança, pois a própria ZOPACAS somente se consolidaria como espaço seguro e desnuclearizado com a adesão do Brasil ao Tratado de Tlatelolco, em 1994, e com a entrada em vigor do Tratado de Pelindaba, que tornava a África um continente livre de armas nucleares. No intervalo desses dois Tratados, os países signatários da ZOPACAS adotaram, em 1994, a “Declaração de Desnuclearização do Atlântico Sul”, posteriormente chancelada nas resoluções da Assembleia Geral das Nações Unidas 49/26, de 1994, e 49/84, de 1995. A Declaração confirmou o Atlântico Sul como zona livre de armas nucleares e estabeleceu a responsabilidade dos Estados membros quanto a sua aplicação, além de obrigar as Nações Unidas a intervir na região, caso potências nucleares extrarregionais nela instalassem artefatos nucleares (Khanyile, 1998).

O ambiente marítimo também é abordado no provimento de respostas a transformações regionais e ao propósito contínuo da estratégia naval global dos EUA de manter a livre navegação dos mares em tempos de paz e sua negação a inimigos em tempos de guerra. A mesma NSS destaca que

the economies of the United States and its major allies depend so vitally on trade, and on the security of sea lines of communication, that we have always defined a vital interest in freedom of all seas for all nations. Our navy protects that interest. Similarly, some of our most important security relations are with nations across the oceans (The White House, 1990, p. 17).

Nas NSS da primeira administração de Bill Clinton (1994-1997), o mar aparece associado à proposta de assinatura da Convenção das Nações Unidas para o Direito do Mar, com o poder naval recebendo menos ênfase em resposta a crises. No segundo mandato (1997-2000), as NSS, em sintonia com a iniciativa de mais engajamento, destacam o poder naval mais ligado a atividades militares, enfatizando esse aspecto na promoção da paz internacional, na manutenção da liberdade dos mares e de sobrevoo nos oceanos, além de ressaltar a livre navegação como condição vital para a segurança econômica dos EUA e para as operações de suas forças armadas (The White House, 1994,1995,1996, 1997, 1998, 1999, 2000).

O *Defense Planning Guidance* (1992) aponta as ameaças do novo ambiente internacional como a proliferação ou uso de armas de destruição em massa, conflitos regionais, terrorismo patrocinado por Estados párias, riscos à democracia e à economia que ameaçam a prosperidade dos EUA, e delinea uma estratégia para contê-los que se define em três características - engajamento, prevenção e parceira – implementados como uma visão conceitual de longo-prazo a ser alcançada¹⁵⁶. Como aponta Hayes *et al* (1996), os planejadores da defesa norte-americana descrevem essa visão estratégica como

Engagement is necessary to ensure influence in matters affecting U.S. security. Partnership is necessary to adequately manage the tensions and crisis spots that are likely to confront the world in post-Cold War environment. Prevention of threats to security is to be achieved by promoting democracy, economic growth, free markets, and human dignity, and will require drawing on the full range of economic, political, and military resources (Hayes *et al*, 1996, p. 31).

Subjacente a essa estratégia de defesa estava o reconhecimento de que os EUA contariam com nações amigas e aliados para atuar em conjunto em cenários de crise e de que a habilidade de operar eficientemente com essas forças seria uma variável fundamental para determinar o sucesso de uma missão (Hayes *et al*, 1996). Isso trazia implícito também a

¹⁵⁶ O *Defense Planning Guide* original é mantido secreto, porém um esboço do documento original foi desclassificado e encontra-se disponível em: <https://www.archives.gov/files/declassification/iscap/pdf/2008-003-docs1-12.pdf>

consciência de que a *U.S. Navy* passaria a operar com um número reduzido de meios. O então Secretário da Marinha, John Dalton, assim observa que “*as navies get smaller, multinational cooperation and maritime coalitions become more and more essential. The U.S. Navy and the Marine Corps recognize that cooperation is not a luxury, it is an absolute necessity*”. O então Chefe de Operações Navais, almirante Frank B. Kelso II, endossa essa visão, ao afirmar que a “*U.S. Navy can no longer afford an unbroken presence in all areas simultaneously*”¹⁵⁷.

Por mais que os documentos navais estratégicos desse período transparecessem certa inclinação quanto às prioridades de defesa dos EUA, é bastante visível que o propósito contínuo da estratégia global dos EUA estava em pleno vigor no novo ambiente de segurança internacional e não se retrairia. A sustentação de um sistema transoceânico naval de alianças regionais para o controle do mar, a manutenção da supremacia da *U.S. Navy* para conter o surgimento de rivais regionais e sua projeção avançada para assegurar ação imediata em mares distantes estavam diretamente vinculados aos objetivos de engajamento, prevenção e parceria subjacentes às perspectivas de enfrentamento de ameaças multifacetadas sob a Grande Estratégia de Primazia.

A inexistência de referência direta ao Atlântico Sul e a inconsistência dos documentos estratégicos desse período não devem ser interpretados como descaramento da segurança sul-atlântica ou dissolução da estratégia naval nele praticada pelos EUA, tampouco como perda de valor estratégico desse Oceano para o poder naval norte-americano. Essa ausência tem sido frequentemente interpretada pela literatura, de forma simplista, como uma fase de “indiferença” ou “negligência benigna” por parte dos EUA (Lamazière, 2001; Aquino, 2008). Essa visão, que sugere haver displicência com a segurança hemisférica, é tributada ao fato de a América Latina não receber alta prioridade na recepção de recursos norte-americanos, comparativamente a outras áreas mais diretamente afetadas pelo colapso do império soviético, pelo potencial proliferação de armas de destruição em massa e pelo terrorismo (Herz, 2022). Há de se ter cautela nessas afirmações e se avaliar com mais vagar a agenda de defesa e segurança dos EUA para a América Latina e o Caribe e as ameaças à segurança norte-americana, e como isso se desdobra no ambiente marítimo e na relação da *U.S. Navy* com seus pares sul-atlânticos.

Esse, de fato, foi um período de “hemisferização” do Atlântico Sul no que tange a ação naval dos EUA que, na prática, circunscrevia-se ao perímetro traçado originalmente pelo TIAR. Deve-se ter em mente que a África atlântica ainda era marginal nas prioridades de segurança

¹⁵⁷ Ambas as citações aparecem em Hayes (1996, p. 10) e foram feitas, respectivamente, nos dias 8 e 9 de novembro de 1993, durante o *International Sea-Power Symposium*.

global e regional dos EUA, porém a presença naval norte-americana nela se fazia sentir com a continuidade dos *West African Training Cruises*, nos cursos e programas de treinamento militar, bem como em missões unilaterais de evacuação de pessoal (Swartz; Duggan, 2012; Foster, 2013). Grande parte dos problemas de segurança que afligiam o continente africano precipitavam-se no seu interior, eclipsando a dimensão marítima.

Dentro das linhas de atuação na segurança das linhas de comunicação marítima, na manutenção da hegemonia da *U.S. Navy* e na ampliação do acesso a bases e instalações no Atlântico Sul, três parâmetros permitem avaliar continuidades, rupturas e nuances da estratégia naval norte-americana nessa fase: o combate ao narcotráfico como ameaça à segurança dos EUA, as relações gerais da *U.S. Navy* com as Marinhas regionais e o Atlântico Sul como ambiente operativo para a força naval norte-americana.

Conforme elucida Herz (2002, p. 86-87), no amplo rol de ameaças identificadas ao país, a agenda de segurança dos EUA para o hemisfério americano no pós-Guerra Fria se concentrou objetivamente na promoção de reformas neoliberais e principalmente no combate ao tráfico de drogas, este último sendo objeto de políticas que envolvem o uso ou a ameaça do uso da força militar. De fato, a ameaça do narcotráfico à segurança norte-americana já era uma preocupação desde a administração de Richard Nixon quando declarou “guerra às drogas”, porém os esforços de enfrentamento foram ampliados pela administração de Ronald Reagan com base na “teoria da narcoguerrilha”, que associava os cartéis de drogas colombianos, as guerrilhas esquerdistas e Cuba. Como aponta Zirnite (1997),

Development of the so-called "narcoguerrilla theory" was a critical development in the militarization of international drug control efforts. It has been used not only to justify the Pentagon's involvement in the drug war, but also to legitimize the approach it has taken in carrying out its counter-drug mission. While targets of the Andean operations include "new" enemies - cocaine producers and traffickers - the "old" enemies of Marxist insurgents are explicitly part of antinarcotics programs in Colombia and Peru (Zirnite, 1997, p. 8).

Desde inícios de 1980, os EUA já atuavam em duas “frentes de batalha”, com um inimigo não-estatal, mais difuso, substituindo gradualmente a ameaça comunista como a missão central militar, antes mesmo da divulgação da *Maritime Strategy*. Essa “nova ameaça” promoveria mudanças nas missões das Forças Armadas norte-americanas e nas relações com suas congêneres no hemisfério ocidental, ainda que essas alterações desagradassem grande parte do *establishment* militar norte-americano¹⁵⁸.

¹⁵⁸ Como se poderia supor, grande parte dos Comandos Regionais foi relutante em aceitar as novas orientações do Pentágono e militarizar o combate às drogas. Em 1985, o então Secretário de Defesa, Caspar Weinberger, advertia

O Estado-Maior Conjunto dos EUA recomendou unanimemente, em 1985, que os militares empreendessem ações, incluindo a imposição de bloqueios navais e aéreos para combater o tráfico de drogas na América Central, um plano que foi considerado por eles como um “*rallying point for this hemisphere*”¹⁵⁹. A oficialização dessa nova missão foi instituída, em 1986, pela *National Security Decision Directive* (NSDD-221), que declara o tráfico de drogas uma ameaça letal aos EUA e “*thus setting the stage for a rapid expansion of US Military participation in drug interdiction at the US borders and abroad*” (The White House, 1986, p. 3). Em 1989, o Departamento de Defesa dos EUA tornou-se a agência responsável pela interdição de drogas no exterior, pela *National Defense Authorization Act* (NDAA), e esse esforço expandido concretizou-se no estabelecimento de um programa da Força Aérea de vigilância de drogas e a criação de um programa conjunto de interdição marítima entre a *U.S. Navy* e a Guarda Costeira norte-americana¹⁶⁰.

A atuação dos EUA quanto à segurança do Atlântico Sul durante a década de 1990 foi em larga medida ditada pela sua agenda de combate às drogas. Como colocam Andreas e Duran-Martinez (2013, p. 10), “*the end of the Cold War consolidated antidrug policies as the defining element of US security policy in the region (South and Central America as well as the Caribbean)*. O combate ao narcotráfico impactou sobremaneira a dimensão marítima e as missões da *U.S. Navy*, ainda que a dimensão continental preponderasse, em razão da mudança de enfoque na interdição das rotas de trânsito para as zonas produtoras, concentradas na região Andina (Colômbia, Bolívia e Peru), da preocupação com “Estados falidos” e da necessidade de diversificar a presença militar dos EUA (Zirnite, 1997; Herz, 2002).

De todos os Comandos, o USSOUTHCOM, o *Atlantic Command* e o *Forces Command* foram os mais envolvidos na execução da missão de combate às drogas determinada pelo Pentágono. O *Atlantic Command* tinha importante parte nessa ação, pois sua área de responsabilidade abrangia o Oceano Atlântico, o Golfo do México e o Mar do Caribe e nações insulares. Como resultado da revisão bianual da estrutura do *Unified Command Plan*,

que “*reliance on military forces to accomplish civilian tasks is detrimental to both military readiness and the democratic process*” (Zirnite, 1997, p. 8).

¹⁵⁹ Informação divulgada em entrevista pelo The Washington Post, no artigo “*Military Urges Wider Drug War: Training Central American Teams, Blocking Transport Envisioned*”, em 20 de junho de 1985.

¹⁶⁰ Como explicam Reich e Dombrowski (2017, p. 152-153), historicamente, a Guarda Costeira tem sido a principal agência de policiamento naval e operações de segurança no hemisfério, um papel que foi assertivamente reafirmado depois do 11 de Setembro, no entanto, em face da disparidade de recursos e capacidades, é amplamente reconhecido que a *U.S. Navy* que provê a Guarda Costeira com os ativos mais importantes para essa missão – inteligência, meios de vigilância, defesa aérea e, eventualmente, navios. Na prática, é a *U.S. Navy* que assume a função de abordar navios suspeitos e interditá-los. A Guarda Costeira apoia com pessoal, embarcações e aeronaves, enquanto a *U.S. Navy* contribui com navios da Quarta Esquadra e se especializa em sistemas e equipamentos de vigilância. Ambas as instituições trabalham juntas na missão contra o narcotráfico.

conduzido pelo *Joint Chief of Staff*, em 1995, as águas adjacentes da América Central e da América do Sul foram transferidas para a área de responsabilidade do USSOUTHCOM em 1997, o que se justificava pela necessidade de “*synchronize and unify all counter-drug activities in the transit and source zones*”, como relatou o então Comandante-em-Chefe do *Atlantic Command*, Wesley Clark (Zirnite, 1997, p. 33).

Cumprir observar que a presença do narcotráfico nas zonas de trânsito marítimas e ribeirinhas não era uma ameaça direta às linhas de comunicação marítima na acepção mais convencional da guerra no mar, com bloqueios, meios de negação de área ou táticas dissuasórias, tão pouco ao livre uso dos mares pela *U.S. Navy* ou para o comércio. As organizações criminosas praticam o ocultamento do material ilícito em navios cargueiros, pequenas embarcações de velocidade e meios submersíveis rudimentares (figura 15). A defesa das linhas de comunicação marítimas, embora uma missão militar precípua da força naval norte-americana necessária à boa ordem no mar, manteve sua importância no contexto da década de 1990, embora o novo inimigo identificado não dispusesse de meios coercitivos para obstar a livre circulação mercante.

Figura 15 - Rotas de Trânsito de Drogas na Região do Caribe, América Central e do Sul



Fonte: The Economist (2014). Disponível em: <https://www.economist.com/the-americas/2014/05/24/full-circle>.

Diferentemente dos demais Comandos, o USSOUTHCOM era o mais dedicado e adaptado a essa tarefa, tornando-se o centro do esforço e a ponta de lança antidrogas, sobretudo

por ter os países da área andina em sua área de responsabilidade¹⁶¹. Segundo avalia Zirnite (1997):

*SOUTHCOM was far ahead of its colleagues, as it had long been the most enthusiastic advocate of deepening the military's role in combating drug trafficking. Its leaders believed that the new anti-drug mission converged with their previous roles and assignments, principally aimed at countering "Marxist" insurgencies. From the early 1980s, SOUTHCOM officials raised concerns about drug trafficking in the region because of its perceived relationship to guerrilla movements. For them, shifting US military posture in Latin America from the Cold War to the drug war would be easy because the new enemy, as defined by the narcoguerrilla theory, included many old foes and it would allow US military personnel to employ the same tactics that they had used in fighting communism. **They also argued that the drug war, particularly the Andean strategy, dovetailed with another important post-Cold War objective in the hemisphere: maintaining and strengthening bilateral relations and influence with the region's militaries** (grifo nosso) (Zirnite, 1997, p. 12-13).*

As relações de segurança hemisférica foram discutidas no âmbito da OEA, na revisão de seu papel, em 1995, com a criação do comitê de segurança e da Comissão Interamericana para o Controle do Abuso de Drogas e com a decisão de manter o TIAR, embora o mecanismo de defesa recíproca fosse inoperante. O expediente de militarização do enfrentamento ao narcotráfico era objeto de frequente pressão por parte dos EUA. Soares e Silva (2012) informa que

os países latino-americanos foram convidados a renunciar às missões tradicionais das Forças Armadas, de defesa da soberania nacional e da integridade territorial, para transformá-las em forças de polícia, sob a doutrina americana de “policialização” das questões de segurança (Soares e Silva, 2012, p. 65).

Isso é revelador da tentativa dos EUA de cooptar forças militares regionais para seus intentos de segurança e de militarizar questões geralmente tratadas também pelo viés do desenvolvimento econômico e por forças de segurança internas. Não surpreende que a pressão norte-americana reverberou de forma diferenciada nas forças armadas do hemisfério. Houve acolhimento das propostas nos países andinos e centro-americanos, ao passo que as forças armadas sul-americanas do Cone Sul se opuseram ao uso de seus militares para assumir missões funcionalmente atribuídas às forças policiais (Herz, 2002; Reich, Dombrowski, 2017).

Foi dada ênfase na cooperação multilateral, como no caso da busca pela aprovação do uso da força na invasão ao Haiti em 1994, embora essa tendência coexistisse com práticas

¹⁶¹ O USSOUTHCOM já praticava essa missão designada pelo Departamento de Defesa desde a invasão do Panamá, em 1989. O então Comandante desse Comando, General Thurman, ordenou suas tropas que tornassem seus esforços de combate às drogas a “prioridade número um” e, para organizar o comando em função dessa nova missão, foi estabelecido o *Counternarcotics Operations Center*, que contava com os melhores e mais capacitados oficiais. Thurman também contou com uma variedade de agências, incluindo o *Center for Low-Intensity Conflict* militar e as Embaixadas norte-americanas na região, para apoiar o planejamento das atividades antidrogas nos Andes. Nesse mesmo tempo, as autoridades do Departamento de Estado reconheceram que o USSOUTHCOM acelerou os esforços contra as drogas. Um analista de Washington, familiarizado com o USSOUTHCOM, descreveu a missão como “*a shark's mouth devouring everything*” (Zirnite, 1997, p.13).

unilateralistas norte-americanas¹⁶² (Herz, 2002). Isso era bastante visível nas operações unilaterais da *U.S. Navy* de demonstração de força e interdição marítima contra a imigração ilegal cubana e haitiana, consideradas uma ameaça à segurança nacional dos EUA (Schubert, 2013). De fato, as ameaças do narcotráfico e da imigração ilegal concentravam-se nas regiões caribenha e centro-americana e eram um indicativo de que essas regiões ainda figuravam no topo das prioridades da *U.S. Navy* (ver apêndice E para uma visão detalhada das operações e exercícios nas regiões sul-atlânticas na década de 1990).

Uma importante iniciativa tomada em 1995, embora de curta vigência, resultante da redefinição das relações de segurança hemisféricas nas discussões da agenda de segurança, foi a criação de uma entidade inteiramente nova na cadeia de comando da *U.S. Navy*, o *Western Hemisphere Group* (WHG), cuja missão primária era de conduzir missões de combate ao narcotráfico, as operações UNITAS e missões de presença e de contingência na América Latina¹⁶³. Seu objetivo era reduzir gastos operacionais, a instabilidade e o tempo de pessoal para os navios comissionados à Força de Superfície da 2ª Esquadra Atlântica, melhorar a eficiência das operações dessa Esquadra, incluindo a criação de uma força capaz de designar missões contra o narcotráfico e, sobretudo, enviar uma mensagem sobre a importância política da região (Smith *et al*, 2002, p. 68-79). Essa iniciativa atesta a relevância sul-atlântica e a complexificação do ambiente de segurança marítimo para a estratégia naval dos EUA.

Ao longo de sua existência, o WHG assumiu gradualmente algumas responsabilidades dos demais Comandos, exercendo praticamente todas as funções e componentes navais do USSOUTHCOM, tornando-se, de fato, um Comando que determinava o engajamento e planejava os exercícios, revisava planos, monitorava eventos, conduzia treinamentos e exercia as operações navais com unidades em apoio ao USSOUTHCOM¹⁶⁴ (SMITH *et al*, 2002, p. 68-

¹⁶² A operação *Uphold Democracy* tinha como motivação de fundo conter a crise de refugiados haitianos para os EUA, depois do golpe militar que derrubou o presidente haitiano Jean-Bertrand Aristide. A operação foi precedida por medidas de embargo autorizadas pelo Conselho de Segurança da ONU em 1993, após o qual o presidente Bill Clinton enviou a *U.S. Navy* para realizar operações de bloqueio, apreensão e vistoria de embarcações nas águas circundantes do Haiti (Torreon, 2022, p. 15).

¹⁶³ Uma evidência da importância política da região para os EUA foi a designação de 25% das forças de combate de superfície, constituída de cruzadores AEGIS, contratorpedeiros e fragatas para a Esquadra Atlântica, que eram empregadas sob demanda.

¹⁶⁴ O WHG não resolvia o problema da sobreposição de Comandos regionais, mantendo-se os quatro comandos diretamente envolvidos nas operações latino-americanas – o *Commander-in-Chief US Atlantic Fleet* (CINCLANTFLT), o *Command West Hemisphere Group* (COMWESTHEMGRU), o *Commander US South Atlantic Forces* (COMSOLANT) e o *Commander US Second Fleet* (COMSECONDFLT). Segundo informações de Smith *et al* (2002), os quatro Comandos detinham as seguintes atribuições, que se sobrepunham: o CINCLANTFLT permanecia o comandante da *U.S. Navy* tanto para o USSOUTHCOM quanto para o *US Atlantic Command*; o COMWESTHEMGRU era responsável por 13 a 16 navios de combate de superfície da 2ª Esquadra, vinculada ao *US Atlantic Command*, dedicados a apoiar o combate ao narcotráfico e as operações UNITAS; o COMSOLANT, em Porto Rico, reportava-se diretamente ao CINCLANTFLT, mantinha a responsabilidade

79). Esse experimento terminaria em 2000, com a criação do *Commander US Naval Forces Southern Command* (COMUSNAVSOCOM), o principal elemento de conexão com as Marinhas sul-americanas, centro-americanas e caribenhas, consagrando o reconhecimento da natureza marítima do USSOUTHCOM.

Embora houvesse divergências sobre a nova agenda hemisférica de segurança, de forma geral, elas não contaminaram o conjunto do relacionamento tradicional entre a *U.S. Navy* e as Marinhas sul-americanas. Como Zernite (1997) avaliou, o objetivo pós-Guerra Fria de se manter e reforçar as relações bilaterais e a influência norte-americana junto aos militares no hemisfério continuou no quadro da “fraternidade das armas” e da tradição do bom relacionamento militar. Havia, decerto, defensores de uma política naval mais robusta entre as Marinhas hemisféricas e a *U.S. Navy*, com uma percepção mais utilitarista das relações militares historicamente construídas entre elas para a segurança dos EUA. O oficial da *U.S. Navy*, Del Toro (1996), assim defende:

A new naval strategy in the Western Hemisphere must be widely defined to enhance regional security, support economic and social progress, and promote democratic institutions throughout the hemisphere as required by both U.S. National Security Strategy and National Military Strategy. Only if broadly defined to address all hemispheric issues will future naval strategy contribute significantly to protecting our national security interests (Del Toro, 1996, p. 14).

A cordialidade entre as Marinhas e a tradição dos exercícios interoperativos constituem, *de facto*, uma das facetas “*soft power*” da estratégia naval norte-americana voltada para a instrumentalização de sua hegemonia regional e para a construção de um relacionamento de longo-prazo que consolide a posição dos EUA como o “*partner of choice*”, apesar de a *U.S. Navy* não formalizar, oficialmente, uma ampla estratégia naval para a área sul-atlântica¹⁶⁵ (Hayes *et al*, 1996). Nesse sentido, Rhodes (1999a) reforça o papel da *U.S. Navy* como “*the handmaiden of American diplomacy*”, ao afirmar que

naval forces are an indispensable and exceptional instrument of American foreign policy. From conducting routine port visits to nations and regions that are of special interest, to sustaining larger demonstrations of support to long-standing regional

primária pelo planejamento e condução das operações UNITAS com as Marinhas da América Latina e do *West African Training Cruises*; e o COMSECONDFLT era responsável por serviços navais específicos, treinamento conjunto, operações de contingência, controle operacional e organização do calendário dos navios da Esquadra Atlântica operando em águas regionais.

¹⁶⁵ Deve-se observar que os outros serviços navais, o *Marine Corps* e a Guarda Costeira, haviam definido uma estratégia para a América Latina, o *The Marine Commandant's Guidance: Latin America* (1989) e o *Coast Guard Guidance* (1990). Como coloca Hayes *et al* (1996, p. 33), “*in contrast to both the U.S. Coast Guard and the Marine Corps, the U.S. Navy does not have an overall policy approach towards explaining the goals and purpose of its programs of cooperation with Latin America (or any other region)*”.

security interests, such as with UNITAS exercises in South America, U.S. naval forces underscore U.S. diplomatic initiatives overseas (Rhodes, 1999a, p. 18).

O quadro 3 permite observar o nível geral de interação e diversificação de atividades entre a *U.S. Navy* e seus pares na América Latina e Caribe na década de 1990 e posteriores:

Quadro 3 - Atividades de Cooperação Naval com a América Latina e Caribe

<p>Interações Político-Militares</p> <p><i>Policy Guidance</i> Diálogos Estratégicos / Diálogos Bilaterais sobre Política Naval Declarações de Interesse Mútuo e Visitas Recíprocas de Autoridades Navais Conferências – <i>Inter-American Naval Conference</i> Diálogos entre Chefes de Estado-Maior Adidos Navais</p>	<p>Programas de Educação Militar Profissional</p> <p>Academia Naval dos EUA Cruzeiros de Treinamento Escola de Pós-Graduação Naval Escolas de Guerra Naval Escolas Especializadas da <i>U.S. Navy</i></p>
<p>Facilidade de Acesso na América Latina</p> <p>Bases Navais Norte-americanas Extraterritoriais e Instalações Visitas a Portos Acesso a Instalações de Reparos Acordos de Abastecimento de Combustível Acesso à Aviação Naval Uso de campos de pouso, alvos e rotas de baixa altitude</p>	<p>Interoperabilidade (Comando, Controle e Comunicações)</p> <p>Aprimoramentos de Comunicação Operacional Redes de Telecomunicações Navais Interamericanas Desenvolvimento de Doutrinas</p>
<p>Exercícios e outras Operações</p> <p>Exercícios patrocinados pelo <i>US Southern Command (UNITAS)</i> Brigadas de Operações Navais de Construção (Sea Bees)</p>	<p>Pesquisa e Desenvolvimento</p> <p>Co-produção / Co-desenvolvimento Pesquisa Oceanográfica Intercâmbio Científico</p>
<p>Intercâmbio Operacional</p> <p>Programa de Intercâmbio de Pessoal Oficiais de Ligação <i>Shipriders</i> Jogos de Guerra Redes de Telecomunicações Navais Inter-Americanas</p>	<p>Programas Diversos</p> <p>Programas de Assistência Humanitária Envolvimento da <i>U.S. Coast Guard</i> na América Latina Organizações Inter-Americanas</p>

Fonte: Hayes *et al* (1996, p. 32)

Esse nível intenso e institucionalizado de interação naval foi quase ausente na África atlântica nessa década, embora a margem africana experimentasse a frequente presença da *U.S. Navy* em missões unilaterais de evacuação de pessoal na Libéria e em Serra Leoa (ver apêndice E para as operações e exercícios na África atlântica nesse período). Mantinha-se um módico patamar de relacionamento por meio de destacamentos esporádicos da Sexta Frota por meio do

West African Training Cruises e do IMET, ainda assim, não abarcando o conjunto de países africanos da margem sul-atlântica.

Um último e não menos importante aspecto para a práxis da estratégia naval dos EUA no Atlântico Sul na década de 1990 é seu valor estratégico como “área de teste” para a *U.S. Navy*¹⁶⁶. O ambiente operativo não conflituoso e a diversificada geografia litorânea latino-americana e caribenha ofereciam oportunidade ímpar para adestrar a força naval norte-americana nos combates litorâneos enfatizados nos documentos estratégicos. Hayes *et al* (1996) assim os elenca e explica:

a diverse, cluttered littoral environment; access to training ranges, facilities, and unfamiliar hardware (e.g., diesel submarines); modern, professional counterparts who know and practice littoral warfare; non-traditional (i.e. NATO) coalition partners; stressed logistics and sustainability (...). The Latin American region offers diverse environments, including deep and shallow, tropical and arctic waters; fjords and inlets; different bottoms; plenty of unique operating areas, including amphibious landing zones and gunnery ranges. Many of these environments are denied to the United States in other parts of the world. The combination of unique operating areas and the skill of local navies offers opportunities for testing the limits of U.S. weapons—including radar, missiles, and sensors—in the littoral environment. Moreover, the navies of the region are expert in operating in these areas and have surprised U.S. units more than once in open free-play exercises (Hayes *et al*, 1996, p. 17).

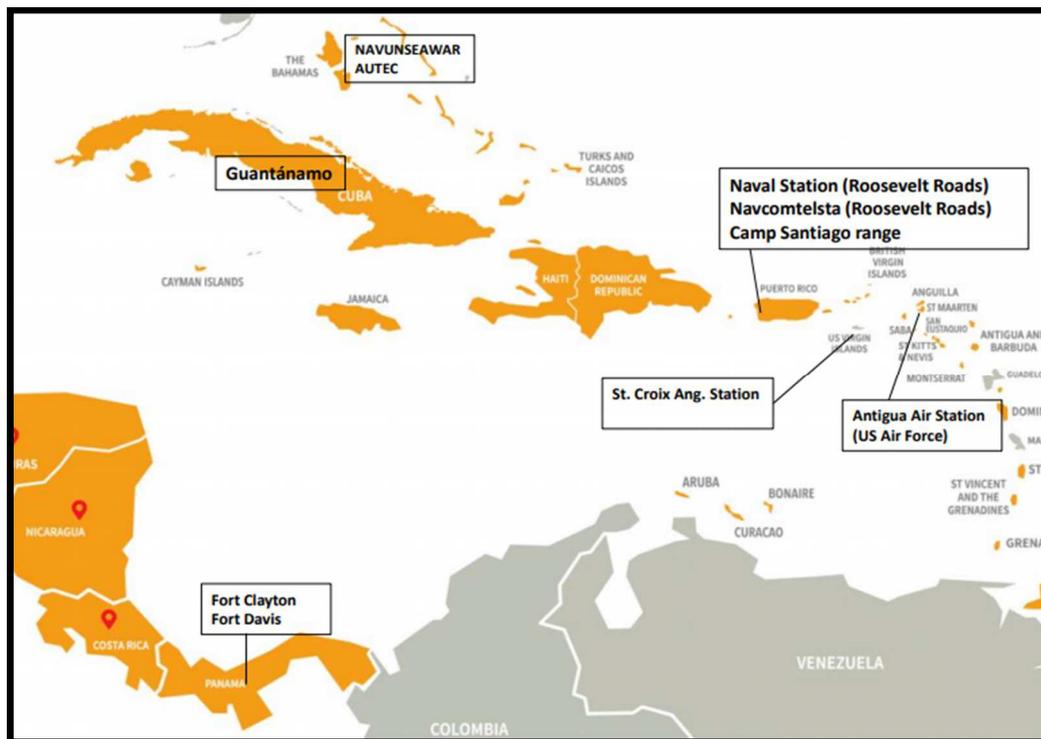
Ainda mais relevante, como observa o ex-Comandante do USCOMSOLANT, contra-almirante John Dalrymple, o ambiente diverso da América Latina foi “*the only place we have ever practiced ... From the Sea in laboratory conditions*” (Hayes *et al*, 1996, p. 17). O próprio WHG era referido como uma expressão prática do *Forward...from the Sea*, pois, como explica Del Toro (1996), ele

has the advantage of being able to remain on station or transit between stations for long periods of time without the need for external logistics nor the permission of host nations. These advantages are significant in a hemisphere where nations frequently find unpalatable the presence of U.S. forces within their sovereign, this is the strength of a naval forward presence (Del Toro, 1996, p. 5).

Nesse sentido, há de se perceber o WHG como um expediente que instrumentalizava a presença avançada (*forward presence*), o livre movimento da *U.S. Navy* e sua hegemonia na

¹⁶⁶ Embora seja um evento distante do tempo histórico desta pesquisa, mas que reforça o aspecto do Atlântico Sul como área de teste, e de forma alguma de somenos importância pelas consequências que poderia ter causado para o ambiente de segurança sul-atlântico, foi a realização da Operação Argos, em 1958, uma manobra secreta dos Estados Unidos, conduzido pela *U.S. Navy*, para realizar um teste nuclear no Atlântico Sul. O teste executado numa área remota, localizada a 3.700 km a sudeste do Rio de Janeiro e a 2.700 km a sudoeste da Cidade do Cabo, na África do Sul, incluiu nove navios e cerca de 4.500 pessoas. A operação consistiu no lançamento de dois mísseis com um mês de intervalo, que detonaram uma ogiva W25 de 1,7 kt a uma altitude de aproximadamente 200 km. A maior explosão nuclear foi o teste Argus III, a uma altitude de 540 km. Os lançamentos foram feitos cerca de 1.800 km a sudoeste da Cidade do Cabo, próximo à Ilha de Tristão da Cunha. Os documentos relativos à operação foram desclassificados em 1982 (Defence Nuclear Agency, 1958).

Figura 17 - Acesso a Bases e instalações navais na América Central e Caribe



Fonte: produzido pelo autor, com base em Swartz e Duggan (2012) e o *US Department of Defense* (1999).

Deve-se tributar essa facilidade ao tradicionalismo das relações militares e à não menos significativa modesta capacidade de defesa costeira dos Estados litorâneos que, diferentemente de países como China e Irã, não desenvolveram sistemas robustos de negação de acesso a áreas litorâneas¹⁶⁷. Gaffney (2002) explica esse último aspecto também pelo que

the U.S.'s ability to export security has encouraged most significant states to forego the construction and maintenance of large military establishments. The U.S. Navy is the perfect example here: we field a global navy that allows the vast majority of states to feel secure with nothing more than a coastal force (Gaffney, 2002, p. 66).

A observação de Gaffney (2002) deixa explícito o imperativo norte-americano de assegurar a hegemonia da *U.S. Navy* como única força capaz de organizar e liderar alianças navais no Atlântico Sul.

O principal vetor patrocinador das oportunidades de teste das estratégias navais no Atlântico Sul era a longa e tradicional UNITAS, definida por Hayes *et al* (1996, p. 36) como “*the crown jewel of Navy programs in Latin America*”. De fato, essas operações “recebiam seus dividendos”, pois eram únicas em nível global, ao servirem de modelo para programas bilaterais

¹⁶⁷ Esses sistemas de negação eram compostos por mísseis balísticos e de cruzeiro.

a outras regiões¹⁶⁸. A UNITAS, por si, também se beneficiava, ao diversificar os tipos de exercícios praticados, tradicionalmente concentrados na guerra antissubmarina, passando a incluir todos os aspectos da guerra no mar e fluvial.

A ênfase nas operações litorâneas atenuava, de certa forma, a imagem de incapacidade rotulada às Marinhas latino-americanas, pois suas habilidades operativas e profissionalismo nesse ambiente eram reconhecidos por seus pares norte-americanos: “*the Latin Americans are expert at operating in these environments and present real challenges to U.S. units engaging with them (...) they perform with capability and professionalism that are “as good, sometimes better” than comparable to U.S. or NATO units*” (Hayes *et al*, 1996, p. 2-16). Quanto à margem africana atlântica, esta estava à espera de atenção mais substancial aos problemas marítimos, mantendo-se, porém, a tradição dos exercícios do *West African Training Cruises*.

A partir de 1999, a fase atlântica das operações também passava a se internacionalizar, com a preparação das Marinhas latino-americanas para operar em ambientes internacionais e com a ampliação da sua multilateralidade, na medida em que passou a contar com Marinhas de outros países com vínculos históricos com o Atlântico Sul, a saber, Reino Unido, França, Holanda, Portugal e Espanha¹⁶⁹. As fases Caribenha e Pacífica passaram a ser multinacionais também a partir de 2000. Esse era um claro sinal de interação sinérgica da estratégia naval sul-atlântica ao dispositivo transoceânico global norte-americano, ao ensejar a interoperabilidade entre Marinhas do sul e norte atlânticos e ao reforçar o papel hegemônico exercido pela *U.S. Navy* sob a lógica da centralização “*hub-and-spokes*”.

Se, como Hattendorf (2006) argumentou, os documentos “estratégicos” da década de 1990 deixavam transparecer a inconsistência estratégica da *U.S. Navy* e a vagueza sobre suas áreas geográficas de interesse, no Atlântico Sul eles encontraram consistência e expressão prática, sendo a porção hemisférica desse espaço oceânico a única no mundo a oferecer à força naval dos EUA a possibilidade de treinamento litorâneo a contento, bem como em mares abertos. A década de 1990, como se observa, não foi um período de desatenção às questões sul-

¹⁶⁸ Hayes *et al* (1996) informam que o Comandante-em-Chefe do CINCPACFLT (Esquadra do Pacífico), Kevin E. Mulcahey, avaliou a experiência da UNITAS como modelo para usar em sua região de comando, num *Occasional Paper* escrito para o *Center for Naval Warfare Studies* intitulado “*Application of the Unitas Model to the Western Pacific*”.

¹⁶⁹ O exemplo mais visível dessa preparação foi a Argentina, cujo longo treinamento na UNITAS permitiu sua participação em mais de 12 operações de *peacekeeping* na década de 1990 em diversos lugares no mundo, reduzindo o ônus operacional das forças norte-americanas. “*UNITAS Exercise Pays Dividends*”, Brookings, 1 março de 2003, disponível em: <https://www.brookings.edu/opinions/unitas-exercise-pays-dividends/>.

atlânticas, mas de continuidade e de incremento das relações navais construídas em decênios anteriores da *U.S. Navy* com seus pares hemisféricos.

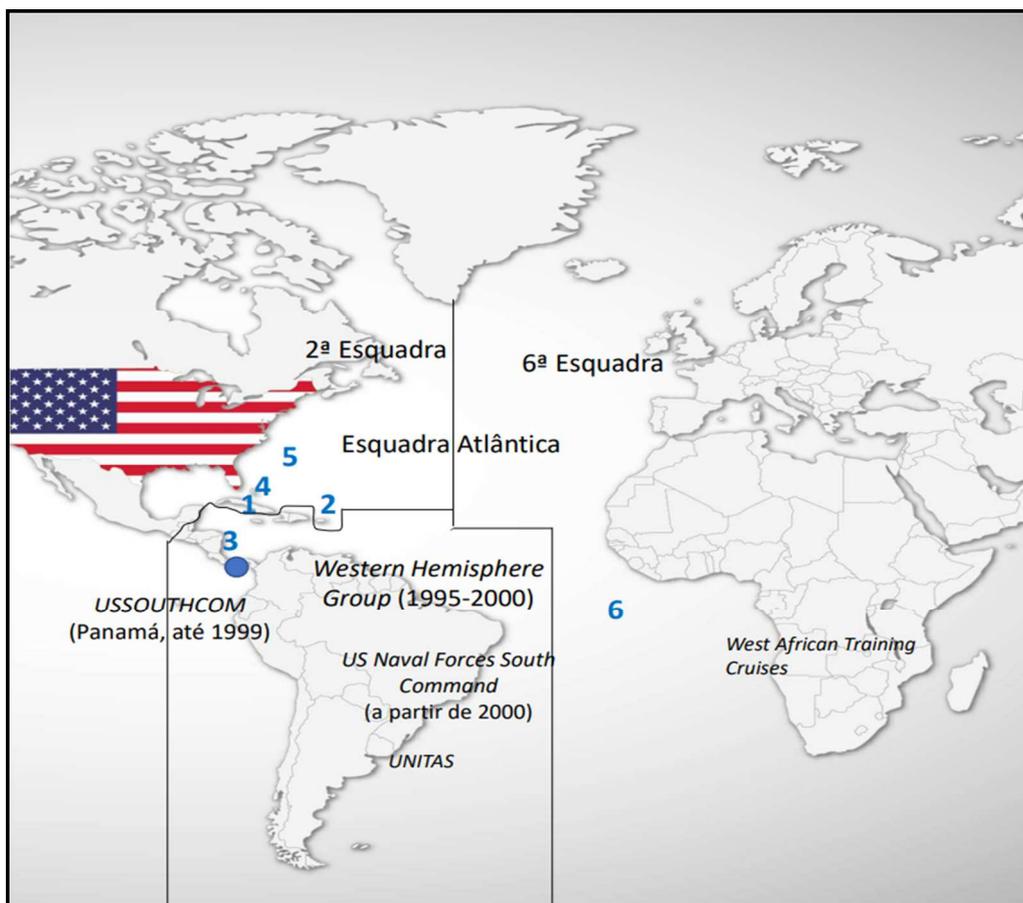
Como se pode observar nessa década, a estratégia naval norte-americana foi continuada no Atlântico Sul, ao se manter o objetivo estratégico de assegurar a domínio da *U.S. Navy*, cooptando as Marinhas regionais para o combate ao narcotráfico, de manter a boa ordem no mar com a defesa das linhas de comunicação marítimas, de assegurar a liderança em alianças e exercícios navais bilaterais e multilaterais, e a presença avançada da força naval norte-americana.

Ainda que seu quantitativo de meios fosse declinante, a *U.S. Navy* manteve sua projeção e posição como força naval dominante no Atlântico Sul. Essa condição foi reforçada pelo modesto nível de desenvolvimento e investimento das Marinhas hemisféricas, pela ausência de competidores externos e pelo manto da cooperação multilateral com seus pares navais que, amiúde, atendiam a interesses unilaterais de segurança dos EUA, como se observou no caso da intervenção no Haiti e na pressão para que as Marinhas se tornassem forças policiais dedicadas ao combate contra o narcotráfico. Esse último aspecto aponta diretamente para a intuito de manter a supremacia da *U.S. Navy* na região como garantidora da segurança marítima sul-atlântica, reservando às forças navais locais uma função acessória, voltada a questões domésticas.

O acesso a bases e instalações navais foi reajustado, sobretudo no Caribe e na América Central, em grande parte em função das exigências advindas do combate ao narcotráfico, mas também pela necessidade de manter posições estratégicas para o monitoramento da segurança do Atlântico como um todo e para a projeção da *U.S. Navy*, como se observa na figura 18 e na tabela 3. Nesse aspecto, observa-se uma nuance na forma da presença avançada (*forward presence*), que evoluiu também para a adoção de uma *forward operating location*.

A África mantinha-se ainda marginal nas preocupações de segurança global e regional dos EUA, à espera de iniciativas e abordagens mais ambiciosas e consistentes, apesar das operações pontuais de evacuação de pessoal na Libéria e em Serra Leoa. O próprio Departamento de Defesa norte-americano informava que “*ultimately we see very little traditional strategic interest in Africa*” (Ploch, 2011, p. 14). O ponto mais sensível para a defesa marítima do Atlântico Sul na África, o Cabo da Boa Esperança, perdia seu valor geoestratégico, ainda que se mantivesse como importante rota comercial.

Figura 18 - Projeção da *U.S. Navy* no Atlântico Sul na década de 1990



Fonte: elaborado pelo autor com base em Swartz; Duggan (2012) e *US Department of Defense* (1999).

Tabela 3- Localização das Bases da *U.S. Navy* no Atlântico Sul na década de 1990*

Nº	Nome	Localização
1	<i>Guantánamo US Naval Station</i> (desde 1902)	Cuba
2	<i>Roosevelt Roads Naval Station</i> (1957-2004) / <i>Vieques</i> (até 1995)	Porto Rico
3	<i>Panama Canal Naval Station</i> (até 1999) – sede do <i>USSOUTHCOM</i>	Panamá
4	<i>Atlantic Underseas Test and Evaluation Center</i> (desde 1966)	Bahamas
5	<i>US Naval Air Station</i> (até 1995)	Bermuda
6	* <i>Wideawake Airfield</i> (base aérea, com apoio à <i>U.S. Navy</i>)	Ilha de Ascensão

Fonte: elaborada pelo autor com base em Swartz; Duggan (2012) e *US Department of Defense* (1999).

* ver localização pelos números na figura 18.

Embora a conjuntura da década de 1990 fizesse o Atlântico Sul retrair à sua condição de área de baixa tensão, isso não significou uma situação de letargia interativa entre a *U.S. Navy* e seus pares, como se poderia supor, motivada pela ausência de pressão de disputas sistêmicas, da presença de um opositor estatal aos EUA ou pela descontinuidade da negação estratégica a rivais estatais. Esse foi um período de enfrentamento do narcotráfico e da imigração ilegal como ameaça no mar, de reavaliação de acesso a instalações, de reposicionamento da força naval, e de aproveitamento das condições únicas do ambiente operativo para adestrar a *U.S. Navy* e dinamizar as relações com seus pares navais sul-atlânticos hemisféricos. Essas iniciativas estavam em pleno alinhamento com a perspectiva da política externa norte-americana de alargamento e engajamento nas suas relações internacionais e com a Grande Estratégia da administração Clinton, que combinava características de primazia, engajamento seletivo e segurança cooperativa regional.

Nessa década, transparece a opção pela manutenção das relações navais construídas durante a Guerra Fria, explicitando uma faceta “inercial”, e o aspecto “incremental” trazido pela dimensão internacional nos exercícios UNITAS, configurando-se um *modus operandi* de atuação “inercial-incremental” nessa fase, que vigora até a primeira metade da década de 2000, como característica do *continuum* da estratégia naval norte-americana no Atlântico Sul. Sobre esse aspecto inercial, Gaffney (2002) aponta para o intento de assegurar o papel da *U.S. Navy* como o “*partner of choice*”:

the long-running military-to-military engagement programs of the U.S. also have had a soothing effect on the international system by encouraging the professionalization of the military and setting the ground work for bilateral relationships that often prove crucial for later coalition formation (Gaffney, 2002, p. 67).

De fato, não obstante a relação cordial com as Marinhas sul-atlânticas, não se perdia de vista o senso realista-internacionalista mais fundamental da visão de segurança norte-americana, que implicava a necessidade de manter sua preponderância atlântica e uma grande capacidade de projeção militar a longas distâncias. Rhodes (1999), predizendo as alterações na correlação de forças e nas condições de segurança que se delineariam na primeira década de 2000, afirma que

given the Realist-internationalist framework for conceptualizing American security requirements, the U.S. military must be able to act unilaterally to contain or defeat hostile powers – China, Russia, an Islamic world – that inevitably will emerge to challenge the United States and the balance of power that protects its interests (Rhodes, 1999, p. 19).

O anos finais desse interregno da década de 1990 dava-se sob o pano de fundo de um dinâmico e acelerado processo de globalização que, ao longo da década subsequente, retiraria o Atlântico Sul do ostracismo geopolítico e geoestratégico e inseri-lo-ia nos novos fluxos de trocas comerciais mundiais, elevaria o perfil político-econômico de atores regionais e extrarregionais emergentes no eixo das relações políticas globais sul-sul e complexificaria as questões de segurança nas margens latino-caribenha e africana.

3.4 A reemergência do Atlântico Sul no século XXI: revalorização geopolítica e geoestratégica para além do 11 de Setembro

Como se apontou no capítulo 2, os atentados de 11 de Setembro iniciam a segunda fase evolutiva da estratégia naval norte-americana, com a conseguinte edição do *Sea Power 21* (2002), e estende-se até a publicação da *Cooperative Strategy for the 21st Century Seapower* (CS-21) (2007). Não obstante o terrorismo tenha sido a tônica das ações globais preemptivas ou preventivas da administração George W. Bush (2001-2008), há de se ter em conta que esse fator não preponderou sobre outros de relevância conjunturalmente mais importantes para os EUA na definição das diretrizes da estratégia naval norte-americana no Atlântico Sul na primeira década de 2000. Dessa feita, é de bom alvitre que sejam examinadas as condições que têm definido o cenário de segurança sul-atlântico e as percepções de ameaça dos EUA, para se contextualizar as diretrizes de sua estratégia naval nesse espaço no alvorecer do século XXI.

Ao longo da década de 1990, o Atlântico Sul manteve um perfil geopolítico discreto e sua condição de zona de paz, em larga medida, foi mantida pela ausência de um inimigo extrarregional e pela própria perda de dinamismo da ZOPACAS, derivada de agendas político-econômicas sul-americana e africana focadas em processos regionais de integração que direcionavam seus esforços para o interior do continente¹⁷⁰. Mesmo com Argentina, Brasil e Uruguai encetando esforços para incluir a África do Sul nos exercícios navais ATLASUR, realizados bienalmente desde 1993, esse país somente passaria a participar no início do presente

¹⁷⁰ Nesse sentido, Khanyile (1998, p. 265) observa que “*the countries on both shores of the South Atlantic Ocean have often overlooked more to the north for solutions to their socio-economic and security challenges than to their counterparts across the ocean. This approach has not only resulted in mutual neglect but has also exacerbated threat perceptions among neighbours. The establishment of the Mercosur and the South African Development Community (...) signals the awareness of the commonness of challenges and the need for regional solidarity. Through these sub-regional arrangements, inter-state tensions have been reduced drastically but intra-state conflicts still pose the greatest threat to regional stability (...) however, both regional organisations have ‘inward-looking’ agendas. Trans-atlantic exchanges remain peripheral and minimal*”.

século, e os próprios exercícios buscavam mais o fomento de confiança mútua do que o adestramento para combater um inimigo comum, e não almejavam incluir os demais países de ambas as margens, nem mesmo como observadores (Aguilar, 2013; Khanyile, 1998).

Essas manobras também não foram suficientes para configurar uma comunidade de segurança ou arquitetura de defesa crível, ampla, autônoma e perene. Buzan e Waeber (2003, p. 61-62) ressaltam alguns pressupostos que explicam a inexistência de tal comunidade regional: a incapacidade dos países locais em produzir uma política de segurança própria e interdependente e de engajar seus pares nesse sistema; a baixa capacidade dos países de projetar poder para além de suas fronteiras; e as dificuldades logísticas impostas pelo distanciamento geográfico que tolhem interações mais consistentes, sobretudo “*islands separated by large expanses of oceans*”. Não surpreende, pois, que a ideia de construção de uma comunidade de segurança sul-atlântica tenha se restringido ao plano retórico das chancelarias. Conforme afirmou Gray (1986), o único ator regional com capacidade para agregar e liderar países em torno de exercícios navais mais robustos e diversificados têm sido os EUA.

A introdução do terrorismo como novo inimigo global dos EUA não produziu alterações significativas na sua agenda de segurança hemisférica, que já se militarizara desde antes do fim da Guerra Fria, tampouco provocou instabilidade generalizada no ambiente marítimo sul-atlântico. Houve incremento da ajuda e da influência norte-americanas na política externa hemisférica sob a orientação da “guerra ao terror”, afastando a apregoada ideia de uma negligência com relação às Américas Central, do Sul e o Caribe¹⁷¹. Ao contrário, a guerra contra o terrorismo as incluía e ensejava o enquadramento de questões tradicionais da agenda de segurança norte-americana no seu escopo, sobretudo ao reforçar a percepção da associação entre narcotráfico e terrorismo (García, 2008; Milani, 2021). Segundo observação de Tokatlian (2015),

the events that transpired on 9/11 further facilitated the relative influence of SOUTHCOM (...). While Washington’s attention and resources were focused on the war on terrorism and on Asia, SOUTHCOM increased its influence on U.S. foreign policy and defense concerning Latin America and guaranteed funding through a deadly image on narco-terrorists (...) (Tokatlian, 2015, p. 79).

Para o próprio Departamento de Estado dos EUA, o termo terrorismo engloba um amplo espectro de atividades ilegais como o narcotráfico, a imigração ilegal, lavagem de dinheiro, contrabando de armas, Estados falidos, sendo as receitas do narcotráfico consideradas a principal fonte do financiamento das atividades terroristas que afetam os EUA e os países da

¹⁷¹ Há uma influente corrente de pensamento que defende a ideia de negligência norte-americana sobre a América Latina e Caribe, porém, como constatou Milani (2021), isso não se verifica empiricamente.

América Latina¹⁷² (Olson, 2004; Youngers, 2003). Na avaliação dos EUA, a ameaça terrorista na América Latina se concentra no interior do continente, proporcionada pela ação de grupos narcoterroristas e guerrilheiros, sobretudo na Colômbia e no Peru, e pela presença de elementos ligados a organizações terroristas do Oriente Médio na região da Tríplice Fronteira (Argentina, Brasil e Paraguai)¹⁷³ (Milani, 2021; García, 2008; Youngers, 2003). Por outro lado, não se detectava uma atuação hostil desse terrorismo continental nas áreas marítimas, ou seja, seu transbordamento para o espaço marítimo sul-atlântico, embora sua presença seja associada ao uso das vias marítimas como meio associado ao narcotráfico para o financiamento das atividades terroristas em terra.

Na margem africana atlântica, o terrorismo passaria a chamar a atenção com a emergência do grupo Boko Haram, em 2002, e a correlação dessa ameaça com estados falidos e disfuncionais, pobreza, ingovernabilidade, a emergência de grupos radicais extremistas e de “santuários” para redes terroristas e criminosas transnacionais, que impactam diretamente a segurança norte-americana. A *National Security Strategy* de 2002 assim aponta: “*In Africa, promise and opportunity sit side by side with disease, war and desperate poverty. This threatens both a core value of the United States – preserving human dignity – and our strategic priority – combating terror*” (The White House, 2002, p. 10).

Historicamente, o alto mar não é um *locus* preferencial da atividade terrorista, sendo a maioria dos atos terroristas perpetrados nas áreas costeiras próximas, portos e instalações¹⁷⁴. Segundo Greenberg *et al* (2006), isso se explica pela dificuldade logística de transporte, pela falta de habilidade dos terroristas no alto mar e pelo baixo apelo midiático que o ambiente marítimo oferece. Nas palavras do autor,

operating at sea requires terrorists to have mariner skills, access to appropriate assault and transport vehicles, the ability to mount and sustain operations from a non-land-based environment, and familiarity with certain specialist capabilities (for example, surface and underwater demolition techniques). Limited resources have traditionally precluded such options being available to most groups (Greenberg *et al*, 2006, p. 10).

¹⁷² Historicamente, o conceito de terrorismo jamais alcançou consenso internacional.

¹⁷³ Os comandantes do USSOUTHCOM afirmam que os narcotraficantes podem prover apoio logístico e financeiro a terroristas. Na América do Sul há dois pontos focais: os Andes, albergando os principais grupos listados pelo Departamento de Estado dos EUA como terroristas - os colombianos Forças Armadas Revolucionárias da Colômbia (FARC), Exército de Libertação Nacional (ELN) e as Autodefesas Unidas da Colômbia (AUC), e o peruano Sendero Luminoso; e a Tríplice Fronteira, onde foram identificadas fontes que financiam as organizações terroristas Hezbollah e Hamas, além de essa região possivelmente tornar-se uma base segura para o terrorismo internacional (Youngers, 2003; U.S. Southern Command, 2004, 2008).

¹⁷⁴ De acordo com o *RAND Terrorism Database*, ataques terroristas efetuados diretamente no mar até a primeira década de 2000 equivaleram a somente 2% de todos os incidentes ocorridos desde a década de 1980, em sua maioria perpetrados em áreas próximas à costa (Greenberg *et al*, 2006).

A publicação da *Sea Power 21*, em 2002, não alterou as relações entre a *U.S. Navy* e as Marinhas sul-atlânticas, visto que as manobras navais tradicionalmente exercidas não alteraram seu conteúdo, senão reforçaram a rotina das missões de interdição, de inspeção de embarcações e de confisco de carga ilícita. O terrorismo já estava associado ao narcotráfico, e por sua presença mais continental, as operações no mar não o percebiam como um inimigo capacitado a operar a partir do ambiente marítimo. A multilateralização e a internacionalização de manobras tradicionais como a UNITAS tampouco foram resultado das orientações do *Sea Power 21*, pois, como se observou, desde 2000 essa evolução já estava em curso. Na margem africana, o terrorismo passaria a ser associado a outras atividades criminosas no mar como a pirataria e o narcotráfico ao longo dessa década.

Entre a publicação da *Sea Power 21* (2002) e da *CS-21* (2007), o Atlântico Sul elevou substancialmente sua posição geopolítica e geoestratégica a novo patamar no cenário internacional, com todas as consequências para a estratégia naval norte-americana e para os interesses de segurança e da Grande Estratégia dos EUA nesse amplo espaço marítimo. Nesse *aggiornamento* sul-atlântico, de crescente complexidade securitária, o terrorismo figura como apenas mais um elemento desestabilizador sobre um ambiente que Guedes (2012b, p. 27) descreve como “*a patchwork of metastasizing security uncertainties*”. Isso se explica tanto por razões sistêmicas quanto regionais que, reconhecida e indissociavelmente, se entrecruzam e se transnacionalizam, dificultando qualquer esforço elaborado de se apartar claramente esses dois estratos. Guedes (2012b) assim aponta essa modificação:

(...) within the context of a wider Atlantic envisaged as permanently interconnected with a much larger playing field (...) the South Atlantic became more of a geopolitical fulcrum in its own right. Many of the changes that took place are linked to the new regional and local identities that formed. If the stage setting was for a long time merely a “conjunctural” one, in the sense that it was dependent always on external forces and interests, it has become clear that more regional “structural” themes and issues have now come into play. Matters originating in the South Atlantic Basin per se, rather than simply resulting from the localized effects of global phenomena, now play a central role (Guedes, 2012b, p. 30).

Da perspectiva dos interesses de segurança dos EUA, os sinais dessa alteração de status do Atlântico Sul já eram perceptíveis, consolidando-se como *fait accompli* mais claramente ao final da primeira década de 2000, e delineando o contexto em que foram estabelecidas as duas principais iniciativas securitadoras norte-americanas no Atlântico Sul - o reestabelecimento da Quarta Esquadra (2008) e a criação do USAFRICOM (2007). Essas duas estruturas de segurança não deixam lugar à dúvida sobre o novo lugar que esse Oceano passa a ocupar na estratégia de segurança norte-americana, com implicações diretas para o âmbito naval.

A começar pelas questões endógenas, o início dos anos 2000 testemunhou uma “guinada à esquerda” na direção da maior parte dos governos latino-americanos, alguns apresentando movimentos populares antiamericanos mais radicais, a exemplo daqueles de matriz bolivariana (Venezuela e Bolívia) e cubana, que geraram instabilidade na tessitura político-social latino-americana. Tais movimentos, que se traduziram em novas iniciativas de autonomia político-econômica e militar como a União das Nações Sul-Americanas (UNASUL) e a Aliança Bolivariana para as Américas (ALBA), e cuja governança excluem os EUA, decerto pesaram no cálculo de risco do *establishment* norte-americano, que percebe neles um desafio à sua hegemonia (Moniz Bandeira, 2008). Como alude Guedes (2012b),

Worryingly, many of the southern nations that are plainly beginning to develop their own ambitions have done so by aligning themselves with the external powers they are tolerating in the basin in a risqué attempt to check the challenges they perceive as mostly coming from powerful northern Atlantic great powers — about which they hold historical misgivings, some colonial or neocolonial, and others stemming from the bipolar interregnum. Some are trying out linkages to non-Atlantic countries. The budding coalitions engendered by smaller states in the region follow a parallel pattern, relying on newly forged links with powerful outsiders to try to ensure equilibrium (grifo nosso) (Guedes, 2012b, p. 51).

Nesse contexto, potências extrarregionais, nomeadamente China e Rússia, exploram o relativo declínio da influência dos EUA para inserir-se econômica e militarmente e reduzir a margem de hegemonia regional norte-americana sobre o que os EUA consideram ser sua “zona exclusiva”, aproximando-se de Estados latino-caribenhos refratários à hegemonia norte-americana¹⁷⁵ (Guedes, 2015; Deare, 2020). Essa dinâmica aponta para uma gradual e contínua alteração na correlação de forças no Atlântico Sul, historicamente dominada pelos EUA e seus aliados tradicionais com presença territorial sul-atlântica, Reino Unido e França.

A faixa central sul-atlântica passava a afirmar-se como novo *heartland* de recursos naturais, com a descoberta de grandes reservas de hidrocarbonetos na camada pré-sal na plataforma continental brasileira, em 2006, e com o crescimento da produção de petróleo na região do Golfo da Guiné, detentora de 8% das reservas mundiais. Ambas as margens se apresentavam como uma bacia energética emergente e, principalmente, como fonte alternativa de suprimento de petróleo e gás para os EUA e a Europa, comparada àquela mais tradicional e

¹⁷⁵ A ALBA, formada por Venezuela, Cuba, Bolívia, Nicarágua e Dominica, passou a receber velado apoio de Rússia e China no seu intento declarado de estabelecer um modelo alternativo à liderança norte-americana na região e de distar-se de suas empresas e instituições multilaterais convencionais. Demonstrações mais concretas da exploração dessas brechas de oportunidade foi a decisão venezuelana de adquirir caças Sukhoi Su-35 para substituir os F-16 norte-americanos, e a aquisição de sistemas de mísseis S-300 da Rússia.

volátil região do Oriente Médio¹⁷⁶. No início da década, a África fornecia 14% do petróleo importado pelos EUA, e já se projetava um aumento das importações na ordem de 25% para 2015 (Guedes, 2012b).

