

Notas sobre a Grande Estratégia dos Estados Unidos*

José Alberto Loureiro dos Santos
General (R)

* Comunicação apresentada no seminário internacional “A Evolução do Sistema Internacional”, realizado no dia 6 de Junho de 2011 no IDN.

De um modo geral, a grande estratégia seguida pelos Estados Unidos, com algumas alterações provocadas pelo aparecimento de questões novas e, particularmente, por resistências internas de projectos estratégicos alternativos, está a ser caracterizada pelas linhas de orientação geral que vêm da campanha eleitoral feita por Obama e das suas primeiras comunicações públicas durante o mandato. A *National Security Strategy*, saída à luz do dia em Maio de 2010, confirma estas linhas, por mim já apresentadas no Instituto da Defesa Nacional em 2009. Tentarei fazer uma análise de algumas das principais questões que se estão a colocar aos EUA, dentro da linha geral desta grande estratégia, já iniciada no segundo mandato do Presidente Bush, quando foi negociado com o Iraque o “acordo sobre a situação das forças norte-americanas no país” onde ficou estabelecida a retirada de todas os militares dos EUA até ao fim de 2011.

É uma grande estratégia que poderá ser definida como de “retraimento militar e reforço da acção política”, ou seja, retirar as forças militares, mas manter e acrescentar presença e pressão política. As razões principais desta alteração residem, por um lado, na necessidade de libertar parte substancial dos meios militares envolvidos em operações com a finalidade de ter suficientes forças disponíveis para acorrerem a uma ou várias crises que venham a surgir, assim readquirindo a liberdade de acção de que os EUA precisam; por outro lado, a premência de diminuir fortemente as despesas que mantêm o gigantesco deficit que restringe as capacidades de intervenção norte-americana no mundo e condiciona muitas das suas atitudes face aos desafios provenientes da China – por exemplo, o orçamento da Defesa deste ano atinge o valor de 553 mil milhões de dólares, com as operações no Afeganistão a custarem 10 mil milhões por mês; finalmente, no facto de a globalização ter provocado a emergência no tabuleiro internacional de outras grandes potências, cujo poder se vai acentuando, e ter gerado uma crescente complexidade e fragilidade das sociedades, fazendo com que múltiplas ameaças transversais tenham que ser respondidas em conjunto, já que nenhuma potência é capaz de as resolver isoladamente.

As grandes questões internacionais são abordadas pelos EUA com uma certa continuidade, à medida que as diversas administrações se sucedem, tanto republicanas como democratas. Os equilíbrios dos órgãos de poder norte-americano dificultam mudanças bruscas no modo como encaram os principais problemas, equilíbrio por vezes de tendência paralisadora, tanto no domínio interno como externo, decorrente das eleições intercalares para o Congresso. Apesar de a Constituição ser presidencialista, o Congresso constitui um poderoso crivo para a adopção de qualquer política, especialmente pelo travão orçamental em que se pode transformar.

O poder nacional norte-americano, embora se possa considerar um tanto abalado pelas crises económica e financeira, continua a manter-se sem paralelo, quando

comparado com o de qualquer outro país, mesmo aqueles que emergem como seus futuros eventuais rivais. O principal deles, a China, aproxima-se a passos largos do seu “irmão siamês”, em termos económicos e financeiros. Irmão siamês, porquanto estas duas potências ficaram de tal modo interligadas em termos económicos e financeiros, que qualquer medida, económica ou financeira da iniciativa de alguma delas que afecte significativamente a outra, terá um efeito de retorno atingindo também quem a desencadeou.

É como se vigorasse entre os dois países uma situação de dissuasão pelo “terror económico”, por analogia com a que vigorava durante a Guerra Fria entre os EUA e a URSS – dissuasão pelo terror nuclear. De tal modo assim é que aumentam as ocasiões em que o entendimento prévio entre ambos é indispensável e só a partir dele se poderão abrir portas para entendimentos mais alargados. A utilização frequente da sigla G2 para designar esta parrelha mundial como os mais poderosos do planeta, traduz com clareza a sua preponderância global, com frequentes tensões, de que se destacam as decorrentes da existência de uma persistente “guerra cambial”, entre as duas potências, com os EUA a acusarem a China de subsidiar as suas exportações através da desvalorização intencional do yuan.

