

UNIVERSIDADE ESTADUAL DE CAMPINAS  
INSTITUTO DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS HUMANAS

**A POLÍTICA DE SEGURANÇA DOS ESTADOS UNIDOS  
NO PÓS-GUERRA FRIA**

ALESSANDRO SHIMABUKURO

CAMPINAS  
ABRIL DE 2005

UNIVERSIDADE ESTADUAL DE CAMPINAS  
INSTITUTO DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS HUMANAS

**A POLÍTICA DE SEGURANÇA DOS ESTADOS UNIDOS  
NO PÓS-GUERRA FRIA**

Dissertação de Mestrado submetida à  
banca examinadora para obtenção do  
título de Mestre em Relações  
Internacionais.

ALESSANDRO SHIMABUKURO

Orientador: Prof. Dr. Shiguenoli Miyamoto

CAMPINAS  
ABRIL DE 2005



*"Do or do not. There is no try."  
M. Y.*

*Aos meus pais, Vera e Yosio,  
pelo exemplo e amor.*



## **AGRADECIMENTOS**

A elaboração deste trabalho não teria sido possível sem os apoios institucionais e pessoais, aos quais gostaria de agradecer.

Agradeço primeiramente à CAPES, que concedeu a bolsa de Mestrado que permitiu minha dedicação integral ao curso e à dissertação.

Ao meu orientador, Professor Shiguenoli Miyamoto, a quem sou grato por ter aceito minha orientação, e por ter contribuído com idéias e sugestões sem o qual a qualidade do trabalho jamais seria possível.

Agradeço meus pais, Vera Lucia e Yosio Edemir, às minhas irmãs, Vanessa e Fernanda, e ao meu irmão, Leandro, pelo apoio, incentivo e amor durante esses anos.

À todos os Professores do Programa San Tiago Dantas pela iniciativa, ótimo trabalho e dedicação ao estudo de Relações Internacionais no Brasil. Agradeço em especial Giovana Vieira pela paciência e excelente trabalho, sem o qual o Programa não funcionaria.

Aos meus colegas do mestrado pelas ótimas discussões, momentos e amizade nos últimos dois anos e meio: Marcelle Ivie da Costa Silva, Gabriela Tedeschi Cano, Paulo José dos R. Pereira, Daniel França Oliveira, Diego Zancan Bonomo, Armando Gallo Yahn Filho, Demetrius Cesário Pereira, Feliciano de Sá Guimarães, Carolina Dolinski, Silvana Shiw Shyan Shu, Solange Dias da Silva, Fernanda de Tavares Canto, Gabriel Cepaluni e Igor Fuser. Agradeço também os alunos da turma de 2004, em especial aos “neocons” Ivy Turner, André, Ana Paula, Marcos Alan, e o Prof. Ayerbe.

Aos professores Rafael Villa e Janina Onuki pelas sugestões e dicas apresentadas na banca de qualificação que foram essenciais para o desenvolvimento final do texto.

Agradeço o pessoal do CAENI: Janina Onuki, Amâncio Jorge Nunes de Oliveira e João Paulo Veiga pelo apoio à minha entrada no Mestrado e pela inspiração acadêmica.

E finalmente, aos meus queridos amigos e amigas: Vanessa e Ricardo, Raquel, Eileen, Hyun e Hee, Alexandre, Paula, Daniel, Jack, Pedro, Edward, Mônica, Eli, Wander e Michelle, pela paciência, apoio e incentivo.

## **RESUMO**

O fim da disputa bipolar com a União Soviética e o posicionamento dos Estados Unidos como única “potência global” no pós-Guerra Fria passaram a exigir uma nova definição dos interesses e das linhas de ação da política externa norte-americana na sua concepção de segurança, não mais dominada pela competição nuclear, nem definida exclusivamente por conflitos convencionais. Através da análise de documentos do governo e artigos de *policymakers* e acadêmicos norte-americanos, os principais interesses e a política de segurança dos Estados Unidos no novo contexto são identificados: evitar o surgimento de um rival hostil, mantendo a posição de primazia dos EUA através de capacidades militares que garantam a segurança de aliados e inibam o surgimento de rivais.

Palavras chaves: Estados Unidos da América, Segurança, Pós-Guerra Fria, Relações Internacionais.



## **ABSTRACT**

The end of the bipolar dispute with the Soviet Union and the United States' positioning in the post Cold War as the only global power demanded a new definition of U.S. interests and foreign policy directives in its security definitions, no longer dominated by nuclear competition nor defined exclusively by conventional armed conflicts. Through an analysis of government documents and articles by American policymakers and academics, the United States' main interests and security policy in the new context are identified: prevent the re-emergence of a new rival, maintaining U.S. primacy through military capabilities which guarantee allies' security and inhibit the emergence of rivals.

Keywords: United States, Security, Post Cold War, International Relations.



## **SUMÁRIO**

AGRADECIMENTOS.....	v
RESUMO .....	vii
ABSTRACT.....	ix
LISTA DE FIGURAS .....	xiii
LISTA DE TABELAS .....	xv
LISTA DE ABREVIATURAS .....	xvii
INTRODUÇÃO .....	1
CAPÍTULO 1	
RELAÇÕES INTERNACIONAIS E POLÍTICA EXTERNA	
A SEGURANÇA COMO EIXO FUNDAMENTAL.....	7
O sistema internacional .....	9
Segurança: o interesse fundamental .....	12
A busca pelo Poder .....	13
O “Equilíbrio de Poder” .....	15
Política de segurança .....	21
CAPÍTULO 2	
A POLÍTICA DE SEGURANÇA DOS EUA: EVOLUÇÃO .....	25
A evolução da política de segurança dos Estados Unidos: 1776-1947 .....	27
O Final da Segunda Guerra Mundial e o Início da Guerra Fria.....	32
A Disputa Bipolar .....	38
A questão nuclear na política de segurança dos EUA.....	46

CAPÍTULO 3	
A POLÍTICA DE SEGURANÇA DOS EUA NA DÉCADA DE 1990: REDEFINIÇÕES .....	49
O Sistema Internacional do Pós-Guerra Fria .....	52
Novo Conceito de Segurança? .....	55
Os interesses dos Estados Unidos no pós-Guerra Fria .....	59
Análises Sistêmicas .....	64
“Estendendo o momento ‘unipolar’” .....	67
Consenso Político e Continuidade .....	85
CAPÍTULO 4	
REFLEXO DA POLÍTICA DE SEGURANÇA DOS EUA.....	99
Os interesses dos EUA na Europa no pós-Guerra Fria .....	103
Reafirmação da Aliança.....	105
Manutenção do Equilíbrio de Poder Europeu .....	110
Expansão, ao invés de extinção .....	113
Missões Extra-territoriais e Projeção de Poder.....	118
Doutrina Nuclear da OTAN .....	120
CONCLUSÃO.....	127
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	135
ANEXOS .....	151
Anexo I.....	153
Anexo II.....	157
Anexo III.....	169

## LISTA DE FIGURAS

Figura 1 – Gastos militares dos EUA 1946-2002	p. 78
Figura 2 – Comandos Militares dos EUA ( <i>U.S. Military Commands</i> )	p. 81
Figura 3 – Fluxo Mundial de Petróleo	p. 93
Figura 4 – Orçamento Militar, 2002 ( <i>Military Budget 2002</i> )	p. 94
Figura 5 – Presença Militar dos EUA no mundo, 2003	p. 96
Figura 6 – OTAN e Novos Membros, 1999	p. 117
Figura 7 – Membros da OTAN, 2004	p. 124



## LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – <i>U.S. Overseas/Foreign Bases by Region, 1947–1988</i>	p. 39
Tabela 2 – Interesses, Ameaças e Presença dos EUA em Território Estrangeiro ( <i>Interests, Threats, and a U.S. Presence Overseas</i> )	p. 76
Tabela 3 – Gastos militares dos EUA 1946-2002	p. 77
Tabela 4 – Interesses dos EUA: Bob Dole e Warren Christopher	p. 88
Tabela 5 – Bases Militares Norte-Americanas em Território Estrangeiro, 2003	p. 95



## LISTA DE ABREVIATURAS

1992 DPG – 1992 *Defense Planning Guidance, First Draft*  
ALCA – Área de Livre Comércio das Américas  
BIRD – Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento  
BMD – *Ballistic Missile Defense*  
CIA – *Central Intelligence Agency*  
CSCE – *Commission on Security and Cooperation in Europe*  
EUA – Estados Unidos da América  
FMI – Fundo Monetário Internacional  
G-7 – Grupo dos Sete Países Mais Industrializados  
GATT – *General Agreement on Tariffs and Trade*  
GPALS – *Global Protection Against Limited Strikes*  
ICBM – *intercontinental (long range) ballistic missile*  
MRC – *major regional contingency*  
NAFTA – *North American Free Trade Agreement*  
NMD – *National Missile Defense*  
NSA – *National Security Act (1947)*  
NSC – *National Security Council*  
OECD – *Organization for Economic Cooperation and Development*  
OSCE – *Organization on Security and Cooperation in Europe*  
OMC – Organização Mundial do Comércio  
ONG – organização não-governamental  
ONU – Organização das Nações Unidas  
OTAN – Organização do Tratado do Atlântico Norte  
PfP – *Partnership for Peace*  
TMD – *Theater Missile Defense*  
SDI – *Strategic Defense Initiative*  
UE – União Européia  
URSS – União das Repúblicas Socialistas Soviéticas



## **INTRODUÇÃO**



## INTRODUÇÃO

O fim da disputa bipolar com a União Soviética e o posicionamento dos Estados Unidos como única potência global no pós-Guerra Fria passaram a exigir uma nova definição dos interesses e das linhas de ação da política externa norte-americana na sua concepção de segurança, não mais dominada pela competição militar (convencional e nuclear) com a União Soviética, nem definida exclusivamente por conflitos convencionais.

Num cenário onde a definição da política externa norte-americana torna-se central para definir os próprios limites do sistema internacional, e os constrangimentos e oportunidades a que estão dispostos os outros atores internacionais, o tema revela-se fundamental para a compreensão das relações internacionais do pós-Guerra Fria.

O trabalho não tem a pretensão de explorar todas as ações dos EUA em questões de segurança ao longo da década de 1990, mas aborda as iniciativas mais relevantes que delineiam a nova política de segurança. O trabalho também não visa explorar a dinâmica e processos de formulação desta<sup>1</sup>, mas sim explorar as linhas mestras que direcionam a política de segurança dos EUA no pós-Guerra Fria.

Apesar de não oferecer uma análise aprofundada das vertentes e iniciativas econômico-comerciais e político-diplomáticas em temas não militares, reconhece-se o papel expressivo e fundamental da interdependência da condução destas em paralelo para a condução de uma política de segurança eficiente e complementar a outros objetivos da política externa norte-americana.

Grande parte da bibliografia utilizada na elaboração do trabalho é de acadêmicos, analistas, militares, políticos e funcionários do governo norte-americano. Essa escolha foi feita para melhor compreender o pensamento dos *policymakers* norte-americanos sobre o tema.

---

<sup>1</sup> A formulação da política de segurança dos EUA é uma dinâmica complexa que envolve o Presidente, o Congresso, o *National Security Council*, o Departamento de Estado, o Departamento de Defesa (*Pentagon*), a *Intelligence Community* (diversos órgãos de inteligência reunidos: CIA, FBI, Departamentos de Transporte, Energia, etc.), e o *Office of Management and Budget*. Ver SLANTCHEV, Branislav L. **National Security Strategy: The U.S. Foreign Policy Process**. University of California, San Diego, Department of Political Science. March 7, 2004. Para um resumo sobre o processo de formulação de política externa no

Este trabalho tem por objetivo analisar a política de segurança dos Estados Unidos no novo contexto do cenário internacional após a fragmentação da União Soviética. Visa identificar e analisar as mudanças nos interesses e política de segurança dos Estados Unidos após o final da Guerra Fria, na década de 1990: como redefinem esses interesses, a política de segurança, e como a conduziram ao longo da década na falta de um rival hostil ou ameaças claras à sua segurança. Um caso a ser analisado para expor e analisar essa evolução da política de segurança norte-americana no novo contexto será o da Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN) e sua adaptação no pós-Guerra Fria. O caso da OTAN é notável por demonstrar como uma estrutura criada para lidar com ameaças da Guerra Fria, além de ser adequada às demandas do novo cenário de segurança, atende aos interesses dos EUA.

No primeiro capítulo são analisados os fundamentos teóricos da questão da segurança nas relações internacionais. Autores como Hans J. Morgenthau, Raymond Aron, dentre outros, foram consultados para expor a natureza do sistema internacional e a questão da segurança no estudo das relações internacionais. Através dessa análise, é possível compreender os fundamentos da política de segurança dos Estados Unidos.

No capítulo dois, a evolução da política de segurança dos Estados Unidos é apresentada, com foco especial à política de contenção da União Soviética. A política de segurança definida pelos Estados Unidos durante a Guerra Fria é analisada, juntamente com os aspectos do sistema internacional, da questão nuclear para as relações internacionais e política de segurança dos EUA na época, e indicadores do poderio militar norte-americano acumulado durante este período e de relevância para o contexto da década de 1990. A análise de documentos e textos do período foram consultados, como o NSC-68, que estabelecia os fundamentos da política de segurança norte-americana de contenção soviética.

No capítulo três, as mudanças do sistema internacional e a discussão sobre se há uma mudança na questão de segurança no período pós-Guerra Fria é

---

Congresso dos EUA, ver USIA Electronic Journals. **U.S. Foreign Policy Agenda: "Congress and Foreign Policy"**, Washington, D.C., v. 1, n. 9, July 1996. p. 34-36.

apresentado, juntamente com uma análise das interpretações teóricas que explicam a nova política de segurança dos EUA e de como a redefinem de acordo com seus novos interesses. A reestruturação da política de segurança dos EUA no período imediato do pós-Guerra Fria, ou seja, de 1991 a 2000 é analisado, abrangendo as Administrações dos Presidentes George H. W. Bush e Bill Clinton. São analisadas as adaptações dos principais conceitos e meios de segurança desenvolvidos durante a Guerra Fria para as demandas do novo contexto e como ainda servem aos interesses dos EUA na “guerra ao terror” iniciada durante a Administração de George W. Bush em 2001. Foram consultados documentos, textos, e artigos que apontam o principal interesse da política de segurança dos Estados Unidos no cenário pós-Guerra Fria: evitar o surgimento de um novo rival hostil.

No capítulo quatro será apresentado com maior profundidade o exemplo de como a OTAN se adaptou e como suas mudanças atendem aos novos interesses da política de segurança dos Estados Unidos no mundo pós-Guerra Fria. A continuada existência da organização, mesmo sem a presença da União Soviética (ameaça que justificava a existência da “Aliança Atlântica”), sua redefinição estratégica, e seu programa de expansão a Leste, incorporando antigos membros do Pacto de Varsóvia, são analisados sob essa perspectiva.

E finalmente na última parte, são apresentadas as considerações finais do trabalho sobre a política de segurança dos Estados Unidos no pós-Guerra Fria.



**CAPÍTULO 1**

**RELAÇÕES INTERNACIONAIS E POLÍTICA EXTERNA:**

**A SEGURANÇA COMO EIXO FUNDAMENTAL**



## CAPÍTULO 1

### RELAÇÕES INTERNACIONAIS E POLÍTICA EXTERNA:

#### A SEGURANÇA COMO EIXO FUNDAMENTAL

Ao longo do século XX, o estudo das relações internacionais gerou diversas interpretações e teorias sobre sua natureza e sua dinâmica<sup>2</sup>. Algumas características essenciais são notáveis e fundamentais para a compreensão do comportamento de seus atores e dos fenômenos do cenário internacional.

Para compreender a política de segurança dos Estados Unidos após o colapso da União Soviética em 1991, deve-se levar em conta a continuada validade de alguns conceitos básicos no novo contexto internacional tais como a anarquia do sistema, o continuado papel do Estado como principal ator nas relações internacionais, e o poder como elemento definidor dessas relações. Ao se ter em mente esses conceitos fundamentais, é possível entender os interesses dos EUA e a lógica de sua política de segurança a partir de 1991, no período denominado pós-Guerra Fria.

#### O sistema internacional

Na análise das relações internacionais, o principal ator é o Estado (também entendido como Estado-Nação, ou Potência), podendo ser definido como uma “coletividade política organizada territorialmente”<sup>3</sup>.

No plano interno, cada Estado detém o monopólio sobre a violência legítima e possui legitimidade para ordenar suas relações internas dentro de seu território delimitado. Um Estado é soberano, ou seja, possui soberania. Cada Estado respeita

---

<sup>2</sup> Para uma breve análise das principais teorias (realista, liberal, e “radicais”) ver WALT, Stephen M. *International Relations: One World, Many Theories*. **Foreign Policy**, Washington, D.C., Spring 1998.

<sup>3</sup> Segundo Raymond Aron o Estado pode ser definido como “uma coletividade política organizada territorialmente”, ARON, Raymond. **Paz e Guerra entre as Nações**, Brasília: Editora UnB, 1979. John G. Stoessinger define o Estado-Nação como “uma unidade política soberana”, STOESSINGER, John G. **O Poder das Nações: A Política Internacional de Nosso Tempo**, São Paulo: Editora Cultrix, 1978, p. 31; Martin Wight inclui o termo “potências”, sendo de quatro tipos: potências dominantes (superpotências); potências grandes; potências mundiais, e potência menor (regional), WIGHT, Martin. **A Política do Poder**, São Paulo: Imprensa Oficial do Estado de São Paulo, 2002. (Clássicos IPRI). E Hans J. Morgenthau aponta que os estadistas agem em nome de uma coletividade organizada na entidade denominada “Estado”, MORGENTHAU, Hans J. **Politics among Nations**, Fifth Edition, New York: Alfred A. Knopf, Inc., 1973.

a soberania dos demais, e no plano externo reconhece que os outros possuem capacidade e legitimidade para promover seus interesses frente aos demais Estados.

A atuação nas relações internacionais é conduzida principalmente (e de acordo com alguns teóricos, unicamente) pelo Estado. Os Estados Unidos surgem como Estado soberano em 1776, após declarar sua independência da Grã-Bretanha.

A princípio, não se discute como a política externa de cada Estado (ou Potência) é formulada, e se há divergências em sua formulação e definição de interesses. O importante é que ela se apresenta única e focada no plano externo.

Sendo cada Estado livre para perseguir seus próprios interesses, surgem tensões e conflitos com outros Estados. Como cada Estado é soberano, cada qual “reivindica o direito de fazer justiça e de escolher entre a paz e a guerra”<sup>4</sup>. Como os interesses de um Estado tendem a ser incompatíveis com o de outros Estados, há grandes possibilidades de conflito, sendo o extremo a guerra: “[...] um ato de violência destinado a obrigar o adversário a realizar nossa vontade”<sup>5</sup>. Ou seja, cada Estado persegue seus interesses podendo recorrer ou não à força caso considere necessário para perseguir e defender esses interesses. Deste preceito surge o conceito (e a constatação) de “anarquia” no sistema internacional.

Não havendo autoridade superior que regule todos os Estados (pois nenhum detém o monopólio da violência legítima no plano externo) nem valores comuns que unam a todos, o sistema internacional é “anárquico” e “inseguro” por apresentar a constante possibilidade de conflito. Esta observação reflete a teoria política de Thomas Hobbes onde cada indivíduo (os Estados) no “estado de natureza” (plano internacional) busca sobreviver defendendo-se da melhor maneira possível, já que não há outra maneira de se proteger dos demais indivíduos. Esta falta de uma autoridade superior, supranacional, é a característica definidora das relações entre Estados. Este sistema estabelecido no século XVII com a “Paz de Westphalia”, é a origem do atual sistema internacional.

---

<sup>4</sup> ARON, Raymond. **Paz e Guerra entre as Nações**, Brasília: Editora UnB, 1979. Introdução.

<sup>5</sup> ARON, Raymond. **Paz e Guerra entre as Nações**, Brasília: Editora UnB, 1979. cap. 1.

O sistema internacional pode ser definido como: “um conjunto constituído pelas unidades políticas que mantêm relações regulares entre si e que são suscetíveis de entrar numa guerra geral”<sup>6</sup>.

O sistema internacional se modifica ao longo da história e por região geográfica, podendo ser definidos como sistemas homogêneos ou heterogêneos<sup>7</sup>. Nota-se também que o envolvimento dos diversos Estados pode variar sendo mais atuante ou mais restrito na política internacional<sup>8</sup>.

Sistemas homogêneos reúnem Estados de mesma concepção política. São sistemas que tendem a ser “estáveis”, cujas relações são mais previsíveis, o que permite uma limitação da violência. Um exemplo de tal sistema seria a dos Estados da Europa da primeira metade do século XIX até pouco antes de 1914.

Os sistemas heterogêneos congregam Estados organizados segundo princípios diferentes, com valores muitas vezes contraditórios. Este sistema tende a ser mais instável e têm maiores possibilidades de conflito devido à natureza e interesses dispersos de seus atores. Um exemplo deste seria o mundo pós-1945, o da Guerra Fria, envolvendo todos os Estados nacionais do mundo.

A principal característica de um sistema internacional é sua configuração da relação de forças, ou seja, como e com que importância cada Estado participa política e militarmente no plano externo. Os sistemas podem ser classificados como multipolar ou bipolar.

Um sistema é multipolar quando há a presença de várias Potências, com capacidades relativamente equiparáveis e notáveis, defendendo e perseguindo seus objetivos no cenário internacional. Um exemplo de tal configuração seria, novamente, a Europa do início do século XX, com a Grã Bretanha, Alemanha, o Império austro-húngaro, França e Rússia se destacando.

O sistema é bipolar quando apenas duas Potências tem uma atuação marcante e determinante no plano internacional. O exemplo mais notável deste foi a

---

<sup>6</sup> ARON, Raymond. **Paz e Guerra entre as Nações**, Brasília: Editora UnB, 1979. cap. 4.

<sup>7</sup> ARON, Raymond. **Paz e Guerra entre as Nações**, Brasília: Editora UnB, 1979. cap. 4.

<sup>8</sup> MORGENTHAU, Hans J. **Politics among Nations**, Fifth Edition, New York: Alfred A. Knopf, Inc., 1973. p. 28.

disputa recente entre as duas “superpotências”, Estados Unidos e União Soviética, iniciada após a Segunda Guerra Mundial.

Durante o século XIX, os EUA não foi um participante de destaque no sistema internacional dominado pelas potências europeias, mas no hemisfério ocidental os EUA já se destacava como uma potência regional. Como será visto adiante, na medida em que seu poder aumentou, sua participação se tornava mais expressiva, culminando com uma atuação global.

#### Segurança: o interesse fundamental

Nas relações internacionais, que elemento determina a conduta de uma Potência com outras? Qual é o interesse fundamental de um Estado?

Pode se afirmar que o interesse fundamental de todos os Estados é sua sobrevivência, que sua existência seja preservada e raramente ameaçada, ou seja, Estados buscam “segurança”:

*“Orgulhosas de sua independência e ciosas de sua capacidade de tomar sozinhas as grandes decisões, as unidades são rivais porque são autônomas [...] Qual é portanto, o primeiro objetivo que podem ter, logicamente, essas unidades políticas? A resposta nos é dada por Hobbes, na sua análise do estado natural. Toda unidade política quer sobreviver. Governantes e súditos desejam manter sua coletividade por todos os séculos, de qualquer modo”<sup>9</sup>.*

Cada Estado busca preservar seu modelo político, seus valores, e busca evitar que sua autonomia seja debilitada ou que sua vontade seja subordinada à de outro Estado.

Para isso: “as unidades políticas esforçam-se por impor sua vontade umas às outras”<sup>10</sup>, isto permite a manutenção da autonomia de um Estado. Quanto maior for sua capacidade de impor sua vontade, menos sujeito à vontade de outros Estados ele estará, portanto, ele estará mais seguro e livre para decidir seu destino.

---

<sup>9</sup> ARON, Raymond. **Paz e Guerra entre as Nações**, Brasília: Editora UnB, 1979. Citado em VILLA, 1999. p. 129.

Essa capacidade é poder.

### A busca pelo Poder

Não havendo no sistema internacional uma autoridade superior que regule a relação entre os Estados, que maneje seus interesses e resolva conflitos, cada Estado depende de suas próprias capacidades para defender e buscar seus interesses, ou seja, depende de seu poder: “a capacidade que tem uma unidade política de impor sua vontade às demais”<sup>11</sup>. Observando esta vontade, esta meta, pode-se afirmar que o principal interesse de todo Estado é acumular “poder”<sup>12</sup>.

Quanto mais poder um Estado possuir, mais segurança terá, pois não estará subordinado à vontade de outros. Portanto, um Estado pode melhor perseguir seus interesses e garantir sua sobrevivência quando têm poder. Esta é a forma como um Estado busca garantir sua sobrevivência, sua segurança.

Poder nas relações internacionais é “a capacidade que uma nação tem de usar seus recursos tangíveis e intangíveis de forma a afetar o comportamento de outras”. Recursos tangíveis podem ser o uso de recursos naturais, população e território, e o poderio econômico e militar; já recursos intangíveis lidam com aspectos culturais e psicológicos de um Estado que podem ajudar no exercício de poder<sup>13</sup>.

Os interesses ou objetivos históricos específicos de um Estado lidam com a conquista de diversos recursos que aumentem e acrescentem ao seu poder naquele momento:

“[...] a tecnologia da guerra e da produção muda e modifica assim o valor estratégico das posições e o valor econômico dos diversos recursos da terra, do subsolo e da população, os modos de organização das coletividades permitem em cada época certos tipos de domínio.”<sup>14</sup>

---

<sup>10</sup> ARON, Raymond. **Paz e Guerra entre as Nações**, Brasília: Editora UnB, 1979. cap 3.

<sup>11</sup> ARON, Raymond. **Paz e Guerra entre as Nações**, Brasília: Editora UnB, 1979. cap. 2.

<sup>12</sup> Ver Capítulo 3 de MORGENTHAU, Hans J. **Politics among Nations**, Fifth Edition, New York: Alfred A. Knopf, Inc., 1973.

<sup>13</sup> STOESSINGER, John G. **O Poder das Nações: A Política Internacional de Nosso Tempo**, São Paulo: Editora Cultrix, 1978. p. 32-48; Ver Capítulo 9 de MORGENTHAU, Hans J. **Politics among Nations**, Fifth Edition, New York: Alfred A. Knopf, Inc., 1973.

<sup>14</sup> ARON, Raymond. **Paz e Guerra entre as Nações**, Brasília: Editora UnB, 1979. cap. 3.

Pode-se afirmar que a busca por e a conquista desses “objetivos históricos” (homens, espaço, idéias) está intimamente ligado à busca por meios que aumentem o poder e garantam a segurança dos Estados em determinados momentos históricos e posicionamentos geográficos. Os recursos de poder se modificam com o tempo devido a desenvolvimentos políticos, econômicos e tecnológicos.

Como nenhum estado é igual ao outro, diferenças nas necessidades de segurança específicas de cada Estado são logo constatadas e variam no tempo e de acordo com a posição geográfica de cada. Uma potência como os EUA define sua segurança de uma maneira diferente de como a França a define.

Quanto maior for o poder de um Estado frente aos demais, mais opções de ação (independência) terá. Maior poder permite maior flexibilidade e mais opções na busca pela sua sobrevivência.

O poder entre Estados não é igual, e ao longo do tempo, cada um ganha ou perde poder frente aos demais. Como o poder jamais é absoluto, é sempre avaliado em relação ao poder dos demais Estados, pode-se constatar ao longo da história momentos em que um Estado, uma grande potência, se destaca por seu enorme poder: a França no final do século XVIII, a Grã Bretanha ao longo do século XIX e os EUA e a URSS a partir da segunda metade do século XX.

Um Estado também pode se destacar numa região ou continente, tornando-se uma potência regional, tendo maior poder que Estados vizinhos. É o caso dos EUA no hemisfério ocidental desde o século XIX.

Na história nota-se que o mundo não presencia guerras constantes e intermináveis entre todos os Estados. A anarquia e os conflitos são contidos mesmo com todos os Estados atuando de acordo com e buscando seus próprios interesses na luta pelo poder. Esta constatação está intimamente ligada à concepção de “ordem internacional”:

*“[...] a pattern of activity that sustains elementary, primary or universal goals.”<sup>15</sup>*

Devido a padrões de conduta comuns entre os Estados em suas relações, a anarquia é contida, a ordem internacional é mantida. Há o interesse comum em se preservar o próprio sistema de Estados, ou seja, que haja a preservação da soberania dos Estados, que haja um mínimo de paz para que cada Estado se desenvolva, e que se permita a cada sociedade a busca por seus objetivos<sup>16</sup>.

Tratados e instituições internacionais surgem para oficializar (ou mesmo tornar mais eficiente) certas condutas e normas aceitas e já observadas pela maioria dos Estados no sistema internacional, reduzindo as chances de conflito. Estes padrões de conduta não são (e jamais foram) suficientes para evitar conflitos no sistema internacional, apenas ajudam a diminuir tensões e a possibilidade de conflito.

Tais tratados e instituições são utilizadas pelas Potências mais fortes para buscar seus interesses. Quando essas Potências são constrangidas por essas normas ou instituições, estas são ignoradas. Quando não mais servem aos seus interesses, são descartadas.

Como o poder de cada Estado é diferente, e relativo ao poder de outros Estados, todos buscam manter ou aumentar seu poder. Observa-se que a anarquia também é contida devido ao surgimento natural de um “equilíbrio de poder”, ou seja, Estados equilibram as diferenças de poder que surge entre eles.

### O “Equilíbrio de Poder”

Quando um Estado começa a adquirir maior poder que os demais, estes se unem contra o mais poderoso, há uma busca por equilíbrio. Esta constatação aparece no relato de Tucídides quando descreve a guerra do Peloponeso, travada entre Esparta e Atenas. Eis aqui o primeiro exemplo de “balança de poder” ou

---

<sup>15</sup> BULL, Hedley. **A Sociedade Anárquica**, São Paulo: Imprensa Oficial do Estado de São Paulo, 2002. (Clássicos IPRI).

<sup>16</sup> Hedley Bull aponta estes objetivos como Vida (preservação da vida, limitação da violência), Verdade (cumprimento de acordos) e Propriedade (a posse e regularização para evitar conflitos). BULL, Hedley. **A Sociedade Anárquica**, São Paulo: Imprensa Oficial do Estado de São Paulo, 2002. (Clássicos IPRI).

“equilíbrio de poder”, onde as cidades-estados mais fracas se uniram contra a mais forte, Atenas<sup>17</sup>.

Equilíbrio (ou balança) expressa a noção de estabilidade dentro de um sistema de unidades (ou forças) autônomas; o equilíbrio deve buscar evitar que qualquer elemento ganhe ascendência sobre os demais. Nas relações internacionais, o elemento que se busca equilibrar é o poder dos Estados. Citando John Randolph, Morgenthau ressalta: “[...] *power alone can limit power*”<sup>18</sup>.

Dependendo da configuração de poder no qual estão dispostas, as potências podem ser classificadas como um Estado “status quo”, cujo interesse é manter a configuração de poder do momento para sobreviverem, ou um Estado “revisonista” ou “imperialista”, aqueles insatisfeitos com a distribuição de poder atual e que buscam maior poder (maior capacidade de influência) no sistema internacional, que julgam injusto por não se beneficiarem da configuração existente. Muitas guerras podem ser analisadas e entendidas como a disputa de Estados revisionistas contra Estados status quo.

A fórmula mais simples de se conseguir o equilíbrio é evitar “que nenhum Estado [...] possu[a] uma força tal que os Estados vizinhos sejam incapazes de defender, contra ele, seus direitos”<sup>19</sup>. O processo de equilíbrio pode ser feito através da diminuição do “peso” (poder) do lado mais “pesado” da “balança”, ou aumentando o do lado mais “leve”<sup>20</sup>.

Há dois padrões de equilíbrio de poder. O primeiro é o de “oposição direta” (*direct opposition*). Na forma mais simples, um Estado A se opõe a um Estado B. O equilíbrio é alcançado na medida em que o Estado A aumenta seu poder e B aumenta o seu para contrapor ao de A. Caso o poder de A é superado, ele aumenta o seu poder novamente, e B faz o mesmo. Esta dinâmica se mantém até que o lado mais fraco desiste ou a guerra resolve a questão do conflito.

---

<sup>17</sup> TUCÍDIDES. **História da Guerra do Peloponeso**. São Paulo: Imprensa Oficial do Estado de São Paulo, 2003. (Clássicos IPRI).

<sup>18</sup> MORGENTHAU, Hans J. **Politics among Nations**, Fifth Edition, New York: Alfred A. Knopf, Inc., 1973. p. 168-9.

<sup>19</sup> ARON, Raymond. **Paz e Guerra entre as Nações**, Brasília: Editora UnB, 1979. p. 191.

<sup>20</sup> MORGENTHAU, Hans J. **Politics among Nations**, Fifth Edition, New York: Alfred A. Knopf, Inc., 1973. p. 174.

Isto permite uma certa estabilidade do sistema ao inibir a iniciativa de guerra dos Estados envolvidos, pois o poder de ambos fica equiparado e as chances de um prevalecer sobre o outro são reduzidas. Também garante a liberdade dos Estados, já que dificulta o domínio efetivo de um sobre o outro<sup>21</sup>.

O segundo padrão é o de “competição”. O Estado A busca conquistar um Estado C a fim de agregar seu poder para confrontar o Estado B. O Estado B busca impedir a ação de A protegendo o Estado C. O Estado A ou conquista C, aumentando seu poder, ou desiste e passa a tentar conquistar outro Estado, Estado D. Este tipo de padrão garante a independência de Estados menores e mais fracos na medida em que Estados mais poderosos os protegem de interferências de rivais<sup>22</sup>.

Historicamente houve várias formas de redefinir a distribuição de poder entre as potências européias, duas comuns foram a manutenção de “divisão” de potências e compensações territoriais. Ao manter potências “divididas”, se buscava impedir que uma potência consolidasse poder. A busca pela manutenção de uma Alemanha fragmentada foi uma constante na política externa da França, do século XVII até o final da Segunda Guerra Mundial, que visava evitar competições com ela.

A outra forma, compensações territoriais, era frequente nos séculos XVIII e XIX na Europa para evitar desequilíbrios entre as potências. Caso uma ou várias potências se encontrassem em desvantagem em relação à outra, se redefinia territórios através de compensações a fim de equilibrar o poder de cada Estado europeu.

Porém as formas mais comuns de se atingir o equilíbrio de poder são as corridas armamentistas e a formação de alianças<sup>23</sup>.

Como Hans Morgenthau observa, um Estado tem três opções para manter ou melhorar seu poder relativo a outros Estados: a) aumentar o seu próprio poder (iniciando uma corrida armamentista), b) acrescentar ao próprio poder o poder de

---

<sup>21</sup> MORGENTHAU, Hans J. **Politics among Nations**, Fifth Edition, New York: Alfred A. Knopf, Inc., 1973. p. 172-174.

<sup>22</sup> MORGENTHAU, Hans J. **Politics among Nations**, Fifth Edition, New York: Alfred A. Knopf, Inc., 1973. p. 174-177.

<sup>23</sup> MORGENTHAU, Hans J. **Politics among Nations**, Fifth Edition, New York: Alfred A. Knopf, Inc., 1973. p. 180-181.

outros Estados (através de alianças), e c) impedir que o adversário se utilize do poder de outras nações.

Tomemos novamente como exemplo um Estado A e um Estado B. Ambos competem entre si e buscam garantir sua segurança em relação ao outro. Através do acúmulo de armamentos, o Estado A busca equiparar ou superar o poder do Estado B, pois caso entrem em conflito, o Estado A estará em condições melhores para se defender. O acúmulo de armamentos (poderio militar) também permite ao Estado A dissuadir o Estado B antes que ambos entrem em conflito, já que as perspectivas de custos de um conflito para ambos seriam maiores, forçando B a reconsiderar os resultados de um conflito para impor sua vontade sobre A.

Percebe-se, portanto, que quando um Estado se arma, outro, temendo suas intenções, também irá se armar. A anarquia no sistema internacional não permite que os Estados confiem uns nos outros mesmo se todos tem intenções razoáveis. Isso leva a um ciclo vicioso de armamento e rearmamento, o chamado “dilema de segurança”. Na medida em que um Estado se arma, o outro (temendo o armamento do primeiro) também se arma a fim de se proteger, gerando temor no primeiro e forçando-o a investir mais ainda, e assim por diante.

Não havendo uma autoridade “supranacional” que garanta a segurança de cada Estado, cada um é forçado a se armar para se defender contra possíveis agressões dos demais. Sem poder militar uma potência, além de ser incapaz de se defender, não consegue dar credibilidade para suas ações externas considerando que no limite, apenas a força garante sua vontade. Essa é a importância de poder militar para o Estado.

Na impossibilidade de acumular armamentos, outra opção é a formação de alianças, a mais comum manifestação de equilíbrio de poder.

Caso o Estado B acumule mais poder que o Estado A, esse pode se unir com outro Estado para juntos se contraporem ao Estado B. Caso o poder do Estado B for superado pela aliança do Estado A, B também pode constituir sua própria aliança para se contrapor ao A. As duas alianças se equilibram, evitando que uma tenha ascendência sobre a outra.

Outra opção de equilíbrio é impedir a formação de uma aliança. O Estado A pode buscar impedir que o Estado B e o Estado C se aliem, evitando assim a perda de seu poder relativo<sup>24</sup>.

As alianças são estabelecidas para lidarem com ameaças específicas, seja contra uma única Potência que detém grande poder, quanto contra uma aliança rival. A distribuição de benefícios advinda de uma aliança deve ser, idealmente, mútua, com membros dividindo responsabilidades e assumindo comprometerimentos igualmente. Uma aliança se mantém enquanto a ameaça e a competição permanecem.

No plano regional, há momentos em que surge um Estado com capacidade única de influenciar o equilíbrio de poder (a capacidade de *offshore balancing*, ou o chamado *holder of the balance*). Este papel consiste em um Estado se aliar ao grupo de Estados de menor poder (ou que no momento se encontra em desvantagem) contra o grupo oposto, sempre buscando restabelecer o equilíbrio de poder numa região quando esta é perturbada. A Grã Bretanha exerceu este papel em relação ao equilíbrio de poder na Europa continental por vários séculos.

A lógica do equilíbrio de poder depende da configuração do sistema internacional. Num sistema onde há várias Potências com poder considerável, um sistema multipolar ou pluripolar, o objetivo é manter o equilíbrio entre todas. As alianças e inimizades são temporárias dependendo da relação de forças do momento: o inimigo de hoje pode ser o aliado de amanhã, e vice versa<sup>25</sup>. Como Lorde Palmerston (Primeiro-Ministro da Inglaterra de meados do século XIX) afirmou:

*“We have no eternal allies, and we have no perpetual enemies. Our interests are eternal and perpetual and those interests it is our duty to follow.”*<sup>26</sup>

O melhor exemplo da dinâmica de formação de alianças foram as relações entre os Estados europeus ao longo do século XIX até o final da Segunda Guerra

---

<sup>24</sup> Ver Capítulos 11 e 12 MORGENTHAU, Hans J. **Politics among Nations**, Fifth Edition, New York: Alfred A. Knopf, Inc., 1973.

<sup>25</sup> ARON, Raymond. **Paz e Guerra entre as Nações**, Brasília: Editora UnB, 1979.

Mundial: Grã-Bretanha, Prússia e Rússia contra a França no início do século XIX; Grã Bretanha, França e Rússia contra a Alemanha na Primeira Guerra Mundial; depois Grã Bretanha e União Soviética contra a Alemanha Nazista durante a Segunda Guerra Mundial; logo mudando para Grã Bretanha e Alemanha (Occidental) unidas contra a União Soviética<sup>27</sup>. Percebe-se que não há uma preocupação com uma “moral” na formação de alianças. Estas são determinadas por interesses, no caso da Europa, evitar o domínio do continente por uma única potência.

Num sistema bipolar, onde há apenas duas Potências com poder expressivo, o objetivo dos dois atores principais é não se colocar à mercê do rival. Geralmente a disputa é travada entre coalizões, alianças, onde cada Potência principal lidera Estados “menores”, onde se busca o equilíbrio evitando que o rival o ultrapasse na aquisição de poder<sup>28</sup>.

Como será analisada adiante, essa dinâmica definiu a política de segurança dos EUA durante a Guerra Fria. As ações da política externa norte-americana eram formuladas para impedir que o bloco soviético fosse capaz de acumular mais poder que o bloco norte-americano, tanto através do acúmulo bélico quanto pela conquista de novos aliados.

O conceito de segurança está associado à idéia de defesa nacional com base em poderio militar no plano interno, e balança de poder no plano externo. O Estado busca defender seu povo, território, e o poder organizado. Como a preservação da independência e integridade territorial é uma questão de segurança nacional, segurança nacional e segurança estatal aqui são entendidas como a mesma. Portanto, o acréscimo de poder militar “é o meio mais eficaz para preservar e conservar a unidade política”<sup>29</sup>.

Analisando a política externa dos Estados nota-se que haveria duas motivações básicas: uma defensiva, onde se busca o equilíbrio de poder (conduzida

---

<sup>26</sup> Citado em MAYNES, Charles William. U.S. role in the world: what are the choices. **Great Decisions 2000**, Foreign Policy Association, 2000. p. 9.

<sup>27</sup> MAYNES, Charles William. U.S. role in the world: what are the choices. **Great Decisions 2000**, Foreign Policy Association, 2000. p. 11.

<sup>28</sup> ARON, Raymond. **Paz e Guerra entre as Nações**, Brasília: Editora UnB, 1979. cap. 5.

<sup>29</sup> Ver Capítulo IV de VILLA, Rafael Antonio Duarte. **Da Crise do Realismo à Segurança Global Multidimensional**, São Paulo: Annablume, 1999.

por Estados “status quo”), e outra ofensiva, onde se busca a expansão do poder (conduzida por Estados “revisonistas” ou “imperialistas”)<sup>30</sup>. Morgenthau aponta três tipos de políticas externas: a) “política de status quo”: a Potência busca manter poder; b) “política imperialista”: a Potência busca agregar poder; c) “política de prestígio”: a Potência busca demonstrar poder. O importante desta discussão é perceber que a busca pelo poder possui a mesma finalidade: assegurar a segurança<sup>31</sup>.

Como a anarquia internacional sempre apresenta a possibilidade constante de guerra, a manutenção de poderio militar é fundamental. Um Estado depende de sua capacidade para sustentar recursos militares para manter seu poder, e vice-versa; o enfoque em segurança pelas grandes potências, portanto, está situado principalmente no campo de assuntos estratégico-militares.

#### Política de segurança

Há uma diferença entre o conceito de defesa e o de segurança, ou no caso dos Estados Unidos, o conceito de “segurança nacional”.

Como Ronald Steel afirma:

*“Defense is precise, national security is diffuse; defense is a condition, national security is a feeling”<sup>32</sup>.*

Defesa, na mais simples definição, se resume à resistência contra uma agressão, evitar a violação do território nacional. É a capacidade de reagir caso seja atacado. Faz parte do conceito de defesa o poder de dissuasão, a capacidade de um Estado de inibir ataques contra seu território e interesses.

---

<sup>30</sup> RYNNING, Sten & GUZZINI, Stefano. Realism and Foreign Policy Analysis. Disponível em: <<http://www.ciaonet.org/wps/rys02/rys02.pdf>>. Acesso em: 1 ago. 2003.