A busca por fontes mais estáveis de fornecimento já era recomendada desde o começo da administração George W. Bush como medida de segurança energética nacional, o que passou a incluir a África na zona de interesse estratégico norte-americano, em especial, seis países produtores do Golfo da Guiné: Nigéria, Angola, Gabão, República Democrática do Congo, Guiné Equatorial e Chade, provocando grande fluxo de investimentos de empresas petrolíferas norte-americanas na África¹⁷⁷ (Volman, 2003; Onuoha, 2010). Assegurar o suprimento do petróleo africano demandava o fortalecimento das forças de segurança dos Estados produtores. Conforme explica Volman (2003), os EUA operacionalizaram essa priorização com a venda de armas para governos africanos por meio de mecanismos como o *Foreign Military Sales*, com treinamento e ensino militar por meio do IMET e do *African Regional Peacekeeping Program*, e com a realização de exercícios militares conjuntos pelo continente para o adestramento dos militares africanos e a capacitação dos militares norte-americanos para atuarem na África. Esses exercícios incluíam forças navais norte-americanas operando no Golfo da Guiné, evidenciando a relevância atribuída à dimensão marítima da costa atlântica africana.

Um dos primeiros acenos de interesse dos EUA em fixar sua presença, agora de forma mais permanente na África atlântica, foi a sondagem feita ao presidente de São Tomé e Príncipe para instalar uma base naval nesse país em 2002¹⁷⁸. Guedes (2011a) também afirma que isso já era uma nítida pressão norte-americana para uma securitização regional:

Depois do desaire ruandês que tanto lesou o ambicioso projecto “France-Afrique” do Eliseu, sucederam-se os instrumentos, de uma “business diplomacy” difusa de Warren Christopher a partir de 1996, a entidades norte-americanas cada vez mais musculadas como o **Pan-Sahel Initiative** (PSI), operacional desde Novembro de 2003, conduzido por forças do US-EUCOM, e visando, nas duas costas do Continente, ajudar o Mali, o Chade, o Níger e a Mauritânia a combater o contrabando e as redes terroristas e do crime organizado, ao **programa ACOTA (African Contingency Operations Training Assistance)**, criado pela administração Bush na Primavera de 2002 em substituição do anterior **ACRI (African Crisis Response Initiative)**, e rapidamente

¹⁷⁶ O valor dessas novas fontes está também na sua vantagem logística comparativa decisiva: os campos petrolíferos localizam-se *offshore*, e relativamente insulados da turbulenta instabilidade que afeta um continente que alberga inúmeros Estados frágeis ou falidos (*failed states*), e estão geograficamente mais próximos do litoral norte-americano. Além disso, aproximadamente 64% do petróleo da região é leve e de alta qualidade de refino, ideais para as refinarias das empresas norte-americanas, pelo grande volume de gasolina que concedem e pelo baixo teor de enxofre (Onuoha, 2010; Guedes, 2015).

¹⁷⁷ A estratégia de diversificação de fontes externas de suprimento de petróleo para assegurar a segurança energética dos EUA foi baseada na recomendação feita pelo *National Energy Policy Development Group*, conhecido como “*Cheney Energy Task Force*”, encabeçado pelo então vice-presidente Richard Cheney, em 2002.

¹⁷⁸ “*US naval base to protect Sao Tome oil*”. BBC News. Disponível em: <http://news.bbc.co.uk/2/hi/business/2210571.stm>.

complementado pelo **Africa Regional Peacekeeping (ARP)**, que teve como principais beneficiários Estados oeste-africanos como a Nigéria, o Senegal, o Gana e a Guiné-Conakri, países para onde os EUA conseguiram então transferir alguma tecnologia militar. A estes veio juntar-se, a partir de 2003, o **International Military Educational and Training Program (IMET)**, um programa específico de formação militar em unidades e estabelecimentos das Forças Armadas americanas, que atribui bolsas a oficiais de todos os países com quem Washington mantém relações “amistosas” (**grifo nosso**) (Guedes, 2011a, p. 13).

Todo esse esforço de securitização energética norte-americano, já plenamente motivado também pelo contexto da ameaça crescente do terrorismo e dos primeiros sinais de pirataria, era concomitantemente rivalizado por uma China ávida por recursos naturais, em particular, o petróleo do Golfo da Guiné. Pelo menos desde 1999, a África passava a fornecer à China mais de 20% de seu petróleo bruto, chegando à proporção de 30% em 2004, e 33% em 2007, tornando o continente africano e seus principais fornecedores (Angola, Sudão, República do Congo, Guiné Equatorial, Nigéria, Gabão e Camarões) altamente estratégicos no processo de desenvolvimento chinês¹⁷⁹ (Hong, 2007). Já se especulava, na visão dos estrategistas norte-americanos, a possibilidade de choques de interesses inconciliáveis entre EUA e China na África. Pinheiro (2006) provê uma síntese explicativa dessa confluência de fatores na valorização estratégica da África para os EUA:

até ao fim da Guerra Fria, a relativa indiferença de Washington sobre o continente africano tem por base a ‘sub-empregada geopolítica’ tacitamente contratualizada, até então, com a França. A partir do 11 de Setembro tudo mudou. Sob o pano de fundo da *War on Terror*, os Estados Unidos ‘reestrategizaram’ o continente africano. Ciente da sua dependência em matérias-primas vitais para a sua economia, disputadas ferozmente pela China, e preocupado em “securizar” os seus aprovisionamentos no médio prazo, Washington tem multiplicado os acordos políticos e militares com a maioria dos países africanos. As Forças Armadas, as companhias petrolíferas e as empresas americanas de consultoria no âmbito da segurança são vectores privilegiados desta nova estratégia (Pinheiro, 2006, p. 150).

Intensificando o processo de deterioração do ambiente de segurança sul-atlântico, há tempos se punha em um curso a consolidação de um crescentemente complexo e transnacional “narconexo” entre as duas margens sul-atlânticas, com ramificações diretas nos EUA e na Europa como principais fontes consumidoras de narcóticos¹⁸⁰. Como efeito direto da

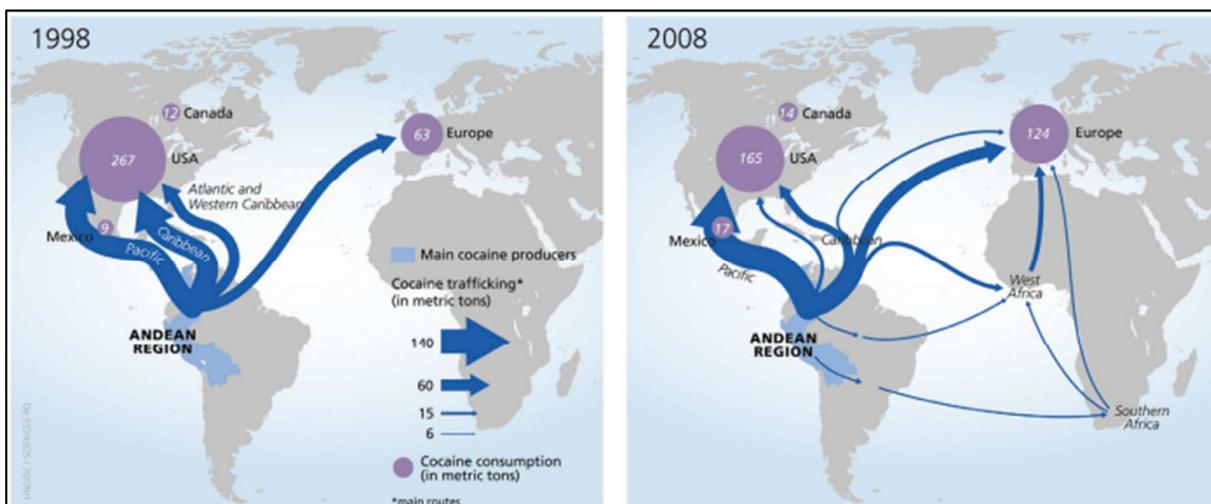
¹⁷⁹ Hong (2007) informa que, entre 1999 e 2005, a demanda chinesa por petróleo dobrou, indo de 3,3 milhões de barris para 6,6 milhões por dia. Assim como nos EUA, as companhias nacionais de petróleo chinesas intermediavam importantes negócios, dentre elas a *China Overseas Oil Corporation*, a *China Petrochemical Corporation* (SINOPEC) e a *China National Offshore Oil Corporation*.

¹⁸⁰ Brune (2015, p. 6) traz dados concretos desse lado da demanda: “in 1998, cocaine demand in the U.S. was four times higher than demand in western and central Europe. In 2011, an estimated 22.5 million Americans aged 12 or older had used drugs. The figure represents 8.7 percent of the population, the largest proportion in the past decade. Demand is also on the rise in Europe. In the last decade, the number of cocaine users in Europe has doubled, from 2 million in 1998 to 4.1 million in 2008. Currently, North America’s cocaine market, valued at

globalização comercial entre o Atlântico Norte e Sul em geral, e entre América Latina e a África em particular, na década de 2000, os intensos fluxos legais das trocas comerciais forjaram também as rotas de fluxos ilegais com as quais lucram redes criminosas transnacionais - narcotraficantes, traficantes de armas, redes de lavagem de dinheiro e imigração ilegal, roubo armado, piratas e grupos terroristas (Brune, 2015; Hansen; Vorrath, 2015; Uadiale, 2015).

Hansen e Vorrath (2015) explicam que, desde aproximadamente 2005, a crescente demanda por cocaína na Europa e nos EUA, combinadas com um controle mais rígido das rotas de transporte de drogas do Caribe para a Europa, tornaram a África atlântica uma área de trânsito atraente¹⁸¹. Ademais, a cocaína continuou a ser transportada diretamente da região andina através do Atlântico para a Europa, com grandes quantidades saindo do Peru, da Colômbia e da Bolívia, passando por Brasil e Venezuela, e em direção à África atlântica¹⁸². A figura 19 demonstra a evolução das rotas de trânsito das drogas entre 1998 e 2008 no Atlântico:

Figura 19 - Evolução das Rotas de Trânsito das Drogas no Atlântico entre 1998 e 2008



Fonte: UNODOC (2011, p. 12).

roughly \$37 billion, is on parity with Europe's market valued at \$33 billion, making it the second largest cocaine market in the world".

¹⁸¹ Um dos efeitos desse controle mais acirrado sobre as rotas de transporte da cocaína foi a redução do tráfico marítimo em larga escala no Caribe e na América do Sul, porém esse meio primário de transporte tem sido substituído por sofisticados semi-submersíveis, submarinos e aeronaves. Em número crescente, esses meios mostram-se fazer parte de uma grande rede em formação (Guedes, 2015, p. 223).

¹⁸² Hesterman (2015) informa que relatório publicado pelo UNODOC em 2007 confirmou a papel da África atlântica como ponto intermediário na rota da cocaína entre a América Latina e a Europa. Desde 2003, 99% de todas as drogas apreendidas na África localizavam-se na margem atlântica, cujo volume apreendido multiplicou-se por cinco até 2007. Gana, em particular, se tornou o principal ponto de transbordo de drogas ilegais, é identificada pelo Departamento de Defesa dos EUA como um "anchor country" para a cocaína vinda da América do Sul. Atualmente, a Guiné-Bissau é o principal narco-Estado africano e rota de drogas para a Europa.

Conforme explica Brune (2015), embora a África não seja uma produtora de drogas, muitos dos países tornaram-se pontos críticos de recepção e distribuição de narcóticos para a Europa e EUA, e esse movimento é facilitado pela capacidade limitada dos Estados de garantir a lei e de detectar e interditar traficantes, pelos altos níveis de corrupção, pela fraca governança, pelas fronteiras marítimas fluidas e desguarnecidas, e pela falta de empregos formais¹⁸³. A autora reforça o papel do comércio legal no surgimento desses pontos nodais:

In the last decade, trade between Africa and South America has increased significantly - from \$7.2 billion in 2002 to \$39.4 billion in 2011, the same year in which Brazil also became the main point of origin for cocaine shipped to Africa. Angola, Cape Verde, Guinea, Guinea-Bissau, Nigeria and South Africa are now top transshipment points for Latin American drugs bound for Europe and beyond (Brune, 2015, p. 6).

De fato, como argumentam Hansen e Vorrath (2015, p. 102), a complexidade da questão impossibilita estabelecer categorizações simples como “*a northern Atlantic demand side and a southern Atlantic supply side*”, pois as quatro regiões principais dessa rede – a América do Norte, a Europa, a América do Sul e Central e a África – “*are all demand, supply and transit areas, each in their specific way and for different goals and services*”. Guedes (2015) dimensiona essa complexidade, ao apontar que

what until a few years ago were a few hub-and-spoke sets of cartels-and-rebels-plus-Islamists-plus-politician-plus-serving-military narco-trafficker networks, with only a small handful of connections between them, has now effectively morphed into a much larger and far more node-heavy scale-free transoceanic southern web with chain-like interconnected tentacles stretching out into North American and European markets (Guedes, 2015, p. 224).

O que esse narco-nexo transoceânico trouxe como elemento agravante à segurança dos EUA é sua crescente conexão com o terrorismo, cujo reconhecimento não tardaria a ser confirmado na NSS de 2010, ao afirmar que “*crime-terror nexus is a serious concern as terrorists use criminal networks for logistical support and funding*” (The White House, 2010, p. 49).

Na esteira das questões exógenas, o Atlântico Sul passou a reverberar desdobramentos de tensões globais encetadas em regiões longínquas e a sofrer incursões que refletem preocupações de segurança de instituições tradicionalmente afastadas das questões de segurança sul-atlânticas, porém com interesses econômicos no crescimento da região. Como

¹⁸³ Essas preocupações com a debilidade dos governos costeiros africanos em fazer frente à ameaça do narcotráfico foram explicitadas na *National Strategy for Maritime Security* pelo governo George W. Bush, em 2005, em que identificam a liberdade dos mares e a facilitação e defesa do comércio como alta prioridade, além de indicar planos para financiar iniciativas de segurança costeira e fronteiriça para ampliar a capacidade dos Estados africanos.

informa Guedes (2011b), uma das principais demonstrações dessas maquinações securitárias foram os exercícios militares conjuntos *Steadfast Jaguar*, promovidos pela OTAN em Cabo Verde, em 2006, como uma validação final da *NATO Response Force (NRF)*. As operações de comando e controle do mar foram feitas a partir do navio norte-americano *USS Mount Whitney*, pertencente à Sexta Esquadra¹⁸⁴. A posição geográfica desse pequeno arquipélago há tempos é percebida como um *chokepoint* estratégico entre as porções norte e sul do Atlântico¹⁸⁵. Longe de ser um evento episódico, a OTAN prosseguiu, em 2007, numa segunda etapa com a expedição militar *Standing NATO Maritime Group 1*, a unidade naval da *NRF*, considerada histórica por incluir uma região fora de sua área tradicional de operações. As manobras militares navais, que circum-navegaram a África partindo da Nigéria, no Golfo da Guiné, e terminando no Mediterrâneo, foram lideradas pelo navio norte-americano *USS Normandy* e incluíram o reconhecimento das águas territoriais africanas, operações de presença em áreas de crise, ações contra sabotagens em estruturas energéticas, reforço das relações com Marinhas locais, medidas de segurança para as linhas de comunicação marítimas e para o transporte de petróleo¹⁸⁶. Um mês depois dessas manobras, o destróier com míssil teleguiado *USS Forrest Sherman* chegou à costa sul-africana para se engajar em um exercício conjunto de treinamento em separado com a Fragata da Marinha sul-africana *Amatola*.

A dinâmica securitária sul-atlântica nos anos iniciais do século XXI informava aos tomadores de decisão norte-americanos sobre a necessidade de antecipar-se aos crescentes desafios que se avolumavam na sua “retaguarda marítima”. Essa percepção já era refletida na NSS, na QDR e no NOC, todos de 2006, que apontavam para o imperativo de ampliar e desenvolver parcerias com outras forças navais ao redor do mundo com o propósito de influenciar ações de potências emergentes como a China, combater ilícitos marítimos e derrotar redes terroristas, seguindo a lógica da preempção promovida pela administração George W.

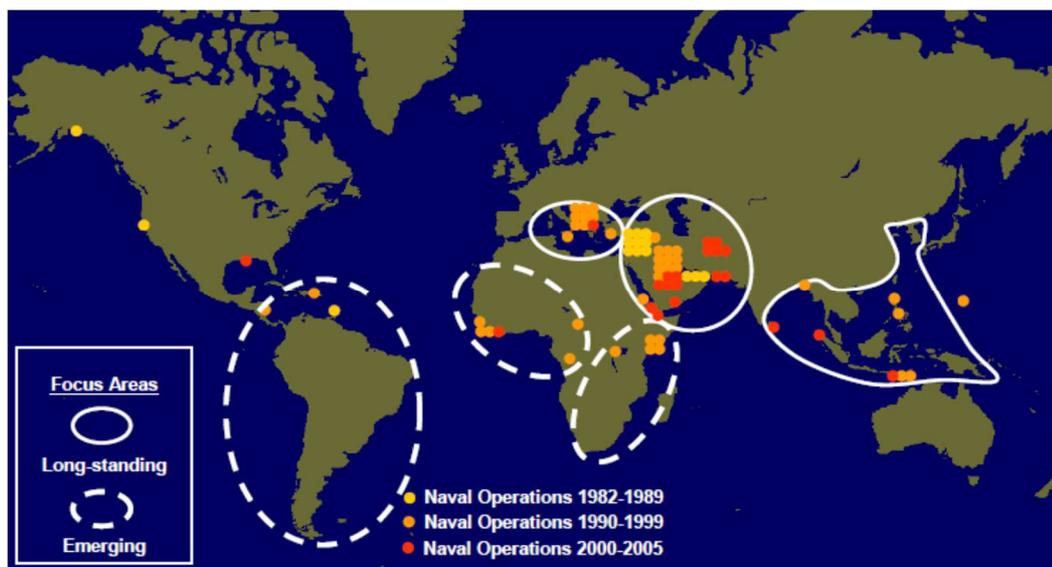
¹⁸⁴ A *Nato Response Force* é capaz de desembarcar tropas de até 25.000 mil militares em qualquer parte do mundo dentro de cinco dias para qualquer tipo de operação, de missões humanitárias até operações de combate. Informações disponíveis em: “*Nato Response Force wraps up Steadfast Jaguar exercise*” <https://www.stripes.com/promotions/2.1066/nato-response-force-wraps-up-steadfast-jaguar-exercise-1.51005>.

¹⁸⁵ Guedes (2011b, p. 9) informa que essa posição estratégica foi implicitamente reconhecida, em 2005, pelo então Ministro das Relações Exteriores da Bulgária, Solomon Passy, ao sugerir, formalmente, a inclusão, sem restrições, de Cabo Verde na OTAN. Lesser (2010, p. 14) amplia a importância de Cabo Verde, ao inseri-lo num contexto mais amplo com outras ilhas estrategicamente posicionadas entre o Norte e o Sul atlânticos: “*the Atlantic islands of Cape Verde, Madeira, and the Azores (including the U.S. airbase at Lages) can be particularly useful venues for new multinational efforts to address the complex of unconventional security risks affecting the Atlantic south of the Tropic of Cancer*”.

¹⁸⁶ O *USS Normandy* foi usado durante a primeira guerra do Iraque em 1991, e notabilizou-se pelo lançamento de inúmeros mísseis *Tomahawk* e pela sua participação em operações costeiras durante a crise da Iugoslávia. Além dos EUA, participaram também com forças navais o Canadá, a Alemanha, a Dinamarca, a Holanda e Portugal. Informações disponíveis em: “*Around Africa*”, <https://www.grman-foreign-policy.com/en/news/detail/3821/>.

Bush. O NOC, em particular, apontava o Golfo da Guiné e a América do Sul e Caribe como áreas costeiras e litorâneas emergentes sujeitas a conflitos e à influência de poderes navais extrarregionais (ver figura 20), e reconhecia a importância da iniciativa da *Global Fleet Station*, proposta pelo Chefe de Operações Navais, almirante Michael Mullen, em 2005, como um expediente essencial para os Comandos Combatentes¹⁸⁷.

Figura 20 - Áreas Litorâneas e Costeiras de Crises e Conflitos



Fonte: U.S. Department of the Navy (2006).

Apesar da incontestável hegemonia militar dos EUA sobre os *global commons* na década de 1990, Posen (2003) já advertia sobre a existência de “zonas contestadas”, onde potenciais adversários poderiam confrontar as forças norte-americanas com alguma esperança de êxito. Não havia garantia de vitória permanente dos EUA, nem a persistência e a presença exclusiva das forças norte-americanas em áreas sob sua hegemonia. Em particular, outros Estados não eram impedidos de usar os mares e oceanos em tempos de paz e de desenvolver meios militares para disputar seu uso.

A divulgação da *CS-21*, em 2007, confirmou o que já estava sendo recomendado e realizado na prática, e não alterou a dinâmica naval já estabelecida no Atlântico Sul entre a *U.S. Navy* e seus pares. Como se aludiu no capítulo 2, a *CS-21* inaugura a atual fase da estratégia naval norte-americana. Seu *ethos* cooperativo, bem explícito na premissa de que “*preventing wars is as important as winning wars*”, contrasta com a transição do foco prioritário no combate

¹⁸⁷ A iniciativa, mais um conceito do que uma plataforma, possui a virtude de empregar um mínimo de presença militar em terra e prover uma ampla gama de recursos profissionais.

ao terrorismo para uma preparação do país para o retorno à política de rivalidade entre grandes potências e ao exercício das Grandes Estratégias de Primazia e de Contenção.

À luz desse retorno à rivalidade política global, é proveitoso que se realize uma leitura mais detalhada dos interesses nacionais norte-americanos e como eles se relacionam às ameaças percebidas pelos EUA no Atlântico Sul, com o propósito de conferir mais especificidade às declarações generalistas das estratégias navais oficiais e das NSS. Procura-se, assim, produzir um quadro referencial de análise consistente que alcance o limite temporal da década de 2020 e que sirva de base para a formulação de perspectivas analíticas.

3.4.1 A percepção de ameaça dos EUA no espaço sul-atlântico: o mosaico de elementos *low-end* e *high-end*

O cenário sul-atlântico reúne um amplo espectro de ameaças aos interesses nacionais mais elementares da Grande Estratégia dos EUA que, recapitulando, são: 1) a proteção da integridade territorial dos EUA, 2) a manutenção da ordem econômica liberal, 3) a promoção dos valores norte-americanos, 4) uma ordem internacional estável e segura, e 5) a liberdade dos mares, entretanto, sua amplitude de sentido não permite entrever, a contento, os níveis de intensidade e de prioridade que lhes são atribuídos¹⁸⁸. Categorizações como “*vital*”, “*survival*”, “*critical*”, “*major*”, “*serious*”, “*secondary*”, “*extremely important*”, “*important*”, “*less important*” e “*peripheral*”, para citar as mais usuais, têm sido frequentemente empregadas para classificar esses interesses em documentos oficiais e produções acadêmicas (Liotta, 2000; Stolberg, 2012; Lowther e Lucius, 2013).

A condição de superpotência única do pós-Guerra Fria despertou um inquietante sentimento de incerteza nos tomadores de decisão norte-americanos sobre os rumos da política externa do país, que serviu de catalizador para o debate acerca dos interesses nacionais dos EUA. As discussões culminaram na formação da “*Commission on America’s National Interests*”, formada por acadêmicos e autoridades políticas oriundas de *think-tanks* e do governo norte-americanos¹⁸⁹, cujo resultado foi a produção inédita de dois relatórios em 1996 e 2000, em que se estabeleceram uma hierarquia de importância e a sistematização do conteúdo desses

¹⁸⁸ A ideia de ameaça está relacionada à percepção do que constitui uma situação indesejada ou de risco para a existência de quem a percebe.

¹⁸⁹ Dentre eles destacam-se os Senadores Bob Graham, John McCain e Pat Roberts, e Condoleezza Rice, Paul Krugman e Graham T. Allison. Os relatórios elaborados pela Comissão têm o mérito não somente de congregar as mais diversas correntes políticas, mas também de conferir uma visão ainda mais detalhada em que se distinguem interesses imediatos e de longo prazo, que, em sua essência, não têm se alterado ao longo dos anos.

interesses nacionais, bem como sua categorização em quatro níveis: Vital (*vital*), Extremamente Importante (*extremely important*), Importante (*important*), e Menos Importante ou Secundário (*less important or secondary*). Esse grau consistente de consenso foi possibilitado pelo nível de maturidade alcançado pela Grande Estratégia e pela política externa norte-americanas como superpotência global no início de milênio, como bem demonstrou Pecequillo (2005).

Os quadros abaixo trazem uma síntese das categorizações e detalhamento dos interesses nacionais norte-americanos feitos pela Comissão, relacionando-os às ameaças percebidas pelo USSOUTHCOM e pelo USAFRICOM (para uma descrição detalhada da evolução temporal dessas ameaças identificadas nos discursos desses dois Comandos, ver tabelas nos apêndices A e B):

Interesses Nacionais Vitais – são condições estritamente necessárias para salvaguardar e aprimorar a sobrevivência e o bem-estar da população norte-americana em um país livre e seguro. Esses interesses evidenciam uma preocupação permanente com a integridade física dos EUA e de aliados que atuam como bastiões e beneficiários de uma ordem internacional capitaneada pelos EUA. De forma instrumental, estes interesses vitais são reforçados e protegidos por meio da liderança singular norte-americana, das capacidades militares e de inteligência, reforçando importantes instituições internacionais, sobretudo as alianças norte-americanas ao redor do mundo, e para os quais os EUA empreendem ações de *hard power*.

Interesses Vitais	Ameaça percebida do Atlântico Sul
Prevenir, deter e reduzir ameaças de ataque nuclear, químico e biológico ao território dos EUA (<i>homeland security</i>) ou às suas forças no exterior.	Terrorismo islâmico na tríplice fronteira e no Golfo da Guiné, organizações extremistas na América do Sul (Andes), presença de Estados hostis regionais (Venezuela, Cuba, Nicarágua) e presença militar de opositores externos (China, Rússia, Irã)
Garantir a sobrevivência de aliados	Proteção do fornecimento de petróleo à Europa (estruturas petrolíferas no Golfo da Guiné), proteção de navios mercantes e linhas de comunicação marítimas (Caribe e Golfo da Guiné), pirataria
Garantir a viabilidade e a estabilidade dos principais sistemas globais – comércio, mercados financeiros, energia e meio ambiente	Pirataria e roubo armado no Golfo da Guiné e no Caribe, narcotráfico, competição econômica chinesa e russa, narcotráfico
Prevenir a emergência de potências hostis e Estados falidos em relação ao território norte-americano	China e Rússia como concorrentes globais principais; Venezuela, Cuba e Nicarágua como Estados “malignos” regionalmente; Estados falidos (África Subsaariana), corrupção, organizações extremistas, terrorismo
Estabelecer relações produtivas com Estados potencialmente adversários	Competição acirrada e divergência de interesses econômicos e de segurança com China e Rússia

Interesses Nacionais Extremamente Importantes – são condições que, se comprometidas, prejudicariam gravemente, mas não colocariam em risco a capacidade do governo dos EUA de salvaguardar e elevar o bem-estar dos cidadãos norte-americanos em um país livre e seguro. O grau de relevância dessas condições está mais diretamente ligado à segurança norte-americana fora de seu território, numa perspectiva mais regional, relativamente à capacidade que as potências regionais e locais possuem de manter a ordem e a paz, de assumir compromissos internacionais e de administrar ameaças em nível nacional, para as quais os EUA não hesitam em adotar uma postura *hard power*.

Interesses Extremamente Importantes	Ameaça percebida do Atlântico Sul
Prevenir, deter e reduzir ameaças de ataque nuclear, químico e biológico contra a segurança territorial direta dos EUA (<i>homeland security</i>) em qualquer lugar do mundo	Terrorismo islâmico na tríplice fronteira e no Golfo da Guiné, organizações extremistas na América do Sul (Andes). Presença militar de potências militares hostis (China, Rússia e Irã). Criminalidade transnacional
Prevenir a proliferação de armas de destruição em massa e seus vetores de transporte	Terrorismo islâmico na tríplice fronteira e no Golfo da Guiné, organizações extremistas na América do Sul (Andes). Presença militar de potências militares hostis externas (China, Rússia e Irã).
Promover o direito internacional e mecanismos de resolução pacífica de controvérsias	Recurso à força para solução de contendas
Prevenir a emergência de um <i>hegemon</i> regional em regiões importantes (Ásia-Pacífico, Golfo Pérsico etc.)	Projeção da presença militar de potências hostis externas (China, Rússia).
Promover o bem-estar de aliados e Estados amigos e protegê-los contra agressões externas.	Proteção do fornecimento de petróleo à Europa, proteção de navios mercantes e linhas de comunicação marítimas (Golfo da Guiné), Pirataria
Promover a democracia e estabilidade no Ocidente	Movimentos sociais radicais, apoio chinês e russo a regimes autoritários
Prevenir e pôr fim (a baixo custo) a conflitos em importantes regiões geográficas	Estados falidos, organizações extremistas, narcotráfico
Manter a liderança na produção de tecnologia militar e estratégica (nuclear, espacial, informacional e cibernética)	Uso e tecnologia naval avançada por Rússia e China, venda de armamentos russo e chineses a países sul-americanos e africanos,
Prevenir a imigração desordenada pelas fronteiras nacionais	Imigração ilegal, tráfico humano
Eliminar o terrorismo, sobretudo aquele financiando por Estados, pelo crime transnacional e pelo tráfico de drogas	Redes terroristas, tráfico transnacional de drogas, pirataria, narcoterrorismo, presença iraniana na Tríplice Fronteira
Prevenir o genocídio	Imigração ilegal, tráfico humano, organizações extremamente violentas

Interesses Nacionais Importantes – são condições que, se comprometidas, teriam grandes consequências para a capacidade do governo dos EUA de salvaguardar e elevar o bem-estar dos cidadãos norte-americanos em um país livre e seguro. Aqui se podem constatar questões para cuja atuação os EUA adotariam uma postura mais de *soft power*, com possibilidade de recurso à força bélica.

Interesses Importantes	Ameaça percebida do Atlântico Sul
Desencorajar violações massivas de direitos humanos em países estrangeiros	Violência urbana, imigração ilegal, estados falidos, apoio russo e chinês a regimes autoritários (Venezuela, Cuba e Nicarágua)
Promover a democracia e a liberdade em Estados estrategicamente importantes, sem gerar instabilidade	Movimentos sociais radicais sul-americanos e instabilidade social em países africanos atlântico
Prevenir e pôr fim (a baixo custo) a conflitos em regiões geográficas estrategicamente menos relevantes	Terrorismo, instabilidade política, movimentos sociais radicais
Proteger a vida e o bem-estar dos cidadãos norte-americanos sob ameaça ou feitos reféns por organizações terroristas e criminosas	Sequestros, pirataria, instabilidade política, estados falidos
Reduzir a distância econômica entre nações ricas e pobres	Redes de corrupção, terrorismo, pirataria, narcotráfico, atuação chinesa e russa o financiamento incondicionado do desenvolvimento de Estados.
Prevenir a nacionalização de ativos norte-americanos	Corrupção, Estados falidos, competição de empresas chinesas
Aumentar a produção doméstica de indústrias estratégicas	Competição chinesa e russa no mercado de armas e petrolífero
Garantir a disseminação dos valores norte-americanos para influenciar a cultura das demais nações	Movimentos sociais radicais, apoio chinês e russo a regimes autoritários (Venezuela, Cuba e Nicarágua)
Promover políticas ambientais consistentes e de longo prazo	Desastres ambientais no entorno não afetam diretamente o território norte-americano, mas podem impactar seus investimentos no exterior
Maximizar o PIB dos EUA pelo investimento e comércio internacional	Pirataria, competição econômica chinesa e russa em áreas estratégicas para o PIB dos EUA

Interesses Nacionais Menos Importantes ou Secundários – são condições relevantes e desejáveis, porém têm pouco impacto direto na capacidade do governo dos EUA de salvaguardar e otimizar o bem-estar dos cidadãos norte-americanos num país livre e seguro. Esses interesses dificilmente suscitam uma ação mais contundente dos EUA, normalmente sendo abordados de forma mais diplomática e técnica no seio de grandes foros decisórios internacionais.

Menos Importantes ou Secundários	Ameaça percebida do Atlântico Sul
Equilibrar os déficits do comércio bilateral	Forte competição econômica da China em investimento
Ampliar a democracia ao redor do mundo para a segurança norte-americana	Movimentos sociais radicais, organizações extremistas, terrorismo, narcotráfico. Apoio chinês e russo a regimes com graves violações de direitos humanos; incondicionalidades nos empréstimos chineses e russos a regimes hostis à democracia
Preservar a integridade territorial ou a constituição política de outros Estados	Estados falidos, narcotráfico, áreas ou espaços não governados
Aumentar a exportação de setores econômicos específicos	Forte competição econômica chinesa em projetos de infraestrutura crítica (comunicações, transporte e energia) e em venda de material bélico

A hierarquização e o estabelecimento de níveis de importância desses interesses devem ser compreendidos não como estratos apartados, circunscritos em si, senão como elos de uma cadeia potencial de reações, cujos desdobramentos fazem interagir diretamente o nível mais baixo de relevância (*less important interests*) com o mais elevado (*vital interests*). Liotta (2000) apresenta essa complexa interação relativamente aos interesses dos EUA como um “efeito dominó”:

Understanding levels of the relationship between specific and general aspects of this perceived importance, and how a potential chain of linked events might lead to a “reaction” that will affect core strategic interests should help better determine whether or not an issue requires action for the sake of interest. The necessary choices a decision maker could face might include the following: how plausible are postulated outcomes? How long is the chain of interrelated events? How far removed are these events from core strategic interests? How, specifically, will the issue affect obvious (and not so obvious) relationships to which the United States is committed? If the United States does not act on a specific issue, what are plausible second-, third-, fourth and fifth-order consequences? Ultimately, addressing these consequences against potential interests is essential (Liotta, 2000, p. 51).

Esses interesses nacionais norte-americanos apresentam-se de forma difusa e diferenciada nas quatro regiões sul-atlânticas, cuja dinâmica evolutiva securitária ensejou a formação de um complexo quadro geopolítico referencial, que tem informado o *locus* da ação e o *modus operandi* da *U.S. Navy* nas duas últimas décadas. A figura 21 abaixo sintetiza as ameaças e sua localização nas quatro regiões sul-atlânticas abordadas.

Figura 21 - Ameaças Percebidas pelo USSOUTHCOM e USAFRICOM no Atlântico Sul



Fonte: Discursos e relatórios apresentados pelos Comandos do USSOUTHCOM e USAFRICOM, de 2001 a 2022 (Ver apêndices A e B).

3.4.2 O restabelecimento da Quarta Esquadra e a criação do USAFRICOM: o “batismo securitário” norte-americano do Atlântico Sul

No contexto geopolítico da porção atlântica austral, a criação do USAFRICOM e a reativação da Quarta Esquadra devem ser compreendidas como um “batismo securitário” norte-americano do Atlântico Sul. Ambas as iniciativas foram precedidas por ações de expansão da presença da *U.S. Navy*, que se consubstanciaram posteriormente em missões piloto da iniciativa da *Global Fleet Station* (GFS): a primeira missão, patrocinada pelo USSOUTHCOM, materializou-se na *Southern Partnership Station* (SPS), cujo êxito atestou a funcionalidade e a viabilidade da GFS e serviu de modelo para a operacionalização da *African Partnership Station* (APS) pelas Forças Navais da Europa (NAVEUR), subordinadas à Sexta Esquadra, até então responsável pela África atlântica, sendo a APS a base que ensejou o estabelecimento do USAFRICOM¹⁹⁰.

O curto lapso temporal entre o USAFRICOM e a Quarta Esquadra não é mera coincidência, senão um indicativo da visão conjuntural norte-americana do Atlântico Sul como espaço a ser submetido a uma securitização prolongada e sistemática, em linha com a Grande Estratégia de Primazia executada pela administração de George W. Bush. A decisão de instituir ambas as iniciativas de forma unilateral encerra o sentido de esse ato ser um “batismo securitário” sul-atlântico, pois reforça o sistema norte-americano de alianças navais regionais hemisférico e o institui na margem africana, além de reavivar a tradição da negação estratégica e relativizar o paradoxo do “ponto cego” no Atlântico Sul, ao se antecipar aos riscos postos pela presença de China e Rússia nesse espaço oceânico.

A SPS e a APS constituem um instrumento estratégico para ampliar a presença naval norte-americana, sem que os EUA enfrentem a resistência de Estados avessos a novos acessos

¹⁹⁰ O conceito de *Global Fleet Station* envolve o uso de navios estadunidenses e outros ativos governamentais por meio de acordos de provimento de bases de nações aliadas para estabelecer uma base autossustentável da qual se possa conduzir operações que vão desde a assistência na construção de meios, treinamento de guerra costeira até a interdição marítima. A intenção do GFS é estabelecer uma base de operações que sirva como ponto de coordenação para múltiplas missões dentro de uma área regional, com foco primário na formação e na estabilidade das operações e outras tarefas em apoio à guerra ao terror. De abril a setembro de 2007, o USSOUTHCOM promoveu a primeira missão com o Navio Ligeiro (*High-Speed Vessel 2*) *Swift*, durante a qual realizou visitas a sete estados caribenhos e centro-americanos, e sua tripulação conduziu intercâmbio sobre liderança, operações com pequenas embarcações, segurança portuária e táticas com pequenas unidades. Duas semanas antes da divulgação da *CS-21*, a Sexta Esquadra enviou dois navios, novamente o *Swift* e o *USS Fort McHenry* (Navio de Desembarque Anfíbio), para uma missão conjunta e combinada multisserviço e multinacional com onze Estados do Golfo da Guiné (Sohn, 2009, p. 50).

a bases militares e instalações em seus territórios¹⁹¹. Em termos comparativos, elas se apresentam como uma versão atualizada das *forward presence locations*, também denominadas de *cooperative security locations*, permitindo à *U.S. Navy* alta flexibilidade, mobilidade e redimensionamento de seus destacamentos navais nas áreas costeiras sul-atlânticas, além de reforçar o controle de áreas de interesse estratégico. A SPS e a APS também materializam o conceito de *sea basing* e estão em sintonia com a CS-21, que informa que “*the sea is a vast manoeuvre space, where the presence of maritime forces can be adjusted as conditions dictate to enable flexible approaches to escalation, de-escalation and deterrence of conflict*” (U.S. Department of the Navy, 2007, p. 8).

Cumprir notar que essas iniciativas também reforçam o papel do Atlântico Sul como “área de teste” para a *U.S. Navy*, na medida em que tais experimentos militares foram conduzidos primeiramente no espaço sul-atlântico, para, posteriormente, serem reproduzidos em outras regiões do mundo, como se atesta na recente criação da *Central Partnership Station*, em 2021¹⁹². É de se observar também que essa característica de área de testes é desenvolvida, fundamentalmente, na margem latino-americana e caribenha, não sendo percebida na costa africana, o que se explica pela experiência operativa das Marinhas no hemisfério americano e sua longa tradição de exercícios navais com a *U.S. Navy*. Como informa o almirante norte-americano Sinclair Harris:

Innovation remains our national and naval culture, and 4th Fleet is the ideal venue to test and operate new concepts and technology. SOUTHCOM waters are conducive to testing in an operational environment for eventual use elsewhere. Go-fast boats and pangas have profiles as challenging as fast-inshore-attack craft/fast-attack craft. Fully submersible vessels, semi-submersible self-propelled vessels, and diesel submarines operate in this area of responsibility and are just as difficult to target here as they are in other parts of the world. There is much to learn about littoral and riverine operations, as our partners in this region have been fighting in these environments for some time (Harris, 2015, p. 6).

A começar pela Quarta Esquadra, seu restabelecimento foi justificado pelo então Chefe de Operações Navais, almirante Gary Roughead, por razões administrativas e de cunho

¹⁹¹ O posterior anúncio da Quarta Esquadra e do *USAFRICOM*, sem consulta prévia aos países sul-atlânticos, confirmou o acerto da estratégia das *partnership stations* como plataformas avançadas de operações, pois provocou reações negativas e suspeitas sobre os reais intentos dos EUA, que já eram previstas pela CS-21: “*permanent or prolonged basing of our military forces overseas often has unintended economic, social or political repercussions*”. Ademais, tais iniciativas estavam alinhadas à postura mais unilateralista e à doutrina do “ataque preventivo” do governo George W. Bush.

¹⁹² O *Central Partnership Station*, iniciada em 2021 no Líbano, pela 5ª Esquadra do *USCENTCOM*, é a mais recente iniciativa oriunda da *Global Fleet Station*. Informações extraídas de “*US 5th Fleet kicks off first-ever Central Partnership Station exercise in Lebanon that pairs training, humanitarian aid*”. Disponível em: <https://www.defensenews.com/naval/2021/09/20/us-5th-fleet-kicks-off-first-ever-central-partnership-station-exercise-in-lebanon-that-pairs-training-humanitarian-aid/>.

pacífico, com foco em parcerias e no apoio à estratégia naval dos EUA, por meio da condução de cinco missões: apoio a missões de manutenção da paz, assistência humanitária, atuação em situações de desastre, exercícios marítimos tradicionais e apoio a operações contra as drogas¹⁹³.

Nas palavras de Roughead:

*Re-establishing the Fourth Fleet affirms our support for, and our desire to, enhance cooperative relationships with the navies and maritime services in the Caribbean and Central and South America. It recognizes the immense importance of maritime security in the region (...) Our maritime strategy raises the importance of forming global maritime partnerships by working with international partners as the basis for global maritime security. Re-establishing Fourth Fleet allows us to more effectively employ naval forces to build confidence and trust among nations through collective maritime security efforts that focus on mutual interests (grifo nosso)*¹⁹⁴.

Embora esteja em linha com o espírito cooperativo da CS-21 pelas múltiplas missões que conduz e dela decorra como imperativo lógico da necessidade de expandir a rede estruturada de esquadras numeradas que mantém a projeção marítima global da *U.S. Navy*, a reativação da Quarta Esquadra deve ser avaliada sob uma lógica geopolítica mais ampla e realista, que subjaz à retórica diplomática naval habilmente empregada como expediente de convencimento e como recurso de atenuação de suspeições por parte de vizinhos latino-americanos e caribenhos.

A declaração inicial do almirante Roughead de que “*reconstituting the Fourth Fleet recognizes the immense importance of maritime security in the southern part of the Western hemisphere and sends a strong sign to all the civil and military Maritime services in Central and Latin America*” torna-se mais clara quando tais “sinais fortes” são evidenciados em eventos na área de operações da Quarta Esquadra e em declarações de outras autoridades navais¹⁹⁵ (**grifo nosso**). Em um segundo momento, Roughhead, redefiniu os desígnios da Quarta Esquadra como “proteger os mares da região, daqueles que ameaçam o fluxo do livre comércio internacional”, ao mesmo tempo em que fazia a advertência de que “ninguém deveria se enganar: porque esta frota estará pronta para qualquer operação, a qualquer hora e em qualquer lugar, num máximo de 24 a 48 horas” (Fiori, 2011, p. 21). O então comandante da *U.S. Naval*

¹⁹³ Assim a *U.S. Navy* afirma: “*U.S. Fourth Fleet is focused on strengthening friendships and partnerships and will have five missions: support for peacekeeping, Humanitarian Assistance, Disaster Relief, traditional Maritime exercises, and counterdrug support operations*”. Disponível em: <http://www.public.navy.mil/comusnavso-c4f/Pages/History.aspx>.

¹⁹⁴ Discurso proferido durante cerimônia em *Naval Station Port*, em 12 de julho de 2008. Publicado em “*U.S. Fourth Fleet officially re-established*”, pelo *US Naval Forces Southern Command Public Affairs*. Disponível em: https://www.militarynews.com/norfolk-navy-flagship/news/top_stories/u-s-fourth-fleet-officially-re-established/article_ff24b2e9-a576-5195-b70c-34b5a22af1f5.html.

¹⁹⁵ “*Navy Reestablishes U.S. Fourth Fleet*”. *CHIPS Magazine*, July-September, 2008. Disponível em: <https://www.doncio.navy.mil/chips/ArticleDetails.aspx?ID=2767>.

Force Southern Command, almirante James Stevenson, informou que “*the re-establishment of the Fourth Fleet will send a message to the entire region, not just Venezuela*” e complementa afirmando que a Esquadra irá “*certainly bring a lot more stature to the area and increase our ability to get things done*”¹⁹⁶ (**grifo nosso**). Inere-se também dessas declarações que o fato de a Quarta Esquadra não dispor de meios navais permanentes não deve ser tomado como subterfúgio para que os EUA não atuem de forma mais impositiva em mares sul-atlânticos quando necessário¹⁹⁷.

O forte sentimento antinorte-americano naquele contexto sul-americano e, em particular, os movimentos mais desafiadores de aproximação militar da Venezuela de Hugo Chaves com a Rússia evidenciam esses sinais subjacentes à retórica norte-americana¹⁹⁸. Sanchez (2016) elucida essa conjuntura:

In 2008, the hemisphere was sprinkled with several Latin American governments that held anti-U.S. sentiments. Then-President Hugo Chavez spent billions of Venezuelan petro-dollars to modernize his country's military by purchasing equipment from Russia and China, while critiquing “el imperio”. The governments in Bolivia, Ecuador and Nicaragua had a similar ideology, while the Lula government in Brazil and the Kirchners in Argentina were neutral at best, if not occasional critics of Washington's historical hegemony in the region (Sanchez, 2016, p. 2).

Ainda que a presença da China afetasse os interesses dos EUA mais pela sua incursão econômico-política do que militar na margem sul-americana, central e caribenha, esse último aspecto também passou a ser observado com cautela pelas autoridades norte-americanas. Pelo menos desde 2004, os EUA têm acompanhado o desenvolvimento da capacidade militar da República Popular da China, sobretudo a capacidade produtiva e tecnológica de seu poder naval, e a possibilidade de tornar-se uma Marinha de projeção global. Essa preocupação foi

¹⁹⁶ “*US Navy Resurrects Fourth Fleet to Police Latin America*”. NACLA, May 12, 2008. Disponível em: <https://nacla.org/news/us-navy-resurrects-fourth-fleet-police-latin-america>.

¹⁹⁷ O sítio eletrônico da Quarta Esquadra e assim o coloca: “*No vessels or aircrafts will be permanently assigned to U.S. Fourth Fleet as part of the re-establishment. U.S. Fourth Fleet is an organizational fleet staffed to fulfill a planning and coordination mission*”. Disponível em: <http://www.public.navy.mil/comusnavso-c4f/Pages/History.aspx>.

¹⁹⁸ Um fato ainda mais preocupante para as autoridades norte-americanas foi o anúncio feito em junho de 2007, pelo jornal russo *Kommersant*, de negociações avançadas para a compra de nove submarinos russos (cinco de propulsão a diesel do *Project 636*, e quatro do *Project 637 Amur*) pela Venezuela. Se efetuadas, a Venezuela deteria a segunda maior frota de submarinos na América Latina. Embora de tecnologia obsoleta, o submarino *Kilo-class (Project 636)* é considerado um dos mais silenciosos submarinos a diesel do mundo e capaz de carregar um total de 8 torpedos, que poderiam ameaçar a liberdade de movimento da *U.S. Navy*. Um esforço para impedir esse negócio não seria improvável, pois, em 2005, os EUA já haviam se oposto à venda de navios avaliados em £890 milhões pela Espanha à Venezuela. Informações fornecidas pelo jornal *The Guardian*: “*Venezuela strikes £500m deal to buy Russian submarines*”. Disponível em: <https://www.theguardian.com/world/2007/jun/14/russia.usa>.

ventilada pelo então Comandante do USSOUTHCOM, General Bantz J. Craddock, em seu testemunho ao Senado norte-americano em 2005¹⁹⁹:

*An increasing presence of the People's Republic of China (PRC) in the region is an emerging dynamic that must not be ignored (...)The PRC's growing dependence on the global economy and the necessity of protecting access to food, energy, raw materials and export markets has forced a shift in their military strategy. **The PRC's 2004 Defense Strategy White Paper departs from the past and promotes a power-projection military, capable of securing strategic shipping lanes and protecting its growing economic interests abroad. In 2004, national level defense officials from the PRC made 20 visits to Latin American and Caribbean nations, while Ministers and Chiefs of Defense from nine countries in our AOR visited the PRC. Growing economic interests, presence and influence in the region are not a threat, but they are clearly components of a condition we should recognize and consider carefully as we form our own objectives, policies and engagement in the region (grifo nosso)***²⁰⁰ (U.S. Southern Command, 2005, p. 7).

Ampliando o rol de explicações sobre as intenções na recriação da Quarta Esquadra, Moniz Bandeira (2008) chama atenção para sua composição, que convém observar, converge em força com os sinais emitidos nos discursos dos almirantes Roughead e Stevenson:

A restauração da IV Frota, constituída pelas Special Operations Forces da Marinha de Guerra, cujo comando foi entregue ao contra-almirante Joseph Kernan, oficial da US Navy SEALs (United States Navy Sea, Air and Land Forces) implica, decerto, diversos interesses estratégicos dos Estados Unidos. Mas o que torna evidente seu real objetivo é o fato de ser empregada em ações diretas e em missões de reconhecimento especial, capazes de empreender guerra não convencional, defesa interna no exterior e operações contra o terrorismo. Um dos integrantes da IV Frota é um navio de assalto anfíbio, o USS Kearsarge (LHD 3), cuja principal missão é embarcação, deslocamento, desembarque de forças em qualquer parte do mundo, servindo como Expeditionary Strike Group, conceito militar introduzido na Marinha de Guerra dos Estados Unidos, no início dos anos 1990, e que consiste de forças altamente móveis e autossustentáveis para executar missões em várias partes do globo (Moniz Bandeira, 2008, p. 31).

Para além dessa constatação, ao se considerar os meios alocados para essa Esquadra sob demanda, Penha (2011, p. 220) destaca que ela tem à sua disposição “navios à propulsão nuclear e mísseis estratégicos com ogivas nucleares, arma de dissuasão por excelência, e submarino nuclear de ataque cuja missão é de identificar e atacar forças adversárias no mar”.

¹⁹⁹ Interessante notar que a China passou a ser referida sistematicamente, de forma explícita ou implícita, nos discursos e declarações dos comandantes do USSOUTHCOM desde 2005. Para constatação dessa evolução, ver apêndice A.

²⁰⁰ Ellis (2011) explica que a atividade militar chinesa na América Latina e no Caribe já era mais extensa do que se supunha, porém não havia intenções, pelo menos no curto prazo, de se formar alianças ou de se estabelecer uma presença permanente na região, senão avançar seus objetivos comerciais e políticos e ampliar o entendimento chinês sobre os governos latino-americanos e sua influência sobre eles. Basicamente, o engajamento militar chinês na região se concentra em reuniões entre militares de alta patente, interação entre militares de baixa patente, venda de equipamento militar, comercialização de material relacionado à defesa e a presença estratégica com implicações militares (missão de paz no Haiti, bases na Antártica).

Por outro lado, há de se relativizar a virulência das afirmações de que o restabelecimento da Quarta Esquadra, conduzido no contexto da descoberta das reservas do pré-sal, imbuí-se de um propósito espúrio de domínio ou da tentativa de apropriação forçada dessas fontes. Em grande medida, a suspeição dos governos sul-americanos de uma tentativa de militarizar uma área pacífica, associando-a ao domínio dos depósitos petrolíferos na plataforma continental brasileira, ignora a perspectiva histórica da presença naval dos EUA no Atlântico Sul. Moniz Bandeira (2008) assim o explica:

é evidente que os Estados Unidos, com o domínio dos mares, e do espaço, nunca deixaram de ter navios de guerra trafegando nas águas internacionais da América do Sul, embora a IV Frota, criada em 1943, durante a Segunda Guerra Mundial, houvesse sido extinta, oficialmente, em 1950. **Sua restauração não significa maior mudança nas atividades militares dos Estados Unidos no Atlântico Sul**, uma vez que 38% do seu comércio global se realiza com países do hemisfério, 34% do petróleo que importa provém da região e 2/3 dos navios que transitam pelo Canal do Panamá destinam-se aos portos americanos. **Apenas oficializou uma presença que de fato nunca deixou de existir, mas visando a demarcar e reafirmar o Atlântico Sul como área sob seu domínio**, sobretudo em face da descoberta de grandes jazidas de petróleo (...). **Aos Estados Unidos preocupa a crescente presença da China na América do Sul** e pretendem controlar seus recursos minerais e energéticos, tais como as jazidas de ferro de Mutum e as reservas de gás natural existentes na Bolívia, a Patagônia da Argentina e o Aquífero Guarani, o maior reservatório de água subterrânea do mundo, situado nos países que integram o Mercosul (**grifo nosso**) (Moniz Bandeira, 2008, p. 31-32).

É, pois, perceptível que a visibilidade criada pela reativação da Quarta Esquadra busca sinalizar a posição de poder naval hegemônico dos EUA no hemisfério ocidental, ainda que essa Esquadra seja praticamente “virtual”, pelo reduzido número de meios alocados a ela. Essa demonstração de força e de afirmação de supremacia naval norte-americana é observada na crítica feita pelo embaixador norte-americano Paul D. Taylor, ao questionar a decisão do Brasil de obter um submarino de propulsão nuclear para a defesa de seu mar territorial e suas intenções de projeção de poder naval sobre o Atlântico Sul: *“natural questions are whether these attributes are relevant to the proposed missions, and whether investment in these submarines is a cost-effective approach”* (Taylor, 2009, p.1-5). Esse incremento de força estratégica ao poder naval brasileiro, no limite, significa a potencial emergência de um concorrente, que potencialmente pode vir a contestar a hegemonia norte-americana, seja por alinhamentos no eixo político do sul global, seja pela capacidade de propor arranjos de segurança contrários aos interesses dos EUA.

Outra manifestação prática da hegemonia da *U.S. Navy* são as restrições de acesso a informações classificadas durante exercícios navais. Em 2003, o destróier argentino *ARA Sardinia* foi designado para um exercício com o grupo de batalha de um porta-aviões norte-

americano e, em 2007, a fragata chilena *CS Latorre* foi incluída numa força-tarefa conjunta ao redor da América do Sul. Em ambas as ocasiões, houve relatos dos participantes de que esses navios foram ignorados, pois a negação de acesso a informações os impediu de desempenhar tarefas mais importantes nas manobras de guerra naval²⁰¹ (Paterson, 2008).

Na margem africana, o estabelecimento da USAFRICOM se enquadra igualmente em dimensão estratégica mais dilatada, que inclui não somente a prioridade atribuída ao terrorismo, mas também um conjunto maior de ameaças aos múltiplos interesses estratégicos norte-americanos na África, que refletem suas prioridades globais de política externa e de segurança regional de longo-prazo. A missão oficial desse novo Comando é referida como

United States Africa Command, in concert with other US government agencies and international partners, conducts sustained security engagement through military-to-military programs, military-sponsored activities, and other military operations as directed to promote a stable and secure African environment in support of US foreign policy (U.S. Africa Command, 2007).

Nesse sentido, o USAFRICOM distingue-se dos seus congêneres por se apresentar como um Comando “*plus*”, híbrido, ao combinar um amplo escopo de objetivos não militares, mais voltados para a construção de ambiente seguro, estabilidade e desenvolvimento, e objetivos propriamente militares como o combate ao terrorismo²⁰². Esses desígnios foram anunciados, em fevereiro de 2007, pelo então presidente George W. Bush como

This new command will strengthen our security cooperation with Africa and help to create new opportunities to bolster the capabilities of our partners in Africa. Africa Command will enhance our efforts to help bring peace and security to the people of Africa and promote our common goals for development, health, education, democracy and economic growth in Africa²⁰³.

²⁰¹ Em 2003, esse aspecto foi abordado por Mitchell (2003) no relatório “*Small Navies and Network-Centric Warfare: Is There a Role?*”, publicado no *Naval War College Review*. O autor concluiu que a necessidade de acelerar as operações de guerra centradas em rede colocava em risco a própria concepção de operações multilaterais, pois relegava Marinhas menores a segundo plano, ao fazê-las assumir funções mundanas e coadjuvantes, sendo encorajadas a deixarem os exercícios ou sequer se engajar neles.

²⁰² Nesse escopo, seus objetivos centrais incluem fortalecer a segurança e a estabilidade na África; aprimorar a segurança cooperativa e a parceria entre os EUA e os Estados africanos no esforço de enfrentar o terrorismo transnacional; e desenvolver e sustentar esforços duradouros que contribuam para a paz, a segurança e a unidade africanas, com foco na construção de capacidade para prevenir guerras, ao invés de lutá-las (Francis, 2010, p. 4). O primeiro comandante do USAFRICOM, General William Kip Ward, percebia o papel militar norte-americano na África como parte de uma abordagem em “três-pontas” (*three-pronged*), com o Departamento de Defesa no comando das questões de segurança, porém atuando como apoio para o Departamento de Estado nas questões diplomáticas e para a *US Agency for International Development* na implementação dos programas de desenvolvimento (Ploch, 2011, p. 6).

²⁰³ Informações disponíveis em: “*President Bush Creates a Department of Defense Unified Combatant Command for Africa*”. Disponível em: <https://georgewbush-whitehouse.archives.gov/news/releases/2007/02/20070206-3.html>.

O foco cauteloso desse pronunciamento, direcionado a questões de natureza não conflitiva, não foi suficientemente convincente para atenuar inevitáveis protestos contra a atuação militar norte-americana no continente africano, embora a presença indesejada dos EUA não recolhesse reações de maior monta como se observou na margem sul-americana²⁰⁴. O efeito mais imediato desse desagrado foi a decisão norte-americana de estabelecer a sede do USAFRICOM em Stuttgart, na Alemanha, aproveitando a estrutura de comando já existente do USEUCOM e da Sexta Esquadra, depois de ampla campanha de convencimento dos países africanos sobre a iniciativa norte-americana.

Essa narrativa mais cuidadosa contrasta com declarações mais realistas de autoridades norte-americanas diretamente envolvidas na criação e na condução do USAFRICOM e delas se extraem outras motivações subjacentes ao seu estabelecimento. De fato, como declaram o general William “Kip” Ward, primeiro comandante desse Comando, e seu subcomandante vice-almirante Robert Moeller, não há ilusão sobre o propósito do Comando ou suas missões primárias. Ward, em pronunciamento no Comitê do Serviço das Forças Armadas em 2008, afirmou que a crescente dependência norte-americana do petróleo africano era uma prioridade, bem como o combate ao terrorismo era o objetivo número um no amplo teatro africano. O almirante Moeller, por sua vez, em conferência em Fort McNair no mesmo ano, reforça que o “*free flow of natural resources from Africa to the global market*” era um dos princípios guia do USAFRICOM e apontava especificamente como desafios “*oil disruption*”, “*terrorism*” e “*the growing influence of China*”²⁰⁵ (Volman, 2009, p. 8).

Theresa Whelan, então Vice-Secretária Assistente de Defesa para a Assuntos Africanos, a maior autoridade do Departamento de Defesa com responsabilidade pela África no Pentágono, declara que

US Africa Command promotes US National Security objectives by working with African states and regional organizations to help strengthen stability and security in the area of responsibility. US Africa Command leads the in-theatre DoD response to support other USG agencies in implementing USG security policies and strategies. In concert with other US government and international partners, US Africa Command conducts theatre security cooperation activities to assist in building security capacity and improve accountable governance. As directed, US Africa Command conducts military operations in order to deter aggression and respond to crises (grifo nosso) (Whelan, 2007, p. 7).