Em Maio último, por proposta norte-americana, efectuou-se uma reunião dos EUA com a China que, pela primeira vez, acrescentou ao diálogo económico já existente a componente estratégica, onde ficaram acordadas consultas mútuas a respeito da situação estratégica na Ásia Pacífico. Ficou assente que estes encontros – em que também participam chefes militares –, o “Diálogo Estratégico e Económico” (S&ED, no acrónimo anglo-saxónico), terão lugar todos os anos, o que significa o reconhecimento pelos EUA do crescente papel da China na região.

Obama marcou o objectivo de poupar o total de 400 mil milhões de dólares durante os próximos 12 anos nas despesas militares que, desde 2001, subiram 70% em termos reais. Leon Panetta, o novo secretário da defesa, iniciará a operação de redução orçamental, dadas as provas que já deu na concretização do emagrecimento de orçamentos noutros domínios da administração.

A primeira prioridade de todas as estratégias norte-americanas continua intocável. Abrange o desenvolvimento e desencadeamento das medidas e dos instrumentos, incluindo inovações tecnológicas, que consigam barrar os eixos de acesso ao território dos EUA – por mar, ar, espaço exterior e ciberespaço –, o que também envolve acordos internacionais de controlo do acesso, produção, ensaios e emprego de armas de destruição massiva, incluindo “armas” ciberespaciais. Neste domínio, foi recentemente publicada a estratégia dos EUA para o ciberespaço onde, a par de considerar indispensável a liberdade da sua utilização e de prever acções de segurança ciberespacial das suas infra-estruturas críticas, defende a colaboração

com outros Estados, nomeadamente no âmbito global, procurando acordos no âmbito da ONU para estabelecer regras de “*arms control of cyber weapons*” aceites por todos os Estados.

As grandes operações militares no exterior serão substituídas, progressivamente e à medida que as forças destacadas forem retirando dos teatros de operações onde se encontram empenhadas, por uma estratégia operacional que Petraeus, à frente da CIA, iniciou brilhantemente no Médio Oriente, quando era comandante do Comando Central dos EUA. Consiste no uso de forças de Operações Especiais em missões cobertas, de que a eliminação de Ossama Bin Laden é paradigma, sobre objectivos obtidos pelos serviços de informações norte-americanos, incluindo a CIA, através das actividades de informações ou explorando as que já existam. Estas operações, determinadas em Setembro de 2009, definiam como áreas de pesquisa e operação a Arábia Saudita, Jordânia, Irão e outras zonas exteriores aos teatros de operações tradicionais. Também foi Petraeus que ampliou o uso de aviões não tripulados da CIA (que se enquadram na mesma estratégia), na fronteira noroeste do Paquistão. Isto é, trata-se de abandonar as operações de contra-subversão (*nation-building*), prolongadas no tempo e dispendiosas em excesso, por acções de contra terrorismo, pontuais, instantâneas e que ficam bem mais baratas.

Elas são levadas a efeito nos espaços estratégicos onde se configurem ameaças, particularmente novas ameaças (terrorismo, conflitos étnicos e religiosos, instabilidade regional, existência de zonas desestruturadas e de Estados falhados, pirataria marítima), que possam colocar em perigo o território nacional dos EUA e/ou interesses norte-americanos.

Prevê-se que o tandem constituído por Leon Panetta e Petraeus (o primeiro que sai da CIA para a secretaria da defesa, e o segundo que assume as funções deixadas pelo primeiro), será o eixo básico desta mudança estratégica singular, que coloca a pressão sobre os adversários dos EUA num patamar intermédio entre a pura pressão com os vectores de natureza civil e o puro nível militar tradicional, dado o tipo de inimigos que é necessário neutralizar – novos actores de natureza não estatal interessados no controlo de território.

Aliás, a doutrina de Obama para o uso da força militar, que pode deduzir-se do seu discurso que justifica a participação dos EUA na implementação da resolução do Conselho de Segurança na Líbia, embora continuando a ser fundamentada nas situações concretas avaliadas caso a caso, não deixa de ser condicionada pelo factor custos. Trata-se de uma doutrina (se é que se pode chamar doutrina a esta postura), cujo traço essencial é o pragmatismo de abordagem e resolução dos problemas. Por um lado, mantém-se o princípio de que a força militar será empregue sempre que estejam em causa os interesses vitais norte-americanos, o que, pela ambiguidade

que este pressuposto contém, deixa suficiente margem de manobra ao decisor. Por outro, considera a possibilidade de ser utilizada quando surjam questões de natureza económica que afectem os interesses dos EUA, e ainda nas situações que se configurem como graves infracções aos direitos humanos, qualquer delas a merecer uma análise específica, em função das circunstâncias que as envolvam e caracterizem.