<sup>31</sup> A discussão sobre as motivações das Potências leva a analisar a origem dos conflitos, se isto surge do “dilema de segurança” ou dos interesses divergentes entre Estados “status quo” vs. Estados “revisonistas”. RYNNING, Sten & GUZZINI, Stefano. Realism and Foreign Policy Analysis. Disponível em: <<http://www.ciaonet.org/wps/rys02/rys02.pdf>>. Acesso em: 1 ago. 2003.

<sup>32</sup> STEEL, Ronald. The New Meaning of National Security. In: STUART, Douglas T. (Org). **U.S. National Security: Beyond the Cold War (A Four Part Series)**. The Clarke Center at Dickinson College. CIAO. Disponível em: <<http://www.ciaonet.org/pub/>>. Acesso em: 8 nov. 2003.

Já o conceito de “segurança nacional” é mais vago e amplo, a definição do que é uma ameaça é variada, não restrita apenas a uma agressão militar. Admite-se a necessidade de agir além fronteira e antecipar e neutralizar estas ameaças, mesmo que sejam apenas potenciais. Estas ameaças podem ser definidas como ações subversivas, ataques não convencionais, e ameaças e/ou ataques a Estados aliados<sup>33</sup>.

Como a origem deste tipo de ameaça não se limita ao território de um Estado, o “perímetro de segurança” neste caso é expandido para além das fronteiras. Como Richard Betts destaca, há nos EUA um consenso de que:

*“[...] if Americans did not draw their defense perimeter far forward and confront foreign troubles in their early stages, those troubles would come to them at home.”*<sup>34</sup>

Ou seja, a expansão do perímetro de segurança é necessário para lidar com ameaças antes que estas cheguem ao território, ou mesmo se desenvolvam. Daí a importância de possuir uma capacidade de “projeção de poder”. Ao influenciar e resolver problemas e ameaças longe de suas fronteiras, o país é capaz de aumentar sua segurança. Como será demonstrado, há uma percepção norte-americana de estabilidade fornecida pela presença e atuação dos EUA em regiões conflituosas longe de seu território.

Dependendo do poder e dos interesses do Estado em questão o perímetro de segurança pode variar em tamanho: se for uma potência regional, seu perímetro de segurança será regional, se seu poder for global, o perímetro se torna global.

Como um Estado busca sua segurança pode ser definido por sua política de segurança. Diferente de estratégia, uma política de segurança não se restringe apenas a meios militares. Estratégia pode ser compreendida como o planejamento

---

<sup>33</sup> STEEL, Ronald. The New Meaning of National Security. In: STUART, Douglas T. (Org). **U.S. National Security: Beyond the Cold War (A Four Part Series)**. The Clarke Center at Dickinson College. CIAO. Disponível em: <<http://www.ciaonet.org/pub/>>. Acesso em: 8 nov. 2003.

<sup>34</sup> BETTS, Richard K. The New Threat of Mass Destruction. **Foreign Affairs**, Washington, D.C., Council on Foreign Relations, v. 77, n. 1, Jan./Feb. 1998. p. 40.

militar. Já uma política de segurança abrange além do planejamento de defesa, exclusivamente militar, outras iniciativas que contribuem para a maior segurança de um Estado.

Outro termo frequentemente utilizado é "*grand strategy*":

*"[...] a state's grand strategy is a theory explaining how it can "cause" security for itself."*<sup>35</sup>

Uma política de segurança define um conjunto de medidas adotado por um Estado, visando determinados objetivos que garantam sua sobrevivência a longo prazo, não restrito apenas à defesa territorial por meios militares. Ela demanda uma combinação de recursos com prioridades e guia decisões sobre determinados temas.

Tendo em mente esses conceitos e referencial teórico, é possível compreender os interesses e a política de segurança dos EUA. Nos próximos capítulos essa política de segurança será analisada: sua evolução e modificações diante das mudanças no cenário internacional e de acordo com o aumento do poder e atuação global dos EUA.

---

<sup>35</sup> WALT, Stephen. **The Origin of Alliances**, Ithaca, New York: Cornell University Press, 1987. p. 2.



## CAPÍTULO 2

### A POLÍTICA DE SEGURANÇA DOS EUA: EVOLUÇÃO



### A POLÍTICA DE SEGURANÇA DOS EUA: EVOLUÇÃO

A atual política de segurança dos Estados Unidos tem suas origens no final da Segunda Guerra Mundial. A situação dos EUA ao final deste conflito no sistema internacional foi determinante para o estabelecimento e a condução de sua política externa e de segurança, não mais restrita às suas regiões fronteiriças ou ao hemisfério ocidental, mas a partir de então, global.

A evolução da política de segurança norte-americana, e os objetivos almejados, podem ser observados na medida em que o papel e poder dos Estados Unidos evoluíram no cenário mundial ao longo dos últimos dois séculos. Ao analisar esta evolução, compreende-se a política de segurança dos Estados Unidos adotada após o final da Guerra Fria.

Pode se notar algumas características e objetivos fundamentais sempre presentes em relação à sua segurança, dentre elas o de destaque: evitar que uma potência rival hostil ameace os EUA.

#### A evolução da política de segurança dos Estados Unidos: 1776-1947

Há uma crença, principalmente nos Estados Unidos, de que o país conduziu uma política externa “isolacionista” durante boa parte de sua história até o início do século XX, e de que sua conduta era mesmo excepcional, fortemente influenciada por valores norte-americanos<sup>36</sup>. Entretanto, um estudo cuidadoso aponta o contrário: desde sua independência os Estados Unidos foram envolvidos, e quando possível participaram ativamente, no jogo político das grandes potências da Europa, a fim de

---

<sup>36</sup> “At least since Alexis de Tocqueville’s era, the only clearly articulated view of American foreign policy has been exceptionalism, which holds that Americans deprecate power politics and old-fashioned diplomacy, mistrust powerful standing armies and entangling peacetime commitments, make moralistic judgments about other people’s domestic systems, and believe that liberal values transfer readily to foreign affairs.(1) These dispositions, which seem to rest on the premise that war and peace are polar opposites, are at last consistent with and may help to explain America’s oft-noted all-or-nothing approach to foreign commitments. This approach, in turn, is consistent with oscillations between major involvement overseas and significant retrenchment.(2) According to this view, because American values are strongly inconsistent with the methods and objectives of Realpolitik, the country has a more messianic, erratic style abroad than has been typical of other great powers.” LEFGOLD, Joseph; MCKEOWN, Timothy. Is American Foreign Policy Exceptional? An Empirical Analysis. **Political Science Quarterly**, Fall 1995.

garantir sua continuada sobrevivência e desenvolvimento<sup>37</sup>. Os EUA fizeram uso da dinâmica do equilíbrio de poder quando em situação de mais fraco, manipulando uma potência européia contra outra para atender aos seus interesses<sup>38</sup>.

De 1776 a 1947 as principais ameaças à segurança dos EUA eram invasão e conquista, ou o “estrangulamento” do país através de um bloqueio por uma ou mais potências. Até a década de 1940, algumas condições favoreciam a segurança dos EUA: 1) separação geográfica da Eurásia, 2) o equilíbrio de poder na Europa, 3) a presença de Estados aliados para conter *hegemons*<sup>39</sup> potenciais, 4) tempo, fornecido por aliados e pela distância, para transformar a força industrial dos EUA de tempos de paz em poder militar, e 5) uma base industrial robusta que, direcionada para a guerra, resultava em forças militares consideráveis<sup>40</sup>.

Após a Revolução Americana em 1776, a prioridade dos Estados Unidos era manter sua independência política recentemente conquistada. Através de acordos e manobras diplomáticas, a jovem nação foi capaz de aproveitar as oportunidades advindas das disputas de poder européias como durante a Revolução Americana. A França apoiou as Treze Colônias contra a Grã-Bretanha, apoio conseguido principalmente devido à rivalidade entre Grã-Bretanha e França, o que garantiu o surgimento dos Estados Unidos<sup>41</sup>.

Ao longo do século XIX, o foco da política externa e de segurança dos EUA foi consolidar o território continental e evitar que qualquer potência européia se estabelecesse no hemisfério ocidental, o que daria origem a uma disputa de poder na região, ameaçando sua segurança.

Mantendo uma postura de neutralidade, hora participando e explorando as oportunidades advindas das disputas políticas na Europa quando estas surgiam,

---

<sup>37</sup> ROSTOW, Eugene V. **A Breakfast for Bonaparte: U.S. National Security Interests From the Heights of Abraham to the Nuclear Age**, Washington, D.C.: National Defense University Press, 1993.

<sup>38</sup> DEIBEL, Terry L. Strategies before Containment: Patterns for the Future. **International Security**, Cambridge, MA, MIT Press, v. 16, n. 4, Spring 1992. p. 83-84.

<sup>39</sup> *Hegemon* aqui entendido como potência dominante, ou Estado com maior influência. ART, Robert J. A Defensible Defense: America's Grand Strategy after the Cold War. **International Security**, Cambridge, MA, MIT Press, v. 15, n. 4, Spring 1991. p. 5-53.

<sup>40</sup> ART, Robert J. A Defensible Defense: America's Grand Strategy after the Cold War. **International Security**, Cambridge, MA, MIT Press, v. 15, n. 4, Spring 1991. p. 11-12.

<sup>41</sup> Ver Capítulos 5 e 6 de ROSTOW, Eugene V. **A Breakfast for Bonaparte: U.S. National Security Interests From the Heights of Abraham to the Nuclear Age**, Washington, D.C.: National Defense University Press, 1993.

hora se mantendo afastada, os Estados Unidos foram capazes de buscar seu “Destino Manifesto”, expandindo seu território a oeste (com a aquisição da Louisiana, a incorporação do Texas, da Califórnia, do Território de Oregon, e do Alaska) e ao sul (Flórida). Através do apoio à independência e reconhecimento das jovens repúblicas latino-americanas evitaram também que nenhum Estado europeu mantivesse qualquer posição importante no hemisfério, o principal objetivo da “Doutrina Monroe”.

Durante a Guerra Civil Americana (1861-1865), a União (Norte) foi capaz de evitar o reconhecimento do Sul Confederado pela Grã-Bretanha e França, impossibilitando a fragmentação do país. Caso as potências européias tivessem reconhecido e apoiado o Sul, a consolidação dos Estados Unidos como potência jamais teria ocorrido, pois provavelmente teria surgido no continente norte americano duas ou mais potências rivais, ao invés de uma única, forte e independente<sup>42</sup>.

Durante o século XIX, os EUA se beneficiaram da segurança provida pela Marinha Britânica<sup>43</sup>. A Grã-Bretanha tinha interesse em dominar o comércio no hemisfério, portanto, através de sua supremacia naval, buscou impedir que qualquer outra potência européia estabelecesse influência (ou restabelecesse antigas influências, como Espanha e França) no hemisfério ocidental, o que possibilitou aos EUA se concentrar em seu desenvolvimento e beneficiou sua postura de evitar o surgimento de competição com outras potências no hemisfério ocidental.

A partir de 1890 a Marinha Britânica foi forçada a se retirar de determinadas regiões do mundo para fazer frente à Alemanha e Rússia. O recuo da Grã-Bretanha na defesa do Caribe e do Pacífico forçou os EUA a desenvolver sua própria força naval para preencher o vácuo deixado pela Marinha Britânica. Por motivos defensivos, os EUA expandiram seu perímetro de segurança no Caribe, no Atlântico e no Pacífico, para controlar as vias de aproximação aos EUA, anteriormente “defendidas” pela Grã-Bretanha. Nota se aqui o primeiro exemplo de expansão além

---

<sup>42</sup> Ver Capítulo 7 de ROSTOW, Eugene V. **A Breakfast for Bonaparte: U.S. National Security Interests From the Heights of Abraham to the Nuclear Age**, Washington, D.C.: National Defense University Press, 1993. p. 170-188.

<sup>43</sup> ART, Robert J. A Defensible Defense: America's Grand Strategy after the Cold War. **International Security**, Cambridge, MA, MIT Press, v. 15, n. 4, Spring 1991. p. 12; e ZAKARIA, Fareed. The Myth of America's 'Free Security' (Reconsiderations). **World Policy Journal**, v. 14, n. 2, Summer 1997.

mar dos EUA para, através da projeção de poder e expansão de seu perímetro de segurança, garantir sua segurança territorial.

Com a ascensão da Alemanha no final do século XIX, a mudança na configuração de poder entre as potências europeias era evidente. Buscando redefinir sua posição no sistema de poder europeu, a Alemanha iniciou a Primeira Guerra Mundial em 1914 ao incentivar e apoiar o bombardeio da Sérvia pela Áustria.

Já como uma potência considerável, os Estados Unidos entraram no conflito ao lado da França e Grã-Bretanha em agosto de 1917. Os EUA perceberam que uma eventual vitória alemã, dominando toda a Europa e controlando diversas colônias no Oriente Médio, África e Ásia, ameaçaria sua segurança ao desequilibrar a balança de poder europeia, e possibilitaria uma eventual projeção militar alemã no hemisfério ocidental<sup>44</sup>.

A entrada dos EUA acelerou o fim do conflito, levando à sua participação na formulação do Tratado de Versalhes. Percebendo a importância do Concerto Europeu para a manutenção da ordem e da paz no continente europeu, o presidente dos Estados Unidos Woodrow Wilson impulsionou a criação da Liga das Nações em 1918, após o fim do conflito.

Entretanto, os EUA recuaram da política mundial nas duas décadas seguintes, não participando da Liga das Nações e adotando efetivamente uma política externa isolacionista em relação à Europa e seus problemas políticos<sup>45</sup>.

Nos anos seguintes, devido à falta de atuação dos Estados Unidos, a uma série de falhas diplomáticas da França e do Reino Unido ao apaziguar a Alemanha (ao invés de confrontar e punir as violações dos compromettimentos desta, estabelecidos após a Primeira Guerra Mundial), e a um trauma à violência e guerras (fruto da Primeira Guerra Mundial), as condições para a Segunda Guerra Mundial se estabeleceram: a Alemanha se rearmou (violando o Tratado de Versalhes), regimes totalitários tomaram o poder em diversos países (Itália, Alemanha, Japão, Espanha),

---

<sup>44</sup> ART, Robert J. A Defensible Defense: America's Grand Strategy after the Cold War. **International Security**, Cambridge, MA, MIT Press, v. 15, n. 4, Spring 1991. p. 14.

<sup>45</sup> O Congresso Norte-Americano vetou a participação dos EUA na Liga das Nações. ROSTOW, Eugene V. **A Breakfast for Bonaparte: U.S. National Security Interests From the Heights of Abraham to the Nuclear Age**, Washington, D.C.: National Defense University Press, 1993; e LEGRO, Jeffrey W. Whence American Internationalism. **International Organization**, Cambridge, MA, MIT Press, v. 54, n. 2, Spring 2000. p. 270.

e a Liga das Nações falhou ao tentar lidar com a invasão da Manchúria pelo Japão (em 1931) e a anexação da Etiópia pela Itália (1934).

Com a invasão alemã da Polônia em 1939, a Segunda Guerra Mundial se iniciava. Os Estados Unidos se envolveram diretamente no conflito após o ataque surpresa japonês a Pearl Harbor em dezembro de 1941, percebendo novamente que o equilíbrio de poder na Europa e na Ásia, e conseqüentemente, a segurança e o futuro do país, estavam em risco. Caso a Alemanha Nazista e o Império Japonês conquistassem, respectivamente, a Europa e a Ásia, os EUA ficariam ameaçados duplamente, a leste e a oeste. Duas potências “hegemônicas” em ambos os lados da Eurásia teriam efetivamente cercado (*encircled*) o hemisfério ocidental<sup>46</sup>.

Nota-se aqui a percepção norte-americana de que caso uma potência conquistasse a Eurásia isso seria uma ameaça para os EUA, portanto deveria ser evitada a todo custo<sup>47</sup>.

O então Presidente dos Estados Unidos, Franklin D. Roosevelt, percebeu as falhas dos EUA em ter se excluído da política internacional logo após a Primeira Guerra Mundial. Havia a percepção de que uma atuação mais forte do país na política internacional nas décadas de 1920 e 1930 poderia ter evitado a Segunda Guerra Mundial. Na Conferência de Yalta em fevereiro de 1945, Roosevelt, juntamente com Winston Churchill (Primeiro Ministro do Reino Unido) e Joseph Stalin (líder da União Soviética), discutiram e planejaram a ordem internacional pós-guerra. Roosevelt incentivou a reestruturação da Liga das Nações através da nova Organização das Nações Unidas (ONU), que foi estabelecida em junho de 1945.

Através da ONU, das instituições financeiras do acordo de Bretton Woods (Banco Internacional para a Reconstrução e Desenvolvimento/ Banco Mundial – BIRD, e o Fundo Monetário Internacional – FMI), e do GATT (“*General Agreement on Tariffs and Trade*”), os Estados Unidos buscavam criar condições para que uma comunidade internacional livre de conflitos e próspera se desenvolvesse, ao criar

---

<sup>46</sup> ART, Robert J. A Defensible Defense: America’s Grand Strategy after the Cold War. **International Security**, Cambridge, MA, MIT Press, v. 15, n. 4, Spring 1991. p. 15.

<sup>47</sup> BRZEZINSKI, Zbigniew. A Geostategy for Eurasia. **Foreign Affairs**, Washington, D.C., Council on Foreign Relations, v. 76, n. 5, Sep./Oct. 1997. p. 50-51.

mecanismos que garantissem a paz e segurança (através do Conselho de Segurança da ONU) e de regras para o comércio internacional (o GATT).

Para os EUA, a abertura econômica seria fundamental para o estabelecimento de liberdade econômica e política. Estados com economias abertas além de oferecerem mercados e oportunidades para o desenvolvimento econômico norte-americano permitiriam o estabelecimento de uma ordem internacional estável<sup>48</sup>.

Para auxiliar na reconstrução das economias devastadas da Europa, os EUA estabeleceram o Plano Marshall. Oferecido para toda a Europa: Leste e Oeste, inclusive para a URSS (que recusou)<sup>49</sup>, o Plano Marshall buscava intensificar a cooperação entre os países europeus, incentivando o estabelecimento de democracias e livre comércio, para melhor garantir a paz e desenvolvimento.

Entretanto, o fim da Segunda Guerra Mundial e o plano de reconstrução de toda a Europa liderada pelos Estados Unidos foi impossibilitado pela política de expansão soviética conduzida por Stalin, e o embate ideológico entre comunismo e capitalismo. Iniciava-se um novo conflito, entre os Estados Unidos e a União Soviética (ou a disputa Leste-Oeste), denominado Guerra Fria.

### O Final da Segunda Guerra Mundial e o Início da Guerra Fria

Com a derrota da Alemanha Nazista na Europa e do Império Japonês na Ásia em 1945, as potências europeias se encontravam debilitadas após anos de guerra. Os Estados Unidos e a União Soviética surgiam no cenário mundial como as únicas potências, cujas capacidades e interesses tinham alcance global. O poder de ambas, superior ao de qualquer Potência até antes visto, as qualificavam como “superpotências”.

Com a derrota do totalitarismo, a aliança entre Estados Unidos e União Soviética rapidamente se fragmentou. Ambas, agindo segundo suas respectivas visões de mundo e buscando seus próprios interesses, começaram a entrar em

---

<sup>48</sup> BACEVICH, Andrew J. **American Empire: The Realities and Consequences of U.S. Diplomacy**, Cambridge, Massachusetts: Harvard University Press, 2002. p. 26.

<sup>49</sup> HOLBROOKE, Richard. America, A European Power. **Foreign Affairs**, Washington, D.C., Council on Foreign Relations, v. 74, n. 2, Mar. 1995. p. 40.

conflito em diversas questões, culminando em diversas crises antes do final da década de 1940.

George Kennan, um diplomata dos Estados Unidos em Moscou, enviou a Washington em 1946 seu “Longo Telegrama”. Neste documento, Kennan expôs a visão do Kremlin em relação ao mundo do pós-guerra, destacando o temor soviético de “cercamento capitalista” (“*capitalist encirclement*”), onde a coexistência pacífica entre comunismo e capitalismo não seria possível. A URSS buscaria fazer todo o possível para aumentar seu poder, e aproveitar qualquer oportunidade para enfraquecer e dividir as potências “capitalistas”<sup>50</sup>.

Nos anos finais da década de 1940, algumas ações tomadas por Stalin foram interpretadas pelo Ocidente como uma política expansionista soviética: o apoio aos comunistas na guerra civil na Grécia, o incentivo ao golpe de estado na Checoslováquia e o estabelecimento do bloqueio de Berlim em 1948. Para os EUA, a URSS testava a resolução do país, e do mundo, em resistir ao avanço soviético.

Em julho de 1947, George Kennan publicou um artigo na *Foreign Affairs* (sob o pseudônimo de *Mr. X*) em que analisava a lógica da atuação externa soviética. Destacando a visão do Kremlin de embate ideológico entre a URSS e o Ocidente (comunismo versus capitalismo), apontava a impossibilidade de coexistência pacífica entre ambos, pois o objetivo da URSS era enfraquecer e destruir o “capitalismo”, consolidando seu poder e, na medida do possível, auxiliando na corrosão dos Estados “capitalistas”.

Kennan defendeu uma política de contenção do expansionismo soviético pelos EUA. Para ele a URSS era um rival, e não poderia ser lidado como parceiro. Os EUA deveriam pressionar e constranger o máximo possível a URSS, o que forçaria uma moderação de sua política expansionista, e eventualmente o colapso do regime soviético. Para Kennan, a contenção da URSS reduziria o poder soviético<sup>51</sup>. A

---

<sup>50</sup> KENNAN, George. **Long Telegram**. 22 Feb. 1946. Disponível em: <<http://www2.gwu.edu/~nsarchiv/coldwar/documents/episode-1/kennan.htm>>. Acesso em: 13 maio 2005.

<sup>51</sup> KENNAN, George. The sources of soviet conduct. **Foreign Affairs**, Washington, D.C., Council on Foreign Relations, July 1947.

visão esboçada por Kennan não foi imediatamente aceita, mas logo seria reconsiderada tendo em vista outras ações de Stalin<sup>52</sup>.

Para os *policymakers* norte-americanos a ameaça soviética naquele momento passava a se tornar real. Os Estados Unidos era o único país capaz de enfrentar a expansão soviética. A cooperação com a União Soviética para a manutenção da ordem internacional no pós-guerra, acreditada ser possível nos Estados Unidos e na Europa ao final da Segunda Guerra Mundial, já não era mais viável.

Observando a política de expansão da União Soviética, principalmente ao constatar a não retirada do Exército Vermelho dos países ocupados no Leste Europeu, o Reino Unido, França, Bélgica, Holanda e Luxemburgo, temendo por sua segurança, estabeleceram o Tratado de Bruxelas em março de 1948. Este tratado levaria mais tarde à criação do Tratado do Atlântico Norte, dando origem à Organização do Tratado do Atlântico Norte – a OTAN (*North Atlantic Treaty Organization* – NATO), em 1949, fazendo parte também os Estados Unidos, Canadá, Itália, Islândia, Noruega, Portugal e Dinamarca.

A OTAN estabelecia os princípios de manutenção da liberdade e defesa de seus membros contra qualquer agressão externa (leia-se União Soviética). Através do artigo V do Tratado, esse compromisso era expresso no princípio de que um ataque contra um dos membros da aliança era um ataque contra todos<sup>53</sup>.

Surge neste contexto a Doutrina Truman. Num discurso a uma sessão do Congresso norte-americano que discutia ajuda aos governos anticomunistas da Grécia e da Turquia em 1947, o Presidente Harry Truman afirmou que:

---

<sup>52</sup> DREW, S. Nelson (Ed). **NSC-68: Forging the Strategy of Containment: With Analyses by Paul H. Nitze**. Washington, D.C., National Defense University Press, Sep. 1994. p. 8.

<sup>53</sup> “The Parties agree that an armed attack against one or more of them in Europe or North America shall be considered an attack against them all and consequently they agree that, if such an armed attack occurs, each of them, in exercise of the right of individual or collective self-defense recognized by Article 51 of the Charter of the United Nations, will assist the Party or Parties so attacked by taking forthwith, individually and in concert with the other Parties, such action as it deems necessary, including the use of armed force, to restore and maintain the security of the North Atlantic area.” Article V. *The North Atlantic Treaty*, Washington D.C. 1949.

*“It must be the policy of the United States of America to support free peoples who are resisting attempted subjugation by armed minorities or by outside pressure”*<sup>54</sup>.

Os Estados Unidos deveriam evitar que países do “mundo livre” fossem tomados por forças comunistas, pois:

*“[...] totalitarian regimes imposed upon free peoples, by direct or indirect aggression, undermine the foundations of international peace and hence the security of the United States”*<sup>55</sup>.

Ou seja, caso países “livres” se tornassem comunistas, isto seria uma ameaça à segurança dos Estados Unidos, pois se tornariam aliados naturais da União Soviética e serviriam aos seus interesses mais facilmente.

Em julho de 1947 o Presidente Truman assinou o “*National Security Act*” (NSA). Essa lei reorganizava as instituições militares dos Estados Unidos estabelecendo os Departamentos do Exército, da Marinha e da Aeronáutica, o “*Joint Chiefs of Staff*” (conselho dos principais chefes das forças armadas) e o Conselho de Guerra, tendo o Secretário de Defesa e o Departamento de Defesa poder sobre toda a organização. Surge também o Conselho de Segurança Nacional (*National Security Council* - NSC) responsável pela coordenação da política externa, doméstica e militar do país com auxílio do recém criado serviço de inteligência norte-americano, a *Central Intelligence Agency* (CIA). A importância do NSA reside no fato de ter fortalecido o papel das instituições militares dos Estados Unidos na formulação de sua política externa e de segurança a partir daquele momento<sup>56</sup>.

Através de uma série de documentos formulados pelo *National Security Council*, denominada “NSC-68”, se definiu a política a ser adotada pelos Estados

---

<sup>54</sup> President Harry S. Truman’s Address before a Joint Session of Congress, March 12, 1947.

<sup>55</sup> President Harry S. Truman’s Address before a Joint Session of Congress, March 12, 1947.

<sup>56</sup> STUART, Douglas T. (Org). *U.S. National Security: Beyond the Cold War (A Four Part Series)*. The Clarke Center at Dickinson College. CIAO STUART, Douglas T. (Org). **U.S. National Security: Beyond the Cold War (A Four Part Series)**. The Clarke Center at Dickinson College. CIAO. Disponível em: <<http://www.ciaonet.org/pub/>>. Acesso em: 8 nov. 2003.

Unidos frente às ações hostis da União Soviética: uma política de contenção (“*containment*”), apontando não apenas os meios a serem adotados (com destaque ao acúmulo bélico), mas também os custos de tal estratégia<sup>57</sup>.

A adoção pelos Estados Unidos de contenção buscava alcançar:

*"[...] if possible, a tolerable state of order among nations without war and of preparing to defend ourselves if the free world is attacked"*<sup>58</sup>.

Ou seja, manter o status quo, evitando novas agressões soviéticas, e se preparando para se defender caso a URSS buscasse redefinir a distribuição de poder mundial.

O Presidente Truman estava comprometido a desmobilizar as forças armadas e reduzir os gastos militares após o final da Segunda Guerra Mundial, mas tendo em vista as ações tomadas pela União Soviética nos anos seguintes, sua Administração resolveu reverter esta decisão. Impulsionado pelo conflito na Coreia, as recomendações definidas no NSC-68 foram adotadas pelos EUA em 1950 através de sete programas: 1) militar, 2) assistência militar e econômica a Estados aliados, 3) defesa civil, 4) armazenamento de recursos (“*stockpiling*”), 5) informação, 6) inteligência e atividades relacionadas, e 7) segurança interna<sup>59</sup>.

Os sete programas eram interdependentes e seus objetivos eram claramente definidos. O programa militar buscava aumentar a capacidade militar dos Estados Unidos para que cumprisse duas obrigações: “proteger contra desastre” e “apoiar a política externa” do país. Essa capacidade deveria ser suficiente para defender o hemisfério ocidental e a Europa contra qualquer ataque soviético inicial.

Admitia-se que essa força não seria suficiente para manter o território americano ileso, mas deveria ser capaz de infligir danos significativos na capacidade

---

<sup>57</sup> DREW, S. Nelson (Ed). **NSC-68: Forging the Strategy of Containment: With Analyses by Paul H. Nitze**. Washington, D.C., National Defense University Press, Sep. 1994.

<sup>58</sup> DREW, S. Nelson (Ed). **NSC-68: Forging the Strategy of Containment: With Analyses by Paul H. Nitze**. Washington, D.C., National Defense University Press, Sep. 1994. p. 6.

<sup>59</sup> DREW, S. Nelson (Ed). **NSC-68: Forging the Strategy of Containment: With Analyses by Paul H. Nitze**. Washington, D.C., National Defense University Press, Sep. 1994. p. 120-127.

da União Soviética de guerrear até que os Estados Unidos e seus aliados estivessem totalmente mobilizados.

O desenvolvimento de uma grande força militar permitiria também dissuadir a União Soviética de tomar qualquer ação militar contra Estados aliados e interesses norte-americanos.

O programa de assistência militar e econômica a aliados visava fortalecer, em primeiro lugar, os aliados da OTAN, para a defesa da Europa, e segundo, assistência militar para países no Oriente Médio e Ásia para a manutenção da segurança interna e de forças militares destes contra possíveis agressões externas em suas respectivas regiões. A assistência econômica fora da área da OTAN visava fortalecer política e economicamente os países do “mundo livre” que se encontravam debilitados e sujeitos à influência soviética.

Os programas de defesa civil e armazenamento de recursos (“*stockpiling*”) buscavam preparar o país em caso de guerra. O programa de armazenamento deveria garantir que os Estados Unidos tivessem materiais suficientes (recursos naturais, armamentos, etc.) no caso de guerra, e o programa de defesa civil visava proteger a maior parte da população norte-americana para que o país conseguisse realizar seus objetivos no caso de um conflito.

O programa de informação buscava através de projetos e campanhas de educação e informação criar um impacto psicológico tanto nas áreas sob domínio soviético, como também criar uma resistência nos países do “mundo livre” contra o comunismo. O programa de inteligência visava aumentar a capacidade de coleta de informações para a proteção dos Estados Unidos contra quaisquer surpresas políticas e militares advindas da União Soviética.

Finalmente o programa de segurança interna buscava fortalecer mecanismos que impedissem espionagem, sabotagem, e subversão soviética nos Estados Unidos.

A detonação da primeira arma nuclear soviética em 1949, a conquista da China pelos comunistas e a invasão da Coreia do Sul pela Coreia do Norte comunista (apoiada por Moscou e Pequim) em junho de 1950, confirmavam o temor

norte-americano das intenções de expansão soviética, deixando claro o conflito entre o Leste e Oeste.

Enfim, nas décadas seguintes, a maior ameaça aos EUA era a expansão soviética e a expansão de regimes comunistas hostis, o que permitiria à URSS agregar maior poder frente aos EUA. Portanto, o principal objetivo dos Estados Unidos durante esse período era conter a expansão e influência soviética sobre áreas estratégicas, como Europa e Ásia, pois além de contrariar interesses norte-americanos era visto como uma ameaça à segurança do país, e também do mundo.

O maior risco à segurança internacional era o de um conflito direto entre as duas superpotências que, no limite, levaria o mundo a uma catástrofe nuclear. A política de contenção, juntamente com uma estratégia de dissuasão, estabelecida pelos Estados Unidos, buscava garantir uma relativa estabilidade do sistema internacional.

#### A Disputa Bipolar

A partir do final da década de 1940, para os formuladores de política de segurança dos EUA, o expansionismo soviético era evidente em suas ações hostis ao Ocidente, demandando dos EUA uma reação a fim de preservar o equilíbrio de poder mundial. Dava-se início a disputa bipolar entre os Estados Unidos e a União Soviética, o período denominado Guerra Fria.

O confronto entre as duas superpotências teve características marcantes em questões de segurança. Primeiro, a disputa por esferas de influências, segundo, a corrida armamentista convencional, terceiro, a corrida nuclear, e por último, o confronto indireto através de Estados aliados, as “guerras por procuração” (ou “*proxy wars*”).

A primeira característica marcante da disputa bipolar entre EUA e URSS era a disputa por esferas ou áreas de influência. Ambas as superpotências disputavam Estados aliados em regiões estratégicas do mundo. Na forma mais simples, caso um

Estado estivesse sob influência ou se aliasse a uma delas isso seria um risco à segurança do adversário, afetando o equilíbrio de poder<sup>60</sup>.

Para evitar a perda de aliados e a defesa destes, os EUA perceberam a importância de ajudar a defender ou mesmo estender proteção militar para diversos Estados. Para isso, ajudaram a estabelecer a OTAN na Europa, e estabeleceram acordos de segurança com outros países em diversas partes do mundo, sendo as mais importantes os acordos de defesa com o Japão e a Coreia do Sul<sup>61</sup>.

A região de maior foco da política de segurança dos EUA durante a Guerra Fria foi a Europa. Para os EUA, a Europa tinha um papel central na disputa bipolar, pois reunia o maior número de Estados com maior potencial político, econômico e militar na sua disputa com a URSS. A perda de influência sobre a região para a URSS enfraqueceria consideravelmente o poder dos EUA.

Os Estados Unidos concentraram suas forças na Europa a fim de dissuadir qualquer tentativa soviética de invasão com forças convencionais. Os EUA também estabeleceram acordos de segurança com outros países (estabelecendo bases militares em alguns) também vulneráveis à influência soviética.

Como pode ser observado na tabela abaixo, a maior parte destas bases militares se concentraram na Europa ao longo da Guerra Fria.

**Tabela 1 – U.S. Overseas/Foreign Bases by Region, 1947–1988**

U.S. OVERSEAS/FOREIGN BASES BY REGION, 1947–1988							
	1947	1949	1953	1957	1967	1975	1988
Europe, Canada, & North Atlantic	506	258	446	566	673	633	627
Pacific & Southeast Asia	343	235	291	256	271	183	121
Latin America & the Caribbean	113	59	61	46	55	40	39
Middle East & Africa	74	28	17	15	15	9	7
South Asia	103	2	0	0	0	0	0
TOTAL	1,139	582	815	883	1,014	865	794

<sup>60</sup> Como apontado no Capítulo 1, um Estado ao se aliar a outro, agrega poder frente à um rival.

<sup>61</sup> Os acordos de defesa formais estabelecidas pelos EUA no período da Guerra Fria foram: a OTAN (1947), Anzus (Austrália, Nova Zelândia - 1951), Filipinas (1951), Coreia do Sul (1953), e Japão (1960). CENTER FOR DEFENSE INFORMATION. **Military Almanac 2001-2002**. Washington, D.C., Center for Defense Information, 2002. p. 58.

FONTE: BLAKER, James R. **United States Overseas Basing**. New York: Praeger, 1990, Table 1.2. In: MAGDOFF, Harry et al. (Editors). **U.S. Military Bases and Empire**. **Monthly Review**, New York, v. 53, n. 10, Mar. 2002. Disponível em: <<http://www.monthlyreview.org/0302editr.htm>>. Acesso em 3 maio 2004.

Portanto, a defesa da Europa era fundamental para a segurança dos EUA. Prova disso foi o comprometimento explícito dos EUA com a OTAN, uma aliança militar, considerado, desde o discurso de despedida de George Washington, como algo a ser evitado pelos EUA<sup>62</sup>.

A disputa por influência em regiões levou as duas superpotências a iniciarem uma corrida armamentista. Para conter o avanço soviético, os Estados Unidos e seus aliados precisavam se fortalecer:

*“[...] it is clear that a substantial and rapid building up of strength in the free world is necessary to support a firm policy intended to check and to roll back the Kremlin's drive for world domination”*<sup>63</sup>.

O fortalecimento militar dos Estados Unidos e de seus aliados era necessário para dar credibilidade às suas ações e dissuadir a URSS em disputas.

As duas superpotências expandiram suas forças armadas e a capacidade de seus armamentos, levando a saltos tecnológicos consideráveis. A corrida armamentista entre ambas se desenrolou tanto em quesitos qualitativos, quanto quantitativos<sup>64</sup>. Através do NSC-68 os EUA voltaram a investir maciçamente em sua indústria bélica e a mobilizar em grande número suas forças armadas.

Certos desenvolvimentos tecnológicos militares também traduziam numa mudança de poder frente a outros Estados, como demonstrado no período pelo desenvolvimento das armas nucleares (atômicas e termonucleares), de ogivas

---

<sup>62</sup> “ *Tis our true policy to steer clear of permanent alliances, with any portion of the foreign world [...]*”. George Washington's Farewell Address, September 19, 1796. In: GRAFTON, John (Ed.). **The Declaration of Independence and Other Great Documents of American History, 1775-1865**, New York, Mineola: Dover Thrift Editions, 2000. p. 58.

<sup>63</sup> DREW, S. Nelson (Ed). **NSC-68: Forging the Strategy of Containment: With Analyses by Paul H. Nitze**. Washington, D.C., National Defense University Press, Sep. 1994. p. 88.

<sup>64</sup> Para uma discussão sobre a dinâmica de corridas tecnológicas militares ver KOUBI, Vally. **Military Technology Races. International Organization**, Cambridge, MA, MIT Press, v. 53, n. 3, p. 537-565, Summer 1999.

múltiplas (*multiple independent reentry vehicle* – MIRVs), e de sistemas antimísseis (ABM)<sup>65</sup>.

Com a detonação da primeira arma nuclear soviética em agosto de 1949, os Estados Unidos perdiam o monopólio sobre a tecnologia nuclear, tornando a União Soviética ainda mais ameaçadora. A corrida nuclear se iniciava. Ambos os lados buscavam equiparar e superar o número e qualidade de bombardeiros estratégicos e bombas nucleares relativo ao oponente. O alcance dos bombardeiros e as bases de onde poderiam ser lançados definiam as áreas estratégicas a serem controladas e defendidas pelo globo.

O Secretário de Estado John Foster Dulles afirmou em 1954 que, se fosse necessário, os EUA teriam a prerrogativa de reagir com todas suas forças em qualquer lugar do globo em resposta a “agressões comunistas”, o que se entendia estar incluso o uso de armas nucleares. Essa política ficou conhecida como “retaliação massiva” (*“massive retaliation”*), e visava reforçar a posição de dissuasão dos Estados Unidos ao criar a dúvida permanente sobre o uso de armas nucleares, tornando os custos de uma agressão soviética sempre incertos<sup>66</sup>.

Em 1957 a OTAN oficializou o papel central de armas nucleares em sua estratégia de defesa, afirmando no documento MC 14/2 que:

*“[...] the principle elements of the deterrent are adequate nuclear and other ready forces and the manifest determination to retaliate against any aggressor with all the forces at our disposal, including nuclear weapons.”*<sup>67</sup>

Com o advento de mísseis balísticos intercontinentais (*intercontinental ballistic missiles* – ICBMs) e de ogivas nucleares muito mais potentes (termonucleares, muito mais potentes do que as armas atômicas comuns), ocorreu um re-ordenamento das estratégias nucleares de ambos os países, dependentes

---

<sup>65</sup> KOUBI, Vally. Military Technology Races. **International Organization**, Cambridge, MA, MIT Press, v. 53, n. 3, Summer 1999. p. 555.

<sup>66</sup> ROSTOW, Eugene V. **A Breakfast for Bonaparte: U.S. National Security Interests From the Heights of Abraham to the Nuclear Age**, Washington, D.C.: National Defense University Press, 1993. p. 380.

agora em mísseis de longo alcance e não mais exclusivamente em bombardeiros. Mas a intenção fundamental continuava a mesma: possuir armas suficientes para dissuadir o inimigo de atacar.

Separado por dois enormes oceanos a leste e oeste, e fazendo fronteira ao norte e ao sul com países não hostis e de poder inferior, os Estados Unidos foram geograficamente e historicamente favorecidos na defesa de seu território. O desenvolvimento tecnológico de mísseis intercontinentais acabava com a percepção de um Estados Unidos seguro (e de certo modo, inatingível) geograficamente<sup>68</sup>.

Em outubro de 1962 os Estados Unidos detectaram a instalação de mísseis nucleares soviéticos de médio alcance sendo instalados em Cuba. Esse fato confirmou o temor norte-americano de que regimes comunistas eram uma ameaça à segurança dos EUA, como o Presidente Truman indicou anos antes, pois se aliariam e serviriam aos interesses da URSS.

Mísseis soviéticos de médio alcance em Cuba deixavam os EUA extremamente vulneráveis, deturpando o equilíbrio de poder entre as duas superpotências. Um ataque nuclear a partir da ilha cubana dava grande vantagem à URSS caso decidisse realizar um ataque preventivo contra os EUA.

Após tensas negociações e uma “quarentena” à ilha cubana<sup>69</sup>, a crise foi resolvida com a retirada dos mísseis soviéticos e, alguns meses depois, com a retirada de mísseis nucleares de médio alcance norte-americanos da Turquia.

A partir de então os EUA redobram seus esforços para conter a expansão do comunismo. Temendo que caso um Estado se tornasse comunista, os demais na região deste poderiam sofrer o mesmo destino, desencadeando o chamado “efeito dominó”, o que ameaçaria ainda mais a segurança dos EUA.

Este incidente também demonstrou que ambos os lados percebiam os riscos de um confronto armado direto e a grande possibilidade de isto rapidamente escalar à guerra nuclear, do qual nenhuma das superpotências tinha interesse. A enorme

---

<sup>67</sup> Grifo do autor. Ver NATO North Atlantic Military Committee. MC 14/2. **NATO Strategy Documents 1949 - 1969**. NATO, 23 May 1957.

<sup>68</sup> FRIEDBERG, Aaron L. Why didn't the United States become a garrison state?. **International Security**, Cambridge, MA, MIT Press, v. 16, n. 4, Spring 1992. p. 111.

capacidade de destruição das armas nucleares colocava em evidência a ineficácia destas se fossem empregadas indiscriminadamente em um conflito, pois, levaria no extremo à aniquilação de ambas, o “*mutually assured destruction*” (“M.A.D.”).

Percebendo que armas nucleares tinham maior valor como força de dissuasão (“*deterrence*”) do que como instrumentos efetivos de guerra, as superpotências afirmavam que suas forças nucleares existiam para deter qualquer agressão do rival. Mas havia uma diferença nos objetivos das estratégias nucleares dos EUA e URSS. Os Estados Unidos buscavam deter ataques convencionais e nucleares da URSS contra os EUA, suas forças armadas, e seus “interesses vitais”. Já a União Soviética, através de seu arsenal nuclear, visava uma capacidade de destruir a força estratégica dos EUA<sup>70</sup>.

Mesmo com a possibilidade sempre presente de aniquilação mútua, isso não impedia que as duas se enfrentassem indiretamente. Durante este período, as superpotências disputaram regiões através do apoio a Estados aliados. Para os EUA o objetivo era impedir que a URSS conseguisse influência com o maior número de países de uma determinada região. Nas guerras da Coreia, Vietnã e Afeganistão se verifica sempre um lado apoiado por uma das superpotências, as “guerras por procuração” (ou “*proxy wars*”).

Muitos dos conflitos deste período tinham este caráter de disputa ideológica entre as superpotências. Entretanto alguns eram conflitos de independência nacionalista, que confundiram ou foram interpretados pelos EUA como movimentos comunistas orquestrados pela URSS (portanto riscos à sua segurança), levando os EUA a interferir em praticamente todas as regiões do globo temendo o “efeito dominó”.

Na década de 1970, a *détente* passou a definir a política de segurança dos Estados Unidos. A impossibilidade de um confronto entre as duas superpotências

---

<sup>69</sup> O termo “quarentena” foi usado para expressar a intenção de barrar o trânsito de navios à ilha, pois um bloqueio naval poderia ser interpretado como um ato de guerra.