²⁰⁴ A África do Sul e a Nigéria, as duas maiores economias do continente e detentoras das maiores forças militares na borda africana do Atlântico Sul, foram contrárias à criação do Comando. A Nigéria teria inclusive movimentado articulações entre a ECOWAS (*Economic Community of West African States*) e a União Africana para evitar que o USAFRICOM instalasse sua base no Golfo da Guiné (Adam; Schutz, 2019, p. 195).

²⁰⁵ A NSS de 2006 já ventilava a preocupação dos EUA com a China como grande competidora pelos recursos petrolíferos africanos. O documento sugere que a China “*change her old ways of locking up energy supplies around the world*” ou que ela “*seek direct markets rather than opening them up*”.

Quando se consideram seus antecedentes, mais do que uma decisão administrativa organizacional, o USAFRICOM constitui a culminância de um processo de crescente expansão militar dos EUA no continente africano, o que não representa exatamente um ponto de inflexão na política externa e de segurança norte-americanas para a África²⁰⁶. Conforme afirma Francis (2010),

though establishing a unified command for Africa is new, the focus, the purpose, strategic motivations and operational activities are not fundamentally different from the traditional US foreign and security policy approach and engagement with Africa, in that the core objectives of AFRICOM are a mere expansion of the traditional military and non-military foreign and security policy priorities in Africa (...) the unified command is simply a re-orientation of US strategic priorities as a strategy to cope with and respond to the ever-increasing global security threats and challenges such as energy security, pursuing the GWOT and the stiff competition from China for access to and control over African natural resources (grifo nosso) (Francis, 2010, p. 9).

Esse avanço militar sobre a África tem o ambiente marítimo como principal teatro de expansão, o que se explica pelo fato de que grande parte das ameaças aos interesses vitais norte-americanos nele se encontrarem diretamente e por não haver efetivo controle marítimo por parte dos Estados atlântico africanos²⁰⁷. Como ressalta Whelan (2010),

the relevance of places like Africa to global security is highlighted by the problem of ungoverned or under-governed space and its impact on security in the twenty-first century. Under-governed space can be either physical or non-physical in nature. The common denominator is an area where there is an absence of state capacity or political will to exercise control. Africa is dominated by vast expanses of rugged and remote land, as well as large areas of ocean, lakes and rivers where central state-based governments have difficulty even establishing physical presence, let alone control. This is hardly the least of the continent's problems, but it is the one category of ungoverned space that is most directly addressed by expanding the capacity of African countries to provide security along their borders and in their maritime zones (grifo nosso) (Whelan, 2010, p. 37-38).

²⁰⁶ Essa nova abordagem representa uma evolução da percepção dos tomadores de decisão sobre os desafios de segurança do continente. Em 2004, um painel consultivo de especialistas em África, autorizados pelo Congresso dos EUA a propor iniciativas políticas para o continente, identificou cinco fatores que vinham moldando crescentemente o interesse norte-americano: energia (petróleo), comércio global, conflitos armados, terrorismo e HIV. Os especialistas sugeriram que esses fatores haviam levado a uma “*conceptual shift to a strategic view of Africa*” (Kansteiner III; Morrison, 2004). Lembra-se aqui que as áreas de reponsabilidade sobre a África estavam divididas entre o USEUCOM, o USCENTCOM e o USPACOM. A zona marítima da África atlântica estava sob responsabilidade da Sexta Esquadra, subordinada ao USEUCOM. Uma das justificativas para a criação do USAFRICOM foi a necessidade de coordenar mais eficientemente esforços para enfrentar o desafio de garantir a estabilidade da segurança do continente. Em 2006, o General Bantz Craddock, então comandante do USEUCOM, observou que “*a separate command for Africa would provide better focus and increased synergy in support of U.S. policy and engagement*” (Ploch, 2011, p. 5).

²⁰⁷ Para ficar num exemplo categórico desse interesse, uma das maiores empresas petrolíferas norte-americanas, a Chevron-Texaco, individualmente, investiu US\$ 5 bilhões entre 1999 e 2003, e planejava investir mais US\$ 20 bilhões ao longo de mais cinco anos (Onuoha, 2010).

Klare (2009) salienta que a face mais visível do envolvimento militar dos EUA no continente é a elevada presença da *U.S. Navy* ao longo da costa oeste africana, de forma individual ou conjunta. Isso se verifica particularmente no Golfo da Guiné, em que se tem realizado intensa atividade naval de demonstração de força, patrulhamento e de treinamento militar com as forças armadas daquela região e com Estados membros da OTAN. Endicott (2010) descreve a evolução desta presença nos movimentos realizados pela *U.S. Navy*:

The US and several European countries have already stepped up their military presence in the region. In June 2004, the US Navy deployed two aircraft carrier battlegroups off the West African coast in what one US diplomat described as a 'show of force'. US naval operations in the Gulf have increased steadily since then, driven, according to the US Navy, by the objective to 'ensure a more stable maritime environment' for the transport of key resources like oil. In March 2007, a French warship joined US-led naval exercises off the coast of Cameroon designed to provide training for naval officers from oil-rich Gabon, Sao Tomé and Príncipe, and Cameroon (...) In November 2007, the US deployed ships to the Gulf to act as 'floating schoolhouses' 'to train local forces in port and oil-platform security' and 'search and rescue missions'. Naval personnel from Spain, the UK, Portugal and Germany helped deliver this training to sailors from West African states including Angola, Cameroon, Sao Tome and Príncipe, and Gabon. This mission helped establish the fledgling US Africa Command (grifo nosso) (Endicott, 2010, p. 25-26).

Há de se observar que o citado envio de dois grupos de batalha de porta-aviões como demonstração de força, pelo tipo e número de meios que o compõe, *per se*, já é um forte indicativo do nível de força que se pretende dispensar à região do Golfo da Guiné, além de demonstrar capacidade de operar simultaneamente em mais de um teatro de guerra no mundo²⁰⁸. Relevante notar que a missão do navio de assalto *US Fort McHenry* e do Navio de Alta Velocidade HSV-2 “*Swift*” no Golfo da Guiné, em 2007, como uma primeira fase de teste da *African Partnership Station*, foi acompanhada por dois navios de pré-posicionamento – o *US 2nd Lieutenant John P. Bobo* e o *US Lance Corporal Roy M. Wheat*, pertencentes ao *Maritime Prepositioning Ship Squadron 1*, cuja missão é estocar equipamento em localizações estratégicas no mundo (Volman, 2009, p. 24). Deve-se levar em conta também que os navios de guerra operando na costa africana funcionam como pequenas bases móveis, ou “*lily pads*” flutuantes, na medida em que carregam equipamentos pré-posicionados como helicópteros, pequenas embarcações e material de treinamento, sendo, na prática, uma *cooperative security location* flutuante de alta mobilidade (Lindström, 2019).

Grande parte dessa expansão naval foi acompanhada pela ampliação de acordos de acesso a bases militares, portos e outras instalações pelo governo G. W. Bush com Gabão, Gana,

²⁰⁸ Um grupo de batalha é composto por um porta-aviões e seu avião, um ou mais cruzadores e destróieres com mísseis teleguiados, acompanhado de um submarino de ataque diesel-elétrico ou de propulsão nuclear.

Mali, Namíbia, São Tomé e Príncipe, Senegal e Serra Leoa, que são usadas pelas forças militares norte-americanas como bases de trânsito e como *forward operating locations* para vigilância, combate e outras operações militares²⁰⁹ (Volman, 2009, p. 26). Essa necessidade de reposicionamento estratégico foi ventilada no *Capstone Concept for Joint Operations* do Departamento de Defesa, que identifica a redução de acesso em áreas estratégicas como o maior desafio para as operações norte-americanas no futuro próximo:

Diminished access will complicate the maintenance of forward presence, a critical aspect of past and current U.S. military strategy, necessitating new approaches to responding quickly to developments around the world as well as more robust exploitation of existing U.S. advantages to operate at sea and in the air, space, and cyberspace (grifo nosso) (U.S. Department of Defense, 2009, p. 6).

Um ponto relevante a se observar é que o treinamento e o equipamento das forças navais africanas, embora visem sua capacitação para enfrentar autonomamente as ameaças que se impõem no mar, não intenta torná-las Marinhas de alta capacidade de projeção marítima, o que aponta para o objetivo de afirmar e manter a *U.S. Navy* como força naval hegemônica no Atlântico Sul. Esse intento transparece na visão do então comandante das Forças Navais da Europa (NAVEUR), almirante Harry Ulrich, que tinha o Golfo da Guiné como sua área de responsabilidade no período pré-USAFRICOM. Nessa função de comando, Ulrich cria que a *U.S. Navy* teria de fazer algo operacionalmente construtivo nas guerras marítimas. Na prática, isso significava desencorajar os governos africanos a ter qualquer pretensão grandiosa de adquirir uma Marinha com poder de projeção oceânica de que, de fato, eles não precisavam. Ao mesmo tempo, deveriam ser encorajados e apoiados a desenvolverem capacidade de patrulhamento e policiamento em águas marrons, que atenderiam às demandas imediatas de segurança marítima e estabeleceriam forças com interoperabilidade para a formação de uma verdadeira capacidade regional (Stevenson, 2009, p. 61)²¹⁰.

Malgrado a China não tivesse presença militar de relevo no continente africano nesse momento, o crescimento militar chinês já acendia o sinal de alerta para o Departamento de Defesa norte-americano. O *Defense White Paper* chinês de 2004 já instruía as forças armadas chinesas a “*while continuing to attach importance to the building of the Army, the PLA gives priority to the building of the Navy, Air Force and Second Artillery Force (...) in order to*

²⁰⁹ Os acordos se estenderam também a países do Norte e do lado leste africano, a saber, Botsuana, Quênia, Marrocos, Tunísia, Uganda e Zâmbia. Focou-se aqui nos pertencentes ao lado atlântico. Segundo Lindström (2019), os EUA possuem acordos bilaterais que lhes conferem o uso de 29 aeroportos internacionais africanos para reabastecimento de aeronaves.

²¹⁰ U.S. Department of Defense. “*Special DoD Briefing with Gen. Ward and Admiral Ulrich from the Pentagon, Arlington, VA*”, News transcript, 15 October, 2007. Disponível em: www.defenselink.mil/transcripts/.

strengthen the capabilities for winning both command of the sea and command of the air (...)”²¹¹. Esse desenvolvimento naval aponta, conforme afirmam Holmes e Yoshihara (2009), para uma expansão naval tipicamente mahaniana, com uma crescente aderência ao poder naval como um paradigma dominante estratégico, em que o desenvolvimento da *People’s Liberation Army Navy* (PLAN) acompanha a expansão do comércio exterior, apoiado por uma vasta rede de bases logísticas pelo mundo²¹². Isso já era bastante evidente, sobretudo no avanço econômico sob a forma de massivos investimentos em infraestrutura, de empréstimos financeiros sem condicionalidades aos países africanos e de crescente abertura do mercado africano para a inserção de produtos de defesa e armamentos chineses.

Observa-se que a reativação da Quarta Esquadra e a criação do USAFRICOM implicam objetivos *low-end* e outros elementos mais ligados a questões de natureza *high-end*, o que contrasta com o *ethos*, quiçá, excessivamente otimista enfatizado pela *CS-21*, que Reich e Dombrowski (2012, p. 177) descrevem como “*almost poetically, a global brotherhood of naval cooperation*”. Ainda que o intento cooperativo da *CS-21* tenha se traduzido efetivamente em programas de intercâmbio militar, exercícios cooperativos conjuntos, entre outros expedientes de natureza mais *low-end*, a realidade do cenário interacional se transformaria substancialmente no curto hiato entre a publicação da *CS-21* e sua versão revisada, a *CS-21R* (2015), e a atual estratégia, a *Advantage at Sea* (2020). Na prática, deslocava-se a ênfase proposta pela *CS-21* em “*opportunities - not threats; on optimism – not fear; and on confidence – not doubt*” para o foco em *threats, fear* e *doubt*, o que aponta para uma política naval mais realista focada no *warfighting*, alinhada com o exercício da lógica das Grandes Estratégias de Primazia e de Contenção, à luz da rivalidade entre grandes potências.

3.4.3 A evolução do ambiente geopolítico sul-atlântico a partir da *CS-21* (2007): o retorno da rivalidade entre grandes potências

Em larga medida, o sentido do “batismo securitário” sul-atlântico não se circunscreve exclusivamente à reativação da Quarta Esquadra e à criação do *USAFRICOM* pelos EUA, mas

²¹¹ *China’s National Defense in 2004*. Disponível em: <http://www.china.org.cn/e-white/20041227/>

²¹² Holmes e Yoshihara (2009, p. 27) mostram que o poder naval tem ganhado amplo reconhecimento na academia e nos círculos militares chineses: “*Chinese naval thinkers have borrowed heavily from Mahan’s writings to express their own recommendations on how China ought to cope with maritime matters. This process of foreign adaptation has become particularly visible in recent years, as proponents of Mahanian thought have multiplied and become more forceful*”.

remete também ao intenso influxo de ações e reações produzidas por atores regionais e extrarregionais que têm tornado o Atlântico Sul um campo de disputas geopolíticas e de sobreposições de sistemas de segurança diversos e, frequentemente, divergentes (Guedes, 2012b; 2015). A conjuntura da segurança internacional apresentava grande instabilidade com a invasão da Geórgia pela Rússia em 2008, com o aumento das investidas chinesas no Mar do Sul da China, com o élan revolucionário do mundo árabe, com os avanços nos programas nucleares iranianos e norte-coreanos e, sobretudo, pela crise financeira de 2008, que solapou a economia norte-americana e reduziu sua margem de poder, configurando uma nova geopolítica caracterizada pela competição entre China e EUA (Goes, 2018).

No contexto da iniciativa unilateral norte-americana de reativar a Quarta Esquadra, a Venezuela realizou exercícios navais, em 2008, com um grupo de quatro navios de guerra da Marinha russa no mar caribenho - o cruzador Pedro, o Grande, o destróier almirante *Chabanenko*, um caça minas e um navio logístico -, que fizeram, oportunamente, visitas ao Panamá, à Nicarágua e a Cuba²¹³ (Szente-Varga, 2002, p. 37). O dado mais relevante é o fato de que essas foram as primeiras manobras militares russas no Caribe desde a dissolução da URSS e de acontecerem quatro meses depois da invasão russa à Geórgia, o que sugere uma reação às pressões norte-americanas e da OTAN contra a agressão russa²¹⁴. Em que pesem terem sido episódicas e aparentemente não apresentarem intenções de manter regularidade, a presença naval russa evoluiu com outras missões no Caribe, igualmente seguindo um padrão de ações e reações conjunturais. Uma nova flotilha de quatro navios de guerra - o destróier almirante *Chabanenko*, o cruzador *Moskva*, o destróier *Kulakov* e um navio-tanque – visitou novamente a América Latina em 2013. Mais significativas ainda foram as frequentes visitas, sem aviso prévio, do navio de reconhecimento e inteligência *Viktor Leonov* a Cuba em setembro de 2012, fevereiro e março de 2014, e janeiro de 2015. As visitas de 2014 coincidiram com as declarações do Ministro da Defesa russo, Sergei Shoigu, de que a Rússia planejava estabelecer bases

²¹³ Szente-Varga (2002) chama a atenção para o fato de que a política externa russa no século XXI demonstra muitas similaridades com o pensamento soviético em relação à América Latina, quando a política internacional é interpretada pelas lentes do realismo: uma disputa constante pelo poder e pela segurança como um jogo de soma zero. Nesse sentido, a importância da América Latina para a Rússia estava na sua posição geográfica, próxima aos EUA e, assim, constituía um interesse de segurança vital norte-americano.

²¹⁴ Chamado de “VenRus 2008”, o exercício contou com quatro navios, 1.600 militares e dois bombardeiros estratégicos russos Tu-160. Essa reação se deu depois que a OTAN enviou navios de guerra ao Mar Negro logo depois da invasão à Geórgia e do anúncio de que os EUA pretendiam instalar um sistema de defesa de mísseis na República Checa e na Polônia. Informações divulgadas pelo jornal *The Guardian*: “**Russia sends warplanes on Venezuela training mission**”, September 2008. Disponível em: <https://www.theguardian.com/world/2008/sep/10/russia.venezuela>. Em linha com essa retórica, o então Presidente Hugo Chavez também propôs a formação de uma “OTAN do Sul”, em contraponto à OTAN do norte (Guedes, 2015).

militares em Cuba, Nicarágua e Venezuela, além de negociações para visitas a portos e bases de reabastecimento de bombardeiros estratégicos russos e, sobretudo, ocorreram durante o período de anexação da Crimeia, no ápice das tensões com os EUA²¹⁵ (Szente-Varga, 2022, p. 37). De fato, em 2014, a Rússia abriu uma base de treinamento na Nicarágua, com presença de inúmeros militares russos, alegadamente para exercícios militares conjuntos em operações antidrogas e, em 2015, ambos os países assinaram um acordo que autoriza navios russos a terem acesso a portos nicaraguenses (Brands; Berg, 2021, p. 12).

O Brasil, por seu turno, passou a promover, regularmente, desde 2008, as “Operações Combinadas Atlântico” no litoral dos Estados do Rio de Janeiro, de São Paulo e do Espírito Santo, que compartilham o espaço marítimo em que se localiza o pré-sal, o que também pode ser interpretado como uma reação à decisão unilateral norte-americana de reativar a Quarta Esquadra e como demonstração de capacidade própria de defesa de sua soberania marítima²¹⁶.

No âmbito das relações Sul-Sul, o Atlântico Sul passou a ser palco dos exercícios navais trilaterais bianuais IBSAMAR, desde 2008, conduzidos por Brasil, Índia e África do Sul no âmbito do IBAS, como meio de afirmação e diversificação de setores entre seus membros e da presença brasileira e sul-africana na faixa meridional sul-atlântica²¹⁷ (Oliveira, 2015). Em termos geopolíticos, esse exercício igualmente demonstra a identidade de interesses entre Estados que procuram promover a multipolaridade global, estabelece uma conectividade estratégica securitária entre os Oceanos Atlântico e Índico e, potencialmente, abre uma frente de oportunidade para a expansão futura desses exercícios à China e à Rússia no âmbito das relações entre os BRICS.

Lesser (2010, p. 6) aponta as implicações da dinâmica do eixo sul global no Atlântico para a predominância euro-americana: *“dynamism across the Global South has already raised the potential for new alignments as a conscious alternative to the Euroatlantic order. This has long been part of the foreign policy discourse in India, South Africa and Brazil (and, or course, China and Russia)”*. Toda essa efervescência na geopolítica do Atlântico Sul, aliada às mudanças nas correlações de força multipolar, sinalizavam crescentes desafios para a

²¹⁵“*Russia with plans for military bases in Nicaragua, Cuba and Venezuela*”. Merco Press, fevereiro 2014. Disponível em: <https://en.mercopress.com/2014/02/27/russia-with-plans-for-military-bases-in-nicaragua-cuba-and-venezuela>.

²¹⁶ O exercício visa fundamentalmente a preparação para a defesa da Bacia de Campos e da infraestrutura de petróleo e gás da região sudeste, e destacar a importância da chamada “Amazônia Azul”. Informações extraídas de “**Operação Atlântico: em defesa da “Amazônia Azul”**”. Disponível em: <https://www.naval.com.br/blog/2008/08/21/operacao-atlantico-em-defesa-da-amazonia-azul/>.

²¹⁷ Em 2012, a Argentina participou dos exercícios, mas não há indicativo de que essa participação passe a ser regular.

hegemonia naval dos EUA no espaço sul-atlântico e para sua estratégia de firmar-se como o “*partner of choice*”.

A descoberta de petróleo no arquipélago nas Ilhas Malvinas/Falklands pela empresa britânica Rockhopper Exploration, em 2010, com o posterior anúncio de exploração dessas reservas, reavivou as tensões latentes em torno da disputa pela soberania das Ilhas entre Reino Unido e Argentina. A Argentina respondeu, assertivamente, com o controle do trânsito marítimo entre seus portos e as Ilhas, ameaçando com sanções as empresas que colaborassem com as atividades exploratórias²¹⁸. Essa nova etapa de embate soberanista pelas Malvinas/Falklands reaviva um ponto de tensão no Atlântico Sul, sem perspectiva de solução definitiva, embora um potencial e generalizado conflito militar em torno dessa questão tenha sido encapsulado pela opção dos dois países em negociá-la diplomaticamente até o momento. As tensões se aprofundaram com a realização do plebiscito de 2013, que confirmou a vontade da maioria dos ilhéus de se manterem sob soberania britânica²¹⁹.

Num movimento de ressuscitação, a ZOPACAS recebeu novo impulso, em 2007, com a proposta de Angola de retomada do projeto de construção de uma comunidade sul-atlântica de paz e afastada de contendas externas, e procurou-se dar-lhe mais dinamismo, em 2013, na Cúpula de Montevideo, com intentos de ampliar propostas, e contemplar, pela primeira vez, a área da defesa²²⁰. Subjacente a essa nova empreitada estava a realidade da crescente presença militar norte-americana, europeia e de potências emergentes (China e Rússia) na margem ocidental africana, além da OTAN que, já presente nos exercícios em Cabo Verde, em 2006, passava a estender sua atuação militar oficialmente a todo o globo a partir da Cúpula de Lisboa em 2010²²¹.

Na própria África atlântica, a percepção de ameaça infligida pela crescente pirataria, por roubo armado no mar, pelo narcotráfico, pela pesca ilegal, entre outros ilícitos no ambiente marítimo, despertou a consciência dos Estados litorâneos e centrais para a necessidade de

²¹⁸“**Empresa Britânica encontra óleo nas Malvinas/Falklands**”. Disponível em: <https://www.naval.com.br/blog/2010/05/08/empresa-britanica-encontra-oleo-nas-Malvinas/Falklands/>

²¹⁹“**Falklands referendum: Voters choose to remain UK territory**”. BBC News, 12 March 2013. Disponível em: <https://www.bbc.com/news/uk-21750909>

²²⁰“**Zona de Paz e Cooperação do Atlântico Sul (ZOPACAS)**”. Ministério da Defesa, 12 de março de 2014. Disponível em: <https://www.gov.br/defesa/pt-br/assuntos/relacoes-internacionais/foruns-internacionais-1/zopacas>

²²¹ Nessa Cúpula, a Organização apresentou o documento *NATO 2020: Assured Security, Dynamic Engagement*, que delinea o Novo Conceito Estratégico de defesa, cuja atuação explicita a possibilidade de realizar intervenções militares para além de sua área de abrangência geográfica. O capítulo 5 do documento determina que a Organização militar deve “*deter, prevent and defend against any threat or aggressions in order to ensure the political independence and territorial integrity of every NATO member (...) and deploy and sustain expeditionary capabilities for military operations beyond the treaty area when required to prevent an attack on the treaty area or to protect the legal rights and other vital interests of Alliance members*” (OTAN, 2010).

desenvolver uma arquitetura de segurança que corrigisse nas Marinhas da região a “*metaphorical disease of ‘sea blindness’*”²²². Por iniciativa própria, os líderes da *Economic Community of West African States* (ECOWAS), da *Economic Community of Central African States* (ECCAS) e da *Gulf of Guinea Commission* (GGC) reuniram-se e criaram o *Yaoundé Code of Conduct Concerning the Repression of Piracy, Armed Robbery against Ships, and Illicit Maritime Activity in West and Central Africa*, conhecido como Código de Conduta de Youndé, em 2013, que estabeleceu as bases para uma estratégia regional comum para prevenir e combater atividades ilícitas nas águas do Golfo da Guiné, por meio do compartilhamento de informações, da harmonização da legislação de segurança marítima, de exercícios regionais conjuntos e da promoção de operações de cumprimento da lei no mar²²³ (Nwangwu, 2015). Embora procure manter-se autônoma em suas decisões, a iniciativa conta com o apoio do USAFRICOM, nos exercícios *Obangames Express*, e com apoio de países europeus e da ONU.

Um dos elementos mais relevantes para os interesses de segurança sul-atlânticos dos EUA é a crescente inserção que a PLAN passou a realizar no espaço meridional atlântico. A expansão naval chinesa a mares distantes não tardou a alcançar o Atlântico Sul e deve ser compreendida como um movimento associado a uma estratégia mais ampla de adensamento da presença econômica e política chinesa nesse Oceano.

Ainda que distante do Atlântico, a PLAN fazia sua primeira demonstração de capacidade de projeção naval para além de seu mar territorial em 2007, transpondo a chamada “primeira cadeia insular” e alcançando outras regiões do globo onde seus interesses estivessem ameaçados. Isso se verifica em dezembro de 2008, quando a China enviou uma força naval conjunta antipirataria ao Golfo de Áden, mantendo então uma presença militar regular na África oriental e diversificando sua missão inicial de combate à pirataria para outras de não-combate, visitas a portos e evacuação de nacionais chineses. Desde então, o escopo geográfico das operações navais da China em mares abertos e distantes tiveram uma rápida expansão

²²² A expressão foi usada pelo oficial da Marinha marfinesa e diretor do *Maritime Security Regional Coordination Centre for Western Africa*, Boniface Konan. “*Yaounde Code of Conduct taking shape in the Gulf of Guinea*”, Dryad Global, 5 de agosto de 2020. Disponível em: <https://channel16.dryadglobal.com/yaounde-code-of-conduct-taking-shape-in-the-gulf-of-guinea>. Para uma visualização da estrutura do Código de Conduta de Youndé, ver anexo B.

²²³ Embora a iniciativa tenha a pirataria e o roubo armado como principais ameaças, o espectro de ameaças inclui terrorismo marítimo, lavagem de dinheiro, tráfico de armas e drogas, roubo de combustível, tráfico humano, poluição marítima, pesca ilegal, sequestro e a vandalização de infraestrutura petrolífera. Ainda que a pirataria e o roubo armado precipitem-se mais frequentemente no ambiente marítimo, sua origem normalmente está em terra. Números alarmantes de ataques piratas em 2012 estendiam-se da Guiné Bissau à Angola, em razão da redução significativa da pirataria na costa da Somália, como decorrência do destacamento massivo de forças navais internacionais no Golfo de Áden. O Golfo da Guiné passou a ser uma das áreas mais afetadas no mundo em 2012, com ataques acontecendo principalmente no Togo e na Nigéria (Nwangwu, 2015, p. 54).

possibilitada por maciços investimentos em meios de superfície de grande porte (destróieres e fragatas) (Martinson, 2019, p. 19).

A visita de dois navios da PLAN, as fragatas de míssil guiado *Zhoushan* e *Xuzhou*, pertencentes à 7ª Força Tarefa de Escolta, à África do Sul em abril de 2011, para celebrar os 10 anos das relações diplomáticas entre os dois países, marca o início da presença naval chinesa em mares sul-atlânticos²²⁴. Em outubro de 2011, o Navio-Hospital chinês *Peace Ark* conduziu a “*Harmonious Mission 2011*”, a primeira missão naval operacional no Caribe, para prover assistência médica a Cuba, Jamaica, Trinidad e Tobago, e Costa Rica²²⁵. Embora fosse de natureza *low-end*, deve-se se ter em conta que essa missão é portadora de interesses econômicos e políticos, e a escolha seletiva do Caribe e desses países reflete as boas relações da China com aliados políticos, a expansão econômica global chinesa e o alcance estratégico da PLAN²²⁶. Lakshmi e Li (2018) assim avaliam a missão do *Peace Ark*:

*The hospital ship's missions strengthen people-to-people relations but deployments are ultimately an avenue to increase economic opportunities and gain political advantages. It also gives China access to various countries' naval bases which would be difficult to access otherwise.*²²⁷

Em outra demonstração de capacidade operativa no Atlântico Sul, dessa vez sinalizando uma diversificação do tipo de missão, uma Força Tarefa da Esquadra do Mar do Norte composto por três navios de guerra chineses - o navio multipropósito *Poyanghu 882*, a fragata *Liuzhou FFG-573* e o destróier *Lanzhou DDG-170* -, conduziu uma missão histórica à América do Sul, atravessando pela primeira vez o Estreito de Magalhães. O grupo realizou paradas no Chile, na Argentina e no Brasil, oportunamente realizando exercícios navais conjuntos inéditos com a Marinha desses países entre setembro e dezembro de 2013 (U.S. Office Of Naval Intelligence, 2015). A travessia chinesa por esse Estreito ressignificou seu valor historicamente secundário para os EUA e o torna uma porta de acesso estratégica para a incursão de meios navais chineses mais robustos (porta-aviões e submarinos nucleares de ataque), além de demonstrar, cabalmente, a capacidade chinesa de operar em mares abertos e distantes.

²²⁴ “*Chinese Naval Warships visit Durban on 4 April 2011*”. Embaixada da China na África do Sul. Disponível em: http://za.china-embassy.gov.cn/eng/sgxw/Achive/201103/t20110329_7689760.htm

²²⁵ “*Chinese navy hospital ship visits Cuba, Caribbean*”, Reuters, 21 de outubro, 2011. Disponível em: <https://www.reuters.com/article/idINIndia-60058520111021>. Essa foi a segunda missão em mares distantes da *Peace Ark*, seguindo a “*Harmonious Mission 2010*” conduzida no Golfo de Áden. Desde então, esse navio-hospital retornaria ao Caribe, pelo menos duas vezes, em dezembro de 2015 à ilha de Granada, e em setembro de 2018 em resposta à crise econômica venezuelana.

²²⁶ A China tem se tornado umas das principais credoras de Cuba, que tem uma crescente dívida de bilhões de dólares com a China. O *Peace Ark* visitou seletivamente países cujos governos reconhecem a República Democrática da China, e não Taiwan.

²²⁷ Artigo sem referência de página.

Em 2014, a China expandiu sua presença naval à costa africana ocidental, cujas atividades progrediram de simbólicas visitas a portos e exercícios navais conjuntos a operações independentes no mar. Durante sua viagem inaugural, a 16ª Força Tarefa de Escolta anti-pirataria, composta de duas fragatas e um navio logístico, visitou sete Estados na costa ocidental africana – Senegal, Costa do Marfim, Nigéria, Camarões, Angola, Namíbia e África do Sul -, realizando exercícios navais conjuntos anti-pirataria com Camarões, Namíbia e Nigéria, sendo sua primeira participação nessas águas²²⁸ (Erickson; Strange, 2015, p. 9).

Essa gradual inserção da PLAN é também observada na venda e na doação de navios às Marinhas africanas ocidentais, o que evidencia uma estratégia não apenas de ampliação do mercado de material de defesa chinês, mas de presença propriamente militar, na medida em que o uso de meios navais chineses permite mais interoperabilidade entre a PLAN e as Marinhas que os adquiram ou recebam, além da aproximação estratégica para a difusão de sua doutrina militar naval²²⁹. Hang e Seibel (2015) informam que o Golfo da Guiné

is becoming an increasingly important destination for China's commercial transfer of naval vessels. In recent years, Africa has grown as a potential market for Chinese exports given Africa's security demands as well as the comparative advantage of China's shipbuilding industry in cost vis-à-vis Western counterparts. This trend is more likely to be primarily business-driven, rather than related to any of Beijing's planned regional security approaches toward the GoG; however, it could have a significant impact on recipient countries' equipment capabilities (Hang; Seibel, 2015, p. 16).

O lançamento da iniciativa da nova “Rota da Seda” (*One Belt, One Road*), em 2013, rebatizada de “*Belt and Road Initiative*” (BRI), em 2015, ainda que não representasse, de pronto, a participação formal dos Estados sul-atlânticos, na prática, já estava em curso no Atlântico Sul, quando se considera o volume de investimentos realizados em infraestrutura na América Latina, no Caribe e na África atlântica como parte da “*Going Out Policy*”, originalmente lançada em 1999 e, posteriormente, inserida na BRI²³⁰ (Pereira; Duarte, 2023;

²²⁸ Antes de entrar no Atlântico Sul, essa Força Tarefa havia completado sua missão no Golfo de Áden, atravessou o Canal de Suez até o Mediterrâneo, visitou Port La Goulette na Tunísia, atravessou o Estreito de Gibraltar e permaneceu no Atlântico por mais de um mês (Martinson, 2019, p. 21).

²²⁹ De acordo com Hang e Seibel (2015, p. 16-17), dados do Stockholm International Peace Research Institute (SIPRI) mostram que 5 de um total de 20 que receberam navios chineses entre 2000 e 2013 foram da costa ocidental africana: Nigéria, Camarões, Guiné Equatorial, Gana e Serra Leoa. Em 2012, a Nigéria comprou dois navios de patrulha costeira, entregues em 2014, sendo esses os maiores e mais modernos navios da Marinha nigeriana e a Nigéria sendo primeiro país africano ocidental a operar navios Chineses. Em 2012, Gana comissionou quatro navios patrulhas construídos pela empresa chinesa *Poly Technologies* para combate à pirataria e segurança marítima. Em 2013, por meio de crédito concedido pelo *China's Exim Bank*, Camarões também garantiu a aquisição de dois navios patrulha da *Poly Technologies*. Além dessas vendas, a China também doou navios à Mauritânia (2010), à Nigéria (2014) e à Namíbia (2014).

²³⁰ Inicialmente, a BRI priorizava a Eurásia e a África oriental, porém, em 2015, expandiu seu escopo geográfico para incluir potencialmente qualquer país interessado em firmar algum memorando de entendimento (Sousa *et al*, 2023)

Souza *et al*, 2023). Em termos geopolíticos, a BRI “*represents a fundamental step in a Chinese globalization project, forging alternatives for integration and development on a global scale and affecting the neoliberal order driven by the US*” (Pautasso; Nogara, 2023, p. 529). Uma das principais iniciativas que evidenciam essa BRI antecipada foi a proposta chinesa, em 2013, de construção de um Canal da Nicarágua, três vezes maior que o Canal do Panamá, que, embora tenha sido anunciado ter dados os primeiros passos na construção, foi interrompido e ainda não se concretizou²³¹.

Não menos importante, em 2013, a China também empreendia uma discreta expansão no extremo sul do Atlântico, dessa vez sobre o continente antártico, com a construção de sua quarta estação de pesquisa, a *Taishan*, posicionando-se estrategicamente e, conforme apontam Pereira *et al* (2023, p. 766), “*preparing a “nest” in anticipation of shifting trends in South Pole Governance expected to unfold after the expiration of the Antarctic System in 2048*”. Seguindo a mesma linha de posicionamento estratégico na América do Sul, em 2014, a China assinou um acordo com a Argentina para a instalação da “Estação Espacial Distante”, em Paraje de Quintuco, na província de Neuquén, na Patagônia, que passou a operar em 2016²³².

Nesse contexto de efervescência geopolítica sul-atlântica, a administração de Barack Obama (2009-2016) procurou atuar cooperativamente com os Estados emergentes, aceitando a realidade de um mundo crescentemente multipolar, competitivo e mais instável, ao passo que buscava manter sua supremacia militar. Em termos práticos, a *U.S. Navy* não alterava sua função mais fundamental para o Estado norte-americano, qual seja, de manter-se capaz de preservar a segurança dos EUA, para o que deveria modernizar sua força naval, manter alta mobilidade global, responder integralmente a crises e preponderar sobre conflitos. Essas diretrizes foram ressaltadas na NSS de 2010, e não deixavam dúvida sobre a disposição dos EUA de agir unilateralmente para resguardar seus interesses vitais (The White House, 2010). Embora o *Defense Strategic Guidance* de 2012 estabelecesse o deslocamento prioritário das forças navais

²³¹ As obras do Canal, a cargo da empresa *HKND Group (Hong Kong Nicaragua Canal Development)*, levariam 5 anos para ser concluídas. O período de concessão previa 50 anos pelos direitos de construir o canal e outros 50 para administrá-lo. Em termos práticos, o Canal, que seria três vezes maior que o do Panamá (de 230 a 520m de largura, 278km comprimento e 27,5m de profundidade), seria uma alternativa para a navios mercantes da classe pós-Panamax, além de estar fora do orbe de influência norte-americana. “**10 números impressionantes para entender novo canal da Nicarágua**”. BBC News Brasil, 22 de novembro de 2014. Disponível em: https://www.bbc.com/portuguese/noticias/2014/11/141120_canal_nicaragua_numeros_rs. Em termos bélicos, esse canal seria largo o suficiente para o trânsito de porta-aviões, reduzindo a posição estratégica do Estreito de Magalhães em caso de conflito, e reduzindo o tempo de incursão de meios navais chineses diretamente no Caribe.

²³² Essa é a mais moderna estação interplanetária e a primeira fora do território chinês, e parte do Programa Nacional da China de Exploração da Lua e Marte. “**A misteriosa base que a China está construindo na Patagônia argentina**”. BBC News Brasil. 19 de março de 2016. Disponível em: https://www.bbc.com/portuguese/noticias/2016/03/160318_china_base_patagonia_fn

norte-americanas para o teatro de guerra da região da Ásia-Pacífico, isso não significou menos importância do espaço sul-atlântico, apesar de esse espaço ainda ocupar baixa prioridade em termos de alocação orçamentária e de meios.

Do lado latino-caribenho, a *U.S. Navy* dava continuidade às operações de combate ao narcotráfico, mantinha as operações navais tradicionais (UNITAS, PANAMAX, Tradewinds) e o intercâmbio entre militares na região (ver apêndice F para uma visão geral das operações e exercícios navais da *U.S. Navy* nessas regiões). Ato contínuo ao restabelecimento da Quarta Esquadra, o USSOUTHCOM lançou, em dezembro de 2008, a *United States Southern Command Strategy 2018 Partnership for the Americas*, cujo objetivo maior foi “*build relationships and work cooperatively together in the context of both interagency and international activities to ensure security and enhance stability through a strong partnership for the Americas*” (U.S. Southern Command, 2008, p. 3). Na prática, essa estratégia que regeria as relações hemisféricas pelo decênio 2008-2018 significava dar continuidade às atividades que os EUA já vinham desenvolvendo no combate ao narcotráfico, à criminalidade, ao terrorismo, à pobreza e aos desastres naturais. Para a Quarta Esquadra, como afirma o oficial da *U.S. Navy* Pat Peterson (2008), isso se refletia na ênfase da Marinha em ações mais *soft power*, em ações humanitárias, e menos em apoio à segurança e aos procedimentos defensivos das últimas décadas, o que, de fato, se justificava pela continuidade do hemisfério americano como área de conflitos de baixa intensidade²³³.

Por outro lado, a mesma estratégia trazia outros objetivos que fazem transparecer a faceta unilateral e o teor *hard power* da atuação norte-americana no continente e a disposição de formar coalizões navais que incluíssem países externos à região. Assim o 1º objetivo, “*ensure security*”, afirma que

we will participate in collective partnerships to ensure security within the Western Hemisphere. The most important mission we have is to protect our homeland. We ensure the forward defense of the United States by defending the southern approaches. We must maintain our ability to operate in and from the global commons of space, international waters, air, and cyberspace. Our ability to operate in and from the global commons is critical to the defense of the United States and our partners, and provides a stabilizing influence throughout the hemisphere. We cannot do this alone. Partnerships are critical to the success of the USSOUTHCOM

²³³ Quando se observam as atividades mais frequentes da *U.S. Navy* com seus pares latino-americanos e caribenhos, esse aspecto mais voltado a ações *soft power* ficam evidentes. Em 2007, o destacamento do Navio Hospital *USNS Comfort* (T-AH-20) a 12 nações latino-americanas, na chamada *Operation Continuing Promise*, ilustra o viés humanitário do USSOUTHCOM. As ações humanitárias foram continuadas, em 2008, pelo Navio de Desembarque Anfíbio *USS Kearsage* (LHD-3), que se manteve a postos durante a estação de furacões no Caribe e América Central, equipado com helicópteros, embarcações de desembarque e uma tripulação de 1.500 pessoas prontas para responder a crises (Paterson, 2008).

mission, the U.S., and the nations of South and Central America and the Caribbean (grifo nosso) (U.S. Southern Command, 2008, p. 11).

Ao mesmo tempo, esse 1º objetivo era apoiado por um subgrupo de orientações para assegurar o território dos EUA contra ameaças e garantir o livre movimento das forças Armadas norte-americanas: “*counter threats close to their source by maintaining a forward defense combined with theater security activities with our multinational partners*” e “*work through political-military and diplomatic channels to enhance U.S. military freedom of movement throughout the Western Hemisphere*” (grifo nosso) (U.S. Southern Command, 2008, p. 11). Dessas orientações é possível depreender o receio norte-americano de uma potencial ameaça à livre movimentação da *U.S. Navy*, com a interdição das linhas de comunicação marítimas, em especial as caribenhas e centro-americanas, cuja factibilidade tornou-se patente com os exercícios navais russo-venezuelanos e a possibilidade de instalação de bases navais russas no Caribe.

Um importante movimento nessa direção é percebido no primeiro exercício UNITAS, já com a Quarta Esquadra ativada, conduzido sob a *Partnership of the Americas 2008*, posteriormente denominada *Southern Seas*. Neles, os EUA empregaram o porta-aviões de propulsão nuclear *USS George Washington* e seu grupo de ataque que, além de ser simbolicamente uma demonstração de força hegemônica e de comprometimento com a região, emitia forte sinal da disposição norte-americana em empregar meios robustos para a defesa da região, especialmente quando se considera o histórico de infrequência desses meios de combate nas operações UNITAS²³⁴.

No 2º objetivo, “*enhace stability*”, as orientações para garantir a cooperação nas relações com os países parceiros direcionam-se para

advocate for the negotiation of security agreements throughout the hemisphere. Explore major non-NATO ally status designations for countries that show a willingness to further positive relations with the U.S. and who can use this designation as a stepping-stone to additional security agreements (U.S. Southern Command, 2008, p. 13).

Torna-se claro que os EUA buscam consolidar a multilateralização e a internacionalização dos exercícios navais, mantendo-se como elemento central dessas manobras e cooptando Marinhas aliadas regionais e extrarregionais para a consecução de seus intentos e a possível extensão da área de operações de arranjos de segurança alheios à região

²³⁴“UNITAS *Atlantic* 2008”. Disponível em: <https://webarchive.library.unt.edu/eot2008/20081104044904/http://www.southcom.mil/appssc/factFiles.php?id=52>.

como a OTAN. Tais têm sido o caso dos exercícios PANAMAX, iniciados em 2003 apenas com EUA, Chile e Panamá, e posteriormente estendidos a 19 países em 2007, e das Operações UNITAS, cujas manobras passaram a contar com países extrarregionais desde 1999, e a incluir as regiões caribenha e centro-americana como teatro de operações. Observa-se também uma intensificação dos exercícios em cenários *high-end*, como ocorrido na UNITAS 2014, para testar o comando e controle das forças no mar como uma força multilateral. Na edição de 2015, mais uma vez os EUA empregaram o porta-aviões nuclear *USS George Washington* e seu grupo de combate, exatamente no ano de divulgação da *CS-21R*. O fato inédito nessa edição foi a participação das Marinhas africanas de Camarões e Senegal, ambas pertencentes ao Golfo da Guiné, num movimento incipiente de aproximação operativa das duas margens sul-atlânticas²³⁵.

Do lado africano, a *U.S. Navy* ampliou sua presença avançada e atuação, com a instalação de um Sistema de Identificação Automática (AIS) e um radar costeiro na estrategicamente posicionada ilha de São Tomé e Príncipe, em 2009, que permite que esse sistema de monitoramento cubra uma vasta área do Golfo da Guiné, que passava a sofrer crescentes atos de pirataria e roubo armado, pondo em risco as linhas de comunicação marítimas (Jamieson, 2009).

Uma das principais iniciativas que evidencia a securitização sistemática do Atlântico Sul na margem africana é a realização de múltiplos exercícios navais multilaterais. Em particular, o *Obangames Express*, realizado anualmente desde 2011, são os maiores exercícios marítimos multilaterais e multinacionais da África atlântica e central, conduzidos no Golfo da Guiné pela *US Naval Forces Africa*, sob o patrocínio da *African Partnership Station* (Guedes, 2012b; Oliveira, 2015, U.S. Africa Command, 2009-2022). Um aspecto relevante desses exercícios é a interação que ele promove entre as Marinhas de ambas as margens sul-atlânticas, além daquelas da OTAN, propiciando um senso de segurança coletiva e nível de consciência situacional que dificilmente seriam alcançados em condições esporádicas de contato entre elas²³⁶ (ver apêndice F para uma visão geral dos exercícios e seus objetivos). Cumpre observar que esses exercícios navais conjuntos têm sido bem recebidos, de forma geral, pela comunidade sul-atlântica, ainda que a presença frequente e crescente de Marinhas extrarregionais se

²³⁵ “UNITAS 2014 Comes to a Close”. September 29th, 2014. Disponível em: <https://www.navaltoday.com/2014/09/29/unitas-2014-comes-to-a-close/>. Essa edição no lado pacífico contou com Argentina, Brasil, República Dominicana, El Salvador, Honduras, Itália, Panamá, Reino Unido e Nova Zelândia. “UNITAS 2015 – Southern Seas”. 22 de outubro de 2015. Disponível em: <https://www.defesanet.com.br/geopolitics/noticia/20616/unitas-2015-southern-seas/>. Além de Camarões e Senegal, tomaram parte Brasil (país sede), Estados Unidos, Chile, República Dominicana, Guatemala, Honduras, Perú e México.

²³⁶ O Brasil tem participado regularmente desses exercícios navais desde 2013.

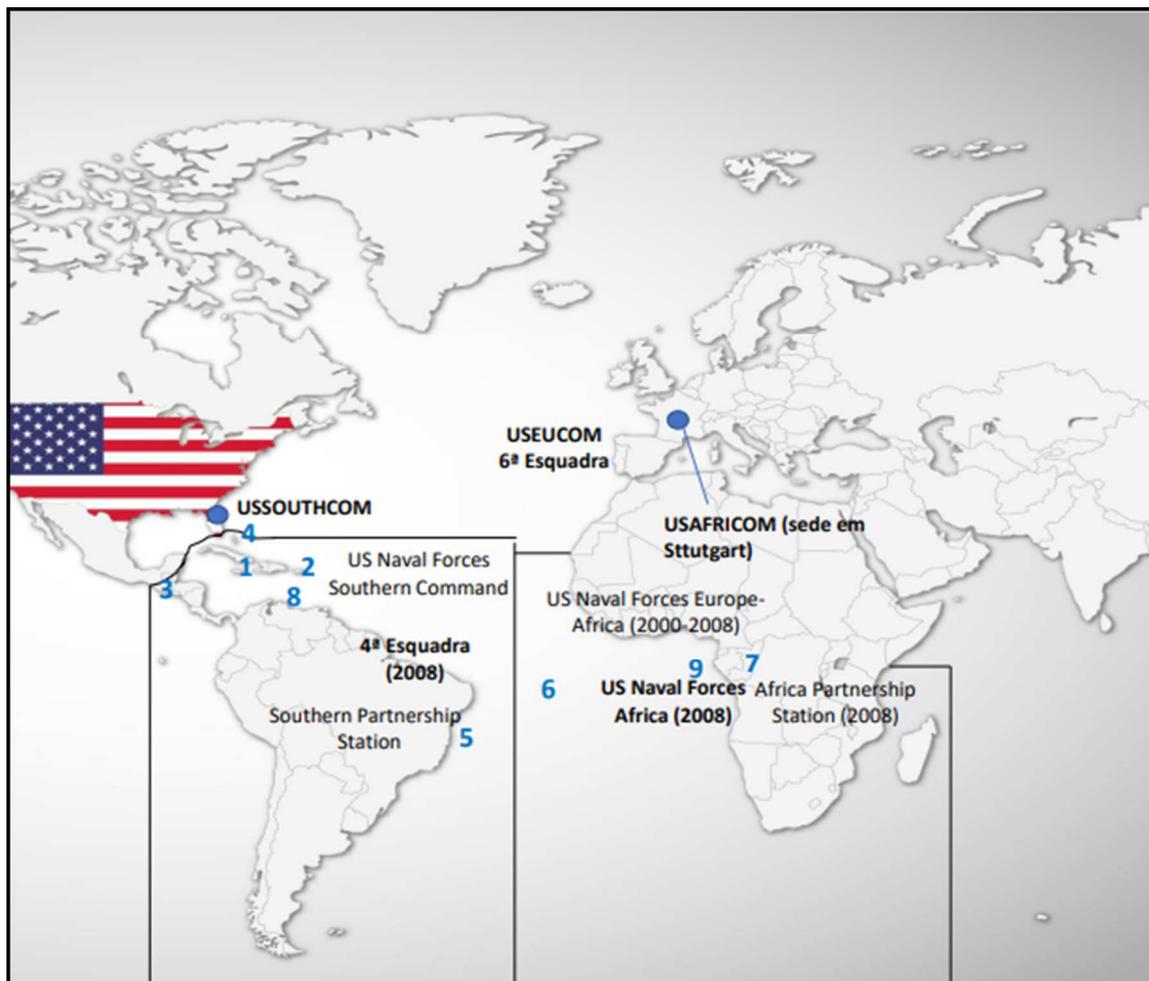
contraponha aos intentos políticos que regem iniciativas de segurança autônoma na região como a ZOPACAS, cujo objetivo é prevenir que a presença externa militar ponha em risco a estabilidade da região e que aquelas ajam de forma contrária às decisões de seus membros.

Nenhum desses desenvolvimentos na dinâmica naval cooperativa entre a *U.S. Navy* e seus pares hemisféricos e africanos são fatos circunscritos ao contexto das ameaças endêmicas em cada margem sul-atlântica. Elas evidenciam a inegável preocupação norte-americana com o espectro de rivalidade suscitado pela assertiva presença de China e Rússia na região. O receio de uma possível aliança militar entre alguns Estados sul-atlânticos e China e Rússia é explicitamente mencionado pelo *Department of Defense* no documento *Sustaining U.S. Global Leadership: Priorities for the 21st Century Defense Guidance*, de 2012, em que se afirma que os EUA devem

(...) seek to be the security partner of choice, pursuing new partnerships with a growing number of nations – including those in Africa and Latin America – whose interests and viewpoints are merging into a common vision of freedom, stability, and prosperity. Whenever possible, we will develop innovative, low-cost, and small-footprint approaches to achieve our security objectives, relying on exercises, rotational presence, and advisory capabilities (grifo nosso) (U.S. Department of Defense, 2012, p. 3).

Quando se observa a evolução da presença e do nível de interação da *U.S. Navy* nas duas margens do Atlântico Sul nessa atual fase da estratégia naval norte-americana, é inegável que os EUA efetivamente promoveram o “batismo securitário” desse Oceano. A figura 22 e a tabela 4 mostram, respectivamente, a presença avançada e a projeção alcançada pela *U.S Navy* sobre o conjunto do Atlântico Sul a partir de 2007 e seu nível operativo desde começos desse milênio até a divulgação da *CS-21R* (2015):

Figura 22 - Projeção da *U.S. Navy* no Atlântico Sul desde 2007



Fonte: mapa elaborado pelo autor com base em Swartz; Duggan (2012) e *US Department of Defense* (2009 a 2018).

Tabela 4 - Localização das Bases da *U.S. Navy* no Atlântico Sul a partir de 2007*

Nº	Nome	Localização
1	<i>Guantánamo US Naval Station</i> (desde 1902)	Cuba
2	<i>Roosevelt Roads Naval Station</i> (1957-2004)	Porto Rico
3	Comalapa (<i>US Navy's Air Force</i> , desde 2001)	El Salvador
4	<i>Atlantic Underseas Test and Evaluation Center</i> (desde 1966)	Bahamas
5	<i>Southern Partnership Station</i> (desde 2007)	América-Latina e Caribe
6	<i>Wideawake Airfield</i> (base aérea, com apoio à <i>U.S. Navy</i>)	Ilha de Ascensão
7	<i>African Partnership Station</i> (desde 2007)	África Atlântica
8	<i>Cooperative Security Location</i> (Força Aérea desde 2000)	Aruba-Curaçao
9	<i>Sistema de Identificação Automática</i> (2009)	São Tomé e Príncipe

Fonte: elaborada pelo autor com base em Swartz; Duggan (2012) e *US Department of Defense* (2009, 2018).
* ver localização pelos números na figura 22.

O lado africano atlântico, em particular, não deixa lugar à dúvida sobre o processo de securitização promovido pelos EUA, dado o grau de atividades navais que o alçou, em tempo relativamente curto, de uma quase completa ausência de interação nas décadas de 1980 e de 1990 a um alto nível de institucionalização comparável àquele observado nas margens sul-americana e centro-caribenha²³⁷. O quadro 4 demonstra essa dimensão:

Quadro 4 - Atividades de Cooperação Naval com a África Atlântica a partir dos anos 2000

<p>Interações Político-Militares</p> <p>Diálogos Bilaterais sobre Política Naval Declarações de Interesse Mútuo e Visitas Recíprocas de Autoridades Navais Conferências navais Diálogos entre Chefes de Estado-Maior Adidos Navais Military-to-military engagement</p>	<p>Programas de Educação Militar Profissional</p> <p><i>Africa Partnership Station</i> <i>International Military Education and Training Programme (IMET)</i> <i>Africa Contingency Operations Training and Assistance (ACOTA)</i> <i>African Maritime Law Enforcement Partnership</i> <i>African Coastal and Border Security Program (ACBS)</i> <i>Global Equip and Train Program</i></p>
<p>Facilidade de Acesso na África Atlântica</p> <p>Acordos de acesso a bases e instalações africanas no Atlântico Uso de campos de pouso</p>	<p>Interoperabilidade (Comando, Controle e Comunicações)</p> <p><i>African Partnership Station</i> <i>“Express” series</i></p>
<p>Exercícios e outras Operações</p> <p><i>West African Training Cruises</i> <i>African Partnership Station</i> <i>Operation Enduring Freedom-Trans Sahel</i> Exercícios patrocinados pelo <i>USAFRICOM</i> Brigadas de Operações Navais de Construção (Sea Bees)</p>	<p>Programas Diversos</p> <p><i>Foreign Military Sales Program</i> <i>Excess Defense Articles Program (EDA)</i> <i>State Partnership Program</i> Programas de Assistência Humanitária Envolvimento da <i>U.S. Coast Guard</i> na África Atlântica</p>
<p>Intercâmbio Operacional</p> <p>Oficiais de Ligação <i>Shipriders</i></p>	

Fonte: Volman (2009), Ploch (2011), Guedes (2011a), *USAFRICOM* (www.africom.mil).

Nessa última e mais recente fase de evolução da estratégia naval dos EUA, as linhas de comunicação marítimas voltam a enfrentar a ameaça de bloqueio por atores estatais e a perturbação da boa ordem no mar pela prática de ilícitos. O Caribe e a América Central permanecem como as regiões hemisféricas mais importantes e vulneráveis para a segurança e a defesa territoriais norte-americanas, tanto pela proximidade geográfica quanto pela sensibilidade das linhas de comunicação marítimas sob ameaça direta do narcotráfico, pelo

²³⁷ Para comparar o nível de cooperação naval entre as duas margens, ver quadro 3 “Atividades de Cooperação Naval com a América Latina e Caribe na página 170.

valor estratégico do Canal do Panamá para o comércio dos EUA e, sobretudo, pela formação de alinhamentos político-militares de Estados regionais “malignos” nessas regiões (Venezuela, Cuba e Nicarágua) com potências adversárias de reconhecida capacidade de projeção naval nelas (China e Rússia).

A América do Sul atlântica, não obstante inserida também na competição político-econômica EUA-China, tem mantido sua posição histórica de margem segura e estável para os interesses de segurança norte-americanos, dado o potencial de resguardo da soberania marítima que os poderes navais mais destacados nela – Brasil e Argentina - apresentam, mesmo com a persistência da questão das Malvinas/Falklands. Apesar de esse litoral ser relevante como área de teste para a *U.S. Navy*, a condição de não ser rota vital para as linhas de comunicação marítima do comércio dos EUA permaneceu inalterada, com o Cone Sul mantendo sua posição de passagem alternativa de baixo valor militar estratégico para o livre movimento da *U.S. Navy*, como no caso do Estreito de Magalhães. Essa condição segura, contudo, passou a ser recentemente desafiada e estrategicamente ressignificada pela presença da China no extremo sul do Atlântico.

Por décadas fora dos radares de Washington, a margem africana atlântica, sobretudo o Golfo da Guiné, emergiu como região de alta relevância para a segurança global e dos EUA, em razão da ameaça do terrorismo e do narcotráfico e, em particular, da presença militar e das ações político-econômicas chinesas e russas contrárias aos interesses norte-americanos. A importância geoestratégica da África atlântica ampliou a perspectiva conjuntural da segurança sul-atlântica para os EUA, na medida em que se estabelece como um ponto de conexão do comércio global, como fonte de energia e, negativamente, como ponto de ligação transnacional com as ameaças do narcotráfico e do terrorismo na margem sul-americana, além de integrar a estratégia de expansão militar chinesa e russa. Em termos geoestratégicos, a Rota do Cabo tende a ser revalorizada como passagem estratégica para o livre movimento da *U.S. Navy* e para seus adversários, em particular a PLAN, como se observou em suas missões em 2014.

Relativamente à sua posição de poder naval hegemônico no Atlântico Sul, a *U.S. Navy* tem se mantido dominante, mesmo enfrentando declínio numérico e o imperativo de deslocar a maior parte de sua frota para o teatro de guerra da Ásia-Pacífico. Essa hegemonia é assegurada não somente pela capacidade de agir independentemente do consenso e da aquiescência dos poderes regionais, o que se atesta pela própria decisão unilateral de reestabelecer a Quarta Esquadra e de criar o USAFRICOM, como também pelo poder de liderança na disseminação e na operacionalização de seus interesses de segurança por meio de exercícios navais multilaterais

e bilaterais em ambas as margens. Conforme afirmam Bailes e Cottey (2006, p. 214), depois da Guerra Fria e do 11 de Setembro, “*the US approach to regional security cooperation has become rather narrowly utilitarian, viewing it as useful in as far as it contributes to specific US goals (...), but certainly not as a goal in itself*”.

Quando se considera que a hegemonia naval norte-americana também se propaga por meio da participação e da liderança nas manobras da OTAN e na sólida aliança com poderes navais de projeção territorial sul-atlântica como Reino Unido e França, o nível de exercício dessa hegemonia é potencializado²³⁸. O módico poder naval das Marinhas regionais, que mantêm a opção de não investir em excedentes de poder, concorre para a continuidade da supremacia naval norte-americana.

Em relação à presença avançada (*forward presence*), a *U.S. Navy* ampliou sua estrutura de bases majoritariamente no Caribe, e na América Central em menor grau, em razão principalmente do combate ao narcotráfico, porém não se alterou em relação à margem sul-americana atlântica, em que não se registra a instalação de bases. Há de se apontar o fato de que a *Southern Partnership Station* é, na prática, um expediente de projeção de poder avançada, pois constituem bases flutuantes de alta mobilidade e escalonáveis, que permitem à força naval norte-americana se posicionar estrategicamente, sem incorrer em reações adversas de seus pares regionais. A África atlântica passou a integrar a estratégia de presença avançada com a criação do USAFRICOM e a efetivamente receber instalações de caráter permanente, como o Sistema de Identificação Automática em São Tomé e Príncipe, e sediar uma rede de acordos que permite o acesso da *U.S. Navy* a bases no Golfo da Guiné. O mesmo expediente de projeção avançada flexível é observado com a *African Partnership Station*.

Observa-se que essa reorganização do posicionamento estratégico dos EUA no Atlântico Sul não apresenta, assim como em décadas anteriores, intenções de exercer o controle físico absoluto desse Oceano, pois a *U.S. Navy* é capaz de se projetar em qualquer parte dele dada a geografia favorável e sua alta mobilidade.

²³⁸ Desde o fim da Guerra das Malvinas/Falklands, o Reino Unido tem mantido uma presença permanente no Atlântico Sul (incluindo o Caribe) e na África atlântica. A *Royal Navy*, geralmente presente na forma de um navio patrulha e uma fragata ou destróier com míssil teleguiado, acompanhados por navios tanque, conduz variadas missões de segurança que incluem patrulhamento, policiamento, segurança das linhas de comunicação marítimas, aplicação da lei no mar sobre pesca e uso dos recursos naturais. Essa presença constante, de certa forma, funciona como um acordo tácito com os EUA na segurança do Atlântico Sul. “*Atlantic Patrol Tasking South*”. Disponível em: <https://www.royalnavy.mod.uk/news-and-latest-activity/operations/south-atlantic/atlantic-patrol-tasking-south>.