O retraimento das forças expedicionárias ainda em acção no Iraque e no Afeganistão tornou-se num problema crucial para atenuar a impopularidade do modo como os EUA têm actuado nestes dois teatros de operações, mas, principalmente, é um componente fundamental da redução das despesas militares. Ao mesmo tempo, consegue recuperar reservas de força militar para atender a crises imprevistas e a posicionar os EUA em melhores condições para enfrentar os novos desafios que a retirada das forças militares provocarão, associados aos efeitos que as revoltas árabes certamente irão originar.

Do Iraque, onde se encontram cerca de 50 mil efectivos, todas as forças deverão sair até ao fim deste ano, conforme o “acordo sobre a situação das forças norte-americanas”. Os EUA desejam manter algumas unidades militares naquele país, com a finalidade de terem alguma hipótese de contenção da influência do Irão, o que tem sido difícil conseguir, dado o peso de Moqtada Al Sadr no governo iraquiano. As pressões dos curdos e dos sunitas iraquianos, interessados na presença norte-americana, terá permitido alguma abertura de Maliki, o primeiro-ministro, até porque há necessidades logísticas para manter o material das forças iraquianas fornecido pelos EUA, de apoio aéreo e na defesa das fronteiras. Os números anunciados andam por um efectivo de cerca de 16 mil militares. Registe-se que a presença do pessoal diplomático norte-americano será muito reforçada e disporá de elevado número de contratados a empresas militares para funções de segurança própria. Esta questão encontra-se em aberto, num braço de ferro entre os adeptos e os opositores da influência do Irão.

No Afeganistão, onde se encontra definido um período de transição, de Julho de 2011 até ao fim de 2014, para ceder todas as responsabilidades às forças de segurança (externa e interna) afegãs que estão a ser formadas e treinadas, criaram-se condições políticas para antecipar o regresso das forças estrangeiras aos respectivos países com o desaparecimento de Bin Laden. Resta saber se os ganhos adquiridos com o reforço de 30 mil efectivos decidido em 2008 e consequente estratégia de Petraeus estarão suficientemente consolidados para a situação não reverter.

Embora os EUA tenham entendimentos com Karzai para a continuação de algumas bases dos EUA no país, é precipitado dar isso por certo. Tudo dependerá da natureza dos acordos que forem feitos com os talibãs, com quem foram aceleradas

as negociações directas pelos norte-americanos após a morte de Bin Laden, o que depende das circunstâncias existentes em termos de segurança. O Paquistão ficará sempre em condições de exercer grande influência sobre o governo afegão, uma vez que vê os terroristas como o braço longo da sua estratégia contra a Índia – o seu inimigo existencial, mas principal aliado estratégico dos EUA na área –, o que poderá ser complementado com o reforço da aproximação à China. A tendência geral será para regressar a um equilíbrio regional instável, onde se procurarão defender os interesses norte-americanos através da posição da Índia, no caso de se virem a deteriorar as relações dos EUA com o Paquistão, o que parece provável, especialmente pelas dúvidas decorrentes do eventual apoio dos seus militares à dissimulação de Bin Laden no país.

No Norte de África e no Médio Oriente, grande parte da fermentação democrática que aí se vive resulta das estratégias de promoção da democracia levadas a efeito pelas acções de formação, treino e financiamento de activistas políticos, especialmente dinamizadas durante a Era Bush, através dos Institutos Republicanos e Democráticos dos EUA, que foram criados pelo Congresso e são financiados através do *National Endowment for Democracy*, muitas vezes em contraste, mesmo clara oposição com os enormes apoios fornecidos às lideranças autocráticas dos vários países, o que provocou muitos momentos de grande tensão entres tais lideranças e a Administração norte-americana.