<sup>70</sup> A diferença nas estratégias influenciava as concepções norte-americana e soviética sobre capacidades de “*first strike*”, “*second strike*” e “*survivability*”. WOHLSTETTER, Albert. The Delicate Balance of Terror. 6 Nov. 1958. Disponível em: <<http://www.rand.org/publications/classics/wohlstetter/P1472/P1472.html>> . Acesso em 28 jan. 2005.

forçou ambas a buscar uma convivência pacífica. Os EUA, envolvidos e desgastados pela Guerra do Vietnã, reduziram as tensões com a URSS.

Houve um aumento no armamento soviético nesse período, tanto convencional quanto nuclear, finalmente alcançando paridade, e mesmo superando, em número de ogivas nucleares norte-americanas. Apesar deste desenvolvimento na área militar, a URSS estava lidando com problemas no Leste Europeu (a invasão da Checoslováquia), com suas relações com a China, e problemas com a própria economia.

Durante a Administração de Richard Nixon, os EUA se aproximaram da China visando isolar a URSS ao aprofundar as diferenças entre as duas potências comunistas.

Nixon lançou o sistema *Safeguard*, um sistema de defesa antimísseis balísticos. Localizado em Grand Folks, North Dakota, o sistema consistia de 100 mísseis com ogivas nucleares que visava proteger os silos de ICBMs norte-americanos contra ataques nucleares soviéticos. Após alguns meses o sistema foi desativado por apresentar diversos problemas, entre eles o alto custo e baixa eficiência, e caso fosse usado, os mísseis inimigos seriam interceptados sobre o Canadá, espalhando material radioativo sobre o território de um aliado<sup>71</sup>.

As dificuldades que cada superpotência enfrentava, nos respectivos planos internos e externos, ajudavam a diminuir as tensões entre ambas. Para lidar com os problemas advindos de suas estruturas militares, ambas foram forçadas a negociarem entre si.

Foi durante esse período que ambas as superpotências negociaram o *Strategic Arms Limitation Treaty* (SALT I). Este tratado congelou o número de mísseis nucleares entre as duas superpotências<sup>72</sup>, e também proibiu a utilização de sistemas antimísseis. O SALT I não evitou a continuada corrida nuclear, pois ao

---

<sup>71</sup> CENTER FOR DEFENSE INFORMATION. *Military Almanac 2001-2002*. Washington, D.C., Center for Defense Information, 2002. p. 15.

<sup>72</sup> Maio de 1972: 1054 ICBMS para os EUA, 1618 ICBMS para a URSS.

congelar o número de mísseis, as superpotências poderiam continuar instalando novos sistemas de ogivas por mísseis (através dos MIRVs)<sup>73</sup>.

O acordo incluso no SALT I proibindo ambas de desenvolver e instalar sistemas antimísseis nacionais visava torná-las vulneráveis uma a outra, facilitando ambas a deter o oponente. Essa lógica buscava restringir as superpotências em suas iniciativas externas.

Para os EUA a *détente*, tinha como objetivo manejar as relações com a URSS. Essa política falhou ao permitir que no período a URSS se tornasse realmente uma superpotência. O relativo declínio norte-americano e o fortalecimento soviético aumentaram a percepção de insegurança nos EUA. A resposta norte-americana viria através de um rearmamento considerável (iniciada durante a Administração Carter e acelerada na Administração Reagan).

O Presidente Ronald Reagan iniciou uma nova corrida armamentista e retomou uma atitude de confronto com a URSS no início da década de 1980. Reagan impulsionou drasticamente os gastos militares e pressionou a URSS em diversos temas.

Reagan retomou o desenvolvimento de um escudo antimísseis, o *Strategic Defense Initiative* (SDI; apelidado de “Guerra nas Estrelas” – “*Star Wars*”). Diferente do programa *Safeguard*, o SDI buscava inviabilizar um ataque de milhares de mísseis balísticos contra os EUA e seus aliados<sup>74</sup>. Mais tarde, a escala do programa seria reduzida durante a Administração de George H. W. Bush.

Apesar da maior atitude de confronto, o Presidente Reagan negociou acordos importantes para a segurança do país. Em 1987, EUA e URSS assinaram o “INF Treaty” (*Treaty on the Elimination of Intermediate-Range and Shorter Range Missiles*) que estabelecia a eliminação de mísseis nucleares de curto e médio alcance (de até 3000 milhas).

---

<sup>73</sup> MIRVs (*multiple independent reentry vehicle*) permitiam que um míssil fosse equipado com múltiplas ogivas nucleares capazes de atingir diversos alvos. CENTER FOR DEFENSE INFORMATION. **Military Almanac 2001-2002**. Washington, D.C., Center for Defense Information, 2002.

<sup>74</sup> CENTER FOR DEFENSE INFORMATION. **Military Almanac 2001-2002**. Washington, D.C., Center for Defense Information, 2002. p. 15.

Em 1990, sob a Administração de George H. W. Bush, os EUA e a URSS assinaram um acordo que equiparava o número de tropas da OTAN e soviéticas na Europa, evitando a possibilidade de ataques surpresa, o “*Conventional Armed Forces in Europe Treaty*”.

No final da década de 1980, a União Soviética entrou em colapso devido a crises internas, tanto econômicas quanto políticas, e às reformas implantadas na tentativa de resolvê-las<sup>75</sup>. Muitos analistas mais tarde tentando compreender o fim da URSS afirmavam que a competição militar com os EUA consta como uma das principais razões pelo colapso soviético; incapaz de manter o mesmo ritmo de gastos, a URSS foi forçada a efetuar reformas que levaram ao colapso do regime<sup>76</sup>.

Enfim, os Estados Unidos enfrentaram o expansionismo soviético através da busca constante por uma superioridade militar e nuclear, e uma rede de acordos de segurança, nunca diretamente confrontando a União Soviética por meios militares, mas contendo-a.

A política foi bem sucedida, pois pressionando o regime soviético através da competição por poder os EUA exauriram seu oponente, forçando-o a recuar da disputa por poder mundial e eliminando a ameaça à segurança do país.

#### A questão nuclear na política de segurança dos EUA

Ao longo da Guerra Fria, a competição nuclear dominou as considerações de segurança dos EUA.

O advento de armas nucleares na década de 1940 marca uma mudança notável na conduta das relações internacionais e na definição de poder militar. A aquisição deste tipo de armamento por um Estado lhe oferece um aumento considerável em sua capacidade de coerção e dissuasão. O potencial de destruição destas armas oferece a possibilidade de infligir grande dano à capacidade militar de um Estado rival com relativamente poucas forças militares.

---

<sup>75</sup> BRZEZINSKI, Zbigniew. Acordos Globais Seletivos. **Política Externa**, São Paulo, Paz e Terra, v. 1, n. 1, jun. 1992. p. 43-44; JAGUARIBE, Hélio. A Nova Ordem Mundial. **Política Externa**, São Paulo, Paz e Terra, v. 1, n. 1, jun. 1992. p. 6.

<sup>76</sup> FRIEDBERG, Aaron L. Why didn't the United States become a garrison state?. **International Security**, Cambridge, MA, MIT Press, v. 16, n. 4, Spring 1992. p. 109.

Um Estado que é capaz de destruir, não apenas as forças militares de um oponente, como também seu território, dificilmente será confrontado, dando-lhe um poder de dissuasão (“*deterrence*”) considerável. A dissuasão oferecida por armas nucleares torna o custo de uma agressão por um adversário incalculável, limitando as opções de seus adversários e pode, em termos, reduzir as chances de um conflito ao forçar resoluções negociadas<sup>77</sup>.

O equilíbrio de poder entre Estados é alterado drasticamente quando um se torna uma potência nuclear. O desequilíbrio surge do fato de a potência nuclear poder se impor sobre os demais sem temer retaliações, tal desequilíbrio de poder gera insegurança.

Mas caso duas potências nucleares se confrontem, por temer a destruição mútua, crises tendem a ser negociadas e qualquer confronto militar é evitado, pois o risco e os custos de escalção do conflito são imprevisíveis.

Por outro lado, há um risco, na percepção norte-americana, de que Estados sob governos autoritários que adquiram capacidade nuclear podem se impor sobre Estados vizinhos sem capacidade de retaliar, ou mesmo podem confrontar outra potência nuclear sem considerar os riscos de um confronto.

Devido a esses aspectos, desde o início os Estados Unidos perceberam a importância em evitar a proliferação desta tecnologia, sendo a expressão máxima de ameaça à segurança de um Estado.

Bernard M. Baruch, um representante dos EUA na Comissão de Energia Atômica das Nações Unidas, apresentou um plano para controlar o uso da nova tecnologia em 1946. O “Plano Baruch” visava a criação de uma autoridade internacional que monitoraria o desenvolvimento e processo do uso de energia atômica, tendo controle direto sobre todas as atividades e materiais perigosos. Teria também a capacidade de inspecionar qualquer Estado, não sendo sujeito a vetos no Conselho de Segurança da ONU<sup>78</sup>.

---

<sup>77</sup> ORME, John. The Utility of Force in World of Scarcity. *International Security*, Cambridge, MA, MIT Press, v. 22, n. 3, Winter 1997.

<sup>78</sup> ROSTOW, Eugene V. *A Breakfast for Bonaparte: U.S. National Security Interests From the Heights of Abraham to the Nuclear Age*, Washington, D.C.: National Defense University Press, 1993. p. 352 e p. 450.

Este plano foi rejeitado pela União Soviética, pois na época ainda não dispunha da tecnologia. Anos mais tarde, durante a Guerra Fria, esta questão voltou a ser discutida entre as superpotências. Havia a preocupação de ambas em evitar sua proliferação e possível uso, como também o interesse mútuo em reduzir seus armamentos, levando à negociação de diversos tratados como o Tratado de Não Proliferação Nuclear (1968), e os acordos START para a redução de armas nucleares estratégicas.

Esta preocupação permanece nas considerações de política de segurança dos EUA após o final da Guerra Fria, pois, devido à sua superioridade em armamentos convencionais, uma das formas de confrontar os EUA seria através do uso de armamentos nucleares.

O desenvolvimento de um escudo antimísseis efetivo, cogitado e desejado desde a década de 1970, é importante por apresentar a possibilidade de alterar o equilíbrio nuclear. Ao ser capaz de destruir a capacidade de ataque nuclear do adversário, a capacidade de dissuasão e retaliação de potências nucleares adversárias é reduzida, ou mesmo inutilizada.

No próximo capítulo, analisaremos as tendências da política de segurança norte-americana diante das transformações do cenário internacional advindas do final da disputa bipolar. As iniciativas adotadas pelas administrações de George H. W. Bush, Bill Clinton e George W. Bush que delineiam as diretrizes da nova política de segurança norte-americana serão destacadas.

**CAPÍTULO 3**

**A POLÍTICA DE SEGURANÇA DOS EUA NA DÉCADA DE 1990:**

**REDEFINIÇÕES**



#### **A POLÍTICA DE SEGURANÇA DOS EUA NA DÉCADA DE 1990: REDEFINIÇÕES**

Três eventos marcaram o fim da Guerra Fria no início da década de 1990. Primeiro, a Reunificação Alemã, ocorrida em 3 de outubro de 1990. Segundo, a assinatura do tratado de forças convencionais entre a OTAN e o Pacto de Varsóvia na reunião do então *Conference on Security and Cooperation in Europe (CSCE)*<sup>79</sup>, em 18 de novembro de 1990. E por último, a dissolução da União Soviética, em 25 de dezembro de 1991<sup>80</sup>.

O colapso da União Soviética em 1991 significou o fim do comunismo como ideologia universal e antagônica aos valores ocidentais (democracia, liberalismo, capitalismo) e fim da disputa bipolar travada entre as duas superpotências<sup>81</sup>. Iniciou-se a partir de então o período denominado pós-Guerra Fria.

Surgem neste momento diversas análises sobre a configuração do sistema internacional, e a atuação e o papel a ser exercido pelos Estados Unidos, a única “superpotência” restante, neste novo cenário.

Questiona-se como os EUA devem conduzir sua política externa, como definir seus interesses<sup>82</sup>, e mais importante, como formular uma política de segurança nesse novo contexto não mais definido pela disputa bipolar.

O período dos anos 1991 a 2001 é focado por abranger o final do mandato do Presidente George H. W. Bush, que presenciou o colapso da URSS, e os dois mandatos do Presidente Bill Clinton, primeiro Presidente dos EUA a comandar o país sem a URSS como principal rival. As iniciativas tomadas em questões de segurança nesses três mandatos são analisadas para verificar a adaptação e o amadurecimento inicial da nova política de segurança. As ações tomadas durante a Administração de George W. Bush após os atentados de 11 de setembro de 2001 também são

---

<sup>79</sup> Transformada em 1994 na *Organization on Security and Cooperation in Europe (OSCE)*.

<sup>80</sup> ART, Robert J. A Defensible Defense: America's Grand Strategy after the Cold War. *International Security*, Cambridge, MA, MIT Press, v. 15, n. 4, Spring 1991. p. 5; WALLANDER, Celeste A. Institutional Assets and Adaptability: NATO after the Cold War. *International Organization*, Cambridge, MA, MIT Press, v. 54, n. 4, Autumn 2000. p. 717.

<sup>81</sup> JAGUARIBE, Hélio. A Nova Ordem Mundial. *Política Externa*, São Paulo, Paz e Terra, v. 1, n. 1, jun. 1992. p. 6-7.

<sup>82</sup> JUDT, Tony. Quais são os interesses americanos?. *Política Externa*, São Paulo, Paz e Terra, v. 4, n. 3, dez.-fev. 1995-96. p. 38-45.

analisadas, buscando identificar se há mudanças nos interesses e na política de segurança dos EUA.

### O Sistema Internacional do Pós-Guerra Fria

O início da década de 1990 foi marcado por um caráter transitório (sobretudo no que se refere à natureza dos conceitos), as análises passaram a ser condicionadas por duas variáveis: a instabilidade e a imprevisibilidade. Na tentativa de responder às incertezas sobre o re-ordenamento do sistema internacional, vários autores fizeram interpretações que vislumbraram por um lado, uma possível estabilidade do sistema e, por outro, um aumento dos conflitos regionais, já anunciado com o início da Guerra do Golfo em 1990<sup>83</sup>.

Entretanto, havia um relativo consenso sobre o poder acumulado pelos Estados Unidos, tanto militar e político, quanto econômico e cultural<sup>84</sup>. Iniciou-se um debate nas relações internacionais sobre a capacidade norte-americana em definir a conformação de um mundo “unipolar” (e dos custos derivados desta postura)<sup>85</sup>.

Rapidamente, essa interpretação foi questionada pela própria projeção internacional de outros países como Japão, Alemanha, China, e Rússia (pois ainda retinha uma capacidade nuclear e militar expressiva), que limitavam a capacidade de atuação unilateral dos Estados Unidos, levando autores, como Samuel Huntington, a definir o sistema internacional pós-Guerra Fria como “unimultipolar”<sup>86</sup>.

O cenário de “multipolaridade” era mais evidente no campo econômico. Desde o início da década de 1990, a rivalidade econômica dos EUA com a Europa, mas principalmente com o Japão, já era destacado. O continuado crescimento da

---

<sup>83</sup> Dois autores se destacaram, mais pela polêmica que causaram: Francis Fukuyama (*The End of History and the Last Man*, 1993) e Samuel Huntington (*Choque de Civilizações e a Recomposição da Ordem Mundial*, 1993). Francis Fukuyama observando o fim da disputa entre Estados Unidos e União Soviética, previa um cenário de ‘fim da História’, com a vitória dos valores ocidentais de democracia e abertura econômica, a paz internacional finalmente seria alcançada, e Samuel Huntington que previa a fragmentação e alinhamento dos países em blocos definidos por cultura, o que, eventualmente, levaria a um ‘choque de civilizações’.

<sup>84</sup> BRZEZINSKI, Zbigniew. Acordos Globais Seletivos. **Política Externa**, São Paulo, Paz e Terra, v. 1, n. 1, jun. 1992. p. 55.

<sup>85</sup> A bibliografia sobre as opções de política externa para os EUA no novo contexto é extensa. Para um resumo destas, ver MAYNES, Charles William. U.S. role in the world: what are the choices. **Great Decisions 2000**, Foreign Policy Association, p. 9-18, 2000.

<sup>86</sup> HUNTINGTON, Samuel P. A Mudança nos Interesses Estratégicos Americanos”. **Política Externa**, São Paulo, Paz e Terra, v. 1, n. 1, jun. 1992. p. 19.

China nos anos seguintes também despertava atenção, sendo apontada como o mais provável rival dos EUA a surgir no século XXI.

Apesar da rivalidade econômica, este momento se destacava pelo alto grau de cooperação entre as grandes potências, não havendo hostilidade entre elas. A maioria concordava com os princípios de formas de governo democráticos e com a expansão de um sistema econômico internacional mais aberto. A possibilidade de um confronto armado entre as grandes potências era extremamente baixo ou mesmo improvável, não se constatando preparativos militares para atacar ou se defender contra cada uma<sup>87</sup>.

Na área de segurança, os Estados Unidos continuavam a ter uma atuação e presença mais proeminente. Sem dúvida os EUA era a maior potência militar do mundo, tendo um orçamento militar que anualmente totalizava ou superava os gastos militares de pelo menos as próximas cinco potências, sendo também a única potência capaz de projetar poder militar em qualquer lugar do mundo<sup>88</sup>.

O fenômeno da “globalização” aumentava a interdependência entre os países, intensificando os laços comerciais e a atuação de organizações internacionais, como a Organização Mundial do Comércio (OMC) e o Fundo Monetário Internacional (FMI), e a formação de blocos comerciais, como o *North American Free Trade Agreement* (NAFTA), União Européia (UE) e Mercosul.

A expansão de regimes democráticos no início da década de 1990 e a defesa de direitos humanos reforçavam a percepção da importância da Organização das Nações Unidas, e os órgãos ligados a ela, na condução da vida internacional.

Essas mudanças levaram muitos analistas e acadêmicos a prever uma diminuição do papel do poderio militar na atuação dos Estados. O poder econômico e laços comerciais entre os países estariam no topo da agenda internacional, ao invés de preocupações de segurança, estratégico-militares. Já a partir de meados da década de 1980, devido ao fenômeno da globalização, se constatou a atuação mais

---

<sup>87</sup> BINNENDIJK, Hans. America's Military Priorities. **Strategic Forum**, Washington, D.C., National Defense University, n. 20, Feb. 1995.

<sup>88</sup> GOMPERT, David; KUGLER, Richard. Free Rider Redux: NATO Needs to Project Power (and Europe Can Help). **Foreign Affairs**, Washington, D.C., Council on Foreign Relations, v. 74, n. 1, Jan. 1995. p. 7; MIYAMOTO, Shiguenoli. Os Estados Unidos sob Pressão. **Conjuntura Política**, Belo Horizonte, ABCP/UFMG, out. 2001.

expressiva de atores não-governamentais e à maior discussão de questões econômicas sobre questões estratégico-militares, havendo um aparente enfraquecimento do sistema de Estados estabelecido desde Westphalia.

O sistema internacional, entretanto, não sofreu mudanças profundas com o fim da Guerra Fria, pelo menos não constatadas até o momento. Apesar da expansão de organizações internacionais que regulam diversos temas das relações entre Estados, não há a eliminação da anarquia no sistema internacional, nem a redução da importância da utilidade da força militar<sup>89</sup>.

A configuração de forças no sistema internacional sem dúvida se alterou. A União Soviética deixando de existir, perdeu o status e capacidade de atuar como “superpotência”, se reduzindo à Rússia e algumas pequenas repúblicas. Os Estados Unidos, por outro lado, mantiveram seu poder, passando a ocupar o espaço de “potência global” incontestemente, com poder político, militar, econômico e cultural sem rival<sup>90</sup>. Não há mais uma disputa “bipolar”, mas o sistema não é considerado “multipolar” pela falta de potências que tem capacidade, ou mesmo disposição, de competir com os Estados Unidos em todos os campos (político, militar, econômico, cultural, ideológico).

Apesar da percepção de organizações não governamentais (ONGs), empresas multinacionais, e mesmo as opiniões públicas de diversos países, como novos atores nas relações internacionais, suas supostas capacidades de influir nos processos de decisão internacionais, ou mesmo de restringir a atuação dos Estados, são questionáveis.

Não mais havendo a ameaça da União Soviética, analistas previam uma redução drástica de gastos militares dos Estados Unidos, pois não mais havendo uma ameaça comunista, o povo norte-americano não apoiaria uma continuada presença de forças militares pelo mundo, nem a necessidade de suportarem um orçamento militar tão grande. O fim do Pacto de Varsóvia levaria conseqüentemente

---

<sup>89</sup> SOARES DE LIMA, Maria Regina. Teses equivocadas sobre a Ordem Mundial Pós-Guerra Fria. **Dados – Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, IUPERJ, v. 39, n. 3, 1996. p. 404-413.

<sup>90</sup> A definição de potência global atribuída aos Estados Unidos não desconsidera a ascensão de novas grandes potências no pós-Guerra Fria. Mas em meados da década de 1990, quando o cenário se tornava mais claro, observa-se que nenhuma tinha capacidade de rivalizar com os Estados Unidos em todas as áreas e em todas as regiões do mundo.

à extinção da OTAN, já que a ameaça de uma invasão soviética estava praticamente descartada.

As Nações Unidas, através do Conselho de Segurança, finalmente poderia ser mais atuante e eficiente na prevenção de conflitos e resolução de inúmeros outros problemas internacionais, pois não estaria mais sujeita às paralisações advindas das discordâncias entre as duas superpotências durante a Guerra Fria<sup>91</sup>. Entretanto, estas previsões não se concretizaram.

### Novo Conceito de Segurança?

O início da disputa entre os Estados Unidos e a União Soviética, a Guerra Fria, e a conseqüente configuração bipolar do sistema internacional foi observada e interpretada pela busca pelo equilíbrio de poder, a configuração de alianças e a conduta competitiva de cada uma das superpotências. O conceito de segurança era definido mais claramente em termos estratégico militares.

Entretanto, com o fim da Guerra Fria e seu sistema bipolar surgiu, além da discussão sobre as mudanças no sistema internacional, também uma discussão sobre se o conceito de segurança se alteraria, e como seria tal mudança.

Crises econômicas, fluxos migratórios, conflitos étnicos e religiosos, terrorismo, tráfico de drogas e degradação do meio ambiente começaram a ser incluídos com maior destaque nas discussões sobre segurança por ameaçarem a estabilidade, ou mesmo a existência, de diversos Estados no novo contexto internacional<sup>92</sup>.

Ronald Steel afirma:

*“Increasingly, the greatest threats to the well being of citizens come not from other states, not from independent actors, but from conditions: resource scarcity,*

---

<sup>91</sup> STEDMAN, Stephen John. The New Interventionists. **Foreign Affairs**, Washington, D.C., Council on Foreign Relations, v. 72, n. 1, 1993. p. 3-4.

<sup>92</sup> Para uma análise sobre o pior cenário das chamadas “novas” ameaças ver KAPLAN, Robert D. “The Coming Anarchy”. **The Atlantic Monthly**, Boston, MA, Feb. 1994.

*population growth, rampant urbanization, mass migration, environmental degradation, individual and group terrorism, economic exploitation.*"<sup>93</sup>

As “novas ameaças” à segurança no pós-Guerra Fria não se restringiriam apenas àquelas advindas de Estados rivais e hostis, como um ataque militar convencional. As ameaças se apresentavam de várias formas, em sua maioria de origem transnacional, capazes de ameaçar a estabilidade e segurança de um Estado ao corroer ou destruir algum aspecto deste, seja as fontes de recursos naturais (degradação ambiental), capacidade política ou econômica, estrutura social (tráfico de drogas, migração), ou mesmo a destruição física do território (derretimento de calotas polares, aumentando os níveis dos mares e alagando ou mesmo cobrindo totalmente áreas litorâneas ou pequenas ilhas). Chegou-se a formular o conceito de “segurança humana”, focado na segurança das populações, ao invés dos Estados<sup>94</sup>.

Estas “ameaças” não são novas. Sempre estiveram presentes, de uma forma ou de outra, e já eram consideradas durante a Guerra Fria como ameaças à segurança dos Estados<sup>95</sup>. Mas devido à disputa bipolar estes temas eram suprimidos diante das questões estratégico militares das superpotências, consideradas mais importantes tendo em vista o risco sempre presente de um confronto nuclear.

Como apontam muitos analistas de relações internacionais, estas questões não podem ser lidadas e resolvidas unicamente por um Estado. Suas origens, sendo transnacionais, dependem da cooperação de todos para que sejam resolvidas<sup>96</sup>.

Entretanto, os efeitos de cada tipo de “ameaça” afetam cada Estado em graus ou intensidades variadas, levando cada Estado a definir certos aspectos de

---

<sup>93</sup> STEEL, Ronald. The New Meaning of National Security. In: STUART, Douglas T. (Org). **U.S. National Security: Beyond the Cold War (A Four Part Series)**. The Clarke Center at Dickinson College. CIAO. Disponível em: <<http://www.ciaonet.org/pub/>>. Acesso em: 8 nov. 2003.

<sup>94</sup> Para uma análise do conceito de “segurança humana” e de seus limites, ver PARIS, Roland. Human Security: Paradigm Shift or Hot Air?. **International Security**, Cambridge, MA, MIT Press, v. 26, n. 2, p. 87-102, Fall 2001.

<sup>95</sup> Como exemplo deste debate durante a Guerra Fria, ver MCNAMARA, Robert. “Onde está a Segurança”. In: \_\_\_\_\_. **A Essência da Segurança**, São Paulo: IBRASA, 1968. p. 125-186.

<sup>96</sup> Sobre os “novos” temas de segurança ver também VILLA, Rafael Antonio Duarte. **Da Crise do Realismo à Segurança Global Multidimensional**, São Paulo: Annablume, 1999; e VIGEVANI, Tullo; CORREA, Priscila Rodrigues; CINTRA, Rodrigo. Globalização e Segurança Internacional: a posição do Brasil. In: VIGEVANI, Tullo e DUPAS, Gilberto. **O Brasil e as Novas Dimensões da Segurança Internacional**, São Paulo: Editora Alfa-Omega, 1999. p. 53-86.

sua segurança diferente da de outros<sup>97</sup>. Alguns Estados estão mais suscetíveis a fluxos e crises econômicas do que outros, como constatado, por exemplo, em países em desenvolvimento da Ásia e da América Latina ao longo da década de 1990. O deslocamento de grande número de refugiados, e as crises humanitárias subseqüentes, são mais comuns na África do que na Europa.

Grandes potências, ou Estados fortes, são menos suscetíveis aos efeitos destas “ameaças” por terem maior capacidade para lidarem com elas (mais recursos, tecnologia, etc.) ou mesmo por não sofrerem com tais problemas.

O risco que estas ameaças apresentam às grandes potências são de afetar temporariamente as suas fontes de poder, ou de afetar o poder de Estados aliados mais fracos (por exemplo, uma catástrofe natural como um furacão no Golfo do México pode arrasar um aliado menor dos EUA, ou interromper o fluxo comercial ou fornecimento de algum recurso natural, como o petróleo do Golfo do México)<sup>98</sup>.

Devido a esta constatação, a maior ameaça à segurança de um Estado (principalmente uma grande potência) permanece sendo a disputa de poder com outros Estados. Esta percepção deve ser considerada ao analisar a política de segurança dos EUA.

Instabilidade em uma região tem consequências sobre o mundo, mas aqui novamente, dependendo do Estado, os efeitos sobre cada são variados. Consequentemente, o interesse pelos Estados em lidar com as ameaças é diferenciado: aqueles mais afetados e prejudicados terão maior interesse em lidar e resolver o problema de onde origina a instabilidade do que aqueles menos, ou que não são, afetados.

Isso explica porque a segurança de um Estado ainda é pensado em termos nacionais, antes de qualquer concepção de “segurança coletiva” ou “segurança internacional”. As bases de formulação da política externa de um Estado permanece

---

<sup>97</sup> Há também o risco de que a inclusão de inúmeras novas definições de segurança leve a uma ampliação demasiada do conceito, o que resultaria em sua “inutilização” ao ser incapaz de definir um problema e consequentemente impossibilitar o estabelecimento de metas e políticas para lidar com elas. A definição de segurança tem que ser pontual, específica. PARIS, Roland. Human Security: Paradigm Shift or Hot Air?. *International Security*, Cambridge, MA, MIT Press, v. 26, n. 2, Fall 2001. p. 92-93.

<sup>98</sup> Ver LEVY, Marc A. Is the Environment a National Security Risk?. *International Security*, Cambridge, MA, MIT Press, v. 20, n. 2, p. 35-62, Autumn 1995.

a mesma, ou seja, voltada para a defesa da independência e integridade territorial<sup>99</sup>. Não houve ainda uma evolução nas relações entre Estados onde o “ideal de assistência mútua” e “espírito de auto sacrifício” estão consolidados, impossibilitando que haja uma “boa vontade” de todos os Estados em garantirem a segurança no sistema todo. Deve se considerar também a capacidade dos Estados em contribuírem com a segurança coletiva, ou mesmo uma ajuda específica. Nem todos os Estados possuem recursos extras para tais empreendimentos.

Devido à indefinição do sistema internacional no pós-Guerra Fria, a possibilidade de conflito entre os Estados permanece, primeiro por causa da anarquia inerente (e ainda presente) ao sistema, e segundo, à possibilidade de redistribuição de poder num futuro próximo (pois a configuração de poder jamais é estática). Pode-se afirmar que as formas que um Estado busca sua segurança no pós-Guerra Fria ainda permanece ligado à acumulação de poder, com continuado interesse e enfoque no poderio militar, principalmente para os EUA. Uma grande potência como os EUA pensa sua segurança a longo prazo, e considera a possível competição com aliados do presente num futuro próximo.

Poderio militar por si só não resolve questões que ameaçam a segurança de um Estado ligadas ao meio ambiente, fluxos migratórios ou oscilações econômicas<sup>100</sup>. Entretanto, sua continuada importância, como forma de impor a vontade de um Estado no meio internacional, ainda é considerável, e pode no futuro se tornar mais freqüente com o melhoramento nas capacidades militares convencionais a baixos custos<sup>101</sup>. Sem segurança, não há Estado, sem Estado, não há como lidar com e resolver estes problemas.

---

<sup>99</sup> “Comportamentos recentes têm revelado, todavia, que as preocupações relacionadas com a defesa e a segurança, seja de Estados individualmente, seja de blocos, nunca deixaram de existir e jamais foram excluídas da pauta de qualquer país. Independentemente do final do conflito Leste-Oeste, as potências continuaram armando-se, firmando tratados, ameaçando intervenções, detonando bombas nucleares e, sobretudo, demonstrando força”. MIYAMOTO, Shiguenoli. *Globalização e Segurança. Parcerias Estratégicas*, Brasília, MCT - Centro de Estudos Estratégicos, v. 1, n. 4, dez. 1997.

<sup>100</sup> Apesar de ser invocado com frequência, meios econômicos (boicote, embargo, etc.) nunca foram totalmente efetivos na modificação das ações de um Estado. Mesmo resoluções da ONU, inúmeros tratados e decisões de tribunais internacionais não conseguem impor suas decisões sobre um Estado quando este considera um tema como essencial a algum interesse nacional ou para sua segurança. Ver PAPE, Robert A. *Why Economic Sanctions Do Not Work. International Security*, Cambridge, MA, MIT Press, v. 22, n. 2, p. 90-136 Autumn 1997.

<sup>101</sup> Ver MIYAMOTO, Shiguenoli. *MIYAMOTO, Shiguenoli. Globalização e Segurança. Parcerias Estratégicas*, Brasília, MCT - Centro de Estudos Estratégicos, v. 1, n. 4, dez. 1997.; e ORME, John. *The Utility of Force in World of Scarcity. International Security*, Cambridge, MA, MIT Press, v. 22, n. 3, Winter 1997.

Apesar da argumentação da inclusão destes temas nas “novas” concepções de segurança, o Estado permanece o ator fundamental: “a legitimação das ações [nas relações internacionais] permanece atribuição dos Estados”<sup>102</sup>. Os Estados são os únicos capazes de lidarem eficazmente com estes novos desafios. Reconhece-se que ameaças vindas de instabilidade econômica, movimentos populacionais, etc., são riscos à segurança internacional, mas o foco é na relação entre os Estados para que sejam resolvidas com maior eficiência<sup>103</sup>.

Considerando este novo contexto, quais seriam os interesses dos Estados Unidos neste “novo mundo”?

### Os interesses dos Estados Unidos no pós-Guerra Fria

Durante a Guerra Fria, o interesse fundamental dos EUA era evitar que a URSS se expandisse, conquistando novos aliados comunistas, desta forma ameaçando a segurança dos EUA. A derrota da URSS foi possível ao adotar a política de contenção.

O fim da Guerra Fria deixou os EUA como a única “superpotência” restante no mundo. Seu poder militar, econômico, tecnológico e cultural era (e continua) incomparável e de alcance global, se tornando a “nação indispensável”<sup>104</sup>.

O colapso repentino da URSS, o fim da ameaça soviética, eliminou o “norte” da política externa dos Estados Unidos<sup>105</sup>. A contenção do poder militar e ideológico soviético foi durante a Guerra Fria o foco para estruturar a segurança dos EUA<sup>106</sup>.

Esse fato deixou os formuladores de política dos EUA com uma pergunta: como estruturar uma política de segurança na falta de uma ameaça clara e eminente?

---

<sup>102</sup> VIGEVANI, Tullo; CORREA, Priscila Rodrigues; CINTRA, Rodrigo. Globalização e Segurança Internacional: a posição do Brasil. In: VIGEVANI, Tullo e DUPAS, Gilberto. **O Brasil e as Novas Dimensões da Segurança Internacional**, São Paulo: Editora Alfa-Omega, 1999. p. 53-86.

<sup>103</sup> GLASER, Charles L. Nuclear Policy Without an Adversary: U.S. Planning for the Post-Soviet Era. **International Security**, Cambridge, MA, MIT Press, v. 16, n. 4, Spring, 1992. p. 15.

<sup>104</sup> BRZEZINSKI, Zbigniew. A Geostrategy for Eurasia. **Foreign Affairs**, Washington, D.C., Council on Foreign Relations, v. 76, n. 5, Sep./Oct. 1997. p. 51-52.

<sup>105</sup> SCHLESINGER, James. Quest for a Post-Cold War Foreign Policy. **Foreign Affairs**, v. 72, n. 1, 1993. p. 17.

<sup>106</sup> SORENSEN, Theodore C. Rethinking National Security. **Foreign Affairs**, Washington, D.C., Council on Foreign Relations, v. 69, n. 3, 1990. p. 1.

Destacava-se a singularidade daquele momento na História: a falta de disputas entre as grandes potências. Para os EUA, aquele momento favorecia sua segurança, pois:

*“For the first time in over half a century, no single great power, or coalition of great powers, poses a ‘clear and present’ danger to the national security of the United States.”*<sup>107</sup>

Não se constata no início da década de 1990 nenhuma grande potência agressiva no novo cenário. Isso não significa que houve o fim de disputas e rivalidades entre as potências em diversos temas, mas se constata a pouca probabilidade destas de recorrerem à força para solucioná-las<sup>108</sup>. O novo cenário também não eliminava a possibilidade de violência, como constatado nas eclosões de diversos conflitos étnicos.

Portanto, as incertezas do novo cenário demandavam dos EUA um continuado empenho na busca de sua segurança. Como aponta John Lewis Gaddis:

*“[...] the absence of imminent threats is no guarantee that threats do not exist.”*<sup>109</sup>

Antes de analisar a estrutura da política de segurança dos EUA no novo cenário, deve se determinar quais são os interesses dos EUA, em questões de segurança, no pós-Guerra Fria.

Três categorias do interesse nacional norte-americano, presentes desde a independência dos EUA, podem ser apontadas: segurança física, prosperidade

---

<sup>107</sup> GADDIS, John Lewis. Toward the Post-Cold War World. **Foreign Affairs**, Washington, D.C., Council on Foreign Relations, v. 70, n. 2, 1990. p. 102.

<sup>108</sup> DEIBEL, Terry L. Strategies before Containment: Patterns for the Future. **International Security**, Cambridge, MA, MIT Press, v. 16, n. 4, Spring 1992. p. 79-81.

<sup>109</sup> GADDIS, John Lewis. Toward the Post-Cold War World. **Foreign Affairs**, Washington, D.C., Council on Foreign Relations, v. 70, n. 2, 1990. p. 102.

econômica e projeção de valores norte-americanos<sup>110</sup>. Robert J. Art aponta cinco interesses específicos dos EUA no pós-Guerra Fria: 1) a proteção do território dos EUA contra destruição, 2) preservar prosperidade baseada numa economia internacional aberta, 3) assegurar acesso ao petróleo do Golfo Pérsico, 4) prevenir determinadas guerras, e 5) onde possível, promover instituições democráticas e valores humanitários<sup>111</sup>. As ameaças para cada um desses interesses seriam, respectivamente: 1) a proliferação de armas nucleares, 2) um retorno à nacionalismos econômicos, 3) o controle monopolístico do petróleo por uma potência regional, 4) guerras entre potências na Europa e Ásia, ou conquista de Israel e Coreia do Sul, e 5) governos exterminando seus próprios cidadãos.

A princípio, não haveria ameaças diretas, eminentes e específicas à segurança dos Estados Unidos neste novo cenário (em sua maioria, estas permaneciam potenciais), muito menos a tendência clara e incontestável da emergência de um novo Estado rival e hostil<sup>112</sup>.

Essa condição de segurança favorável era possível devido à posição de poder dos EUA frente às demais potências no mundo conseguida com o fim da Guerra Fria.

Portanto, de acordo com Samuel Huntington, os principais interesses dos Estados Unidos num mundo não mais bipolar, seriam: primeiro, preservar a posição de única potência global; segundo, evitar o surgimento na Eurásia de outra potência que viesse a desafiar ou ameaçar o poder norte-americano; e por último, proteger os interesses econômicos norte-americanos, principalmente no Golfo Pérsico e América Central<sup>113</sup>.

Em março de 1992 foi vazado para a imprensa o rascunho de um documento confidencial do Departamento de Defesa formulado pelo sub-Secretário para Política (*Under Secretary for Policy*) Paul Wolfowitz, o “*Defense Planning Guidance*” (1992

---

<sup>110</sup> DEIBEL, Terry L. *Strategies before Containment: Patterns for the Future*. **International Security**, Cambridge, MA, MIT Press, v. 16, n. 4, Spring 1992. p. 82.

<sup>111</sup> ART, Robert J. *A Defensible Defense: America's Grand Strategy after the Cold War*. **International Security**, Cambridge, MA, MIT Press, v. 15, n. 4, Spring 1991. p. 9.

<sup>112</sup> CLARKE, Jonathan. *The Conceptual Poverty of U.S. Foreign Policy*. **The Atlantic Monthly**, Boston, MA, Sep. 1993.

<sup>113</sup> HUNTINGTON, Samuel P. *A Mudança nos Interesses Estratégicos Americanos*. **Política Externa**, São Paulo, Paz e Terra, v. 1, n. 1, jun. 1992. p. 21.

DPG) para os anos 1994-1999<sup>114</sup>. Este documento é um guia de planejamento do Presidente e do Secretário de Defesa dos EUA para as forças armadas norte-americanas elaborado a cada dois anos<sup>115</sup>.

Em artigos publicados nos jornais *New York Times* e *The Washington Post*, partes do documento foram apresentados, sendo a de destaque a exposição do objetivo primário da política externa e militar dos Estados Unidos a ser buscado no pós-Guerra Fria, a de impedir o surgimento de uma nova potência rival hostil<sup>116</sup>:

*"Our first objective is to prevent the re-emergence of a new rival [...] that poses a threat on the order of that posed formerly by the Soviet Union."*<sup>117</sup>

Para isso os EUA precisariam defender regiões estratégicas que, sob domínio rival, possibilitariam desafios à segurança e interesses do país:

*"[...] the new regional defense strategy [...] requires that we endeavor to prevent any hostile power from dominating a region whose resources would, under consolidated control, be sufficient to generate global power. These regions include Western Europe, East Asia, the territory of the former Soviet Union, and Southwest Asia."*<sup>118</sup>

Outro objetivo da política de segurança dos EUA no pós-Guerra Fria seria:

*"[...] to address sources of regional conflict and instability in such a way as to promote increasing respect for international law, limit international violence, and encourage the spread of democratic forms of government and open economic*

---

<sup>114</sup> TYLER, Patrick E. Pentagon drops goal of blocking new superpowers. **The New York Times**, New York, 24 de maio de 1992; e GELLMAN, Barton. Keeping the U.S. First; Pentagon would preclude a rival superpower. **The Washington Post**, Washington, D.C., 11 mar. 1992.

<sup>115</sup> Na época, o Presidente George H. W. Bush e o Secretário de Defesa Dick Cheney.

<sup>116</sup> Para analisar os trechos divulgados pela imprensa, ver Anexo I. Ver também TYLER, Patrick E. Senior U.S. Officials Assail Lone-Superpower Policy. **The New York Times**, New York, 11 de mar. 1992; e GELLMAN, Barton. Keeping the U.S. First; Pentagon would preclude a rival superpower. **The Washington Post**, Washington, D.C., 11 mar. 1992.

<sup>117</sup> Ver Anexo I.

<sup>118</sup> Ver Anexo I.

*systems. [...] While the U.S. cannot become the world's "policeman", by assuming responsibility for righting every wrong, we will retain the pre-eminent responsibility for addressing selectively those wrongs which threaten not only our interests, but those of our allies or friends, or which could seriously unsettle international relations.*"<sup>119</sup>

Ou seja, os EUA deveriam incentivar regimes democráticos e mercados livres que conseqüentemente, na visão norte-americana, geraria maior estabilidade internacional e segurança para o país, além de reservar o direito de intervir em regiões julgadas de interesse pelos EUA para lidar com instabilidades.

O documento causou polêmica, gerando debates tanto nos Estados Unidos quanto em governos estrangeiros, forçando o Departamento de Defesa a reescrever o documento com uma linguagem mais amena, menos "unilateral"<sup>120</sup>.

Entretanto, o primeiro rascunho expressava um consenso das elites políticas e militares dos EUA sobre o papel a ser adotado pelo país no novo contexto internacional, ou seja, o de manter primazia<sup>121</sup>. Isto, além de garantir o continuado papel de destaque do país no mundo, permitiria assegurar sua segurança:

*"States pursue primacy in order to be able to insure their security, promote their interests, and shape the international environment in ways that will reflect their interests and values."*<sup>122</sup>

O que se constata é também a percepção dessas elites sobre a importância do papel dos EUA na estabilidade do sistema internacional:

---

<sup>119</sup> Ver Anexo I.

<sup>120</sup> TYLER, Patrick E. Pentagon drops goal of blocking new superpowers. **The New York Times**, New York, 24 de maio de 1992.

<sup>121</sup> O emprego do termo "primazia" (ou "preeminência") neste trabalho expressa a idéia de "ser primeiro (em importância, grau, etc.)" ou "ser superior", ao invés de "hegemonia" que expressa uma idéia de "dominação" ou "autoridade". A definição de Robert Jervis é propícia: *"the [preeminent] state has greater ability than any rival to influence a broad range of issues and a large number of states."* JERVIS, Robert. International Primacy: Is the Game Worth the Candle?. **International Security**, Cambridge, MA, MIT Press, v. 17, n. 4, Spring 1993. p. 52-53.