Essa mais recente fase da estratégia naval dos EUA no Atlântico Sul rompe com o padrão “inercial-incremental” na margem sul-americana e centro-caribenha e com o período de desatenção à margem africana de anos anteriores. Vigora nos tempos atuais a prática de um *modus operandi* “preemptivo-securitário”, de ação mais estruturada e prolongada, na medida em que já se percebe a presença assertiva de atores rivais (China e Rússia). Essa atuação evoca a ênfase dada ao que o *QDR* (2006) se refere como “medidas antecipatórias”. Como informa o general William Ward, essa abordagem estratégica é baseada “*on the principle of ‘Active Security’*”, descrito como um “*persistent and sustained level of effort oriented on security assistance programs that prevent conflict and foster continued dialogue and development*”²³⁹ (U.S. Africa Command, 2008).

Não obstante esse foco recaia sobre o conjunto de ameaças não-estatais aos interesses norte-americanos, deve-se destacar que esse aspecto antecipatório tem como premissa estrutural a aceção de uma disputa geopolítica global prolongada entre EUA e China, que reverbera no Atlântico Sul pelos efeitos da evolução do poder econômico e militar chineses, e, em menor grau, o da Rússia, tanto na África ocidental quanto na América Latina e no Caribe (U.S. Southern Command, 2015, 2016, 2017, 2018; U.S. Africa Command, 2016, 2017; The White House, 2015, 2017). Esse *modus operandi* “preemptivo-securitário” corrobora a afirmação de Mersheimer (2001, p. 31) de que “*great powers are rational actors. They are aware of their external environment and they think strategically about how to survive in it (...) states pay attention to the long term as well as the immediate consequences of their actions*”.

3.5 Avaliando a estratégia naval norte-americana no Atlântico Sul: a constância e a consistência da práxis

Observou-se nesse longo período de avaliação que a estratégia naval norte-americana no Atlântico Sul não sofreu rupturas desde sua configuração no início da Guerra Fria, apresentado um conjunto constante de objetivos, ainda que seu *modus operandi* tenha apresentado três fases distintas, condizentes com o contexto em que se desdobraram: “circunstancial-reativa”, “inercial-incremental” e, atualmente, o “preemptivo-securitário”. A ausência de formalização dessa estratégia naval em documento específico, que defina o espaço sul-atlântico como um teatro único e integrado de operações navais, não tem impedido os EUA

²³⁹ “*AFRICOM Posture Statement: Ward updates Congress on US Africa Command*”, US Africa Command Public Affairs Office, 13 March 2008. Disponível em: <http://www.africom.mil/getArticle.asp?art=1679&lang=0>.

de conduzir uma estratégia naval geral nele. Ela se corporifica como prática, de *facto*, ainda que o engajamento naval norte-americano apresente intercorrências e oscilações de ênfase ao longo do tempo e se mantenha uma visão segmentada do Atlântico austral. Nesse sentido, é mais adequado falar de uma estratégia “no”, e não “para” o Atlântico Sul.

Não há dúvidas de que a estratégia naval conduzida pela U.S. Navy no espaço sul-atlântico realiza os objetivos da estratégia naval global norte-americana, porém apresenta particularidades. A estratégia global busca a construção e a sustentação de uma rede transoceânica de compromissos navais multilaterais e bilaterais, em bases *ad hoc* ou permanentes, em que os EUA se colocam na liderança de exercícios e operações, por meio de uma configuração “*hub-and-spokes*”. Nessa dinâmica, o uso de força unilateral é sempre um expediente disponível, quando o custo da inação para proteger os interesses vitais norte-americanos são maiores do que os interesses coletivos dos membros da rede de compromissos. O fim maior dessa estratégia é garantir o controle e a estabilidade dos *global commons* (mares e oceanos) e seu livre uso pela *U.S. Navy*, por meio da construção de uma bem distribuída rede de bases em pontos estratégicos nas áreas de maior interesse norte-americano, como principal meio de sustentar a Grande Estratégia de Primazia e de Contenção dos EUA em regiões distantes.

Nota-se, nesses quatro decênios examinados, que a estratégia naval norte-americana operacionalizada pela *U.S. Navy* no Atlântico Sul tem mantido consistência e constância nos objetivos de garantir a segurança das linhas de comunicação marítimas, prioritariamente no Caribe e na América Central, e, num desdobramento mais recente no Golfo da Guiné; de manter sua posição como força naval hegemônica, tanto por meio do domínio das relações navais multilaterais e bilaterais, como pela cooptação do apoio de Marinhas extrarregionais de projeção sul-atlântica, garantindo, de fato, sua supremacia no conjunto do Atlântico; e de garantir o acesso a bases ou instalações em áreas de maior instabilidade e vulnerabilidade, para assegurar uma primeira linha de defesa contra ataques ao território norte-americano à distância.

Como fator condicionante dessa estratégia está o imperativo de manter-se em força para negar estrategicamente a qualquer potência estatal adversária que se projete no espaço sul-atlântico, ou que seja potencialmente regional, a possibilidade de se instalar como ameaça permanentemente no espaço sul-atlântico. Essa negação estratégica manifesta-se fundamentalmente contra potências externas, em razão de o limitado poder naval dos Estados sul-atlânticos não apresentar ameaça à segurança territorial norte-americana.

Como se observou, no decorrer desse longo processo de evolução, a estratégia naval norte-americana no Atlântico Sul se desdobrou em três fases distintas: uma “circunstancial-reativa”, que se caracterizava por uma ação de negação estratégica tardia e reativa à presença da União Soviética no espaço sul atlântico, não se antecipando, assertivamente, para prevenir nova investida; uma fase “inercial-incremental”, em que a não existência de um inimigo global recomendava dar continuidade às relações navais construídas em décadas de tradição interoperativa, ao mesmo tempo em que as incrementava com a participação de Marinhas extrarregionais e a expansão de exercícios conjuntos (UNITAS e PANAMAX); e a mais recente fase “preemptiva-securitária”, em que são ativados mecanismos de segurança naval em ambas as margens, a Quarta Esquadra e o USAFRICOM, de forma a afirmar e a proteger os interesses norte-americanos e a sustentar sua posição de força no espaço sul-atlântico, antecipando-se à crescente competição estratégica com China e Rússia.

Por outro lado, essa estratégia naval apresenta características próprias que a distinguem da vertente global. A primeira distinção é que ela é desenvolvida por completo pela *U.S. Navy* no Atlântico Sul, dadas as condições únicas que o ambiente operativo sul-atlântico oferece, sobretudo na margem sul-atlântica, tornando esse Oceano o “campo de testes” por excelência da viabilidade das estratégias da *U.S. Navy*. Essa particularidade é notada na criação da *Southern* e da *African Partnership Stations* como iniciativas piloto e na propiciação de experiência de combate litorâneo e em mar aberto no período de adaptação da *U.S. Navy* no pós-Guerra Fria.

A segunda observação é que, em termos de rede de compromissos, a estratégia naval norte-americana se firma em bases de compromissos mais permanentes no Atlântico Sul, e não *ad hoc*. Isso se explica pelo alto nível de institucionalização e a longa tradição de relacionamento no campo naval entre a *U.S. Navy* e Marinhas amigas sul-americanas, pela assimetria de poder que impede que a *U.S. Navy* delegue responsabilidades de grande envergadura a poderes navais menores, e pela necessidade de os EUA se estabelecerem como o parceiro naval prioritário e confiável a ser acionado em caso de conflito e necessidade em sua “retaguarda marítima”. Esse compromisso permanente também é verificado nas relações com o Reino Unido no espaço sul-atlântico, em razão da aliança histórica e do alto nível de engajamento forjado em cenários de conflito alhures entre a *Royal Navy* e a *U.S. Navy*.

Numa análise realista e prospectiva, a reativação da Quarta Esquadra e a criação do USAFRICOM constituem os instrumentos preemptivos da estratégia naval dos EUA no Atlântico Sul, na medida em que lhes permitem enfrentar não apenas os desafios de segurança

mais *low-end*, que logram produzir efeitos danosos aos interesses norte-americanos, mas também os mantêm em posição de força como ator central sul-atlântico frente a desafios de natureza *high-end*. Essa arquitetura de segurança naval os posiciona para um novo período de negação estratégica à China e à Rússia e concorre para romper o paradoxo do “ponto cego” sobre o Atlântico Sul e para operacionalizar as Grandes Estratégias de Primazia e Contenção em curso. Essa é a lógica que permeia as demais estratégias navais oficiais que se seguem à *CS-21* - a *CS-21R* (2015) e a *Advantage at Sea* (2020), o que permite que sejam avaliadas como um *continuum* em horizonte de tempo mais prolongado.

3.6 Considerações Parciais

O exame desses quatro decênios de atividade naval norte-americana no Atlântico Sul permitiu concluir que a estratégia naval dos EUA nesse espaço oceânico tem sido estável nas suas linhas de ação e tributária da vertente naval global, no que respeita aos objetivos permanentes de assegurar o uso da porção sul do Atlântico tanto para fins defensivos quanto ofensivos, como para o livre comércio. A *U.S. Navy* manteve-se como potência naval hegemônica, mesmo em períodos de declínio do poder naval norte-americano, e como a única força naval capaz de agregar as demais Marinhas sul-atlânticas regionais e extrarregionais em exercícios e manobras de grande porte como a *UNITAS* e a *PANAMAX*, alcançando no atual momento também a margem africana com o *Obangames Express*.

Restou claro também que a ideia de um “vácuo” de poder, muitas vezes associado a uma presença não ostensiva e permanente nos mares sul-atlânticos e à alocação de recursos militares e orçamentários reduzidos não são indicativos da ausência de uma estratégia própria como se poderia supor, pois ela tem sido praticada, *de facto*, mesmo que não se verifique uma versão escrita, formalizada em documento de ampla divulgação. Ainda que estável nas suas linhas de ação e contínua no tempo, a estratégia naval dos EUA no Atlântico Sul apresentou diferenças em seu *modus operandi*, o que se explica pelos efeitos da conjuntura internacional na configuração das fases “circunstancial-reativa”, “inercial-incremental” e na “preemptiva-securitária”.

Evidente também, nessa segunda década de 2000, é o fato de que o Atlântico Sul tem experimentado uma “aceleração do seu tempo geopolítico”, situando-o em uma fase de transição em que coexistem características de uma região tradicionalmente pacífica e de conflitos de baixa intensidade e “sinais de futuro” consistentes que apontam para uma

conjuntura geopolítica mais tensa e de potencial conflito, com visível alteração de sua importância relativa na estratégia de segurança global dos EUA.

O quarto e derradeiro capítulo busca evidenciar essa fase de transição sob a vigência das mais recentes estratégias navais formuladas - *CS-21R* e a *Advantage at Sea*, apontando as características de estabilidade desse oceano, as tendências que potencialmente se desenvolverão nas próximas décadas e como esse novo quadro geopolítico em formação impactará a estratégia naval norte-americana no espaço sul-atlântico.

4 O ATLÂNTICO SUL SOB O SIGNO DE JANUS: QUESTÕES GEOPOLÍTICAS ATUAIS E PERSPECTIVAS PARA A ESTRATÉGIA NAVAL NORTE-AMERICANA²⁴⁰

“Strategy is such a plaything of technology and geopolitical shifts that one can never say with complete confidence that any particular area will always be of low strategic salience. The news headlines of the years since 1945 have been peppered with the names of unfamiliar places, about which most people know little, but which were suddenly and often tragically thrust into importance”.

Kenneth Booth, *Law, Force and Diplomacy at Sea*, 1985.

Ainda que a alcunha de o “mais pacífico dos oceanos” lhe faça jus, por efetivamente não apresentar conflitos de grandes proporções capazes de arrastar todos os Estados nele localizados em uma conflagração generalizada, é de se observar que o Atlântico Sul, desde a primeira década do presente século, experimenta uma intensificação da sua condição geopolítica. Esse espaço político-econômico passa por uma progressiva transição de contornos ainda indefinidos, ao conservar muito de suas características pacíficas, ao mesmo tempo em que experimenta uma deterioração de seu ambiente de segurança e apresenta preocupantes “sinais de futuro”, ou seja, mudanças gradativas que prenunciam um cenário de tensões advindas do novo período de rivalidade entre grandes potências.

Esse capítulo propõe-se a realizar uma avaliação do cenário de transição do Atlântico Sul, apontando as condicionantes do processo de alteração do seu status sob as mais recentes estratégias navais norte-americanas, a CS-21R (2015) e a *Advantage at Sea* (2020), e sob o padrão de atuação preemptivo-securitário.

Busca-se tecer considerações sobre a segurança sul-atlântica com base nas tendências em curso e avaliar como elas potencialmente impactarão os interesses e a estratégia naval norte-americana ao sul do Atlântico. Essa avaliação igualmente provê um quadro referencial para os interesses brasileiros no seu entorno estratégico e para a Marinha do Brasil, na medida em que avalia tendências que envolvem diretamente riscos à segurança e à defesa do Estado brasileiro. Leva-se em conta o horizonte de tempo das próximas duas décadas, dado que esse tem sido o espaço temporal médio contemplado nos documentos estratégicos norte-americanos²⁴¹.

²⁴⁰ A referência que aqui se faz a Janus, deus romano das mudanças e das transições que se apresenta com duas faces que olham em direções opostas, uma para o passado e a outra para o futuro, alude a essa condição ambivalente que caracteriza atualmente o Atlântico Sul: uma face que preserva muito de sua tradicional pacificidade e outra que observa os sinais de um porvir de tensões crescentes.

²⁴¹ As fontes de informação prospectivas consultadas são os relatórios produzidos pelo *US National Intelligence Council*, pelo *Office of Naval Intelligence* da *U.S. Navy*, e pelo *Congressional Research Service*.

4.1 O cenário de transição: entre a paz desejada e tensões latentes

Depois de algumas décadas de ostracismo no plano geopolítico mundial, não há dúvida em se afirmar que o Atlântico Sul, nesse primeiro quarto de século, definitivamente “geopolitizou-se”, como aduz Guedes (2012), afirmando sua condição de entidade geopolítica *de facto*. O sentido dessa geopolitização sul-atlântica encerra-se na sua valorização econômica e geoestratégica nos interesses estratégicos de potências extrarregionais e regionais. Grande parte das características convencionalmente ressaltadas pela literatura e inscritas no discurso diplomático dos países ribeirinhos mais diretamente ligados a esse espaço oceânico passa a ser questionada em face da crueza dos acontecimentos em curso. Nesse sentido, convém que se faça uma análise crítica da pertinência dessas características que têm consagrado o Atlântico Sul como zona de paz e cooperação e como área de baixa tensão, bem como apontar o que atualmente tem relativizado esse status.

Desde o último embate bélico registrado em águas sul-atlânticas, a Guerra das Malvinas/Falklands, em 1982, nenhum outro conflito logrou subverter a condição de paz que tem caracterizado o Atlântico Sul desde o fim da Guerra Fria. A paz que se pretendeu defender como mote e prática no âmbito da ZOPACAS, em 1986, referia-se objetivamente à não extensão de conflitos urdidos entre grandes potências alheias à região, ou seja, sua não militarização, mas jamais impediu a presença de potências militares nela ou a criação de sistemas de segurança alternativos. Esse impedimento é estrutural, pois potências regionais europeias como Reino Unido e França são territorialmente presentes e têm expressiva atuação naval nos mares sul-atlânticos²⁴².

Ao longo dos anos, a efetividade da ZOPACAS subsistiu mais pela ausência de conflitos entre os EUA e potências rivais globais do que pela pretensa proteção do escudo conceitual dissuasório que, ocasionalmente, instrumentaliza a retórica diplomática dos seus membros para justificar os resultados infrutíferos da iniciativa em termos de defesa (Garcia, 1988; Oliveira, 2015). No limite, a ZOPACAS ainda é um projeto em hesitante processo de construção, sem previsão de consolidação, e seu *ethos* fundamental - a contemplação da paz -, é um valor *in abstracto* que entra em franco questionamento em face da realidade de poder mundial atual (Penha, 2011; Oliveira, 2015; Seabra, 2017).

²⁴² A rigor, a questão é ainda mais complexa se forem considerados os domínios insulares antárticos não abrangidos pela área delimitada pelo Tratado da Antártica, o que passa a inserir territorialmente também a Noruega pela ilha Bouvet, embora não se registre presença naval desse país no Atlântico Sul.

Comparativamente a outras áreas mais conflituosas como o Oriente Médio e o Mar do Sul da China, de forma geral, o Atlântico Sul tem feito jus ao status de “zona de baixa tensão”, sendo efetivamente uma área desprovida de armas nucleares, em razão dos efetivos esforços de não proliferação de armas de destruição em massa promovidos pelo Tratado de Tlatelolco (1964) e de Pelindaba (1996). Esse status internacional é reforçado, por contiguidade geográfica, pelo Tratado da Antártica, cujas determinações proibem terminantemente atividades militares e testes nucleares de natureza bélica. Em termos interestatais, as disputas por soberania territorial marítima dão-se em nível bilateral, com baixo potencial de transbordamento generalizado pela região, e têm sido equacionadas por meios pacíficos em foros internacionais²⁴³. O exemplo mais cabal da persistência desses embates é a questão das Malvinas/Falklands, sem perspectiva de solução definitiva. A característica de baixo nível de tensão sul-atlântico, contudo, não é exatamente adequada para qualificar a atual condição da área de alto risco do Golfo da Guiné, considerado o *hot spot* da pirataria mundial, apresentando sinais de militarização (Guedes, 2012; Oliveira, 2015).

Outro aspecto importante a ressaltar é que sua posição distante de áreas de maior tensão geopolítica mundial não lhe torna imune aos desdobramentos dessas áreas. O Atlântico Sul é uma peça indissociável do teatro estratégico global dos EUA, onde regiões geograficamente distantes se conectam e passam a ser locais de reverberação dos efeitos sistêmicos de disputas travadas em flancos oceânicos adjacentes, cujas consequências impactam a dinâmica econômica e securitária da região. A característica identitária do Atlântico Sul de ser uma “caixa de ressonância” se verifica especialmente pela sua posição geoestratégica singular de confluência entre quatro grandes corpos oceânicos: Oceanos Pacífico, Índico, Atlântico Norte e Antártico²⁴⁴. Essa geografia imutável e determinista do espaço sul-atlântico eleva a probabilidade de transbordamento de conflitos travados em oceanos vizinhos e favorecem não somente a presença naval dos EUA, mas de qualquer outro ator estatal que se disponha a enviar a ele seus meios navais, como o têm feito assertivamente China e Rússia, dadas as facilidades

²⁴³ Para ficar em alguns exemplos mais emblemáticos dessa resolução pacífica de controvérsias, citam-se a disputa entre Argentina e Chile pelo Canal de Beagle mediada pelo Papa, em 1978; a disputa entre Nigéria e Camarões sobre a península de Bakassi, resolvida por resolução da Corte Internacional de Justiça, em 2006, com decisão favorável a Camarões. Outros exemplos mais recentes, ainda não resolvidos, são a disputa entre Gana e Costa do Marfim, no Tribunal Internacional do Direito do Mar, em 2015, pela exploração de petróleo ao longo de suas plataformas continentais; a contenda entre Angola e República Democrática do Congo, em 2014, pela tentativa do governo angolano de retraçar a fronteira marítima com aquele país para ganhar o controle de mais 200 milhas; a disputa entre Guiné Equatorial e Gabão pelas ilhas Mbaine, Cocotiers e Congas, desde a década de 1970, em razão da presença de reservas de petróleo no subsolo marinho dessas ilhas (Sanchez, 2016); e a mais atual, a região de Essequibo, disputada entre Venezuela e Guiana.

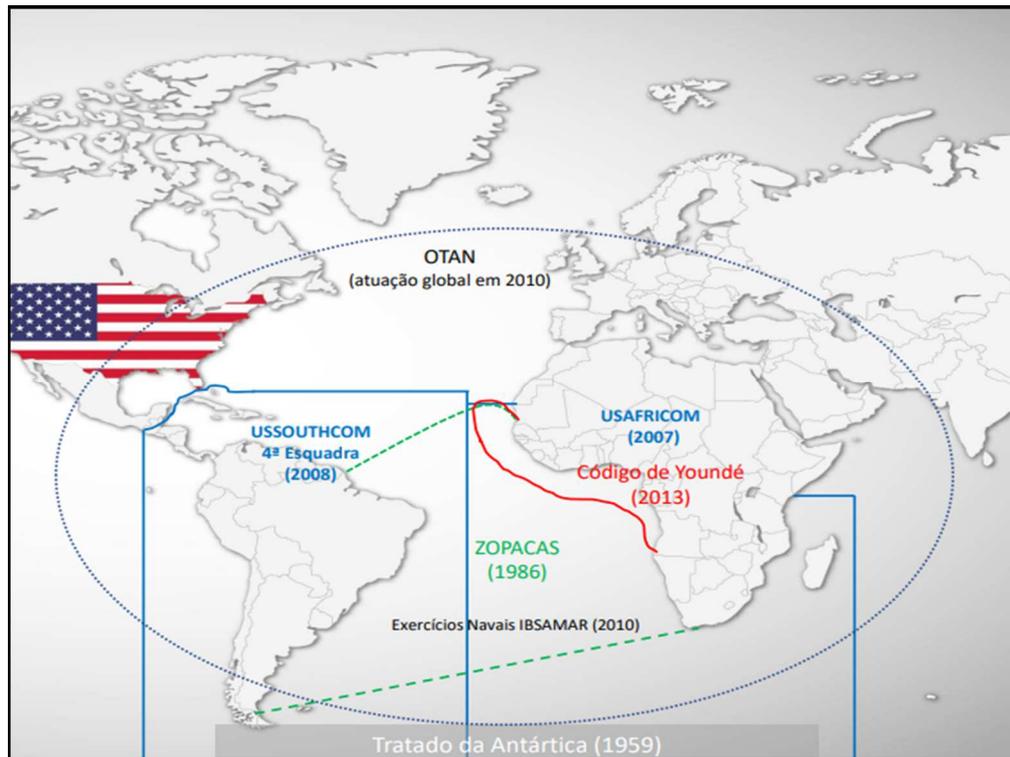
²⁴⁴ O Oceano Antártico foi reconhecido oficialmente pela Organização Hidrográfica Internacional em 8 de junho de 2021.

naturais geográficas: costas com poucas reentrâncias, portos de calado naturalmente profundos e sem pontos de estrangulamento significativos ou conflagrados (Castro, 1984, 1997).

Relativamente ao panorama securitário, a corrente profusão de arranjos de segurança, sejam eles permanentes ou *ad hoc*, põe em questão o argumento convencional de que o Atlântico Sul padece da ausência de uma arquitetura de segurança, ou como se costuma argumentar, de que nele há um “vácuo de poder” (Guedes, 2012; Penha, 2011, Seabra, 2017). Malgrado a inexistência de uma arquitetura de segurança coletiva, abrangente e efetiva seja verdadeira, quando se considera a totalidade do Oceano Atlântico, esse argumento não se sustenta no espaço sul-atlântico, ao se observar a hegemonia norte-americana e a capacidade da *U.S. Navy* de se projetar nele por meio do USSOUTHCOM e do USAFRICOM. Esses dois Comandos permanentes e estritamente submetidos aos interesses dos EUA coexistem com outros mecanismos que, igualmente, têm seu fulcro no desígnio comum de promover a estabilidade e a segurança da região: a ZOPACAS, o Tratado da Antártica, o Código de Youndé; outros que podem ser considerados *ad hoc* como o IBSAMAR; e outros alheios à região, que nele se projetam simplesmente por ampliação de sua área de atuação como é o caso da OTAN.

Esses arranjos de vieses distintos, na prática, conferem ao Atlântico Sul um ambiente complexo de sobreposição de sistemas de segurança e defesa mais do que uma rede de instituições que se integram harmonicamente ou que tendam a constituir um complexo regional de segurança sul-atlântico, como postulam Buzan *et al* (2003) (ver figura 23).

Figura 23- Arranjos de Segurança no Atlântico Sul na atualidade



Fonte: Mapa criado pelo autor para fins ilustrativos, com base na bibliografia.

Todo esse cenário de transição abarca um conjunto de tendências com implicações diretas sobre os interesses de segurança e sobre a estratégia naval dos EUA no Atlântico Sul e que apontam para desenvolvimentos que pendem para uma conjuntura securitária futura desfavorável à estabilidade desse espaço oceânico e à Grande Estratégia de Primazia norte-americana.

4.2 Tendências de impacto para a estratégia naval dos EUA no espaço sul-atlântico

Como se afirmou anteriormente, é possível abordar o Atlântico Sul sob a *CS-21R* e a *Advantage at Sea* como um *continuum*, dada a vigência do *modus operandi* “preemptivo-securitário” da estratégia naval dos EUA que lhes perpassa e por se fundamentarem objetivamente no retorno de uma prolongada fase de rivalidade entre grandes potências, reconhecida explicitamente pelos documentos de segurança e defesa norte-americanos da última década.

A publicação da *CS-21R*, durante a administração de Barack Obama (2009-2017) aponta, ainda de forma moderada, para a política de rivalidade entre os EUA e a China e a

Rússia, e enfatiza o aspecto de *warfighting* que caracteriza a missão primordial da *U.S. Navy*²⁴⁵. Como afirmou Stockbruegger (2015), essa estratégia imprime uma mudança realista no pensamento estratégico dos EUA sobre o ambiente oceânico e enfatiza as ameaças militares e os desafios geopolíticos trazidos pela disputa entre grandes potências.

Sobre o Atlântico Sul, a *CS-21R* enfatiza a relevância geopolítica da África e do hemisfério americano, e estrategicamente inclui a Antártica, referindo-se a essas regiões como pontos sensíveis à segurança global dos EUA. Especificamente sobre o hemisfério americano, as forças navais norte-americanas

*will strengthen partnerships and capacity in the Western Hemisphere to protect the homeland and to **counter illicit trafficking and transnational criminal organizations**. Coast Guard recapitalization efforts will produce a fleet of highly capable, multi-mission ships and (...) patrol aircraft to **counter threats, particularly in the Caribbean Sea** (...). The Navy will maintain its base at Guantanamo Bay, Cuba, to support joint and combined military operations and to enhance interagency efforts to develop regional security and cooperation. The Marine Corps will employ task forces or SPMAGTFs to support security cooperation activities that increase interoperability with regional partners and strengthen their capacity to interdict transnational criminal organizations (...) **ships and aircraft will provide periodic presence for recurring military-to-military engagements, theater security cooperation exercises, and other missions** (grifo nosso) (U.S. Department of the Navy, 2015, p. 18).*

Quanto à África atlântica, a *CS-21R* ressalta que as forças navais

*will continue working alongside partner security forces to combat terrorism, illicit trafficking, and illegal exploitation of natural resources through initiatives such as the African Maritime Law Enforcement Partnership and the Africa Partnership Station. **West African nations rely heavily on maritime forces to combat illicit trafficking, which has links to terrorist enterprises. For example, the Sea Services will continue working with partner nations in the Gulf of Guinea to find a long-term solution to maritime security challenges through information sharing, exercises, and joint patrols. The Navy will maintain an expeditionary base on the continent to support counterterrorism; maritime security; and intelligence, surveillance, and reconnaissance operations*** (grifo nosso) (U.S. Department of the Navy, 2015, p. 16).

Ainda que essa Estratégia fosse moderada na menção à China e à Rússia como competidoras, os documentos de segurança e defesa emitidos até a publicação da *Advantage at Sea* foram mais incisivos ao apontar a ameaça sino-russa. A renovada competição entre grandes potências foi reconhecida na *National Military Strategy*, em 2015, que declara que

*the U.S. military does not have the luxury of focusing on one challenge to the exclusion of others. **It must provide a full range of military options for addressing both revisionist states [China and Russia] and VEOs. Failure to do so will result in greater***

²⁴⁵ A *CS-21R* refere-se à China como um desafio e uma oportunidade para a *U.S. Navy*. Nela, a Rússia é uma questão delegada à OTAN, embora os Comandos do USSOUTHCOM e do USAFRICOM refiram-se à Rússia como desafio no Atlântico Sul reiteradamente.

risk to our country and the international order (grifo nosso) (U.S. Department of Defense, 2015, p. 3).

A *National Security Strategy* de 2017, divulgada durante a administração de Donald Trump (2017-2020), coloca essa nova realidade internacional no centro das preocupações de segurança norte-americanas:

China and Russia challenge American power, influence, and interests, attempting to erode American security and prosperity. They are determined to make economies less free and less fair; to grow their militaries, and to control information and data to repress their societies and expand their influence (grifo nosso) (The White House, 2017, p. 2).

A versão autorizada da *National Defense Strategy* de 2018 formalmente redirecionou o foco primário da *National Security Strategy* (2017) para a disputa geopolítica global com a China e a Rússia, estabelecendo que

(...) the reemergence of great power competition with China and Russia, represent the most difficult challenges facing the Joint Force (...) In a security environment where the homeland is no longer a sanctuary and every operating domain is contested, competitors and adversaries will continue to operate across geographic regions and span multiple domains to offset or erode Joint Force advantages (grifo nosso) (U.S. Department of Defense, 2018, p. 2).

A *Advantage at Sea* destaca inequivocamente a China e a Rússia como as duas principais ameaças para o atual período de paz global e prosperidade e determina o direcionamento das forças navais norte-americanas para a contenção dessa ameaça no mar e para a manutenção do equilíbrio do poder naval no presente século:

China's and Russia's revisionist approaches in the maritime environment threaten U.S. interests, undermine alliances and partnerships, and degrade the free and open international order. Moreover, China's and Russia's aggressive naval growth and modernization are eroding U.S. military advantages (U.S. Department of the Navy, 2020, p. 5).

Em particular, essa estratégia foca no poder naval chinês, na sua capacidade de crescimento e produção, e na iniciativa do *Belt and Road Initiative* (BRI) como instrumento que possibilitará à China a oportunidade de operar à distância por meio da rede de portos em que o projeto se apoia. Nesse sentido, a *Advantage* elenca cinco objetivos: produzir um poder naval integrando todos os domínios; reforçar alianças e parcerias; prevalecer na competição diária; controlar os mares em conflito; e modernizar a futura força naval para manter um nível confiável de dissuasão e preservar sua vantagem no mar (U.S. Department of the Navy, 2020).

Em essência, essa mais recente estratégia naval enfatiza mais a preparação da *U.S. Navy* para um possível conflito ou crise do que para tempos de paz e reconhece a importância de

desenvolver um “*integrated all-domain naval power*” para atuar na disputa diária com os poderes navais revisionistas²⁴⁶. Além disso, a *U.S. Navy* deve estar preparada para atuar na chamada “*grey zone*”, ou seja, o espaço em que atividades multidimensionais (influência econômica, campanhas de desinformação, cyber ataques, entre outros) são usadas deliberadamente para alterar o comportamento de um adversário estatal, sem que se ultrapassem os limites que possam redundar em um conflito armado convencional²⁴⁷ (Hoffman, 2016).

A *Advantage* não faz referência direta ao hemisfério americano e à África atlântica, porém o espaço sul-atlântico é subentendido como área de alcance internacional da China no Atlântico e na Antártica contra interesses norte-americanos:

Whereas U.S. Naval forces are globally dispersed, supporting U.S. interests and deterring aggression from multiple threats, China’s numerically larger forces are primarily concentrated in the Western Pacific. However, as China seeks to establish regional hegemony, it is also expanding its global reach. China’s One Belt One Road initiative is extending its overseas logistics and basing infrastructure that will enable its forces to operate farther from its shores than ever before, including the pole regions, Indian Ocean, and Atlantic Ocean. These projects often leverage predatory lending terms that China exploits to control access to key strategic maritime locations (grifo nosso) (U.S. Department of the Navy, 2020, p. 4).

A *Interim National Security Strategy Guidance* de 2021, divulgada pela administração de Joe Biden, afirma que os EUA

must also contend with the reality that the distribution of power across the world is changing, creating new threats. China, in particular, has rapidly become more assertive. It is the only competitor potentially capable of combining its economic, diplomatic, military, and technological power to mount a sustained challenge to a stable and open international system. Russia remains determined to enhance its global influence and play a disruptive role on the world stage. Both Beijing and Moscow have invested heavily in efforts meant to check U.S. strengths and prevent us from defending our interests and allies around the world (grifo nosso) (The White House, 2021, p. 7-8).

A mais recente *National Security Strategy* da administração Biden, publicada em 2022, reitera as disposições da versão provisória anterior sobre a o hemisfério americano e a África atlântica, e reforça a percepção de uma aliança crescente entre China e Rússia: “*The PRC and Russia are increasingly aligned with each other but the challenges they pose are, in important ways, distinct. We will prioritize maintaining an enduring competitive edge over the PRC while constraining a still profoundly dangerous Russia*” (The White House, 2022, p. 23).

²⁴⁶ O poder naval integrado em todos os domínios (*Integrated All-Domain Naval Power*) significa “*all domains: from the sea floor to space; across the world’s oceans, littorals, and coastal areas ashore; and in the information environment, cyber domain, and electromagnetic spectrum*” (U.S. Department of the Navy, 2020, p. 7).

²⁴⁷ O termo apareceu inicialmente na *Quadrennial Defense Review* de 2010, e não há consenso sobre sua definição.

Quando se tomam em conjunto as prescrições da *CS-21R* e da *Advantage at Sea*, reforçadas pelas determinações da *National Security Strategy*, da *National Defense Strategy* e da *National Military Strategy*, e pelas percepções dos Comandantes do USSOUTHCOM e do USAFRICOM, é possível identificar as variáveis que condicionarão a segurança e a geopolítica sul-atlânticas e impactarão os interesses e a estratégia naval norte-americana nas próximas décadas: 1) a crescente influência chinesa e a provável presença naval permanente de China e Rússia no Atlântico Sul; 2) o declínio da hegemonia naval global norte-americana em favor da China; 3) uma revisão desfavorável do Tratado da Antártica, permitindo sua exploração comercial e uso militar não pacífico; 4) a continuidade e a complexificação da questão das Malvinas/Falklands, com o envolvimento de outros atores estatais; 5) a persistência e o aumento expressivo das ameaças da pirataria, do terrorismo, do narcotráfico e da conexão entre elas em ambas as margens sul-atlânticas; e 6) a formação de possíveis novos sistemas de segurança de caráter bélico-ofensivo contrários aos interesses dos EUA.

Identificadas essas condicionantes, far-se-á uma análise de cada uma e como elas têm se desdobrado no espaço sul-atlântico e afetado os interesses de segurança e a estratégia naval dos EUA.

4.2.1 A presença chinesa e sua crescente projeção naval no Atlântico Sul

Embora a China não se refira ao Atlântico Sul como um conceito ou adote uma definição desse espaço regional em suas declarações oficiais, a América Latina e o Caribe e a África lhe são de grande relevância geoestratégica. Ambas as margens sul-atlânticas se integram aos interesses sinos de expansão global por meio de denominadores comuns: a necessidade de acesso a fontes energéticas e recursos naturais, e a proteção de seus nacionais; a busca de novos mercados para sua produção industrial e a expansão de suas empresas estatais e privadas; a empreitada político-diplomática pelo isolamento internacional de Taiwan; e a construção de uma ordem internacional favorável aos interesses chineses (Parello-Plesner, 2016; Duarte, 2016; Ferreira-Pereira; Duarte, 2023; Ellis, 2019; Murphy, 2023).

A forma como a presença da China ameaça os interesses de segurança norte-americanos e sua estratégia naval deve ser buscada nas implicações da sua investida econômica na região, sobretudo no papel estratégico que a *Belt and Road Initiative* (BRI) exerce na promoção dos desígnios globais sinos. Há consenso entre os especialistas de que o objetivo primário da China

é econômico, inserindo o Atlântico Sul como uma peça na sua grande estratégia de estabelecer-se como o centro e o líder da economia global, visando instituir uma nova ordem mundial aos moldes chineses, porém o poder militar, em particular o naval, está diretamente associado a essa empreitada político-econômica (Ellis, 2019; Mendez; Alden, 2021; Brands; Berg, 2021; Campbell *et al*, 2022).

Como se avaliou anteriormente, a incursão econômica chinesa no Atlântico Sul é uma evolução da sua *Going Out Policy*, oficialmente iniciada em 1999 e posteriormente consubstanciada na BRI, em 2013. De 2002 a 2021, o comércio chinês com a região latino-caribenha elevou-se de US\$ 17 bilhões para mais de US\$ 450 bilhões, com previsões de que essa cifra alcance US\$ 700 bilhões em 2035, provavelmente ultrapassando os EUA como o principal parceiro comercial da região (U.S. Southern Command, 2021, 2023; Roy, 2023; House Foreign Affairs Committee, 2023). Em termos de investimento externo direto, entre 2005 e 2019, havia 86 projetos de infraestrutura a cargo de empresas chinesas, totalizando US\$ 76.8 bilhões, em sua maioria concentrados em energia e transporte (89% em valor e 71% em número de projetos), e patrocinados majoritariamente pelo *China Development Bank* e pelo *Export-Import Bank of China*, responsáveis pelo financiamento global dos projetos da BRI (Peter, 2020, p. 8; Gallagher; Myers, 2020; Roy, 2023). Desde o lançamento oficial da BRI na região em 2017, pelo menos 21 dos 33 Estados latino-caribenhos aderiram à iniciativa (Nedopil, 2023).

Do lado africano, desde 2005 a China é o principal parceiro comercial do continente, com um nível de comércio que alcança US\$ 200 bilhões anuais, com mais de 10 mil empresas chinesas operando por todo o continente africano, acumulando um estoque de investimento de mais de US\$ 2 trilhões, com aproximadamente US\$ 300 bilhões em investimentos atualmente. Esse volume de inversões faz da África o maior mercado externo em projetos de infraestrutura, principalmente em energia e transportes, superando mesmo a Ásia (Nantulya, 2022; House Foreign Affairs Committee, 2023). Desde 2015, quando a BRI foi lançada na África, 44 países da África subsaariana já aderiram à iniciativa, o que inclui praticamente todos os que se localizam na margem atlântica²⁴⁸ (Nedopil, 2023).

Não obstante esse imenso volume de investimentos produza desenvolvimento aos países recipientes, sua forma de realização traz duas preocupações às autoridades norte-americanas: a primeira é que sua operacionalização se efetua por meio da não imposição de condicionalidades, normalmente exigidas por parceiros ocidentais liberais. Esse modo de atuação impele os receptores a uma situação de crescente endividamento e vulnerabilidade econômica, a chamada

²⁴⁸ A única exceção é São Tomé e Príncipe.

“*debt-trap*”, além de ser um expediente útil na sustentação de regimes autoritários, refratários aos interesses dos EUA. A segunda é que grande parte da infraestrutura construída pela China, em especial a portuária, oferece potencial uso dual à PLAN, criando vantagens para um eventual emprego militar pelo país. A crescente insolvência de países receptores de investimentos e empréstimos chineses em ambas as margens poderá também ser oportunamente explorada como moeda de barganha para se obter o controle de infraestruturas críticas (portos, aeroportos, setor de energia e telecomunicações, águas territoriais), ou para tolher o apoio de países sul-atlânticos às solicitações norte-americanas, possibilitando que a China se posicione em pontos estratégicos na região na eventualidade de um conflito militar com os EUA (Roy, 2023; U.S. Southern Command, 2018, 2019, 2020, 2021, 2022, 2023; U.S. Africa Command, 2019, 2020, 2021, 2022, 2023; Ellis, 2019; Berg, 2022; Nantulya, 2022; Campbell *et al*, 2022).

Não obstante a presença naval chinesa no Atlântico Sul seja ainda modesta e nele não se registrem bases navais permanentes, há sinais consistentes que apontam para a repetição, nesse espaço oceânico, de um padrão de instalação de base naval que evolui a partir do propósito original de construção de um simples porto comercial, mas que evolui posteriormente para uma estrutura de uso dual, tal como se observa nos recentes casos do Djibuti e dos Emirados Árabes Unidos ²⁴⁹(U.S. Southern Command, 2022, 2023). Conforme esclarece Berg (2022), no âmbito da BRI, a construção ou a melhoria da infraestrutura portuária, bem como seu eventual controle, é majoritariamente conduzida por empresas estatais chinesas, que sistematicamente negam o intento de uso dual dessas instalações. Companhias estatais como a *China Harbour Engineering Company* e a *China Ocean Shipping Company* ou são controladas do *People’s Liberation Army* (PLA) ou são empresas às quais o PLA tem acesso direto pela lei de segurança nacional chinesa. Nas palavras de Berg (2022), a expansão dessas infraestruturas duais “*take on euphemisms belying their fundamental purpose – ‘strategic strong points’ and ‘logistics facilities’ rather than ‘overseas military bases’*”²⁵⁰.

O histórico de investimentos chineses em infraestrutura portuária no espaço sul-atlântico nos últimos anos é bastante elucidativo quanto à possível concretização do desígnio

²⁴⁹ O caso dos Emirados Árabes Unidos é bastante notório nesse sentido. A China é acusada de estar desenvolvendo clandestinamente instalações de uso militar no porto de Khalifa, no qual a *China Ocean Shipping Company* construiu e passou a operar um terminal comercial de containers, como um ponto de apoio comercial no âmbito da BRI. Imagens de satélite analisadas por agências de inteligência norte-americanas, em novembro de 2021, detectaram escavações no local do porto para uso militar, e navios militares de inteligência de sinais chineses disfarçados de navios comerciais estavam operando nesse porto sem o conhecimento do governo dos Emirados Árabes. “*China’s global infrastructure drive provides cover for secret military expansion*”, Caravanserai, 19 July 2022, disponível em: https://central.asia-news.com/en_GB/articles/cnmi_ca/features/2022/07/19/feature-01

²⁵⁰ Sem referência de página.

de nele se estabelecerem como um poder naval permanente, posicionando-se estrategicamente em antecipação para um possível conflito com os EUA, ainda que o Estado chinês não o admita oficialmente.

Na região latino-caribenha, identificam-se aproximadamente 40 projetos de construção ou de melhoria portuária, em sua quase totalidade a cargo de empresas estatais chinesas. Alguns destacam-se pela sua localização em pontos geograficamente próximos dos EUA e de linhas de comunicação marítimas vitais para o comércio global, para as operações militares e para a livre movimentação da *U.S. Navy* (Berg, 2022; U.S. Southern Command, 2022, 2023). O USSOUTHCOM expressa particular preocupação com duas áreas: o Canal do Panamá e a região argentina de Ushuaia, na Terra do Fogo. O Canal se destaca em razão de sua posição estratégica como um *chokepoint* de valor global: “*Chinese investment in numerous deep water ports and infrastructure on both sides of the Panama Canal could enable the Chinese to threaten sea lanes vital to global commerce and the movement of U.S. Forces*” (U.S. Southern Command, 2020, p. 5). A atual comandante do USSOUTHCOM, General Laura Richardson, reforça essa preocupação, ao declarar que a presença chinesa próxima ao Canal “*could be turned quickly toward military capabilities*”²⁵¹. Não é desarrazoado afirmar que a China já está estrategicamente posicionada no Canal, pois suas empresas estatais já controlam algumas operações portuárias nas duas pontas do Canal, em Ilha Margarita e na Zona de Livre Comércio de Colón, e estão buscando expandir-se em outros projetos na região²⁵².

O interesse chinês em Ushuaia eleva essa região ao primeiro plano geoestratégico no extremo sul sul-americano. Pelo menos desde 2019, a China tem demonstrado interesse na construção e operação de um polo logístico antártico, no Canal de Beagle, o que daria à PLAN uma presença permanente próxima ao Estreito de Magalhães e à Passagem de Drake (Berg, 2022; U.S. Southern Command, 2022, 2023). Na visão do USSOUTHCOM (2023, p. 5), a ocupação dessa posição estratégica “*would be a real game-changer for the PRC, dramatically improving its access to Antarctica*”. O Canal do Panamá e Ushuaia constituem pontos de interseção geoestratégica entre o Pacífico e o Atlântico.

Outros projetos portuários chineses também requerem atenção por localizarem-se na sensível região caribenha: o porto chinês de Abaco, localizado nas Bahamas, próximo à sede do USSOUTHCOM em Miami; o porto cubano de Santiago de Cuba, cuja modernização pela *China Communications Construction Company* focou no aprofundamento do calado para

²⁵¹ Discurso proferido na *Aspen Security Conference* (Berg, 2022).

²⁵² “*Chinese Interest and Investment in Latin America and the Caribbean*”, SOF News, March 17, 2023. Disponível em: <https://sof.news/china/china-latin-america-caribbean/>

receber navios de grande porte; e Puerto de La Union, em El Salvador, localizado na interseção dos territórios de El Salvador, Honduras e Nicarágua (Berg, 2022; U.S. Southern Command, 2022). Importante lembrar o fato de que a interrupção, em 2018, dos planos de construção de um canal na Nicarágua pela empresa chinesa de tecnologia de defesa *Xinwei*, cinco vezes maior que o Canal do Panamá, poderá ser retomado e se tornar um outro *game-changer*, trazendo inestimável vantagem geoestratégica para a PLAN como ativo logístico estratégico de uso dual, pois seria posto a serviço dos interesses da China e estaria ainda mais próximo do território dos EUA.

A margem africana atlântica experimenta dinâmica similar à sua congênere latino-caribenha. Segundo Kardon (2022, p. 12-14), o envolvimento de empresas chinesas em 61 dos estimados 231 portos comerciais na África estabelece a presença da China em mais de um quarto de todos os portos no continente, um nível substancialmente maior do que aquele observado em qualquer outra parte do mundo. A margem africana atlântica sedia a maior concentração de projetos portuários chineses, com 33 deles localizados ao longo da costa, com múltiplos usos, desde terminais de container profundos, terminais graneleiros e de petróleo a portos pesqueiros. Nesta empreitada a *China Communications Construction Corporation* tem sido a mais proeminente na construção de portos africanos, obtendo contratos em 30 deles.

Seguindo a lógica da construção e do aprimoramento das infraestruturas de portos para depois expandi-los para uso militar, o *US Department of Defense* (2020) identifica alguns países como possíveis futuras bases da China na costa atlântica africana, em particular, a Namíbia e a Guiné Equatorial.

Num primeiro esboço desse intento, em 2015, o jornal *The Namibian* divulgou a informação de que estavam em curso tratativas secretas entre Pequim e o governo da Namíbia para o estabelecimento de uma base naval permanente em Walvis Bay, porém as informações foram posteriormente negadas por ambos os governos²⁵³. De fato, a *China Harbour Engineering Company* trabalhou na expansão do porto de Walvis Bay desde 2014 e completou-o em 2019, duplicando a capacidade do terminal para containers e para ancorar navios de grande porte.²⁵⁴ Ainda mais importante é o fato de o país ser um *hub* logístico e estar localizado próximo a outros *hubs* na costa africana e, sobretudo, à África do Sul. Conforme destaca Robert

²⁵³ “*China's Next Move: A Naval Base In The South Atlantic?*”. Real Clear Defense, 24 de março de 2015. Disponível em: https://www.realcleardefense.com/articles/2015/03/25/chinas_next_move_a_naval_base_in_the_south_atlantic_107803.html.

²⁵⁴ “*China Harbour Engineering inaugurates \$400m Namibia port terminal*”, Ships and Ports, August 5, 2019. Disponível em: <https://shipsandports.com.ng/china-harbour-engineering-inaugurates-400m-namibia-port-terminal/>

O'Brien, essa posição permite que a PLAN possa patrulhar o Cabo da Boa Esperança ao redor da África e o Cabo Horn na América do Sul, além da proximidade com linhas de comunicação vitais para o Atlântico Norte que ligam as Américas, a África e a Europa (The Diplomat, 2015).

Conforme informações divulgadas pelo *Maritime Executive* (2022), a Guiné Equatorial é uma localização ainda mais provável, como sugerem documentos secretos do *U.S. Department of Defense* desde 2021. A *Chinese Harbour Engineering Company* foi a responsável pela construção do maior porto do país, o Porto de Bata, em 2014, com estrutura moderna capaz de acomodar navios de combate da PLAN, e adjacente a depósitos de petróleo. Essas características, segundo o ex-Comandante do USAFRICOM, general Townsend, sugerem que a força naval chinesa esteja “*looking for a place where they can rearm and repair warships. That becomes militarily useful in conflicts*”. Ainda mais preocupante para os EUA é que essa possível base naval chinesa no centro do Golfo da Guiné torna-se um ponto próximo às águas territoriais norte-americanas²⁵⁵.

A crescente ameaça naval chinesa no Atlântico Sul não se limita à Guiné Equatorial. O general Townsend adverte que Beijing já tem se aproximado de outros países, da Mauritânia ao sul da Namíbia, com intenções de estabelecer bases navais capazes de acomodar submarinos e porta-aviões na costa atlântica africana e, caso isso seja alcançado, a China poderia basear os navios de guerra de sua expansiva Marinha no Atlântico, bem como no Pacífico²⁵⁶. Ao se ampliar a análise da ação chinesa na costa africana, é possível ver a interligação existente entre o porto de Walvys Bay na Namíbia e o de Bata na Guiné Equatorial. Nantulya (2019, p. 4) observa que Walvys Bay conectará o sul da África aos portos construídos pela *China Harbour Engineering Company* em São Tomé e Príncipe, Camarões, Nigéria, Gana, Costa do Marfim, Guiné Bissau e Angola, e em outros planejados em Gâmbia e no Senegal. Esses países poderiam potencialmente sediar bases navais chinesas nos próximos 15 anos, de acordo com estimativas do *US Department of Defense* (2020). Em grande medida, esse movimento poderia limitar a estratégia de presença avançada da *U.S. Navy* em favor da PLAN.

²⁵⁵ Informações divulgadas em “*Why Equatorial Guinea May Host China’s First Atlantic Naval Base*”. The Maritime Executive, January 7, 2022. Disponível em: <https://maritime-executive.com/article/why-equatorial-guinea-may-host-china-s-first-atlantic-naval-base>.

²⁵⁶ Entrevista concedida à *Associate Press*: “*China’s Africa Outreach Poses Threat from Atlantic*”. Associated Press, May 6, 2021. Disponível em: <https://apnews.com/article/middle-east-africa-china-business-government-and-politics-24f774a952eaabcb38d2b25380b61a62>. Há de se considerar também preocupações de cunho econômico. Muitas empresas do setor energético e de serviços norte-americanas têm grandes investimentos no desenvolvimento do setor de óleo e gás no país. A presença de uma base naval chinesa significaria também um aumento da influência chinesa em futuras licenças de exploração do setor energético.

O binômio “expansão econômica global-poderio militar” tem a PLAN como seu principal vetor de projeção de poder, dada sua mobilidade geográfica, assim como foi o papel cumprido pela *U.S. Navy* na expansão e na proteção dos interesses dos EUA pelo mundo. Holmes e Yoshihara (2009) observam esse padrão mahaniano na expansão naval chinesa, o que se constata não somente pela localização estratégica das possíveis bases navais permanentes, mas igualmente pela evolução das missões da PLAN no espaço sul-atlântico. Nantulya (2022) informa que, pelo menos desde o começo da década de 1990, os analistas militares chineses debatem os cenários de bases navais externas, o que tem se refletido em todos os documentos de defesa chineses como objetivo de estabelecer uma rede de bases logísticas no exterior para a execução de missões militares diversificadas.

Dois documentos estratégicos sinos deixam explícitos os intentos chineses de expansão da PLAN: o *China's Military Strategy*, de 2015, e o *China's National Defense in a New Era (Defense White Paper)*, de 2019. O *Military Strategy*, na seção IV “*Building and Development of China's Armed Forces*” assim dispõe:

In line with the strategic requirement of offshore waters defense and open seas protection, the PLA Navy (PLAN) will gradually shift its focus from "offshore waters defense" to the combination of "offshore waters defense" with "open seas protection" and build a combined, multi-functional and efficient marine combat force structure (...) for strategic deterrence and counterattack, maritime maneuvers, joint operations at sea, comprehensive defense and comprehensive support (grifo nosso).

Por sua vez, o *Defense White Paper*, na seção “*Protecting China's Overseas Interests*” aponta que²⁵⁷:

Overseas interests are a crucial part of China's national interests. One of the missions of China's armed forces is to effectively protect the security and legitimate rights and interests of overseas Chinese people, organizations and institutions (...) The PLA actively promotes international security and military cooperation and refines relevant mechanisms for protecting China's overseas interests. To address deficiencies in overseas operations and support, it builds far seas forces, develops overseas logistical facilities, and enhances capabilities in accomplishing diversified military tasks. The PLA conducts vessel protection operations, maintains the security of strategic SLOCs, and carries out overseas evacuation and maritime rights protection operations (grifo nosso).

Desde a edição da *CS-21R*, é de se observar, conforme destaca Martinson (2019), que os destacamentos navais chineses passaram a se sofisticar nos objetivos e a operar mais prolongadamente no Atlântico Sul. O autor chama atenção para as iniciativas chinesas de construir um conhecimento estratégico sobre o ambiente operativo sul-atlântico para dominar

²⁵⁷ A título de informação sobre os ativos chineses a serem protegidos no exterior, somente na África há, aproximadamente, 10,000 empresas, 1 milhão de imigrantes e 260,000 trabalhadores chineses, em sua maioria trabalhando nos projetos da BRI (Nantulya, 2022, p. 1).

seu campo de batalha marítimo. Esse arrojo é percebido na missão do navio de pesquisa oceanográfica *Zhu Kezhen*, da PLAN, que operou no Atlântico Sul, em 2015, como parte de uma missão de pesquisa ao redor do mundo, bem como de uma frota de navios oceanográficos de agências marítimas chinesas operados por civis, porém executando missões de natureza dual²⁵⁸:

When in the South Atlantic, their primary mission has been to explore for seabed resources (...) However, much of the data Chinese scientists collect is dual use and likely shared with counterparts in the military. Indeed, the Xiang Yang Hong 01, which was in the South Atlantic in late 2017, has an acknowledged role conducting 'military oceanography' (...) Again, information collected will likely help improve the PLAN's knowledge of the Atlantic operating environment (...) In their published articles, the PLAN scientists cite the value of their research results for tracking undersea and surface targets (Martinson, 2019, p. 24-25).

Em outra demonstração de evolução das missões da PLAN, a *Task Force 174*, durante uma longa jornada de 24 dias da Letônia à África do Sul, em 2017, realizou três exercícios de tiro e uma simulação de ataque com mísseis em uma localização não revelada no Atlântico Sul. Essa missão expandiu-se para a condução de operações antipirataria e antiterrorismo no Golfo da Guiné (Martinson, 2019). Ainda mais relevante é a aproximação da PLAN com a Marinha sul-africana, expressando o interesse chinês em projetar-se mais assertivamente no extremo sul da África. De fato, dois importantes exercícios navais trilaterais corroboram essa evolução: em 2019, foi realizado o exercício naval *Mosi* entre África do Sul, China e Rússia, na costa da Cidade do Cabo, e em fevereiro de 2023, o *Exercise Mosi-2* foi realizado próximo ao porto de Durban, no Oceano Índico²⁵⁹. Menos de dois meses depois desse último, o Navio Chinês de Inteligência *Yuan Wang 5*, capaz de rastrear lançamentos de mísseis e aeronaves, visitou o porto de Durban²⁶⁰.

²⁵⁸ A missão desse navio hidrográfico desse ser avaliada como parte de uma estratégia mais ampla de projeção no Atlântico Norte. De acordo com Fanell (2019), essas operações de pesquisa hidrográficas no Atlântico Sul são “*a harbinger of future PLAN submarine operations in the North Atlantic, which could begin by 2025*”. Nesse sentido, é interessante notar a localização estratégica da Ilha de Azores, ainda que seja geograficamente parte do Atlântico Norte. Essa pequena ilha abriga uma base aérea dos EUA que foi fundamental para os combates durante a 2ª Guerra Mundial, a Guerra Fria e a Guerra do Iraque, e desde 2015, teve seu contingente reduzido a 200 militares norte-americanos, causando problemas financeiros para a população local. A China procurou explorar essa oportunidade para se estabelecer militarmente na Ilha em 2015, porém seu intento não se realizou. Caso houvesse, essa base proveria à China uma localização estratégica para a PLAN e a Força Aérea chinesa, que lhes permitiria cobrir a costa leste dos EUA.

²⁵⁹ A notícia fornecida pelo periódico *Geopolitical Monitor* informa que a África do Sul recusou convite dos EUA para a realização de um exercício naval, preferindo fazê-lo com Rússia e China. “*Russia-China-South Africa Naval Exercises & Indian Ocean Geopolitics*”. February 28, 2023. Disponível em: <https://www.geopoliticalmonitor.com/russia-china-south-africa-naval-exercises-indian-ocean-geopolitics/>

²⁶⁰ “*Chinese naval spy ship Yuan Wang 5 docks in South African port of Durban*”. Alarabyia News, 5 April 2023. Disponível em: <https://english.alarabiya.net/News/world/2023/04/05/Chinese-naval-spy-ship-Yuan-Wang-5-docks-in-South-African-port-of-Durban>

Há crescente participação da PLAN em missões antipirataria e antiterrorismo no Golfo da Guiné, com elevada proximidade com as Marinha dessa região. Desde 2008, a China já destacou mais de 40 forças tarefas navais ao Golfo da Guiné, incluindo exercícios navais e o acompanhamento de mais de sete mil navios mercantes chineses e estrangeiros (Nantulya, 2022). Na margem hemisférica, exercícios navais mais arrojados com aliados na região latino-caribenha não têm sido observados, de forma geral limitando-se a visitas diplomáticas como as do navio-hospital *Peace Ark*, sendo as mais recentes em 2018-2019. Isso se explica pela cautela chinesa em evitar provocações na zona geoestratégica mais sensível para os EUA no Atlântico Sul (Ellis, 2020).

Como observa Martinson (2019), essa crescente presença naval chinesa no espaço sul-atlântico denota uma estratégia para reduzir a pressão norte-americana sobre a Marinha chinesa na sua linha interior na região do Indo-Pacífico, atuando por meio de uma estratégia exterior:

The PLAN's expanding presence in the South Atlantic could also reflect a shift in China's strategy for handling great power competition in maritime East Asia (...) In the maritime realm, an exterior strategy would involve deploying Chinese forces beyond China's near-seas defense perimeter in order to exert effects on the strategic situation within. By developing robust naval capabilities abroad, the logic goes, China might compel the US to adjust its force posture, shifting air and sea assets away from the Western Pacific to account for Chinese threats elsewhere. This would relieve pressure along China's maritime periphery and alter the regional balance of power in China's favour (Martinson, 2019, p. 27-28).

Nessa perspectiva, como acrescentam Ferreira-Pereira e Duarte (2023) e Nantulya (2022), o Atlântico Sul cumpre também o papel de “área de teste” para operações a longas distâncias. Essa experiência operativa serve não somente aos interesses chineses de desenvolvimento de sua Marinha de águas azuis, de capacidades de defesa costeira e de interoperabilidade com Marinhas sul-atlânticas, como também podem oferecer à China recursos para desenvolver uma estratégia mais ofensiva e ativa que complemente a postura de defesa da PLAN em relação aos EUA no Mar do Sul da China. Ainda na visão de Ferreira-Pereira e Duarte (2023), esses fatores evidenciam a interdependência dos Oceanos Atlântico, Índico e Pacífico no cálculo naval e na projeção de poder internacional chineses²⁶¹.