Com as revoltas árabes, perante as quais a postura dos EUA se tem procurado adaptar às circunstâncias de cada caso concreto em função dos seus interesses, a relação com a região tenderá a modificar-se substancialmente. Qualquer que seja o resultado de cada uma das mudanças em curso, o “povo árabe” passará a ter bastante mais influência nos processos de decisão política dos governos do que até agora, configurando-se uma situação de diminuição do peso regional dos norte-americanos. Por outro lado, as posições dos vários actores regionais para com Israel e o conflito israelo-palestiniano, modificar-se-ão, tendencialmente a favor dos palestinianos, e o Irão aumentará o seu poder regional. Tudo isto fará com que os EUA tenham mais dificuldade em apoiar os israelitas, que se verão forçados a mudar a sua postura estratégica regional de permanente agressividade.

Os instrumentos de intervenção dos EUA na região basear-se-ão nas garantias de segurança que derem aos principais países sunitas, especialmente à Arábia Saudita e aos restantes Estados-membros da Organização da Conferência Islâmica, relativamente ao Irão e na política que adoptar perante o conflito israelo-palestiniano. No seu discurso de 19 de Maio último, foi visível a preocupação de Obama em compensar os potenciais efeitos negativos das revoltas árabes com a defesa pública do estabelecimento de dois estados soberanos, contíguos e seguros, com base nas

fronteiras de 1967, para resolver o conflito israelo-palestiniano, o que sucedeu pela primeira vez.

Há um aspecto que poderemos considerar como novo. Trata-se do enquadramento em que a força militar pode ser usada e do seu peso relativo nas estratégias concebidas e aplicadas, em relação ao emprego dos restantes factores do poder nacional.

Em primeiro lugar, assistimos a uma atitude mais multilateral do que unilateral. Existe a preocupação de resolver as grandes questões que se colocam aos EUA, frequentemente com efeitos transversais, num quadro de natureza cooperativa, no âmbito das organizações internacionais, e procurando permanentemente a legitimidade que a ONU concede. No caso da Líbia, esta preocupação foi patente. De igual modo, foi claro o interesse em deixar de aparecer publicamente como a potência líder da coligação constituída, embora isto tenha diminuído a eficácia da actuação dos aliados, o que pode ter origem principalmente em razões de política interna, como a impopularidade das guerras americanas no mundo muçulmano e, particularmente, nos próprios EUA.

A esta postura não são alheios o facto da questão líbia não afectar os interesses vitais norte-americanos e ainda a percepção que Obama pretende transmitir ao mundo islâmico, em coerência com o discurso que proferiu no Cairo, no dia 4 de Junho de 2009, no qual propõe um “recomeço nas relações entre os Estados Unidos e o mundo islâmico, com base no interesse mútuo e no respeito mútuo”, num contexto que deve ser marcado por um ambiente em que “a América e o Islão não se excluem mutuamente e não precisam de estar em competição”.

Em segundo lugar, as estratégias adoptadas, em vez de privilegiarem o uso da força militar, têm o cuidado de procurar resolver as situações com outros vectores de intervenção de natureza não militar, resguardando o instrumento de coacção para último recurso ou integrando-o numa globalidade de processos civis de intervenção com a finalidade de garantir a segurança da sua aplicação. É aquilo que vem sendo designado *comprehensive approach* ou “abordagem estratégica abrangente”.

Registe-se que estas modalidades de acção, sendo atitudes deliberadas da administração dos EUA, se sustentam na nova realidade das relações de forças internacionais imposta pela globalização, pela complexidade e fragilidade crescentes das sociedades modernas, pela natureza transversal das novas ameaças e pela ascensão das potências emergentes sem cuja colaboração se torna impossível resolver os principais problemas com que o mundo actualmente se confronta: crises financeira e económica, o terrorismo internacional, os efeitos dos conflitos regionais, a proliferação das armas de destruição massiva, as regiões desestruturadas e os Estados falhados, a pirataria marítima, os conflitos cambiais, a pressão de procura dos recursos estratégicos, tanto alimentares, como energéticos e minérios raros.

Apesar da NATO ser uma organização de segurança multilateral, os pontos essenciais do seu novo conceito estratégico permitem-nos uma visão geral da grande estratégia dos Estados Unidos, já que a aliança é, cada vez mais, um dos instrumentos para os EUA defenderem os seus interesses com legitimidade política acrescentada com colaboração dos seus parceiros. Os EUA, pólo dominante da Aliança, são como que um sol rodeado por satélites que giram à sua volta. No caso de um dos satélites conseguir configurar-se como potência capaz de ter interesses importantes em divergência com o a potência líder, tenderá a sair da sua órbita, só ou acompanhada por unidades políticas que lhe sejam próximas, seguindo o seu próprio destino na arena internacional, como a Alemanha parece começar a querer fazer.