<sup>122</sup> HUNTINGTON, Samuel P. Why International Primacy Matters. **International Security**, Cambridge, MA, MIT Press, v. 17, n. 4, Spring 1993. p. 70.

*"[...] the United States needs to maintain world order to discourage others from believing that the only way they can protect their own interests is by increasing their power."*<sup>123</sup>

Segundo essa visão, a manutenção dos Estados Unidos como única potência global, com seus comprometimentos de segurança em diversas partes do mundo, seria fundamental não apenas para a própria segurança do país, como também para a segurança e ordem internacional, ao evitar que conflitos surgissem entre as demais potências, insatisfeitas com a atual ordem internacional, recorrendo unicamente ao uso de seu poder. Ou seja, os EUA buscariam evitar competições entre Estados, em regiões estratégicas, ao promover uma ordem benéfica a todos. Para Zbigniew Brzezinski (*National Security Advisor* da Administração Carter):

*"[...] the only alternative to American leadership is international anarchy."*<sup>124</sup>

É interessante notar a percepção dos *policymakers* dos EUA de como a política de segurança e os objetivos e interesses norte-americanos estão ligadas ao seu papel de potência preeminente no sistema internacional.

Considerando o novo cenário e os interesses apontados, como os Estados Unidos definem e estruturam sua política de segurança?

### Análises Sistêmicas

Considerando a posição dos Estados Unidos como única potência global, Michael Mastanduno analisou duas linhas de pensamento que explicariam a atuação dos EUA no sistema internacional pós-Guerra Fria, uma baseada na "teoria do

---

<sup>123</sup> RUGGIE, John Gerard. The Past as Prologue? Interests, Identity, and American Foreign Policy. **International Security**, MIT Press, v. 21, n. 4, Spring 1997.

<sup>124</sup> BRZEZINSKI, Zbigniew. A Geostrategy for Eurasia. **Foreign Affairs**, Washington, D.C., Council on Foreign Relations, v. 76, n. 5, p. 50-64, Sep./Oct. 1997. p. 51-52.

equilíbrio de poder” de Kenneth Waltz e a outra na “teoria de equilíbrio de ameaças” de Stephan Walt<sup>125</sup>.

Kenneth Waltz, baseando-se na “teoria do equilíbrio de poder” (*balance of power theory*) afirma que a ‘unipolaridade’ do sistema internacional é temporária, pois, naturalmente, outras potências surgem ou se unem para contrabalançar o poder da potência preeminente, produzindo assim, um sistema multipolar. Segundo Waltz, a unipolaridade do pós-Guerra Fria teria uma curta duração, de dez a vinte anos.

Diferente do sistema bipolar, o sistema multipolar seria mais propenso a conflitos na medida em que cada potência, de poder praticamente igual ao das outras, buscaria seus interesses de forma unilateral, ou aliando-se a outras com interesses comuns. Neste caso, o equilíbrio é mais delicado e, portanto, esta situação demandaria por parte das grandes potências, um aumento no número ou reforço de regimes e organizações internacionais, na tentativa de manter a estabilidade do sistema através da adesão de todos os demais Estados.

Neste cenário, restaria aos Estados Unidos definir uma estratégia que lhe permitisse moldar ao máximo regimes e organizações internacionais segundo seus valores e interesses que favorecessem o aumento de seu poder relativo neste curto período de tempo.

Uma segunda vertente chega a uma conclusão similar. Stephen Walt admite o surgimento eventual de um sistema multipolar. Entretanto, baseando-se na “teoria de equilíbrio de ameaças” (*balance of threat theory*), afirma que os Estados Unidos poderiam prolongar o “momento unipolar” consideravelmente.

Aprofundando a abordagem de Kenneth Waltz, Stephan Walt afirma que Estados não equilibram apenas poder, mas consideram também a proximidade geográfica, capacidades ofensivas e intenções de Estados adversários. Essa

---

<sup>125</sup> MASTANDUNO, Michael. Preserving the Unipolar Moment: Realist Theories and U.S. Grand Strategy after the Cold War. In: BROWN, M. E.; COTÉ Jr, O. R.; LYNN-JONES, S. M.; MILLER, S. E. (Eds.). **America's Strategic Choices**. MIT Press, 2000. p. 310-350.

observação aponta que Estados não se aliam necessariamente contra um Estado mais poderoso, mas sim contra o mais ameaçador<sup>126</sup>.

Segundo a teoria de equilíbrio de ameaças, Estados menores e/ou potências regionais se preocupam mais com o equilíbrio de poder regional ao invés da distribuição mundial de poder, já que são incapazes de influenciar consideravelmente (muito menos capazes de confrontar) grandes potências<sup>127</sup>. Portanto, caso os EUA seja capaz de manter potências regionais focadas em equilíbrios regionais, ao invés do equilíbrio mundial de poder, sua posição como potência global poderia continuar incontestada. A continuada preocupação com a Rússia, China e Estados parias permite manter aliados regionais em linha com os interesses norte-americanos.

Caso os EUA também conseguissem, através de sua política externa e de segurança, convencer potências aspirantes à competição de que não é uma ameaça e, portanto, estas não precisariam se engajar em um comportamento que levasse à disputa de poder, os EUA conseguiriam manter sua primazia. Os Estados Unidos buscariam garantir tal posição liderando organizações multilaterais e controlando os seus mecanismos, e assumindo os custos da manutenção da segurança e da estabilidade do sistema.

A manutenção da diferença de poder dos EUA, não gerando movimentos de balanceamento por coalizões rivais, favorece a manutenção da segurança dos EUA, e também permite que essa diferença aumente na medida em que os EUA continuam a investir em pesquisa e desenvolvimento militar para manter seu considerável aparato militar. Quanto maior for o poder dos EUA, maior segurança terá, pois dificilmente será ameaçado por eventuais Estados hostis<sup>128</sup>.

O que reforça esta segunda análise e incentiva a continuada busca dos EUA por primazia é o não surgimento de uma potência ou coalizão “anti-EUA” para contrabalançar seu enorme poder (que, segundo análises tradicionais, baseadas na

---

<sup>126</sup> WALT, Stephen. **The Origin of Alliances**, Ithaca, New York: Cornell University Press, 1987. p. 32; WALT, Stephen M. The Progressive Power of Realism. **American Political Science Review**. v. 91, n. 4, p. 931-35, Dec. 1997.

<sup>127</sup> WALT, Stephen. **The Origin of Alliances**, Ithaca, New York: Cornell University Press, 1987. p. 162.

<sup>128</sup> Em muitos depoimentos ao Congresso dos EUA surge o debate sobre a necessidade de investir em pesquisa e desenvolvimento em tecnologia militar, e a necessidade dos EUA manterem a liderança. Ver por exemplo UNITED STATES OF AMERICA HOUSE OF REPRESENTATIVES. [H.A.S.C. No. 107-13] “**U.S. National Security Strategy**”. Hearing before the Committee on Armed Services, House of Representatives, One Hundred Seventh Congress, First Session, Hearing held March 21, 2001.

teoria de equilíbrio de poder, afirma que naturalmente surgiriam ações de equilíbrio, pois tanto poder concentrado num único Estado é visto como uma ameaça pelos demais).

Um outro argumento, apontado por alguns teóricos, é de que o não surgimento de coalizões “anti-EUA” refletem a “excepcionalidade americana” como uma potência “diferente”. Os EUA sustentam uma ordem internacional que gera bens públicos, beneficiando todos os Estados integrados ao sistema, ao invés de se impor e explorar Estados mais fracos.

Através da interpretação de Stephan Walt é possível compreender o sistema internacional e a política de segurança dos EUA no pós-Guerra Fria.

#### “Estendendo o momento ‘unipolar’”

Como apontado anteriormente, todos os Estados buscam garantir sua segurança aumentando seu poder frente aos rivais. No pós-Guerra Fria, os Estados Unidos é a única potência capaz de uma atuação global, quase irrestrita, tendo interesses em praticamente todas as regiões do mundo. Não tendo um rival hostil que o ameace, a lógica de sua política é que se buscará manter tal posição, evitando o surgimento de um novo rival, ou grupo de rivais, capaz de comprometer tal posição<sup>129</sup>.

Este objetivo seria alcançado através de três estratégias:

*"[...] First the U.S must show the leadership necessary to establish and protect a new order that holds the promise of convincing potential competitors that they need not aspire to a greater role or pursue a more aggressive posture to protect their legitimate interests. Second, in the non-defense areas, we must account sufficiently for the interests of the advanced industrial nations to discourage them from challenging our leadership or seeking to overturn the established political and*

---

<sup>129</sup> DENG, Yong. **Is there a US Global Strategy?**. Draft. June 2000. Disponível em: <<http://www.stanleyfdn.org/papers/deng00.pdf>>. Acesso em: 27 abr. 2004.

*economic order. Finally, we must maintain the mechanisms for deterring potential competitors from even aspiring to a larger regional or global role.*"<sup>130</sup>

Portanto, os EUA precisariam, primeiro, convencer qualquer rival aspirante de que não é necessário se tornar uma potência rival, questionando a ordem internacional vigente e os EUA. Os EUA teriam que manter e/ou integrar tais Estados à ordem e “garantir” que sejam beneficiados (através de alguma garantia de segurança ou benefícios econômicos e comerciais). Segundo, evitar rivalidades garantindo que todos se beneficiem, incentivando livre comércio, e quando possível, regimes democráticos. Terceiro, manter capacidade militar para dissuadir, ou mesmo impedir, a possibilidade de confronto direto ao seu poder e interesses por uma potência hostil.

No início da década de 1990, Japão e Alemanha (ou uma Europa unida) eram considerados os principais rivais em potencial dos EUA. Ao longo da década de 1990, a China, impulsionada por um crescimento notável, também era apontada como o rival mais provável a desafiar o poder dos EUA nas décadas seguintes. Analistas admitiam que a Rússia, ocupando o papel da antiga URSS, não estaria em posição de ressurgir como rival por alguns anos, e caso buscasse reassumir uma política expansionista, os EUA teriam tempo de contê-la. Mas considerando seu arsenal nuclear, ainda era uma potência a ser observada e lidada com cautela.

Os principais Estados da Europa Ocidental, apesar da evolução considerável em sua integração econômica desde o final da Segunda Guerra Mundial, seriam incapazes de agir conjuntamente, com o mesmo empenho e sucesso, em questões políticas e militares, devido aos interesses divergentes de cada Estado na Comunidade Européia.

O que se constata logo no início da década de 1990 é que nenhuma grande potência (ou grupo de potências) apresentava vontade ou intenção de contestar a liderança norte-americana. Havia uma intensa rivalidade econômica, mas nenhuma competição político-militar.

---

<sup>130</sup> Ver Anexo I.

Esta constatação seria um exemplo de como, durante os anos da Guerra Fria, a integração de potenciais rivais (como Alemanha e Japão) aos benefícios da ordem suportada pelos EUA ajudou para evitar contestações à liderança norte-americana. No pós-Guerra Fria essa política de engajamento (“*engagement*”) deveria ser expandida para evitar o surgimento de eventuais rivais hostis.

Rússia e China, ao invés de serem isoladas e confrontadas, são integradas ao sistema internacional. A Rússia passa a participar das reuniões do G-7 como membro especial e como parceiro especial da OTAN, recebe apoio para ingressar na OMC, e é consultada e participa das operações de paz na Bósnia e Kosovo<sup>131</sup>. A China recebe apoio e inicia seu processo de adesão à OMC, é incentivada a participar ativamente nas negociações com a Coreia do Norte, e consegue o reconhecimento do princípio de “uma China” em relação a Taiwan. Durante a Administração do Presidente Bill Clinton, apesar da retórica linha dura contra os abusos de direitos humanos da China, o status preferencial de comércio com este país foi renovado (o status de *Most Favored Nation*), garantindo seu espaço como parceiro comercial importante<sup>132</sup>.

Percebe-se que apesar da promoção e defesa de direitos humanos ser um interesse da política externa dos EUA e integrar o discurso da política de segurança, ela não dita a conduta de ambas, mas é um importante fator para apoio interno dos EUA à sua atuação internacional.

Para evitar instabilidades e possíveis contestações em outras regiões estratégicas, os EUA teriam que engajar “Estados pivôs” (“*pivotal states*”). Estes Estados seriam identificados por possuírem grande população e estarem localizados em posições geográficas importantes (seja por recursos naturais ou por estarem próximos a rotas comerciais importantes), possuindo também potencial econômico e tamanho físico considerável. Mais importante, o Estado pivô apresenta capacidade de afetar a estabilidade regional e internacional.

---

<sup>131</sup> HOLBROOKE, Richard. America, A European Power. **Foreign Affairs**, Washington, D.C., Council on Foreign Relations, v. 74, n. 2, Mar. 1995. p. 50.

<sup>132</sup> BACEVICH, Andrew J. **American Empire: The Realities and Consequences of U.S. Diplomacy**, Cambridge, Massachusetts: Harvard University Press, 2002. p. 94.

Alguns “Estados pivôs” necessários para os EUA engajarem seria o México, Brasil, Argélia, Egito, África do Sul, Turquia, Índia, Paquistão, e Indonésia. Por serem Estados em desenvolvimento, possuem demandas especiais e requerem políticas específicas. Uma noção da antiga idéia da teoria do dominó, só que mais cautelosa e realista, reconhece a importância desses Estados para a estabilidade (e desenvolvimento) de suas regiões respectivas<sup>133</sup>.

Tendo em vista a situação descrita acima, se reforçava a previsão seguinte feita no 1992 DPG:

*“It is improbable that a global conventional challenge to U.S. and Western security will re-emerge from the Eurasian heartland for many years to come. [...] There are other potential nations or coalitions that could, in the further future, develop strategic aims and a defense posture of region-wide or global domination. Our strategy must now refocus on precluding the emergence of any potential future global competitor.”<sup>134</sup>*

Portanto, para evitar o surgimento deste novo rival, ou coalizão, os EUA iriam:

*“[...] retain the pre-eminent responsibility for addressing selectively [...] wrongs which threaten not only our interests, but those of our allies or friends, or which could seriously unsettle international relations. Various types of U.S. interests may be involved in such instances: access to vital raw materials, primarily Persian Gulf oil; proliferation of weapons of mass destruction and ballistic missiles, threats to U.S. citizens from terrorism or regional or local conflict, and threats to U.S. society from narcotics trafficking.”<sup>135</sup>*

---

<sup>133</sup> CHASE, Robert S., HILL, Emily B., KENNEDY, Paul. Pivotal States and U.S. Strategy. **Foreign Affairs**, Washington, D.C., Council on Foreign Relations, v. 75, n. 1, p. 33-51, Jan./Feb. 1996.

<sup>134</sup> Ver Anexo I.

<sup>135</sup> Ver Anexo I.

Qualquer ação por parte de um Estado hostil direcionada para deturpar ou contestar a ordem política e econômica internacional ou os EUA seria, no limite, impedida por meios militares pelos Estados Unidos. Não havendo um rival expressivo no novo cenário, os conflitos armados seriam caracterizados por disputas locais com efeitos desestabilizadores numa determinada região. O papel dos EUA seria de conter, evitar ou mesmo resolver qualquer disputa e contingência não esperada que ameaçasse seus interesses (como a invasão do Kuwait pelo Iraque em 1990, cuja operação para expulsar o Iraque foi uma operação principalmente norte-americana).

A busca, desenvolvimento e aquisição de armas de destruição em massa por países hostis ameaçariam a capacidade dos EUA em manter a ordem e poderiam ser usadas contra os EUA. Portanto qualquer iniciativa por um país hostil nessa direção seria fortemente criticada e bloqueada pelos EUA, seja por pressões da comunidade internacional (articuladas pelos EUA), imposição de sanções econômicas, ou mesmo ações militares preventivas, a fim de garantir a segurança dos EUA, e de seus aliados na região em questão.

A discussão do desenvolvimento de uma defesa antimísseis norte-americano estaria enquadrada nessa questão, tendo como objetivo tornar inviável e/ou inútil o desenvolvimento de mísseis de longo alcance pelos chamados “Estados parias”, como Iraque, Irã e Coréia do Norte<sup>136</sup>.

Além de lidar com países hostis, os EUA precisariam também amenizar e evitar rivalidades entre as outras potências (*great power rivalry*). Para isso, os EUA precisariam adotar iniciativas que “garantissem” que o interesse de todas fossem atendidos da melhor forma possível, e que sejam beneficiadas relativamente de forma igual.

Uma continuada presença militar mínima na Europa e Ásia visaria evitar o retrocesso na abertura econômica conseguida ao longo dos anos ao garantir aos

---

<sup>136</sup> Nuclear Policy Without an Adversary: U.S. Planning for the Post-Soviet Era. **International Security**, Cambridge, MA, MIT Press, v. 16, n. 4, Spring, 1992. p. 62; e GLASER, Charles L.; FETTER, Steve. National Missile Defense and the Future of U.S. Nuclear Weapons Policy. **International Security**, Cambridge, MA, MIT Press, v. 26, n. 1, Summer 2001. p. 44-49.

parceiros econômicos nessas regiões a não temer o poderio econômico (e o potencial de rearmamento militar) da Alemanha e do Japão.

Buscar evitar uma guerra entre grandes potências nas duas regiões também seria um objetivo importante, já que tal evento poderia acabar com a abertura econômica e aceleraria a disseminação de armas nucleares.

Ao continuar a garantir a segurança de alguns Estados chave na Europa e Ásia (especificamente Alemanha e Japão), os EUA buscam evitar o surgimento de corridas armamentistas entre as potências dessas regiões, o que geraria instabilidade caso estes Estados voltassem a se armar (voltando à uma situação de “dilema de segurança” entre seus vizinhos, possibilitando novos conflitos), prejudicando as relações econômicas e eventualmente a segurança dos EUA.

A garantia de segurança norte-americana através da OTAN permite que os Estados europeus, ao invés de investirem em defesa e segurança, direcionam estes recursos para outros setores da economia e governo. Este arranjo também permite aos Estados Unidos influenciar na política de defesa dos países da Europa através da OTAN, assegurando que nenhum destes adquira capacidade militar superior aos parceiros ou que busque e defenda seus interesses sozinhos, nem que entre em choque com interesses norte-americanos<sup>137</sup>.

No Sudeste Asiático, a preocupação dos EUA é o grande número de potenciais conflitos e uma incipiente corrida armamentista na região. No início da década de 1990 se constatou o aumento em investimento de diversos países asiáticos com suas forças militares<sup>138</sup>.

Além do potencial de rivalidade entre China, Japão e Coreia do Norte, outros Estados menores também se armavam: Vietnã, Tailândia, Malásia, Cingapura e Indonésia.

O crescimento econômico considerável de cada uma dessas nações gerava uma preocupação a mais, pois apresentavam um desenvolvimento de capacidade

---

<sup>137</sup> Esse aspecto será analisado com mais detalhes no Capítulo 4.

<sup>138</sup> BRZEZINSKI, Zbigniew. Acordos Globais Seletivos. **Política Externa**, São Paulo, Paz e Terra, v. 1, n. 1, jun. 1992. p. 52; e KLARE, Michael T. The Next Great Arms Race. **Foreign Affairs**, Washington, D.C., Council on Foreign Relations, v. 72, n. 3, Summer 1993. p. 136 e p. 138.

tecnológica própria na área de defesa, ou seja, os países da região se tornariam cada vez mais auto-suficientes em termos de defesa.

Além do acúmulo de armamentos convencionais se percebia o risco da proliferação de armas de destruição em massa e de mísseis balísticos e de cruzeiro caso um dos Estados começasse a “perder” a corrida armamentista e tivesse que investir em tal tecnologia para garantir capacidade de dissuasão.

Para os EUA, a região apresenta altos riscos de conflito armado por grande parte dos Estados ainda terem disputas territoriais não resolvidas e por suas forças militares serem cada vez mais voltadas para projeção de poder. Por isso o continuado interesse dos EUA em garantir a defesa do Japão e limitar corridas armamentistas na região.

Apesar do temor de que a Rússia fracasse na transição para um regime democrático e volte a adotar uma política expansionista e atitude hostil em relação ao Ocidente (buscando recuperar suas esferas de influencias no Leste Europeu e Ásia Central), e da China perseguir uma política de contestação do status quo (e disputa por uma esfera de influencia no Sudeste Asiático), analistas afirmam que ambas estão longe de competir com e ameaçar os EUA com forças convencionais<sup>139</sup>.

Analisando as ameaças aos EUA no pós-Guerra Fria, a capacidade dos denominados “Estados parias”: Iraque, Irã e Coréia do Norte (ou de países hostis menores como Síria, Líbia e Cuba) de ameaçarem os EUA com forças militares convencionais são mínimas<sup>140</sup>. A ameaça frequentemente citada era de esses Estados afetarem interesses dos EUA através de meios não convencionais, como através do apoio ao terrorismo.

A ameaça mais séria aos EUA seria a proliferação de armas de destruição em massa (químicas, biológicas e nucleares) sob controle de “estadistas loucos” do Terceiro mundo e terroristas fanáticos<sup>141</sup>. A incapacidade e improbabilidade de

---

<sup>139</sup> ELAND, Ivan. Tilting at Windmills: Post Cold War Military Threats to U.S. Security. **Policy Analysis**, Washington, D.C., CATO Institute, n. 332, 8 Feb. 1999. p. 20 e p. 28-29.

<sup>140</sup> ELAND, Ivan. Tilting at Windmills: Post Cold War Military Threats to U.S. Security. **Policy Analysis**, Washington, D.C., CATO Institute, n. 332, 8 Feb. 1999. pp. 2-3.

<sup>141</sup> ART, Robert J. A Defensible Defense: America's Grand Strategy after the Cold War. **International Security**, Cambridge, MA, MIT Press, v. 15, n. 4, Spring 1991. p. 24.; ELAND, Ivan. Tilting at Windmills: Post Cold War Military Threats to U.S. Security. **Policy Analysis**, Washington, D.C., CATO Institute, n. 332, 8 Feb. 1999. p. 32.

Estados parias em se equiparar com os norte-americanos em termos de forças convencionais torna armas de destruição em massa “armas de escolha” para confrontar os EUA<sup>142</sup>.

Mesmo que tal ameaça seja pouco provável, a estratégia prudente a ser adotada deveria buscar garantias para evitar tal cenário, onde os custos seriam mais altos<sup>143</sup>.

Mesmo com o fim do risco de uma invasão soviética da Europa Ocidental e de um ataque nuclear, ainda existe o risco de lançamentos de mísseis, deliberados ou acidentais, a partir da Rússia. No novo cenário há uma redução considerável desse risco, mas jamais será totalmente eliminado<sup>144</sup>. Esse fato reforça o argumento dos que defendem a necessidade de se desenvolver um escudo antimísseis.

A ineficiência de tratados para controle de armas no novo cenário ao negociar com regimes que trapaceiam (como foi constatado mais tarde com a Coréia do Norte) oferece outro risco para os EUA nesse tema<sup>145</sup>.

Considerando a presença de regimes hostis aos EUA no Oriente Médio, o interesse do país seria de evitar que uma potência regional controlasse o fornecimento da maior parte do petróleo da região. A iniciativa norte-americana de garantir a segurança da região, principalmente por capacidade própria, seria de evitar que outras potências aliadas se armassem e buscassem por conta própria interferir na região. A manutenção da estabilidade numa região estratégica pela sua importância para a economia mundial é fundamental para a segurança dos EUA<sup>146</sup>.

---

<sup>142</sup> BETTS, Richard K. The New Threat of Mass Destruction. **Foreign Affairs**, Washington, D.C., Council on Foreign Relations, v. 77, n. 1, Jan./Feb. 1998. p. 28.

<sup>143</sup> ART, Robert J. A Defensible Defense: America's Grand Strategy after the Cold War. **International Security**, Cambridge, MA, MIT Press, v. 15, n. 4, p. 5-53, Spring 1991.

<sup>144</sup> SORENSEN, Theodore C. Rethinking National Security. **Foreign Affairs**, Washington, D.C., Council on Foreign Relations, v. 69, n. 3, 1990. p.2.

<sup>145</sup> BETTS, Richard K. The New Threat of Mass Destruction. **Foreign Affairs**, Washington, D.C., Council on Foreign Relations, v. 77, n. 1, Jan./Feb. 1998. p. 35.

<sup>146</sup> BINNENDIJK, Hans. America's Military Priorities. **Strategic Forum**, Washington, D.C., National Defense University, n. 20, Feb. 1995.

O continuado apoio e defesa de Israel e da Coréia do Sul são exemplos de comprometimentos de segurança necessários para manter a confiança nos EUA em sua capacidade de defender outros aliados e comprometimentos<sup>147</sup>.

Portanto, as principais ameaças identificadas pelos EUA à sua segurança, e na percepção norte-americana também à estabilidade de diversas regiões do mundo, no novo cenário eram: a) a proliferação de armas de destruição em massa (nucleares, biológicas, e químicas), e a proliferação de mísseis balísticos e de cruzeiro, os sistemas de entrega (*delivery systems*), b) os chamados Estados parias (“rogue states”), mais especificamente Iraque, Irã e Coréia do Norte, e c) terrorismo<sup>148</sup>.

Citando novamente o 1992 DPG:

*“With the demise of a global military threat to U.S. interests, regional military threats, including possible conflicts arising in and from the territory of the former Soviet Union, will be of primary concern to the U.S. in the future. These threats are likely to arise in regions critical to the security of the U.S. and its allies, including Europe, East Asia, the Middle East and Southwest Asia, and the territory of the former Soviet Union. We also have important interests at stake in Latin America, Oceania, and Sub-Saharan Africa. In both cases, the U.S. will be concerned with preventing the domination of key regions by a hostile power...”*<sup>149</sup>

Analisando os interesses essenciais dos EUA no pós-Guerra Fria, Robert Art delinea quais estratégias militares seriam melhor empregadas para enfrentar as ameaças, e qual a natureza das forças militares necessárias para executar tais estratégias (resumidas na tabela abaixo).

---

<sup>147</sup> ART, Robert J. A Defensible Defense: America's Grand Strategy after the Cold War. **International Security**, Cambridge, MA, MIT Press, v. 15, n. 4, p. 5-53, Spring 1991. p. 50; e BINNENDIJK, Hans. America's Military Priorities. **Strategic Forum**, Washington, D.C., National Defense University, n. 20, Feb. 1995.

<sup>148</sup> Ver depoimento de James Woolsey em COUNCIL ON FOREIGN RELATIONS. **Policy impact Panel on US Defense Priorities**. Washington, D.C., Council on Foreign Relations, 27 Oct. 1995. Disponível em: <<http://www.ciaonet.org/pub/>>. Acesso em: 9 nov. 2003; “Overwhelming majorities of both the public and the leaders believe that preventing nuclear proliferation, combating terrorism, and maintaining American military superiority should be “very important” goals of American foreign policy.” HUNTINGTON, Samuel P. Robust Nationalism. **The National Interest**, New York, 1 Dec. 1999.

<sup>149</sup> Ver Anexo I.

**Tabela 2** – Interesses, Ameaças e Presença dos EUA em Território Estrangeiro (*Interests, Threats, and a U.S. Presence Overseas*)

<b>U.S. Interest</b>	<b>Prime Threat to U.S. Interest</b>	<b>Major Purpose of Overseas Forces</b>	<b>Nature of the Argument for U.S. Forces Overseas</b>
<i>1. Protect U.S. homeland from destruction</i>	<i>Spread of Nuclear Weapons</i>	<i>Selectively extend deterrence to retard spread</i>	<i>Based on high cost of low-probability events</i>
<i>2. Preserve prosperity based on international economic openness</i>	<i>Economic nationalism</i>	<i>Reduce other's relative gains worries to preserve stability</i>	<i>Hedge bets because of indeterminate arguments about today's interdependence</i>
<i>3. Assure access to Persian gulf oil</i>	<i>Near-monopoly control by regional hegemon</i>	<i>Deter attack and/or conquest of others</i>	<i>Simple deterrence</i>
<i>4. Prevent certain wars</i>	<i>Great-power wars in Europe and Far East; conquest of Israel and South Korea</i>	<i>Deter attack and/or conquest of others</i>	<i>Added insurance for low-probability events</i>
<i>5. Where feasible, promote democratic institutions and certain humanitarian values abroad</i>	<i>Other governments mass-murdering their citizens</i>	<i>Intervention in other States' internal affairs</i>	<i>Humanitarian motives</i>

FONTE: ART, Robert J. A Defensible Defense: America's Grand Strategy after the Cold War. *International Security*, Cambridge, MA, MIT Press, v. 15, n. 4, Spring 1991. p. 8.

Para lidar com estas ameaças e instabilidades regionais algumas “heranças” da Guerra Fria se tornaram a base para política de segurança dos EUA no novo contexto, atreladas ao objetivo de manutenção de primazia:

1) superioridade de forças armadas convencionais (em quantidade e qualidade incomparável no mundo, dispondo de amplo orçamento, recursos e tecnologia);

2) bases militares dispersas pelo mundo (que expandem o perímetro de segurança dos EUA e permitem uma projeção de poder única e incomparável);

3) comprometimentos de segurança (fruto das “guerras por procuração” e/ou resposta à possíveis conflitos com a antiga URSS; os acordos militares da OTAN, Japão, Coréia do Sul, e os específicos com países do Oriente Médio);

4) manutenção de forças nucleares (que ainda serve como capacidade de dissuasão contra rivais potenciais).

Os meios militares para conseguir realizar a estratégia de dissuadir eventuais potências hostis foram estabelecidos e desenvolvidos durante e para a Guerra Fria,

mas como será analisado, foram mantidos e cuidadosamente adaptados para o novo contexto ao longo da década de 1990.

### 1) Forças armadas

O primeiro item, referente ao uso das forças armadas norte-americanas, no início da década requeria que estas conseguissem lidar com dois conflitos regionais (*Major Regional Contingencies* – MRC) ao mesmo tempo em qualquer parte do globo, com capacidade de vitória definitiva em uma delas em tempo razoável. O desenvolvimento desta capacidade de atuar em duas frentes de batalha teria como objetivo reforçar a credibilidade dos EUA na manutenção de seus compromentimentos com seus aliados em qualquer parte do globo simultaneamente. Caso estivessem num conflito em um lado do globo, para evitar que um oponente se aproveitasse e atacasse em outra região, os EUA deveria estar preparado para defender e segurar a segunda frente.

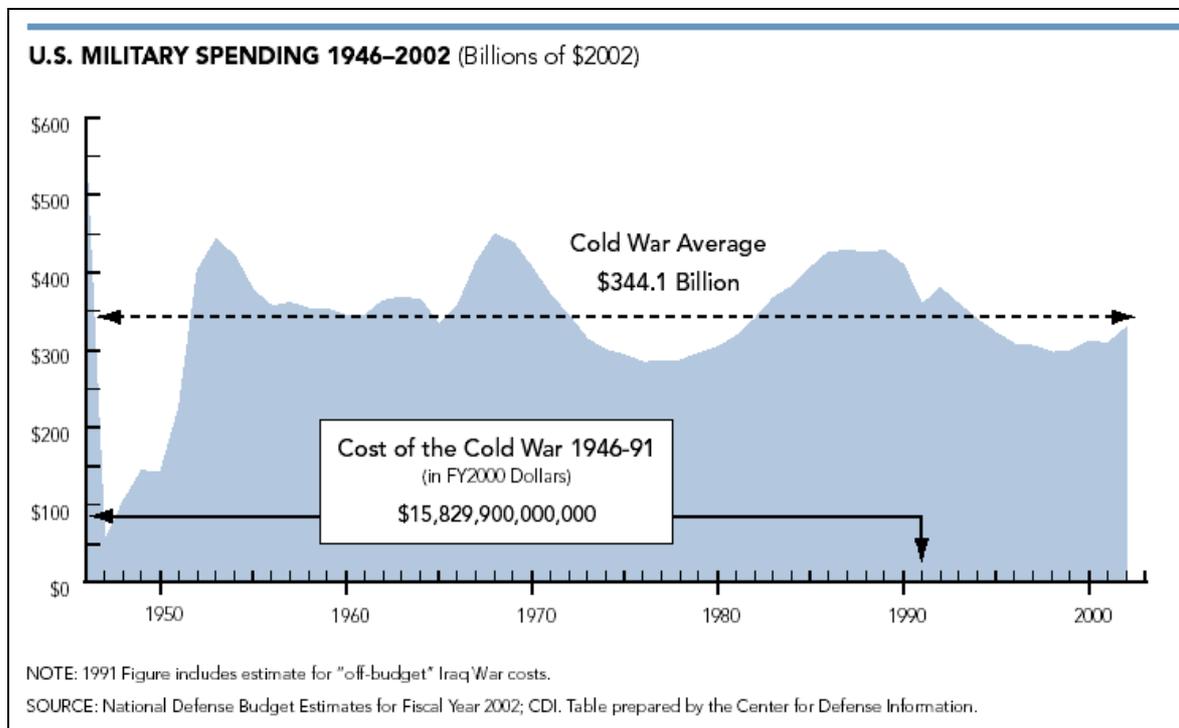
Para isso, o nível de gastos militares dos Estados Unidos teria de ser mantido alto. Estudos apontam que a média dos gastos militares dos Estados Unidos ao longo da década de 1990 (apesar de reduções), em torno de US\$337 bilhões, fica praticamente inalterado em relação aos níveis da Guerra Fria, de US\$344 bilhões, como pode ser observado na tabela e figura abaixo:

**Tabela 3** – Gastos militares dos EUA 1946-2002

<b>U.S. Military Spending 1946 – 2002</b>						
<b>Billions of \$2002</b>						
1940's	1950's	1960's	1970's	1980's	1990's	2000's
1946 556.9	1950 141.2	1960 344.3	1970 406.3	1980 303.4	1990 409.7	2000 311.7
1947 52.4	1951 224.3	1961 344.0	1971 370.6	1981 317.4	1991 358.1	2001 307.8
1948 103.9	1952 402.1	1962 363.4	1972 343.8	1982 339.4	1992 379.5	2002 328.7
1949 144.2	1953 442.3	1963 368.0	1973 313.3	1983 366.7	1993 358.6	
	1954 420.9	1964 364.4	1974 299.7	1984 381.7	1994 338.6	
	1955 376.9	1965 333.1	1975 293.3	1985 405.4	1995 321.6	
	1956 356.2	1966 356.2	1976 283.8	1986 426.6	1996 307.4	
	1957 360.9	1967 412.0	1977 286.2	1987 427.9	1997 305.3	
	1958 352.9	1968 449.3	1978 286.5	1988 426.4	1998 296.7	
	1959 352.5	1969 438	1979 295.6	1989 427.7	1999 298.4	

FONTE: CENTER FOR DEFENSE INFORMATION. **Military Almanac 2001-2002**. Washington, D.C., Center for Defense Information, 2002. p. 35.

**Figura 1** – Gastos militares dos EUA 1946-2002



FONTE: CENTER FOR DEFENSE INFORMATION. **Military Almanac 2001-2002**. Washington, D.C., Center for Defense Information, 2002. p. 35.

Comparado com o PIB, há uma redução de 3% para 2% em gastos com defesa. Entretanto, deve se considerar o aumento do PIB dos EUA no período, o que permite uma certa manutenção do valor gasto com defesa e não uma redução efetiva<sup>150</sup>.

Ao comparar os gastos dos EUA e de seus aliados (OTAN e alguns países integrantes da OECD), de 1986 a 1994, nota se que estes orçamentos superavam a

<sup>150</sup> KORB, Lawrence. "The Myths Supporting US Defense Spending". *Global Beat Syndicate*. New York University, Center for War Peace and the News Media. March 9<sup>th</sup>, 1999. The Myths Supporting US Defense Spending. **Global Beat Syndicate**, New York University, Center for War Peace and the News Media, 9 Mar. 1999. Disponível em: <<http://www.nyu.edu/globalbeat/syndicate/korb0399.html>> Acesso em: 23 jun. 2004; CONETTA, Carl e KNIGHT, Charles. Post-Cold War US Military Expenditure in the Context of World Spending Trends. **Global and Regional Issues**, Cambridge, MA, The Project on Defense Alternatives, Jan. 1997.

de Estados rivais potenciais (considerados como Rússia, Belarus, China, Cuba, Iraque, Irã, Coreia do Norte, Síria, Líbia, Síria, Vietnã)<sup>151</sup>.

Com tal orçamento, as forças armadas norte-americanas são as mais bem equipadas e treinadas do mundo. Os Estados Unidos mantiveram ao longo da década de 1990 uma força de 1.4 milhões de soldados, espalhados pelo globo em mais de sessenta países e territórios.

Os EUA são, e provavelmente continuarão sendo pelas próximas décadas, a maior potência militar do mundo. Essa capacidade permite aos EUA o controle dos mares, do ar e do espaço (o que Barry Posen define como “*command of the commons*”), facilitando sua projeção e exercício de poder<sup>152</sup>.

Possuindo a maior e mais poderosa marinha do mundo, o comando dos mares permite aos EUA, além de defender seu território contra qualquer ataque por mar, uma capacidade incomparável de deslocar grandes forças pelo mundo sem grande oposição<sup>153</sup>. O comando do espaço permite aos EUA vigiar praticamente toda a superfície terrestre e colher informações importantes para operações militares (movimento de tropas, terreno, clima, etc.). Os EUA possuem uma rede de satélites para reconhecimento, navegação e comunicação que compõem uma infra-estrutura essencial para a condução de operações militares em qualquer lugar do mundo. Já o comando do ar garante a capacidade para atacar alvos em território inimigo, enfraquecendo-o antes de qualquer grande ofensiva terrestre, dando grande vantagem aos EUA em caso de conflito.

---

<sup>151</sup> Conetta e Knight destacam que há uma dificuldade em avaliar gastos militares com capacidades. Não se pode medir capacidade militar apenas através do volume de seus gastos. Como o dinheiro é gasto deve ser considerado, deve se analisar se há conversão de recursos em capacidade efetiva. Ao se comparar países há também diferenças nos níveis tecnológicos e habilidades na qual cada instituição militar se baseia. Há também o contexto social e cultural que definem o desenvolvimento militar de cada. Essas características influenciam na capacidade militar alcançada com o nível de recursos comprometidos com defesa de cada país. CONETTA, Carl e KNIGHT, Charles. Post-Cold War US Military Expenditure in the Context of World Spending Trends. **Global and Regional Issues**, Cambridge, MA, The Project on Defense Alternatives, Jan. 1997.

<sup>152</sup> POSEN, Barry R. Command of the Commons: The Military Foundation of U.S. Hegemony. **International Security**, Cambridge, MA, MIT Press, v. 28, n. 1, Summer 2003. p. 7.

<sup>153</sup> 54 submarinos nucleares, 12 porta-aviões (sendo 9 nucleares) e uma frota de *destroyers* para a defesa destes. Números apresentados por POSEN, Barry R. Command of the Commons: The Military Foundation of U.S. Hegemony. **International Security**, Cambridge, MA, MIT Press, v. 28, n. 1, Summer 2003. p. 11-12.

A origem dessa capacidade de comando se deve à superioridade econômica dos EUA, que lhe fornece os recursos e a tecnologia para dominar essas áreas. Por isso o interesse em também ser capaz de manter vantagem econômica<sup>154</sup>.

## 2) Bases militares dispersas pelo mundo

Aqui dois legados da Guerra Fria também auxiliam no atual “comando das áreas comuns” (*command of the commons*) pelos EUA. Primeiro, a estrutura de bases militares norte-americanas pelo mundo permaneceu intacta e também se expandiu (para o Leste europeu, com a expansão da OTAN, e com o acesso e posicionamento de forças no Oriente Médio após a Guerra do Golfo em 1991<sup>155</sup>).

Segundo, a estrutura do comando militar, o “*Unified Command Plan*” (UCP) estabelecido durante a Guerra Fria não foi drasticamente modificado. O UCP permite que comandos militares para cada região do mundo se coordenem para organizar operações em qualquer lugar do mundo (JFCOM – *Joint Forces Command*, comando do Atlântico, agora também responsável pela OTAN; PACOM – Pacífico; EUCOM – Europa, e costas da Europa e África; CENTCOM – Golfo Pérsico, Oceano Índico e Ásia Central; SOUTHCOM – América Central e Sul)<sup>156</sup>. Os Estados Unidos é o único país a dividir o globo em tais comandos, demonstrando sua capacidade de projeção mundial.

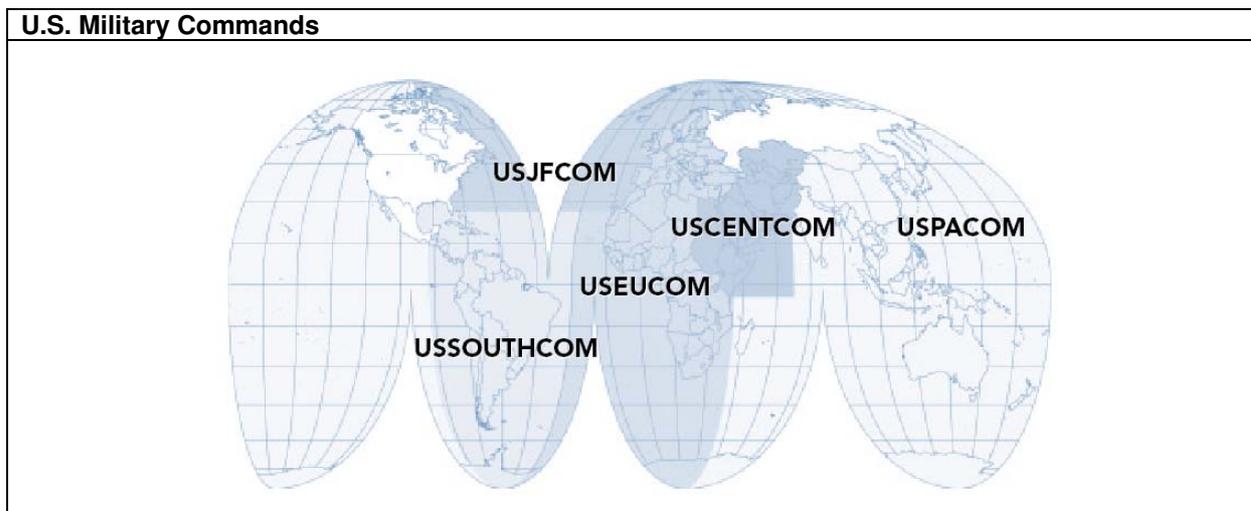
---

<sup>154</sup> POSEN, Barry R. *Command of the Commons: The Military Foundation of U.S. Hegemony*. **International Security**, Cambridge, MA, MIT Press, v. 28, n. 1, Summer 2003. p.10.

<sup>155</sup> E como será analisado mais adiante, expandiu seu acesso para a Ásia Central após 2001.

<sup>156</sup> Segundo Barry Posen isso indicaria um consenso das elites militares e de política externa sobre o objetivo dos EUA em manter sua “hegemonia acidental”. POSEN, Barry R. *Command of the Commons: The Military Foundation of U.S. Hegemony*. **International Security**, Cambridge, MA, MIT Press, v. 28, n. 1, Summer 2003. p. 19. Para uma análise dos comandos militares, ver também: CENTER FOR DEFENSE INFORMATION. **Military Almanac 2001-2002**. Washington, D.C., Center for Defense Information, 2002. p. 65; e COLE, Ronald H.; POOLE, Walter S.; SCNABEL, James F.; WATSON, Robert J.; WEBB, Willard J. **The History of the Unified Command Plan 1946-1993**, Washington, D.C.: Joint History Office, Office of the Chairman of the Joint Chiefs of Staff, 1995.