A posição do Atlântico Sul como uma caixa de ressonância de disputas sino-americanas urdidadas nos oceanos vizinhos é ressaltada pelo ex-comandante das Forças Navais do Sul e da Quarta Esquadra, Almirante Sinclair Harris, ao afirmar que o crescente interesse de China (e

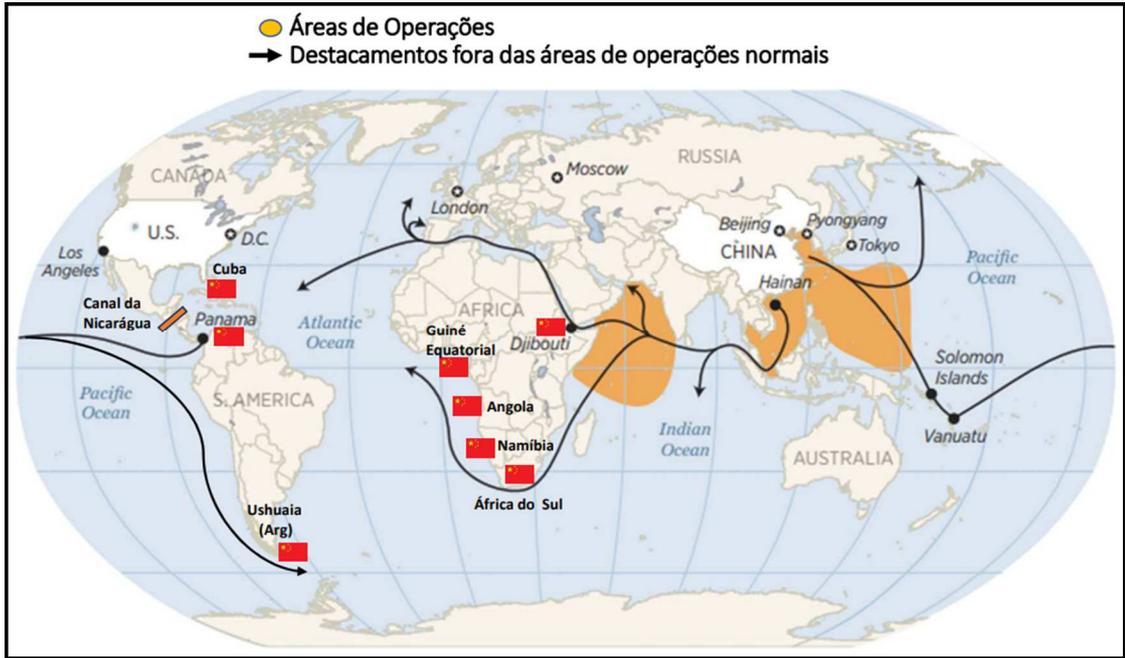
²⁶¹ Nantulya (2022, p. 5) informa que essa dimensão interoceânica estratégica foi ressaltada doutrinariamente pela publicação *Science of Military Strategy*, em 2020, que foca numa abordagem centrada em dois Oceanos (Pacífico e Índico) e concita a PLAN a criar condições de se estabelecer em ambos os oceanos, com a construção de “*maritime strategic support points*” e um “*powerful two oceans layout*” para se contrapor a qualquer crise.

Rússia) no Atlântico Sul tornou a área focal do USSOUTHCOM uma “linha de junção” entre o Atlântico e o Pacífico, sendo o aspecto marítimo o mais evidente (Harris, 2015). O ex-Comandante do USSOUTHCOM, General John F. Kelly, reforça essa percepção sobre o espaço sul-atlântico como uma área de reação chinesa: “*just as we have ‘pivoted’ to the Pacific, China has pivoted to the Western Hemisphere*” (U.S. Southern Command, 2015, p. 7).

Por extensão, a mesma lógica se aplica à margem africana atlântica, sendo essa uma “linha de junção” entre o Atlântico Sul e o Índico, onde a projeção naval chinesa é mais avançada com a fixação de sua base naval no Djibouti, em 2017. O Comandante do USAFRICOM, General Stephen J. Townsend, chama atenção para a função da base naval do Djibouti como plataforma de expansão para o Atlântico e a posição da África do Sul nessa linha de junção, na medida em que a China “*is converting its first overseas military base in Djibouti into a power projection platform. We know they seek to open more bases and their unprofitable seaport investments in East Africa and Southern Africa track closely with involvement by Chinese military forces*” (grifo nosso) (U.S. Africom Command, 2020, p. 4). O general assim complementa seu raciocínio: “*(...) additional bases, tying their comercial investment in East, West and Southern Africa closely with involvement by Chinese military forces in order to further their geo-strategic interests*” (grifo nosso) (U.S. Africom Command, 2021, p. 5).

Caso as pretensões chinesas de estabelecimento de bases navais no Atlântico Sul se concretizem, não há lugar à dúvida de que ela será capaz de exercer o controle de linhas vitais de comunicação marítimas e dos principais pontos estratégicos de acesso comunicantes com o Pacífico e o Índico: Canal do Panamá, Ushuaia e Rota do Cabo. Essa vantagem geoestratégica a tornaria capaz de se projetar por toda a porção sul-atlântica e de bloquear os movimentos não somente da *U.S. Navy*, mas também dos aliados norte-americanos na região (ver figuras 24 e 25 para comparação da atual projeção naval chinesa e norte-americana no Atlântico Sul). A permanência da PLAN em bases permanentes por longos períodos e com interação mais próxima com Marinhas sul-atlânticas em operações também abre oportunidades para que a China se torne um “*partner of choice*”, reduzindo a proeminência e a hegemonia da *U.S. Navy*.

Figura 24 - Projeção da PLAN no Atlântico Sul e Provável Localização de Futuras Bases Navais*



Fonte: adaptado de Sadler, 2021

*As possíveis localizações de bases da PLAN estão representadas por bandeiras chinesas.

Figura 25 - Áreas de Operações Atuais e Futuras da U.S. Navy



Fonte: adaptado de Sadler, 2021.

O nível de ameaça percebido sobre o possível acesso da PLAN a bases navais no Atlântico Sul e o emprego dual dos portos construídos pelas empresas estatais chinesas produziu uma “mudança de paradigma” no foco de atuação do USSOUTHCOM e do USAFRICOM. Iniciada na *National Security Strategy* de 2017 e ampliada na *National Defense Strategy* de 2018, os EUA passaram a priorizar a rivalidade com a China e Rússia e a relativizar a ênfase em atividades contra organizações extremistas e criminosas, que têm tradicionalmente dominado a pauta desses dois Comandos (Campbell *et al*, 2022; U.S. Southern Command, 2018, 2019, 2020, 2021, 2022; U.S. Africa Command, 2019, 2018, 2022).

Essa mudança de postura já é bastante visível nos seus planos estratégicos decenais. O *USSOUTHCOM 2017-2027 Theater Strategy* e o *USAFRICOM Theater Strategy 2018-2027* são categóricos em afirmar o imperativo de manter os EUA como o “*partner of choice*” e o acesso estratégico a instalações em ambas as margens sul-atlânticas. De acordo com o primeiro, para o desafio de enfrentar a China e a Rússia, nos últimos anos o USSOUTHCOM “*worked diligently to earn – and keep - the region’s trust. We now aim to build upon this trust to deepen bilateral cooperation and expand cooperation to trilateral, multilateral or transregional dimensions*” (U.S. Southern Command, 2017a, p. 3). O segundo, por sua vez, reforça que “*the U.S. is a preferred security partner (...) Building partner capability is the primary strategic effort (...) USAFRICOM will strengthen the agreements and capabilities that enable access, a host of government’s agreements allowing us to enter a country when the need arises*” (U.S. Africa Command, 2018a, p. 3-4).

Não há dúvida de que a China é um poder naval em ascensão no Atlântico Sul e de que, em futuro próximo, poderá se estabelecer de forma permanente em localizações estratégicas bastantes sensíveis para o livre movimento da *U.S. Navy*, para as linhas de comunicação marítimas e para a própria integridade territorial norte-americana. Seu estabelecimento nessa região, por outro lado, não é uma garantia, pois poderá enfrentar a resistência de alguns países locais e extrarregionais e, eventualmente, a atual relação com países ideologicamente alinhados a seus objetivos está sujeita a mudanças de orientação política nesses Estados. Deve-se também ter em conta que uma possível paridade naval chinesa no Atlântico Sul significa também manter uma ampla rede de bases pelo mundo para garantir a sustentação logística da PLAN. Segundo O’Rourke (2023), essa é uma das principais limitações apresentadas pela China atualmente.

4.2.2 A presença russa e sua seletiva projeção naval no Atlântico Sul

Assim como a China, a Rússia não definiu um conceito próprio de Atlântico Sul, tampouco possui uma estratégia formal para o conjunto desse vasto espaço oceânico, porém é possível identificar os objetivos gerais que têm guiado sua atuação nele e que apontam para uma continuidade nos próximos anos. De forma ampla, o engajamento com as margens latino-americana, caribenha e africana ocidental objetivam a reafirmação da Rússia como potência global em resposta direta ao antagonismo norte-americano em outras partes do mundo; a atuação, com oportunismo, para projetar poder em espaços em que há desinteresse ou baixo engajamento dos EUA; a conquista de apoio diplomático para evitar seu isolamento internacional, por meio da não imposição de condicionalidades para comércio de armas, extrativista e investimentos; e a busca de alianças estratégicas com governos antiocidentais para subverter a democracia liberal e moldar uma ordem pós-ocidental (U.S. Southern Command, 2015, 2016, 2017, 208, 2019, 2020, 2021, 2023; Campbell *et al*, 2022; Daly, 2023).

Comparativamente à China, a Rússia apresenta um conjunto mais limitado de desígnios, em sua maior parte focado em alguns países específicos e segmentos econômicos, em particular a exploração do mercado de defesa, e não constitui um parceiro comercial significativo ²⁶² (Berg; Brands, 2021; Campbell *et al*, 2022). A presença naval russa, ainda que modesta e seletiva, tem mantido regularidade desde a edição da *CS-21R*, concentrando o destacamento de sua Marinha na região caribenha, entretanto, é possível perceber uma evolução nas atividades navais russas no espaço sul-atlântico. Essas apontam para uma intensificação das ações de cunho mais hostil aos interesses dos EUA e seus aliados e para um movimento de expansão de seu alcance geográfico ao extremo sul africano e ao Golfo da Guiné.

No flanco latino-americano e caribenho, a Rússia fortalece sua posição seletivamente, estreitando laços com aliados mais tradicionais da era soviética, nomeadamente Cuba e Nicarágua, e com outros países dispostos a um confronto com os EUA e que buscam parceiros alternativos, mormente a Venezuela²⁶³ (Szente-Varga, 2022). O USSOUTHCOM tem apontado reiteradamente o desafio que a atuação marítima russa traz:

²⁶² Segundo dados fornecidos pelo *The Observatory of Economic Complexity* (2022), o comércio da Rússia com a América Latina geralmente não ultrapassa 1%, mesmo quando se considera seus dois principais parceiros comerciais, Brasil e México.

²⁶³ A *National Military Strategy* de 2015 reconhece o papel desestabilizador russo na segurança regional e em forças “por procuração” (proxy forces). A *National Security Strategy* de 2015 reitera essa estratégia: “*Russia continues its failed politics of the Cold War by bolstering its radical Cuban allies as Cuba continues to repress its citizens. Both China and Russia support the dictatorship in Venezuela and are seeking to expand military linkages and*

Russia is a strategic competitor actively seeking to degrade U.S. partnerships and undermine US interests in the region (...) expanded port and logistics access in Cuba, Nicaragua and Venezuela provide Russia with persistent, pernicious presence, including more frequent maritime intelligence collection and visible force projection in the Western Hemisphere. The sanctuary of robust relationships with these three countries provides Russia with the regional platform to target US and partner nation facilities and assets, exert negative influence over undemocratic governments and employ strategic options in the event of a global contingency. Left unchecked, Russian access and placements could eventually transition from the regional spoiler to a critical threat to the U.S. homeland (grifo nosso) (U.S. Southern Command, 2018, p. 5-6).

A ausência de bases navais permanentes russas no Atlântico Sul não tem impedido a expansão de sua atuação nesse Oceano. As autoridades russas têm buscado o estabelecimento de uma rede de bases no exterior, com o propósito de interferir na liberdade comercial e de movimento das forças navais norte-americanas e de seus aliados. Isso já é factível pelo acesso concedido a bases nicaraguenses, cubanas e venezuelanas com pouca antecedência de aviso, embora o atual uso desses acessos possa enfrentar limitações. Conforme afirma Marten (2022, p. 9-10),

Those countries can each be considered reliable transit nodes for a Russian presence in Latin America. Theoretically Russia could send anti-ship cruise missiles and surface-to-air missiles through those ports without requiring a major naval deployment to support them, potentially threatening U.S. control of key sea lanes and even targeting Florida. But the distance of those ports from Russia, and their proximity to the overwhelming military and intelligence presence of USSOUTHCOM forces, leaves any Russian forces in the region subject to eavesdropping, and vulnerable to harassment, blockade, or attack in the event of conflict.

Torna-se claro o objetivo militar russo de desenvolver e manter acesso a infraestruturas militares críticas. Campbell *et al* (2022) reforçam essa perspectiva, ao afirmar que a proximidade da região com os EUA cria oportunidades para que Moscou ameace o território norte-americano no caso de um conflito entre as duas potências em outras partes do mundo. Essa é uma estratégia para deslocar recursos norte-americanos de qualquer outra região em que se verificam esforços para conter a Rússia, como na Europa atualmente. Como defendem os autores,

*If Venezuela, Cuba, Nicaragua, Ecuador or other LAC countries agree to host Russian military forces, Russian nuclear capable platforms, in addition to irregular forces, can be maintained in America's backyard (...) Thus, Moscow seeks the capability to reciprocate any U.S. activities that Russia views as provocative in its own near abroad (Campbell *et al*, 2022, p. 52).*

O risco de uma ação mais contundente, direta ou indiretamente, contra o território norte-americano aponta para o Caribe como base preferencial, a se considerar a proximidade

arms sales across the region. The hemisphere's democratic states have a shared interest in confronting threats to their sovereignty" (The White House, 2017, p. 51).

geográfica e frequência dos destacamentos da Marinha russa nessa região, que tem se desdobrado desde 2008²⁶⁴. O USSOUTHCOM observa que a Rússia “*once again projected power in our neighborhood (...) deploying (for the first time) its most advanced nuclear-capable warship, and sending a research ship capable of mapping and cutting undersea cables, as well as two other naval search vessels to operate near our homeland*” (U.S. Southern Command, 2020, p. 1-2). Observa-se que as missões de inteligência naval iniciadas, em 2012, pelo navio *Viktor Leonov* continuaram em Cuba em janeiro de 2015, em março de 2018 e em março de 2020.

A preocupação externada pelas autoridades do USSOUTHCOM sobre uma possível ação contra cabos submarinos deixou de ser uma hipótese, com a descoberta pelas forças de segurança britânicas, em 2022, de ações preparatórias russas para sabotar as instalações militares da Ilha de Ascensão. As medidas tomadas pela equipe de segurança britânica concentraram-se na possibilidade de sabotagem de dutos de combustíveis flutuantes por mergulhadores russos ou por drones subaquáticos remotamente operados, lançados de um submarino²⁶⁵. Essa possibilidade tem se reforçado pela frequente presença de submarinos russos operando próximo à costa atlântica norte-americana nas últimas duas décadas²⁶⁶. Ainda que não seja um ataque direto, observa-se a disposição russa em empregar suas forças na “*grey zone*” e ampliar o raio geográfico de sua ação naval para outras áreas no Atlântico Sul.

Na África, a presença naval russa tem se concentrado mormente no Mediterrâneo, onde possui uma base permanente em Tartus, na Síria, porém já se pode perceber um movimento de expansão da Marinha russa para o extremo sul do Atlântico, com sua aproximação da África do Sul, em conjunto com a China, e já há indicativos de que pretende expandir-se também no Golfo da Guiné. Em 2018, a Rússia demonstrou velado interesse em juntar-se ao IBAS (Índia, Brasil e África do Sul) nos exercícios navais IBSAMAR. O Comandante da Marinha Russa afirmou estar determinado em participar desses exercícios, descrevendo-o como “um meio crucial para

²⁶⁴ Segundo informações do U.S. Southern Command (2021, p. 7), “*Russia doubled its naval deployments in this regions, going from five (2008-2014), to 11 (2015-2020)*”.

²⁶⁵ A inteligência britânica descobriu um plano russo para sabotar o duto flutuante de combustível que alimenta a Força Aérea Britânica, a Estação da Nasa e as bases navais que servem às Marinhas britânica e norte-americana operando na Ilha de Ascensão. Segundo informações, as forças de segurança britânicas tomaram conhecimento de imagens de satélite, em novembro de 2022, que indicavam um velado interesse russo em determinado trecho do duto, logo após os ataques aos dois dutos do *Nord Stream*. “*UK foils Putin’s plot to sabotage vital South Atlantic pipeline*”, Express, November 13, 2022. Disponível em: <https://www.express.co.uk/news/world/1695828/russia-south-atlantic-pipeline-putin>.

²⁶⁶ De acordo com Michael Peterson, diretor do *Russia Maritime Studies Institute*, esse tipo de destacamento é similar às táticas soviéticas de uso de submarinos à época da Guerra Fria. “*Russia Nuclear Submarines Deployed Off U.S. Coast Spark Alarm*”, Newsweek, 6 June 2023. <https://www.newsweek.com/russia-nuclear-submarines-deployed-us-coast-alarm-1785774>

alcançar a incisividade militar de todos os estados membros”²⁶⁷. Embora esse intento ainda não tenha se concretizado, uma ação mais assertiva foi observada, em 2019, na já mencionada participação no exercício naval *Mosi* com China e África do Sul, na costa da Cidade do Cabo, e no *Exercise Mosi-2*, em fevereiro de 2023, dessa vez próximo ao porto de Durban, no Oceano Índico, quando a Guerra da Ucrânia completava um ano²⁶⁸. Um fato relevante nesse mais recente exercício é que ele incluiu a fragata russa de alta tecnologia Almirante Gorshkov, armada com mísseis hipersônicos *Zircon*, que realizou testes com esse armamento no lado ocidental do Atlântico Norte, antes de se deslocar para a África do Sul²⁶⁹.

Nesse movimento de mais participação em atividades de segurança na costa africana atlântica, a Marinha russa iniciou atividades antipirataria no Golfo da Guiné, em 2021, com o destróier Almirante Kulakov, para conter ataques contra um cargueiro e assegurar a segurança da navegação. O destacamento da força-tarefa vinda na Esquadra do Norte é um indicativo consistente de que se poderão observar mais atividades navais russas na região do Golfo da Guiné nos próximos anos²⁷⁰.

De forma geral, a influência da Rússia na costa ocidental africana é motivada por interesses econômicos e estratégicos, por ambições geopolíticas e militares, e pelo objetivo de conter a influência dos países ocidentais na região, o que tem concorrido para tornar a Rússia um ator essencial nela. Além disso, o Estado russo tem trabalhado para fortalecer suas conexões políticas e diplomáticas com alguns países. Esse é o caso de Angola, cujo governo tem se beneficiado da assistência militar russa e firmado acordos de cooperação em energia, e a Nigéria, a maior economia da África, com quem tem aprofundado sua relação por meio da colaboração militar e econômica (Daly, 2023).

Mesmo que o envolvimento russo possa beneficiar a economia da região, ele suscita algumas preocupações sobre a crescente militarização, a proliferação de armamentos e a possibilidade de que alianças de segurança marítima possam ser fragilizadas²⁷¹. O ex-

²⁶⁷ “**Russos querem entrar no exercício naval IBSAMAR, com Índia, Brasil e África do Sul**”. Poder Naval, 27 de agosto de 2018. Disponível em: <https://www.naval.com.br/blog/2018/08/27/russos-querem-entrar-no-exercicio-naval-ibsamar-com-india-brasil-e-africa-do-sul/>

²⁶⁸ “**Russia-China-South Africa Naval Exercises & Indian Ocean Geopolitics**”. February 28, 2023. Disponível em: <https://www.geopoliticalmonitor.com/russia-china-south-africa-naval-exercises-indian-ocean-geopolitics/>

²⁶⁹ “**Russia says it carried out hypersonic missile exercises using a frigate in the Atlantic**”. CNBC, 25 January 2023. Disponível em: <https://www.cnn.com/2023/01/25/russia-says-it-carried-out-hypersonic-missile-exercise-in-the-atlantic.html>

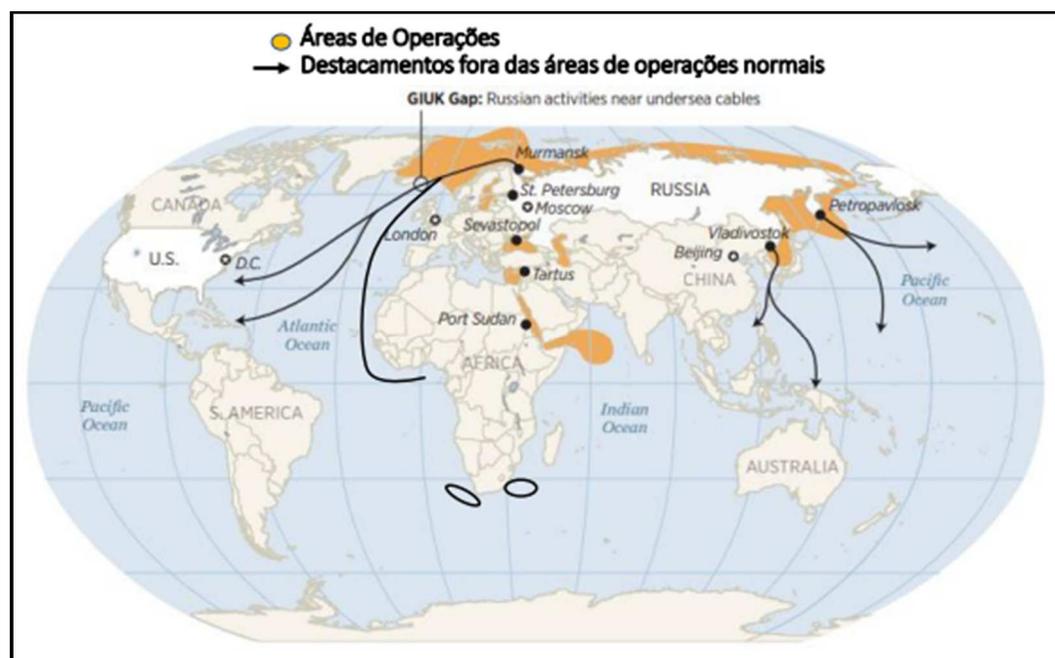
²⁷⁰ “**Russian Navy holds counter-piracy drills in the Gulf of Guinea**”. Naval Post, October 13, 2021. Disponível em: <https://navalpost.com/russian-navy-counter-piracy-drills-in-gulf-of-guinea/>

²⁷¹ Embora não atuem no ambiente marítimo, umas das principais inserções russas no cenário de segurança africano se dá pela atuação de grupos de segurança privados, como o notório Grupo Wagner, com grande atuação no Mali e na República Centro-Africana.

embaixador norte-americano na Nigéria, John Campbell, ressalta os riscos do crescimento dessa expansão para os interesses dos EUA: “Russia has a naval presence in the Mediterranean, and there are indications it may be trying to extend its presence into the Atlantic. This could potentially impact the security situation in West Africa, where piracy and other maritime crimes are already major concerns”²⁷². A África ocidental é uma importante área para que a Marinha russa conduza exercícios de treinamento e aprimore suas capacidades.

Dada a projeção mais ampliada e a disposição de fazer-se presente, ainda que esteja aquém das capacidades e da intensidade da era soviética, não se pode ignorar o fato de que os mais recentes destacamentos da Marinha russa no Caribe, no extremo sul africano, e potencialmente no Golfo da Guiné, colidem com os interesses de hegemonia da *U.S. Navy* e inserem a Rússia como um futuro poder naval no equilíbrio de poder sul-atlântico, reduzindo o papel dos EUA como o “*partner of choice*” (Ver figuras 26 e 27, para comparação das áreas de destacamento da *U.S. Navy* e da Marinha russa).

Figura 26 - Projeção Naval Russa no Atlântico Sul



Fonte: adaptado de Sadler, 2021.

²⁷² “Russia’s Influence in West Africa Coastal States”. OFCS.Report, 17 de abril 2023. Disponível em: <https://www.ofcs.it/internazionale/russias-influence-in-west-africa-coastal-states/#gsc.tab=0>

Figura 27 - Áreas de Operações Atuais e Futuras da *U.S. Navy*



Fonte: adaptado de Sadler, 2021.

4.2.3 Potencial declínio da supremacia naval norte-americana

Não obstante a incipiente presença naval sino-russa no Atlântico Sul desperte a preocupação das autoridades militares e civis norte-americanas, esse risco não supera em intensidade a ameaça que a perda da superioridade naval impõe aos EUA. Em sendo a *U.S. Navy* a principal força militar de projeção internacional e a mais estratégica historicamente no que tange a manutenção do sistema econômico liberal capitaneado pelos EUA, pelo que resguarda a liberdade dos mares, um declínio irreversível do poder naval norte-americano em favor da PLAN significa submeter à grave ameaça aquele que tem sido o objetivo mor de toda Grande Estratégia norte-americana: a segurança territorial do Estado²⁷³.

É fato inegável e publicamente reconhecido pelas autoridades norte-americanas que, entre 2015 e 2020, a China ultrapassou a *U.S. Navy* em número de navios de batalha, embora isso não signifique a superação tecnológica ou a substituição definitiva da presença naval dos EUA em áreas estratégicas no mundo no curto prazo. A PLAN tem, de fato, realizado frequentes destacamentos em mares distantes, porém a maior parte da frota chinesa ainda está concentrada

²⁷³ Relembra-se aqui a unanimidade que esse tema alcançou nas discussões entre as mais variadas correntes políticas no âmbito da *Commission on America's National Interests* no começo da década de 2000, e que, invariavelmente, tem passado os documentos de segurança e defesa norte-americanos.

no Pacífico, mais especificamente na sua primeira linha insular (Martinson, 2019; O'Rourke, 2023). Esse êxito naval decorre de um longo processo de fortalecimento das forças armadas chinesas que data de meados de 1990 e que tem sido reiteradamente reforçado em seus documentos de defesa. Pelo menos desde 2004, na esteira do discurso do então presidente Hu Jintao acerca das “*historical missions of the armed forces for the new stage in the new century*”, o vínculo entre o imperativo de salvaguardar os interesses chineses no exterior e o crescimento do poderio militar sino, especialmente o poder naval, tem sido enfatizado²⁷⁴ (Cooper, 2009). O crescente distanciamento quantitativo e qualitativo entre a *U.S. Navy* e a PLAN tende a se ampliar, dado o acelerado ritmo da modernização naval chinesa (O'ROURKE, 2023). Nesse sentido, O *U.S. Department of Defense* afirma que a Marinha chinesa

is the largest navy in the world with a battle force of approximately 340 platforms, including major surface combatants, submarines, ocean-going amphibious ships, mine warfare ships, aircraft carriers, and fleet auxiliaries (...) this figure does not include approximately 85 patrol combatants and craft that carry anti-ship cruise missiles (...) Overall battle force of China's navy is expected to grow to 400 ships by 2025 and 440 by 2030 (U.S. Department of Defense, 2022, p. 52).

Comparativamente, a *U.S. Navy* detinha uma força de batalha de 294 navios de guerra no ano fiscal de 2021, e ao final de 2030 terá apenas 290, conforme projeções do orçamento para o ano fiscal de 2024, com o agravamento da situação pelo progressivo processo de obsolescência da força naval norte-americana²⁷⁵ (ver tabela 5).

²⁷⁴ Os documentos de defesa da China de 2008, 2013, 2015 e 2019 assertivamente reiteram o imperativo de diversificar as missões militares da PLAN, acelerar a modernização de suas forças para desenvolver e reforçar capacidades de águas azuis e expandir suas operações em mares distantes.

²⁷⁵ Deve-se destacar que a China não divulga publicamente seus quantitativos de meios como faz a *U.S. Navy*, sendo os números analisados uma estimativa do *Office of Naval Intelligence*. Essa falta de transparência explica a discrepância, ainda que reduzida, na estimativa comparada de outras instituições norte-americanas. Por exemplo, o *Congressional Research Service* estima que a PLAN possuía 348 navios e submarinos, ao passo que o *U.S. Department of Defense* apresenta esse número em 355.

Tabela 5 - Projeção do Número de Navios de Batalha de China e EUA entre 2000-2030

	2000	2005	2010	2015	2020	2025	2030
Selected ship types							
Ballistic missile submarines	1	1	3	4	4	6	8
Nuclear-powered attack submarines	5	4	5	6	7	10	13
Diesel attack submarines	56	56	48	53	55	55	55
Aircraft carriers, cruisers, destroyers	19	25	25	26	43	55	65
Frigates, corvettes	38	43	50	74	102	120	135
Total number of China navy battle force ships, including types not shown above	210	220	220	255	360	400	425
Total U.S. Navy battle force ships	318	282	288	271	296	286	290
U.S. total above compared to China total above	+108	+62	+68	+16	-64	-114	-135

Fonte: Adaptado de O'Rourke, 2023, p. 10.

O *Office of Naval Intelligence* (2020) relata que

Chinese naval ship design and material quality is in many cases comparable to USN ships, and China is quickly closing the gap in many areas of deficiency (...) China is capable of building any type of surface warship, and is currently building modern aircraft carriers, cruisers, destroyers, frigates, corvettes, large amphibious ships, mine warfare ships, and large auxiliary ships (Office of Naval Intelligence, 2020, p. 3).

O ritmo de construção naval chinês corrobora essa projeção. De acordo com informações do *Center for Strategic and International Studies*, entre 2017 e 2019, a China possivelmente construiu mais navios do que a Índia, o Japão, a Austrália, a França e o Reino Unido juntos. Em 2021, o país comissionou, pelo menos, 28 navios, ao passo que a *U.S. Navy* teve condições de comissionar somente sete navios no mesmo ano (Center for Strategic and International Studies, 2022). Um claro sinal da capacidade da indústria naval chinesa foi o lançamento em 2021, em um único dia, de três meios navais: o submarino balístico *Changzheng-18*, o contratorpedeiro *Renhai-class (Type 055) Dalian* e o navio de assalto anfíbio *Yushen-class (Type 075) Hainan*²⁷⁶.

O analista da *US Naval Academy*, Claude Berube, detalha essa defasagem numérico-qualitativa, ao reportar que somente 25% dos 114 meios de combate de superfície dos EUA (cruzadores, contratorpedeiros e navios de combate litorâneos) foram construídos a menos de uma década, e, em comparação, mais de 80% dos contratorpedeiros, fragatas e corvetas chineses foram comissionados na última década. Nesse mesmo período, 30 meios de combate

²⁷⁶ “*China's rapidly growing navy just got 3 new warships in a single day*”, Business Insider, April 26, 2021. Disponível em: <https://www.businessinsider.com/china-navy-adds-three-new-warships-in-a-single-day-2021-4>.

de superfície foram comissionados pelos EUA e, no começo de 2021, a *U.S. Navy* começou a descomissionar seus navios de combate litorâneos, ao passo que a China produziu 120 navios de combate de superfície. Em alguns casos, os navios norte-americanos operam com tecnologia de décadas de defasagem²⁷⁷.

Outro aspecto que submete a frota norte-americana a grande estresse operativo é que, nos últimos 40 anos, a *U.S. Navy* tem mantido cerca de 100 de seus navios no mar, ao mesmo tempo em que seu contingente total tem diminuído, o que, na prática, significa períodos mais prolongados no mar e alta demanda operacional de meios e de pessoal²⁷⁸ (Sadler, 2021). A redução da superioridade naval também se verifica no desenvolvimento de sistemas missilísticos e de plataformas multifuncionais chineses. O *U.S. Department of Defense* (2022, p. 50) ressalta que, desde 2021, “*the PLAN is largely composed of modern multi-role platforms featuring advanced anti-ship, anti-air and anti-submarine weapons and sensors*”.

Toda essa pujança chinesa ainda não foi capaz de superar os EUA em número de porta-aviões, ou seja, os 11 porta-aviões e seus grupos de combate que os tornam uma força naval global singular. Atualmente, a PLAN possui três porta-aviões – o *Liaoning*, o *Shandong* e o *Fujian*, este último construído em 2022 e em fase de testes, com perspectivas de se tornar totalmente operacional em 2024²⁷⁹. De acordo com projeções do *Center for Strategic and Budgetary Assessment*, a China possui os recursos necessários e a capacidade para continuar sua modernização através da década de 2020, possivelmente alcançando o número de cinco porta-aviões já em começos de 2030²⁸⁰. Há relatos de que um quarto porta-aviões, movido à propulsão nuclear, já estaria em fase inicial de concepção, compondo o primeiro de quatro porta-aviões nucleares a serem construídos até 2035²⁸¹.

²⁷⁷ Entrevista concedida ao periódico australiano *Defence Connect*. “*The decline of American naval superiority, the National Defense Authorization Act 2022 e the re-emergence of navalism*”. *Defence Connect*, 09 December, 2021. Disponível em: <https://www.defenceconnect.com.au/maritime-antisub/9228-the-decline-of-american-naval-superiority-the-national-defense-authorization-act-2022-and-the-re-emergence-of-navalism#:~:text=Over%20recent%20years%2C%20the%20United,higher%20maintenance%20costs%20and%20requirements>.

²⁷⁸ Idem. A título comparativo, segundo Berube, dos quase 600 navios que a *U.S. Navy* operava ao final da década de 1980, em média 15% (90 navios) deles ficavam destacados no mar. Atualmente, com menos de 300, a *U.S. Navy* destaca mais de 35% (105 navios) em suas missões globais, concorrendo para uma crescente degradação material da força naval.

²⁷⁹ O *Liaoning* é um porta-aviões ucraniano (*Variag*) da era soviética modernizado. O *Shandong* e o *Fujian* foram construídos inteiramente com tecnologia chinesa.

²⁸⁰ “*China’s Navy Could Have 5 Aircraft Carriers, 10 Ballistic Missile Subs by 2030 Says CSBA Report*”. August 19, 2022. Disponível em: https://www.realcleardefense.com/2022/08/19/china_could_have_5_carriers_10_ballistic_missile_subs_by_2030_848941.html.

²⁸¹ “*China to build four nuclear aircraft carriers to catch up with US Navy: Report*”. February, 6, 2019. Disponível em: <https://indianexpress.com/article/world/china-nuclear-aircraft-carriers-nimitz-seventh-fleet-united-states-to-catch-up-with-us-navy-5572501/>.

Em termos estratégicos, o poder naval chinês se amplia ainda mais, quando se consideram o papel desempenhado pela sua “terceira força naval”, a milícia marítima das Forças Armadas da China, e o potencial de conversibilidade dos navios de sua Marinha mercante em meios de guerra²⁸². Essa é uma força que tem uma função estratégica na projeção global dos interesses chineses e na exploração da *grey zone*.

Conforme apuram Kennedy e Erickson (2017), essa milícia marítima é organizada, desenvolvida e controlada pelo Estado chinês e está subordinada diretamente à cadeia de comando militar para conduzir atividades promovidas pelo governo. Yatsuzuka (2023) informa que essa força naval reserva possui uma variedade de missões que incluem “*daily fishery production; maritime guerrilla operations; cooperation with and support for maritime operations force; and engagement in grey zones activities at sea*”, além de um papel tático importante, pois

it also works with military organisations to conduct intelligence operations in grey-zone areas and interdiction activities against foreign military vessels, as well as relatively intense paramilitary operations, such as support and replenishment for the military in wartime and participation in military operations (Yatsuzuka, 2023, p. 1).

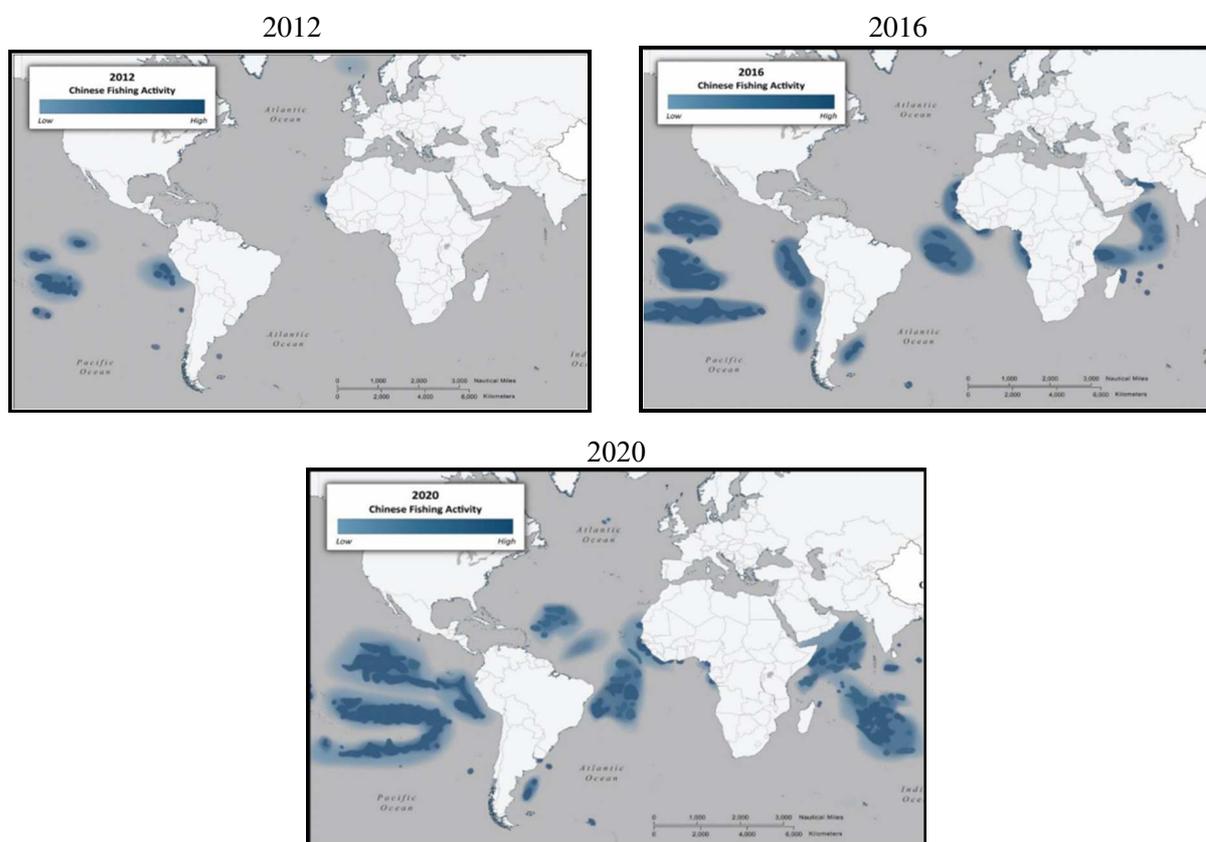
A milícia marítima tem sido usada sistematicamente para obstruir e impedir a ação de Marinhas e transmitir as intenções da China, ao mesmo tempo em que evita uma escalada militar. Esse foi o caso, em 2009, em que a China interferiu nas atividades do *USNS Impeccable* no Mar do Sul da China, mobilizando sua milícia marítima pesqueira. O número de navios dedicados a esse tipo de atividade tem crescido exponencialmente nos últimos anos. Pelo menos 70 mil desses navios pesqueiros chineses foram equipados com o sistema de navegação por satélite chinês *BeiDou*, desde 2020, o mesmo sistema usado nas estações chinesas na Antártica e na Argentina (Yatsuzuka, 2023).

Na última década, a atuação de navios pesqueiros chineses em águas sul-atlânticas tem apresentado expansão numérica e geográfica exponencial, concentrando-se na costa argentina,

²⁸² Em 2015, a China aprovou o *Technical Standards for New Civilian Ships to Implement National Defence Requirements*, que exige que os construtores navais civis assegurem que as novas embarcações produzidas possam ser convertidas rapidamente em meios militares e mobilizadas em caso de conflito ou emergência. “*China approves plan for civilian ships to be used by military*”, Reuters, June 18th 2015. Disponível em: <https://www.reuters.com/article/china-defence-shipping-idINKBN0OY08U20150618>. Dois exemplos recentes ilustram essa capacidade: em 2020, a Marinha chinesa transformou rapidamente um navio cargueiro em porta-helicóptero, e em 2021, uma balsa participou de um desembarque anfíbio com a PLAN, lançando ao mar um veículo anfíbio blindado. “*Surprise! The Chinese Navy Just Transformed This Cargo Ship Into An Instant Helicopter Carrier*”, Forbes, August 22nd 2020. Disponível em: <https://www.forbes.com/sites/davidaxe/2020/08/22/surprise-the-chinese-navy-just-transformed-this-cargo-ship-into-an-istant-helicopter-carrier/?sh=1347b4371d44>. “*Chinese Navy Using Commercial Car Ferries to Launch Amphibious Landing Craft*”, USNI, July 26, 2021. Disponível em: <https://news.usni.org/2021/07/26/chinese-navy-using-commercial-car-ferries-to-launch-amphibious-landing-craft>.

próxima às Malvinas/Falklands; na “faixa de estrangulamento” sul-atlântica (eixo Natal-Dacar), em que se localiza ilha de Ascensão; na “linha divisória” entre as porções norte e sul atlânticas; e na região do Golfo da Guiné (ver quadro 5).

Quadro 5 - Expansão da Frota Pesqueira Chinesa no Atlântico Sul entre 2012 e 2020



Fonte: Office of Naval Intelligence, 2021.

A dimensão geopolítica da crescente presença dessa milícia pesqueira chinesa já gera suspeitas e preocupações nas autoridades norte-americanas, como se percebe na decisão de destacar o novo navio da Guarda Costeira dos EUA, o *USCGC Stone*, na *Operation Southern Cross* ao Atlântico Sul, em 2021, para reforçar as parcerias na segurança marítima regional e conter a pesca ilegal, não regulamentada e não declarada na região (Arpi; Press, 2021).

A Rússia, por sua vez, não é uma competidora global de alta relevância no ambiente marítimo, ainda que os esforços de modernização de seus meios sejam monitorados pelas autoridades americanas e, atualmente, sua capacidade naval esteja em jogo em razão do conflito com a Ucrânia:

Modernization efforts are also underway in Russia. Its military prioritizes nuclear and advanced missile systems, attack and guided-missile submarines, bombers, missile frigates, fighter jets, air-to-air missiles, and state-of-the-art air defenses. In conflict, Russia may threaten cyber or kinetic strikes against Washington or European capitals, or attack undersea communications cables, causing severe impact to the global

economy. It may also gamble that use of nuclear weapons might avert defeat in combat or preclude retaliation (U.S. Department of the Navy, 2020, p. 4).

A doutrina naval russa não apresentou alterações substanciais desde o fim da União Soviética, mantendo seu foco no apoio a atividades em terra. Diferentemente da China, a capacidade de construção russa e seus meios navais disponíveis são modestos, o que não oferece, no curto e médio prazos, o risco de superação quantitativa que sua congênera chinesa tem demonstrado. Em termos numérico-qualitativos, até a eclosão da guerra da Ucrânia, a frota russa compunha-se de um único porta-aviões, 4 cruzadores, 6 contratorpedeiros, 14 fragatas, 10 submarinos com mísseis balísticos, 48 outros submarinos e 105 meios de combate de superfície. Essa força é concentrada principalmente no norte europeu, no Báltico, no Mar Negro e no Pacífico, e uma pequena flotilha opera no Mar Cáspio. Apesar de equivaler a um quarto do que era a força soviética e de deter meios com média de 25 anos em operação, observa-se uma melhoria contínua em treinamentos e nas operações nos últimos anos (Sadler, 2021).

O notável avanço naval chinês, principalmente, e, em menor grau, os esforços de modernização russos explicam a definição dessa década pelas autoridades norte-americanas como o horizonte de tempo determinante para reverter a crescente desvantagem naval dos EUA e manter a predominância da *U.S. Navy* nos mares. *A Advantage at Sea* assim o explica:

With naval forces as the cornerstone of its efforts, China is aggressively growing and modernizing its military. Already commanding the world's largest naval force, the PRC is building modern surface combatants, submarines, aircraft carriers, fighter jets, amphibious assault ships, ballistic nuclear missile submarines, large coast guard cutters, and polar icebreakers at alarming speed. China's navy battle force has more than tripled in size in only two decades (...). This rapid growth is enabled by a robust shipbuilding infrastructure, including multiple shipyards that exceed those in the United States in both size and throughput. In conflict, excess PRC industrial capacity, including additional commercial shipyards, could quickly be turned toward military production and repair, further increasing China's ability to generate new military forces (...). Unchecked, these trends will leave the Naval Service unprepared to ensure our advantage at sea and protect national interests within the next decade (U.S. Department of the Navy, 2020, p. 4-5).

De acordo com o relatório especial feito pela *Heritage Foundation* sobre o imperativo de reconstruir o poder naval dos EUA para proteger seus interesses vitais no novo período de rivalidade entre grandes potências, a *U.S. Navy* necessitaria de uma frota de mais de 575 navios tripulados e não-tripulados (controlados remotamente) até 2035, a um custo que se tornaria proibitivo e a um ritmo de produção inviável nesse curto horizonte de tempo²⁸³ (Sadler, 2021,

²⁸³ Segundo o relatório, estima-se que, entre os anos fiscais de 2023 a 2035, os custos de construção, operação e manutenção desses 575 navios alcançarão aproximadamente US\$ 122 bilhões a mais do que foi projetado para o orçamento de 2021, considerando somente a inflação. Quando se levam em consideração a recapitalização e a expansão dos estaleiros, o custo total se eleva para US\$ 148 bilhões (uma média de US\$ 11 bilhões por ano) (Sadler, 2021, p. 6).

p. 3-5). Essa análise se alinha com a afirmação feita pelo Chefe de Operações Navais dos EUA, almirante Mike Gilday, na Conferência Naval de 2022, de que o país “*need a naval force of 500 ships*” e completou especificando que tal frota incluiria “*12 carriers, 19 to 20 large amphibious warships, more than 30 smaller amphibious ships, 60 destroyers, 50 frigates, 70 attack submarines, and a dozen ballistic missile submarines, all backed by 100 support ships and 150 unmanned vessels*”²⁸⁴.

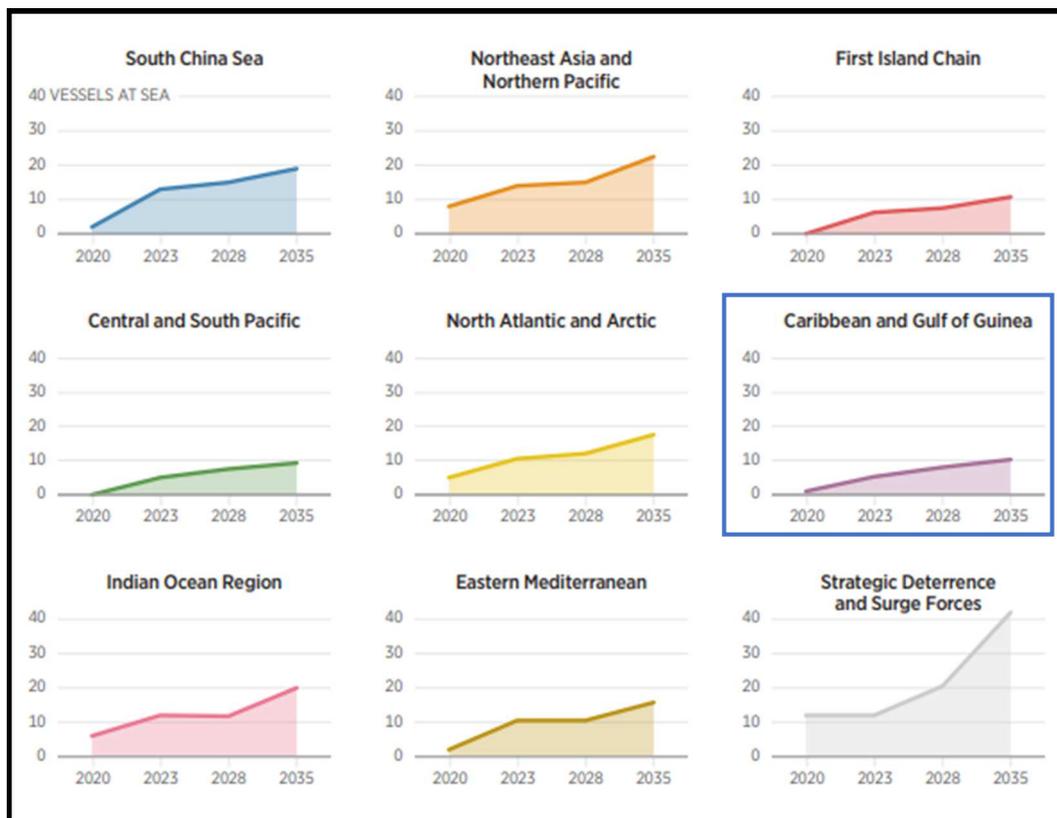
A aprovação do *National Defense Authorization Act 2022* pelo Congresso norte-americano, que destina um orçamento de US\$ 768 bilhões para aquisição de novos meios navais, é tido como insuficiente para fazer frente ao desafio de alcançar o ritmo de produção naval chinês. Essa exiguidade financeira é agravada por atrasos nas entregas das aquisições, em razão da baixa capacidade produtiva da indústria naval norte-americana²⁸⁵.

Essa grande estrutura de força necessária proposta considera um elemento chave para o *U.S. Department of Defense*: a possibilidade de lutar em duas guerras regionais, simultaneamente, contra China e a Rússia, com um conflito provavelmente transcendendo o que se entende tradicionalmente como regional, potencialmente se estendendo a outras partes do globo. Isso poderia se dar não somente de forma separada, mas também em uma frente conjunta sino-russa, ao se considerar a crescente cooperação estratégica entre os dois países (U.S. Department of Defense, 2022). Sadler (2021) fornece um quadro analítico da distribuição de 150 meios da *U.S. Navy* em nove regiões do globo onde China e Rússia mantêm presença marítima, e que seriam necessários para apoiar exercícios navais, infraestrutura logística e operações de presença, considerando o horizonte de tempo até 2035 (ver quadro 6). Observa-se que o Atlântico Sul, representado pela concentração de meios no Caribe e no Golfo da Guiné, permanece como área de baixa prioridade nessa redistribuição da frota norte-americana.

²⁸⁴ “*CNO Gilday: ‘We Need a Naval Force of Over 500 Ships,’*”. U.S. Naval Institute News, February 18, 2022. Disponível em: <https://news.usni.org/2022/02/18/cno-gilday-we-need-a-naval-force-of-over-500-ships>. (acesso em março de 2022).

²⁸⁵ “*The decline of American naval superiority, the National Defense Authorization Act 2022 e the re-emergence of navalism*”. Defence Connect, 09 December, 2021. Disponível em: <https://www.defenceconnect.com.au/maritime-antisub/9228-the-decline-of-american-naval-superiority-the-national-defense-authorization-act-2022-and-the-re-emergence-of-navalism#:~:text=Over%20recent%20years%2C%20the%20United,higher%20maintenance%20costs%20and%20requirements>.

Quadro 6 - Necessidade de distribuição da frota da *U.S. Navy* em regiões de presença chinesa e russa até 2035



Fonte: Sadler (2021).

Gorenburg *et al* (2023) informam que há amplo consenso entre analistas de que os dois países têm estreitado laços desde o fim da era soviética, alcançando um período de rápido desenvolvimento e expansão de mecanismos institucionalizados de consulta político-militar entre 2014 e 2019. Desde 2017, China e Rússia têm organizado essa cooperação militar em planos de ação quinquenais, com o mais recente acordado para o período 2021-2025. A recente declaração conjunta feita por Vladimir Putin e Xi Jinping, em fevereiro de 2022, tempos antes da invasão da Ucrânia, demonstra uma crescente sobreposição de preocupações de segurança por parte dos dois dirigentes em relação à ameaça posta pelos EUA e pela OTAN a ambos.

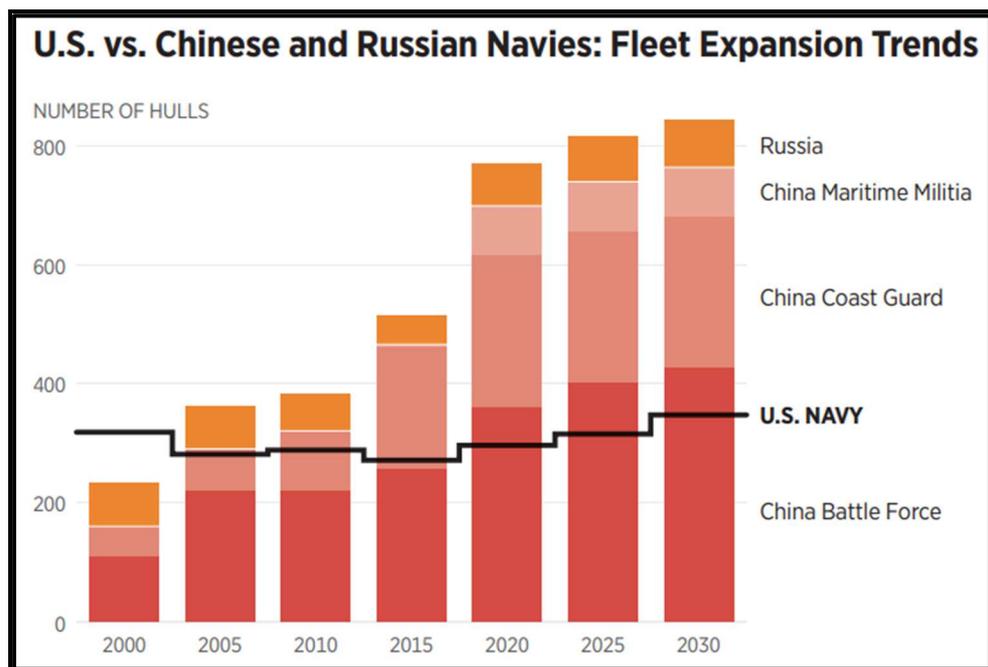
No campo naval, observa-se a disposição chinesa em tomar parte nos exercícios russos no Mar Báltico ou em destacar navios para Norossiysk na etapa inicial dos exercícios no Mediterrâneo. Essa disposição sublinha o apoio sino à Rússia no pós-crise da Crimeia, ao mesmo tempo em que a Rússia se dispõe a participar de exercícios navais no Mar do Sul da China, indicando seu respaldo na disputa territorial marítima chinesa com seus vizinhos no Sudeste asiático. Como colocam Gorenburg *et al* (2023),

Russia and China demonstrate a high level of cooperation in military exercises and joint operations. As with other aspects of military cooperation, Sino-Russian joint military exercises and operations underwent a rapid period of expansion in the mid-2010s, with increases in the frequency and global reach of joint activities and a transition to increasingly complex exercises designed to improve coordination (Gorenburg, 2023, p. ii).

A extensão global dessa cooperação estratégica já tem produzido impacto geopolítico no Atlântico Sul, como se observou nos já mencionados exercícios navais conjuntos *Mosi* com a África do Sul em 2019 e 2023.

Na mais recente avaliação do *2023 Index of U.S. Military Strength* produzido pela *Heritage Foundation*, as atuais capacidades da *U.S. Navy* para fazer frente aos desafios postos pela frente naval China-Rússia recebeu classificação geral “*weak*” (fraca) (Sadler, 2023, p. 377). O quadro 7 apresenta essa classificação em termos comparativos de expansão dos meios navais desses três países, pelo menos até 2030:

Quadro 7 - Comparação da Tendência de Expansão da Frota dos EUA, China e Rússia



Fonte: Sadler, 2023.

Diante disso, não é surpreendente, pois, a ênfase dada à necessidade de se manter alianças regionais como forma de suplementar, ou multiplicar, o poder naval norte-americano em missões, crises e em possível situação de conflito. O Atlântico Sul, em particular, é a região em que os EUA apresentam o menor nível de meios disponíveis para emprego imediato e onde os poderes navais locais não possuem capacidade de defesa elevada, com a possível exceção do Brasil e dos aliados norte-americanos de presença sul-atlântica, Reino Unido e França.

4.2.4 O Tratado da Antártica: fragilidades estruturais e pressões para uma revisão desfavorável do seu *status quo*

Desde que o Tratado da Antártica entrou em vigor, em 1961, a maior ameaça real de violação à integridade do “continente branco” foi a possibilidade de transbordamento das hostilidades militares do conflito das Malvinas/Falklands para além do paralelo 60° sul estabelecido pelo documento²⁸⁶. O Protocolo de Madri (1998) reforçou a segurança do continente, ao proibir sua exploração comercial, e o aspecto exclusivo da exploração científica, na prática, adiando qualquer discussão sobre seus *status* até 2048.

De forma geral, ao longo de seus mais de 60 anos de existência, o Tratado tem obtido notável êxito em seu propósito de conservar o polo sul como área não militarizada e de exploração exclusivamente científica, entretanto essa condição favorável tem demonstrado sinais de fragilidade. O futuro do continente antártico está condicionado a um ambiente internacional mais complexo que o põe em xeque como área de neutralidade militar e comercial, e as recentes decisões de atores com velados interesses na Antártica e no Atlântico Sul devem ser avaliadas para além de razões científicas de curto prazo e ser consideradas na perspectiva de projeção de interesses de médio-longo prazos.

O Tratado traz em si um paradoxo estrutural acerca do seu maior mérito, a manutenção de um espaço não territorializado, pois não logrou solucionar o imbróglio das reivindicações territoriais históricas, expressamente reconhecidas no documento (Vieira, 2006, 2010). O artigo 1º prescreve que “a Antártica será utilizada somente para fins pacíficos. Serão proibidas, *inter alia*, quaisquer medidas de natureza militar, tais como o estabelecimento de bases e fortificações, a realização de manobras militares, assim como experiências com quaisquer tipos de armas”. O artigo 4º, por sua vez, traz o reconhecimento expresso das demandas territoriais:

1. Nada que se contenha no presente Tratado poderá ser interpretado como:

- a) Renúncia, por quaisquer das Partes Contratantes, a direitos previamente invocados ou a pretensões de soberania territorial na Antártica;
- b) Renúncia ou diminuição, por quaisquer das Partes Contratantes, a qualquer base de reivindicação de soberania territorial na Antártica que possa ter, quer como resultado de suas atividades ou de seus nacionais na Antártica, quer por qualquer forma;

²⁸⁶ O conflito centrou-se sobre três grupos de ilhas: Malvinas/Falklands, Geórgia do Sul e Ilhas Sanduíches. As duas últimas estão localizadas próximas ao limite ao paralelo 60° da área delimitada pelo Tratado. O navio argentino *General Belgrano* foi afundado pelo submarino britânico *HMS Conqueror* no paralelo 55° ao Sul, e não há evidências de que as forças argentinas e britânicas tenham violado o limite do Tratado, embora se saiba que as estações antárticas de ambos os países foram usadas para transmitir comunicações militares durante o conflito (Mcgee *et al.*, 2021, p. 113).

c) Prejulgamento da posição de qualquer das Partes Contratantes quanto ao reconhecimento dos direitos ou reivindicações ou bases de reivindicação de algum outro Estado quanto à soberania territorial na Antártica.