**Figura 2 – Comandos Militares dos EUA (U.S. Military Commands)**



FONTE: CENTER FOR DEFENSE INFORMATION. **Military Almanac 2001-2002**. Washington, D.C., Center for Defense Information, 2002. p. 65.

A evolução do UCP reflete o desenvolvimento da atuação militar dos EUA no mundo. Sua origem data das operações militares dos EUA conduzidas durante a Segunda Guerra Mundial. Devido às necessidades e desafios impostos para uma atuação global durante a Guerra Fria, a divisão de comandos da Segunda Guerra Mundial foi mantida e aperfeiçoada através do UCP<sup>157</sup>.

O UCP visa estabelecer um comando único capaz coordenar cada um dos serviços militares dos EUA (Exército, Marinha, Força Aérea e *Marines*) pelas diversas regiões do mundo. Aos poucos, o UCP tem sido modificado para conseguir melhor operacionalidade entre elas (*jointness*). Esse plano visava durante a Guerra Fria conseguir uma defesa “mais eficiente”. Permanece com esse objetivo fundamental, mas também oferece a melhor estrutura para coordenar operações pelo globo e projetar poder<sup>158</sup>.

Ao manter a presença de forças militares dos EUA em território estrangeiro, os EUA reforçam a percepção de aliados do comprometimento norte-americano com

<sup>157</sup> COLE, Ronald H.; POOLE, Walter S.; SCNABEL; James F.; WATSON, Robert J.; WEBB, Willard J. **The History of the Unified Command Plan 1946-1993**, Washington, D.C.: Joint History Office, Office of the Chairman of the Joint Chiefs of Staff, 1995.

<sup>158</sup> COLE, Ronald H.; POOLE, Walter S.; SCNABEL; James F.; WATSON, Robert J.; WEBB, Willard J. **The History of the Unified Command Plan 1946-1993**, Washington, D.C.: Joint History Office, Office of the Chairman of the Joint Chiefs of Staff, 1995.

os compromissos de segurança assumidos. Essa presença (e acesso) também pode ser utilizada como bases avançadas em caso de conflito em outras regiões próximas.

A disposição de bases militares dos EUA pelo mundo define e reforça o “perímetro de segurança” do país. A expansão do perímetro de segurança dos EUA reflete o estabelecimento de esferas de influência ao longo dos séculos cujo início se deu com a expansão no Caribe e América Central no século XIX, e para a Europa, América Latina e Ásia durante a Segunda Guerra Mundial<sup>159</sup>.

Como já foi indicado, a presença de forças norte-americanas busca reforçar a segurança de aliados e inibir competições armamentistas entre os aliados.

### 3) Comprometimentos de segurança

Os EUA têm grande interesse em manter seus compromissos de segurança com diversos países. O continuado interesse dos EUA na OTAN serve a diversos interesses norte-americanos no novo contexto<sup>160</sup>.

Além de ser importante para os laços econômicos com diversos países, o principal interesse norte-americano é garantir a segurança de aliados, evitando corridas armamentistas regionais. A extensão de acordos de segurança com diversos países com expressivo poder econômico e capacidades militares latentes, como o Japão, ajuda os EUA a evitar que países vizinhos desses aliados se sintam ameaçados e iniciem corridas armamentistas.

Um aspecto importante para a manutenção da estabilidade em diversas regiões, e principalmente a segurança dos Estados Unidos, é o combate à proliferação de armas de destruição em massa. A aquisição desta tecnologia pelos denominados “Estados parias”, juntamente com o meio de lançamento (tecnologia de mísseis balísticos), se tornou uma prioridade da política de segurança dos Estados Unidos no início da década de 1990. Com o apoio de aliados, os EUA é capaz de melhor coordenar iniciativas para lidar com essa questão, seja através de acordos e sanções, como posicionamento de forças militares a fim de pressionar Estados hostis.

---

<sup>159</sup> KURTH, James. “Inside the Cave: The Banality of I.R. Studies”. *The National Interest*, New York, 1 Sep. 1998.

A ameaça de terrorismo, juntamente com o uso de armas de destruição em massa em atentados, foi uma preocupação ao longo da década de 1990. Mas devido à quase inexistência de terrorismo internacional no território norte-americano (excetuando o atentado à bomba ao World Trade Center em fevereiro de 1993, que apesar de causar danos consideráveis, teve poucas mortes), a possibilidade de um ataque expressivo e bem sucedido em território norte-americano era percebido como mínimo. No final da década, a preocupação com terrorismo se tornava crescente, especialmente após os atentados contra as embaixadas na Tanzânia e Quênia na África, em 1998, e mais expressivo quando o USS Cole foi atacado em outubro de 2000 no porto de Aden, Iêmen. O apoio de países aliados para lidar com esse tipo de ameaça é indispensável, seja em ações internas de combate ao terrorismo, como em operações conjuntas internacionais.

#### 4) Forças Nucleares

Mesmo com o fim da ameaça soviética, a Rússia ainda mantém milhares de armas nucleares. No início da década de 1990, o Presidente George H. W. Bush iniciou reduções dos armamentos e ordenou a redução unilateral de alerta dos bombardeiros dos EUA, atitude que refletia a redução de tensões com a URSS/Rússia. Entretanto, a estratégia nuclear dos EUA não foi modificada<sup>161</sup>.

Apesar das grandes reduções no número de armamentos nucleares, iniciadas na década de 1990, os EUA e a Rússia ainda manteriam suas forças nucleares devido às incertezas do cenário futuro. Nenhuma pretende abrir mão do poder de dissuasão oferecida por tais armamentos, mas ambas tem negociado reduções para níveis bem abaixo dos da Guerra Fria, mas ainda com capacidade estratégica considerável.

No início da década de 1990 os EUA eram confrontados com o desafio de formular uma nova estratégia nuclear. Não mais confrontada com uma ameaça de destruição total nuclear, as forças nucleares dos EUA seriam ainda necessárias para

---

<sup>160</sup> Como será analisado no Capítulo 4.

<sup>161</sup> GLASER, Charles L. Nuclear Policy Without an Adversary: U.S. Planning for the Post-Soviet Era. **International Security**, Cambridge, MA, MIT Press, v. 16, n. 4, Spring, 1992. p. 45-46.

deter ataques contra o território dos EUA, deter ataques contra aliados, e em caso de guerra total, limitar os danos aos EUA.

A continuada extensão do poder de dissuasão nuclear dos EUA a aliados evitaria que estes se armassem e buscassem capacidades próprias, tanto convencionais, quanto nucleares, para garantirem sua proteção.

Desde a década de 1970 os EUA discutem a viabilidade de uma defesa antimísseis (*Ballistic Missile Defense* – BMD). Também conhecido como escudo antimísseis, o sistema visa abater mísseis balísticos inimigos. Os sistemas sendo testados pelos EUA consistem no uso de um míssil interceptador lançado contra outro míssil inimigo, direcionado contra alvos norte-americanos. Há também pesquisas com lasers capazes de destruir mísseis inimigos<sup>162</sup>.

BMD consiste de dois elementos: *National Missile Defense* (NMD) e *Theater Missile Defense* (TMD). *National Missile Defense* visa defender o território nacional contra mísseis de longo alcance. Já *Theater Missile Defense* é voltado para a defesa de forças militares, em determinado “teatro de operações” (onde forças militares norte-americanas estão operando), contra mísseis de curto e médio alcance<sup>163</sup>.

Os diversos sistemas propostos por várias Administrações: SDI (Reagan), GPALS (Bush) e NMD (Clinton), são variações do grau de defesa almejado para as ameaças respectivas de suas épocas.

Em 1997, uma comissão coordenada por Donald Rumsfeld determinou que o risco de Estados parias desenvolverem mísseis balísticos intercontinentais era eminente<sup>164</sup>. O lançamento de um míssil de três estágios norte-coreano (o Taepo-Dong) em 1998 sobre o Japão confirmava a possibilidade dessa ameaça. Novamente a discussão sobre a viabilidade de se implantar uma defesa antimísseis surgiu e um consenso foi estabelecido da necessidade de ter alguma garantia contra lançamentos acidentais ou mesmo para anular o risco de mísseis de Estados hostis.

---

<sup>162</sup> CENTER FOR DEFENSE INFORMATION. *Military Almanac 2001-2002*. Washington, D.C., Center for Defense Information, 2002. p. 15.

<sup>163</sup> CENTER FOR DEFENSE INFORMATION. *Military Almanac 2001-2002*. Washington, D.C., Center for Defense Information, 2002. p. 15.

<sup>164</sup> GLASER, Charles L. Nuclear Policy Without an Adversary: U.S. Planning for the Post-Soviet Era. *International Security*, Cambridge, MA, MIT Press, v. 16, n. 4, Spring, 1992. p. 45.

Mas essa defesa, se implantada ao máximo, ofereceria a possibilidade de anular a capacidade de dissuasão nuclear da Rússia. Para assegurar a Rússia de que um eventual sistema não afetaria o equilíbrio nuclear entre EUA e Rússia, novos acordos seriam negociados para ainda garantir a capacidade estratégica russa.

Entretanto, mesmo a implantação de um sistema limitado (capaz de derrubar 100 mísseis) oferece a capacidade de inutilizar a capacidade de dissuasão nuclear da China, pois seu arsenal é bem menor do que o da Rússia.

Enfim, a continuada necessidade de manutenção de forças nucleares para defesa e dissuasão refletem a preocupação dos EUA com a possibilidade do surgimento de adversários num futuro próximo, e aponta a busca de garantias para lidar com esse cenário, caso se concretize.

#### Consenso Político e Continuidade

Constata-se um consenso entre democratas e republicanos, estabelecido a décadas, quanto a alguns interesses estratégicos do país<sup>165</sup>.

No início da década de 1990, durante a Administração de George H. W. Bush (1989-1992) alguns indícios já apontavam quais seriam as diretrizes da política de segurança dos EUA a ser adotada no pós-Guerra Fria. Nos anos seguintes, durante as duas Administrações de Bill Clinton (1993-1996 e 1997-2000) as bases de sua política de segurança foram sendo aos poucos consolidadas, juntamente com a percepção do papel a ser exercido pelos EUA no mundo.

Pode-se apontar algumas evidências de continuidade ao longo das três Administrações dos EUA na década de 1990 (a de George H. W. Bush, e as duas de Bill Clinton) em questões de segurança que refletem o objetivo central de manutenção da primazia norte-americana.

Durante a Administração de George H. W. Bush as bases para a política de segurança dos EUA foram estabelecidas (cujo exemplo é a visão expressada no 1992 DPG). O Presidente Bush também defendeu uma “Nova Ordem Mundial” no pós-Guerra Fria, onde os EUA teriam um papel de destaque.

---

<sup>165</sup> BACEVICH, Andrew J. **American Empire: The Realities and Consequences of U.S. Diplomacy**, Cambridge, Massachusetts: Harvard University Press, 2002. p. 9.

O Presidente Bush manteve interesse no desenvolvimento de um “escudo” antimísseis. Reduzindo a escala da proposta do Presidente Reagan, Bush iniciou o desenvolvimento do sistema GPALS (*Global Protection Against Limited Strikes*), cujo objetivo era defender os EUA e o aliados contra possivelmente centenas (e não milhares) de mísseis balísticos<sup>166</sup>. Mesmo com o fim da Guerra Fria, Bush manteve as estruturas militares, não promovendo grandes reduções no orçamento do Pentágono.

Houve também a manutenção das forças e alvos nucleares. A política nuclear dos EUA não mudou após o fim da Guerra Fria, tendo ainda alvos na Rússia e China, e agora também contra os “Estados parias”<sup>167</sup>.

Em 1991 se redefiniu a estratégia e papel da OTAN (que será analisado mais adiante), demonstrando o continuado interesse dos EUA na aliança.

Foi durante a Administração Bush, sob o comando do General Colin Powell que as forças armadas norte-americanas desenvolveram a estratégia de duas guerras (*Two War Strategy*). Essa estratégia visava estruturar as forças militares norte-americanas a lidar com dois conflitos regionais (*MRCs*) ao mesmo tempo. Essa capacidade permitiria que os EUA fosse capaz de manter seus compromissos de segurança com seus aliados, ou seja, caso estivesse envolvido em um conflito, conseguiria também defender outros aliados, em outro conflito, caso algum rival tentasse se aproveitar da “distração” dos EUA com o primeiro conflito (por exemplo, um conflito no Oriente Médio e outro na Península Coreana).

Collin Powell também ajudou a estabelecer a doutrina na qual se estabelecia as condições necessárias para o emprego bem sucedido das forças armadas norte-americanas para a realização de objetivos militares<sup>168</sup>. Basicamente, a doutrina apontava que para ter sucesso em uma operação militar, os EUA deveriam ter um

---

<sup>166</sup> CENTER FOR DEFENSE INFORMATION. **Military Almanac 2001-2002**. Washington, D.C., Center for Defense Information, 2002. p. 15.

<sup>167</sup> SAUER, Tom. The Role of Nuclear Weapons in Strategic Thinking and Military Doctrines in the 1990's: the United States. In: KRAUSE, Joachim e WENGER, Andreas. **Nuclear Weapons Into the 21<sup>st</sup> Century. Studies in Contemporary History and Security Policy**, Bern, v. 8, 2001. p. 92-94.

<sup>168</sup> “Weinberger-Powell Doctrine - Use of force only when specific conditions were met: (i) assurance of long term public and congressional support; (ii) guarantee of “wholehearted” commitment with full intention of winning; (iii) a clear definition of objectives; (iv) a clear exit strategy.”

comprometimento total com seus objetivos, e não deveriam empregar suas forças caso não houvesse esse comprometimento ou interesse essencial.

Durante as duas Administrações de Bill Clinton se observa uma tendência de reduções no orçamento da defesa, mas ao analisar o nível de gastos nota-se que é ainda considerável (em torno de US\$277 bilhões)<sup>169</sup>.

Sob Clinton as reduções com gastos em defesa foi possível devido ao aproveitamento do acúmulo bélico realizado durante a Administração Reagan. Nenhum grande investimento foi feito em compras (“*procurement*”) ou pesquisa e desenvolvimento por causa do “saldo” militar da década de 1980.

A manutenção da OTAN foi acordada nos anos finais da Administração do Presidente Bush. Durante a Administração Clinton a expansão da OTAN foi concebida e impulsionada, incorporando três novos países do Leste Europeu, reforçando o compromisso de que este não era a única rodada possível de expansão<sup>170</sup>.

As principais operações militares conduzidas sob Clinton: Somália (1992-1993), Haiti (1994), Bósnia (1995), e Kosovo (maio a junho de 1999) seriam parte da estratégia de manutenção de primazia ao buscar evitar instabilidade na periferia. Lawrence Korb (do *Council on Foreign Relations*) afirmou que houve ações militares (“*deployments*”) norte-americanas em média a cada nove semanas durante a Administração Clinton, de missões humanitárias a intervenções militares<sup>171</sup>.

As operações militares na Somália e Iugoslávia também estariam relacionadas ao posicionamento de forças norte-americanas nas respectivas regiões. Na Somália, o acesso às instalações no porto de Berbera, no norte do país, era estratégico (localizado no Golfo de Aden e próximo à entrada do Mar Vermelho)<sup>172</sup>.

---

<sup>169</sup> Ver Tabela 3.

<sup>170</sup> CHRISTOPHER, Warren. A liderança dos Estados Unidos e as Oportunidades Norte-Americanas. **Política Externa**, São Paulo, Paz e Terra, v. 4, n. 3, dez.-fev. 1995-96. p. 13-15.

<sup>171</sup> Ver Anexo III. CENTER FOR DEFENSE INFORMATION. **Military Almanac 2001-2002**. Washington, D.C., Center for Defense Information, 2002. p. 50-53.

<sup>172</sup> A Somália seria importante para operações militares no Oriente Médio. Na década de 1970 devido ao apoio a Israel, os EUA não tinham como posicionar forças ou ter acesso aos países árabes. Portanto, os EUA exploravam opções fora da área, próximos à região, com no leste da África. A continuada importância dessa região está ligada às relações dos EUA com os Estados árabes e são uma garantia de base avançada caso esses países voltem a negar acesso aos EUA. Ver COHEN, Herman J. “Somalia and the US long and troubled history”. *Race & History News and Views*, January 21, 2002. COHEN, Herman J. Somalia and the US long and troubled history. **Race & History News and Views**, 21 Jan. 2002. Disponível em: <<http://allafrica.com/stories/200201210455.html>>. Acesso em: 15 jan. 2005; Sobre as alianças dos EUA no

Nos conflitos da Bósnia e Kosovo os EUA estabeleceram bases nesses locais, como também em diversos países do Leste europeu: Hungria, Albânia e Macedônia.

O Presidente Clinton também manteve o comprometimento com a estratégia de duas guerras estabelecida por Powell, e como seu antecessor, também apoiou o desenvolvimento de um escudo antimísseis. Devido ao melhoramento nas relações com a Rússia e com a Guerra do Golfo de 1991, o projeto do escudo antimísseis foi novamente modificado. Seu enfoque seria a defesa contra ataques de curto e médio alcance (*Theater Missile Defense*) e a capacidade de interceptação de mísseis de longo alcance (ICBMs) seria novamente reduzido, mudando o foco para proteger contra lançamentos acidentais ou ataques de Estados parias<sup>173</sup>.

Como pode ser observado, a discussão de implantação de um escudo antimísseis é um interesse constante e reflete a busca pela máxima segurança possível.

Nas eleições de 1996, declarações do candidato Republicano à Presidência, Bob Dole, e do então Secretário de Estado da Administração Clinton, Warren Christopher, demonstravam o consenso dos interesses fundamentais dos EUA:

**Tabela 4** – Interesses dos EUA: Bob Dole e Warren Christopher

<b>Bob Dole: "Shaping America's Future"; Haley Barbour: "Agenda for America"</b>	<b>Warren Christopher: "America's Leadership, America's Opportunity"</b>
<i>The United States must once again be prepared to exercise leadership across the full spectrum of international relations.</i>	<i>American leadership is our first principle and a central lesson of this century.</i>
<i>American foreign policy must continue to combine the protection of American interests and the promotion of American values.</i>	<i>The United States has a remarkable opportunity to help shape a world conducive to American interests and values.</i>
<i>Our fundamental requirement is a strong, competent, and effective military.</i>	<i>Our military is the best-equipped, best-trained, and best-prepared fighting force in the world.</i>
<i>NATO remains crucial to American interests and to the execution of U.S. policy in Europe.</i>	<i>The NATO alliance will remain the anchor of American engagement in Europe and the linchpin of transatlantic security.</i>
<i>Countries such as North Korea, Iran, Iraq, and Libya are rogue regimes. [This] makes them a direct threat to the United States and its allies.</i>	<i>Rogue states such as Iraq, Iran, and Libya still threaten their neighbors, important U.S. allies, and vital American interests.</i>

Oriente Médio durante a Guerra Fria, consultar WALT, Stephen. **The Origin of Alliances**, Ithaca, New York: Cornell University Press, 1987; sobre bases na África, ver COLE, Ronald H.; POOLE, Walter S.; SCNABEL; James F.; WATSON, Robert J.; WEBB, Willard J. **The History of the Unified Command Plan 1946-1993**, Washington, D.C.: Joint History Office, Office of the Chairman of the Joint Chiefs of Staff, 1995. p. 67.

<sup>173</sup> CENTER FOR DEFENSE INFORMATION. **Military Almanac 2001-2002**. Washington, D.C., Center for Defense Information, 2002. p. 15.

<i>We must continue to lead the world in reducing barriers to free trade.</i>	<i>America can only flourish in a world where trade is rising and barriers falling</i>
---	--

FONTE: CLARKE, Jonathan. *Gone to the Lake: Republicans and Foreign Policy*. **The National Interest**, New York, 1 jun. 1996.

Percebe-se uma continuidade nos interesses e na política de segurança dos EUA ao longo da década: notando a importância que sua posição como potência global contribui para a própria segurança, os EUA deveriam buscar manter sua primazia.

Para continuar em tal posição os EUA deveriam engajar e integrar rivais potenciais (como Rússia e China), confrontar qualquer contestação da ordem defendida pelos EUA por países hostis (os chamados Estados parias, definidos pelos EUA como Iraque, Irã e Coreia do Norte), garantir que a ordem beneficie a maioria, minando possibilidades para contestação ou surgimento de coalizões “anti-EUA”.

Os EUA manteriam seu comprometimento com a manutenção da superioridade militar, pois destaca que a continuada projeção de poder em diversas regiões do mundo, seus comprometimentos de segurança com seus Aliados, e o continuado papel das forças nucleares como fator de dissuasão, são fundamentais para a estabilidade mundial.

Com a eleição de George W. Bush no final do ano 2000, grandes temas de segurança tiveram continuidade em seu primeiro ano de governo: a implantação de um escudo antimísseis, a manutenção do orçamento militar e discussão sobre a reestruturação do Departamento de Defesa e das forças armadas norte-americanas<sup>174</sup>.

Mas os atentados terroristas de 11 de setembro de 2001 despertaram os EUA para a ameaça até então considerada pouco provável em solo norte-americano. A magnitude dos ataques forçou os EUA a redefinirem o terrorismo como uma ameaça séria à segurança do país.

Após o 11 de setembro a “guerra ao terror” passa a ter destaque na política externa e de segurança dos Estados Unidos. Isso, entretanto, não significou um

---

<sup>174</sup> A política externa da Administração de George W. Bush foi desde o início marcante e controversa por demonstrar uma forte defesa dos interesses norte-americanos em temas polêmicos: a retirada do Protocolo de Kyoto, a não adesão à Corte Internacional, e a retirada (no final de 2001) dos EUA do Tratado de Mísseis Balísticos - *ABM Treaty* (para não impedir a

abandono dos interesses estabelecidos logo após o final da Guerra Fria. A Administração de George W. Bush conduziu uma transformação nos meios e na visão da política externa e de segurança do país conciliando esses interesses com as prioridades do “combate ao terror”.

Os atentados demandaram uma resposta rápida dos EUA. Mas surgiram dificuldades em definir o inimigo, já que nenhum país estava claramente envolvido com o ataque. Apesar da dificuldade inicial em como enquadrar os responsáveis (política, legal e militarmente), e definir retaliações apropriadas<sup>175</sup>, os EUA foi capaz de estabelecer parâmetros que definiam como o país poderia reagir aos ataques.

Ao identificar Osama bin Laden e sua rede terrorista Al-Qaeda como os responsáveis pelos atentados, e o regime Talebã no Afeganistão como colaboradores (ao recusar entregar bin Laden), os EUA pôde definir uma resposta imediata e de acordo com as capacidades militares convencionais, mais “tradicionais”. A ofensiva no Afeganistão, iniciada no final de 2001, pôde ser conduzida e entendida como uma ação de auto-defesa, um ataque contra um Estado inimigo patrocinador e protetor dos responsáveis pelos ataques de 11 de setembro.

O documento que “redefiniu” a política de segurança dos EUA após o 11 de setembro foi o “*National Security Strategy of the United States of America*”, apresentado pelo Presidente George W. Bush em setembro de 2002. Este documento possui um tom similar ao do rascunho inicial do *Defense Planning Guidance* de 1992 ao destacar o papel fundamental dos EUA na defesa não apenas da própria segurança, mas também da ordem internacional<sup>176</sup>.

Há novamente a reafirmação da necessidade dos EUA em incentivarem o estabelecimento de regimes democráticos e economias abertas a fim de garantir desenvolvimento, eliminando condições que geram sentimentos fundamentalistas e terrorismo. Reconhece-se aqui o continuado interesse e necessidade dos EUA em lidar com a instabilidade em regiões estratégicas e na “periferia”.

---

implantação do escudo anti-mísseis), sendo qualificada como mais unilateralista do que a Administração anterior. DAADLER, Ivo; LINDSAY, James. **America Unbound**. Washington, D.C., Brookings Institution Press, 2003. cap. 5.

<sup>175</sup> MIYAMOTO, Shiguenoli. Os Estados Unidos sob Pressão. **Conjuntura Política**, Belo Horizonte, ABCP/UFMG, out. 2001.

<sup>176</sup> É notável que duas pessoas importantes da atual Administração Bush são os mesmos responsáveis pela formulação do rascunho do *Defense Planning Guidance* de 1992: Paul Wolfowitz (*Deputy Secretary of Defense*) e Dick Cheney (atual Vice-Presidente).

O combate ao terrorismo obviamente se tornou uma prioridade a partir de 2001. Ao não mais considerar atos terroristas como crimes, mas como atos de guerra, a Administração Bush inovou ao não permitir que haja neutralidade ou indistinção entre Estados que patrocinam e abrigam terroristas e os próprios terroristas, o que facilita na adequação dos meios militares no combate ao terrorismo.

O “*National Security Strategy*” afirma que a principal ameaça para os EUA no pós-Guerra Fria é a proliferação de armas de destruição em massa, especialmente se estas forem adquiridas e empregadas por organizações terroristas. Como nenhum país ou organização apresenta capacidade para ameaçar os EUA através de meios convencionais, surge aqui a preocupação clara de armas de destruição em massa serem desenvolvidas por regimes hostis, e entregues a organizações terroristas “ansiosas” por usarem contra os EUA. O combate à proliferação de armas de destruição em massa, aliado à preocupação com o terrorismo está de acordo com seu interesse em limitar a capacidade de potenciais rivais de ameaçarem militarmente a posição dos EUA e a ordem internacional vigente.

A idéia de preempção (“*preemption*”) já era cogitada no rascunho do *Defense Planning Guidance* de 1992 na defesa de interesses norte-americanos, e mesmo durante a Administração Clinton era cogitada em relação ao combate à proliferação de armas de destruição em massa.

Como é afirmado no “*National Security Strategy*” o próprio princípio de preempção faz parte do conceito de auto-defesa, mas após o 11 de setembro, este conceito deve ser revisado. A mudança surge com a complexidade do novo cenário: as ameaças não são mais claras e convencionais, como Estados mobilizando exércitos e marinhas, o que indicaria mais claramente intenções hostis. Estados parias e terroristas se utilizariam de meios não convencionais para atacar os EUA e seus aliados, portanto há a necessidade de redefinir o conceito de preempção para auto defesa e os casos onde pode ser aplicado, especialmente considerando que terroristas não podem ser dissuadidos<sup>177</sup>.

---

<sup>177</sup> UNITED STATES OF AMERICA. *The National Security Strategy of the USA*. Washington D.C., 2001. p. 15.

Após a derrubada do regime Talebã no Afeganistão, os EUA consideraram suas opções para prosseguir na guerra ao terror. Ao analisar os Estados do chamado “Eixo do Mal” (Irã, Iraque e Coréia do Norte), o Presidente Bush destacou o regime de Saddam Hussein no Iraque. O continuado desrespeito do regime de Saddam Hussein às resoluções da ONU, seu histórico de ações hostis contra países vizinhos e ataques contra a própria população iraquiana, e o aparente desejo em retomar programas de desenvolvimento de armas de destruição em massa, foi considerado uma continuada ameaça à segurança do Oriente Médio e dos EUA.

O temor de que Saddam Hussein pudesse colaborar com a Al-Qaeda ao financiar e, num futuro próximo, possivelmente fornecer armas de destruição em massa, levaram os EUA a pressionar o Iraque por mudanças. Os atentados de 11 de setembro foram desastrosos apenas com o uso de aviões comerciais, os riscos de um próximo ataque terrorista ser realizado com armas de destruição em massa foram definidas como inaceitáveis pela Administração Bush.

Ao atacar o Iraque, os EUA buscaram modificar o *status quo* político da região, considerada em parte responsável pelo 11 de setembro. A derrubada de Saddam Hussein e o estabelecimento de um regime democrático no Iraque, alinhado aos EUA e ao Ocidente, além de eliminar uma ameaça, teria também como objetivo pressionar mudanças nos demais regimes autoritários do Oriente Médio. Esta visão está alinhada com a percepção norte-americana de que regimes democráticos, aliados à desenvolvimento econômico e modernização, geram maior segurança e estabilidade internacional.

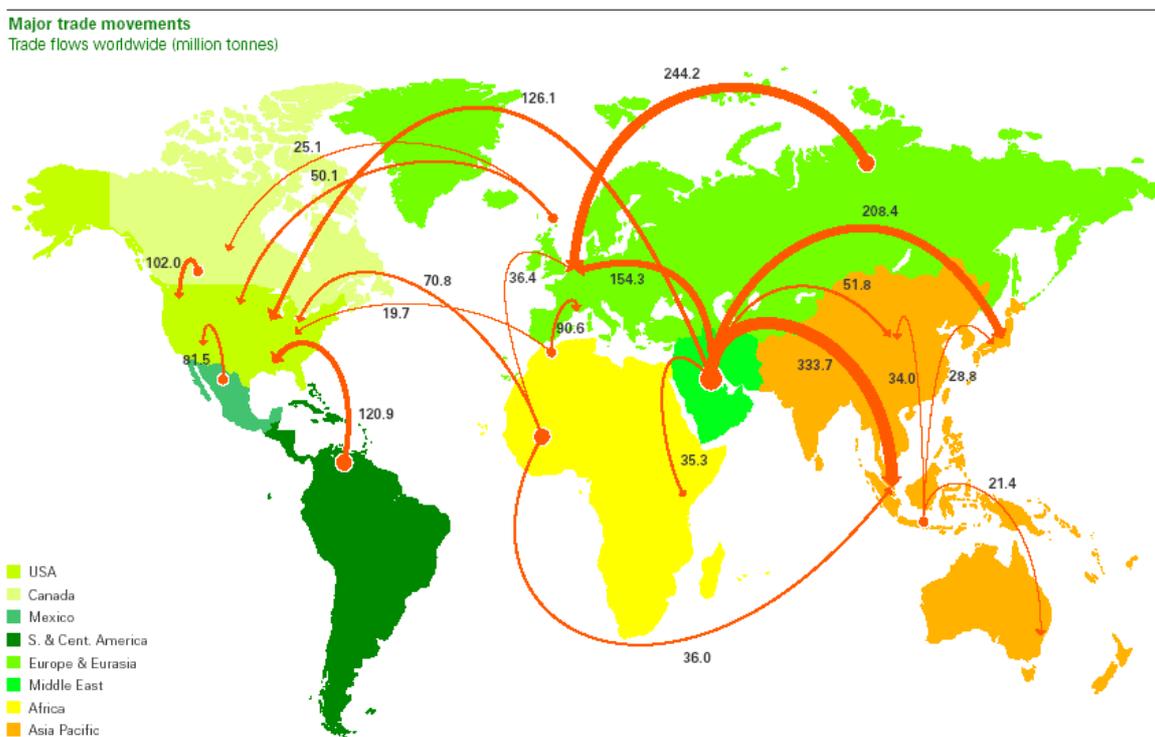
É interessante notar que o ataque ao Iraque em 2003 teria como objetivo não apenas evitar que o regime de Saddam Hussein continuasse a ameaçar a estabilidade da região ou interrompesse o fornecimento de petróleo, mas principalmente evitar futuras interferências de rivais potenciais (como China, Rússia, Europa e Japão) no Oriente Médio.

Os Estados Unidos ao garantirem a segurança da região, e o fornecimento estável de petróleo, essencial para a economia mundial, evitariam que rivais potenciais se armem para buscar tal objetivo. Sem dúvida os EUA dependem do petróleo da região, mas são bem menos dependentes do que o Japão e Europa, e,

dado seu continuado crescimento econômico, a China (ver Figura 3)<sup>178</sup>. Este aspecto estaria alinhado com o interesse dos EUA em manterem sua posição de primazia, evitando condições que favorecessem o surgimento de um futuro rival.

A estabilização do Afeganistão também serviria como pré-requisito para a exploração e acesso ao petróleo da Ásia Central, para que num futuro próximo fosse exportada para o Sudeste da Ásia (via Afeganistão e Paquistão). Novamente, os EUA garantiriam a segurança da região para evitar interferências de outras potências.

**Figura 3 – Fluxo Mundial de Petróleo**

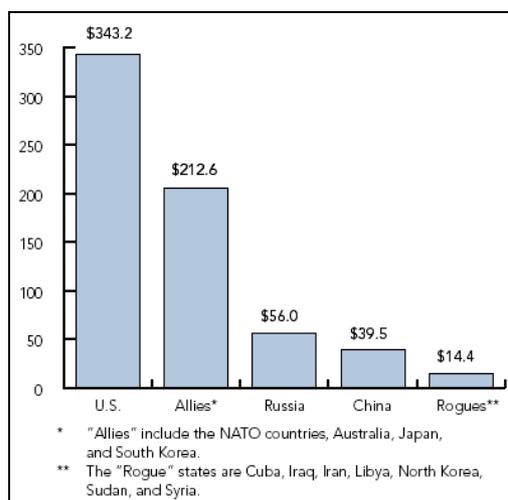


FONTE: BP. **Statistical Review of World Energy**, p. 4-19, 2004. Disponível em: <<http://www.bp.com>>. Acesso em 23 jul. 2004.

<sup>178</sup> In an interview on National Public Radio early in October, Walter Russell Mead, a senior foreign-policy analyst at the Council on Foreign Relations, explained the basis of U.S. policy in the terms that NSC staffers, think-tank analysts, and State and Defense Department policy planners have used for years: "We do not get that large a percentage of our oil from the Middle East. Japan gets a lot more ... And one of the reasons that we are sort of assuming this role of policeman of the Middle East, more or less, has more to do with making Japan and some other countries feel that their oil flow is assured ... so that they don't then feel more need to create a great power, armed forces, and security doctrine, and you don't start getting a lot of great powers with conflicting interests sending their militaries all over the world. SCHWARZ, Benjamin; LAYNE, Christopher. A New Grand Strategy. **The Atlantic Monthly**, Boston, MA, Jan. 2002.

O “*National Security Strategy*” divulgado pelo governo Bush em 2002 reafirmou o comprometimento com a manutenção da capacidade militar dos EUA, e sua necessidade para a estabilidade mundial. Tudo indica que a manutenção dos gastos militares norte-americanos não deva ser reduzido nos próximos anos, mas sim incrementados, aumentando ainda mais a diferença, já considerável, de gastos com defesa entre os EUA, seus aliados, e rivais.

**Figura 4 – Orçamento Militar, 2002 (*Military Budget 2002*)**



FONTE: CENTER FOR DEFENSE INFORMATION. **Military Almanac 2001-2002**. Washington, D.C., Center for Defense Information, 2002. p. 39.

A “guerra ao terror”, apesar de ainda cedo para avaliar, aponta até o momento algumas oportunidades para modernizar e desenvolver as forças armadas norte-americanas e redistribuí-las pelo mundo.

Por exemplo, o remanejamento de tropas da Alemanha e Coréia do Sul para outras bases e regiões do mundo, e acordos de cooperação militar conseguido pelos EUA com diversos países da Ásia Central (Quirguistão, Tadjiquistão e Uzbequistão)<sup>179</sup>, ampliam ainda mais a esfera de segurança norte-americana numa região estratégica, de tradicional influência russa e chinesa. A implantação de forças de ataque leves e rápidas, e o aproveitamento de desenvolvimentos tecnológicos que traduzem em superioridade militar, como aeronaves não tripuladas para reconhecimento

(reduzindo custos e risco à pilotos) e o uso de GPS em armamentos (aumentando sua precisão), dentre outros, são testadas no campo e melhoradas, aumentando consideravelmente a eficiência e capacidade das forças armadas norte-americanas.

O posicionamento das tropas norte-americanas pelo mundo, herança da Guerra Fria, permite a continuada projeção de poder dos Estados Unidos, agora sob o manto da “guerra ao terror”.

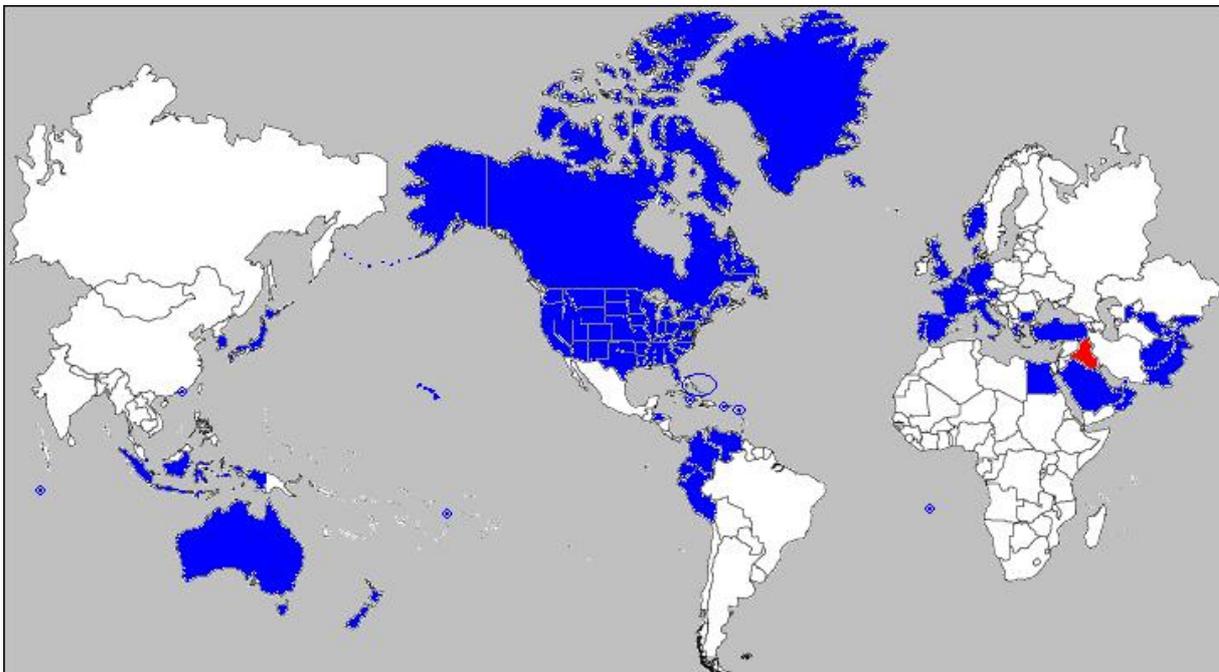
**Tabela 5** – Bases Militares Norte-Americanas em Território Estrangeiro, 2003

<b>U.S. Overseas Military Presence - 2003</b>			
<b>Army</b>	<b>Navy</b>	<b>Air Force</b>	<b>Marines</b>
Belgium	Antarctica	Antigua and Barbuda	Japan
Germany	Australia	Australia	
Honduras	Bahamas	Austria	
Italy	Bahrain	Belgium	
Japan	British Indian Ocean Territory – Diego Garcia	Colombia	
Kwajalein Atoll	Canada	Denmark	
Luxembourg	Cuba	France	
Netherlands	Egypt	Germany	
South Korea	Greece	Greenland	
United Kingdom	Hong Kong	Italy	
	Iceland	Japan	
	Indonesia	Netherlands	
	Italy	Norway	
	Japan	Oman	
	Kenya	Peru	
	New Zealand	Portugal	
	Oman	Saint Helena	
	Peru	Singapore	
	Portugal	South Korea	
	Singapore	Spain	
	South Korea	Turkey	
	Spain	United Kingdom	
	United Arab Emirates	Venezuela	
	United Kingdom		

FONTE: UNITED STATES DEPARTMENT OF DEFENSE. **Base Structure Report (A Summary of DoD's Real Property Inventory) Fiscal Year 2003 Baseline**. Washington, D.C., Office of the Deputy Under Secretary of Defense (Intallations & Enviroment), 2003. Tabela organizada pelo autor.

<sup>179</sup> MAGDOFF, Harry et al. (Editors). U.S. Military Bases and Empire. **Monthly Review**, New York, v. 53, n. 10, Mar. 2002. Disponível em: <<http://www.monthlyreview.org/0302editr.htm>>. Acesso em 3 maio 2004.

**Figura 5** – Presença Militar dos EUA no mundo, 2003



FONTE: UNITED STATES DEPARTMENT OF DEFENSE. **Base Structure Report (A Summary of DoD's Real Property Inventory) Fiscal Year 2003 Baseline**. Washington, D.C., Office of the Deputy Under Secretary of Defense (Installations & Environment), 2003.; MAGDOFF, Harry et al. (Editors). U.S. Military Bases and Empire. **Monthly Review**, New York, v. 53, n. 10, Mar. 2002. Disponível em: <<http://www.monthlyreview.org/0302editr.htm>>. Acesso em 3 maio 2004. Mapa criado a partir dos dados.

Enfim, como pode ser notado, a política de segurança dos EUA foi reestruturada durante a década de 1990 para evitar o surgimento de um rival hostil capaz de ameaçar sua segurança.

Essa visão explica o interesse na continuada presença norte-americana na Europa, desde o final da Segunda Guerra Mundial, e seu comprometimento com sua instituição de segurança específica, a OTAN, mesmo com o fim da Guerra Fria.

A Europa é fundamental para o não surgimento de um rival que conteste a posição dos EUA como potência global e para a segurança norte-americana. É o que será analisado e discutido no último capítulo do trabalho.





## **CAPÍTULO 4**

# **A OTAN NO PÓS-GUERRA FRIA: REFLEXO DA POLÍTICA DE SEGURANÇA DOS EUA**



## CAPÍTULO 4

### A OTAN NO PÓS-GUERRA FRIA: REFLEXO DA POLÍTICA DE SEGURANÇA DOS EUA

No início do século XX os Estados Unidos perceberam que caso a Europa fosse dominada por uma única potência, sua segurança estaria em risco. A fim de restabelecer o equilíbrio de poder entre as nações europeias os EUA participaram das duas Guerras Mundiais.

Após o final da Segunda Guerra Mundial os EUA, temendo as intenções soviéticas, perceberam a vulnerabilidade dos países europeus, debilitada após anos de guerra. Resolveram então auxiliar na reconstrução e na recuperação da economia da Europa através do Plano Marshall, para que se fortalecessem, e ajudassem os EUA a lidar com a União Soviética<sup>180</sup>.

As potências europeias, temendo a URSS, não consideraram o Plano Marshall, a Doutrina Truman, e contenção como suficiente para sua segurança, demandavam uma garantia clara de segurança dos EUA. Os EUA jamais abandonaria a Europa para que uma potência a conquistasse. Entretanto, a preocupação europeia era quanto tempo os EUA levariam para reagir e intervir numa eventual invasão soviética. Queriam que os EUA se envolvessem desde o início em caso de um conflito<sup>181</sup>. O comprometimento dos EUA com a Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN) garantia a segurança das principais potências da Europa Ocidental.

Durante a Guerra Fria, a Europa se tornou o principal palco da disputa bipolar. A OTAN tinha como principal objetivo deter qualquer agressão soviética na Europa, e se tornou a base da política de segurança dos EUA para a região.

---

<sup>180</sup> Analistas afirmam que esse auxílio chegou a proteger a indústria europeia em detrimento da economia norte-americana. Outra crítica muitas vezes feitas aos aliados europeus é que a garantia de defesa norte-americana permitia que estes desviassem recursos de defesa para outras áreas que fortalecessem sua posição econômica. TONELSON, Alan; GASTER, Robin. Our Interests in Europe. **The Atlantic Monthly**, Boston, MA, Aug. 1995; SAPOLSKY, Harvey M.; GHOLZ, Eugene; KAUFMAN, Allen. Security Lessons from the Cold War. **Foreign Affairs**, Washington, D.C., Council on Foreign Relations, v. 78, n. 4, July/Aug. 1999. p. 80.

<sup>181</sup> GADDIS, John Lewis. NATO's Past, NATO's Future. **Joint Workshop on Europe and Transatlantic Security: Issues and Perspectives**, The Geneva Centre for Security Policy, Kandersteg, Switzerland, 25-27Aug. 2000.

No início da década de 1990, com a dissolução do Pacto de Varsóvia e o colapso da União Soviética, a principal razão da existência da OTAN sumia: a ameaça de um ataque e invasão soviética. Como algumas teorias de relações internacionais apontam, uma aliança é formada para lidar com uma ameaça, e sua razão de existência se restringe à defesa e dissuasão. O fim da ameaça prevê o fim da aliança<sup>182</sup>. Entretanto, isso não ocorreu com a OTAN, ela não foi desmantelada com o fim da ameaça para qual foi criada. Como explicar essa aparente anomalia?

Diversas teorias e análises foram apresentadas para explicar a continuação da OTAN, dentre elas, a de que a OTAN sobrevive por ter se tornado mais do que uma aliança, mas uma instituição<sup>183</sup>. A própria estrutura da OTAN, desenvolvida durante a Guerra Fria, é o que permitiria sua adaptação e adoção de novas missões no pós-Guerra Fria<sup>184</sup>.

A estrutura institucional da aliança não se restringiu apenas à defesa coletiva, mas também incluía mecanismos que fornecesse transparência, integração, e negociação entre os aliados, mecanismos estes que se adaptaram para atender às demandas dos países membros no novo contexto<sup>185</sup>.

Pode se afirmar que uma combinação de fatores e interesses específicos de todos os membros da Aliança pela continuidade da OTAN contribuíram para o seu não desmantelamento:

*“A shared commitment to protect western values, uncertainty about the future, and bureaucratic inertia together helped to prevent the end of alliance that the*

---

<sup>182</sup> WALLANDER, Celeste A. Institutional Assets and Adaptability: NATO after the Cold War. **International Organization**, Cambridge, MA, MIT Press, v. 54, n. 4, Autumn 2000. p. 705; NATO's Past, NATO's Future. **Joint Workshop on Europe and Transatlantic Security: Issues and Perspectives**, The Geneva Centre for Security Policy, Kandersteg, Switzerland, 25-27Aug. 2000.

<sup>183</sup> Para uma explicação sobre a continuidade da OTAN através da teoria institucional, ver WALLANDER, Celeste A. Institutional Assets and Adaptability: NATO after the Cold War. **International Organization**, Cambridge, MA, MIT Press, v. 54, n. 4, p. 705-735, Autumn 2000.

<sup>184</sup> WALLANDER, Celeste A. Institutional Assets and Adaptability: NATO after the Cold War. **International Organization**, Cambridge, MA, MIT Press, v. 54, n. 4, Autumn 2000. p. 725.

<sup>185</sup> WALLANDER, Celeste A. Institutional Assets and Adaptability: NATO after the Cold War. **International Organization**, Cambridge, MA, MIT Press, v. 54, n. 4, Autumn 2000. p. 711-712.

*tectonic shifts in the European security environment would otherwise have predicted.*<sup>186</sup>

Para Kenneth Waltz, a OTAN persiste principalmente por ainda ser útil aos EUA:

*“The ability of the United States to extend the life of a moribund institution nicely illustrates how international institutions are created and maintained by stronger states to serve their perceived or misperceived interests.”*<sup>187</sup>

Quais seriam esses interesses? E como a OTAN é útil na busca destes?

#### Os interesses dos EUA na Europa no pós-Guerra Fria

Como durante a Guerra Fria, a Europa continua importante para os EUA depois do fim da URSS.

É uma região importante por rivalizar com os EUA em termos de população, capacidade econômica e tecnológica. Nenhum outro grupo de Estados de uma única região possui a maior parte e os mais lucrativos negócios com os EUA, sendo os países europeus seus principais parceiros econômicos, fundamental para seu bem estar econômico<sup>188</sup>. Alguns analistas destacam que o nível de envolvimento dos EUA na Europa se tornou tão integral, um componente essencial para o equilíbrio europeu, que pode ser considerada uma “potência européia”<sup>189</sup>.

---

<sup>186</sup> DAALDER, Ivo H. **NATO in the 21<sup>st</sup> Century: What Purpose, What Missions?**. Washington, D.C., Brookings Institute, Apr. 1999. p. 7.

<sup>187</sup> Ou: “[...] *international institutions serve primarily national rather than international interests.*” WALTZ, Kenneth N. **The Balance of Power and NATO Expansion**. University of California, Berkeley, Center for German and European Studies, Working Paper 5.66, Oct. 1998.

<sup>188</sup> Os EUA mantêm laços comerciais equilibrados com os países europeus, ou mesmo superávit, e as empresas européias criam nos EUA empregos mais rentáveis e pagam mais impostos do que empresas asiáticas. TONELSON, Alan; GASTER, Robin. Our Interests in Europe. **The Atlantic Monthly**, Boston, MA, Aug. 1995.

<sup>189</sup> Maximizing NATO: A Relevant Alliance Knows How to Reach. **Foreign Affairs**, Washington, D.C., Council on Foreign Relations, v. 78, n. 3, May/June 1999. p. 190; e HOLBROOKE, Richard. America, A European Power. **Foreign Affairs**, Washington, D.C., Council on Foreign Relations, v. 74, n. 2, Mar. 1995. p. 38.

Qualquer instabilidade ou crise na Europa afetaria os EUA. Uma Europa instável é uma ameaça para interesses essenciais de segurança dos EUA, qualquer guerra europeia eventualmente demandaria um envolvimento do país<sup>190</sup>.

Portanto, os EUA ainda teriam um papel importante (e interesse) na construção de uma estrutura de segurança que inclua e estabilize toda a Europa: a Europa Ocidental, o Leste Europeu, as ex-Repúblicas soviéticas e principalmente a Rússia<sup>191</sup>.

Tendo a OTAN servido de base para a segurança da Europa por tanto tempo, ela ainda poderia ser utilizada para lidar com questões de segurança no pós-Guerra Fria, se tornando um pilar para a nova arquitetura de segurança europeia<sup>192</sup>. Durante anos a organização, além de coordenar defesas para dissuadir a URSS, estabeleceu recursos específicos que ajudavam no estabelecimento de transparência, integração, e negociação entre os Aliados, como também recursos gerais que poderiam ser mobilizados para lidar com novos desafios<sup>193</sup>.

Portanto, ao invés de ser desmantelada, como o Pacto de Varsóvia, a OTAN foi mantida.

Muitos críticos questionam o continuado interesse norte-americano na OTAN, considerando que os EUA possuem maior capacidade militar (quantitativa e qualitativamente), não precisando da ajuda dos países da Europa para se defenderem, pois os aliados europeus não acrescentam tanto ao poder americano, e que a maior parte dos custos de manutenção da organização recaem apenas sobre os EUA<sup>194</sup>.

---

<sup>190</sup> CHRISTOPHER, Warren. A liderança dos Estados Unidos e as Oportunidades Norte-Americanas. **Política Externa**, São Paulo, Paz e Terra, v. 4, n. 3, dez.-fev. 1995-96. p. 14; HOLBROOKE, Richard. America, A European Power. **Foreign Affairs**, Washington, D.C., Council on Foreign Relations, v. 74, n. 2, Mar. 1995. p. 38; e GLASER, Charles L. Why NATO is still best: Future Security Arrangements for Europe. **International Security**, Cambridge, MA, MIT Press, v. 18, n. 4, Summer 1993. p. 9.

<sup>191</sup> HOLBROOKE, Richard. America, A European Power. **Foreign Affairs**, Washington, D.C., Council on Foreign Relations, v. 74, n. 2, Mar. 1995. p. 39.

<sup>192</sup> HOLBROOKE, Richard. America, A European Power. **Foreign Affairs**, Washington, D.C., Council on Foreign Relations, v. 74, n. 2, Mar. 1995. p. 40 e p.42.

<sup>193</sup> WALLANDER, Celeste A. Institutional Assets and Adaptability: NATO after the Cold War. **International Organization**, Cambridge, MA, MIT Press, v. 54, n. 4, Autumn 2000. p. 706 e pp. 711-712.

<sup>194</sup> WALTZ, Kenneth N. **The Balance of Power and NATO Expansion**. University of California, Berkeley, Center for German and European Studies, Working Paper 5.66, Oct. 1998.

O continuado interesse norte-americano na OTAN pode ser compreendido ao analisar o seu papel no principal objetivo da política de segurança dos EUA no pós-Guerra Fria: evitar o surgimento de uma nova potência rival hostil.

A OTAN permite que no pós-Guerra Fria os EUA preservem sua posição de potência global ao ajudar a evitar o surgimento de um rival, ao estender benefícios aos que se integram e cooperam com a ordem política e econômica defendida pelos EUA e permite a continuada capacitação de meios militares para dissuadir agressões a seus aliados e interesses. Além de preservar a posição de liderança dos EUA na Aliança e na formulação da segurança europeia, a OTAN também seria útil para consolidar os ganhos de segurança na Europa ocidental e ajudaria na estabilização do Leste europeu<sup>195</sup>.

#### Reafirmação da Aliança

Em 1990, em Londres, a OTAN, percebendo as mudanças no cenário internacional, principalmente as mudanças políticas ocorridas nos países do Leste Europeu e URSS, decidiram redefinir seus objetivos e visão estratégica para melhor refletir o novo momento.

Um ano mais tarde, numa reunião em Roma, os Aliados apresentaram um documento que delineava a nova visão estratégica da OTAN: o *Alliance's Strategic Concept*, de 1991<sup>196</sup>.

Admitindo uma mudança positiva no cenário de segurança (a redução de tensões com a URSS, a Reunificação Alemã, diversos acordos em controle de armamentos entre Leste e Oeste), e afirmando o papel central da Aliança na manutenção da segurança da região até então, os países membros da OTAN reiteraram a importância da organização no novo contexto pós-Guerra Fria na preservação da liberdade e segurança de seus membros<sup>197</sup>.

Mesmo com essa evolução do cenário internacional, haveria três cenários de conflitos para o qual a OTAN ainda poderia ser necessária: uma guerra com uma

---

<sup>195</sup> CONETTA, Carl. America's New Deal With Europe: NATO Primacy and Double Expansion. **Global and Regional Issues**, Cambridge, MA, The Project on Defense Alternatives, Oct. 1997.

<sup>196</sup> Ver Anexo II.

potência do Leste (uma Rússia resurgente), conflitos nos países da Europa do Leste (que espalhariam para o Oeste), e um conflito na Europa Ocidental (despertada por conflitos no Leste, mas também considerada o mais improvável dos três cenários)<sup>198</sup>. Apenas a OTAN teria capacidade de lidar com esses três cenários: mantendo capacidades para lidar com a Rússia, estendendo garantias de segurança para alguns países do Leste europeu, e reduzindo ainda mais as possibilidades de conflito entre os países da Europa Ocidental, ao manter os EUA como potência “balanceadora” e mantendo os mecanismos de coordenação e de concerto<sup>199</sup>.

Como é destacado no 1992 DPG, os EUA afirmava que a OTAN:

*“[...] continues to provide the indispensable foundation for a stable security environment in Europe. Therefore, it is of fundamental importance to preserve NATO as the primary instrument of Western defense and security, as well as the channel for U.S. influence and participation in European security affairs.”<sup>200</sup>*

No novo *Strategic Concept* de 1991 os membros destacavam o fim da ameaça de invasão:

*“The security challenges and risks which NATO faces are different in nature from what they were in the past. The threat of a simultaneous, full-scale attack on all of NATO's European fronts has effectively been removed and thus no longer provides the focus for Allied strategy. Particularly in Central Europe, the risk of a surprise attack has been substantially reduced, [...]”<sup>201</sup>*

As ameaças específicas previstas para a paz na Europa no pós-Guerra Fria, que substituíam a antiga ameaça de expansionismo soviético, eram identificadas

---

<sup>197</sup> Consultar Anexo II: Part I - the Strategic Context: The new strategic environment.

<sup>198</sup> GLASER, Charles L. Why NATO is still best: Future Security Arrangements for Europe. *International Security*, Cambridge, MA, MIT Press, v. 18, n. 4, Summer 1993. p. 5.

<sup>199</sup> GLASER, Charles L. Why NATO is still best: Future Security Arrangements for Europe. *International Security*, Cambridge, MA, MIT Press, v. 18, n. 4, Summer 1993. p. 7.

<sup>200</sup> Ver Anexo I.

<sup>201</sup> Ver Anexo II.

como conflitos locais de natureza étnica, instabilidade interna política e econômica, e disputas históricas<sup>202</sup>. A OTAN seria mantida para enfrentar esses novos desafios. Como apontado no *Strategic Concept* de 1991:

*“[...] the risks to Allied security that remain are multi-faceted in nature and multi-directional, which makes them hard to predict and assess. NATO must be capable of responding to such risks if stability in Europe and the security of Alliance members are to be preserved. These risks can arise in various ways.”*

*“[...] Risks to Allied security are less likely to result from calculated aggression against the territory of the Allies, but rather from the adverse consequences of instabilities that may arise from the serious economic, social and political difficulties, including ethnic rivalries and territorial disputes, which are faced by many countries in central and eastern Europe. The tensions which may result, as long as they remain limited, should not directly threaten the security and territorial integrity of members of the Alliance. They could, however, lead to crises inimical to European stability and even to armed conflicts, which could involve outside powers or spill over into NATO countries, having a direct effect on the security of the Alliance.”<sup>203</sup>*

O *Strategic Concept* de 1991 reafirmava os princípios do Tratado do Atlântico Norte e o objetivo central da organização: defesa coletiva<sup>204</sup>. Mas também passaria a abordar questões de segurança mais amplas e reestruturaria suas forças para que fossem capazes de manejar diversos tipos de missões a fim de manter a segurança e estabilidade da Europa.

Essa reformulação da estratégia da Aliança incluía aspectos de interesse para os EUA em sua busca por manutenção de primazia.

---

<sup>202</sup> HOLBROOKE, Richard. America, A European Power. **Foreign Affairs**, Washington, D.C., Council on Foreign Relations, v. 74, n. 2, Mar. 1995. p. 38.

<sup>203</sup> Ver Anexo II.

<sup>204</sup> HOLBROOKE, Richard. America, A European Power. **Foreign Affairs**, Washington, D.C., Council on Foreign Relations, v. 74, n. 2, Mar. 1995. p. 42-43.

O documento afirmava a necessidade de monitorar a transição da URSS e continuar a considerar a implicação de suas numerosas forças convencionais e nucleares para a segurança da Europa, como também a manutenção do equilíbrio entre Europa e URSS<sup>205</sup>. Como forte fator de dissuasão, reafirmavam o princípio fundamental da Aliança de que a segurança dos aliados era indivisível (estabelecido no Artigo V do Tratado do Atlântico), junto com a confirmação de que a segurança da Europa e América do Norte estavam permanentemente interligadas<sup>206</sup>.

A OTAN seria mantida como “garantia” (ou “seguro”) caso a transição da Rússia para um regime democrático (não hostil e expansionista) não se concretizasse<sup>207</sup>. Reafirmava-se o papel da OTAN como base para uma defesa coletiva para evitar que membros fossem coagidos ou intimidados. Para isso a manutenção de capacidades militares ainda seria prioritária. E por último, a OTAN ainda serviria para manter o equilíbrio estratégico dentro da Europa<sup>208</sup>.

Como pode ser notado, esses itens favorecem a busca dos EUA pela manutenção de sua primazia no pós-Guerra Fria. Através da OTAN os EUA teriam certa influência sobre decisões de segurança das potências europeias.

Ao longo da década de 1990, os Aliados debateram como reestruturar a Aliança e que nova identidade adotar, qual a nova *raison d'être* da organização. Diversas iniciativas notáveis foram adotadas, como uma nova visão (que incluía diálogo, cooperação e manejo de crises, além da missão de defesa coletiva), em 1991; o programa *Partnership for Peace*, (PfP), em 1994; a intervenção na Bósnia, em 1995; a discussão para a criação do “Pilar Europeu de Defesa”, em 1996; e a expansão e integração de novos membros, a partir de 1997.

A ampliação da atuação da OTAN poderia ser utilizada pelos EUA para coordenar as ações dos Aliados em temas de interesse dos EUA, como, por exemplo, a proliferação de armas de destruição em massa.

---

<sup>205</sup> Anexo II, Item 10.

<sup>206</sup> Anexo II, Itens 12, 16 e 17.

<sup>207</sup> GLASER, Charles L. Why NATO is still best: Future Security Arrangements for Europe. *International Security*, Cambridge, MA, MIT Press, v. 18, n. 4, Summer 1993. p. 9.

<sup>208</sup> Anexo II, Itens 19, 20 e 30.

Entretanto não houve consenso para o estabelecimento de uma visão, uma razão, única para a OTAN. A dificuldade em se determinar a nova missão da Aliança era previsível considerando o número de membros e seus interesses diversos.

Haveria três razões para a OTAN no contexto pós-Guerra Fria vislumbradas pelos seus Membros. A primeira seria uma aliança de defesa coletiva (*alliance of collective defense*), cuja razão principal seria a mesma da Guerra Fria: garantir a defesa e segurança da Europa (seja contra uma Rússia “vingativa” e expansionista, ou qualquer outra potência hostil). A segunda, uma aliança de segurança coletiva (*alliance of collective security*), seria uma instituição que promove os valores da Comunidade Atlântica, de democracia e mercados livres pela Europa para promover estabilidade e segurança advindos da participação na comunidade transatlântica. E terceira, uma aliança de interesses coletivos (*alliance of collective interests*), melhor adequada aos interesses dos EUA, onde a Organização defenderia contra ameaças à interesses de segurança norte-americanos e europeus, independente de suas origens<sup>209</sup>.

Apesar da busca por novas identidades e missões, a OTAN permanece como uma poderosa estrutura de dissuasão<sup>210</sup>:

*The Administration continues to describe collective defense as the core of the alliance. Before the Senate Armed Services Committee on April 23, 1997, Sen. Kempthorne asked: "...if NATO is not anti-Russian, then what is it? Who is the alliance defending against?" Secretary of State Albright responded: The threat is basically ... the instability within the region which has in fact created two world wars. But there is also the possibility of an outside threat. There is a possibility of threats from various parts outside the region, to the south, that we have to guard against. And, on the off chance that in fact Russia does not turn out the way we are hoping it will and its current leadership wants, NATO is there<sup>211</sup>.*

---

<sup>209</sup> DAALDER, Ivo H. **NATO in the 21<sup>st</sup> Century: What Purpose, What Missions?**. Washington, D.C., Brookings Institute, Apr. 1999, p. 8.

<sup>210</sup> USIA Electronic Journals. **U.S. Foreign Policy Agenda: “NATO Enlargement: The American Viewpoint”**, Washington, D.C., v. 2, n. 4, Oct. 1997.

<sup>211</sup> "Hearing on NATO Enlargement" Senate Armed Services Committee. April 23, 1997

Isso reflete a visão de riscos e ameaças à segurança vindas de rivais estatais e não apenas “ameaças novas transnacionais”. Ela reflete uma visão de longo prazo, e de acordo com os interesses dos EUA de evitar (ou confrontar) o surgimento de um rival hostil, seja ela uma Rússia agressiva e expansionista, regimes hostis do Oriente Médio, ou possivelmente a China.

Como apontado, a Europa é estratégica para os EUA, qualquer instabilidade na região seria um risco à segurança dos EUA. Os EUA têm interesse em evitar o surgimento de novos rivais (seja a Rússia, Alemanha ou uma Europa unida); buscam evitar o surgimento de corridas armamentistas ou esquemas de segurança únicos que aumentariam desconfiança e instabilidade na região.

#### Manutenção do Equilíbrio de Poder Europeu

Durante a Guerra Fria, um diplomata afirmou que a OTAN existia para:

*“Keep the Americans in, the Russians out, and the Germans down”<sup>212</sup>.*

Havia a preocupação por alguns Estados europeus de um ressurgimento alemão, e há a preocupação constante que um Estado europeu se torne mais poderoso que os demais. Como o Strategic Concept de 1991 destaca, uma das tarefas essenciais da OTAN é:

*“[...] preserve the strategic balance within Europe.”*

Apesar de pouco provável naquele momento (e ainda hoje), a possibilidade de um grande conflito entre as potências da Europa ocidental era um cenário a ser considerado. Não há garantias de que a atual situação política pacífica entre as principais potências européias se mantenha indefinidamente. A continuada participação norte-americana através da OTAN permaneceria para manter esforços

---

<sup>212</sup> GADDIS, John Lewis. NATO's Past, NATO's Future. **Joint Workshop on Europe and Transatlantic Security: Issues and Perspectives**, The Geneva Centre for Security Policy, Kandersteg, Switzerland, 25-27Aug. 2000.

de cooperação e eliminação de tensões entre as potências, como durante a Guerra Fria<sup>213</sup>. Os EUA permaneceriam para manejar o “dilema de segurança” entre os países europeus.

Outra preocupação primária dos EUA é o domínio da Europa por uma potência hostil. Ao se manter engajado na OTAN, os EUA poderiam manter influência na região para evitar o surgimento de um rival, ou grupo de rivais, contrários aos EUA, seja ela a Rússia, ou mesmo de dentro da Europa (França e/ou Alemanha ou uma Europa unida). Como apontado no próprio documento, há o interesse, não apenas dos EUA, de manter um equilíbrio entre os países europeus, mas também das próprias potências europeias. Nas palavras de um diplomata europeu:

*“[...] it is not acceptable that the lead nation be European. A European power broker is a hegemonic power. We can agree on U.S. leadership, but not on one of our own.”*<sup>214</sup>

A Europa ao longo da década de 1990 demonstrou em diversas ocasiões dificuldade em criar uma política externa conjunta, ou chegar a um consenso sobre uma política de defesa única e da necessidade de criação de uma estrutura de defesa europeia à parte da OTAN. Isso reflete a continuada disputa entre as potências europeias por poder, e a busca por equilíbrio, ao evitarem que uma ou mais potências se tornem dominantes.

Alguns Estados menores, temendo uma influência maior da Alemanha e da França na organização, apóiam os Estados Unidos, pois sua presença permite o equilíbrio e moderação desta disputa, uma espécie de *offshore balancing* dentro da Aliança.

---

<sup>213</sup> GLASER, Charles L. Why NATO is still best: Future Security Arrangements for Europe. *International Security*, Cambridge, MA, MIT Press, v. 18, n. 4, Summer 1993. p. 18.

<sup>214</sup> WALTZ, Kenneth N. *The Balance of Power and NATO Expansion*. University of California, Berkeley, Center for German and European Studies, Working Paper 5.66, Oct. 1998.

O *Strategic Concept* destaca em alguns trechos, repetidas vezes, o objetivo e a necessidade de manter capacidades militares para a defesa e dissuasão. Para isso, os EUA têm um papel importante:

*“The presence of North American conventional and US nuclear forces in Europe remains vital to the security of Europe, which is inseparably linked to that of North America.”*<sup>215</sup>

A presença militar norte-americana na Europa no pós-Guerra Fria demanda uma redefinição de número de tropas, não mais necessária em grandes quantidades, como durante a Guerra Fria para conter a URSS, mas reduzida e capacitada para lidar com instabilidades e projetar força. Jamais foi declarada a intenção de uma retirada total, refletindo a constatação de que os EUA se tornaram integrais para a segurança da Europa.

A permanência de forças norte-americanas na Europa reforça o comprometimento dos EUA na defesa e segurança de seus aliados. Como durante a Guerra Fria, essa presença elimina a dúvida de “se” os EUA interviriam na defesa de seus aliados, aumentando a capacidade de dissuasão<sup>216</sup>.

Esse aspecto leva a duas constatações notáveis na sua política de segurança. A continuada presença de forças norte-americanas no continente europeu, para garantir a segurança dos Aliados, evita que os membros se armem, gerando desconfiança e corridas armamentistas entre os membros. Essa situação também permite que governos europeus se beneficiem da “segurança grátis”, liberando recursos normalmente destinados à defesa, para que sejam utilizados em outras áreas de interesse.

A retirada total das forças norte-americanas da Europa geraria insegurança e afetaria a credibilidade dos comprometimentos de segurança dos EUA não apenas ali, mas também em outras regiões do mundo.

---

<sup>215</sup> Anexo II, Item 36.

<sup>216</sup> GLASER, Charles L. Why NATO is still best: Future Security Arrangements for Europe. *International Security*, Cambridge, MA, MIT Press, v. 18, n. 4, Summer 1993. p. 22-23.

Isso não significa que os EUA deseja ser totalmente responsável pela segurança da Europa. Os EUA apóiam o desenvolvimento de um pilar europeu de segurança que contribua para a estabilidade da Europa e divida as responsabilidades (“*transatlantic burden sharing*”) e que ajude na manutenção da ordem. Mas são contra iniciativas de criação de esquemas ou forças que duplicam, diluem as capacidades, ou mesmo competem, com a OTAN<sup>217</sup>:

*“While the United States supports the goal of European integration, we must seek to prevent the emergence of European-only security arrangements which would undermine NATO, particularly the alliance's integrated command structure.”*<sup>218</sup>

A manutenção deste equilíbrio é útil para os EUA ao evitar que a Europa se fragmente e se torne instável ou seja unida sob uma potência, ou coalizão, hostil, e tenha sua posição como potência global contestada.

#### Expansão, ao invés de extinção

Para os Estados Unidos, a estabilidade e segurança da Europa são fundamentais para sua própria segurança. A OTAN se tornava uma organização mais política do que militar, permitindo maior espaço para abordagens e soluções políticas, ao invés de unicamente militar.

A experiência, conhecimento e força da OTAN era comprovada ao auxiliar nas discussões sobre segurança no novo contexto. A organização estava se adaptando, adotando novas iniciativas como manejo de crises, projeção de força além do território aliado, e incentivando estabilidade através do *Partnership for Peace* (PfP)<sup>219</sup>.

---

<sup>217</sup> HOLBROOKE, Richard. America, A European Power. **Foreign Affairs**, Washington, D.C., Council on Foreign Relations, v. 74, n. 2, Mar. 1995. p. 46.

<sup>218</sup> Ver Anexo I.

<sup>219</sup> HOLBROOKE, Richard. America, A European Power. **Foreign Affairs**, Washington, D.C., Council on Foreign Relations, v. 74, n. 2, Mar. 1995. p. 42-43.

Através do *Partnership for Peace*, países não membros estabeleciam acordos bilaterais com a OTAN, cooperando e participando de iniciativas específicas aos seus interesses.

O estabelecimento do PfP buscava influenciar as doutrinas militares de países não membros da Aliança ao estabelecer e incentivar exercícios militares conjuntos, e influenciando na estrutura e reforma das instituições militares destes ao apoiar reformas que aumentassem o controle civil e democrático sobre essas<sup>220</sup>.

Eventos ocorridos no Leste europeu no início do século XX geraram duas guerras mundiais. No início da década de 1990 ainda se constatava riscos advindos de outros eventos (Versailles, Yalta, e o colapso da URSS) que tinham deixado um legado de ressentimentos históricos, ou mesmo disputas territoriais e étnicas potenciais por toda a região<sup>221</sup>.

Para os EUA, a maneira de evitar e solucionar problemas que poderiam gerar instabilidade seria através do fortalecimento das democracias e desenvolvimento das economias dos países do Leste Europeu. Sua integração era essencial para a segurança da região.

O risco de novas guerras surgidas no Leste europeu seria mais uma razão da manutenção da OTAN a médio prazo. Três possibilidades seriam: um conflito no Leste europeu que poderia espalhar para o Oeste; um conflito nessa região poderia forçar uma intervenção do Oeste; e uma potência a Leste (Rússia) conquistando um país do Leste demandaria uma resposta das potências da Europa Ocidental, levando a um grande conflito<sup>222</sup>.

Como apontado no 1992 DPG:

*“The most promising avenues for anchoring the east-central Europeans into the West and for stabilizing their democratic institutions is their participation in*

---

<sup>220</sup> CHRISTOPHER, Warren. A liderança dos Estados Unidos a as Oportunidades Norte-Americanas. **Política Externa**, São Paulo, Paz e Terra, v. 4, n. 3, p. 3-23, dez.-fev. 1995-96. p. 15; HOLBROOKE, Richard. America, A European Power. **Foreign Affairs**, Washington, D.C., Council on Foreign Relations, v. 74, n. 2, Mar. 1995. p. 43.

<sup>221</sup> CHRISTOPHER, Warren. A liderança dos Estados Unidos a as Oportunidades Norte-Americanas. **Política Externa**, São Paulo, Paz e Terra, v. 4, n. 3, p. 3-23, dez.-fev. 1995-96. p. 15; HOLBROOKE, Richard. America, A European Power. **Foreign Affairs**, Washington, D.C., Council on Foreign Relations, v. 74, n. 2, Mar. 1995. p. 41.

<sup>222</sup> GLASER, Charles L. Why NATO is still best: Future Security Arrangements for Europe. **International Security**, Cambridge, MA, MIT Press, v. 18, n. 4, Summer 1993. p. 12.

*Western political and economic organizations. East-central European membership in the (European Community) at the earliest opportunity and expanded NATO liaison...”*

*“The U.S. could also consider extending to the east-central European states security commitments [...]”*

*“Should there be a re-emergence of a threat from the Soviet Union's successor state, we should plan to defend against such a threat in Eastern Europe [...]”<sup>223</sup>*

Percebendo a importância da integração do Leste Europeu para a estabilidade da Europa, os EUA propuseram a expansão da OTAN. A iniciativa foi apresentada na reunião da Aliança em Bruxelas em Janeiro de 1994<sup>224</sup>.

A expansão a leste incorporando antigos países soviéticos na OTAN teria dois objetivos de interesse para os EUA. Primeiro, expandiria seu perímetro de segurança. A expansão da OTAN para o leste, incorporando países anteriormente dominados pela URSS, busca preencher um vácuo de segurança no Leste europeu. A intenção seria eliminar o potencial de disputa entre potências (eliminar o conceito de “estado-tampão”), e acabar com uma divisão da Europa criada após a Segunda Guerra Mundial por Stalin<sup>225</sup>.

Segundo, A expansão da OTAN visaria integrar os países do Leste europeu ajudando os a estabelecer regimes democráticos e economias abertas (na percepção norte-americana, essenciais para segurança e estabilidade). A expansão da OTAN faria com o Leste europeu o que o Plano Marshall fez com a Europa Ocidental após o final da Segunda Guerra Mundial. Visaria completar o que foi iniciado com o Plano Marshall, o estabelecimento de uma Europa: “*whole and free...*”, “*undivided, democratic, [and] peaceful [...]*”<sup>226</sup>.

---

<sup>223</sup> Ver Anexo I.

<sup>224</sup> HOLBROOKE, Richard. America, A European Power. **Foreign Affairs**, Washington, D.C., Council on Foreign Relations, v. 74, n. 2, Mar. 1995. p. 44; e WALTZ, Kenneth N. “The Balance of Power and NATO Expansion”. University of California, Berkeley. Center for German and European Studies, Working Paper 5.66, October 1998.

<sup>225</sup> HUNTER, Robert E. Maximizing NATO: A Relevant Alliance Knows How to Reach. **Foreign Affairs**, Washington, D.C., Council on Foreign Relations, v. 78, n. 3, May/June 1999. p. 193.

<sup>226</sup> USIA Electronic Journals. **U.S. Foreign Policy Agenda: “NATO Enlargement: The American Viewpoint”**, Washington, D.C., v. 2, n. 4, Oct. 1997.

Para que novos membros fossem aceitos, haveria a demanda de que contribuíssem para a segurança de todos, e que atendessem a requisitos estabelecidos no Tratado do Atlântico (como pré-requisito membros se comprometem com regimes democráticos, economias abertas, e controle civil sobre suas forças armadas).

Através da OTAN, os EUA garantiria a defesa de um ambiente seguro para que a democracia e o desenvolvimento de economias abertas fosse possível nos países do Leste Europeu.

A inclusão de novos membros na OTAN significa uma garantia de segurança dos EUA, portanto requereria a aprovação do Congresso norte-americano<sup>227</sup>. Essa aprovação era praticamente certa<sup>228</sup>, o que reflete a percepção da importância da expansão da OTAN para a segurança e interesses dos EUA.

Ou seja, a inclusão de países do Leste europeu visava garantir suas transições para regimes democráticos e de mercados abertos. Em 1999 a inclusão de três novos membros foi oficializada: Polônia, Hungria e República Checa.

---

<sup>227</sup> HOLBROOKE, Richard. America, A European Power. **Foreign Affairs**, Washington, D.C., Council on Foreign Relations, v. 74, n. 2, Mar. 1995. p. 46.

<sup>228</sup> Ver ROSNER, Jeremy D. NATO Enlargement's American Hurdle: The Perils of Misjudging our Political Will. **Foreign Affairs**, Washington, D.C., Council on Foreign Relations, v. 75, n. 4, p. 9-16, July/Aug. 1996.

**Figura 6** – OTAN e Novos Membros, 1999



FONTE: Homepage OTAN: <http://www.nato.int/education/maps.htm>

Muitos críticos da expansão da OTAN afirmam que isto apenas isolaria, ou pior, iria hostilizar a Rússia, ao ter a OTAN nas suas fronteiras. Reforçaria sentimentos nacionalistas anti-ocidentais e enfraqueceria os reformadores da antiga URSS.

Essa percepção da Rússia sobre a OTAN precisava ser combatida. A OTAN no pós-Guerra Fria não considera nenhum país, ou grupo de países como seu adversário. O desafio da Aliança era demonstrar que não era contra a Rússia. Através de maior cooperação (através do PfP e o estabelecimento do *NATO-Russia Founding Act*), a OTAN buscava demonstrar os tipos de missões para as quais tinha se adaptado e para o qual estava voltado.

Entretanto, a OTAN permanece com grande capacidade de dissuasão. A expansão a leste seria mais uma forma de pressionar a Rússia a se reformar, ao fornecer benefícios quando ela se engajava e se integrava à ordem internacional (a própria expansão beneficiaria a Rússia ao garantir um flanco ocidental estável:

vizinhos estáveis, prósperos e independentes), e reforçar as desvantagens caso a Rússia resolvesse se opor aos EUA (a expansão serve como um tipo de seguro contra quaisquer possíveis agressões russas futuras).

A inclusão de Estados do Leste europeu na OTAN negaria a uma Rússia hostil a recuperação desta esfera de influência, reforçando a posição de defesa dos EUA na Europa.

A expansão a Leste também ampliaria a fronteira da Aliança. Considerando a preocupação dos Aliados com instabilidades nas fronteiras da Aliança, novos aliados ampliam essas áreas de possíveis instabilidades, como a Ásia Central e o Oriente Médio.

Isso permitiria aos EUA estender sua capacidade de projeção de poder, como também reivindicar maior apoio para lidar com ameaças em regiões estratégicas próximas à OTAN.

#### Missões Extra-territoriais e Projeção de Poder

No novo *Strategic Concept* de 1991, se admitiu a participação de forças da OTAN em missões de paz da ONU. A consciência de novos desafios à segurança, advindos além do espaço da Aliança, permitiria à OTAN a oportunidade de expandir suas operações além das fronteiras de seus membros. Para que a Aliança continuasse relevante surgiu a noção de que ela deveria: “[...] *go out of area or out of business*”.

Essa visão pode ser interpretada não apenas como a necessidade da Aliança de atuar além do território dos países Aliados, como também de expandir sua área de atuação, ou seja, não se limitar à defesa dos Aliados, mas também adotar novas missões como manutenção de paz, *peace enforcement*, ajuda humanitária, etc.

A capacidade de atuação além das fronteiras dos aliados permitiria aos EUA maior apoio em missões nas regiões próximas à OTAN.

Essa percepção também revelava a necessidade de mudança nas doutrinas militares dos Estados europeus (estruturadas até o início da década de 1990 para simples defesa territorial) para projeção de poder. A inexistência de uma ameaça de

invasão forçou os Estados europeus a adaptarem suas forças armadas ao longo da década de 1990. Essa mudança permitiria uma melhor adaptação para as missões vislumbradas pelos EUA para as forças da OTAN no pós-Guerra Fria.

A capacidade de projeção de poder permitiria proteger e influenciar áreas próximas sem a necessidade de estabelecer ou transferir tropas para novos Estados membros ou para as regiões apontadas (útil para não alarmar a Rússia em relação à inclusão de novos membros).

No novo contexto, não haveria necessidade de estabelecer grandes contingentes em bases ao longo da fronteira da Aliança. As forças militares da OTAN seriam mais leves e móveis, ficando dispersas entre os membros (diferente da Guerra Fria, onde a maior parte das forças da OTAN se concentrava na Alemanha para barrar uma invasão soviética). A nova doutrina requer que os membros sejam capazes de reforçar uns aos outros em caso de crise.

A transformação da OTAN para projetar poder interessa aos EUA<sup>229</sup>, pois as forças européias poderiam complementar as forças norte-americanas em diversas missões não restritas ao continente europeu<sup>230</sup>.

As crises nos Balcãs (Bósnia e Kosovo) na década de 1990 demonstraram à OTAN a necessidade de atuar além de suas fronteiras para lidar com ameaças à segurança de seus membros. Demonstrou também a incapacidade da Europa em lidar com as crises sozinha, reforçando a constatação da dependência européia e da necessidade da presença dos EUA para sua segurança.

A grande diferença entre as capacidades das forças armadas norte-americanas e européias foi demonstrada na crise em Kosovo em 1997. Durante o conflito, o despreparo europeu ficou evidente em relação à atuação norte-americana. As diferenças nas estruturas e forças militares colocavam em risco a capacidade dos

---

<sup>229</sup> DAALDER, Ivo H. **NATO in the 21<sup>st</sup> Century: What Purpose, What Missions?**. Washington, D.C., Brookings Institute, Apr. 1999.

<sup>230</sup> Os membros Europeus da OTAN possuem juntos 2.2 milhões de tropas, os EUA 1.5 milhões. JOHNSON, Stuart. US Perceptions of NATO Deployments Beyond Europe and of European Capabilities. **GCSF-RAND Workshop Papers: "NATO's New Strategic Concept and Peripheral Contingencies: The Middle East"**. Geneva, 15-16 July 1999. Disponível em: <<http://www.ciaonet.org/pub/>>. Acesso em: 8 nov. 2003.

EUA e da Europa de cooperarem e realizarem operações conjuntas<sup>231</sup>. Percebeu-se a necessidade de modernização das forças armadas europeias (maior profissionalização através da abolição do serviço militar obrigatório, implementação de novas tecnologias, e mudança no foco das forças militares europeias para projeção de poder ao invés de simples defesa territorial) para poder operar junto aos norte-americanos<sup>232</sup>.

A mudança de simples defesa para projeção de poder era necessária. A estrutura de defesa europeia vigente era inapropriada para o novo ambiente de segurança, deixando patente a necessidade de aumentar as capacidades da OTAN<sup>233</sup>.

A percepção dos Aliados sobre riscos de segurança ao continente europeu vindos de regiões próximas, ou mesmo da necessidade de lidar com instabilidades nelas, abre espaço para a discussão de operações além da Europa, como no Norte da África, Ásia Central e Oriente Médio.

Essa visão e nova capacidade seriam de interesse dos EUA, pois auxiliaria em seu objetivo de manutenção da ordem internacional ao permitir que a OTAN adotasse uma capacidade de defesa de seus interesses não restrita apenas a defesa territorial europeia, mas ampliada para lidar com instabilidades próximas à Aliança.

#### Doutrina Nuclear da OTAN

A continuada existência da OTAN permite conter ou desestimular o surgimento de um rival hostil aos Estados Unidos devido à manutenção de suas capacidades, convencionais e nucleares. A garantia de segurança nuclear (*extended nuclear deterrence*) dos EUA visaria limitar incentivos de proliferação nuclear,

---

<sup>231</sup> JOHNSON, Stuart. US Perceptions of NATO Deployments Beyond Europe and of European Capabilities. **GCSP-RAND Workshop Papers: "NATO's New Strategic Concept and Peripheral Contingencies: The Middle East"**. Geneva, 15-16 July 1999. Disponível em: <<http://www.ciaonet.org/pub/>>. Acesso em: 8 nov. 2003.

<sup>232</sup> HEISBOURG, François. Emerging European Power Projection Capabilities. **GCSP-RAND Workshop Papers: "NATO's New Strategic Concept and Peripheral Contingencies: The Middle East"**, The Geneva Centre for Security Policy, Geneva, July 15-16, 1999.

<sup>233</sup> JOHNSON, Stuart. US Perceptions of NATO Deployments Beyond Europe and of European Capabilities. **GCSP-RAND Workshop Papers: "NATO's New Strategic Concept and Peripheral Contingencies: The Middle East"**. Geneva, 15-16 July 1999. Disponível em: <<http://www.ciaonet.org/pub/>>. Acesso em: 8 nov. 2003.

principalmente o desenvolvimento de armamento nuclear pela Alemanha, o que aumentaria a insegurança da região<sup>234</sup>.

A manutenção da capacidade de dissuasão nuclear reflete a permanência da natureza fundamental da aliança: defesa coletiva. Mais ainda, reflete a visão de que ameaças à segurança ainda podem vir de Estados (pode não haver ameaças no momento, mas se pensa e se planeja para o futuro).

Em 1991, a OTAN afirmou em diversos documentos a redução na dependência de forças nucleares em sua defesa, observando que as chances de seu uso seriam remotas. Entretanto, jamais se cogitou descartar a possibilidade de emprego delas:

*“54. The fundamental purpose of the nuclear forces of the Allies is political: to preserve peace and prevent coercion and any kind of war. They will continue to fulfill an essential role by ensuring uncertainty in the mind of any aggressor about the nature of the Allies' response to military aggression. They demonstrate that aggression of any kind is not a rational option. The supreme guarantee of the security of the Allies is provided by the strategic nuclear forces of the Alliance, particularly those of the United States; the independent nuclear forces of the United Kingdom and France, which have a deterrent role of their own, contribute to the overall deterrence and security of the Allies.”<sup>235</sup>*

A manutenção da política nuclear da OTAN seria um indicativo da importância da Aliança para os EUA deter eventuais rivais. Antes da conferência de Washington em 1999, Canadá e Alemanha propuseram que a OTAN reconsiderasse o papel de armas nucleares em sua doutrina, principalmente a referência sobre *first use*. O conceito de *first use* se refere ao uso de armas nucleares como resposta a qualquer ataque inimigo. Visa criar dúvida nos planos de um inimigo sobre as

---

<sup>234</sup> GLASER, Charles L. Why NATO is still best: Future Security Arrangements for Europe. **International Security**, Cambridge, MA, MIT Press, v. 18, n. 4, Summer 1993. p. 22.

<sup>235</sup> Grifo do Autor; Ver Anexo II.

respostas da potência detentora de armas nucleares, o que visa dissuadir mais ainda ações hostis.

O então Secretário de Defesa dos EUA William Cohen afirmava que *first use*:

*"[...] is an integral part of our strategic concept and we think it should remain exactly as it is."*<sup>236</sup>

No documento final, se afirmava que as forças nucleares da OTAN forneciam:

*"[...] a unique contribution in rendering the risks of aggression against the Alliance incalculable and unacceptable. Thus, they remain essential to preserve peace."*<sup>237</sup>

A reedição do *Strategic Concept* em 1999 não modificou a doutrina nuclear da OTAN. Logo, a manutenção das forças nuclear da Aliança (principalmente a força nuclear norte-americana) oferece uma forte capacidade de dissuasão contra Estados hostis (sejam estes do Oriente Médio, como Iraque e Irã, como também potenciais rivais maiores, como Rússia, ou mesmo a China).