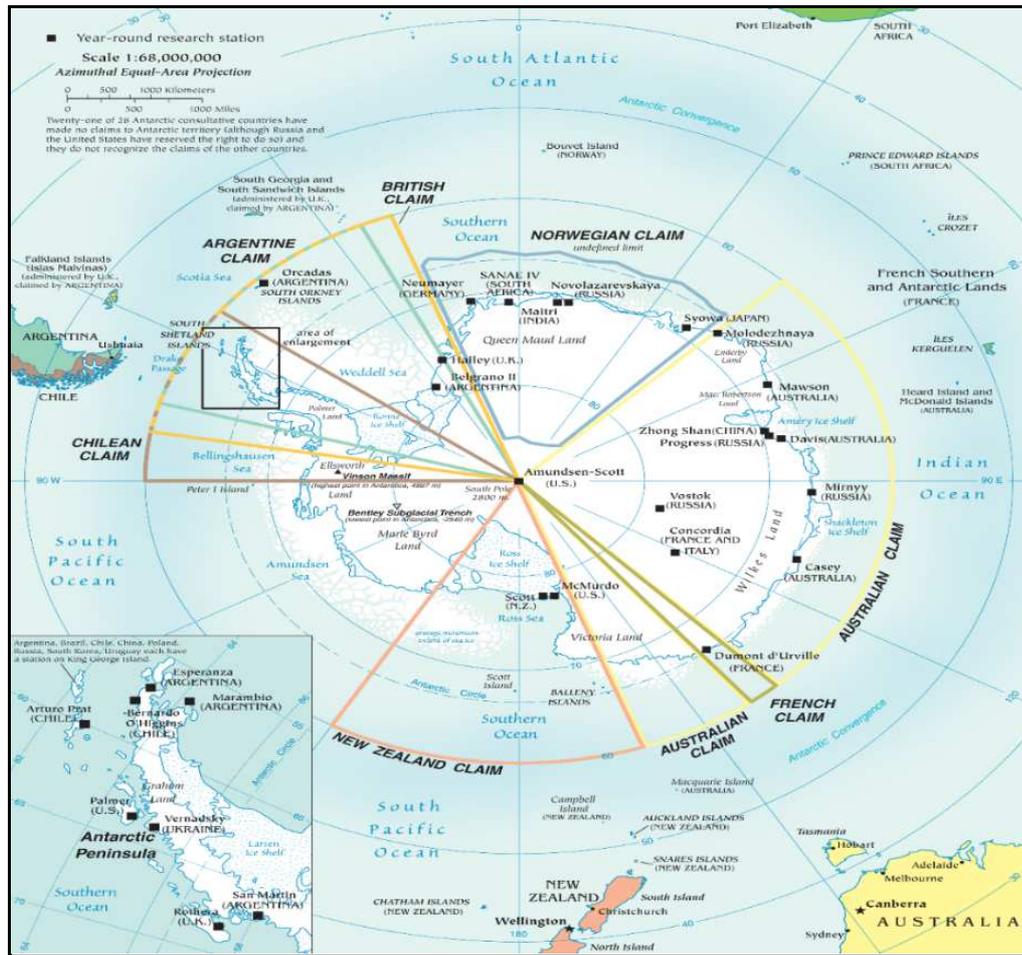
2. Nenhum ato ou atividade que tenha lugar, enquanto vigorar o presente tratado, constituirá base para proclamar, apoiar ou contestar reivindicação sobre soberania territorial na Antártica ou para criar direitos de soberania na Antártica. Nenhuma nova reivindicação existente, relativa à soberania territorial na Antártica, será apresentada enquanto o presente Tratado estiver em vigor.

Esses dois artigos estruturais do Tratado têm sido objeto de contestação, o que levanta dúvidas sobre o comprometimento dos países signatários com a manutenção do *status quo* antártico, sobretudo pela proximidade da data limite de 2048 para sua revisão. Esse paradoxo, *per se*, já seria bastante para demonstrar a fragilidade da convenção antártica, entretanto outras contradições e desenvolvimentos recentes devem ser tomados como “sinais de futuro” ainda mais preocupantes sobre o cenário antártico, com consequências tanto para a segurança do Atlântico Sul quanto para a estratégia naval dos EUA.

Como informa Vieira (2006, 2010) reivindicações implícitas e explícitas passaram a emergir por parte de países aderentes nos últimos tempos. Com propriedade, o autor nota que o Tratado tem gradualmente se transformado em um sistema de poder, cujo aspecto mais evidente é o anexo quinto do Protocolo de Madri, em que se prevê a delimitação de zonas onde a entrada é proibida ou restringida. O ponto mais grave dessa demarcação de zonas é que ela não é decidida no âmbito de um organismo multilateral internacional, mas está sendo resolvida por um conjunto restrito de países signatários que historicamente reivindicam parcelas territoriais e que não representam os interesses de todo o planeta (Vieira, 2010).

Sob perspectiva territorial mais explícita, a problemática se avoluma, quando se consideram os pleitos para a extensão de plataformas continentais. Estados como Reino Unido e Noruega efetuaram a definição de suas águas territoriais em espaços que se estendem para além da latitude 60° Sul, violando as disposições do artigo 4º do Tratado da Antártica, que estabelece que todo o espaço entre aquele paralelo e o Polo Sul está sob jurisdição do Tratado e não pode ser territorializado (ver figura 28) (Vieira, 2010).

Figura 28 - Reivindicações Territoriais na Antártica



Fonte: <https://www.visualcapitalist.com/mapping-territorial-claims-in-antactica/>

Esses pleitos estão associados ao que Silveira (2004) chama de “ponto nevrálgico” da questão antártica, qual seja, a exploração de recursos minerais e energéticos na região, que se tem colocado como a maior motivação econômica para pressionar uma revisão do Tratado. De fato, como informam Mcgee *et al* (2021), alguns Estados têm considerado o Protocolo de Madrid ambíguo sobre se a proibição de exploração mineral no continente é aplicável às áreas litorâneas e ao subsolo sul-atlântico, onde potenciais depósitos minerais poderiam estar localizados.

Outro ponto paradoxal do Tratado, e de consequência mais preocupante por suas implicações bélicas, é a não militarização do continente gelado. Não há proibição de presença e de uso de equipamento militar na Antártica, desde que tenha fins pacíficos, como apoio às atividades de exploração científica permitidas. De fato, países de reivindicação antiga como Argentina e Chile denominam suas bases de pesquisa no continente de “bases militares”, além de manter tropas permanentes nessas instalações (Vieira, 2010). A maior parte dos programas

antárticos dos países estão sob controle dos departamentos de defesa nacionais, entretanto os propósitos da presença e do equipamento militar podem ter caráter dual, dada a tênue fronteira entre o uso de equipamentos para fins pacíficos e bélicos (Mcgee *et al*, 2021). Isso é o que se nota nas possibilidades de utilização das tecnologias espaciais das bases na Antártica, propiciadas pela geografia do continente gelado, que têm se expandido recentemente e tendem a se sofisticar ainda mais, conflitando com as determinações de uso pacífico da Antártica inscritos no artigo 1º, que abarcam implicitamente o espaço aéreo²⁸⁷.

Uma das atuais preocupações sobre a militarização da Antártica foca exatamente nas estações de apoio à tecnologia de satélites. Conforme argumenta Mcgee *et al* (2021, p. 122),

Sixty years ago, Antarctic states morphed from occasionally using Antarctica for military purposes, to only using military personnel and equipment to support peaceful activity. This quickly normalised the use of military capabilities in the region. The inspection regime was designed to verify that their use was genuinely for peaceful purposes. However, potential risks arise as global dynamics change. The more foreseeable threat to the established rules relating to peaceful use of the Antarctic continent comes from equipment and personnel that have latent dual-use capacities, which can move seamlessly from peaceful to non-peaceful activities without obvious change in the modes and practices of their day-to-day operation. This is particularly so with equipment and personnel used in the astronomical and space research area, such as ground-based satellite receiving stations and infrared telescopes.

Embora não se possa assegurar que as estações existentes estejam sendo operadas com fins bélicos, há sinais consistentes que sugerem que esse propósito possa ser posto em prática a qualquer tempo. A suspeição recai mais fortemente sobre China e Rússia, em razão de suas estratégias de desenvolvimento de sistemas de posicionamento global independentes, as redes *BeiDou* e *GLOSNASS*, como alternativas ao uso do GPS, sob controle norte-americano, que podem ser altamente vantajosos em caso de conflito (Brady, 2017; Mcgee *et al*, 2021).

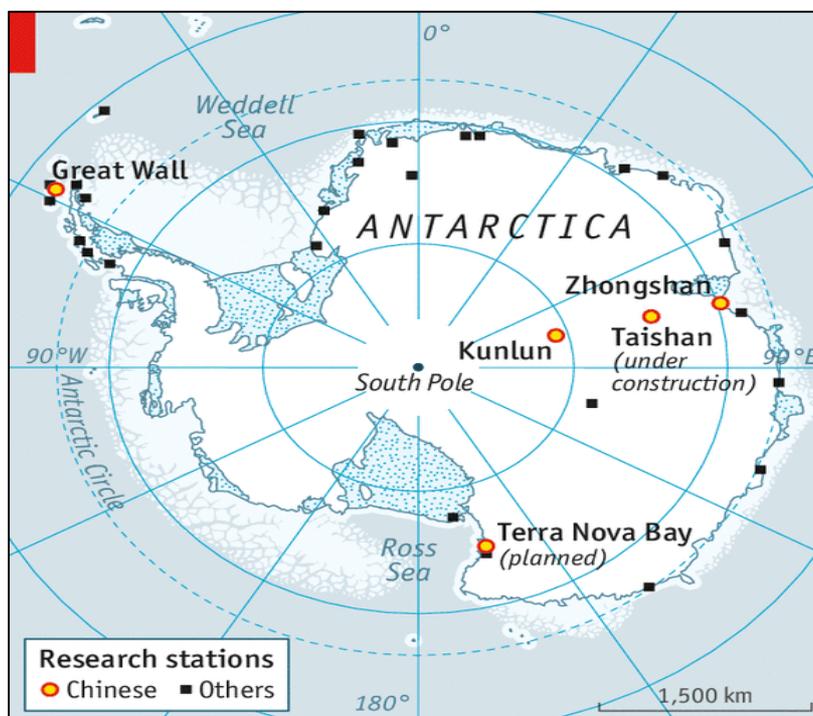
O caso da China requer análise mais detida, pois abarca um contexto mais amplo de ações de teor militar que transcende intentos propriamente científicos. Eles apontam para uma estratégia de atuação antecipatória para reforçar sua influência geoestratégica global e para abrir oportunidade de exploração comercial do continente antártico, na ocasião de revisão do Tratado em 2048 (Pereira-Ferreira *et al*, 2023). Brady (2017) explica que a definição oficial da Antártica exposta pelo governo chinês é de “*a continent with no attribution of sovereignty*” e, nesse sentido, “*expanding China’s presence in Antarctica is understood by the government as a*

²⁸⁷ Pelo menos até 100 km do limite legal aéreo. Segundo Mcgee (2021, p. 120), a Antártica possui características geográficas que a tornam uma localização excepcional para pesquisa astronômica e espacial. Sua calota congelada no setor leste, que oferece uma topografia de 4 km acima do nível do mar, provê um dos pontos mais altos e acessíveis para a instalação de telescópios para exploração astronômica, além de ser um dos pontos mais remotos do planeta e menos afetados pela luz ambiente e pelo eletromagnetismo normalmente observado próximo a áreas industriais.

means to establish the necessary physical foundations for China's Antarctic resource rights, Antarctic Governance rights and the future opening up of resources”.

De fato, na última década, observa-se uma ampla expansão da presença chinesa, o que a tornou um dos principais atores no continente antártico. Atualmente, a China opera quatro estações: *Great Wall*, estabelecida em 1985, na ilha King George Island; *Zhongshan*, estabelecida em 1989, em Larsemann Hill; *Kunlun*, estabelecida em 2009, no Dome A, próximo ao centro antártico; e *Taishan*, construída em 2014, em Princess Elizabeth Land. Uma quinta estação está sendo construída na *Inexpressible Island*, no Mar de Ross, estrategicamente localizada próxima à estação de pesquisa norte-americana *McMurdo* (ver figura 29). De acordo com um relatório produzido pelo *Center for Strategic Studies*, essa nova estação triangula com as demais estações chinesas para preencher uma grande lacuna na cobertura chinesa do continente antártico e poderia ser usada para apoio à inteligência, dada a inclusão de uma estação de satélite terrestre (Funaiole *et al*, 2023). Além disso, a China opera três pistas aéreas e se prepara para construir seu primeiro aeroporto permanente no polo sul, a 18km da estação *Zhongshan*²⁸⁸ (Brady, 2017).

Figura 29 - Localização das Estações Chinesas na Antártica



Fonte: The Economist, 2019. disponível em: <https://www.economist.com/china/2019/11/28/the-voyage-of-two-icebreakers-have-been-creating-headlines-in-china>.

²⁸⁸ Esse novo aeroporto permitirá que aeronaves de transporte de médio e grande portes decolem e pousem no Polo Sul, reduzindo o tempo de transporte a melhorando sua eficiência (Silk and Road Briefing, 2018).

Esse conjunto de estações antárticas chinesas deve ser visto como parte de uma rede maior, de alcance global, que apoia seu sistema TT & C (*Telemetry, Tracking and Command*) de missões espaciais, que já conta com estações na Argentina, Brasil, Chile, Etiópia, França, Groelândia, Quênia, Quiribati, Namíbia, Noruega, Paquistão, África do Sul e Espanha (U.S. Department of Defense, 2022, p. 70-71). A considerar a amplitude dessa rede, sobretudo nos países de localização sul-atlântica, percebe-se o potencial de uso dual desse sistema para apoio a ações militares chinesas no Atlântico Sul. O *U.S. Department of Defense* (2022, p. 142) nota que “*China’s strategy for Antarctica includes the use of dual-use technologies, facilities, and scientific research, which are likely intended, at least in part, to improve PLA (People’s Liberation Army) capabilities*”. Essa possibilidade é ainda mais patente no *13th Chinese Government Five-Year Plan for the Economic and Cultural Development of the People’s Republic of China*, publicado em 2016, cuja seção IV versa sobre a salvaguarda de direitos e interesses marítimos chineses, em que se busca o desenvolvimento de uma rede oceânica de observação para as águas antárticas. O Plano informa que, por volta de 2021, a China iria

research and develop a system for integrated deep-sea environmental monitoring and activity exploration (...) complete the basic framework for a land-sea-air observation platform in the polar regions (...) establish a service platform for the provision and application of information regarding the polar environments and potential polar resources (...) work toward establishing a multidimensional global ocean observation (monitoring) system” (The People’s Republic of China, 2016, p. 118-119).

Conforme defende Young (2018), caso esses planos incluam a montagem de um sistema de observação marítima na porção mais ao sul do Atlântico, haverá potenciais implicações estratégicas, especialmente para as forças de submarinos e de superfície dos Estados adjacentes a essas águas sul-atlânticas, em particular para poderes navais atlânticos como os EUA e Reino Unido. Essa possibilidade se exacerba, quando se considera a possibilidade de uso da milícia marítima chinesa, com suas grandes frotas de navios pesqueiros atuando em mares antárticos como pequenas unidades de coleta de informações e produção de consciência situacional integradas ao sistema *Beidou*. Como se observou, essa milícia está presente em águas sul-atlânticas e pode explorar as “*grey zones*” em favor da Marinha chinesa.

Mcgee (2021) afirma que já há evidências de que a China emprega sistemas sofisticados de monitoramento marinho em plataformas em mares abertos em áreas altamente contestadas como as do Mar do Sul da China, que possuem conexão com o sistema de posicionamento global sino *BeiDou*. Uma ação deste tipo dentro do limite 60° das águas antárticas, com intenção de uso-dual, não seria improvável, e as vantagens táticas da PLAN aumentariam exponencialmente em um cenário de batalha naval no Atlântico Sul.

É inegável que a condição de área não-militarizada e de exclusiva exploração científica do continente antártico está sendo submetida a pressões militares e comerciais que podem fragilizar o sistema do Tratado da Antártica. A revisão do Tratado em 2048 será determinante para a manutenção do continente e mar antárticos como área internacional não submetida à pressão da rivalidade entre EUA e China-Rússia.

4.2.5 Continuidade e complexificação da questão das Malvinas/Falklands

Passados mais de 40 anos desde o fim do conflito, é bastante improvável que se alcance, a curto e médio prazos, uma solução definitiva para a disputa entre Argentina e Reino Unido sobre a soberania as Ilhas Malvinas/Falklands. Para além de complicadores estruturais da contenda (intransigência de ambas as partes, exploração pesqueira, extração de recursos energéticos e minerais), a questão das Malvinas/Falklands se desdobra no contexto mais amplo da evolução das condições de segurança sul-atlântica, tendente a torná-la um potencial ponto de tensão na disputa geopolítica entre EUA e China-Rússia, adicionando-lhe mais complexidade.

É explícita a percepção norte-americana de que a crescente presença da China no hemisfério americano, nesse caso particular o estreitamento de laços militares com a Argentina na potencial venda de armamentos e na efetiva cooperação espacial, já intensifique a disputa diplomática sobre as Ilhas, ainda que marginalmente (Jordan, 2015). Sinais consistentes desses efeitos no nível das tensões diplomáticas argentino-britânicas podem ser percebidos, já em 2014, com o interesse argentino na compra de caças russos *Sukhoi Su-24*, e posteriormente em 2015, com acordos oficiais com a China para a compra de equipamentos de defesa, incluindo os modernos caças chineses *JF-17*²⁸⁹. A reação britânica traduziu-se no aprimoramento das capacidades de defesa das instalações nas Malvinas/Falklands e na pressão para bloquear a aquisição de jatos de combate de outros fornecedores pela Argentina²⁹⁰. Em 2017, o Ministério da Defesa do Reino Unido decidiu aumentar o orçamento de defesa da Ilha para £ 267 milhões

²⁸⁹ O acordo foi cancelado já em 2015, em razão da eleição do presidente direitista Mauricio Macri, porém, desde 2019, com o retorno das administrações peronistas, as negociações têm sido reativadas, embora haja baixa probabilidade de que avancem a contento, em razão da crise econômica argentina.

²⁹⁰ O governo britânico tem mantido uma efetiva política de embargo de armamento sobre a Argentina desde o fim da Guerra das Malvinas/Falklands. A renovação da frota de aeronaves de combate é um tema particularmente sensível para o Reino Unido, pois a maior parte das baixas causadas às tropas britânicas foram feitas pela Força Aérea argentina. Em 2015, o Reino Unido logrou, por meio de pressões, impedir que a Suécia vendesse aviões de combate *Gripen JAS 39*, e que a Coreia do Sul vendesse seus *FA-50 Fighting Eagle*. “**Why China wants to power Argentina’s air force modernisation**”, East Asian Forum, 10 July 2021, disponível em: <https://www.eastasiaforum.org/2021/07/10/why-china-wants-to-power-argentinias-air-force-modernisation/>

ao longo dos próximos dez anos, modernizando seu sistema de defesa de mísseis²⁹¹ (Lajtman; Wainer, 2020).

Pelo menos desde 2015, China e Rússia têm prestado velado apoio ao pleito argentino pelas Malvinas/Falklands. A adesão da Argentina à *Belt and Road Initiative*, em fevereiro de 2022, foi seguida de uma declaração conjunta em que se reafirma o respaldo chinês ao pleno exercício da soberania argentina sobre as Ilhas²⁹². Em termos práticos, isso vai de encontro aos interesses norte-americanos em reforçar suas parcerias regionais e em promover a estabilidade regional de forma geral. Os EUA têm procurado manter posição neutra na questão, encorajando uma resolução diplomática, mas as crescentes tensões do impasse anglo-britânico, realçadas pela inserção da China como um elemento interveniente no cenário sul-atlântico, trazem um desafio para o relacionamento geral com esses dois aliados norte-americanos da OTAN²⁹³ (Jordan, 2015; Martinson, 2019).

O recente episódio da presença do submarino nuclear *USS Greeneville* no Atlântico Sul, em 2021, em particular nas Malvinas/Falklands, mais do que uma viagem de rotina em águas internacionais como foi oficialmente declarada, evidencia essa dificuldade. A atuação da *U.S. Navy* pode ser interpretada como uma reação à aproximação militar chinesa da Argentina. Essa “viagem ocasional” do submarino deu-se logo após o cancelamento de exercícios navais da Argentina com a Guarda Costeira dos EUA, que envolviam adestramento contra pesca ilegal, uma atividade largamente praticada pela China na costa argentina, com o possível objetivo de evitar um desgaste com o parceiro asiático²⁹⁴. O Comandante das Forças Submarinas do Atlântico, vice-almirante Daryl Caudle, informou que os EUA operaram o submarino nuclear em águas sul-atlânticas “*with British support from the Falklands (...) demonstrating the global*

²⁹¹ As Malvinas/Falklands contam com uma estrutura logística militar robusta: a base aérea de *Mount Pleasant* possui uma pista de 2,590m e outra de 1,525m para o deslocamento de aeronaves de grande porte e helicópteros. O porto de *Mare Harbour* tem calado profundo capaz de atracar navios de guerra e submarinos de última geração com propulsão nuclear da *Royal Navy*, além de silos e rampas para lançamento de armas nucleares (Lajtman; Wainer, 2020).

²⁹² “**Embaixada da China no Reino Unido apoia a Argentina e incendeia debate sobre as Malvinas/Falklands**”, A Referência, 08 de fevereiro de 2022. Disponível em: <https://areferencia.com/diplomacia/embaixada-da-china-no-reino-unido-incendeia-discussao-sobre-soberania-argentina-nas-Malvinas/Falklands/>

²⁹³ O Reino Unido é membro original da OTAN, ao passo que a Argentina foi designada aliada especial extra-OTAN em 1997. O Brasil recebeu oficialmente a mesma designação da administração de Donald Trump em 2019. A concessão desse status a ambos Estados sul-americanos tem um importante significado comercial, pelas facilidades que oferece na compra e venda de equipamento de defesa aos países do bloco militar estratégico, mas não cria obrigações adicionais como participar de operações globais ou ser parte do pacto de defesa mútua entre membros. “**O que significa para o Brasil se tornar um 'aliado preferencial extra-Otan' dos EUA?**”, BBC News, 1 de Agosto de 2019. Disponível em: <https://www.bbc.com/portuguese/brasil-49199195>.

²⁹⁴ “**Argentina não permite que navio da Guarda Costeira dos EUA ataque no país**”, Defesa Aérea e Naval, 2 de fevereiro de 2021. Disponível em: <https://www.defesaaereanaval.com.br/naval/argentina-nao-permite-que-navio-da-guarda-costeira-dos-eua-ataque-no-pais>

reach of both nations' submarine forces”, e afirmou que “*our undersea forces rely on alliance and partnerships to deter maritime aggression, defend our national interests, and dominate the undersea domain*”²⁹⁵. Isso, na prática, aponta para uma alteração da posição oficial de neutralidade norte-americana na questão, com o reconhecimento da soberania britânica sobre as Malvinas/Falklands, evidenciando um importante significado estratégico.

Do ponto de vista geoestratégico, a permanência das Malvinas/Falklands sob soberania britânica pode ser divisada como um expediente complementar fundamental à estratégia de presença naval norte-americana e de implementação do dispositivo militar da OTAN na porção sul do Atlântico²⁹⁶. A dimensão estratégica da relação anglo-americana e, conseqüentemente, com a OTAN no Atlântico Sul, foi ressaltada pelo então Secretário de Defesa britânico, Gavin Williamson, em 2018, durante um discurso para um grupo de especialistas do *Atlantic Council* em Washington:

*(...) We have no stronger ally than the United States (...) We have developed the deepest, broadest and most advanced defence relationship of any two nations. The United States has never had nor will have a more reliable ally than Great Britain. Others may pretend, but you will find no greater ally than us (...) First we are ready to respond to any situation at a moment's notice. We have forward deployed forces across the globe, we can draw on our overseas territories in Gibraltar, the Sovereign Base Areas in Cyprus, Ascension Island, the Falkland Islands and the British Indian Ocean Territory. These often provide key facilities not just for us, but also for the United States (...)*²⁹⁷.

Nesse sentido, as Malvinas/Falklands são percebidas como parte de uma ampla rede logística de bases que enseja a projeção de força militar e reforça a manutenção do status quo norte-americano no Atlântico Sul. Segundo Lajtman e Wainer (2020), as Ilhas servem para o estabelecimento de um sistema interconectado de bases que abarcam Tristão da Cunha, Santa Helena e a Ilha de Ascensão, constituindo uma “barreira” na geopolítica sul-atlântica. Ainda que nem todas configurem bases propriamente militares, elas podem ser utilizadas rapidamente como instalações úteis para transladar tropas, transportar equipamentos e prover apoio logístico²⁹⁸. Toda essa cadeia de bases coloca sob domínio anglo-americano o “corredor central

²⁹⁵ “*Falklands defined as British Independent Overseas Territory by US Navy triggers reaction in Buenos Aires*”, MercoPress, February 15th 2021, disponível em: <https://en.mercopress.com/2021/02/15/falklands-defined-as-british-independent-overseas-territory-by-us-navy-triggers-reaction-in-buenos-aires>

²⁹⁶ Segundo Lajtman e Wainer (2020), Londres transferiu, em 2004, o Comando Naval do Atlântico Sul a Mare Harbour e Mount Pleasant, nas Malvinas/Falklands, e, em 2009, as próprias Malvinas/Falklands, as demais Ilhas britânicas no Atlântico Sul e o território antártico reivindicado pelo Reino Unido foram incorporados unilateralmente com territórios europeus ultramarinos por meio da ratificação do Tratado de Lisboa e da aprovação da Constituição Europeia pelo Parlamento Europeu.

²⁹⁷ “*Speech Defence Secretary at Atlantic Council*”, 2018. Disponível em: <https://www.gov.uk/government/speeches/defence-secretary-at-atlantic-council>.

²⁹⁸ A Ilha de Ascensão possui uma base propriamente militar, a base aérea Widewake, onde há um contingente terrestre e aéreo norte-americano que opera em conjunto com o Reino Unido, e localiza-se a 8000km de Londres, no gargalo sul-atlântico, sendo fundamental para abastecimento e logística. Santa Helena possui um aeroporto de

sul-atlântico” entre a América do Sul e a África, projetando-se igualmente sobre o continente antártico (ver figura 30).

Figura 30 - Cadeia insular sob domínio anglo-americano no Atlântico Sul



Fonte: mapa elaborado pelo autor para fins didáticos.

Apesar de a questão das Malvinas/Falklands apontar para uma evolução complexa, é bastante improvável que um conflito militar de maior monta ecloda no curto e médio prazos pela soberania das Ilhas, circunscrevendo-se a questão ao plano diplomático. Com o acirramento da rivalidade global entre EUA e China-Rússia, e a possível instalação de bases navais chinesas no Atlântico Sul, em particular em Ushuaia, é razoável esperar que eventuais fricções diplomáticas entre Argentina e Reino Unido sejam acompanhadas por demonstrações de força travestidas de “exercícios navais ocasionais” entre Argentina, China e Rússia, bem como entre EUA e Reino Unido no entorno das Malvinas/Falklands.

uso dual, oferecendo um quarto aeródromo junto com as Malvinas/Falklands e Ascensão, ampliando a capacidade operativa anglo-britânica. Tristão da Cunha possui portos modestos, mas que podem servir a propósitos militares oportunamente.

4.2.6 Continuidade e evolução das ameaças correntes

Ainda que o foco prioritário do USSOUTHCOM e do USAFRICOM tenha se voltado para a rivalidade com China e Rússia, atividades criminosas transnacionais persistentes como narcotráfico, pirataria, roubo armado no mar, terrorismo e movimentos extremistas, mais enraizadas e ramificadas nas estruturas sociais de ambas as margens sul-atlânticas, mantêm elevado grau de ameaça aos interesses vitais e à estratégia naval dos EUA (U.S. Southern Command, 2020, 2021, 2022, 2023; U.S. Africa Command, 2021, 2022, 2023). O “arco da instabilidade”, ou seja, a faixa horizontal norte do Atlântico Sul, que se estende da América Central e do Caribe à faixa atlântica do Sahel, descendo ao Golfo da Guiné, permanece a área de mais visível deterioração e intenso intercâmbio de atividades ilegais²⁹⁹.

O Golfo da Guiné permanece como o *hot spot* da pirataria marítima mundial. Embora tenha se observado uma queda significativa dessa atividade entre 2020 e 2022, o nível de risco permanece alto, e já se observa uma tendência de reversão na queda observada nos últimos anos. Somente na primeira metade de 2023 foram registrados 65 incidentes, em sua maioria classificados como roubo armado e somente dois como pirataria³⁰⁰ (ICC International Maritime Bureau, 2023).

Essa ameaça sul-atlântica deixou de ser um fenômeno quase exclusivo do Golfo da Guiné e tem se manifestado também, de forma crescente, nos mares latino-americanos e caribenhos, trazendo um desafio adicional aos esforços já movidos pela *U.S. Navy* e pela Guarda Costeira norte-americana no combate ao narcotráfico e a crimes correlatos no mar. Já se fala em “renascimento” da pirataria em mares caribenhos nos últimos anos, com os incidentes nessa região equivalendo a 14% dos incidentes globais. Os 13 incidentes registrados referem-se a tentativas de tomada de embarcações, sequestro, roubo e ameaças às tripulações, em geral com uso de violência, concentrando-se no Peru, na Colômbia, no Brasil (Macapá) e no Panamá (ICC International Maritime Bureau, 2023). No Caribe, a Venezuela, individualmente, concentra a maior parte dos ataques, seguida de São Vicente e Santa Lúcia e Granadinas.

²⁹⁹ A classificação dessa área como um “arco da instabilidade” foi originalmente proposta por Guedes (2012b) para fins didáticos, na sua subdivisão do Atlântico Sul em quatro sub-regiões securitárias. Aqui foi adaptada para incluir o Golfo da Guiné numa ampla área geográfica que concentra essas atividades criminosas. Senegal e Mauritânia são os dois países do Golfo da Guiné incluídos na faixa do Sahel.

³⁰⁰ Segundo o ICC (2023), o número de incidentes reportados no Golfo da Guiné reduziu em 46% em 2022 quando comparado a 2021, e foi quatro vezes menor do que em 2020.

Pequenos Estados costeiros como Suriname, Guiana e Trinidad e Tobago também já passam a sofrer ataques armados e sequestro³⁰¹.

Tradicionalmente, o combate ao narcotráfico tem mobilizado a maior parte dos esforços das missões diárias da *U.S. Navy* e da Guarda Costeira norte-americana, bem como de aliados como a França, o Reino Unido e os Países Baixos, dada a conexão direta entre o mercado europeu de drogas e os fornecedores sul-americanos. As conexões existentes entre as margens africana e latino-americana e caribenha já são conhecidas, porém, nos últimos anos, há evidências de que Estados extrarregionais têm servido a grupos de narcotraficantes para lavagem de dinheiro. Essa nova dinâmica tem adicionado mais complexidade à questão. De acordo com Campbell *et al* (2022, p. 6), algumas autoridades civis norte-americanas do USSOUTHCOM reportam que as ameaças trazidas por organizações criminosas transnacionais e o crescente acesso de China, Rússia e Irã estão conectadas de maneiras ainda não totalmente compreendidas: “*there is a direct linkage to what these organizations (TCO) are doing in our backyard and how that affects access and influence by external state actors*”. O General Craig Faller, ex-comandante do USSOUTHCOM, comprovou por evidências essa situação e acusou a China de ser a principal fonte de lavagem de dinheiro das organizações criminosas transnacionais na América Latina (U.S. Southern Command, 2021).

Na margem africana, além do crescente tráfico de drogas, de armas e humano, está em franca escalada a pesca predatória chinesa, cuja atividade em toda a costa, em particular no Golfo da Guiné, já causa insegurança alimentar na população, além de ser praticada pela “milícia marítima chinesa”³⁰². É bastante razoável esperar alguma atividade na *grey zone* por essa frota pesqueira e possível atos provocativos contra a presença da *U.S. Navy* e aliados europeus na costa africana.

Toda essa nova gama de ameaças persiste e afeta a segurança do território norte-americano pelos seus efeitos diretos e indiretos, por exacerbar a rivalidade com China e Rússia e, conseqüentemente, demanda da *U.S. Navy* e demais serviços navais novas abordagens e investimentos no enfrentamento dessas ameaças.

³⁰¹ “*New Pirates of the Caribbean: Growing Instability in Venezuela*”. Global Risks Insight, March 19, 2019. Disponível em: <https://globalriskinsights.com/2019/03/pirates-caribbean-venezuela-piracy/>

³⁰² “*Study: Chinese Fleets Decimate Fisheries In West And Central Africa*”, Africa Defense Forum, March 15, 2022. Disponível em: <https://adf-magazine.com/2022/03/study-chinese-fleets-decimate-fisheries-in-west-and-central-africa/>

4.2.7 Formação de possíveis novos sistemas de segurança de caráter bélico-ofensivo

Dada a disputa geopolítica global que já opõe de um lado EUA e aliados e do outro a aliança estratégica sino-russa, assiste-se hoje a um novo jogo no tabuleiro de poder mundial, o *grand chessboard* descrito por Brezinski (1997), que, em grande medida, reproduz a dinâmica de formação de alianças e contra alianças da Guerra Fria. Como uma peça-chave na disputa pelo domínio político-econômico mundial, o Atlântico Sul já emite sinais bastante consistentes de que pode se tornar potencialmente um dos principais teatros no “*grand naval chessboard*” entre EUA e China-Rússia, dada sua proximidade geográfica com o território norte-americano, passando a ser uma de suas prioridades geoestratégicas de segurança.

Já são perceptíveis alguns sinais de uma potencial formação de alinhamentos de caráter bélico-ofensivo, em contraposição ao *ethos* cooperativo buscado pelos EUA nesse espaço oceânico. Ainda que a arquitetura de segurança sul-atlântica se caracterize pela coexistência de sistemas de segurança desconexos, tais expedientes gravitam em torno do objetivo comum de manter esse Oceano estável e de atuar de forma cooperativa no combate às ameaças do narcotráfico, pirataria, terrorismo e atividades ilícitas correlatas.

Ainda que não haja um dispositivo de segurança único que abarque todo o espaço oceânico sul atlântico, nele, o poder naval dominante ainda são indubitavelmente os EUA, pois são o único ator que efetivamente logra agregar a maior parte das Marinhas sul-atlânticas de menor poder relativo e Marinhas extrarregionais aliadas em exercícios conjuntos. A regularidade dos exercícios navais capitaneados pelos EUA em ambas as margens do Atlântico Sul (UNITAS, Tradewinds, PANAMAX Obangame Express, African Lion) e as iniciativas da *Southern Partnership Station* e da *African Partnership Station* concorrem para sustentar essa hegemonia.

No contexto desses exercícios, pode-se perceber uma “semente” do que eventualmente venha a se tornar um amplo sistema de segurança e defesa naval sul-atlântico, ou uma nova oportunidade de formar uma “OTAS”, centrada no poder naval norte-americano. Observa-se a participação de Marinhas africanas, latino-americanas e da OTAN nos exercícios em ambas as margens, abrindo oportunidade para se alavancar a interoperabilidade entre elas e construir uma mentalidade marítima comum, propiciando a formação de um incipiente elo securitário transregional. Uma demonstração disso foi a edição 2022 do exercício UNITAS, em que, de

forma inédita, Namíbia e Camarões tomaram parte nas manobras³⁰³. O Brasil tem, igualmente, tomado parte regularmente nas edições do *Obangame Express*, no Golfo da Guiné, sendo o único país sul-americano a fazê-lo. É de se esperar que outras Marinhas sul-atlânticas de maior expressão naval adensem esse intercâmbio em momento futuro. Há um notável esforço dos EUA em se legitimar como o “*partner of choice*”, o que reforça a posição da *U.S. Navy* como *hegemon* naval sul-atlântico, apoiando a Grande Estratégia de Primazia e de Contenção norte-americana.

Por outro lado, há de se notar que a pretensão norte-americana de configurar esse bloco naval sul-atlântico encontra a resistência de países de maior expressão naval como Brasil, África do Sul, Nigéria e Argentina, que possuem políticas próprias para o Atlântico Sul, tendem a ter uma posição oscilante em razão de suas conjunturas políticas internas e podem, igualmente, mostrar uma predileção política por novos eixos de poder global emergentes como o BRICS, para definir suas políticas de segurança internacional (Duarte, 2019; Vaz, 2011).

A condição mais desafiadora à manutenção do Atlântico Sul como área pacífica é a posição hostil de atores estatais como Venezuela, Cuba e Nicarágua, alinhados militarmente aos objetivos sino-russos e dispostos a conceder-lhes acesso a suas bases navais e instalações militares. Os exercícios navais conjuntos entre esses atores ainda não demonstram regularidade e consistência, mas estabelecem um precedente de alinhamento que poderá se traduzir em alianças militares mais concretas. Aproximações não-hostis recentes como no caso dos exercícios navais entre África do Sul, China e Rússia também tendem a enfraquecer a força agregadora dos EUA para formação de um mecanismo de segurança naval alinhado a seus interesses de hegemonia regional.

Nesse sentido, é razoável admitir que a polaridade crescente entre EUA e China-Rússia já propicia as bases para a formação de alianças ou mecanismos de segurança que desafiem frontalmente a hegemonia naval norte-americana e gerem um novo equilíbrio de poder naval no Atlântico Sul em futuro próximo, mesmo que não se configure uma conjuntura de conflito propriamente. Pelo menos, por hora, os EUA mantêm-se na posição de único Estado capaz de congrega, em torno de si, a maior parte dos Estados sul-atlânticos em exercícios militares. A eventual presença naval chinesa e russa permanente no Atlântico Sul seria o ponto de partida para a reconfiguração do equilíbrio de forças navais nesse Oceano.

³⁰³ “**Namíbia e Camarões participaram pela primeira vez da UNITAS LXIII**”. Revista Força Aérea, 28 setembro, 2022. Disponível em: <https://forcaarea.com.br/namibia-e-camaroes-participaram-pela-primeira-vez-da-unitas-lxiii/>

Todas essas tendências que se apresentam desfavoráveis aos interesses dos EUA decerto pesaram no cálculo político norte-americano para a formulação da mais recente iniciativa de buscar afirmar o Atlântico como sua área de predominância - a *Partnership for Atlantic Cooperation*, lançada com a *Declaration on Atlantic Cooperation*, em setembro de 2023, fruto de um intenso processo da Casa Branca e do Departamento de Estado dos EUA. A proposta, aberta à adesão voluntária, visa à formação de um agrupamento de países ao norte e ao sul do Atlântico, com dois propósitos principais: permitir aos países atlânticos expandir a cooperação entre si e sustentar um conjunto de princípios comuns para a cooperação atlântica, abarcando um vasto conjunto de questões, desde o desenvolvimento econômico e a proteção ambiental até à ciência e tecnologia³⁰⁴.

No que tange especificamente à segurança e à estabilidade atlânticas, a Declaração reconhece a necessidade da atuação conjunta contra as ameaças comuns da pirataria, do narcotráfico, do crime transnacional, da pesca ilegal, dos desastres naturais, das mudanças climáticas, sendo todos esses riscos presentes no Atlântico Sul. Embora a Declaração reconheça os esforços de iniciativas já existentes como a ZOPACAS e o Código de Youndé como base inicial, curiosamente as questões referentes à defesa, segurança e governança não são tratadas por ela. Essa lacuna permite observar que prevalecerá a proeminência militar e a força unilateral norte-americanas em caso de futuro conflito e a afirmação do objetivo de se manter como o “*partner of choice*” atlântico.

³⁰⁴ **Declaration on Atlantic Cooperation.** Disponível em: <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2023/09/18/declaration-on-atlantic-cooperation/>. Os países signatários da declaração, até o momento, são Angola, Argentina, Brasil, Cabo Verde, Canadá, Costa Rica, Costa do Marfim, Dominica, Espanha, EUA, Guiné Equatorial, Gâmbia, Gana, Guatemala, Guiné, Guiana, Islândia, Ireland, Libéria, Mauritânia, Marrocos, Nigéria, Noruega, Países Baixos, Portugal, Reino Unido, República Democrática do Congo, República Dominicana, Senegal, Togo, e Uruguai.

CONCLUSÕES E PERSPECTIVAS

O exame da atuação naval dos EUA no Atlântico Sul ao longo das últimas quatro décadas constata que há, *de facto*, uma estratégia naval nele praticada de forma consistente e regular desde os anos iniciais da Guerra Fria, ainda que inexista documento formal que trace diretrizes para a atuação da *U.S. Navy* no espaço sul-atlântico e que se mantenha uma percepção segmentada dele. Eventos paradigmáticos internacionais como a guerra das Malvinas/Falklands, o fim da bipolaridade, o 11 de Setembro e o retorno da rivalidade entre grandes potências não geraram ruptura na operacionalização dessa estratégia naval e assim deve permanecer nas décadas vindouras.

A estratégia naval praticada no Atlântico Sul realiza o objetivo permanente da estratégia naval global dos EUA de assegurar o uso dos mares e oceanos pela *U.S. Navy* para fins defensivos e ofensivos, bem como para o livre comércio internacional. Ainda mais importante, ela é estrutural à estratégia naval global, na medida em que a formação de compromissos navais bilaterais e multilaterais com Marinhas sul-atlânticas reforça a posição de liderança da *U.S. Navy* no sistema naval transoceânico sustentado pelos EUA e apoiado em uma bem distribuída rede global de bases avançadas para o controle dos mares e para a defesa de seus interesses de segurança.

No espaço sul-atlântico, as linhas de ação conduzidas pela *U.S. Navy* – defesa das linhas de comunicação marítimas, manutenção da supremacia naval norte-americana, projeção de força pela presença avançada (*forward presence*) – têm estado em estrito alinhamento com as diretrizes das Grandes Estratégias de Primazia e Contenção, com as estratégias de segurança nacional e com sua posição hegemônica no Oceano Atlântico. Essa condição de hegemonia enseja a negação estratégica à presença de adversários externos ou potencialmente regionais e tem sido assegurada pela manutenção da superioridade tecnológica da *U.S. Navy*, pelo modesto poder naval das Marinhas sul-atlânticas, pela capacidade dos EUA em cooptá-las em torno de objetivos comuns, a exemplo dos exercícios navais UNITAS, PANAMAX e Obangames express, e pela própria força de ação unilateral norte-americana na instituição de mecanismos de segurança naval como a Quarta Esquadra e o USAFRICOM.

Observou-se também que, malgrado a estratégia naval norte-americana no Atlântico Sul opere num *continuum*, seu padrão de atuação não foi constante, em razão do contexto de cada época, configurando três fases distintas: a primeira, “circunstancial-reativa”, vigorou até o fim da Guerra Fria. Nela, havia clara percepção das autoridades norte-americanas sobre o

crescimento do poder naval e da presença soviética no Atlântico Sul, porém havia uma reação tardia a essa presença, o que se explica pela confiança norte-americana na capacidade da *U.S. Navy* de agir rapidamente e unilateralmente contra essa ameaça em seu espaço vital atlântico e pela própria capacidade dos EUA em angariar o apoio de aliados extrarregionais de presença sul-atlântica como o Reino Unido em caso de conflito. A realização dos exercícios *Ocean Venture 81* foi uma demonstração cabal da ação reativa dos EUA a uma possível reedição dos exercícios soviéticos *Okean 75* e, em meados da década de 1980, já estava claro que a ameaça naval vermelha não mais oferecia risco à segurança norte-americana no Atlântico Sul.

Na segunda fase, “inercial-incremental”, vigorando da década de 1990 até 2007, o momento unipolar norte-americano recomendava manter as relações navais hemisféricas em bom termo, na perspectiva de afirmação da posição dos EUA como “*partner of choice*” no longo-prazo e de cooptação das forças navais hemisféricas para o combate ao narcotráfico. Dada a força do longo relacionamento entre a *U.S. Navy* e seus pares sul-atlânticos, não havia razão para romper com a tradição dos exercícios navais conjuntos, sendo esse o sentido inercial de dar continuidade ao que já se havia construído em termos de engajamento e interação. Esse período, contrariamente ao que a literatura costuma propalar, foi de incremento das atividades, e não de negligência, pois exercícios tradicionais como UNITAS e PANAMAX foram ampliados para elevar a interação hemisférica entre Marinhas sul-atlânticas e extrarregionais, dando-lhes uma dimensão internacional. O aspecto incremental verifica-se também na reestruturação do USSOUTHCOM, que passou a ter um comando naval próprio. A África, ainda que marginal nos interesses de segurança dos EUA, recebia atenção institucional da *U.S. Navy* em exercícios esporádicos na costa africana e nos cursos de intercâmbio militar.

A terceira e atual fase, “preemptiva-securitária”, vigora sob o retorno da rivalidade entre grandes potências, nomeadamente China e Rússia. A face preemptiva está na percepção de que o avanço econômico-político chinês sobre o Atlântico Sul, mesmo com módica presença militar, já se encontra em estágio avançado, com fortes indicativos de uma presença naval chinesa permanente nesse espaço oceânico em futuro próximo. A presença russa no mercado bélico e sua associação a atores estatais anti-americanos (Venezuela, Cuba e Nicarágua) explicam a ação preemptiva norte-americana. A reativação da Quarta Esquadra e a criação do USAFRICOM, ainda que legitimadas por outros fatores específicos (terrorismo, narcotráfico, pirataria) materializam a ação preemptiva-securitária nos tempos correntes, tendo como espectro de fundo tanto a inevitável expansão chinesa quanto a ação russa no Atlântico Sul. Em grande medida, pode-se afirmar que esses dois mecanismos de segurança rompem com o

paradoxo do “ponto cego”, que por anos justificou a desnecessidade de uma presença naval norte-americana mais assertiva e avançada sobre o conjunto do espaço sul-atlântico.

A análise da evolução da estratégia naval norte-americana permitiu também constatar que algumas ideias consagradas e concepções das quais a literatura tem se valido para caracterizar tanto o Atlântico Sul quanto a atuação dos EUA sobre esse espaço oceânico não se sustentam diante dos fatos. Contrariamente ao que se costuma afirmar, jamais houve negligência dos EUA com sua retaguarda marítima ou mesmo “vácuo de poder”. Períodos de aparente displicência explicam-se pela variação de ênfase e de priorização em uma área que tem oferecido baixo risco de conflagração ou ameaça direta ao território dos EUA. Dada a evolução das condições de segurança e a revalorização político-econômica e geopolítica do Atlântico Sul, já não se pode caracterizá-lo, a contento, como uma área livre de tensões mundiais, pois é inevitável sua assimilação na dinâmica da competição político-militar entre EUA, China e Rússia.

É igualmente impróprio se falar em ausência de uma arquitetura de segurança para o Atlântico Sul na atualidade. Quando se observa as áreas de responsabilidade do USSOUTHCOM e do USAFRICOM, que abarca todo o espaço sul-atlântico, incluindo a Antártica, e a capacidade de a *U.S. Navy* se projetar e atuar unilateralmente nele, é visível que há um sistema de segurança sul-atlântico efetivo, centrado nas decisões dos EUA. Ainda que esses dois dispositivos norte-americanos coexistam com outros mecanismos da segurança como a ZOPACAS, o Tratado da Antártica e o Código de Youndé, há de se notar que esses são limitados a parcelas do espaço sul-atlântico, diferentemente daqueles capitaneados pelos EUA. Decerto, uma ação unilateral dos EUA recolherá o protesto de poderes navais sul-atlânticos mais destacados como Brasil, Argentina, África do Sul e Nigéria, porém a realidade das circunstâncias ditará a ação norte-americana, pois os custos de uma inação no seu espaço vital atlântico serão mais altos do que eventuais rusgas diplomáticas.

Em face do cenário de transição de contornos ainda indefinidos atravessado pelo Atlântico Sul, e tomando como base o atual *modus operandi* “preemptivo-securitário” da atuação dos EUA e o retorno de rivalidade entre grandes potências, é possível realizar um breve exercício de prospecção sobre como as tendências correntes poderão impactar a estratégia naval norte-americana nesse Oceano.

Não há dúvidas de que a China põe-se como o maior desafio à hegemonia norte-americana no sul do Atlântico, dados o acelerado crescimento quantitativo e qualitativo de seu poder naval e sua crescente capacidade operative nesse Oceano. Caso a China logre estabelecer,

como prevêem os EUA, bases permanentes na costa atlântica africana, em particular no Golfo da Guiné (Guiné Equatorial), no sul da África (Namíbia e África do Sul), no extremo sul da América do Sul (Argentina), possivelmente no Caribe (Cuba e Venezuela) e na América Central (com a construção do Canal da Nicarágua), a PLAN será capaz de controlar as principais vias de comunicação estratégicas e, assim, cercear o livre movimento da *U.S. Navy* no Atlântico Sul, obtendo grande vantagem em situação de conflito e pondo em risco a presença avançada da *U.S. Navy*. Não seria surpreendente, também, se, em breve, se testemunhasse alguns incidentes na “*grey zone*” em forma de atos provocativos causados pela milícia marítima chinesa já presente em pontos estratégicos do Atlântico Sul.

Ainda mais alarmante seria a possibilidade de a China firmar compromissos militares de caráter ofensivo, formando sistemas de segurança que lhe conferirão posição de força e influência, impactando a estratégia norte-americana de manter-se como o “*partner of choice*” e de cooptar Marinhas sul-atlânticas para a consecução de seus interesses de segurança. Se for considerada a crescente parceria estratégica global entre China e Rússia, essa ameaça se potencializa, na medida em que a Rússia possivelmente se aliará à China nessa empreitada.

Uma presença naval sino-russa, em quantidades sem precedentes em mares sul-atlânticos, poderá gerar alterações na postura de distribuição de forças globais da *U.S. Navy*, tornando o Atlântico Sul uma região prioritária na dedicação de meios navais mais robustos, a exemplo do grupo de combate centrado em porta-aviões. Não se vislumbra, pelo menos no futuro imediato, qualquer mudança significativa no modesto poder naval das Marinhas sul-atlânticas, que possa ser oportunamente instrumentalizado a favor dos interesses dos EUA, o que abre espaço para ações unilaterais norte-americanas, caso seus interesses vitais estejam sobejamente ameaçados, e mesmo para uma ação interventiva da OTAN no Atlântico Sul como força aliada aos EUA. Em caso de conflito, a tendência é que os EUA apoiem-se em aliados extrarregionais de projeção sul-atlântica como o Reino Unido e a França.

Caso o caráter estritamente científico do Tratado da Antártica seja subvertido para acomodar interesses militares e comerciais predatórios, o continente branco se tornará uma área internacional de potencial disputa e presença militar ofensiva, com projeção de seus efeitos sobre o espaço sul-atlântico. Tudo indica que os países envidarão esforços para manter a Antártica livre dessas ameaças, embora, como se observou no caso da China, os sistemas de satélite das bases de exploração científica poderão ter um uso dual “discreto” no monitoramento dos movimentos da *U.S. Navy* e para obter vantagem estratégica na construção de consciência situacional.

Embora ainda encapsulada diplomaticamente, a questão das Malvinas/Falklands poderá dar ensejo a esporádicas demonstrações de força naval no Atlântico Sul, opondo de um lado EUA e Reino Unido e, do outro, Argentina, China e Rússia. As recentes declarações de apoio sino-russas às demandas saberanistas argentinas sobre as Ilhas apontam para a possibilidade de formação de alinhamentos político-militares que refletem eixos de poder emergentes gestados no interior de novas coalizões internacionais como o BRICS, agora expandido para incluir também a Argentina. De fato, essa possibilidade é contingente às conjunturas da política interna argentina.

Não se divisa, pelo menos no curto e médio prazos, uma retração significativa das ameaças não estatais – terrorismo, narcotráfico e pirataria. Ao contrário, já é visível o espraiamento da pirataria para a margem hemisférica latino-caribenha, conexões cada vez mais complexas entre essas ameaças, agravadas pelo envolvimento direto de China e Rússia em atividades desestabilizadoras da segurança sul-atlântica. É possível que se assistam a frequentes operações chinesas antipirataria na região caribenha em defesa de seus interesses econômicos, em parceria com Marinhas locais ou de forma independente, cujo resultado poderia ser o afastamento dessas Marinhas do orbe de influência e proteção da *U.S. Navy*.

É inegável que o Atlântico Sul está intensificando sua condição geopolítica por forças exógenas e pressões sistêmicas, tornando-se uma peça estratégica fundamental no “*grand naval chessboard*” dos EUA. O imperativo de manter sua condição de poder naval hegemônico no Atlântico Sul, em face da disputa com China e Rússia, muito provavelmente elevará o nível de prioridade conferido a esse Oceano na estratégia naval global norte-americana.

Por último, e não menos importante, é observar que o Brasil será inevitavelmente afetado por todas as tendências explicitadas. A segurança e o desenvolvimento do Estado brasileiro estão diretamente vinculados a quaisquer acontecimentos no Atlântico Sul, dadas sua localização e projeção geopolítica sul-atlântica, e por estar estruturalmente inserido no orbe de influência e nos interesses de segurança norte-americanos. As tendências detectadas antecipam um quadro convincente de como se configurará o futuro do Atlântico Sul. Caberá às autoridades civis e militares brasileiras a tarefa de se preparar para os desafios futuros e garantir uma posição de negociação segura e condições de elevado aprestamento da Marinha do Brasil para assegurar os interesses nacionais brasileiros.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

10 números impressionantes para entender novo canal da Nicarágua. BBC News Brasil, 22 de novembro de 2014. Disponível em: https://www.bbc.com/portuguese/noticias/2014/11/141120_canal_nicaragua_numeros_rs.

14 nations launch largest war games since WW II. United Press International. Archives, July 21, 1981. Disponível em: <https://www.upi.com/Archives/1981/07/21/14-nations-launch-largest-war-games-since-WW-II/8337364536000/>.

A misteriosa base que a China está construindo na Patagônia argentina. BBC News Brasil, 19 de março de 2016. Disponível em: https://www.bbc.com/portuguese/noticias/2016/03/160318_china_base_patagonia_fn

ADAM, Gabriel Pessim; SCHUTZ, Nathaly Xavier. Relações EUA-África: os 10 anos de estabelecimento do AFRICOM (2007-2018). **Revista Brasileira de Estratégia e Defesa**, v. 6, nº 2, jul./dez. 2019, p. 185-204. DOI:10.26792/RBED.v6n2.2019.75196.

AGUILAR, S. L. C. **Atlântico Sul: as relações do Brasil com os países africanos no campo da segurança e defesa**, 2013. Disponível em: www.sebreei.eventos.dype.com.br/resources/anais/21/1365674115_ARQUIVO_textofinal.pdf

AIREY, Commander S E Airey. Does Russian seapower have a future?, **The RUSI Journal**, 140:6, 1995, p. 15-22. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1080/0307184950844596>

ALLISON, Graham T.; ZELIKOW, Philip. *Essence of Decision: Explaining the Cuban Missile Crises*. New York: Longman, 1999.

ANDREAS, Peter; DURAN-MARTINEZ, Angelica. **The International Politics of Drugs and Illicit Trade in the Americas**. The Watson Institute for International Studies at Brown University. Working Paper nº. 2013-05, 2013.

AQUINO, Edson T. de. **A Dimensão do Atlântico Sul na Política Externa e na Defesa do Brasil: dos anos 70 ao limiar do século XXI**, 2008, 132f. Tese (Doutorado em Ciências Políticas) – Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, SP, 2008.

Argentina não permite que navio da Guarda Costeira dos EUA ataque no país, Defesa Aérea e Naval, 2 de fevereiro de 2021. Disponível em: <https://www.defesaareanaval.com.br/naval/argentina-nao-permite-que-navio-da-guarda-costeira-dos-eua-ataque-no-pais>

Around Africa, 15 August 2007. Disponível em: <https://www.german-foreign-policy.com/en/news/detail/3821/>.

ARPI, Bruno; PRESS, Aj T. **Will Great Power Competition in the South Atlantic Spill Into Antarctica?** Australian Institute of International Affairs, 20 May 2021. Disponível em: <https://www.internationalaffairs.org.au/australianoutlook/will-great-power-competition-in-the-south-atlantic-spill-into-antarctica/>

ARQUIVO GETÚLIO VARGAS. **Carta do Chefe do Gabinete Militar, General Ciro do Espírito Santo Cardoso, a Getúlio Vargas, em 27 de abril de 1951.** 2f. digitalizadas. Arquivo Getúlio Vargas, classificação GV c1951.04.27. Documento Secreto, Desclassificado.

ART, Robert J. **A Grand Strategy for America.** Ithaca and London: Cornell University Press, 2003.

ART, Robert J. American foreign policy and the fungibility of force. **Security Studies**, 5:4, 1996, p.7-42. DOI:10.1080/09636419608429287.

Atlantic Patrol Tasking South. Disponível em: <https://www.royalnavy.mod.uk/news-and-latest-activity/operations/south-atlantic/atlantic-patrol-tasking-south>

BAER, George W. **One Hundred Years of Sea Power: The U.S. Navy 1890-1990.** Stanford University Press, 1994.

BAILES, Alyson J. K.; COTTEY, Andrew. **Regional Security Cooperation in the Early 21st Century.** SPRI Yearbook 2006: Armaments, Disarmament and International Security, pg. 196-223.

BARTHOLOMEES JR., J Boone (Ed.). **U.S. Army War College Guide to National Security Issues Vol II: National Security Policy and Strategy**, 5th Edition, June 2012.

BERG, Ryan C. **Combating Chinese Dual-Use Infrastructure: Bringing in the Private Sector.** Center for Strategic and International Studies, 2022. Disponível em: <https://www.csis.org/analysis/combating-chinese-dual-use-infrastructure-bringing-private-sector>

BOOTH, Kenneth. **Navies and Foreign Policy.** Routledge Revivals, New York: Taylor and Francis Group, 2014.

BRADFORD, James C. **Defending U.S. Maritime Commerce in Peacetime from 1794 to Today.** Foreign Policy Research Institute, Sep 28, 2010. Disponível em: <https://www.fpri.org/article/2010/09/defending-u-s-maritime-commerce-in-peacetime-from-1794-to-today/>.

BRADY, Annie-Marie. **Special Report: China's Expanding Antarctic Interests: implications for Australia.** Australian Strategic Policy Institute, 2017, p. 1-30. Disponível em: <https://www.aspi.org.au/report/chinas-expanding-interests-antarctica>.

BRANDS, Hal; BERG, Ryan C. **The Return of Geopolitics: Latin America and the Caribbean in an Era of Strategic Competition.** Jack Gordon Institute Research Publications, 2022. Disponível em: https://digitalcommons.fiu.edu/jgi_research/37

BROOKS, S. G., IKENBERRY, G. J., WOHLFORTH, W. C. Don't Come Home, America: The Case against Retrenchment. **International Security** 37 (3), 2012, p. 7-51.

BRUNE, Nancy E. Security in the Atlantic Basin. In: HAMILTON, Daniel S. **Dark Networks in the Atlantic Basin: Emerging Trends and Implications for Human Security.** Washington, DC: Center for Transatlantic Relations, 2015, p. 1-34.

BRUNS, Sebastian. **The U.S. Navy's Role in National Strategy, Especially Between 1980 and Today**, 2017. Disponível em: <https://www.history.navy.mil/research/library/online-reading-room/title-list-alphabetically/n/needs-opportunities-modern-history-us-navy/us-navy-role-national-strategy.html>.

BRUNS, Sebastian. **US Naval Strategy and National Security: the evolution of American maritime power**. Naval Policy and History, Routledge, 2018.

BRZEZINSKI, Zbigniew. **Game Plan: A Geostrategic Framework for the Conduct of the U.S.-Soviet Contest**. New York, The Atlantic Monthly Press, 1986.

BRZEZINSKI, Zbigniew. **The Grand Chessboard: American Primacy and its Geostrategic Imperatives**. 1st ed., New York, Basic Books, 1997.

BUZAN, Barry *et al.* **Security: a new framework for analysis**. London: Lynne Rienner Publishers, 1998.

BUZAN, Barry; WAEVER, Ole. **Regions and Powers: The Structure of International Security**. Cambridge University Press, 2003.

CABLE, James. **Diplomacy at Sea**. Macmillan Press, London and Basingstoke, 1985.

CÁCERES, Florival. **História da América**. 2^a ed. Rev. e amp. São Paulo: Moderna, 1992.

CAMPBELL, Horace G. The United States and Security in Africa: The Impact of the Military Management of the International System. **Africa Development**, vol. 42, no. 3, Special Issue on Security Regimes in Africa – Prospects and Challenges, 2017, pp. 45-71.

CAMPBELL, Jason H. *et al.* **U.S. Resourcing to National Security Interests in Latin America and the Caribbean in the Context of Adversary Activities**. CA: Rand Corporation, 2022. DOI: <https://doi.org/10.7249/RRA847-1>

CARAFANO, James J. *et al.* **Why the United States Needs an Atlantic Strategy**. The Heritage Foundation, n°. 3577, December 2020. Disponível em: <https://report.heritage.org/bg3577>

CASTRO, Therezinha. **Atlântico Sul: geopolítica e estratégia**. Rio de Janeiro: ESG, 1997.

CASTRO, Therezinha. **Geopolítica: princípios, meios e fins**. Rio de Janeiro: Ed. Bibliex, 1999.

CASTRO, Therezinha. O Atlântico Sul no Contexto Regional. In: **A Defesa Nacional**, n.714, 1984.