Enfim, como destacado no 1992 DPG:

*"[...] the U.S must show the leadership necessary to establish and protect a new order that holds the promise of convincing potential competitors that they need not aspire to a greater role or pursue a more aggressive posture to protect their legitimate interests. Second, in the non-defense areas, we must account sufficiently for the interests of the advanced industrial nations to discourage them from challenging our leadership or seeking to overturn the established political and*

---

<sup>236</sup> PERKOVICH, George. **Nuclear First Use... For What?**. Carnegie Endowment For International Peace, 10 December 1998. Disponível em: <<http://www.ceip.org/programs/npp/brief17.htm>>. Acesso em: 7 nov. 2003; SAUER, Tom. The Role of Nuclear Weapons in Strategic Thinking and Military Doctrines in the 1990's: the United States. In: KRAUSE, Joachim e WENGER, Andreas. **Nuclear Weapons Into the 21<sup>st</sup> Century. Studies in Contemporary History and Security Policy**, Bern, v. 8, p. 71-95, 2001. p. 98.

*economic order. Finally, we must maintain the mechanisms for deterring potential competitors from even aspiring to a larger regional or global role.*<sup>238</sup>

A OTAN serve a todos esses objetivos. Através da OTAN os EUA buscam seus objetivos de segurança no pós-Guerra Fria e a utilizam para manter sua primazia. É o mais notável exemplo da adaptação de um “instrumento” da Guerra Fria para o pós-Guerra Fria, e o meio mais importante pelo qual os EUA mantêm influência sobre a Europa<sup>239</sup>.

A curto e médio prazo, apenas através da OTAN a Europa e os EUA seriam capazes de desenvolver uma estrutura de segurança no pós-Guerra Fria capaz de: manter uma capacidade militar capaz de proteger seus interesses, dissuadir, e se necessário, enfrentar, ameaças; preservar e/ou melhorar relações políticas, como também moderar o “dilema de segurança”, entre os membros; e ser viável política e militarmente<sup>240</sup>.

Através da OTAN, os EUA mantêm o equilíbrio estratégico com a Rússia e mantêm o equilíbrio entre as potências europeias, influenciando as condições e iniciativas para contestações de sua posição como potência global.

Expandindo e cooperando com os antigos países da órbita soviética, os EUA buscam integrar esses antigos adversários à ordem política e econômica internacional, incentivando o estabelecimento de regimes democráticos e economias abertas. A reestruturação e expansão da OTAN visava lidar com os desafios dessa integração.

Em 2002 mais sete países foram convidados a integrarem a OTAN: Estônia, Letônia (Latvia), Lituânia, Eslováquia, Eslovênia, Romênia e Bulgária.

---

<sup>237</sup> PERKOVICH, George. **Nuclear First Use... For What?**. Carnegie Endowment For International Peace, 10 December 1998. Disponível em: <<http://www.ceip.org/programs/npp/brief17.htm>>. Acesso em: 7 nov. 2003.

<sup>238</sup> Ver Anexo I.

<sup>239</sup> WALTZ, Kenneth N. **The Balance of Power and NATO Expansion**. University of California, Berkley, Center for German and European Studies, Working Paper 5.66, Oct. 1998.

<sup>240</sup> GLASER, Charles L. Why NATO is still best: Future Security Arrangements for Europe. **International Security**, Cambridge, MA, MIT Press, v. 18, n. 4, Summer 1993. p. 19.

**Figura 7** – Membros da OTAN, 2004



FONTE: Homepage OTAN: <http://www.nato.int/education/maps.htm>

Ao mesmo tempo em que se adapta para acolher e proteger novos membros, a Aliança Atlântica se reforça, melhorando as capacidades de defesa e de projeção de poder de seus membros, e conseqüentemente protegendo a ordem internacional defendida pelos EUA.

Oferece também a possibilidade de agir além da Europa, auxiliando na estabilização de outras regiões além do território dos Aliados. Como evidenciado na “guerra ao terror” a OTAN demonstrou sua capacidade de adaptação ao novo cenário ao agir além da Europa (atuando além do território dos Aliados) com a operação no Afeganistão a partir de 2003<sup>241</sup>. Esse compromisso da OTAN ajuda os EUA a legitimar sua continuada presença no país e a estabilizar a região.

Enfim, A OTAN é um caso exemplar da política de segurança dos EUA no pós-Guerra Fria. A organização, desenvolvida durante e para a Guerra Fria, foi

<sup>241</sup> ASSOCIATED PRESS. NATO takes over Peacekeeping Force in Afghanistan. **The New York Times**, New York, 11 Aug. 2003.

mantida e adaptada para atender aos interesses dos EUA no novo cenário pós-Guerra Fria. É mais uma herança da Guerra Fria que contribui para a segurança e sua manutenção de primazia dos EUA no novo contexto.

A OTAN garante uma continuada influência norte-americana sobre a política de defesa dos Estados europeus, equilibra o poder entre as potências europeias, integra novos membros à ordem internacional e garante uma capacidade de dissuadir novos rivais.



## **CONCLUSÃO**



## CONCLUSÃO

Como apontado ao longo do texto, a segurança sempre exerceu, e continuará a exercer, papel essencial na política das grandes potências. Isto pode ser claramente observado na atuação dos Estados Unidos como potência global. Portanto, no início da década de 1990, ao invés de perder importância, o tema se reafirmava, contrariando previsões otimistas da ordem e do sistema internacional que vislumbravam que os conflitos seriam relegados a um plano secundário após o final da Guerra Fria.

Os Estados Unidos, ao invés de diminuir seus gastos militares, os mantiveram nos mesmos níveis da Guerra Fria. A OTAN não se extinguiu, ao contrário, redefiniu seu papel, se expandiu à leste e além de admitir a possibilidade de atuar além de suas fronteiras, realizou essas operações. E a ONU não conseguiu regular as relações entre os Estados, ficando ainda sujeita às disputas dos Estados membros.

Pode se afirmar que o principal objetivo a ser alcançado pela política de segurança dos Estados Unidos no pós-Guerra Fria é evitar que um novo rival hostil, com capacidade de influência global, surja no cenário internacional. A manutenção dos EUA como a “nação indispensável” está ligada à sua segurança no contexto pós-Guerra Fria<sup>242</sup>.

Há uma percepção norte-americana de viabilidade de estender o “momento unipolar”, tendo em vista a falta do surgimento de rivais. Para manter primazia e evitar o surgimento de um rival hostil os EUA deveriam engajar e integrar rivais potenciais, como a Rússia e China. Precisariam convencer qualquer rival aspirante de que não é necessário se tornar uma potência rival, questionando a ordem internacional vigente e os EUA.

O poder dos EUA aumentou consideravelmente na década de 1990, e a de seus rivais potenciais declinaram ou foram insuficientes para alcançar os EUA. Não

---

<sup>242</sup> As acusações de “unilateralismo” pela Administração Clinton são reflexo da posição única dos EUA no pós Guerra Fria, o que levou o Ministro do Exterior francês Hubert Vedrine a qualificar os Estados Unidos não como superpotência, mas como “hiperpotência”. NOSSAL, Kim Richard. **Lonely Superpower or Unapologetic Hyperpower? Analyzing American Power in**

se constata ações efetivas de “busca de equilíbrio” (*balancing*), pois os EUA, ao defenderem o sistema internacional vigente, permite a geração de “bens comuns” (*public goods*). Mas os EUA teriam que se esforçar para manter ou integrar Estados à ordem e “garantir” que continuem sendo de alguma forma beneficiados. Isso mina as possibilidades para contestação ou surgimento de coalizões “anti-EUA”, e reduz o rearmamento de rivais potenciais, diminuindo o risco à segurança dos EUA.

A promoção de valores como democracia e livre comércio, auxiliam na manutenção da primazia dos EUA, ao estender benefícios aos participantes desta ordem, e aumentam a estabilidade do sistema internacional<sup>243</sup>. O papel que as organizações internacionais desempenham na manutenção da ordem internacional é reconhecida, mas se afirma que estas jamais devem ditar e restringir a conduta dos Estados Unidos na busca e defesa de seus interesses.

Qualquer contestação da ordem defendida pelos EUA por países hostis deveria ser confrontada. A manutenção da capacidade militar norte-americana seria fundamental para dissuadir, ou mesmo impedir, a possibilidade de confronto direto ao seu poder e interesses por uma potência hostil.

Os EUA manteriam seu comprometimento com a manutenção da superioridade militar através de: 1) superioridade de forças armadas convencionais (em quantidade e qualidade incomparável no mundo, dispendo de amplo orçamento, recursos e tecnologia); 2) bases militares dispersas pelo mundo (que expandem o perímetro de segurança dos EUA e permitem uma projeção de poder única e incomparável); 3) comprometimentos de segurança (com aliados de longa data – OTAN, Japão, Coréia do Sul – e estabelecimento de novos acordos com países do Leste Europeu, Oriente Médio e Ásia Central); 4) manutenção de forças nucleares (que permanece útil como capacidade de dissuasão contra rivais potenciais). Acreditam que a continuada projeção de poder norte-americano em diversas regiões do mundo, seus comprometimentos de segurança com seus Aliados, e o continuado

---

**the Post-Cold War Era.** South African Political Studies Association, Saldanha, Western Cape, 29 June-2 July 1999. Disponível em: <<http://post.queensu.ca/%7Enossalk/papers/hyperpower.htm>>. Acesso em 1 jul. 2004.

<sup>243</sup> Valores descritos como “nonnegotiable demands of human dignity”: “the rule of law; limits on the power of the state; respect for women; private property; free speech; equal justice; and religious tolerance”. ZELIKOW, Philip. *The transformation of national security*. **The National Interest**, New York, Spring 2003.

papel das forças nucleares como fator de dissuasão, são fundamentais para a estabilidade mundial.

Nesse contexto a OTAN permite que os EUA busque seus objetivos de segurança no pós-Guerra Fria, e a utilizam para manter sua primazia. É o mais notável exemplo da adaptação de um “instrumento” da Guerra Fria para o pós-Guerra Fria, e o meio mais importante pelo qual os EUA mantêm influência sobre a Europa.

Através da OTAN, os EUA mantêm o equilíbrio estratégico com a Rússia e mantêm o equilíbrio entre as potências européias, influenciando as condições e iniciativas para contestações de sua posição como potência global.

Expandindo e cooperando com os antigos países da órbita soviética através da OTAN, os EUA buscam integrar esses antigos adversários à ordem política e econômica internacional, incentivando o estabelecimento de regimes democráticos e economias abertas.

A Aliança Atlântica também tomou iniciativas ao longo da década de 1990 que buscavam melhorar as capacidades de defesa e de projeção de poder de seus membros, o que permite uma melhor proteção da ordem internacional defendida pelos EUA.

Mesmo com a “guerra ao terror” iniciada durante a administração de George W. Bush em 2001, interesses fundamentais dos EUA continuarão sendo perseguidos. O ex-Presidente Bill Clinton destaca cinco tarefas essenciais e imediatas para uma política de segurança capaz de reduzir as ameaças advindas de terrorismo:

*“[...] acabar la tarea de expulsar a Bin Laden y los cabecillas de Al-Qaeda de Afganistán; hacer todo lo posible para que Corea del Norte ponga fin a su programa de misiles nucleares; controlar la producción y distribución de armas químicas, biológicas y nucleares de pequeño tamaño; incrementar la capacidad de lucha contra*

*el terrorismo de los países aliados, y mejorar la defensa del territorio propio y la cooperación que ello implica.”<sup>244</sup>*

Sem dúvida a “guerra ao terror” se tornou proeminente na política de segurança dos EUA, entretanto o novo contexto não altera profundamente os objetivos e interesses fundamentais de segurança dos EUA. Como Stephan Walt aponta:

*“Basic U.S. foreign policy goals are [...] unaffected: The United States still wants to discourage security competition in Europe and Asia, prevent the emergence of hostile great powers, promote a more open world economy, inhibit the spread of weapons of mass destruction (WMD), and expand democracy and respect for human rights.”<sup>245</sup>*

Enfim, os interesses fundamentais de segurança norte-americanos continuarão sendo buscados mesmo com o tom de combate ao terrorismo. Apesar de ainda ser cedo para fazer análises completas sobre os resultados das ações tomadas pelos EUA em sua “guerra ao terror”, pode-se perceber que tais ações não apenas buscam lidar com ameaças de segurança de curto e médio prazo, mas também há a preocupação em garantir condições que favoreçam a segurança dos EUA a longo prazo.

O segundo mandato de George W. Bush oferece oportunidades para que os EUA consolidem mais objetivos que favoreçam sua segurança. Sem dúvida alguns desafios permanecem, frutos dos sucessos e falhas cometidas durante seu primeiro mandato, sendo a continuada instabilidade no Iraque e o aceleração dos programas nucleares do Irã e Coréia do Norte os mais prioritários.

O compromisso de Bush com o desenvolvimento de um escudo antimísseis, integrada à estratégia de defesa do território norte-americano, continuará a gerar

---

<sup>244</sup> SERRA, Narcís Serra i. La militarización de la política exterior de Bush. **El País**. Madrid, 7 abr. 2003.

<sup>245</sup> WALT, Stephen M. Beyond Bin Laden: Reshaping U.S. Foreign Policy. **International Security**, Cambridge, MA, MIT Press, v. 26, n. 3, p. 56-78, Winter 2001/02.

polêmica e tensões com a Rússia e China<sup>246</sup>. O continuado papel dos EUA com sua estrutura e capacidade militar única continuará a ser um importante fator de segurança, não apenas para a defesa do próprio país, mas também a ser considerado pelos demais Estados em diversas regiões do mundo.

Há a necessidade de reconquistar a confiança de alguns aliados, abalada pelo posicionamento forte na defesa de interesses norte-americanos e atitudes ousadas tomadas pelos EUA sob a Administração Bush, principalmente em relação ao Iraque. Há também o desafio de traduzir as necessidades de segurança dos EUA como compatíveis aos interesses de grande parte da comunidade internacional, quais sejam, a manutenção da estabilidade da ordem internacional e a geração de oportunidades de desenvolvimento, e, de principal interesse dos EUA, o surgimento e amadurecimento de regimes democráticos.

A busca pela manutenção de primazia será mantida, pois tal posição fornece segurança, fornece tranquilidade (pelo menos entre as grandes potências), incentiva prosperidade, e maximiza a influência dos EUA<sup>247</sup>.

Teorias destacam que quanto mais seguro um Estado for, maior insegurança será sentida pelos demais, estimulando o equilíbrio de poder:

*“Will the preponderant power of the United States elicit similar reactions? Unbalanced power, whoever wields it, is a potential danger to others. The powerful state may, and the United States does, think of itself as acting for the sake of peace, justice, and well-being in the world. These terms, however, are defined to the liking of the powerful, which may conflict with the preferences and interests of others. In international politics, overwhelming power repels and leads others to try to balance against it. With benign intent, the United States has behaved, and until its power is brought into balance, will continue to behave in ways that sometimes frighten others.”<sup>248</sup>*

---

<sup>246</sup> GLASER, Charles L. e FETTER, Steve. National Missile Defense and the Future of U.S. Nuclear Weapons Policy. **International Security**, Cambridge, MA, MIT Press, v. 26, n. 1, p. 40-92, Summer 2001.

<sup>247</sup> WALT, Stephen M. American Primacy: Its Prospects and Pitfalls. **Naval College Review**, v. LV, n. 2, p. 9-28, Spring 2002.

<sup>248</sup> WALTZ, Kenneth N. **The Balance of Power and NATO Expansion**. University of California, Berkley, Center for German and European Studies, Working Paper 5.66, Oct. 1998.



## **REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS**



## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

### Livros

- ARON, Raymond. **Paz e Guerra entre as Nações**, Brasília: Editora UnB, 1979.
- BACEVICH, Andrew J. **American Empire: The Realities and Consequences of U.S. Diplomacy**, Cambridge, Massachusetts: Harvard University Press, 2002.
- BULL, Hedley. **A Sociedade Anárquica**, São Paulo: Imprensa Oficial do Estado de São Paulo, 2002. (Clássicos IPRI).
- COLE, Ronald H.; POOLE, Walter S.; SCNABEL, James F.; WATSON, Robert J.; WEBB, Willard J. **The History of the Unified Command Plan 1946-1993**, Washington, D.C.: Joint History Office, Office of the Chairman of the Joint Chiefs of Staff, 1995.
- DAADLER, Ivo; LINDSAY, James. **America Unbound**. Washington, D.C., Brookings Institution Press, 2003.
- DREW, S. Nelson (Ed). **From Berlin to Bosnia: Trans-Atlantic Security in Transition (McNair Paper 35)**, Washington, D.C.: National Defense University Press, Jan. 1995.
- GRAFTON, John (Ed.). **The Declaration of Independence and Other Great Documents of American History, 1775-1865**, New York, Mineola: Dover Thrift Editions, 2000.
- HUNTINGTON, Samuel P. **O Choque de Civilizações e a Recomposição da Ordem Mundial**, Rio de Janeiro: Editora Objetiva, 1997.
- MORGENTHAU, Hans J. **Politics among Nations**, Fifth Edition, New York: Alfred A. Knopf, Inc., 1973.
- ROSTOW, Eugene V. **A Breakfast for Bonaparte: U.S. National Security Interests From the Heights of Abraham to the Nuclear Age**, Washington, D.C.: National Defense University Press, 1993.
- STOESSINGER, John G. **O Poder das Nações: A Política Internacional de Nosso Tempo**, São Paulo: Editora Cultrix, 1978.

- TUCÍDIDES. **História da Guerra do Peloponeso**. São Paulo: Imprensa Oficial do Estado de São Paulo, 2003. (Clássicos IPRI).
- VILLA, Rafael Antonio Duarte. **Da Crise do Realismo à Segurança Global Multidimensional**, São Paulo: Annablume, 1999.
- WALT, Stephen. **The Origin of Alliances**, Ithaca, New York: Cornell University Press, 1987.
- WALTZ, Kenneth. **Theory of International Politics**, New York: McGraw Hill, 1997.
- WIGHT, Martin. **A Política do Poder**, São Paulo: Imprensa Oficial do Estado de São Paulo, 2002. (Clássicos IPRI).

#### Capítulos de Livros

- MASTANDUNO, Michael. Preserving the Unipolar Moment: Realist Theories and U.S. Grand Strategy after the Cold War. In: BROWN, M. E.; COTÉ Jr, O. R.; LYNN-JONES, S. M.; MILLER, S. E. (Eds.). **America's Strategic Choices**. MIT Press, 2000. p. 310-350.
- MCNAMARA, Robert. "Onde está a Segurança". In: \_\_\_\_\_. **A Essência da Segurança**, São Paulo: IBRASA, 1968. p. 125-186.
- SOMBRA SARAIVA, José Flavio (Org). Dois gigantes e um condomínio: da Guerra Fria à coexistência pacífica 1947-1968. In: \_\_\_\_\_. **Relações Internacionais – Dois Séculos de história – Entre a ordem bipolar e o policentrismo (de 1947 a nossos dias)**, vol. II, Brasília: IPRI/Funag, 2001. p. 19-61.
- SOMBRA SARAIVA, José Flavio (Org). Détente, diversidade, intranquilidade e ilusões igualitárias 1969-1979, In: \_\_\_\_\_. **Relações Internacionais – Dois Séculos de história – Entre a ordem bipolar e o policentrismo (de 1947 a nossos dias)**, vol. II, Brasília: IPRI/Funag, 2001. pp. 63-89.
- VIGEVANI, Tullo; CORREA, Priscila Rodrigues; CINTRA, Rodrigo. Globalização e Segurança Internacional: a posição do Brasil. In: VIGEVANI, Tullo e DUPAS, Gilberto. **O Brasil e as Novas Dimensões da Segurança Internacional**, São Paulo: Editora Alfa-Omega, 1999. p. 53-86.

Periódicos

- ART, Robert J. A Defensible Defense: America's Grand Strategy after the Cold War. **International Security**, Cambridge, MA, MIT Press, v. 15, n. 4, p. 5-53, Spring 1991.
- BATISTA, Paulo Nogueira. Nova Ordem ou Desordem Internacional?. **Política Externa**, São Paulo, Paz e Terra, v. 1, n. 1, p. 31-41, jun. 1992.
- BETTS, Richard K. The New Threat of Mass Destruction. **Foreign Affairs**, Washington, D.C., Council on Foreign Relations, v. 77, n. 1, p. 26-41, Jan./Feb. 1998.
- BINNENDIJK, Hans. America's Military Priorities. **Strategic Forum**, Washington, D.C., National Defense University, n. 20, Feb. 1995.
- BROOKS, Stephen G. Dueling Realisms (Realism in International Relations). **International Organization**, Cambridge, MA, MIT Press, v. 51, n. 3, Summer 1997.
- BRZEZINSKI, Zbigniew. Acordos Globais Seletivos. **Política Externa**, São Paulo, Paz e Terra, v. 1, n. 1, p. 42-57, jun. 1992.
- \_\_\_\_\_. A Geostrategy for Eurasia. **Foreign Affairs**, Washington, D.C., Council on Foreign Relations, v. 76, n. 5, p. 50-64, Sep./Oct. 1997.
- CHASE, Robert S., HILL, Emily B., KENNEDY, Paul. Pivotal States and U.S. Strategy. **Foreign Affairs**, Washington, D.C., Council on Foreign Relations, v. 75, n. 1, p. 33-51, Jan./Feb. 1996.
- CHRISTOPHER, Warren. A liderança dos Estados Unidos a as Oportunidades Norte-Americanas. **Política Externa**, São Paulo, Paz e Terra, v. 4, n. 3, p. 3-23, dez.-fev. 1995-96.
- CONETTA, Carl; KNIGHT, Charles. Post-Cold War US Military Expenditure in the Context of World Spending Trends. **Global and Regional Issues**, Cambridge, MA, The Project on Defense Alternatives, Jan. 1997.

- CONETTA, Carl. America's New Deal With Europe: NATO Primacy and Double Expansion. **Global and Regional Issues**, Cambridge, MA, The Project on Defense Alternatives, Oct. 1997.
- DEIBEL, Terry L. Strategies before Containment: Patterns for the Future. **International Security**, Cambridge, MA, MIT Press, v. 16, n. 4, p. 79-108, Spring 1992.
- ELAND, Ivan. Tilting at Windmills: Post Cold War Military Threats to U.S. Security. **Policy Analysis**, Washington, D.C., CATO Institute, n. 332, 8 Feb. 1999.
- ELLSWORTH, Robert. American National Security in the Early 21<sup>st</sup> Century. In: STUART, Douglas T. (Org). **U.S. National Security: Beyond the Cold War (A Four Part Series)**, The Clarke Center at Dickinson College, CIAO CIAO. Disponível em: <<http://www.ciaonet.org/pub/>>. Acesso em: 8 nov. 2003.
- FRIEDBERG, Aaron L. Why didn't the United States become a garrison state?. **International Security**, Cambridge, MA, MIT Press, v. 16, n. 4, p. 109-142, Spring 1992.
- GADDIS, John Lewis. Toward the Post-Cold War World. **Foreign Affairs**, Washington, D.C., Council on Foreign Relations, v. 70, n. 2, p. 102-122, 1990.
- GLASER, Charles L. Nuclear Policy Without an Adversary: U.S. Planning for the Post-Soviet Era. **International Security**, Cambridge, MA, MIT Press, v. 16, n. 4, p. 34-78, Spring, 1992.
- \_\_\_\_\_. Why NATO is still best: Future Security Arrangements for Europe. **International Security**, Cambridge, MA, MIT Press, v. 18, n. 4, p. 5-50, Summer 1993.
- GLASER, Charles L.; FETTER, Steve. National Missile Defense and the Future of U.S. Nuclear Weapons Policy. **International Security**, Cambridge, MA, MIT Press, v. 26, n. 1, p. 40-92, Summer 2001.
- GOMPERT, David; KUGLER, Richard. Free Rider Redux: NATO Needs to Project Power (and Europe Can Help). **Foreign Affairs**, Washington, D.C., Council on Foreign Relations, v. 74, n. 1, p. 7-12, Jan. 1995.

- HALPERIN, Morton. What should the National Security Act of 1998 look like". In: STUART, Douglas T. (Org). **U.S. National Security: Beyond the Cold War (A Four Part Series)**. The Clarke Center at Dickinson College. CIAO CIAO. Disponível em: <<http://www.ciaonet.org/pub/>>. Acesso em: 8 nov. 2003.
- HOLBROOKE, Richard. America, A European Power. **Foreign Affairs**, Washington, D.C., Council on Foreign Relations, v. 74, n. 2, p. 38-51, Mar. 1995.
- HUNTER, Robert E. Maximizing NATO: A Relevant Alliance Knows How to Reach. **Foreign Affairs**, Washington, D.C., Council on Foreign Relations, v. 78, n. 3, p. 190-203, May/June 1999.
- HUNTINGTON, Samuel P. A Mudança nos Interesses Estratégicos Americanos". **Política Externa**, São Paulo, Paz e Terra, v. 1, n. 1, p. 16-30, jun. 1992.
- \_\_\_\_\_. Why International Primacy Matters. **International Security**, Cambridge, MA, MIT Press, v. 17, n. 4, p. 68-83, Spring 1993.
- \_\_\_\_\_. A superpotência solitária. **Política Externa**, São Paulo, Paz e Terra, v. 8, n. 4, p. 12-25, mar.-maio 2000.
- JAGUARIBE, Hélio. A Nova Ordem Mundial. **Política Externa**, São Paulo, Paz e Terra, v. 1, n. 1, p. 5-15, jun. 1992.
- JERVIS, Robert. International Primacy: Is the Game Worth the Candle?. **International Security**, Cambridge, MA, MIT Press, v. 17, n. 4, p. 52-67, Spring 1993.
- JUDT, Tony. Quais são os interesses americanos?. **Política Externa**, São Paulo, Paz e Terra, v. 4, n. 3, p. 38-45, dez.-fev. 1995-96.
- KENNAN, George. The sources of soviet conduct. **Foreign Affairs**, Washington, D.C., Council on Foreign Relations, July 1947.
- KLARE, Michael T. The Next Great Arms Race. **Foreign Affairs**, Washington, D.C., Council on Foreign Relations, v. 72, n. 3, p. 136-152, Summer 1993.
- KORB, Lawrence. The Department of Defense: The First Half Century. In: STUART, Douglas T. (Org). **U.S. National Security: Beyond the Cold War (A Four Part Series)**. The Clarke Center at Dickinson College. CIAO. Disponível em: <<http://www.ciaonet.org/pub/>>. Acesso em: 8 nov. 2003.

- \_\_\_\_\_. The Myths Supporting US Defense Spending. **Global Beat Syndicate**, New York University, Center for War Peace and the News Media, 9 Mar. 1999. Disponível em: <<http://www.nyu.edu/globalbeat/syndicate/korb0399.html>> Acesso em: 23 jun. 2004.
- KOUBI, Vally. Military Technology Races. **International Organization**, Cambridge, MA, MIT Press, v. 53, n. 3, p. 537-565, Summer 1999.
- LEGRO, Jeffrey W. Whence American Internationalism. **International Organization**, Cambridge, MA, MIT Press, v. 54, n. 2, p. 253-289, Spring 2000.
- LEPGOLD, Joseph; MCKEOWN, Timothy. Is American Foreign Policy Exceptional? An Empirical Analysis. **Political Science Quarterly**, Fall 1995.
- LEVY, Marc A. Is the Environment a National Security Risk?. **International Security**, Cambridge, MA, MIT Press, v. 20, n. 2, p. 35-62, Autumn 1995.
- MAYNES, Charles William. U.S. role in the world: what are the choices. **Great Decisions 2000**, Foreign Policy Association, p. 9-18, 2000.
- MIYAMOTO, Shiguenoli. Globalização e Segurança. **Parcerias Estratégicas**, Brasília, MCT - Centro de Estudos Estratégicos, v. 1, n. 4, dez. 1997.
- \_\_\_\_\_. Os Estados Unidos sob Pressão. **Conjuntura Política**, Belo Horizonte, ABCP/UFGM, out. 2001.
- ORME, John. The Utility of Force in World of Scarcity. **International Security**, Cambridge, MA, MIT Press, v. 22, n. 3, Winter 1997.
- PAPE, Robert A. Why Economic Sanctions Do Not Work. **International Security**, Cambridge, MA, MIT Press, v. 22, n. 2, p. 90-136 Autumn 1997.
- PARIS, Roland. Human Security: Paradigm Shift or Hot Air?. **International Security**, Cambridge, MA, MIT Press, v. 26, n. 2, p. 87-102, Fall 2001.
- POSEN, Barry R. The Struggle against Terrorism: Grand Strategy, Strategy and Tactics. **International Security**, Cambridge, MA, MIT Press, v. 26, n. 3, p. 39-55, Winter 2001/02.
- \_\_\_\_\_. Command of the Commons: The Military Foundation of U.S. Hegemony. **International Security**, Cambridge, MA, MIT Press, v. 28, n. 1, p. 5-46, Summer 2003.

- ROSNER, Jeremy D. NATO Enlargement's American Hurdle: The Perils of Misjudging our Political Will. **Foreign Affairs**, Washington, D.C., Council on Foreign Relations, v. 75, n. 4, p. 9-16, July/Aug. 1996.
- RUGGIE, John Gerard. The Past as Prologue? Interests, Identity, and American Foreign Policy. **International Security**, Cambridge, MA, MIT Press, v. 21, n. 4, p. 89-125, Spring 1997.
- RYNNING, Sten & GUZZINI, Stefano. Realism and Foreign Policy Analysis. Disponível em: <<http://www.ciaonet.org/wps/rys02/rys02.pdf>>. Acesso em: 1 ago. 2003.
- SAPOLSKY, Harvey M.; GHOLZ, Eugene; KAUFMAN, Allen. Security Lessons from the Cold War. **Foreign Affairs**, Washington, D.C., Council on Foreign Relations, v. 78, n. 4, p. 77-89, July/Aug. 1999.
- SAUER, Tom. The Role of Nuclear Weapons in Strategic Thinking and Military Doctrines in the 1990's: the United States. In: KRAUSE, Joachim e WENGER, Andreas. **Nuclear Weapons Into the 21<sup>st</sup> Century. Studies in Contemporary History and Security Policy**, Bern, v. 8, p. 71-95, 2001.
- SCHLESINGER, James. Quest for a Post-Cold War Foreign Policy. **Foreign Affairs**, v. 72, n. 1, p. 17-28, 1993.
- SOARES DE LIMA, Maria Regina. Teses equivocadas sobre a Ordem Mundial Pós-Guerra Fria. **Dados – Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, IUPERJ, v. 39, n. 3, p. 393-421, 1996.
- SORENSEN, Theodore C. Rethinking National Security. **Foreign Affairs**, Washington, D.C., Council on Foreign Relations, v. 69, n. 3, p. 1-18, 1990.
- STEDMAN, Stephen John. The New Interventionists. **Foreign Affairs**, Washington, D.C., Council on Foreign Relations, v. 72, n. 1, p. 1-16, 1993.
- STEEL, Ronald. The New Meaning of National Security. In: STUART, Douglas T. (Org). **U.S. National Security: Beyond the Cold War (A Four Part Series)**. The Clarke Center at Dickinson College. CIAO. Disponível em: <<http://www.ciaonet.org/pub/>>. Acesso em: 8 nov. 2003.

- STUART, Douglas T. (Org). **U.S. National Security: Beyond the Cold War (A Four Part Series)**. The Clarke Center at Dickinson College. CIAO. Disponível em: <<http://www.ciaonet.org/pub/>>. Acesso em: 8 nov. 2003.
- WALLANDER, Celeste A. Institutional Assets and Adaptability: NATO after the Cold War. **International Organization**, Cambridge, MA, MIT Press, v. 54, n. 4, p. 705-735, Autumn 2000.
- WALT, Stephen M. International Relations: One World, Many Theories. **Foreign Policy**, Washington, D.C., Spring 1998.
- \_\_\_\_\_. The Progressive Power of Realism. **American Political Science Review**. v. 91, n. 4, p. 931-35, Dec. 1997.
- \_\_\_\_\_. Beyond Bin Laden: Reshaping U.S. Foreign Policy. **International Security**, Cambridge, MA, MIT Press, v. 26, n. 3, p. 56-78, Winter 2001/02.
- \_\_\_\_\_. American Primacy: Its Prospects and Pitfalls. **Naval College Review**, v. LV, n. 2, p. 9-28, Spring 2002.
- WOHLSTETTER, Albert. The Delicate Balance of Terror. 6 Nov. 1958. Disponível em: <<http://www.rand.org/publications/classics/wohlstetter/P1472/P1472.html>> . Acesso em 28 jan. 2005.
- ZAKARIA, Fareed. The Myth of America's 'Free Security' (Reconsiderations). **World Policy Journal**, v. 14, n. 2, Summer 1997.

*Dissertações, Papers e Seminários*

- COUNCIL ON FOREIGN RELATIONS. **Policy impact Panel on US Defense Priorities**. Washington, D.C., Council on Foreign Relations, 27 Oct. 1995. Disponível em: <<http://www.ciaonet.org/pub/>>. Acesso em: 9 nov. 2003.
- DENG, Yong. **Is there a US Global Strategy?**. Draft. June 2000. Disponível em: <<http://www.stanleyfdn.org/papers/deng00.pdf>>. Acesso em: 27 abr. 2004.
- GADDIS, John Lewis. NATO's Past, NATO's Future. **Joint Workshop on Europe and Transatlantic Security: Issues and Perspectives**, The Geneva Centre for Security Policy, Kandersteg, Switzerland, 25-27Aug. 2000.
- HEISBOURG, François. Emerging European Power Projection Capabilities. **GCSP-RAND Workshop Papers: "NATO's New Strategic Concept and**

- Peripheral Contingencies: The Middle East**", The Geneva Centre for Security Policy, Geneva, July 15-16, 1999.
- JOHNSON, Stuart. US Perceptions of NATO Deployments Beyond Europe and of European Capabilities. **GCSP-RAND Workshop Papers: "NATO's New Strategic Concept and Peripheral Contingencies: The Middle East"**. Geneva, 15-16 July 1999. Disponível em: <<http://www.ciaonet.org/pub/>>. Acesso em: 8 nov. 2003.
- MAKINDA, Samuel M. **Hedley Bull and International Security**. Working Paper No.1997/3 Canberra, Sep. 1997. Disponível em: <[http://rspas.anu.edu.au/ir/working\\_papers/97-3.pdf](http://rspas.anu.edu.au/ir/working_papers/97-3.pdf)>. Acesso em: 14 abr. 2004.
- NOSSAL, Kim Richard. **Lonely Superpower or Unapologetic Hyperpower? Analyzing American Power in the Post-Cold War Era**. South African Political Studies Association, Saldanha, Western Cape, 29 June-2 July 1999. Disponível em: <<http://post.queensu.ca/%7Enossalk/papers/hyperpower.htm>>. Acesso em 1 jul. 2004.
- PERKOVICH, George. **Nuclear First Use... For What?**. Carnegie Endowment For International Peace, 10 December 1998. Disponível em: <<http://www.ceip.org/programs/npp/brief17.htm>>. Acesso em: 7 nov. 2003.
- SLANTCHEV, Branislav L. **National Security Strategy: The U.S. Foreign Policy Process**. University of California, San Diego, Department of Political Science. March 7, 2004.
- VICENTINI, Patrícia Helena. **A Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN) e a Incorporação das Operações de Paz no Pós-Guerra Fria – A Intervenção na Bósnia-Herzegovina (1992-1998)**. Brasília: Universidade de Brasília (Dissertação de Mestrado em Relações Internacionais), Setembro de 1998.
- WALTZ, Kenneth N. **The Balance of Power and NATO Expansion**. University of California, Berkley, Center for German and European Studies, Working Paper 5.66, Oct. 1998.

Artigos em Jornais e Revistas

- ASSOCIATED PRESS. NATO takes over Peacekeeping Force in Afghanistan. **The New York Times**, New York, 11 Aug. 2003.
- CLARKE, Jonathan. The Conceptual Poverty of U.S. Foreign Policy. **The Atlantic Monthly**, Boston, MA, Sep. 1993.
- \_\_\_\_\_. Gone to the Lake: Republicans and Foreign Policy. **The National Interest**, New York, 1 jun. 1996.
- COHEN, Herman J. Somalia and the US long and troubled history. **Race & History News and Views**, 21 Jan. 2002. Disponível em: <<http://allafrica.com/stories/200201210455.html>>. Acesso em: 15 jan. 2005.
- GELLMAN, Barton. Keeping the U.S. First; Pentagon would preclude a rival superpower. **The Washington Post**, Washington, D.C., 11 mar. 1992.
- HUNTINGTON, Samuel P. Robust Nationalism. **The National Interest**, New York, 1 Dec. 1999.
- KAPLAN, Robert D. "The Coming Anarchy". **The Atlantic Monthly**, Boston, MA, Feb. 1994.
- KURTH, James. "Inside the Cave: The Banality of I.R. Studies". **The National Interest**, New York, 1 Sep. 1998.
- MAGDOFF, Harry et al. (Editors). U.S. Military Bases and Empire. **Monthly Review**, New York, v. 53, n. 10, Mar. 2002. Disponível em: <<http://www.monthlyreview.org/0302editr.htm>>. Acesso em 3 maio 2004.
- SCHWARZ, Benjamin; LAYNE, Christopher. A New Grand Strategy. **The Atlantic Monthly**, Boston, MA, Jan. 2002.
- SERRA, Narcís Serra i. La militarización de la política exterior de Bush. **El País**. Madrid, 7 abr. 2003.
- TONELSON, Alan; GASTER, Robin. Our Interests in Europe. **The Atlantic Monthly**, Boston, MA, Aug. 1995.
- TYLER, Patrick E. Pentagon drops goal of blocking new superpowers. **The New York Times**, New York, 24 de maio de 1992.
- \_\_\_\_\_. Senior U.S. Officials Assail Lone-Superpower Policy. **The New York Times**, New York, 11 de mar. 1992.

USIA Electronic Journals. **U.S. Foreign Policy Agenda: “Congress and Foreign Policy”**, Washington, D.C., v. 1, n. 9, July 1996.

USIA Electronic Journals. **U.S. Foreign Policy Agenda: “NATO Enlargement: The American Viewpoint”**, Washington, D.C., v. 2, n. 4, Oct. 1997.

ZELIKOW, Philip. The transformation of national security. **The National Interest**, New York, Spring 2003.

### Relatórios

BP. **Statistical Review of World Energy**, p. 4-19, 2004. Disponível em: <http://www.bp.com>. Acesso em 23 jul. 2004.

CENTER FOR DEFENSE INFORMATION. **Military Almanac 2001-2002**. Washington, D.C., Center for Defense Information, 2002.

DAALDER, Ivo H. **NATO in the 21<sup>st</sup> Century: What Purpose, What Missions?**. Washington, D.C., Brookings Institute, Apr. 1999.

DREW, S. Nelson (Ed). **NSC-68: Forging the Strategy of Containment: With Analyses by Paul H. Nitze**. Washington, D.C., National Defense University Press, Sep. 1994.

GALLIS, Paul E. NATO: Article V and Collective Defense. **CRS Report for Congress**, Washington, D.C., Congressional Research Service, The Library of Congress, 17 July 1997.

MENDELSON, Jack (Ed). **Arms Control Chronology**. Washington, D.C.: Center for Defense Information, Winter 2002.

UNITED STATES DEPARTMENT OF DEFENSE. **Base Structure Report (A Summary of DoD’s Real Property Inventory) Fiscal Year 1999 Baseline**. Washington, D.C., Office of the Deputy Under Secretary of Defense (Installations), 1999.

UNITED STATES DEPARTMENT OF DEFENSE. **Base Structure Report (A Summary of DoD’s Real Property Inventory) Fiscal Year 2001 Baseline**. Washington, D.C., Office of the Deputy Under Secretary of Defense (Installations & Environment), 2001.

UNITED STATES DEPARTMENT OF DEFENSE. **Base Structure Report (A Summary of DoD's Real Property Inventory) Fiscal Year 2002 Baseline**. Washington, D.C., Office of the Deputy Under Secretary of Defense (Installations & Environment), 2002.

UNITED STATES DEPARTMENT OF DEFENSE. **Base Structure Report (A Summary of DoD's Real Property Inventory) Fiscal Year 2003 Baseline**. Washington, D.C., Office of the Deputy Under Secretary of Defense (Installations & Environment), 2003.

*Documentos Oficiais*

KENNAN, George. **Long Telegram**. 22 Feb. 1946. Disponível em: <<http://www2.gwu.edu/~nsarchiv/coldwar/documents/episode-1/kennan.htm>>. Acesso em: 13 maio 2005.

NATO. **NATO 2000**. NATO, 2000. CD-ROM.

NATO North Atlantic Military Committee. MC 14/2. **NATO Strategy Documents 1949 - 1969**. NATO, 23 May 1957.

NATO. **The Alliance's New Strategic Concept**. Rome, NATO, 1991.

NATO. **The Alliance's New Strategic Concept**. Washington, D.C., NATO, 1999.

NATO. **The North Atlantic Treaty**. Washington D.C., NATO, 1949.

UNITED STATES OF AMERICA. **NSC-68 Series**. In DREW, S. Nelson (Ed). **NSC-68: Forging the Strategy of Containment: With Analyses by Paul H. Nitze**. Washington, D.C.: National Defense University Press. September 1994.

UNITED STATES OF AMERICA. **The National Security Strategy of the USA**. Washington D.C., 2001.

UNITED STATES OF AMERICA DEPARTMENT OF DEFENSE. **Department of Defense Dictionary of Military and Associated Terms (Joint Pub 1-02)**. Washington, D.C., The Joint Chiefs of Staff, 23 Mar. 1994.

UNITED STATES OF AMERICA SENATE. **Hearing on NATO Enlargement**. Washington, D.C., Senate Armed Services Committee, 23 Apr. 1997

UNITED STATES OF AMERICA HOUSE OF REPRESENTATIVES. **[H.A.S.C. No. 107-13] "U.S. National Security Strategy"**. Hearing before the

Committee on Armed Services, House of Representatives, One Hundred  
Seventh Congress, First Session, Hearing held March 21, 2001.



## **ANEXOS**



**Excerpts From Pentagon's Plan: 'Prevent the Re-Emergence of a New Rival'**

The New York Times

March 8, 1992

Following are excerpts from the Pentagon's Feb. 18 draft of the Defense Planning Guidance for the Fiscal Years 1994-1999:

This Defense Planning guidance addresses the fundamentally new situation which has been created by the collapse of the Soviet Union, the disintegration of the internal as well as the external empire, and the discrediting of Communism as an ideology with global pretensions and influence. The new international environment has also been shaped by the victory of the United States and its coalition allies over Iraqi aggression -- the first post-cold-war conflict and a defining event in U.S. global leadership. In addition to these two victories, there has been a less visible one, the integration of Germany and Japan into a U.S.-led system of collective security and the creation of a democratic "zone of peace."

**DEFENSE STRATEGY OBJECTIVES**

Our first objective is to prevent the re-emergence of a new rival, either on the territory of the former Soviet Union or elsewhere, that poses a threat on the order of that posed formerly by the Soviet Union. This is a dominant consideration underlying the new regional defense strategy and requires that we endeavor to prevent any hostile power from dominating a region whose resources would, under consolidated control, be sufficient to generate global power. These regions include Western Europe, East Asia, the territory of the former Soviet Union, and Southwest Asia.