CENTER FOR STRATEGIC AND INTERNATIONAL STUDIES (China Power Team). **“How is China Modernizing its Navy?”** China Power, April 20, 2022. Disponível em: <https://chinapower.csis.org/china-naval-modernization/>

CENTRAL INTELLIGENCE AGENCY. **Soviet Naval Presence Outside Home Waters in 1978**. AR 70-14 (Top Secret. Approved for Release: 2017/06/14 C06107714), June 1979. Disponível em: www.cia.gov/readingroom/document/0006107714

CHILD, John. **América Latina: Conceitos e Estratégia Militar**. In: A Defesa Nacional, maio-junho, 1978, p. 27-42.

China approves plan for civilian ships to be used by military, Reuters, June 18th 2015. Disponível em: <https://www.reuters.com/article/china-defence-shipping-idINKBN0OY08U20150618>.

China to build four nuclear aircraft carriers to catch up with US Navy: Report. February, 6, 2019. Disponível em: <https://indianexpress.com/article/world/china-nuclear-aircraft-carriers-nimitz-seventh-fleet-united-states-to-catch-up-with-us-navy-5572501/>

China's Africa Outreach Poses Threat from Atlantic. Associated Press, May 6, 2021. Disponível em: <https://apnews.com/article/middle-east-africa-china-business-government-and-politics-24f774a952eaabcb38d2b25380b61a62>

China's global infrastructure drive provides cover for secret military expansion, Caravanserai, 19 July 2022. Disponível em: https://central.asia-news.com/en_GB/articles/cnmi_ca/features/2022/07/19/feature-01

China Harbour Engineering inaugurates \$400m Namibia port terminal, Ships and Ports, August 5, 2019. Disponível em: <https://shipsandports.com.ng/china-harbour-engineering-inaugurates-400m-namibia-port-terminal/>

China's National Defense in 2004. Disponível em: <http://www.china.org.cn/white/20041227/>

China's Navy Could Have 5 Aircraft Carriers, 10 Ballistic Missile Subs by 2030 Says CSBA Report. Real Clear Defense, August 19, 2022. Disponível em: https://www.realcleardefense.com/2022/08/19/china_could_have_5_carriers_10_ballistic_missile_subs_by_2030_848941.html

China's Next Move: A Naval Base In The South Atlantic? Real Clear Defense, 24 de março de 2015. Disponível em: https://www.realcleardefense.com/articles/2015/03/25/chinas_next_move_a_naval_base_in_the_south_atlantic_107803.html

China's rapidly growing navy just got 3 new warships in a single day, Business Insider, April 26, 2021. Disponível em: <https://www.businessinsider.com/china-navy-adds-three-new-warships-in-a-single-day-2021-4>.

Chinese Interest and Investment in Latin America and the Caribbean, SOF News, March 17, 2023. Disponível em: <https://sof.news/china/china-latin-america-caribbean/>

Chinese naval spy ship Yuan Wang 5 docks in South African port of Durban, Alarabyia News, 5 April 2023. Disponível em:

<https://english.alarabiya.net/News/world/2023/04/05/Chinese-naval-spy-ship-Yuan-Wang-5-docks-in-South-African-port-of-Durban>

Chinese Naval Warships visit Durban on 4 April 2011. Embaixada da China na África do Sul. Disponível em: http://za.china-embassy.gov.cn/eng/sgxw/Achive/201103/t20110329_7689760.htm

Chinese navy hospital ship visits Cuba, Caribbean. Reuters, 21 de outubro, 2011. Disponível em: <https://www.reuters.com/article/idINIndia-60058520111021>

Chinese Navy Using Commercial Car Ferries to Launch Amphibious Landing Craft, USNI, July 26, 2021. Disponível em: <https://news.usni.org/2021/07/26/chinese-navy-using-commercial-car-ferries-to-launch-amphibious-landing-craft>.

CLAUSEWITZ, Carl Von. **On War.** Oxford world's classics. Princeton University Press, 1976.

CNO Gilday: 'We Need a Naval Force of Over 500 Ships'. U.S. Naval Institute News, February 18, 2022. Disponível em: <https://news.usni.org/2022/02/18/cno-gilday-we-need-a-naval-force-of-over-500-ships> (acesso em março de 2022).

COBBLE, Eugene; GAFFREY, H. H.; GORENBURG, Dmitry. **For the Record: All U.S. Forces' Responses to Situations, 1970-2000** (with additions covering 2000-2003). Alexandria, VA: CNA, 2005.

COHEN, Saul B. **Geography and Politics in a World Divided.** 2nd Edition. New York: Oxford University Press, 1973.

COLLINS, John M. **Military Geography for Professional and the Public.** Washington: National Defense University Press, 1998.

COLLINS, John M. **Military Strategy: Principles, Practices and Historical Perspective.** Washington, D.C.: Brassey's, 2002.

COOPER, Cortez A. **The PLA's Navy "New Historic Missions": Expanding Capabilities for a Re-emergente Maritime Power.** Testimony presented before the U.S.-China Economic and Security Review Commission on June 11, 2009. Disponível em: https://www.rand.org/content/dam/rand/pubs/testimonies/2009/RAND_CT332.pdf.

CORBETT, Julian. **Some Principles of Maritime Strategy.** Mineola, New York: Dover, 1911.

COUTAU-BÉGARIE, Hervé. **Tratado de Estratégia.** Rio de Janeiro: Escola de Guerra Naval, 2010.

CRAWFORD, Michael J.; HUGHES, Christine F. **The Reestablishment of the Navy, 1787-1801: Historical Overview and Select Bibliography.** Publicado em 04 de Janeiro, 2021. Disponível em: <https://www.history.navy.mil/research/library/bibliographies/reestablishment-navy-1787-1801.html>.

CROPSEY, Seth. **Mayday: The Decline of American Naval Supremacy.** New York and London: Overlook Duckworth, 2013.

CROWLEY, Leigh. **US Grand Strategy Options**, Jun 13, 2013. Disponível em: <http://icmu.nyc.gr/%20US-Grand-Strategy-Options>

DALY, Sarah. **Russia's Influence in Africa, A Security Perspective**. Atlantic Council, Africa Center, February, 2023.

DAVIDSON, Janine; DICKEY, Lauren. "Fact: America's Rebalance to Asia Has Some Serious Military Muscle", **National Interest**, 16 April 2015. Disponível em: <https://nationalinterest.org/blog/the-buzz/fact-americas-rebalance-asia-has-some-serious-military-12652>

DAVIS, Sonny. As Relações Militares entre o Brasil e os Estados Unidos no Século XX. In: MUNHOZ, S. J.; SILVA, F. C. T. da (Org.). **Relações Brasil-Estados Unidos: séculos XX e XXI**. Maringá: Eduem, 2011, p. 361-407.

DEARE, Craig A. **Latin America 2020: Challenges to U.S. National Security Interests**. National Defense University Press, Washington, D.C., June 2020.

Declaration on Atlantic Cooperation, 18 September 2023. Disponível em: <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2023/09/18/declaration-on-atlantic-cooperation/>.

DECUADRA, D. R. **Geopolítica, Política Externa e Pensamento Militar Brasileiro em Relação ao Atlântico Sul (1964-1990)**. 1991, 294 f. Dissertação (Mestrado em Relações internacionais) – Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, RJ, 1991.

DEFENCE NUCLEAR AGENCY. **Operation Argus 1958**. United States Atmospheric Nuclear Weapons Tests, Nuclear Test Personnel Review. Technical Report DNA 6039F. Documento Confidencial, desclassificado em 30 de abril de 1982. Disponível em: <https://www.dtra.mil/Portals/125/Documents/NTPR/newDocs/ANTHReport/1958 DNA 6039F.pdf>

Defence Planning Guide 1992 (Draft). National Security Council. Documento disponível em: <https://www.archives.gov/files/declassification/iscap/pdf/2008-003-docs1-12.pdf>

DEL TORO, Carlos. Future Naval Strategy in the Western Hemisphere. **Naval War College**, February, 1996. Disponível em: <https://apps.dtic.mil/sti/citations/ADA307517>. Disponível em: <http://jas.sagepub.com/content/45/3/369>. Acesso em: 30 set. 2022.

DOMÍNGUÉZ, Jorge I. The United States and Its Regional Security Interests: The Caribbean, Central, and South America. In: U.S. Defense Policy in the 1980s, **Daedalus**, vol 109, nº 4, Fall, 1980, pg. 115-133.

DUARTE, Érico. Introduction. In: DUARTE, Érico; BARROS, Manoel C. (eds). **Navies and Maritime Policy in the South Atlantic**. Palgrave Macmillan, 2019, p. 1-12.

DUARTE, Érico; BARROS, Manuel C. **Navies and Maritime Policy in the South Atlantic**. Palgrave Macmillan, 2019.

DUARTE, Paulo Afonso B et al (eds.). **The Palgrave Handbook of Globalization with Chinese Characteristics**. Palgrave Macmillan, 2023, p. 529-542.

DUARTE, Paulo. As Incursões da China na América Latina e no Atlântico Sul. **Brazilian Journal of International Relations**, volume 5, issue 1, 2016, p. 98-123.

ELLIS, Evan. Understanding and Responding to Chinese Activities in Latin America and the Caribbean. In: MCDONALD, Scott D.; BURGOYNE, Michael C. **China's Global Influence: Perspectives and Recommendations**. Asia Pacific Center for Security Studies, 2019, p. 142-159.

ELLIS, R. Evan. China-Latin America Military Engagement: Good Will, Good Business, and Strategic Position. **Strategic Studies Institute**, Us Army War College, August 2011, p. 1-61.

ELLIS, R. Evan. **Chinese Security Engagement in Latin America**. Center for Strategic and International Studies. November, 2020. Disponível em: <https://www.csis.org/analysis/chinese-security-engagement-latin-america>

ELLSWORTH, Robert; GOODPASTER, Andrew; HAUSER, Rita (Co-Chairs). “**America's National Interests: A Report from The Commission on America's National Interests, 2000.**” Commission on America's National Interests, July 2000.

Embaixada da China no Reino Unido apoia a Argentina e incendeia debate sobre as Malvinas/Falklands, A Referência, 08 de fevereiro de 2022. Disponível em: <https://areferencia.com/diplomacia/embaixada-da-china-no-reino-unido-incendeia-discussao-sobre-soberania-argentina-nas-Malvinas/Falklands/>

Empresa Britânica encontra óleo nas Malvinas/Falklands. Disponível em: <https://www.naval.com.br/blog/2010/05/08/empresa-britanica-encontra-oleo-nas-Malvinas/Falklands/>

ENDICOTT, Neil. **Military Responses to Energy Security Problems**: what role for common security and defence policy? The Quaker Council for European Affairs, November, 2010. Disponível em: <http://www.qcea.org/wp-content/uploads/2011/04/rprt-milresponses-en-nov-2010.pdf>

ERICKSON, Andrew S.; STRANGE, Austin M. “China’s Blue Soft Power”. **Naval War College Review**, vol. 68, nº 1, 2015, p. 1-21.

EVANS, Graham; NEWHMAN, Jeffrey. **The Penguin Dictionary of International Relations**. London, UK: Penguin Books, 1998, p.345.

Falklands defined as British Independent Overseas Territory by US Navy triggers reaction in Buenos Aires, MercoPress, February 15th 2021, disponível em: <https://en.mercopress.com/2021/02/15/falklands-defined-as-british-independent-overseas-territory-by-us-navy-triggers-reaction-in-buenos-aires>

Falklands referendum: Voters choose to remain UK territory. BBC News, 12 March 2013. Disponível em: <https://www.bbc.com/news/uk-21750909>

FANELL, James E. Asia Rising: China 's Global Naval Strategy and Expanding Force Structure. **Naval War College Review**, Vol. 27, N. 1, Article 4, Winter 2019, p. 11-55. Disponível em: <https://digital-commons.usnwc.edu/nwc-review/vol72/iss1/4>

FERREIRA-PEREIRA, Laura C. *et al.* Why Is China Going Polar? Understanding Engagement and Implications for the Arctic and Antarctica. In: DUARTE, Paulo Afonso B. *et al* (eds.). **The Palgrave Handbook of Globalization with Chinese Characteristics: The Case of the Belt and Road Initiative**. Palgrave Macmillan, 2023, p. 765-781.

FERREIRA-PEREIRA, Laura C.; DUARTE, Paulo Afonso B. The South Atlantic in China's Global Policy: Why it Matters?. In: DUARTE, Paulo Afonso B. *et al* (eds.). **The Palgrave Handbook of Globalization with Chinese Characteristics: The Case of the Belt and Road Initiative**. Palgrave Macmillan, 2023, p. 705-722.

FIORI, José Luis. **O Brasil e a América do Sul: o desafio da inserção internacional soberana**. Brasília: CEPAL. Escritório no Brasil/IPEA, 2011.

FISHEL, John T. **American National Security Policy: Authorities, Institutions and Cases**. Rowman & Littlefield Publishers; 1st ed., 2017.

FOSTER, Larissa. **Influence without Boots on the Ground: Seaborne Crisis Response**, Newport, RI: Naval War College Press, 2013. Disponível em: <https://digital-commons.usnwc.edu/newport-papers/15>

FRANCIS, David J. AFRICOM – US Strategic interests and African security. In: FRANCIS, David J. (Ed.). **US Strategy in Africa: AFRICOM, Terrorism and Security Challenges**. New York: Routledge, 2010, p. 3-31.

FREEMAN, Charles W. Jr. **Arts of Power**. United States Institute of Peace, Washington DC, 2002.

FRIEDMAN, Benjamin H.; LOGAN, Justin. “Why Washington Doesn't Debate Grand Strategy”. **Strategic Studies Quarterly**, vol. 10, Nº 4, Winter 2016, p. 14-45.

FRIEDMAN, Norman. **Seapower as Strategy: Navis and National Interests**. Naval Institute Press: Annapolis, Maryland, 2001.

FRIEDMAN, Norman. **The US Maritime Strategy**. Naval Institute Press, Annapolis, 1988.

Full circle, an old route regains popularity with drugs gangs, The Economist, May 24th, 2014. Disponível em: <https://www.economist.com/the-americas/2014/05/24/full-circle>

FUNAIOLE, Matthew *et al.* **Frozen Frontiers: China's Great Power Ambitions in the Polar Regions**. Center for Strategic Studies, April 18, 2023. Disponível em: <https://features.csis.org/hiddenreach/china-polar-research-facility/>.

FUSER, Igor. O Petróleo e a Política dos EUA no Golfo Pérsico: a atualidade da Doutrina Carter. In: **Lutas Sociais**, PUC-SP, v. 17/18, 2007, p. 23-37. Disponível em: http://www.pucsp.br/neils/downloads/v17_18_igor.pdf

GADDIS, J. L. Toward a Post-Cold War World. In: **Foreign Affairs**, v. 70, n. 2, Spring 1991, p. 101-122.

GAFFNEY, H. H. **Globalization and U.S. Navy Forces**. Center for Strategic Studies, July 2002.

GALLAGHER, K. P.; MYERS, M. **China-Latin America Finance Databases**. Inter-American Dialogue, 2020. Disponível em: https://www.thedialogue.org/map_list/

GARCÍA, Ana Isabel López. The Myth of 9/11 in Latin America. **Cornell International Affairs Review**, Vol 2, Issue 1, 2008, p. 35-40. Disponível em: https://journals.library.cornell.edu/tmpfiles/CIAR_2_1_6.pdf

GARCIA, E. V. Questões Estratégicas e de Segurança Nacional: a marca do tempo e a força histórica da mudança. In: **Revista Brasileira de Política Internacional**, v. 41, n. Especial, Brasília, 1988, p. 99-120.

GERMOND, Basil. **The maritime dimension of European security: Seapower and the European Union**. Palgrave Macmillan, 2015.

Global Firepower. **Navy Fleet Strength 2023**. Disponível em: <https://www.globalfirepower.com/navy-ships.php>

GOES, Guilherme Sandoval. “Geopolítica Mundial e America’s Grand National Strategy: diálogos epistemológicos indissociáveis”. **Revista da Escola de Guerra Naval**, Rio de Janeiro, v. 24, n.3, p. 500-541, set./dez., 2018.

GORENBURG, Dmitry *et al.* **Russian-Chinese Military Cooperation: An Increasingly Unequal Partnership**. Center for Naval Analysis, 2023.

GORMLEY, Dennis. “Missile Contagion”. **Survival**, 50, 2008, p. 137-154. DOI:10.1080/00396330802329006.

GRAY, Colin S. **Maritime Strategy, Geopolitics, and the Defense of the West**. National Strategy information Center, inc., 1986.

GRAY, Colin S. **Modern Strategy**. Oxford University Press, 1999.

GRAY, Colin S.; SLOAN, Geoffrey R. Why Geopolitics? In GRAY, Colin S; SLOAN, Geoffrey R. (Eds). **Geopolitics, Geography and Strategy**. Routledge, 2013.

GRAY, Collin S. **The Leverage of Sea Power: The Strategic Advantage of Navies in War**. The Free Press (Macmillan), New York, 1992.

GRAY, Collin S. **The Navy in the Post-Cold War World: The Uses and Value of Strategic Sea Power**. The Pennsylvania State University Press, University Park, 1994.

GRAY, Collin S.; BARNETT, George W. (editors). **Seapower and Strategy**. Annapolis, Md.: US Naval Institute Press, 1989.

GREENBERG, Michael D. *et al.* **Maritime Terrorism: risk and liability**. The RAND Center for Terrorism Risk Management Policy, 2006. Disponível em: https://www.rand.org/content/dam/rand/pubs/monographs/2006/RAND_MG520.sum.pdf

GROVE, Eric. **The Future of Sea Power**. London: Routledge, 1990.

GUEDES, A. M. From deregulation to decentering in the South Atlantic and the construction of “Lusofonia”. In: **JANUS.NET e-Journal of International Relations**, v. 3, n. 1, Primavera 2012a, p. 1-37. Disponível em: observare.ual.pt/janU.S..net/pt.vol3.n1.art1

GUEDES, Armando Marques. **A ausência de uma arquitectura de segurança no Atlântico Sul e abertura de novas frentes de desordem na ordem internacional**. SOAMAR, Portugal, Fevereiro, 2011a. Disponível em: <http://soamarportugal.org/artigos/a-ausencia-de-uma-arquitectura-de-seguranca-no-atlantico-sul-e-a-abertura-de-novas-frentes-de-desordem-na-ordem-internacional/>. Acesso em: 24 jan. 2021.

GUEDES, Armando Marques. A evolução da situação securitária no Atlântico Sul e seus arredores. **I Congresso Internacional do Observare**, 16 a 18 novembro, 2011b, p. 1-14. Disponível em: <https://repositorio.ual.pt/handle/11144/3279>.

GUEDES, Armando Marques. Geopolitical Shifts in the Wider Atlantic: Past, Present and Future. In: RICHARDSON, John *et al.* **The Fractured Ocean: Current Challenges to Maritime Policy in the Wider Atlantic**. The German Marshall Fund of The United States, Dec. 2012b.

GUEDES, Armando Marques. Liaisons Dangereuses: Reading and Riding the Winds of Security Risks in the South Atlantic. In: HAMILTON, Daniel S. **Dark Networks in the Atlantic Basin: Emerging Trends and Implications for Human Security**. Washington, DC: Center for Transatlantic Relations, 2015a, p. 205-236.

HAMILTON, D. *et al.* **Alliance Reborn: an Atlantic Compact for the 21st Century – the Washington NATO Project**. Washington, 2009.

HAMILTON, D.; BURWELL, F. **Shoulder to Shoulder: forging a strategic U.S. - EU partnership**. Washington, 2009.

HANG, Zhou; SEIBEL, Katharina. Maritime Insecurity in the Gulf of Guinea: A Greater Role for China? **China Brief**, volume XV, Issue 1, January 9, 2015, p. 14-18.

HANSEN, Birthe; TOFT, Peter; WIVEL, Anders. Security Strategies and American World Order: Lost power. **Contemporary Security Studies**. Routledge, 2009.

HANSEN, Wibke; VORRATH, Judith. Atlantic Basin Countries and Organized Crime: Paradigms, Policies, Priorities. In: HAMILTON, Daniel S. **Dark Networks in the Atlantic Basin: Emerging Trends and Implications for Human Security**. Washington, DC: Center for Transatlantic Relations, 2015, p. 101-120.

HARRIS, Sinclair. South is Forward. **Proceedings**, Vol. 141/2/1,344, February, 2015.

HATTENDORF, John B. (ed.). **U.S. Navy Strategy in the 1990s: selected documents**. Newport, RI: Naval War College Press, 2006.

HATTENDORF, John B. “What is a Maritime Strategy?” **Soundings**, Sea Power Centre, Australia, October 2013, Nº 1.

HATTENDORF, John B.; SWARTZ, Peter M. **U.S Navy Strategy in the 1980s**: selected documents. Naval War College, Newport Papers 33, 2008.

HAYES, Margaret D. *et al.* **Future Naval Cooperation with Latin America: Final Report**. Center for Naval Analysis, April 1996.

HAYES, Margaret D. Security to the South: U.S. Interests in Latin America. **International Security**, vol. 5, nº 1, Summer, 1980, pg. 130-151.

HAYNES, Peter D. **American Naval Thinking in the Post-cold War Era**: The *U.S. Navy* and the Emergence of a Maritime Strategy, 1989-2007. Monterey, CA; Naval Postgraduate School, 2013.

HAYNES, Peter D. **Toward a New Maritime Strategy: American naval thinking in the post-Cold War Era**. Annapolis: Naval Institute Press, 2015.

HEITZ, Jesse A. The Impact of the Cold War on African Security. **African Security Review**, Volume 25, Issue 4, 2016, pg. 427-430. Disponível em: <https://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/10246029.2016.1225412?journalCode=rasr20>.

HERZ, Monica. Política de Segurança dos EUA para a América Latina após o final da Guerra Fria. **Estudos Avançados**, v. 16, nº 46, 2002, p. 85-104.

HESTERMAN, Jennifer. Transnational Crime and Terror in the Pan-Atlantic: Understanding and Addressing the Growing Threat. In: HAMILTON, Daniel S. **Dark Networks in the Atlantic Basin: Emerging Trends and Implications for Human Security**. Washington, DC: Center for Transatlantic Relations, 2015, p. 35-56.

HOFFMAN, Frank G. “The Contemporary Spectrum of Conflict: Protracted, Gray Zone, Ambiguous, and Hybrid Modes of War”. **The Heritage Foundation**, 2016, p. 25–36. Disponível em: https://www.heritage.org/sites/default/files/201910/2016_IndexOfUSMilitaryStrength_The%20Contemporary%20Spectrum%20of%20Conflict_Protracted%20Gray%20Zone%20Ambiguous%20and%20Hybrid%20Modes%20of%20War.pdf.

HOLMES, James; YOSHIHARA, Toshi. **Chinese Naval Strategy in the 21st Century: The Turn to Mahan**”. London: Routledge, 2009.

HONG, Zhao. China’s Oil Venture in Africa. **East Asia**, S.l., v. 24, n. 4, 2007, p. 399-415. Disponível em: <https://link.springer.com/article/10.1007/s12140-007-9027-7/fulltext.html>. Acesso em 12 ago. 2021.

HOOKER JR, R.D. **The Grand Strategy of the United States**. Institute for National Strategic Studies, INSS Strategic Monograph. National Defense University, 2014.

HOUSE FOREIGN AFFAIRS COMMITTEE. **China Regional Snapshot: South America.** Foreign Affairs Committee, 2023a. Disponível em: <https://foreignaffairs.house.gov/china-regional-snapshot-south-america/>

HOUSE FOREIGN AFFAIRS COMMITTEE. **China Regional Snapshot: Sub-Saharan Africa.** Foreign Affairs Committee, 2023b. Disponível em: <https://foreignaffairs.house.gov/china-regional-snapshot-sub-saharan-africa/>

HUCKABEY, Jessica Montgomery. **Sea Power Rivalry: The Influence of Admiral Gorshkov on American Naval Thought, 1963-1985.** 2018, 316f. PhD Dissertation presented to the University of Leeds, UK, 2018.

HUNTINGTON, Samuel. **National Policy and the Transoceanic Navy.** US Naval Institute Proceedings 80, nº 5, 1954, Pg 483-493.

HURREL, Andrew. NATO and the South Atlantic: A Case Study in the Complexities of Out-of-Area Operations. In COKER, Christopher. **The United States, Western Europe and Military Intervention Overseas.** Palgrave Macmillan, 1988b, pg. 61-84.

HURREL, Andrew. Os Estados Unidos e a Segurança no Atlântico Sul. **Contexto Internacional**, v. 7, n.4, 1988a.

HURREL, Andrew. Security in Latin America. **International Affairs**, 74, 3, 1998, pg. 529-546.

HURREL, Andrew. The Politics of South Atlantic Security: a survey of proposals for a South Atlantic Treaty Organization. **International Affairs**, Volume 59, Issue 2, Spring 1983, pg. 179-193. DOI: <https://doi.org/10.2307/2619934>.

ICC INTERNATIONAL MARITIME BUREAU. **Piracy and Armed Robbery Against Ships, Report for the period January 1- 30 June, 2023.** Disponível em: <file:///C:/Users/janse/Downloads/2023%20Jan%20-20Jun%20IMB%20Piracy%20and%20Armed%20Robbery%20Report.pdf>

IKENBERRY, G. John. **Liberal Order and Imperial Ambition.** Cambridge: Polity, 2006.

Inter-American Treaty of Reciprocal Assistance (TIAR). Disponível em: www.oas.org/juridico/english/treaties/b-29.htm, December 2012.

Is China Secretly Building a Navy Base in Africa? The Diplomat, March 28, 2015. Disponível em: <https://thediplomat.com/2015/03/is-china-secretly-building-a-navy-base-in-africa/>

JAMIESON, D. G. AFRICOM: a threat or an opportunity for African security? **South African Journal of International Affairs**, 16:3, p. 311-329, 2009. Disponível em: <https://doi.org/10.1080/10220460903495215>

JERVIS, Robert. Navies, Politics and Political Science. In: **Doing Naval History: essays towards improvement.** Ed. J. Hettendorf. Newport, RI: Naval War College Press, 1995.

JORDAN, Wilson. **China's Military Agreements with Argentina: A Potential New Phase in China-Latin America Defense Relations**. U.S.-China Economic and Security Review Commission, Staff REserach Report, November 5, 2015.

KANSTEINER III, Walter H.; MORRISON, J. Stephen. **Rising U.S. Stakes in Africa: Seven Proposals to Strengthen U.S.-Africa Policy**, CSIS, May, 2004.

KARDON, Isaac. **China's Ports in Africa**. The National Bureau of Asian Research. NBR Special Report n. 98, May 2002.

KASSING, David B. **New Technology and Naval Forces in the South Atlantic**. Professional Paper185, Center for Naval Analyses, 28 April 1977. Disponível em: https://archive.org/details/DTIC_ADA043619

KENNEDY, Conor M.; ERICKSON, Andrew S. **China's Third Sea Force, The People's Armed Forces Maritime Militia: Tethered to the PLA**. China Maritime Report N° 1, China Maritime Studies Institute, Center for Naval Warfare Studies, U.S. Naval Wwar College, March 2017.

KHANYILE, M. B. Trans-Atlantic Relations in the Southern Cone: a common security agenda. In: **Scientia Militaria, South African Journal of Military Studies**, v. 28, n. 2, 1998, p. 265-273. Disponível em: <http://scientiamilitaria.journals.ac.za>. Acesso em: 20 janeiro 2013.

KIRSS, Alexander. Does Grand Strategy Matter? **Strategic Studies Quarterly**, vol. 12, No 4, Winter 2018, pp.116-132.

KLARE, Michael T. Petroleum Anxiety and the Militarization of Energy Security. In: MORAN, Daniel; RUSSEL, James A. **Energy Security and Global Politics: the militarization of resource management**. Routledge Global Security Studies, 2009, p.39-61.

LAGRONE, Sam; SHELBOURNE, Mallory. "CNO Gilday: 'We Need a Naval Force of Over 500 Ships,'" **U.S. Naval Institute News**, February 18, 2022. Disponível em: <https://news.usni.org/2022/02/18/cno-gilday-we-need-a-naval-force-of-over-500-ships> (acesso em março de 2022).

LAJTMAN, Tamara; WAINER, Luis. A **"Questão Malvinas/Falklands" e a Geopolítica do Atlântico Sul**. Revista Opera, 2020. Disponível em: <https://revistaopera.com.br/2020/01/16/questao-Malvinas/Falklands-e-a-geopolitica-do-atlantico-sul/>

LAKSHMI, Atmakuri Archana; LI, Mingjiang. Geopolitical objectives fuel China's Peace Ark. 13 October, 2018. Disponível em: <https://www.eastasiaforum.org/2018/10/13/geopolitical-objectives-fuel-chinas-peace-ark>

LAMAZIÈRE, G. Cooperação Político-Militar na América do Sul. In: **Revista Brasileira de Política Externa**, v. 9, n. 4, mar/abr/mai, 2001.

LAYNE, Christopher. "From Preponderance to Offshore Balancing: America's Future Grand Strategy". **International Security**, Vol. 22, No. 1, Summer, 1997, pp. 86-124.

LAYNE, Christopher. **The Peace of Illusions: American Grand Strategy from 1940 to the Present.** Ithaca, NY: Cornell University Press, 2006.

LEHMAN, John. **Oceans Ventured: winning the Cold War at Sea.** London, W.W. Norton e Company, 2018.

LESSA, Luiz G. S. **The Security of the South Atlantic: is it a case for “SATO” – South Atlantic Treaty Organization?** 1982, 227 f. Thesis presented to the Faculty of the U.S. Army Command and General Staff College, Fort Leavenworth, Kansas, 1982. (declassified and authorised for public release on October 12, 2000).

LESSER, Ian O. **Southern Atlanticism: Geopolitics and Strategy for the Other Half of the Atlantic Rim.** The German Marshall Fund of the United States, 2010.

LEUPRECHT, Christian; SOKOLSKY, Joel J.; HUGHES, Thomas (eds). **North American Strategic Defense in the 21st Century: Security and Sovereignty in an Uncertain World.** Springer, 2018.

LIDDEL HART, Basil. H. **Strategy.** London: Faber & Faber, 2nd ed. Rev., 1967.

LIM, Yves-Heng. **China’s Naval Power: an offensive approach.** Farnham, Ashgate, 2014.

LIMAYE, Satu. “The US as a Pacific Nation”. **Education About Asia**, volume 17, no 3, Winter, 2012. Disponível em: <https://www.asianstudies.org/publications/eaa/archives/the-u-s-as-a-pacific-nation/>.

LINDSTRÖM, Madelene. **The United States – From Counter-Terrorism to Great Power Competition in Africa?** Studies in African Security, Swedish Defence Research Institute, August, 2009.

LIOTTA, P. H. To Die For: National Interests and Strategic Uncertainties. **The US Army War College Quarterly: Parameters** 30, 2, 2000. Disponível em: <https://press.armywarcollege.edu/parameters/vol30/iss2/9>.

LISSNER, Rebecca F. **What is Grand Strategy?** Sweeping a conceptual minefield. Texas National Security Review: volume 2, Issue 1, November, 2018.

LOPEZ, E. J. Nova Problemática de Segurança e Novas Ameaças. In: SOARES, S. A.; MATHIAS, S. K. (Org.). **Novas Ameaças, Dimensões e Perspectivas: desafios para cooperação em defesa entre Brasil e Argentina.** São Paulo: Ed. Sicurezza, 2003, p. 59-89.

LOWI, Theodore *et al.* **American Government: Power and Purpose.** 11th ed. New York, NY: Norton, 2010.

LOWTHER, Adam B.; LUCIUS, Casey. Identifying America’s vital interests. In: **International Affairs Forum**, 4:2, 156-166, 2013. DOI: 10.1080/23258020.2013.864884

LUIS, Camila Cristina Ribeiro. **Brasil Rumo ao Mar, Janus ao Leme: a Política Externa Brasileira no Atlântico Sul.** 2018, 350f. Tese (Doutorado em Relações Internacionais) -

Programa De Pós-Graduação Em Relações Internacionais San Tiago Dantas – Unesp, Unicamp e PUC-SP. São Paulo, SP, 2018.

LUNDESGAARD, Amund. “US Navy Strategy and Force Structure after the Cold War”. IFS **Insights**, N° 4, November, Oslo, Norway: Institutt for Forsvarsstudier, 2011.

LUNDESGAARD, Amund. **Controlling the Sea and Projecting Power: U.S. Navy Strategy and Force Structure after the Cold War**. Ph.D. Dissertation, Oslo: Oslo Media, 2016.

LUTTWAK, Edward N. **Strategy: The Logic of War and Peace**. Cambridge, MA: The Belknap Press, 2001.

LUTTWAK, Edward N. **The Political Uses of Sea Power**. The John Hopkins University Press, Baltimore, 1974.

LUTTWAK, Edward N. **The Grand Strategy of the Byzantine Empire**, 2009.

LYNN-JONES, Sean M. Realism and Security Studies. In: SNYDER, C. A. (ed.) **Contemporary Security and Strategy**, Deakin University, 1999, pp. 53-76.

MACKINDER, Halford J. O Pivô Geográfico da História. GEOUSP - Espaço e Tempo, São Paulo, N° 29, pp. 87 - 100, 2011.

MAGNOLI, D. **O Mundo Contemporâneo**. São Paulo: Ed. Atual, 2004.

MAHAN, Alfred T. **The Influence of Sea Power upon History 1660-1783**. New York: Dover, 1987.

MAHNKEN, Thomas G. “United States Strategic Culture,” **Science Applications International Corporation Report**, Contract No: DTRA01-03-D-0017, Technical Instruction 18-06-02, revised November 13, 2006, McLean, VA, Science Applications International Corporation (SAIC), p. 4.

MAHNKEN, Thomas G. Navies and the flexible application of power. In: FORBES, Andrew R. (ed.). **Naval Diplomacy and Maritime Power Projection: Proceedings of the Royal Australian Navy Sea Power Conference**, 2013, p. 39-45.

MAHNKEN, Thomas. Strategic Theory. In BAYLIS, J.; WIRTZ, J.; GRAY, C. (Eds) **Strategy in the Contemporary World: an introduction to strategic studies**. 3rd edition, Oxford/New York: Oxford University Press, 2010.

MANGI, Lutfullah. US Military Bases in Africa. **Pakistan Horizon**, vol. 40, n°2, Second Quarter, 1987, pg. 95-102.

MARCIAL, Elaine Coutinho, GRUMBACH, Raul J. S. **Cenários prospectivos: como construir um futuro melhor**. 5 ed. Rio de Janeiro: FGV, 2002.

MARTEL, William C. **Grand Strategy in Theory and Practice: the need for an effective American Foreign Policy**. Cambridge University Press, 2015.

MARTEN, Kimberly. **Russian Military and Economic Interests and Influence in Latin America and the Caribbean: Threats, Limits, and U.S. Policy Recommendations**. Hearing on Russia in the Western Hemisphere: Assessing Putin's Malign Influence in Latin America and the Caribbean Prepared for presentation on July 20, 2022. Disponível em: <https://docs.house.gov/meetings/FA/FA07/20220720/115002/HHRG-117-FA07-Wstate-MartenK-20220720.pdf>

MARTÍN, Félix. **The Pax Americana and its Implications for the Security, Stability and Peace of South America**. Revista Española de Estudios Norteamericanos, nº 21-22, 2001, pg. 89-123.

MARTINSON, Ryan D. **China as an Atlantic Naval Power**. The RUSI Journal, 164:7, 2019, p. 18-31. DOI: 10.1080/03071847.2019.1700684.

MASTANDUNO, Michael. Preserving the Unipolar Moment: Realist Theories and U.S. Grand Strategy after the Cold War. **International Security**, vol. 21, nº 4, Spring 1997, pp. 49-88.

McDOUGALL, Walter A. "History and Strategies: Grand, Maritime and American". **The Telegram**, vol. 6, October 2011.

MCGEE, Jeffrey et al. (Org). **The Future of Antarctica: Scenarios from Classical Geopolitics**. Springer Polar Sciences, 2021. <https://doi.org/10.1007/978-981-16-7095-4>

MCGRATH, Bryan. America's New Maritime Strategy: How Will China Respond? **The National Interest**, April 10, 2015. Disponível em: <https://www.hudson.org/research/11211-america-s-new-maritime-strategy-how-will-china-respond->

McNAUGHT, Pamela J. **The United States, the South Atlantic, and Antarctica: interests and challenges**. 1990, 108 f. Master's Thesis presented to the Naval Postgraduate School, Monterey, 1990. (authorised for public release on June 1990).

MEARSHEIMER, John J. A Strategic Misstep: The Maritime Strategy and Deterrence in Europe. **International Security**, Vol. 11, No. 2, Fall, 1986, pp. 3-57.

MEARSHEIMER, John J. **The Tragedy of Great Power Politics**. University of Chicago, 2001.

MEASON, Ensign James E. African Navies South of the Sahara. **Proceedings**, Vol. 114/3/1,021, March 1988. Disponível em: <https://www.usni.org/magazines/proceedings/1988/march/african-navies-south-sahara>.

MENDEZ, Alvaro.; ALDEN, Chris. China in Panama: from peripheral diplomacy to grand strategy. **Geopolitics**, volume 26, issue 3, 2021, p. 838-860. <https://doi.org/10.1080/14650045.2019.1657413>

MILANI, Livia Peres. US Foreign Policy to South America since 9/11: Neglect or Militarisation? **Contexto Internacional**, vol. 43 (1) Jan/Apr, 2021, p. 121-146.

Military Urges Wider Drug War: Training Central American Teams, Blocking Transport Envisioned, The Washington Post, June 20, 1985.

MITCHELL, Paul. “Small Navies and Network-Centric Warfare: Is There a Role?” **Naval War College Review**, Spring, 2003, p. 83-99.

MONIZ BANDEIRA, Luiz Alberto. A importância geopolítica da América do Sul na estratégia dos Estados Unidos. **Revista da Escola Superior de Guerra**, v. 24, n.50, jul/dez. 2008, p.7-35. Disponível em: <https://revista.esg.br/index.php/revistadaesg/article/download/272/242/418>

MORGAN, John; MARTOGLIO, Charles. “The 1,000-ship Navy Global Maritime Network”. **U.S. Naval Institute Proceedings**, 131(11), 2005, p. 14-17.

MORGENTHAU, Hans. **A Política entre as Nações**. Brasília: Ed. UnB/FUNAG, 2003.

MORRIS, Michael A. **Caribbean Maritime Security**. Basingstoke: Mamillan Press, 1994.

MORRIS, Michael A. **Expansion of Third World Navies**. Londres: Macmillan Press, 1987.

MOURA, Gerson. **Sucessos e Ilusões: relações internacionais do Brasil durante e após a Segunda Guerra Mundial**. Rio de Janeiro: Ed. FGV, 1991.

MURPHY, Dawn C. **Strategic Competition for Overseas Basing in Sub-Saharan Africa**. Foreign Policy at Brookings, 2023.

MYIAMOTO, Shiguenoli. O Brasil e o Pacto do Atlântico Sul. **Revista de Cultura Vozes**, Petrópolis, ano 79, n.4, p. 20-30, março de 1985.

MYIAMOTO, Shiguenoli. **Os Estudos Geopolíticos no Brasil: uma contribuição para sua avaliação**. In: *Perspectivas*, São Paulo, n. 4, p. 75-92, 1981.

Namíbia e Camarões participaram pela primeira vez da UNITAS LXIII. Revista Força Aérea, 28 setembro, 2022. Disponível em: <https://forcaaerea.com.br/namibia-e-camaroes-participaram-pela-primeira-vez-da-unitas-lxiii/>

NANTULYA, Paul. **Chinese Hard Power Supports Its Growing Strategic Interests in Africa**. Africa Center for Strategic Studies, January 17, 2019. Disponível em: <https://africacenter.org/spotlight/chinese-hard-power-supports-its-growing-strategic-interests-in-africa/>

NANTULYA, Paul. **Considerations for a Prospective New Chinese Naval Base in Africa**. Africa Center for Strategic Studies, May 12, 2022. Disponível em: <https://africacenter.org/spotlight/considerations-prospective-chinese-naval-base-africa/>

NARICH, Richard. **Traditional and Non-Traditional Security Issues in Latin America: Evolution and Recent Developments**. Occasional Paper Series, nº 42. Geneva: Geneva Centre for Security Policy, 2003.

NASH, John. **A Política Naval dos Estados Unidos para o Atlântico Sul**. 1986, 44f, C-CEM. Monografia apresentada à Escola de Guerra Naval. Rio de Janeiro, 1986.

NATO Response Force wraps up Steadfast Jaguar exercise. Stars and Stripes, June 29, 2006. Disponível em: <https://www.stripes.com/promotions/2.1066/nato-response-force-wraps-up-steadfast-jaguar-exercise-1.51005>.

Navy Reestablishes U.S. Fourth Fleet. CHIPS Magazine, July-September, 2008. Disponível em: <https://www.doncio.navy.mil/chips/ArticleDetails.aspx?ID=2767>.

NEDOPIL, Christoph. **Countries of the Belt and Road Initiative.** Green Finance & Development Center, FISF Fudan University, Shanghai, 2023. Disponível em: <https://greenfdc.org/countries-of-the-belt-and-road-initiative-bri/>

New Pirates of the Caribbean: Growing Instability in Venezuela. Global Risks Insight, March 19, 2019. Disponível em: <https://globalriskinsights.com/2019/03/pirates-caribbean-venezuela-piracy/>

NWANGWU, Ken I. Chikodiri. Implementation of the Yaounde Code of Conduct and Maritime Insecurity in the Gulf of Guinea. **Research on Humanities and Social Sciences**, Vol.5, No.21, 2015, p. 54-64.

NYE, Joseph S. **The Paradox of American Power.** New York: Oxford University Press, 2002.

O que significa para o Brasil se tornar um 'aliado preferencial extra-Otan' dos EUA?, BBC News, 1 de Agosto de 2019, disponível em: <https://www.bbc.com/portuguese/brasil-49199195>.

O'ROURKE, Ronald. **China Naval Modernization: Implications for U.S. Navy Capabilities – Background and Issues for Congress.** Updated May 15. Congressional Research Service. Washington, DC, 2023.

O'ROURKE, Ronald. **Navy Force Structure and Shipbuilding Plans: Background and Issues for Congress.** Congressional Research Service, RL32665. July 28, 2022. Disponível em: <https://crsreports.congress.gov>.

O'ROURKE, Ronald. **Renewed Great Power Competition: Implications for Defense - Issues for Congress.** Congressional Research Service, R43838. Updated March 4, 2021. Disponível em: <https://crsreports.congress.gov>.

OFFICE OF NAVAL INTELLIGENCE. **Foreign Governments' Use of Their Distant Water Fishing Fleets as Extensions of Their Maritime Security Forces and Foreign Policies.** June, 2021. Disponível em: <file:///C:/Users/janse/Downloads/ONI%20China%20use%20of%20fishing%20fleets%20in%20distant%20waters%2020210616%20Congressional%20Report%20Final%20-%202019AUG21.pdf>.

OFFICE OF NAVAL INTELLIGENCE. **Updated China: Naval Construction Trends vis-à-vis U.S. Navy Shipbuilding Plans, 2020–2030.** Washington, DC, 2020. Disponível em: <https://irp.fas.org/agency/oni/plan-trends.pdf>.

OHAEGBULAM, F. Ugboaja. The United States and Africa after the Cold War. **Africa Today**, vol. 39, nº 4, Africa and Human Rights in the 1990's (4th Qtr.), 1992, pg. 19-34.

OLADIJEJI, O. A. “Where Are the African Navies Going?”. **Proceedings**, vol. 116/3/1,045, March 1990: Disponível em: <https://www.usni.org/magazines/proceedings/1990/march/where-are-african-navies-going>

OLADIMEJI. Olutunde A. “African Navies Need "Born-Again”. **Proceedings**, vol. 124/3/1,141, March 1998. Disponível: <https://www.usni.org/magazines/proceedings/1998/march/african-navies-need-born-again>

OLIVEIRA, F. R. de. A Política Externa e de Segurança dos EUA. In: DEL VECCHIO, A. (Org.). **Política Internacional e Hegemonia: Brasil e Estados Unidos no contexto da Globalização**. São Paulo: Ed. Sociologia e Política, 2012, p.103-132.

OLIVEIRA, Jansen Coli C. N. A. de. **A Segurança do Atlântico Sul na Perspectiva Histórica das Relações Brasil-Estados Unidos: convergências ou divergências de interesses?** 1ª ed. Paraná: Ed. CRV, 2015.

OLSON, J. “Terrorism: Stop Inflating the Concept.” **Cross Currents**, June 2004, p. 1-3.

ONUOHA, Freedom C. The Geo-Strategy of Oil in the Gulf of Guinea: Implications for Regional Stability. **Journal of Asian and African Studies**, S.1, v. 45, n. 3, 2010, p. 369 - 384.

Operação Atlântico: em defesa da “Amazônia Azul”. Disponível em: <https://www.naval.com.br/blog/2008/08/21/operacao-atlantico-em-defesa-da-amazonia-azul/>

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). Resolution 41/11. **Declaration of a Zone of Peace and Co-Operation in the South Atlantic**, 27 October, 1986.

ORGANIZAÇÃO DO TRATADO DO ATLÂNTICO NORTE (OTAN). **NATO 2020: Assured Security, Dynamic Engagement**: analysis and recommendations of the group of experts on a new strategic concept for NATO. 17 may, 2020. Disponível em: www.nato.int/cps/en/natolive/official_texts_63654.htm

ORGANIZAÇÃO DO TRATADO DO ATLÂNTICO NORTE (OTAN). Washington D.C., 4 April 1949. Disponível em: https://www.nato.int/cps/en/natolive/official_texts_17120.htm.

ORGANIZATION OF ECONOMIC COMPLEXITY. **Yearly Trade**. Historical Data (2020), 2022. <https://oec.world/en/profile/country>.

PADULA, Rafael. O pensamento geoestratégico e os documentos estratégico dos Estados Unidos no pós-Guerra Fria. **Carta Internacional**, Belo Horizonte, v. 13, n. 2, p.31-55, 2018.

PARELLO-PLESNER, Jonas. **China’s Risk map in the South Atlantic**. Foreign and Security Policy Paper. The German Marshall Fund of the United States, March, 2016.

PATERSON, Pat. SOUTHCOM Turns to Soft Power. **Proceedings**, vol. 134/7/1,265, July, 2008. Disponível em: <https://www.usni.org/magazines/proceedings/2008/july/southcom-turns-soft-power>

PAUTASSO, Diego; NOGARA, Tiago Soares. The Belt and Road Initiative’s Security Challenges: The Chinese Globalization Project and Sino-American Rivalry. In:

PECEQUILO, Cristina S. **A Política Externa dos Estados Unidos: continuidade ou mudança?** 2ed. Ampliada e atualizada. Porto Alegre: Ed. UFRGS, 2005.

PECEQUILO, Cristina S. **Os Estados Unidos e o Século XXI**. 1. ed., Rio de Janeiro: Elsevier, 2012.

PENDLEY, William T. “The New Maritime Strategy – A Lost Opportunity”. **Naval War College Review**, Vol. 61: No. 2, article 8, Spring 2008.

PENHA, Eli Alves. **Relações Brasil-África e Geopolítica do Atlântico Sul**. Salvador: EDUFBA, 2011.

PEREIRA, Laura C. *et al.* Why is China Going Polar? Understanding Engagement and Implications for the Arctic and Antarctica. In: DUARTE, Paulo Afonso B *et al* (eds.). **The Palgrave Handbook of Globalization with Chinese Characteristics**. Palgrave Macmillan, 2023, p. 765-782.

PEREIRA, Laura C.; DUARTE, Paulo Afonso B. The South Atlantic in China’s Global Policy: Why It Matters? In: DUARTE, Paulo Afonso B *et al* (eds.). **The Palgrave Handbook of Globalization with Chinese Characteristics**. Palgrave Macmillan, 2023, p. 705-722.

PETER, E. D. **Monitor de la Infraestructura China en América Latina y el Caribe**. REDALC-China, 2020. Disponível em: <https://www.redalc-china.org/monitor/>

PETTYJOHN, Stacie L. **U.S. Global Defense Posture, 1783-2011**. RAND Project Air Force, 2012.

PINHEIRO, António, “Modelos de ‘africanização’ das Operações de Apoio à Paz”, **Nação & Defesa**, 114 - 3.ª série, 2006, p. 141-168.

PLOCH, Lauren. **Africa Command: U.S. Strategic Interests and the Role of the U.S. Military in Africa**. Congressional Research Service, 22 July, 2011. Disponível em: <https://sgp.fas.org/crs/natsec/RL34003.pdf>

PORTER, Patrick. Why America’s Grand Strategy Has Not Changed: Power, Habit, and the U.S. Foreign Policy Establishment. **International Security**, vol. 42, No 4, Spring 2018, p. 9-46. Doi:10.1162/ISEC_a_00311.

POSEN, Barry R. “Command of the Commons: The Military Foundation of U.S. Hegemony”. *International Security*, 28, 2003, p. 5 - 46.

POSEN, Barry R. **Restraint: a new foundation for US grand strategy**. Ithaca, NY, and London: Cornell University Press, 2014.

POSEN, Barry R.; ROSS, Andrew L. **Competing Visions for U.S. Grand Strategy**. *International Security*, vol. 21, nº 3 (Winter 1996/97), pp. 5-53.

POSEN, Barry. **The Sources of Military Doctrine: France, Britain, and Germany between the World Wars**. Ithaca, NY: Cornell University Press, 1984.

President Bush Creates a Department of Defense Unified Combatant Command for Africa. Disponível em: <https://georgewbush-whitehouse.archives.gov/news/releases/2007/02/20070206-3.html>

Reagan Readied U.S. Warship for 82' Falklands War, U.S. Naval Institute, June 27, 2012. Disponível em: <https://news.usni.org/2012/06/27/reagan-readied-us-warship-82-falklands-war-0>.

REICH, Simon; DOMBROWSKI, Peter. **The End of Grand Strategy: US Maritime Operations in the 21st Century**. Ithaca and London: Cornell University Press, 2017.

RHODES, Edward (eds.) **The Politics of Strategic Adjustment**. New York: Columbia University Press, 1999.

RHODES, Edward. **“From the Sea” and Back Again: Naval Power in the Second American Century**”. *Naval War College Review*, vol 52, no. 2, article 3, Spring, 1999, pg. 1-41.

RICHARDSON, John *et al.* **The Fractured Ocean: Current Challenges to Maritime Policy in the Wider Atlantic**. The German Marshall Fund of The United States, Dec. 2012.

ROBERTS, Kenneth E. **US Defense and the South Atlantic**. Strategic Studies Institute, US Army War College, Carlisle Barracks, Pennsylvania, Dec 1976.

ROY, Diana. **China's Growing Influence in Latin America**. Council on Foreign Relations, 2023. Disponível em: <https://www.cfr.org/backgrounder/china-influence-latin-america-argentina-brazil-venezuela-security-energy-bri>

RUBEL, Robert C. “The New Maritime Strategy-The Rest of the Story”. **Naval War College Review**: Vol. 61, No. 2, Article 9, 2008.

RUDE, Lu. “The New U.S. Maritime Strategy Surfaces”. **Naval War College Review**, Vol. 61, No. 4, Autumn 2008, p. 54-61.

Russia Nuclear Submarines Deployed Off U.S. Coast Spark Alarm, Newsweek, 6 June 2023. Disponível em: <https://www.newsweek.com/russia-nuclear-submarines-deployed-us-coast-alarm-1785774>.

Russia says it carried out hypersonic missile exercises using a frigate in the Atlantic, CNBC, 25 January 2023. Disponível em: <https://www.cnbc.com/2023/01/25/russia-says-it-carried-out-hypersonic-missile-exercise-in-the-atlantic>

Russia sends warplanes on Venezuela training mission, The Guardian, September 2008. Disponível em: <https://www.theguardian.com/world/2008/sep/10/russia.venezuela>

Russia with plans for military bases in Nicaragua, Cuba and Venezuela. Merco Press, fevereiro 2014. Disponível em: <https://en.mercopress.com/2014/02/27/russia-with-plans-for-military-bases-in-nicaragua-cuba-and-venezuela>

Russia's Influence in West Africa Coastal States. OFCS.Report, 17 de abril 2023. Disponível em: <https://www.ofcs.it/internazionale/russias-influence-in-west-africa-coastal-states/#gsc.tab=0>.

Russia-China-South Africa Naval Exercises & Indian Ocean Geopolitics. Geopolitical Monitor. February 28, 2023. Disponível em: <https://www.geopoliticalmonitor.com/russia-china-south-africa-naval-exercises-indian-ocean-geopolitics/>.

Russian Navy holds counter-piracy drills in the Gulf of Guinea. Naval Post, October 13, 2021. Disponível em: <https://navalpost.com/russian-navy-counter-piracy-drills-in-gulf-of-guinea/>

Russos querem entrar no exercício naval IBSAMAR, com Índia, Brasil e África do Sul. Poder Naval, 27 de agosto de 2018. Disponível em: <https://www.naval.com.br/blog/2018/08/27/russos-querem-entrar-no-exercicio-naval-ibsamar-com-india-brasil-e-africa-do-sul/>

SADLER, Brent D. **Rebuilding America's Military: The United States Navy.** The Heritage Foundation, Special Report No. 242, February 18, 2021. Disponível em: <http://report.heritage.org/sr242>

SADLER, Brent D. U.S. Navy. In: WOOD, Dakota L. **2023 Index of U.S. Military Strength.** The Heritage Foundation, 2023, p. 361-396. Disponível em: <https://www.heritage.org/military>

SANCHEZ, Alejandro Wilder. **Opinion: The Uses of the U.S. Navy's Fourth Fleet.** Center for International Maritime Security. March 21, 2016. Disponível em: <https://cimsec.org/opinion-uses-u-s-navys-fourth-fleet/>

SANCHEZ, Nestor D. Regional Security: United States Security Interests and Concerns in Latin America. **California Western International Law Journal**, vol. 12, n. 3, art. 6, 1982, pg. 434-446.

SANCHEZ, W. Alejandro. How Peaceful is the South Atlantic? **Global Analysis, South America**, February 17, 2016. Disponível em: <https://cimsec.org/21903-2/>.

SANTOS, Maria Helena de Castro. Exportação de democracia na política externa norteamericana no pós-Guerra-Fria: doutrinas e o uso da força. **Revista Brasileira de Política Internacional**, Brasília, v. 53, n. 1, 2010, p. 158-191.

SARAIVA, Flávio J. Sombra (Org.). **História das Relações Internacionais Contemporâneas: da sociedade internacional do Século XIX à era da globalização.** São Paulo: Saraiva, 2007.

SARKESIAN, Sam C. *et al.* **US National Security: Policymakers, Processes and Politics.** Fourth edition. Lynne Rienner, 2008.

SCHEINA, Robert L. Latin American Navies. **Proceedings**, Vol. 116/3/1,045, March, 1990, pg. 110-115.

SCHOULTZ, Lars. **National Security and United States Policy towards Latin America.** New Jersey: Princeton University Press, 1987.

SCHUBERT, Frank N. **Other than war : the American military experience and operations in the post-Cold War decade.** Joint History Office Office of the Chairman of the Joint Chiefs of Staff. Washington, DC, 2013.

SEABRA, P. Stretching the Limits? Strengths and Pitfalls of South Atlantic Security Regionalism. **Contexto Internacional**, 39(2), 2017, pp. 305-327.

SEMPA, Francis P. **Geopolitics: From the Cold War to the 21st Century**. Transaction Publishers, London, 2002.

SEVERO, Fernanda Pacheco B. **A Revalorização Geopolítica e Geoeconômica do Atlântico Sul no Sistema Internacional**, 2013, 115 f. Dissertação (Mestrado em Economia Política Internacional) – Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, RJ, 2013.

SILK ROAD BRIEFING. Belt and Road and airport Antarctica. November 1 2018. Disponível em: <https://www.silkroadbriefing.com/news/2018/10/31/belt-road-airport-antarctica/>

SILOVE, Nina. **Beyond the Buzz Word: The Three Meanings of “Grand Strategy”**. Security Studies, 27:1, 27-57, 2017. DOI: 10.1080/09636412.2017.1360073.

SILVA, Golbery do C. **Geopolítica do Brasil**. Rio de Janeiro: Bibliex/José Olympio, 1967.

SILVEIRA, C. de C. A Presença da Marinha do Brasil na Antártica. In: **XVII Encontro Regional de História – O Lugar da História**. ANPUH/SP-UNICAMP, Campinas, 6 a 10 de setembro de 2004.

SLATER, Matthew R. **Latin American-United States Security Relations and The Power Asymmetry Divide**, 2002, 277 f. Tese (Doutorado em Estudos Internacionais) – Old Dominion University, Estados Unidos, dezembro de 2022.

SLAUGHTER, Anne-Marie. “A Grand Strategy of Network Centrality”. In: FONTAINE, Richard; LORD, Kristin M. (ed). *America’s Path: Grand Strategy for the Next Administration*. Washington, DC: Center for a New American Security, May 2012, 45-56.

SMITH, Edward A. From the Sea: The Proceedings of Defining New Role for Naval Forces in the Post-Cold War World. In GORDMAN, Emily O.; TRUBOWITZ, Peter; RHODES, Edward (eds.) **The Politics of Strategic Adjustment**. New York: Columbia University Press, 1999.

SMITH, Karen D. et al. **Is NAVSO Organized and Staffed to Do Its Job?** Center for Naval Analysis, January 2002.

SOARES e SILVA, Fernando J. S. O Poder Militar Brasileiro como Instrumento de Política Externa. In: SILVA FILHO, E. B; MORAES, R. F. de (Org). **Defesa Nacional para o Século XXI: política internacional, estratégia e tecnologia militar**. Rio de Janeiro: IPEA, 2012, p. 149-181.

SOHN, Kathi A. The Global Fleet Station: A Powerful Tool for Preventing Conflict. **Naval War College Review**, Vol. 62, nº 1, Winter 2009.

SOUZA, Ana Tereza L. Marra de *et al*. China in Latin America: to BRI or not to BRI. In: DUARTE, Paulo Afonso B *et al* (eds.). **The Palgrave Handbook of Globalization with Chinese Characteristics**. Palgrave Macmillan, 2023, p. 495-514.

Speech Defence Secretary at Atlantic Council. Disponível em: <https://www.gov.uk/government/speeches/defence-secretary-at-atlantic-council>.

SPELLER, Ian. **Understanding Naval Warfare.** Routledge, London, New York, 2014.

SPYKMAN, Nicholas J. **America's Strategy in World Politics: The United States and the balance of power.** Harcourt, Brace and Company, New York, 1942.

STAVRIDIS, James. **Sea Power: The History and Geopolitics of the World's Oceans.** New York: Penguin Press, 2017.

STEVENSON, Jonathan. **The U.S. Navy: Into Africa.** Naval War College Review, vol. 62, nº 1, Winter, 2009, p. 59-66.

STOCKBRUEGGER, Jan. "Liberal Cooperation vs. Great Power Rivalry? How the U.S. Seapower Strategy Shapes World Order", Piracy-Studies.org, 2015. Disponível em: <https://piracy-studies.org/liberal-cooperation-vs-great-power-rivalry-how-the-new-u-s-seapower-strategy-shapes-world-order/>.

STOLBERG, Alan G. Crafting National Interests in the 21st Century. In: BARTHOLOMEES JR., J Boone (Ed.). **U.S. Army War College Guide to National Security Issues Vol II: National Security Policy and Strategy, 5th Edition, June 2012.**

STRACHAN, Hew. Strategy in theory; strategy in practice. **The Journal of Strategic Studies**, 2019, p.171-190. DOI:10.1080/01402390.2018.1559153.

STRATFOR. Editor's note: **The Geopolitics of the United States, Part 1: The Inevitable Empire.** July 4, 2016. Disponível em: <https://worldview.stratfor.com/article/geopolitics-united-states-part-1-inevitable-empire>.

STREUSAND, Douglas E. Geopolitics versus Globalization. In TANGREDI, Sam J. (Ed.). **Globalization and Maritime Power.** Washington, D. C.: National Defense University Press, 2002, p. 41-58.