There are three additional aspects to this objective: First, the U.S. must show the leadership necessary to establish and protect a new order that holds the promise of convincing potential competitors that they need not aspire to a greater role or pursue a more aggressive posture to protect their legitimate

interests. Second, in the non-defense areas, we must account sufficiently for the interests of the advanced industrial nations to discourage them from challenging our leadership or seeking to overturn the established political and economic order. Finally, we must maintain the mechanisms for deterring potential competitors from even aspiring to a larger regional or global role. An effective reconstitution capability is important here, since it implies that a potential rival could not hope to quickly or easily gain a predominant military position in the world.

The second objective is to address sources of regional conflict and instability in such a way as to promote increasing respect for international law, limit international violence, and encourage the spread of democratic forms of government and open economic systems. These objectives are especially important in deterring conflicts or threats in regions of security importance to the United States because of their proximity (such as Latin America), or where we have treaty obligations or security commitments to other nations. While the U.S. cannot become the world's "policeman," by assuming responsibility for righting every wrong, we will retain the pre-eminent responsibility for addressing selectively those wrongs which threaten not only our interests, but those of our allies or friends, or which could seriously unsettle international relations. Various types of U.S. interests may be involved in such instances: access to vital raw materials, primarily Persian Gulf oil; proliferation of weapons of mass destruction and ballistic missiles, threats to U.S. citizens from terrorism or regional or local conflict, and threats to U.S. society from narcotics trafficking.

It is improbable that a global conventional challenge to U.S. and Western security will re-emerge from the Eurasian heartland for many years to come. Even in the highly unlikely event that some future leadership in the former Soviet Union adopted strategic aims of recovering the lost empire or otherwise threatened global interests, the loss of Warsaw Pact allies and the subsequent and continuing dissolution of military capability would make any hope of success require several years or

more of strategic and doctrinal re-orientation and force regeneration and redeployment, which in turn could only happen after a lengthy political realignment and re-orientation to authoritarian and aggressive political and economic control. Furthermore, any such political upheaval in or among the states of the former U.S.S.R. would be much more likely to issue in internal or localized hostilities, rather than a concerted strategic effort to marshal capabilities for external expansionism -- the ability to project power beyond their borders.

There are other potential nations or coalitions that could, in the further future, develop strategic aims and a defense posture of region-wide or global domination. Our strategy must now refocus on precluding the emergence of any potential future global competitor. But because we no longer face either a global threat or a hostile, non-democratic power dominating a region critical to our interests, we have the opportunity to meet threats at lower levels and lower costs -- as long as we are prepared to reconstitute additional forces should the need to counter a global threat re-emerge. . . .

#### REGIONAL THREATS AND RISK

With the demise of a global military threat to U.S. interests, regional military threats, including possible conflicts arising in and from the territory of the former Soviet Union, will be of primary concern to the U.S. in the future. These threats are likely to arise in regions critical to the security of the U.S. and its allies, including Europe, East Asia, the Middle East and Southwest Asia, and the territory of the former Soviet Union. We also have important interests at stake in Latin America, Oceania, and Sub-Saharan Africa. In both cases, the U.S. will be concerned with preventing the domination of key regions by a hostile power. .

#### Former Soviet Union

The former Soviet state achieved global reach and power by consolidating control over the resources in the territory of the former U.S.S.R. The best means of assuring that no hostile power is able to consolidate control over the resources within the former Soviet

Union is to support its successor states (especially Russia and Ukraine) in their efforts to become peaceful democracies with market-based economies. A democratic partnership with Russia and the other republics would be the best possible outcome for the United States. At the same time, we must also hedge against the possibility that democracy will fail, with the potential that an authoritarian regime bent on regenerating aggressive military power could emerge in Russia, or that similar regimes in other successor republics could lead to spreading conflict within the former U.S.S.R. or Eastern Europe.

For the immediate future, key U.S. concerns will be the ability of Russia and the other republics to demilitarize their societies, convert their military industries to civilian production, eliminate or, in the case of Russia, radically reduce their nuclear weapons inventory, maintain firm command and control over nuclear weapons, and prevent leakage of advanced military technology and expertise to other countries.

#### Western Europe

NATO continues to provide the indispensable foundation for a stable security environment in Europe. Therefore, it is of fundamental importance to preserve NATO as the primary instrument of Western defense and security, as well as the channel for U.S. influence and participation in European security affairs. While the United States supports the goal of European integration, we must seek to prevent the emergence of European-only security arrangements which would undermine NATO, particularly the alliance's integrated command structure.

#### East-Central Europe

The end of the Warsaw Pact and the dissolution of the Soviet Union have gone a long way toward increasing stability and reducing the military threat to Europe. The ascendancy of democratic reformers in the Russian republic, should this process continue, is likely to create a more benign policy toward Eastern Europe. However, the U.S. must keep in mind the long history of conflict between the states of Eastern Europe, as well as the

potential for conflict between the states of Eastern Europe and those of the former Soviet Union. . . .

The most promising avenues for anchoring the east-central Europeans into the West and for stabilizing their democratic institutions is their participation in Western political and economic organizations. East-central European membership in the (European Community) at the earliest opportunity, and expanded NATO liaison. . . .

The U.S. could also consider extending to the east-central European states security commitments analogous to those we have extended to Persian Gulf states.

Should there be a re-emergence of a threat from the Soviet Union's successor state, we should plan to defend against such a threat in Eastern Europe, should there be an alliance decision to do so.

#### East Asia and Pacific

. . . Defense of Korea will likely remain one of the most demanding major regional contingencies. . . . Asia is home to the world's greatest concentration of traditional Communist states, with fundamental values, governance, and policies decidedly at variance with our own and those of our friends and allies.

To buttress the vital political and economic relationships we have along the Pacific rim, we must maintain our status as a military power of the first magnitude in the area. This will enable the U.S. to continue to contribute to regional security and stability by acting as a balancing force and prevent emergence of a vacuum or a regional hegemon.

#### Middle East and Southwest Asia

In the Middle East and Southwest Asia, our overall objective is to remain the predominant outside power in the region and preserve U.S. and Western access to the region's oil. We also seek to deter further aggression in the region, foster regional stability, protect U.S. nationals and property, and safeguard our access to international air and seaways. As

demonstrated by Iraq's invasion of Kuwait, it remains fundamentally important to prevent a hegemon or alignment of powers from dominating the region. This pertains especially to the Arabian peninsula. Therefore, we must continue to play a strong role through enhanced deterrence and improved cooperative security.

We will seek to prevent the further development of a nuclear arms race on the Indian subcontinent. In this regard, we should work to have both countries, India and Pakistan, adhere to the Nuclear Non-Proliferation Treaty and to place their nuclear energy facilities under International Atomic Energy Agency safeguards. We should discourage Indian hegemonic aspirations over the other states in South Asia and on the Indian Ocean. With regard to Pakistan, a constructive U.S.-Pakistani military relationship will be an important element in our strategy to promote stable security conditions in Southwest Asia and Central Asia. We should therefore endeavor to rebuild our military relationship given acceptable resolution of our nuclear concerns.

#### Latin America

Cuba's growing domestic crisis holds out the prospect for positive change, but over the near term, Cuba's tenuous internal situation is likely to generate new challenges to U.S. policy. Consequently, our programs must provide capabilities to meet a variety of Cuban contingencies which could include an attempted repetition of the Mariel boatlift, a military provocation against the U.S. or an American ally, or political instability and internal conflict in Cuba.

Copyright 1992 The New York Times Company



**The Alliance's Strategic Concept agreed by  
the Heads of State and Government  
participating in the meeting of the North  
Atlantic Council**

*Rome, 8 November 1991*

At their meeting in London in July 1990, NATO's Heads of State and Government agreed on the need to transform the Atlantic Alliance to reflect the new, more promising, era in Europe. While reaffirming the basic principles on which the Alliance has rested since its inception, they recognised that the developments taking place in Europe would have a far-reaching impact on the way in which its aims would be met in future. In particular, they set in hand a fundamental strategic review. The resulting new Strategic Concept is set out below.

**Part I - the Strategic Context**

**The new strategic environment**

1. Since 1989, profound political changes have taken place in Central and Eastern Europe which have radically improved the security environment in which the North Atlantic Alliance seeks to achieve its objectives. The USSR's former satellites have fully recovered their sovereignty. The Soviet Union and its Republics are undergoing radical change. The three Baltic Republics have regained their independence. Soviet forces have left Hungary and Czechoslovakia and are due to complete their withdrawal from Poland and Germany by 1994. All the countries that were formerly adversaries of NATO have dismantled the Warsaw Pact and rejected ideological hostility to the West. They have, in varying degrees, embraced and begun to implement policies aimed at achieving pluralistic democracy, the rule of law, respect for human rights and a market economy. The political division of Europe that was the source of the military confrontation of the Cold War period has thus been overcome.

2. In the West, there have also been significant changes. Germany has been united and remains a full member of the Alliance and of European institutions. The fact that the countries of the European Community are working towards the goal of political union, including the development of a European security identity, and the enhancement of the role of the WEU are important factors for European security. The strengthening of the security dimension in the process of European integration, and the enhancement of the role and responsibilities of European members of the Alliance are positive and mutually reinforcing. The development of a European security identity and defence role, reflected in the strengthening of the European pillar within the Alliance, will not only serve the interests of the European states but also reinforce the integrity and effectiveness of the Alliance as a whole.

3. Substantial progress in arms control has already enhanced stability and security by lowering arms levels and increasing military transparency and mutual confidence (including through the Stockholm CDE agreement of 1986, the INF Treaty of 1987 and the CSCE agreements and confidence and security-building measures of 1990). Implementation of the 1991 START Treaty will lead to increased stability through substantial and balanced reductions in the field of strategic nuclear arms. Further far-reaching changes and reductions in the nuclear forces of the United States and the Soviet Union will be pursued following President Bush's September 1991 initiative. Also of great importance is the Treaty on Conventional Armed Forces in Europe (CFE), signed at the 1990 Paris Summit; its implementation will remove the Alliance's numerical inferiority in key conventional weapon systems and provide for effective verification procedures. All these developments will also result in an unprecedented degree of military transparency in Europe, thus increasing predictability and mutual confidence. Such transparency would be further enhanced by the achievement of an

Open Skies regime. There are welcome prospects for further advances in arms control in conventional and nuclear forces, and for the achievement of a global ban on chemical weapons, as well as restricting de-stabilising arms exports and the proliferation of certain weapons technologies.

4. The CSCE process, which began in Helsinki in 1975, has already contributed significantly to overcoming the division of Europe. As a result of the Paris Summit, it now includes new institutional arrangements and provides a contractual framework for consultation and cooperation that can play a constructive role, complementary to that of NATO and the process of European integration, in preserving peace.

5. The historic changes that have occurred in Europe, which have led to the fulfilment of a number of objectives set out in the Harmel Report, have significantly improved the overall security of the Allies. The monolithic, massive and potentially immediate threat which was the principal concern of the Alliance in its first forty years has disappeared. On the other hand, a great deal of uncertainty about the future and risks to the security of the Alliance remain.

6. The new Strategic Concept looks forward to a security environment in which the positive changes referred to above have come to fruition. In particular, it assumes both the completion of the planned withdrawal of Soviet military forces from Central and Eastern Europe and the full implementation by all parties of the 1990 CFE Treaty. The implementation of the Strategic Concept will thus be kept under review in the light of the evolving security environment and in particular progress in fulfilling these assumptions. Further adaptation will be made to the extent necessary.

### **Security challenges and risks**

7. The security challenges and risks which NATO faces are different in nature from what they were in the past. The threat of a simultaneous, full-scale attack on all of NATO's European fronts has effectively been removed and thus no longer provides the focus for Allied

strategy. Particularly in Central Europe, the risk of a surprise attack has been substantially reduced, and minimum Allied warning time has increased accordingly.

8. In contrast with the predominant threat of the past, the risks to Allied security that remain are multi-faceted in nature and multi-directional, which makes them hard to predict and assess. NATO must be capable of responding to such risks if stability in Europe and the security of Alliance members are to be preserved. These risks can arise in various ways.

9. Risks to Allied security are less likely to result from calculated aggression against the territory of the Allies, but rather from the adverse consequences of instabilities that may arise from the serious economic, social and political difficulties, including ethnic rivalries and territorial disputes, which are faced by many countries in central and eastern Europe. The tensions which may result, as long as they remain limited, should not directly threaten the security and territorial integrity of members of the Alliance. They could, however, lead to crises inimical to European stability and even to armed conflicts, which could involve outside powers or spill over into NATO countries, having a direct effect on the security of the Alliance.

10. In the particular case of the Soviet Union, the risks and uncertainties that accompany the process of change cannot be seen in isolation from the fact that its conventional forces are significantly larger than those of any other European State and its large nuclear arsenal comparable only with that of the United States. These capabilities have to be taken into account if stability and security in Europe are to be preserved.

11. The Allies also wish to maintain peaceful and non-adversarial relations with the countries in the Southern Mediterranean and Middle East. The stability and peace of the countries on the southern periphery of Europe are important for the security of the Alliance, as the 1991 Gulf war has shown. This is all the more so because of the build-up of military power and the proliferation of weapons technologies in the area, including weapons of

mass destruction and ballistic missiles capable of reaching the territory of some member states of the Alliance.

12. Any armed attack on the territory of the Allies, from whatever direction, would be covered by Articles 5 and 6 of the Washington Treaty. However, Alliance security must also take account of the global context. Alliance security interests can be affected by other risks of a wider nature, including proliferation of weapons of mass destruction, disruption of the flow of vital resources and actions of terrorism and sabotage. Arrangements exist within the Alliance for consultation among the Allies under Article 4 of the Washington Treaty and, where appropriate, coordination of their efforts including their responses to such risks.

13. From the point of view of Alliance strategy, these different risks have to be seen in different ways. Even in a non-adversarial and cooperative relationship, Soviet military capability and build-up potential, including its nuclear dimension, still constitute the most significant factor of which the Alliance has to take account in maintaining the strategic balance in Europe. The end of East-West confrontation has, however, greatly reduced the risk of major conflict in Europe. On the other hand, there is a greater risk of different crises arising, which could develop quickly and would require a rapid response, but they are likely to be of a lesser magnitude.

14. Two conclusions can be drawn from this analysis of the strategic context. The first is that the new environment does not change the purpose or the security functions of the Alliance, but rather underlines their enduring validity. The second, on the other hand, is that the changed environment offers new opportunities for the Alliance to frame its strategy within a broad approach to security.

## **Part II - Alliance Objectives and security functions**

### **The purpose of the Alliance**

15. NATO's essential purpose, set out in the Washington Treaty and reiterated in the London Declaration, is to safeguard the

freedom and security of all its members by political and military means in accordance with the principles of the United Nations Charter. Based on common values of democracy, human rights and the rule of law, the Alliance has worked since its inception for the establishment of a just and lasting peaceful order in Europe. This Alliance objective remains unchanged.

### **The nature of the Alliance**

16. NATO embodies the transatlantic link by which the security of North America is permanently tied to the security of Europe. It is the practical expression of effective collective effort among its members in support of their common interests.

17. The fundamental operating principle of the Alliance is that of common commitment and mutual cooperation among sovereign states in support of the indivisibility of security for all of its members. Solidarity within the Alliance, given substance and effect by NATO's daily work in both the political and military spheres, ensures that no single Ally is forced to rely upon its own national efforts alone in dealing with basic security challenges. Without depriving member states of their right and duty to assume their sovereign responsibilities in the field of defence, the Alliance enables them through collective effort to enhance their ability to realise their essential national security objectives.

18. The resulting sense of equal security amongst the members of the Alliance, regardless of differences in their circumstances or in their national military capabilities relative to each other, contributes to overall stability within Europe and thus to the creation of conditions conducive to increased cooperation both among Alliance members and with others. It is on this basis that members of the Alliance, together with other nations, are able to pursue the development of cooperative structures of security for a Europe whole and free.

### **The fundamental tasks of the Alliance**

19. The means by which the Alliance pursues its security policy to preserve the peace will continue to include the maintenance of a military capability sufficient to prevent war and to provide for effective defence; an overall capability to manage successfully crises affecting the security of its members; and the pursuit of political efforts favouring dialogue with other nations and the active search for a cooperative approach to European security, including in the field of arms control and disarmament.

20. To achieve its essential purpose, the Alliance performs the following fundamental security tasks:

- (i) To provide one of the indispensable foundations for a stable security environment in Europe, based on the growth of democratic institutions and commitment to the peaceful resolution of disputes, in which no country would be able to intimidate or coerce any European nation or to impose hegemony through the threat or use of force.
- (ii) To serve, as provided for in Article 4 of the North Atlantic Treaty, as a transatlantic forum for Allied consultations on any issues that affect their vital interests, including possible developments posing risks for members' security, and for appropriate coordination of their efforts in fields of common concern.
- (iii) To deter and defend against any threat of aggression against the territory of any NATO member state.
- (iv) To preserve the strategic balance within Europe.

21. Other European institutions such as the EC, WEU and CSCE also have roles to play, in accordance with their respective responsibilities and purposes, in these fields. The creation of a European identity in security and defence will underline the preparedness of the Europeans to take a greater share of responsibility for their security and will help to reinforce transatlantic solidarity. However the extent of its membership and of its capabilities gives NATO a particular position in that it can perform all four core security functions. NATO

is the essential forum for consultation among the Allies and the forum for agreement on policies bearing on the security and defence commitments of its members under the Washington Treaty.

22. In defining the core functions of the Alliance in the terms set out above, member states confirm that the scope of the Alliance as well as their rights and obligations as provided for in the Washington Treaty remain unchanged.

### **Part III - A broad approach to security**

#### **Protecting peace in a new Europe**

23. The Alliance has always sought to achieve its objectives of safeguarding the security and territorial integrity of its members, and establishing a just and lasting peaceful order in Europe, through both political and military means. This comprehensive approach remains the basis of the Alliance's security policy.

24. But what is new is that, with the radical changes in the security situation, the opportunities for achieving Alliance objectives through political means are greater than ever before. It is now possible to draw all the consequences from the fact that security and stability have political, economic, social, and environmental elements as well as the indispensable defence dimension. Managing the diversity of challenges facing the Alliance requires a broad approach to security. This is reflected in three mutually reinforcing elements of Allied security policy; dialogue, cooperation, and the maintenance of a collective defence capability.

25. The Alliance's active pursuit of dialogue and cooperation, underpinned by its commitment to an effective collective defence capability, seeks to reduce the risks of conflict arising out of misunderstanding or design; to build increased mutual understanding and confidence among all European states; to help manage crises affecting the security of the Allies; and to expand the opportunities for a genuine partnership among all European countries in dealing with common security problems.

26. In this regard, the Alliance's arms control and disarmament policy contributes both to dialogue and to cooperation with other nations, and thus will continue to play a major role in the achievement of the Alliance's security objectives. The Allies seek, through arms control and disarmament, to enhance security and stability at the lowest possible level of forces consistent with the requirements of defence. Thus, the Alliance will continue to ensure that defence and arms control and disarmament objectives remain in harmony.

27. In fulfilling its fundamental objectives and core security functions, the Alliance will continue to respect the legitimate security interests of others, and seek the peaceful resolution of disputes as set forth in the Charter of the United Nations. The Alliance will promote peaceful and friendly international relations and support democratic institutions. In this respect, it recognises the valuable contribution being made by other organisations such as the European Community and the CSCE, and that the roles of these institutions and of the Alliance are complementary.

### **Dialogue**

28. The new situation in Europe has multiplied the opportunities for dialogue on the part of the Alliance with the Soviet Union and the other countries of Central and Eastern Europe. The Alliance has established regular diplomatic liaison and military contacts with the countries of Central and Eastern Europe as provided for in the London Declaration. The Alliance will further promote dialogue through regular diplomatic liaison, including an intensified exchange of views and information on security policy issues. Through such means the Allies, individually and collectively, will seek to make full use of the unprecedented opportunities afforded by the growth of freedom and democracy throughout Europe and encourage greater mutual understanding of respective security concerns, to increase transparency and predictability in security affairs, and thus to reinforce stability. The military can help to overcome the divisions of the past, not least through intensified military contacts and greater military transparency. The Alliance's

pursuit of dialogue will provide a foundation for greater cooperation throughout Europe and the ability to resolve differences and conflicts by peaceful means.

### **Cooperation**

29. The Allies are also committed to pursue cooperation with all states in Europe on the basis of the principles set out in the Charter of Paris for a New Europe. They will seek to develop broader and productive patterns of bilateral and multilateral cooperation in all relevant fields of European security, with the aim, inter alia, of preventing crises or, should they arise, ensuring their effective management. Such partnership between the members of the Alliance and other nations in dealing with specific problems will be an essential factor in moving beyond past divisions towards one Europe whole and free. This policy of cooperation is the expression of the inseparability of security among European states. It is built upon a common recognition among Alliance members that the persistence of new political, economic or social divisions across the continent could lead to future instability, and such divisions must thus be diminished.

### **Collective Defence**

30. The political approach to security will thus become increasingly important. Nonetheless, the military dimension remains essential. The maintenance of an adequate military capability and clear preparedness to act collectively in the common defence remain central to the Alliance's security objectives. Such a capability, together with political solidarity, is required in order to prevent any attempt at coercion or intimidation, and to guarantee that military aggression directed against the Alliance can never be perceived as an option with any prospect of success. It is equally indispensable so that dialogue and cooperation can be undertaken with confidence and achieve their desired results.

## **Management of crisis and conflict prevention**

31. In the new political and strategic environment in Europe, the success of the Alliance's policy of preserving peace and preventing war depends even more than in the past on the effectiveness of preventive diplomacy and successful management of crises affecting the security of its members. Any major aggression in Europe is much more unlikely and would be preceded by significant warning time. Though on a much smaller scale, the range and variety of other potential risks facing the Alliance are less predictable than before.

32. In these new circumstances there are increased opportunities for the successful resolution of crises at an early stage. The success of Alliance policy will require a coherent approach determined by the Alliance's political authorities choosing and coordinating appropriate crisis management measures as required from a range of political and other measures, including those in the military field. Close control by the political authorities of the Alliance will be applied from the outset and at all stages. Appropriate consultation and decision making procedures are essential to this end.

33. The potential of dialogue and cooperation within all of Europe must be fully developed in order to help to defuse crises and to prevent conflicts since the Allies' security is inseparably linked to that of all other states in Europe. To this end, the Allies will support the role of the CSCE process and its institutions. Other bodies including the European Community, Western European Union and United Nations may also have an important role to play.

## **Part IV - Guidelines for defence**

### **Principles of Alliance Strategy**

34. The diversity of challenges now facing the Alliance thus requires a broad approach to security. The transformed political and strategic environment enables the Alliance to

change a number of important features of its military strategy and to set out new guidelines, while reaffirming proven fundamental principles. At the London Summit, it was therefore agreed to prepare a new military strategy and a revised force posture responding to the changed circumstances.

35. Alliance strategy will continue to reflect a number of fundamental principles. The Alliance is purely defensive in purpose: none of its weapons will ever be used except in self-defence, and it does not consider itself to be anyone's adversary. The Allies will maintain military strength adequate to convince any potential aggressor that the use of force against the territory of one of the Allies would meet collective and effective action by all of them and that the risks involved in initiating conflict would outweigh any foreseeable gains. The forces of the Allies must therefore be able to defend Alliance frontiers, to stop an aggressor's advance as far forward as possible, to maintain or restore the territorial integrity of Allied nations and to terminate war rapidly by making an aggressor reconsider his decision, cease his attack and withdraw. The role of the Alliance's military forces is to assure the territorial integrity and political independence of its member states, and thus contribute to peace and stability in Europe.

36. The security of all Allies is indivisible: an attack on one is an attack on all. Alliance solidarity and strategic unity are accordingly crucial prerequisites for collective security. The achievement of the Alliance's objectives depends critically on the equitable sharing of roles, risks and responsibilities, as well as the benefits, of common defence. The presence of North American conventional and US nuclear forces in Europe remains vital to the security of Europe, which is inseparably linked to that of North America. As the process of developing a European security identity and defence role progresses, and is reflected in the strengthening of the European pillar within the Alliance, the European members of the Alliance will assume a greater degree of the responsibility for the defence of Europe.

37. The collective nature of Alliance defence is embodied in practical arrangements that enable the Allies to enjoy the crucial political,

military and resource advantages of collective defence, and prevent the renationalisation of defence policies, without depriving the Allies of their sovereignty. These arrangements are based on an integrated military structure as well as on cooperation and coordination agreements. Key features include collective force planning; common operational planning; multinational formations; the stationing of forces outside home territory, where appropriate on a mutual basis; crisis management and reinforcement arrangements; procedures for consultation; common standards and procedures for equipment, training and logistics; joint and combined exercises; and infrastructure, armaments and logistics cooperation.

38. To protect peace and to prevent war or any kind of coercion, the Alliance will maintain for the foreseeable future an appropriate mix of nuclear and conventional forces based in Europe and kept up to date where necessary, although at a significantly reduced level. Both elements are essential to Alliance security and cannot substitute one for the other. Conventional forces contribute to war prevention by ensuring that no potential aggressor could contemplate a quick or easy victory, or territorial gains, by conventional means. Taking into account the diversity of risks with which the Alliance could be faced, it must maintain the forces necessary to provide a wide range of conventional response options. But the Alliance's conventional forces alone cannot ensure the prevention of war. Nuclear weapons make a unique contribution in rendering the risks of any aggression incalculable and unacceptable. Thus, they remain essential to preserve peace.

### **The Alliance's new force posture**

39. At the London Summit, the Allies concerned agreed to move away, where appropriate, from the concept of forward defence towards a reduced forward presence, and to modify the principle of flexible response to reflect a reduced reliance on nuclear weapons. The changes stemming from the new strategic environment and the altered risks now facing the Alliance enable significant

modifications to be made in the missions of the Allies' military forces and in their posture.

### **The missions of Alliance Military Forces**

40. The primary role of Alliance military forces, to guarantee the security and territorial integrity of member states, remains unchanged. But this role must take account of the new strategic environment, in which a single massive and global threat has given way to diverse and multi-directional risks. Alliance forces have different functions to perform in peace, crisis and war.

41. In peace, the role of Allied military forces is to guard against risks to the security of Alliance members; to contribute towards the maintenance of stability and balance in Europe; and to ensure that peace is preserved. They can contribute to dialogue and cooperation throughout Europe by their participation in confidence-building activities, including those which enhance transparency and improve communication; as well as in verification of arms control agreements. Allies could, further, be called upon to contribute to global stability and peace by providing forces for United Nations missions.

42. In the event of crises which might lead to a military threat to the security of Alliance members, the Alliance's military forces can complement and reinforce political actions within a broad approach to security, and thereby contribute to the management of such crises and their peaceful resolution. This requires that these forces have a capability for measured and timely responses in such circumstances; the capability to deter action against any Ally and, in the event that aggression takes place, to respond to and repel it as well as to re-establish the territorial integrity of member states.

43. While in the new security environment a general war in Europe has become highly unlikely, it cannot finally be ruled out. The Alliance's military forces, which have as their fundamental mission to protect peace, have to provide the essential insurance against potential risks at the minimum level necessary to prevent war of any kind, and, should aggression occur, to restore peace. Hence the

need for the capabilities and the appropriate mix of forces already described.

#### **Guidelines for the Alliance's force posture**

44. To implement its security objectives and strategic principles in the new environment, the organisation of the Allies' forces must be adapted to provide capabilities that can contribute to protecting peace, managing crises that affect the security of Alliance members, and preventing war, while retaining at all times the means to defend, if necessary, all Allied territory and to restore peace. The posture of Allies' forces will conform to the guidelines developed in the following paragraphs.

45. The size, readiness, availability and deployment of the Alliance's military forces will continue to reflect its strictly defensive nature and will be adapted accordingly to the new strategic environment including arms control agreements. This means in particular:

- that the overall size of the Allies' forces, and in many cases their readiness, will be reduced;
- that the maintenance of a comprehensive in-place linear defensive posture in the central region will no longer be required. The peacetime geographical distribution of forces will ensure a sufficient military presence throughout the territory of the Alliance, including where necessary forward deployment of appropriate forces. Regional considerations and, in particular, geostrategic differences within the Alliance will have to be taken into account, including the shorter warning times to which the northern and southern regions will be subject compared with the central region and, in the southern region, the potential for instability and the military capabilities in the adjacent areas.

46. To ensure that at this reduced level the Allies' forces can play an effective role both in managing crises and in countering aggression against any Ally, they will require enhanced

flexibility and mobility and an assured capability for augmentation when necessary. For these reasons:

- Available forces will include, in a limited but militarily significant proportion, ground, air and sea immediate and rapid reaction elements able to respond to a wide range of eventualities, many of which are unforeseeable. They will be of sufficient quality, quantity and readiness to deter a limited attack and, if required, to defend the territory of the Allies against attacks, particularly those launched without long warning time.
- The forces of the Allies will be structured so as to permit their military capability to be built up when necessary. This ability to build up by reinforcement, by mobilising reserves, or by reconstituting forces, must be in proportion to potential threats to Alliance security, including the possibility - albeit unlikely, but one that prudence dictates should not be ruled out - of a major conflict. Consequently, capabilities for timely reinforcement and resupply both within Europe and from North America will be of critical importance.
- Appropriate force structures and procedures, including those that would provide an ability to build up, deploy and draw down forces quickly and discriminately, will be developed to permit measured, flexible and timely responses in order to reduce and defuse tensions. These arrangements must be exercised regularly in peacetime.
- In the event of use of forces, including the deployment of reaction and other available reinforcing forces as an instrument of crisis management, the Alliance's political authorities will, as before, exercise close control over their employment at all stages. Existing procedures will be reviewed in the light of the new missions and posture of Alliance forces.

### **Characteristics of conventional forces**

47. It is essential that the Allies' military forces have a credible ability to fulfil their functions in peace, crisis and war in a way appropriate to the new security environment. This will be reflected in force and equipment levels; readiness and availability; training and exercises; deployment and employment options; and force build-up capabilities, all of which will be adjusted accordingly. The conventional forces of the Allies will include, in addition to immediate and rapid reaction forces, main defence forces, which will provide the bulk of forces needed to ensure the Alliance's territorial integrity and the unimpeded use of their lines of communication; and augmentation forces, which will provide a means of reinforcing existing forces in a particular region. Main defence and augmentation forces will comprise both active and mobilisable elements.

48. Ground, maritime and air forces will have to cooperate closely and combine and assist each other in operations aimed at achieving agreed objectives. These forces will consist of the following:

- Ground forces, which are essential to hold or regain territory. The majority will normally be at lower states of readiness and, overall, there will be a greater reliance on mobilisation and reserves. All categories of ground forces will require demonstrable combat effectiveness together with an appropriately enhanced capability for flexible deployment.
- Maritime forces, which because of their inherent mobility, flexibility and endurance, make an important contribution to the Alliance's crisis response options. Their essential missions are to ensure sea control in order to safeguard the Allies' sea lines of communication, to support land and amphibious operations, and to protect the deployment of the Alliance's sea-based nuclear deterrent.
- Air forces, whose ability to fulfil their fundamental roles in both independent

air and combined operations - counter-air, air interdiction and offensive air support - as well as to contribute to surveillance, reconnaissance and electronic warfare operations, is essential to the overall effectiveness of the Allies' military forces. Their role in supporting operations, on land and at sea, will require appropriate long-distance airlift and air refuelling capabilities. Air defence forces, including modern air command and control systems, are required to ensure a secure air defence environment.

49. In light of the potential risks it poses, the proliferation of ballistic missiles and weapons of mass destruction should be given special consideration. Solution of this problem will require complementary approaches including, for example, export control and missile defences.

50. Alliance strategy is not dependent on a chemical warfare capability. The Allies remain committed to the earliest possible achievement of a global, comprehensive, and effectively verifiable ban on all chemical weapons. But, even after implementation of a global ban, precautions of a purely defensive nature will need to be maintained.

51. In the new security environment and given the reduced overall force levels in future, the ability to work closely together, which will facilitate the cost effective use of Alliance resources, will be particularly important for the achievement of the missions of the Allies' forces. The Alliance's collective defence arrangements in which, for those concerned, the integrated military structure, including multinational forces, plays the key role, will be essential in this regard. Integrated and multinational European structures, as they are further developed in the context of an emerging European Defence Identity, will also increasingly have a similarly important role to play in enhancing the Allies' ability to work together in the common defence. Allies' efforts to achieve maximum cooperation will be based on the common guidelines for defence defined above. Practical arrangements will be developed to ensure the necessary mutual

transparency and complementarity between the European security and defence identity and the Alliance.

52. In order to be able to respond flexibly to a wide range of possible contingencies, the Allies concerned will require effective surveillance and intelligence, flexible command and control, mobility within and between regions, and appropriate logistics capabilities, including transport capacities. Logistic stocks must be sufficient to sustain all types of forces in order to permit effective defence until resupply is available. The capability of the Allies concerned to build up larger, adequately equipped and trained forces, in a timely manner and to a level appropriate to any risk to Alliance security, will also make an essential contribution to crisis management and defence. This capability will include the ability to reinforce any area at risk within the territory of the Allies and to establish a multinational presence when and where this is needed. Elements of all three force categories will be capable of being employed flexibly as part of both intra-European and transatlantic reinforcement. Proper use of these capabilities will require control of the necessary lines of communication as well as appropriate support and exercise arrangements. Civil resources will be of increasing relevance in this context.

53. For the Allies concerned, collective defence arrangements will rely increasingly on multinational forces, complementing national commitments to NATO. Multinational forces demonstrate the Alliance's resolve to maintain a credible collective defence; enhance Alliance cohesion; reinforce the transatlantic partnership and strengthen the European pillar. Multinational forces, and in particular reaction forces, reinforce solidarity. They can also provide a way of deploying more capable formations than might be available purely nationally, thus helping to make more efficient use of scarce defence resources.

This may include a highly integrated, multinational approach to specific tasks and functions.

### **Characteristics of nuclear forces**

54. The fundamental purpose of the nuclear forces of the Allies is political: to preserve peace and prevent coercion and any kind of war. They will continue to fulfil an essential role by ensuring uncertainty in the mind of any aggressor about the nature of the Allies' response to military aggression. They demonstrate that aggression of any kind is not a rational option. The supreme guarantee of the security of the Allies is provided by the strategic nuclear forces of the Alliance, particularly those of the United States; the independent nuclear forces of the United Kingdom and France, which have a deterrent role of their own, contribute to the overall deterrence and security of the Allies.

55. A credible Alliance nuclear posture and the demonstration of Alliance solidarity and common commitment to war prevention continue to require widespread participation by European Allies involved in collective defence planning in nuclear roles, in peacetime basing of nuclear forces on their territory and in command, control and consultation arrangements. Nuclear forces based in Europe and committed to NATO provide an essential political and military link between the European and the North American members of the Alliance. The Alliance will therefore maintain adequate nuclear forces in Europe. These forces need to have the necessary characteristics and appropriate flexibility and survivability, to be perceived as a credible and effective element of the Allies' strategy in preventing war. They will be maintained at the minimum level sufficient to preserve peace and stability.

56. The Allies concerned consider that, with the radical changes in the security situation, including conventional force levels in Europe maintained in relative balance and increased reaction times, NATO's ability to defuse a crisis through diplomatic and other means or, should it be necessary, to mount a successful conventional defence will significantly improve. The circumstances in which any use of nuclear weapons might have to be contemplated by them are therefore even more remote. They can therefore significantly reduce their sub-strategic nuclear forces. They will maintain adequate sub-strategic forces based in Europe which will provide an essential link

with strategic nuclear forces, reinforcing the trans-Atlantic link. These will consist solely of dual capable aircraft which could, if necessary, be supplemented by offshore systems. Sub-strategic nuclear weapons will, however, not be deployed in normal circumstances on surface vessels and attack submarines. There is no requirement for nuclear artillery or ground-launched short-range nuclear missiles and they will be eliminated.

## **Part V - Conclusion**

57. This Strategic Concept reaffirms the defensive nature of the Alliance and the resolve of its members to safeguard their security, sovereignty and territorial integrity. The Alliance's security policy is based on dialogue; cooperation; and effective collective defence as mutually reinforcing instruments for preserving the peace. Making full use of the new opportunities available, the Alliance will maintain security at the lowest possible level of forces consistent with the requirements of defence. In this way, the Alliance is making an essential contribution to promoting a lasting peaceful order.

58. The Allies will continue to pursue vigorously further progress in arms control and confidence-building measures with the objective of enhancing security and stability. They will also play an active part in promoting dialogue and cooperation between states on the basis of the principles enunciated in the Paris Charter.

59. NATO's strategy will retain the flexibility to reflect further developments in the politico-military environment, including progress in the moves towards a European security identity, and in any changes in the risks to Alliance security. For the Allies concerned, the Strategic Concept will form the basis for the further development of the Alliance's defence policy, its operational concepts, its conventional and nuclear force posture and its collective defence planning arrangements.



**Selected U.S. Military Deployments/Engagements 1991-2001**

	Mission	Dates	Strength
1	Desert Shield/Desert Storm	1990–91	665,476 troops
2	Operation Eastern Exit–NEO from Somalia	Jan 1991	2 Marine Amphibious Ready Groups
3	Bangladesh–Operation Sea Angel	May 1991	Humanitarian relief
4	Zaire–Operation Quick Lift	Sep 1991	Aircraft to move Belgian & French troops to rescue westerners
5	Kurdish relief –“Provide Comfort” and “Safe Haven”	1991–1996	13,000 troops in Provide Comfort; 5,000 in Safe Haven
6	Operation Southern Watch (Iraq) – Major Contingency action	1992– Oct 1994	Aircraft no-fly zone & Maritime intercept 21,668 deployed to area
7	Operation Desert Falcon (Saudi Arabia)	1991–	Ballistic missile defense: 800
8	Haitian refugees – Operation GITMO	1991–94	U.S. Coast Guard and Navy
9	Operation Provide Hope	Feb 1992	Emergency airlift of excess medical supplies to former Soviet states
10	Sierra Leone	May 1992	Noncombatant evacuation (NEO)
11	Somalia–Operation Restore Hope	1992–93	25,800 Troops
12	Former Yugoslavia Operation Provide Promise Opns Maritime Monitor/Guard Operation Sharp Guard Operation Deny Flight	1992–95	Airlift famine relief  Sea cargo monitoring and embargo in Adriatic No-fly zone enforcement
13	Angola – Operation Provide Transition	Aug 1992	Airlift of demobilized Angolan soldiers
14	Somalia, Kenya – Operation Provide Relief	1992	Airlift of humanitarian aid for refugees
15	Operation Able Sentry	1993–	345 in Macedonia
16	Haiti: Operations Support Democracy Restore Democracy Uphold Democracy	1993–95	Naval Blockade 21,000 Nation building
17	Korea (nuclear power plants)	1994	Deployment of Patriot Batteries and aircraft with support
18	Operation Sea Signal – Cuban refugees	1994–96	Navy, Coast Guard; U.S. Marines at Guantanamo
19	Rwanda–Joint Task Force Support Hope	1994–95	2,300
20	Operation Vigilant Warrior – Persian Gulf	1994	29,000 in theater
21	Somalia–UN withdrawal – Operation United Shield	1995	7,000 Marines, Navy
22	Operation Deliberate Force (Bosnia air strikes)	1995	U.S. and NATO air and naval forces
23	Military Observation Mission in Ecuador and Peru (MOMEPE)– Operation Safe Border	1995–98	Logistics & Air Transport, 4 UH-60 helos and 64 USA
24	Intervention Force (IFOR) NATO in Bosnia–Operation Joint Endeavor	1995–96	20,000 58,000 total force
25	Stabilization Force (SFOR) NATO in Bosnia Operation Joint Guard	1996–98	7,700 in Bosnia, 3,000 in “rim” countries, 36,000 total force
26	Former Yugoslavia– Operation Deliberate Guard Operation Determined Guard	1996–1998	No-fly zone Embargo
27	Operation Desert Focus	Jul 1996–	Force Protection 600
28	Operation Desert Strike	Sep 1996	Air attack over Southern Iraq
29	Operation Pacific Haven (Relocate 6,500 Kurds to Guam)	1996–97	1,690 military and civilians
30	Operation Quick Response	1996	NEO from Central African Republic

31	Operation Assured Response	1996	NEO from Liberia; 2,400 from 68 countries
32	Operation Guardian Assistance	1996	Zaire/Rwanda refugee aid
33	Operation Northern Watch	Jan 97–	1,100 U.S. plus U.K./Turkey(No-fly zone over Northern Iraq)
34	Operation Assured Lift (Liberia)	1997	5 C-130's and 200 USAF
35	Operation Silver Wake	1997	Helicopters, 4,000 offshore NEO from Albania
36	Intrinsic Action I-III	Jan–Dec 1998	1,500 U.S. troops & Kuwait
37	Determined Falcon (Air power display over Albania & Macedonia)	Jun 98	Italy/Netherlands/Norway Portugal/Spain/Turkey/UK Greece/Italy/Netherlands/Portugal Spain/Turkey/UK
38	Stabilization Force (SFOR) NATO in Bosnia–Operation Joint Forge	Jun 1998–	4,250 Army with Marine ARG support
39	Former Yugoslavia–Operation Deliberate Forge Operation Determine Forge	Jun 1998–	No-fly zone Embargo
40	Operation Safe Departure	Jun 1998	NEO from Eritrea
41	Operation Shepherd Venture	Jun 1998	130 U.S. forces NEO from Guinea-Bissau
42	Operation Balkan Calm	Jul–Nov 1998	Kosovo Observer Mission
43	Operation Autumn Shelter	Aug 1998	NEO from Democratic Republic of Congo
44	Operation Resolute Response (Embassy bombing assistance, Tanzania and Kenya)	Aug 1998	Joint Task Force
45	Operation Infinite Reach	Aug 1998	Tomahawk missile strikes against Sudan and Afghanistan
46	Operation Eagle Eye	Oct 1998–	Unarmed reconnaissance over Serbia by U.S., UK, French, Italian, and German aircraft
47	Operation Strong Support	Nov 1998–Mar 99	Hurricane disaster relief in Central America
48	Operation Desert Fox	Dec 1998	29,900 U.S., 1,500 UK
49	Operation Allied Force (US Operation Noble Anvil)	Mar–Jun 1999	Air campaign over Kosovo and Serbia
50	Operation Allied Harbour (US Operation Shining Hope)	Apr–Jul 1999	Kosovar Albanian refugee aid
51	Operation Joint Guardian (Kosovo Force–KFOR)	Jun 1999–	5,400 soldiers with Marine ARG support
52	Operation Avid Response	Aug–Sep 1999	Humanitarian aid to Turkey
53	East Timor (INTERFET) UN International Force (US Operation Stabilise)	Oct 1999–Feb 2000	12 U.S. plus rotational force
54	U.N. Transitional Administration East Timor (UNTAET)	Oct 1999–	9,287, including 3 U.S. Military observers
55	Operation Fundamental Response	Jan–Mar 2000	Humanitarian aid to Venezuela
56	U.S. Support Group East Timor (USGET)	Feb 2000–	12 U.S. plus rotational force
57	Operation Atlas Response	Mar 2000	Humanitarian aid to Mozambique
58	Determined Response (USS Cole bombing)	Oct 2000–	Joint Task Force
59	Desert Spring (Kuwait)(formerly Intrinsic Action)	Oct 2000–	2,300 US troops and aircraft carrier battle group rotating presence for training
60	Desert Falcon (Kuwait)	Feb 2001	2,850 US troops
61	Desert Focus (Kuwait)	Feb 2001	2,850 US troops
SOURCES: DoD, Unified Commands, and Military Department Public Affairs Offices; Congressional Research Service. Table prepared by Center for Defense Information.			

FONTE: Center for Defense Information. *Military Almanac 2001-2002*. Washington, D.C. 2002. p. 50-53.