Study: Chinese Fleets Decimate Fisheries In West And Central Africa, Africa Defense Forum, March 15, 2022. Disponível em: <https://adf-magazine.com/2022/03/study-chinese-fleets-decimate-fisheries-in-west-and-central-africa/>

STUPAK, Ronald J.; LEITNER, Peter M. "Realism Revisited: Philosophical Assumption, Power Patterns, and American Foreign Policy". **Journal of Power and Ethics**, vol. 2, nº 1, 2001, p.1-10.

Surprise! The Chinese Navy Just Transformed This Cargo Ship Into An Instant Helicopter Carrier, Forbes, August 22nd 2020. Disponível em: <https://www.forbes.com/sites/davidaxe/2020/08/22/surprise-the-chinese-navy-just-transformed-this-cargo-ship-into-an-istant-helicopter-carrier/?sh=1347b4371d44>.

SWARTZ, Peter M. **American Naval Policy, Strategy, Plans and Operations in the Second Decade of the Twenty-First Century.** Centre for Naval Analyses, September, 2017.

SWARTZ, Peter M. **U.S. Navy Capstone Strategy and Concepts (2001-2010)**: strategy, policy, concept and vision documents. Center for Naval Analysis, December 2011.

SWARTZ, Peter M.; DUGGAN, Karin. **The U.S. Navy in the World (1991-2000)**: Context for U.S. Navy Capstone Strategies and Concepts, (MISC D0026420.A2/Final), March, 2012.

SWARTZ, Peter M.; DUGGAN, Karin. **The U.S. Navy in the World (1970-1980)**: Context for U.S. Navy Capstone Strategies and Concepts, (MISC D0026418.A1/Final), December, 2011a.

SWARTZ, Peter M.; DUGGAN, Karin. **The U.S. Navy in the World (1981-1990)**: Context for U.S. Navy Capstone Strategies and Concepts, (MISC D0026415.A1), December, 2011b.

SWARTZ, Peter M.; DUGGAN, Karin. **The U.S. Navy in the World (2001-2010)**: Context for U.S. Navy Capstone Strategies and Concepts, (MISC D0026241.A2/Final), December, 2011c.

SWARTZ, Peter M.; McGRADY, E. D. **U.S. Navy Forward Deployment 1801-2001**, June 2001. Disponível em: <https://www.history.navy.mil/research/library/online-reading-room/title-list-alphabetically/u/us-navy-forward-deployment-1801-2001-swartz.html>.

SWARTZ, Peter; DUGGAN, Karin. **The U.S. Navy in the World (1981-1990)**: Context for U.S. Navy Capstone Strategies and Concepts (slideshow). Alexandria, VA: CAN, 2011a. disponível em: <https://apps.dtic.mil/sti/pdfs/ADA585869.pdf>

SWARTZ, Peter; ROSENAU, William; KATES, Hannah. **The Origins and Development of A Cooperative Strategy for 21st Century Seapower (2015)**. Center for Naval Analyses, September 2017.

SYMONDS, Craig L. **The U.S. Navy**: a concise history. New York, Oxford University Press, 2016.

SZENTE-VARGA, Mónika. “The Footprints of the Bear. Why does the Return of Russia to Latin America Matter?” **Iberoamerica – Nordic Journal of Latin American and Caribbean Studies**, 51 (1), 2022, p. 32-44. DOI: <https://doi.org/10.16993/iberoamerica.549>

TANGREDI, Sam J. **Globalization and Maritime Power**. Washington, D. C.: National Defense University Press, 2002, p. 59-80.

TAYLOR, Paul D. “Why does Brazil Need Nuclear Submarines?”. **Proceedings**, Vol. 135/6/1,276, June 2009. Disponível em: <https://www.usni.org/magazines/proceedings/2009/june/why-does-brazil-need-nuclear-submarines>

THACHUK, Kimberly L.; TANGREDI, Sam J. Transnational Threats and Maritime Responses. In TANGREDI, Sam J. (Ed.). **Globalization and Maritime Power**. Washington, D. C.: National Defense University Press, 2002, p. 59-80.

The decline of American naval superiority, the National Defense Authorization Act 2022 e the re-emergence of navalism. Defence Connect, 09 December, 2021. Disponível em: <https://www.defenceconnect.com.au/maritime-antisub/9228-the-decline-of-american-naval-superiority-the-national-defense-authorization-act-2022-and-the-re-emergence-of->

navalism#:~:text=Over%20recent%20years%2C%20the%20United,higher%20maintenance%20costs%20and%20requirements

THE FEDERALIST PAPER No 11. Disponível em: <https://guides.loc.gov/federalist-papers/text-11-20>.

The Oxford Essential Dictionary of the U.S. Military. New York: Berkley Books, 2001.

THE PEOPLE'S REPUBLIC OF CHINA. **China's Military Strategy.** The State Council Information Office of the People's Republic of China, Beijing, May 2015. Disponível em: <http://www.andrewerickson.com/wp-content/uploads/2019/07/China-Defense-White-Paper-2015-English-Chinese-Annotated.pdf>

THE PEOPLE'S REPUBLIC OF CHINA. **China's National Defense in 2008.** Information Office of the State Council of the People's Republic of China, Beijing, January, 2009. Disponível em: <http://www.andrewerickson.com/wp-content/uploads/2019/07/China-Defense-White-Paper-2008-English-Chinese.pdf>

THE PEOPLE'S REPUBLIC OF CHINA. **China's National Defense in 2010.** Information Office of the State Council of the People's Republic of China, Beijing, March, 2011. Disponível em: <http://www.andrewerickson.com/wp-content/uploads/2019/07/China-Defense-White-Paper-2010-English-Chinese-Annotated.pdf>

THE PEOPLE'S REPUBLIC OF CHINA. **China's National Defense in the New Era.** The State Council Information Office of the People's Republic of China, Beijing, July 2019. Disponível em: <https://www.andrewerickson.com/2019/07/full-text-of-defense-white-paper-chinas-national-defense-in-the-new-era-english-chinese-versions/>

THE PEOPLE'S REPUBLIC OF CHINA. **The 13th Five-year Plan for Economic and Social Development of the People's Republic of China (2016–2020).** Compilation and Translation Bureau, Central Committee of the Communist Party of China, Beijing, 2016. Disponível em: <https://en.ndrc.gov.cn/policies/202105/P020210527785800103339.pdf>.

THE PEOPLE'S REPUBLIC OF CHINA. **The Diversified Employment of China's Armed Forces.** Information Office of the State Council The People's Republic of China, Beijing, April 2013. Disponível em: <http://www.andrewerickson.com/wp-content/uploads/2019/07/China-Defense-White-Paper-2013-English-Chinese-Annotated.pdf>

The voyage of two icebreakers have been creating headlines in China. The Economist, November 28th 2019. Disponível em: <https://www.economist.com/china/2019/11/28/the-voyage-of-two-icebreakers-have-been-creating-headlines-in-china>

THE WHITE HOUSE. **A National Security Strategy of a Global Age.** Washington: The White House, December, 2000.

THE WHITE HOUSE. **A National Security Strategy of a New Century.** Washington: The White House, October, 1997.

THE WHITE HOUSE. **A National Security Strategy of a New Century.** Washington: The White House, December, 1998.

THE WHITE HOUSE. **A National Security Strategy of a New Century**. Washington: The White House, December, 1999.

THE WHITE HOUSE. **A National Security Strategy of Engagement and Enlargement**. Washington: The White House, July, 1994.

THE WHITE HOUSE. **A National Security Strategy of Engagement and Enlargement**. Washington: The White House, February, 1995.

THE WHITE HOUSE. **A National Security Strategy of Engagement and Enlargement**. Washington: The White House, February, 1996.

THE WHITE HOUSE. **Interim National Security Strategy Guidance**. Washington: The White House, December, 2021.

THE WHITE HOUSE. **National Security Decision Directive Number 221**. 8 de abril de 1986. Documento desclassificado em 11 de julho de 1995. Disponível em: <https://irp.fas.org/offdocs/nsdd/23-2766a.gif>.

THE WHITE HOUSE. **National Security Strategy of the United States**. Washington: The White House, January, 1987.

THE WHITE HOUSE. **National Security Strategy of the United States**. Washington: The White House, January, 1988.

THE WHITE HOUSE. **National Security Strategy of the United States**. Washington: The White House, March, 1990.

THE WHITE HOUSE. **National Security Strategy of the United States**. Washington: The White House, August, 1991.

THE WHITE HOUSE. **National Security Strategy of the United States**. Washington: The White House, January, 1993.

THE WHITE HOUSE. **National Security Strategy**, October, 2022. Disponível em: <https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2022/10/Biden-Harris-Administrations-National-Security-Strategy-10.2022.pdf>

THE WHITE HOUSE. **National Security Strategy**. Washington: The White House, May, 2010.

THE WHITE HOUSE. **National Security Strategy**. Washington: The White House, February, 2015.

THE WHITE HOUSE. **The National Security Strategy of the United States of America**. Washington: The White House, September, 2002.

THE WHITE HOUSE. **The National Security Strategy of the United States of America**. Washington: The White House, September, 2004.

THE WHITE HOUSE. **The National Security Strategy of the United States of America**. Washington: The White House, March, 2006.

THE WHITE HOUSE. **The National Security Strategy of the United States of America**. Washington: The White House, December, 2017.

THE WORLD BANK. **Military expenditure (% of GDP) - Latin America & Caribbean**. Disponível em: <https://data.worldbank.org/indicator/MS.MIL.XPND.GD.ZS?locations=ZJ>.

THE WORLD BANK. **Military expenditure (% of GDP) - Sub-Saharan Africa**. Disponível em: <https://data.worldbank.org/indicator/MS.MIL.XPND.GD.ZS?locations=ZG>.

TILL, Geoffrey. **Seapower: A Guide for the 21st Century**. Routledge: London, 2009.

TILL, Geoffrey. **Seapower: Theory and Practice**. Frank Cass, London, 1994.

TILLEMA, Herbert K. Cold War Alliance and Overt Military Intervention, 1945-1991. **International Interactions: Empirical and Theoretical Research in International Relations**, 20:3, 1994, p. 249-278.

TOKATLIAN, J G. The War on Drugs and the Role of SOUTHCOM. In: B Bagley and J D Rosen (eds), **Drug Trafficking, Organized Crime, and Violence in the Americas Today**. Miami: University Press of Florida, 2015, p. 67-86.

TORREON, Barbara S. **Instances of Use of United States Armed Forces Abroad, 1798-2022**. Congressional Research Service, R42738, 2022. Disponível em: <https://crsreports.congress.gov>.

Tratado da Antártida. Disponível em: www.cedin.com.br. Acesso em junho 2021.

TRUVER, Scott C. **Writing U.S. Naval Operational History 1980–2010**. Appendix 3-U.S. Navy Operations 1980–2010. Naval History and Heritage Command, 2016. Disponível em: <https://www.history.navy.mil/research/library/online-reading-room/title-list-alphabetically/n/needs-opportunities-modern-history-us-navy/writing-us-naval-operational-history-1980-2010.html>

TURNER, Stansfield. Missions of the Navy. **Naval War College Review**, vol. 27, nº 2, Article 2, 1974.

U.S. DEPARTMENT OF DEFENSE. **Report on the Bottom-Up Review**, October 1993. Disponível em: <https://www.hsdl.org/?view&did=448259>

U.S. DEPARTMENT OF DEFENSE. **Annual Report to Congress: Military Power of the People's Republic of China 2007**. Washington DC: Department of Defense, 2007.

U.S. DEPARTMENT OF DEFENSE. **Capstone Concept for Joint Operations Version 3.0**, January 15, 2009. Disponível em: <https://apps.dtic.mil/sti/citations/ADA493960>

U.S. DEPARTMENT OF DEFENSE. **Department of Defense Dictionary of Military and Associated Terms**. Washington, D.C., 2010a.

U.S. DEPARTMENT OF DEFENSE. **Department of Defense Strategic Guidance - Sustaining U.S. Global Leadership: Priorities for the 21st Century Defense**. Washington, D.C., 2012.

U.S. DEPARTMENT OF DEFENSE. **Military and Security Developments Involving the People's Republic of China**. Annual Report to Congress, 2020. Disponível em: <https://media.defense.gov/2020/Sep/01/2002488689/-1/-1/1/2020-DOD-CHINA-MILITARY-POWER-REPORT-FINAL.PDF>

U.S. DEPARTMENT OF DEFENSE. **Military and Security Developments Involving the People's Republic of China**. Annual Report to Congress, 2022. Disponível em: <https://www.defense.gov/News/Releases/Release/Article/3230516/2022-report-on-military-and-security-developments-involving-the-peoples-republi/>

U.S. DEPARTMENT OF DEFENSE. **Quadrennial Defense Review Report**. Washington, D.C.: Department of Defense, 2001.

U.S. DEPARTMENT OF DEFENSE. **Quadrennial Defense Review Report**. Washington, D.C.: Department of Defense, 2006.

U.S. DEPARTMENT OF DEFENSE. **Quadrennial Defense Review Report**. Washington, D.C.: Department of Defense, 2010.

U.S. DEPARTMENT OF DEFENSE. **Quadrennial Defense Review Report**. Washington, D.C.: Department of Defense, 2014.

U.S. DEPARTMENT OF DEFENSE. **Summary of the 2018 National Defense Strategy of the United States of America: Sharpening the American Military's Competitive Edge**. Washington, D.C., 2018.

U.S. DEPARTMENT OF DEFENSE. **The National Defense Strategy of the United States of America**, March 2005.

U.S. DEPARTMENT OF DEFENSE. **The National Defense Strategy of the United States of America 2015, The United States Military's Contribution to National Security**, June, 2015.

U.S. DEPARTMENT OF HOMELAND SECURITY. **The National Strategy for Maritime Security**, September 20, 2005.

U.S. DEPARTMENT OF THE NAVY. "...From the Sea: Preparing the Naval Service for the 21st Century", November 1992. In: HATTENDORF, John B. (ed.). **U.S. Navy Strategy in the 1990s: selected documents**. Newport, RI: Naval War College Press, 2006a.

U.S. DEPARTMENT OF THE NAVY. "Anywhere, Anytime: A Navy for the 21st Century", November 1997. In: HATTENDORF, John B. (ed.). **U.S. Navy Strategy in the 1990s: selected documents**. Newport, RI: Naval War College Press, 2006b.

U.S. DEPARTMENT OF THE NAVY. "Forward...From the Sea", December 1994. In: HATTENDORF, John B. (ed.). **U.S. Navy Strategy in the 1990s**: selected documents. Newport, RI: Naval War College Press, 2006c.

U.S. DEPARTMENT OF THE NAVY. "The Maritime Strategy", January 1986. In: HATTENDORF, John B.; SWARTZ, Peter M. **U.S Navy Strategy in the 1980s**: selected documents. Naval War College, Newport Papers 33, 2008.

U.S. DEPARTMENT OF THE NAVY. "The Way Ahead", April 1991. In: HATTENDORF, John B. (ed.). **U.S. Navy Strategy in the 1990s**: selected documents. Newport, RI: Naval War College Press, 2006d.

U.S. DEPARTMENT OF THE NAVY. **A Cooperative Strategy for 21st Century Seapower: Forward, Engaged, Ready**, March, 2015. Disponível em: <https://www.navy.mil/local/maritime/150227-CS21R-Final.pdf>.

U.S. DEPARTMENT OF THE NAVY. **Advantage at Sea: Prevailing with Integrated All-Domain Naval Power**, December, 2020.

U.S. DEPARTMENT OF THE NAVY. **Cooperative Strategy for 21st Century Seapower**, 2007.

U.S. DEPARTMENT OF THE NAVY. **Naval Operations Concept**, September 2, 2006e.

U.S. DEPARTMENT OF THE NAVY (US MARINE CORPS). **Naval Operations Concept 2010: implementing the Maritime Strategy**, 2010.

U.S. DEPARTMENT OF THE NAVY. **Sea Power 21: Projecting Decisive Joint Capabilities**. Proceedings, October, 2002.

U.S. Fourth Fleet officially re-established, The Flagship, July 16, 2008. Disponível em: https://www.militarynews.com/norfolk-navy-flagship/news/top_stories/u-s-fourth-fleet-officially-re-established/article_ff24b2e9-a576-5195-b70c-34b5a22af1f5.html.

U.S. NATIONAL INTELLIGENCE COUNCIL. **Global Trends 2040: A More Contested World**, March 2021. Disponível em: https://www.dni.gov/files/ODNI/documents/assessments/GlobalTrends_2040.pdf

UADIALE, Martin. Issues of Maritime [In]Security. In: HAMILTON, Daniel S. **Dark Networks in the Atlantic Basin: Emerging Trends and Implications for Human Security**. Washington, DC: Center for Transatlantic Relations, 2015, p. 193-204.

UHLIG, Frank Jr. "The Constants of Naval Warfare," **Naval War College Review**: Vol. 50, No. 2, Article 7, 1997. Disponível em: <https://digital-commons.usnwc.edu/nwc-review/vol50/iss2/>

UK Deployed 31 Nuclear Weapons During Falklands War. Declassified UK, 3 January, 2022. Disponível em: <https://declassifieduk.org/uk-deployed-31-nuclear-weapons-during-falklands-war/>

UK foils Putin's plot to sabotage vital South Atlantic pipeline, Express, November 13, 2022. Disponível em: <https://www.express.co.uk/news/world/1695828/russia-South-Atlantic-pipeline-putin>

UNITAS 2014 Comes to a Close. September 29th, 2014. Disponível em: <https://www.navaltoday.com/2014/09/29/unitas-2014-comes-to-a-close/>

UNITAS 2015 – Southern Seas. 22 de outubro de 2015. Disponível em: <https://www.defesanet.com.br/geopolitics/noticia/20616/unitas-2015-southern-seas/>

UNITAS Exercise Pays Dividends, Brookings, 1 March 2003. Disponível em: <https://www.brookings.edu/opinions/unitas-exercise-pays-dividends/>.

UNITED NATIONS OFFICE ON DRUGS AND CRIME (UNODC). **The Transatlantic Cocaine Market. Research Paper**, April 2011. Disponível em: [https://www.unodc.org/documents/data-and-analysis/Studies/Transatlantic cocaine market.pdf](https://www.unodc.org/documents/data-and-analysis/Studies/Transatlantic_cocaine_market.pdf)

UNITED STATES OF AMERICA. Office to the Secretary of Defense. **Annual Report to Congress: Military and Security Developments Involving the People's Republic of China 2017**. Disponível em: https://dod.defense.gov/Portals/1/Documents/pubs/2017_China_Military_Power_Report.PDF

UNITED STATES OF AMERICA. **The Gulf of Guinea and U.S. Strategic Energy Policy**. Hearing before the subcommittee on international economic policy, export and trade promotion of the committee on foreign relations United States Senate, July 15th, 2004. Disponível em: <https://www.govinfo.gov/content/pkg/CHRG-108shrg97231/html/CHRG-108shrg97231.htm>

US 5th Fleet kicks off first-ever Central Partnership Station exercise in Lebanon that pairs training, humanitarian aid. Disponível em: <https://www.defensenews.com/naval/2021/09/20/us-5th-fleet-kicks-off-first-ever-central-partnership-station-exercise-in-lebanon-that-pairs-training-humanitarian-aid/>

US AFRICA COMMAND. **2012 Posture Statement: Statement of General Carter Ham Before House Armed Services Committee**, Mar 01, 2012. Disponível em: <https://www.africom.mil/Story/8832/2012-posture-statement-statement-of->

US AFRICA COMMAND. **AFRICOM Factsheet**, White House Press Statement, 2007. Disponível em: www.africom.mil.

US AFRICA COMMAND. **AFRICOM Posture Statement: Ward Reports Annual Testimony to Congress**, 2010. Disponível em: <https://www.africom.mil/article/7245/africom-posture-statement-ward-reports-annual-test>

US AFRICA COMMAND. **Senate Committee on Armed Services Hearing on U.S Central Command And U.S. Africa Command**, March 9, 2017. Disponível em: <https://www.africom.mil/transcript/28738/transcript-africom-commander-delivers-2017-annual-posture-statement-to-the-sasc>

US AFRICA COMMAND. **Statement of General Carter F. Ham, USA Commander United States Africa Command Before The House Armed Services Committee**, 5 April 2011. Disponível em: <https://ogc.osd.mil/Portals/99/testHam04052011.pdf>

US AFRICA COMMAND. **Statement of General David M. Rodriguez, USA, Commander, United States Africa Command Before The Senate Armed Services Committee, 26 MARCH 2015.** Disponible em: https://www.armed-services.senate.gov/imo/media/doc/Rodriguez_03-26-15.pdf

US AFRICA COMMAND. **Statement of General David M. Rodriguez, USA, Commander, United States Africa Command Before The Senate Armed Services Committee, 8 March 2016.** Disponible em: https://www.armed-services.senate.gov/imo/media/doc/Rodriguez_03-08-16.pdf

US AFRICA COMMAND. **Statement of General Michael E. Langley, United States Marine Corps Commander, United States Africa Command Before The Senate Armed Services Committee, 16 March 2023.** Disponible em: <https://www.africom.mil/document/35173/africom-cleared-fy24-sasc-posture-hearing-16-mar-2023pdf>

US AFRICA COMMAND. **Statement of General Stephen J. Townsend, United States Army Commander United States Africa Command Before The Senate Armed Services Committee, 30 January 2020.** Disponible em: <https://www.africom.mil/document/32925/2020-posture-statement-to-congress>

US AFRICA COMMAND. **Statement of General Stephen J. Townsend, United States Army Commander United States Africa Command Before The United States House Of Representatives Committee On Armed Services, April 20, 2021.** Disponible em: <https://www.africom.mil/about-the-command/2021-posture-statement-to-congress>

US AFRICA COMMAND. **Statement of General Stephen J. Townsend, United States Army Commander, United States Africa Command Before The Senate Armed Forces Committee, 15 March 2022.** Disponible em: <https://www.africom.mil/about-the-command/2022-posture-statement-to-congress>

US AFRICA COMMAND. **Statement of General Thomas D. Waldhauser, United States Marine Corps Commander United States Africa Command Before The Senate Committee On Armed Services, 7 February 2019.** Disponible em: <https://www.africom.mil/document/31480/u-s-africa-command-2019-posture-statement>

US AFRICA COMMAND. **Theater Strategy 2018-2027. A Partner-Centric Strategy, 2018a.** Disponible em: <https://www.africom.mil/document/33088/us-africa-command-theater-strategy-2018-2027p#:~:text=To%20address%20these%20challenges%2C%20this,U.S.%20Personnel%20and%20Facilities%20are>

US AFRICA COMMAND. **United States Africa Command 2018 Posture Statement, March 13, 2018.** Disponible em: <https://www.africom.mil/document/30467/u-s-africa-command-2018-posture-statement>

US DEPARTMENT OF DEFENSE. **“Special DoD Briefing with Gen. Ward and Admiral Ulrich from the Pentagon, Arlington, VA”**, News transcript, 15 October, 2007. Disponible em: www.defenselink.mil/transcripts/

US DEPARTMENT OF DEFENSE. **Annual Report to Congress: Military Power of the People's Republic of China**, 08 June, 2007. Disponível em: <https://apps.dtic.mil/sti/pdfs/ADA468606.pdf>

US DEPARTMENT OF DEFENSE. **Base Structure Report for Fiscal Year 1989**. Office of the Assistant Secretary of Defense, February 1988. Disponível em: <https://apps.dtic.mil/sti/pdfs/ADA201615.pdf>

US DEPARTMENT OF DEFENSE. **Base Structure Report for Fiscal Year 1999**. Office of the Deputy Under Secretary of Defense, September 1999. Disponível em: https://www.globalsecurity.org/military/library/report/1999/990930_fy99_dod_bsr.pdf

US DEPARTMENT OF DEFENSE. **Base Structure Report for Fiscal Year 2009 Baseline**. Office of the Deputy Under Secretary of Defense, 2009. Disponível em: <https://dod.defense.gov/portals/1/documents/pubs/bsr2009baseline.pdf>

US DEPARTMENT OF DEFENSE. **Base Structure Report for Fiscal Year 2018 Baseline**. Office of the Deputy Under Secretary of Defense, 2018. Disponível em: <https://www.acq.osd.mil/eie/Downloads/BSI/Base%20Structure%20Report%20FY18.pdf>

US DEPARTMENT OF DEFENSE. **Defense Planning Guidance for the 1994–1999 Fiscal Years**. February 18, 1992. Versão desclassificada. Disponível em: <https://www.archives.gov/files/declassification/iscap/pdf/2008-003-docs1-12.pdf>

US DEPARTMENT OF DEFENSE. **National Military Strategy of the United States. January, 1992**. Disponível em: <https://history.defense.gov/Portals/70/Documents/nms/nms1992.pdf?ver=AsfWYUHa-HtcvnGGAuWXA%3d%3d>

US DEPARTMENT OF DEFENSE: **Sustaining U.S. Global Leadership: Priorities for the 21st Century Defense**. 3 January, 2012. Disponível em: <https://archive.org/details/Sustaining-US-Global-Leadership-Priorities-for-21st-Century-Defense-January-2012>.

US DEPARTMENT OF THE NAVY. **“Lessons of the Falklands, Summary Report, February 1983”**. Washington, D.C.: Department of the Navy, 1983. Disponível em: <https://apps.dtic.mil/sti/pdfs/ADA133333.pdf>

US DEPARTMENT OF THE NAVY. **Ocean Venture Naval Exercise**. 27 May 1980. Documento confidencial, desclassificado em 19 de outubro de 2017. Disponível em: <https://www.secnv.navy.mil/foia/readingroom/HotTopics/Argentina%20Declass%20Project/2017-ARG-0382%20Ocean%20Venture%20Naval%20Exercise,%202005.27.1980.pdf>

US Navy Ressurrects Fourth Fleet to Police Latin America. NACLA, May 12, 2008. Disponível em: <https://nacla.org/news/us-navy-resurrects-fourth-fleet-police-latin-america>.

US OFFICE OF NAVAL INTELLIGENCE. **The PLA Navy: New Capabilities and Missions for the 21st Century**. Office of Naval Intelligence, Washington D.C., 2015. Disponível em: <https://apps.dtic.mil/sti/pdfs/ADA616040.pdf>

US SOUTHERN COMMAND. 2017-2027 Theater Strategy. Partnership for the Americas, 4 April, 2017a. Disponível em:

https://web.archive.org/web/20170622051944/http://www.southcom.mil/Portals/7/Documents/USSOUTHCOM_Theater_Strategy_Final.pdf?ver=2017-05-19-120652-483

US SOUTHERN COMMAND. Posture Statement of Admiral Craig S. Faller Commander, United States Southern Command before the 116th Congress House Appropriations Committee Subcommittee on Defense, 11 July, 2019. Disponível em: <https://nsarchive.gwu.edu/document/19997-national-security-archive-031-posture-statement>

US SOUTHERN COMMAND. Posture Statement of Admiral Craig S. Faller Commander, United States Southern Command Before the 117th Congress Senate Armed Services Committee, January 30, 2020. Disponível: https://www.southcom.mil/Portals/7/Documents/Posture%20Statements/SASC%20SOUTHCOM%20Posture%20Statement_FINAL.pdf

US SOUTHERN COMMAND. Posture Statement of Admiral James G. Stavridis, United States Navy Commander, United States Southern Command Before The 110th Congress House Armed Services Committee, 21 March 2007. Disponível em: https://www.globalsecurity.org/military/library/congress/2007_hr/070321-stavridis.pdf

US SOUTHERN COMMAND. Posture Statement of Admiral Kurt W. Tidd Commander, United States Southern Command Before The 114th Congress Senate Armed Services Committee, 10 March 2016. Disponível em: https://www.southcom.mil/Portals/7/Documents/Posture%20Statements/SOUTHCOM_POSTURE_STATEMENT_FINAL_2016.pdf?ver=2017-01-04-094258-267

US SOUTHERN COMMAND. Posture Statement of Admiral Kurt W. Tidd Commander, United States Southern Command before the 115th Congress Senate Armed Services Committee, 6 April 2017. Disponível em: <https://www.southcom.mil/Media/Special-Coverage/2017-Posture-Statement-to-Congress/>.

US SOUTHERN COMMAND. Posture Statement of Admiral Kurt W. Tidd Commander, United States Southern Command before the 116th Congress Senate Armed Services Committee, 15 February 2018. Disponível em: https://www.southcom.mil/Portals/7/Documents/Posture%20Statements/SOUTHCOM_2018_Posture_Statement_FINAL.PDF?ver=2018-02-15-090330-243

US SOUTHERN COMMAND. Posture Statement of Gen. James T. Hill, U.S. Army, Commander in Chief, U.S. Southern Command, before the Armed Services Committee of the U.S. House of Representatives, Washington, DC, March 24, 2004. Disponível em: <http://www.house.gov/hasc/openingstatementsandpressreleases/108thcongress/04-03-24hill.html>

US SOUTHERN COMMAND. Posture Statement of General Bantz J. Craddock, United States Army Commander, United States Southern Command Before The 109th Congress House Armed Services Committee, 9 March 2005. Disponível em: <http://ciponline.org/colombia/050309crad.pdf>

US SOUTHERN COMMAND. Posture Statement Of General Bantz J. Craddock, United States Army Commander, United States Southern Command Before The 110th Congress House Armed Services Committee, 16 March 2006. Disponível em: <https://loveman.sdsu.edu/supplement/docs/GeneralCraddockMarch2006.pdf>

US SOUTHERN COMMAND. Posture Statement of General Douglas M. Fraser, United States Air Force Commander, United States Southern Command Before The 111th Congress House Armed Services Committee, March 18, 2010. Disponível em: <https://www.southcom.mil/AppsSC/files/634038960550937500.pdf>

US SOUTHERN COMMAND. Posture Statement of General Douglas M. Fraser, United States Air Force Commander, United States Southern Command Before The 112 Th Congress House Armed Services Committee, March 30, 2011. Disponível em: https://www.airandspaceforces.com/PDF/testimony/Documents/2011/March%202011/033011_fraser.pdf

US SOUTHERN COMMAND. Posture Statement of General Douglas M. Fraser, United States Air Force Commander, United States Southern Command, Before the 112th Congress House Armed Services Committee, March 2012. Disponível em: <https://apps.dtic.mil/sti/citations/ADA565018>

US SOUTHERN COMMAND. Posture Statement Of General James T. Hill, United States Army Commander, United States Southern Command Before The 108th Congress House Armed Services Committee, 13 March 2003. Disponível em: https://www.globalsecurity.org/military/library/congress/2003_hr/hill.pdf

US SOUTHERN COMMAND. Posture Statement of General John F. Kelly, United States Marine Corps Commander, United States Southern Command Before The 113th Congress House Armed Services Committee, 20 March 2013. Disponível em: <https://docs.house.gov/meetings/AS/AS00/20130320/100395/HHRG-113-AS00-Wstate-KellyUSMCG-20130320.pdf>

US SOUTHERN COMMAND. Posture Statement of General John F. Kelly, United States Marine Corps Commander, United States Southern Command Before The 113th Congress Senate Armed Services Committee, 13 March 2014 Disponível em: https://www.armed-services.senate.gov/imo/media/doc/Kelly_03-13-14.pdf

US SOUTHERN COMMAND. Posture Statement of General John F. Kelly, United States Marine Corps Commander, United States Southern Command Before The 114th Congress Senate Armed Services Committee, 12 March 2015. Disponível em: http://www.defenseassistance.org/primarydocs/150312_dod_southcom_posture_statement.pdf

US SOUTHERN COMMAND. Statement of Admiral Craig S. Faller Commander, United States Southern Command Before The 117th Congress Senate Armed Services Committee, March 16, 2021. Disponível em: https://www.southcom.mil/Portals/7/Documents/Posture%20Statements/SOUTHCOM%202021%20Posture%20Statement_FINAL.pdf

US SOUTHERN COMMAND. Statement of General Laura J. Richardson Commander, United States Southern Command Before The 117th Congress House Armed Services Committee, March 8, 2022. Disponível em: https://www.southcom.mil/Portals/7/Documents/Posture%20Statements/SOUTHCOM%20Posture%20Final%202022.pdf?ver=tkjkieaC2RQMhk5L9cM_3Q%3D%3D

US SOUTHERN COMMAND. **Statement of General Laura J. Richardson Commander, United States Southern Command Before The 118th Congress House Armed Services Committee**, March 8, 2023. Disponível em: <https://www.southcom.mil/Portals/7/Documents/Posture%20Statements/2023%20SOUTHCOM%20Posture%20Statement%20FINAL.pdf?ver=rxp7ePMgfX1aZVKA6dl3ww%3d%3d>

US SOUTHERN COMMAND. **Testimony of Major General Gary D. Speer, Acting Commander in Chief, U.S. Southern Command, Senate Western Hemisphere Subcommittee**, April 24, 2002, Washington, DC. Disponível em: <https://loveman.sdsu.edu/supplement/docs/GeneralSpeerApril2002.pdf>

US SOUTHERN COMMAND. **The Posture Statement of Admiral James G. Stavridis, United States Navy Commander, United States Southern Command Before The 110Th Congress 2008**. Disponível em: <https://loveman.sdsu.edu/supplement/docs/Stavridis2008.pdf>

US SOUTHERN COMMAND. **The Posture Statement of Admiral James G. Stavridis, United States Navy Commander, United States Southern Command Before The 111th Congress 2009**. Disponível em: <https://loveman.sdsu.edu/supplement/docs/2009southcomposturestatement.pdf>

US SOUTHERN COMMAND. **The Posture Statement of Admiral James G. Stavridis, United States Navy Commander, United States Southern Command Before The 110Th Congress 2008**. Disponível em: <https://loveman.sdsu.edu/supplement/docs/Stavridis2008.pdf>

VAZ, A. C. O Atlântico Sul e as Perspectivas Estratégicas de Brasil, Argentina e África do Sul. In: ACIOLY, L.; MORAES, R. F. (Orgs.). **Prospectiva Estratégia e Cenários Globais: visões de Atlântico Sul, África Lusófona, América do Sul e Amazônia**. Brasília: IPEA, 2011, p. 49-59.

Venezuela strikes £500m deal to buy Russian submarines. *The Guardian*, June 2007. Disponível em: <https://www.theguardian.com/world/2007/jun/14/russia.usa>.

VIEIRA, Friederick B. Fragilidades Estruturais do Tratado Antártico. In: **Cadernos PROLAM/USP**, São Paulo, ano 5, v. 1, 2010, p. 153-163.

VIEIRA, Friederick B. O Tratado da Antártica: perspectivas territorialista e internacionalista. In: **Cadernos PROLAM/USP**, São Paulo, ano 5, v. 2, 2006, p. 49-82.

VOLMAN, Daniel. **Obama, AFRICOM, and U.S. Military Policy Toward Africa**. PAS Working Paper Number 14, 2009.

VOLMAN, Daniel. The Bush administration & African oil: the security implications of US energy policy. **Review of African Political Economy**, S.l., v. 30, n. 98, 2003, p. 573-584.

WALT, Stephen M. **The Myth of American Exceptionalism**. October 11, 2011. Disponível em: <https://foreignpolicy.com/2011/10/11/the-myth-of-american-exceptionalism/>

WALT, Stephen M. US Grand Strategy after the Cold War: Can realism explain it? Should realism guide it? **International Relations**, 2018, p. 1-20.

WALTZ, Kenneth N. "Evaluating Theories". **American Political Science Review**, 91, n° 4, December 1997.

WALTZ, Kenneth N. **Theory of International Politics**. Reading, Mass: Addison-Wesley Pub. Co, 1979.

WATKINS, James. "The Maritime Strategy". **U.S. Naval Institute Proceedings** 112 (1), January, 1986.

WHELAN, Theresa. **Why AFRICOM? An American Perspective**. Situation Report, Institute For Strategic Studies, 17 August 2007. Disponível em: <file:///C:/Users/janse/AppData/Local/Temp/MicrosoftEdgeDownloads/8f449ba0-c9fa-404c-a046-8bfe11eeab5d/SITREPAFRICOM170807.pdf>.

Why China wants to power Argentina's air force modernisation, East Asian Forum, 10 July 2021, disponível em: <https://www.eastasiaforum.org/2021/07/10/why-china-wants-to-power-argentinass-air-force-modernisation/>

Why Equatorial Guinea May Host China's First Atlantic Naval Base. The Maritime Executive, January 7, 2022. Disponível em: <https://maritime-executive.com/article/why-equatorial-guinea-may-host-china-s-first-atlantic-naval-base>

WOOD, Dakota L. (Ed). **2022 Index of U.S. Military Strength**. The Heritage Foundation, 2022.

Yaounde Code of Conduct taking shape in the Gulf of Guinea, Dryad Global, 5 de agosto de 2020. Disponível em: <https://channel16.dryadglobal.com/yaounde-code-of-conduct-taking-shape-in-the-gulf-of-guinea>

YARGER, Harry R. **Strategic Theory for the 21st Century: The Little Book on Big Strategy**. Carlisle, PA: United States Army War College, 2006.

YATSUZUKA, Masaaki. "How China's maritime militia takes advantage of the grey zone", **The Strategist**, January 16th 2023. Disponível em: <https://www.aspistrategist.org.au/how-chinas-maritime-militia-takes-advantage-of-the-grey-zone/>

YOUNG, Claire. 2018. What's China Up to in Antarctica? **The Strategist**, 20 September. Canberra: Australian Strategic Policy Institute, 2018. Disponível em: <https://www.aspistrategist.org.au/whats-china-up-to-in-antarctica/>.

YOUNGERS, Colleta. "The U.S. and Latin America After 9-11 and Iraq". **Foreign Policy In Focus Report**, June, 2003. Disponível em: <https://fpif.org/the-us-and-latin-america-after-9-11-and-iraq/>

ZIRNITE, Peter. **Reluctant Recruits: The US Military and the War on Drugs**. Washington Office on Latin America, Washington D.C, August, 1997.

APÊNDICES

Apêndice A - Percepção de Ameaças do USSOUTHCOM

ANO	COMANDANTE	AMEAÇA PERCEBIDA	ESTADO PERCEBIDO COMO AMEAÇA
2002	General Garry D., Speer (US Army)	Terrorismo; Imigração Ilegal Tráfico de drogas e armas; Crime e Corrupção; Crime Organizado Internacional	
2003	General James T. Hill (US Army)	Terrorismo; narcoterrorismo; Tráfico de drogas e armas	
2004	General James T. Hill (US Army)	Narcoterrorismo; Gangues urbanas e outros grupos armados; Grupos radicais islâmicos; Populismo radical	
2005	General Bantz J. Craddock (US Army)	Lavagem de dinheiro e sequestros; Gangues urbanas; Movimentos radicais; desastres naturais; Migração em massa	China
2006	General Bantz J. (US Army)	Tráfico de droga e armas; Gangues urbanas; Sequestro	China
2007	Admiral James G. Stavridis (US Navy)	Crimes; Gangues; Tráfico de Drogas e armas; Terrorismo	
2008	Admiral James G. Stavridis (US Navy)	Crimes; Gangue; Tráfico e consumo de droga	Irã
2009	Admiral James G. Stavridis (US Navy)	Narcoterrorismo; Tráfico de drogas e armas; Crimes; Gangues; espectro do terrorismo islâmico transnacional	
2010	General Douglas M. Fraser (US Air Force)	Tráfico de drogas e armas; Terrorismo transnacional; narcoterrorismo; Crimes, Gangues; Potencial difusão de armas de destruição em massa	China, Rússia e Irã
2011	General Douglas M. Fraser (US Air Force)	Crime organizado transnacional; Desastres naturais	China, Rússia e Irã
2012	General Douglas M. Fraser (US Air Force)	Crime organizado transnacional; Desastres naturais e humanitários; Migração em massa; Organizações extremistas violentas; Terrorismo	China, Rússia e Irã
2013	General John F. Kelly (US Marine Corps)	Crime organizado transnacional; Terrorismo	China e Irã
2014	General John F. Kelly (US Marine Corps)	Crime organizado transnacional; Atores extremistas	China, Rússia e Irã
2015	General John F. Kelly (US Marine Corps)	Crime organizado transnacional; Organizações islâmicas; extremistas	China, Rússia e Irã
2016	Admiral Kurt. Tidd (US Navy)	Redes criminosas transnacionais; Indivíduos terroristas estrangeiros	China, Rússia e Irã
2017	Admiral Kurt. Tidd (US Navy)	Terrorismo; Redes criminosas internacionais; Tráfico de drogas e armas; Desastres naturais	China, Rússia e Irã
2018	Admiral Craig S. Faller (US Navy)	Terrorismo; Tráfico de drogas e Humano; Imigração ilegal	China, Rússia e Irã
2019	Admiral Craig S. Faller (US Navy)	Tráfico de Drogas; Organizações Criminosas Transnacionais; Terrorismo; Migração em massa; Desastres naturais	China, Rússia e Irã Países regionais "malignos": Cuba,

			Venezuela e Nicarágua
2020	Admiral Craig S. Faller (US Navy)	Tráfico de Drogas; Organizações Criminosas Transnacionais; Terrorismo; Migração em massa; Desastres naturais, pesca ilegal	China, Rússia e Irã Países regionais “malignos”: Cuba, Venezuela e Nicarágua
2021	General Laura J. Richardson (US Army)	Mudanças climáticas; COVID; Organizações Criminosas Transnacionais; Pesca ilegal; Terrorismo; Organizações extremistas violentas	China, Rússia e Irã Países regionais “malignos”: Cuba, Venezuela e Nicarágua
2022	General Laura J. Richardson (US Army)	Migração irregular; Corrupção; Desastres naturais; Pesca ilegal; terrorismo	China, Rússia e Irã

Fonte: elaborada pelo autor com base nos discursos dos Comandantes do *USSOUTHCOM* e informações disponíveis no sítio www.southcom.mil.

Apêndice B - Percepção de Ameaças do USAFRICOM

ANO	COMANDANTE	AMEAÇA PERCEBIDA	ESTADO PERCEBIDO COMO AMEAÇA
2008	General William E. Ward (US Army)	Terrorismo; Organizações extremistas violentas Tráfico de drogas, armas e humano; Crise humanitária; pirataria; doenças pandêmicas	China
2009	General William E. Ward (US Army)	Terrorismo; Organizações extremistas violentas; Tráfico de drogas, armas e humano; Crise humanitária; pirataria; doenças pandêmicas	
2010	General William E. Ward (US Army)	Terrorismo; Organizações extremistas violentas Tráfico de drogas, armas e humano; Crise humanitária; pirataria; doenças pandêmicas	
2011	General Carter F. Ham (US Army)	Terrorismo; Organizações extremistas violentas Tráfico de drogas, armas e humano; Crise humanitária; pirataria; doenças pandêmicas	
2012	General Carter F. Ham (US Army)	Terrorismo; Organizações extremistas violentas Tráfico de drogas, armas e humano; Crise humanitária; pirataria; doenças pandêmicas	
2013	General David M. Rodriguez (US Army)	Terrorismo; Redes criminosas; Organizações extremistas violentas; Tráfico de drogas, armas e humano; Pirataria; Roubo armado no mar; Pesca ilegal	
2014	General David M. Rodriguez (US Army)	Terrorismo; Redes criminosas; Organizações extremistas violentas; Tráfico de drogas, armas e humano; Pirataria; Roubo armado no mar; Pesca ilegal	
2015	General David M. Rodriguez (US Army)	Terrorismo; Redes criminosas; Organizações extremistas violentas; Tráfico de drogas, armas e humano; Pirataria; Roubo armado no mar; Pesca ilegal	China
2016	General Thomas D. Waldhauser (US Marine Corps)	Terrorismo; Redes criminosas; Organizações extremistas violentas; Tráfico de drogas e armas Pirataria	China Rússia
2017	General Thomas D. Waldhauser (US Marine Corps)	Terrorismo; Redes criminosas; Organizações extremistas violentas; Tráfico de drogas, armas e humano; Pirataria; Roubo armado no mar; Pesca ilegal	China Rússia
2018	General Thomas D. Waldhauser (US Marine Corps)	Terrorismo; Redes criminosas; Organizações extremistas violentas; Tráfico de drogas, armas e humano; Pirataria; Roubo armado no mar	China Rússia
2019	General Stephen J. Townsend (US Army)	Terrorismo; Redes criminosas; Organizações extremistas violentas; Tráfico de drogas, armas e humano; Pirataria; Roubo armado no mar; Doenças pandêmicas	China Rússia
2020	General Stephen J. Townsend (US Army)	Terrorismo; Redes criminosas; Organizações extremistas violentas; Tráfico de drogas, armas e humano; Pirataria; Roubo armado no mar	China Rússia
2021	General Stephen J. Townsend (US Army)	Terrorismo; Redes criminosas; Organizações extremistas violentas; Tráfico de drogas, armas e humano; Pirataria; Roubo armado no mar	China Rússia

2022	General Michael E. Langley (US Marine Corps)	Terrorismo; Redes criminosas; Organizações extremistas violentas; Tráfico de drogas, armas e humano; Pirataria; Roubo armado no mar	China Rússia
------	--	---	-----------------

Fonte: elaborada com base nos discursos dos Comandantes do *USAFRICOM* e informações disponíveis no sítio <https://www.africom.mil>.

Apêndice C - Classificação dos Poderes Navais no Espaço Sul-Atlântico

Classificação Geral	América do Sul	América Central	Caribe	África Atlântica	Extrarregional
Grandes Marinhas com Força Global e Projeção de Poder Completa					EUA
Grandes Marinhas com Força Global e Projeção de Poder Parcial					Reino Unido França China Rússia
Marinhas Médias com Força Global e Projeção de Poder					
Marinhas Médias com Força Regional e Projeção de Poder	Brasil				
Marinhas Adjacentes com Projeção de Poder	Argentina			África do Sul	
Marinhas de Defesa Territorial Offshore	Colômbia Venezuela		Cuba	Nigéria	
Marinhas de Defesa Territorial Inshore				Angola, Camarões, Gana, Guiné Equatorial, Namíbia Senegal	
Marinhas Constabulares	Uruguai	El salvador, Guatemala, Honduras, Nicarágua, Panamá	República Dominicana	Benin, Gabão, Gambia	
Marinhas Diminutas	Guiana Suriname Guiana Francesa	Anguila, Antigua e Barbuda, Aruba, Bahamas, Belize, Costa Rica, Dominica, Granada, Jamaica, Montserrat, Santa Lúcia, São Kits e Nevis, São vicente e Granadinas, Trinidad e Tobago	Haiti	Cabo verde, Costa do Marfim, Guiné, Guiné-Bissau, Libéria, República Democrática do Congo, SãoTome e Príncipe, Serra Leoa, Togo	

Fonte: tabela criada com base na classificação proposta por Grove (1990) e nas informações disponíveis no Global Firepower 2023 (<https://www.globalfirepower.com/navy-ships.php>)

Apêndice D - Operações e Exercícios da *U.S. Navy* no Atlântico Sul nas décadas de 1960-1990

Região	Ano/Nome	Localização	Tipo	Ação
Caribe	1962 - Crise dos Mísseis	Cuba	Combate	Unilateral
	1965 - <i>Power Pack</i>	República Dominicana	Combate	Multilateral
	1983 - <i>Urgent Fury</i>	Granada	demonstração de força	Multilateral
	1984 - <i>Seaward Explorer Rescue</i>	Cuba	Contingenciamento	Unilateral
	desde 1985 – <i>Tradewinds</i>	Caribe e alguns países da Am. Sul, Canadá e Europeus (Fra., Hol., Reino Un.)	Interdição marítima / resposta a desastres / treinamento militar	Multilateral
	1987 – Operações Antidrogas	Mar do Caribe	Combate	unilateral multilateral
América Central	1981 - <i>Surveillance Ops</i>	Mar da América Central	demonstração de força	Unilateral
	1987 – Operações Antidrogas	Mar da América Central	Combate	Unilateral Multilateral
	1988 - <i>Jittery Prop</i>	El Salvador / Nicarágua	Contingenciamento	Unilateral
	1988 - <i>Golden Pheasant</i>	Honduras	demonstração de força	Unilateral
	1988-89 - <i>Nimrod Dancer</i>	Panamá	demonstração de força	Unilateral
	1988 - <i>Valiant Boom</i>	Panamá	demonstração de força	Unilateral
	1989-90 - <i>Just Cause</i>	Panamá	demonstração de força	Unilateral
América do Sul atlântica	desde 1960 - Operação UNITAS	América do Sul-Pacífico	Exercício Interoperativo de Defesa e Segurança	multilateral / bilateral
África atlântica	desde 1978 - <i>West African Training Cruises</i>	África Atlântica	Exercício de Treinamento	multilateral / bilateral

Fonte: tabela elaborada com base em Swartz; Duggan (2011a, 2011b), Foster (2013), Truver (2016) e Torreón (2022).

Apêndice E - Operações e Exercícios da U.S. Navy no Atlântico Sul na década de 1990

Região	Ano/Nome	Localização	Tipo	Ação
Caribe	1991 - <i>Victor Squared</i>	Haiti	evacuação de pessoal	Unilateral
	1993-94 - <i>Support Democracy</i>	Haiti	demonstração de força	Unilateral
	1993 - <i>Able Manner</i>	Haiti/Cuba	interdição Marítima	Unilateral
	1994 - <i>Able Vigil</i>	Cuba	interdição Marítima	Unilateral
	1994-1995 - <i>Uphold Democracy</i>	Haiti	demonstração de força	Unilateral
	1995 - <i>Maintain Democracy</i>	Haiti	operação de Paz	Multilateral
	1994-1996 - <i>Sea Signal JTF</i>	Cuba/Haiti	interdição marítima	Unilateral
	1996 - <i>Sentinel Safeguard</i>	Cuba	demonstração de força	Unilateral
	1997 - <i>Operation Monitor</i>	Cuba	Contingenciamento	Unilateral
	1997 - <i>Passive Oversight</i>	Cuba	Contingenciamento	Unilateral
	desde 1985 - <i>Tradewinds</i>	Caribe e alguns países da Am. Sul, Canadá e Europeus (França, Holanda, Reino Unido.)	Interdição marítima / resposta a desastres / treinamento militar	Multilateral
	Desde 1987- Operações Antidrogas	Mar caribenho	Combate	unilateral / bilateral / multilateral
América Central	Desde 1987- Operações Antidrogas	Mar da América Central	Combate	unilateral / bilateral / multilateral
América do Sul atlântica	Desde 1960 - Operação UNITAS	América do Sul-Pacífico	Exercício Interoperativo de Defesa e Segurança	multilateral / bilateral
	Desde 1990 (intermitente) - Gaucho-Gringo	Argentina	Exercício de aviação naval interoperativo	Bilateral
África atlântica	Desde 1978 - <i>West African Training Cruises</i>	África Atlântica	Exercício de Treinamento	multilateral / bilateral
	1990-91 - <i>Sharp Edge</i>	Libéria	evacuação de pessoal	Unilateral
	1994 - <i>Distant Runner</i>	Libéria	evacuação de pessoal	Unilateral
	1996 - <i>Assured Response</i>	Libéria	evacuação de pessoal	Unilateral
	1997 - <i>Noble Obelisk</i>	Serra Leoa	evacuação de pessoal	Unilateral
	1998 - <i>Shadow Express</i>	Libéria	evacuação de pessoal	Unilateral
	1999 - <i>Shadow Express</i>	Libéria	evacuação de pessoal	Unilateral

Fonte: tabela elaborada pelo autor com base em Swartz e Duggan (2012), Foster (2013), Truver (2016) e Torreón (2022).

Apêndice F - Operações e Exercícios da U.S. Navy no Atlântico Sul no período de 2000-2015

Região	Ano/Nome	Localização	Tipo	Ação
Caribe	<i>desde 1985 -Tradewinds</i>	Caribe e alguns países da América do Sul, Canadá e Europeus (França, Holanda, Reino Unido)	Interdição marítima / resposta a desastres / treinamento militar	Multilateral
	Desde 1987- Operações Anti-Drogas	Mar do Caribe	Interdição marítima / treinamento militar	unilateral / bilateral / multilateral
	2010 - <i>Unified Response</i>	Haiti	Reposta a desastres / assistência humanitária	Unilateral
	<i>Southern Partnership Station</i>	Américas Central, do Sul e Caribe	Interoperabilidade Segurança marítima Assistência humanitária	Multilateral
	<i>Enduring Friendship</i>	América Central e Caribe	Interdição marítima Segurança marítima	Multilateral
América Central	Desde 1987- Operações Anti-Drogas	Mar da América Central	Combate	unilateral / bilateral / multilateral
	Desde 2003 – <i>PANAMAX</i>	Canal do Panamá	Treinamento de Defesa	Multilateral
	<i>Southern Partnership Station</i>	Américas Central, do Sul e Caribe	Interoperabilidade Segurança marítima Assistência humanitária	Multilateral
	Desde 2011- Operação Martillo	Mar da América Central	Combate	Multilateral
América do Sul atlântica	desde 1960 - Operação UNITAS	América do Sul-Pacífico	Exercício Interoperativo de Defesa e Segurança	multilateral / bilateral
	Gaicho-Gringo (Argentina-EUA)	Argentina	Interoperabilidade	Bilateral
	<i>Southern Partnership Station</i>	Américas Central, do Sul e Caribe	Interoperabilidade Segurança marítima Assistência humanitária	Multilateral
África atlântica	desde 1978 - <i>West African Training Cruises</i>	Costa africana Atlântica	Exercício de Treinamento	multilateral / bilateral
	2003 - <i>Sheltering Sky</i>	Libéria	Evacuação de não combatentes	Unilateral
	2003 - <i>Shining Express</i>	Libéria	Evacuação de não combatentes / Contingenciamento	Unilateral
	2004 – <i>Summer Pulse</i>	Costa africana Atlântica	Demonstração de Força Operação de Presença	Unilateral
	2006 - <i>Steadfast Jaguar</i> (OTAN)	Cabo Verde	Operação de presença Exercício interoperativo	Multilateral
	<i>Africa Partnership Station</i>	África atlântica	Multilateral / interoperativo /	Multilateral

2008 – <i>Standing NATO Maritime Group 1</i>	África atlântica	Operação de presença Exercício interoperativo	Multilateral
2008 – <i>Exercise Maritime Safari</i>	Nigéria	Treinamento Busca e salvamento	Multilateral
2011- <i>Obangames Express</i> (exercícios bianuais)	Golfo da Guiné	Interoperabilidade Segurança marítima Interdição marítima Assistência humanitária	Multilateral
2011 – <i>Saharan Express 11</i>	Cabo Verde e Senegal	Interdição Marítima	Multilateral
2012 – <i>Saharan Express 12</i>	Cabo Verde e Senegal	Interdição Marítima	Multilateral

Fonte: Fonte: tabela elaborada pelo autor com base em Swartz e Duggan (2012), Foster (2013), Truver (2016) e Torreón (2022), Volman (2011), Guedes (2015), US Southern Command (2008-2022), US Africa Command (2009-2022)

ANEXOS

Anexo A - Quantitativo de Navios da *U.S. Navy* desde 1948

Table G-1. Total Number of Ships in Navy Since FY1948

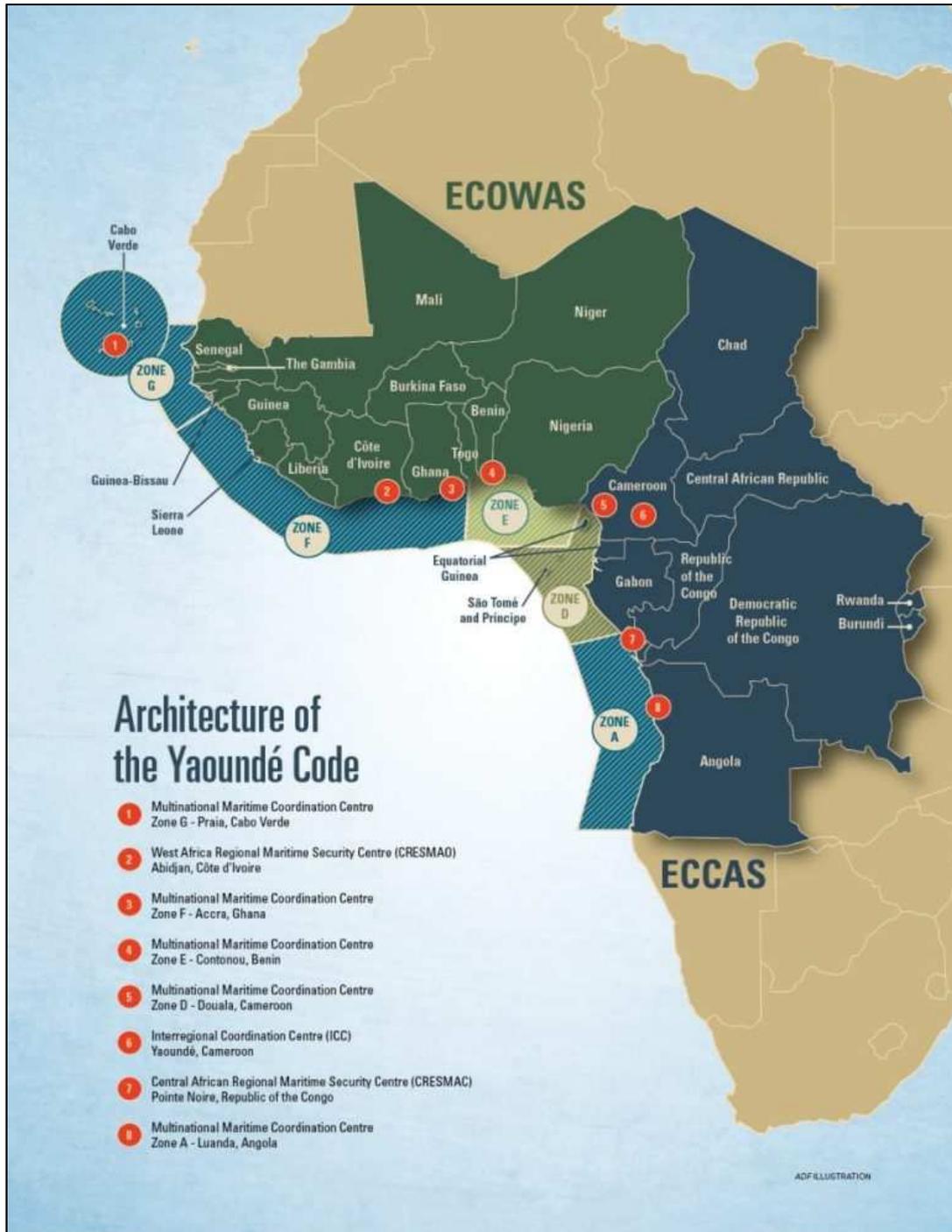
FY*	Number	FY*	Number	FY*	Number	FY*	Number
1948	737	1970	769	1992	466	2014	289
1949	690	1971	702	1993	435	2015	271
1950	634	1972	654	1994	391	2016	275
1951	980	1973	584	1995	372	2017	279
1952	1,097	1974	512	1996	356	2018	286
1953	1,122	1975	496	1997	354	2019	290
1954	1,113	1976	476	1998	333	2020	296
1955	1,030	1977	464	1999	317	2021	294
1956	973	1978	468	2000	318		
1957	967	1979	471	2001	316		
1958	890	1980	477	2002	313		
1959	860	1981	490	2003	297		
1960	812	1982	513	2004	292		
1961	897	1983	514	2005	281		
1962	959	1984	524	2006	281		
1963	916	1985	541	2007	279		
1964	917	1986	556	2008	282		
1965	936	1987	568	2009	285		
1966	947	1988	565	2010	288		
1967	973	1989	566	2011	284		
1968	976	1990	546	2012	287		
1969	926	1991	526	2013	285		

Source: Compiled by CRS using U.S. Navy data. Numbers shown reflect changes over time in the rules specifying which ships count toward the total. Figures for FY1978 and subsequent years reflect the battle force ships counting method, which is the set of counting rules established in the early 1980s for public policy discussions of the size of the Navy.

a. Data for earlier years in the table may be for the end of the calendar year (or for some other point during the year), rather than for the end of the fiscal year.

Fonte: O'Rourke (2022, p. 73).

Anexo B - Arquitetura do Código de Youndé



Fonte: <https://sweetcrudereports.com/african-countries-adopts-the-yaounde-agreement-for-maritime-security/>