Embora a NATO tivesse ficado caracterizada como aliança regional, como pretendiam os europeus, os EUA conseguiram impor a possibilidade de agir globalmente, quando as ameaças à sua segurança se localizarem “fora de área”, sempre que possível com a colaboração de potências ou organizações de segurança, situados na sua proximidade e também afectadas por elas, para o que serão estabelecidas “parcerias estratégicas”. Este quadro de intervenção global é o reconhecimento, pelos EUA, da indispensabilidade de assegurar alianças para agir multilateralmente. Deduz-se que esta atitude se não alterará, em termos estritamente nacionais, com excepção de casos extremos em que tenham capacidade bastante para agir sozinhos.

Apesar do sistema internacional tender para a multipolaridade e mostrar alguns aspectos cruciais onde já existe essa realidade relativamente às relações de forças entre os principais actores – particularmente no G 20, quanto à abordagem de questões económicas e financeiras –, os EUA continuam a destacar-se nos factores básicos do poder nacional. Mantêm-se a primeira economia mundial, embora a perseguição da China ameace colocá-los segundo lugar. Em termos do factor militar, também se destacam a grande distância dos mais fortes competidores, particularmente no âmbito naval, aéreo, aeroespacial, onde dispõem de domínio absoluto, além das capacidades ciberespaciais onde estão entre os primeiros. Só apresentam algumas dificuldades no ambiente terrestre, dadas a características específicas de atrito e correspondente desgaste deste ambiente.

O factor geográfico físico traz-lhes vantagens assinaláveis: tanto na extensão – um país continente e dotado de vastos recursos naturais – como na posição – entre dois oceanos que os protegem e que dominam. No respeitante ao factor geográfico humano, apresentam-se como o único estado desenvolvido com uma demografia dinâmica, em que a taxa de fertilidade se manterá elevada – os nascimentos ultrapassarão o número de mortes em 30 milhões nos próximos 20 anos, ao contrário dos restantes países ricos, cuja tendência é para a diminuição, com a população

activa a aumentar 0,5% ao ano. A sua população passará dos 310 milhões actuais para 374 milhões em 2030.

Os EUA também nos surgem distanciados das outras grandes potências, no respeitante aos factores intangíveis do potencial estratégico. Em termos de conhecimento e avanços tecnológicos continuam a apresentar-se persistentemente nos primeiros lugares dos rankings mundiais. A sua cultura projecta-se em todo o mundo e a língua que falam constitui o latim do nosso tempo.

Este conjunto de capacidades, materiais e imateriais, faz com que os EUA sejam verdadeiramente indispensáveis na resolução dos grandes problemas globais. Podem não ser capazes de resolver, isolados, as grandes questões com que eles e o mundo se confrontam. Mas sem eles nenhuma delas será resolvida.

De modo geral, os países procuram a sua aliança para se preservarem de muitas das ameaças que os afectam. Face às ameaças não intencionais, com origem na natureza ou em comportamentos humanos, ou intencionais, os restantes Estados procuram a sua protecção. Embora esta situação seja visível na maioria das regiões do planeta, isto é mais visível no Médio Oriente, perante o Irão; na Europa, face à Alemanha e à Rússia; na Ásia, tendo em vista a China; em todo o mundo, para se defenderem do terrorismo. Continuam a ser a principal potência regional nestas regiões e pertencem às várias aliança que se constituem para responder a essas ameaças.

Com uma certa paridade com a China no âmbito da economia, os Estados Unidos aceitaram manter a paridade estratégica nuclear ofensiva com a Rússia, através de um novo START. Mas lançaram novamente a esperança de o mundo poder caminhar para se livrar dos grandes arsenais nucleares, com o discurso de Obama sobre este tema, em 24 de Setembro de 2009, aliás na sequência do discurso de Praga no dia 5 de Abril do mesmo ano. O Conselho de Segurança, presidido por Obama, aprovou uma resolução em que se “pede aos países signatários do Tratado de não Proliferação Nuclear que respeitem as obrigações que o TNP implica” (reduzir progressivamente os seus arsenais). E apela aos países não signatários que se juntem aos primeiros.

Na sua proclamação, o Presidente dos EUA afirma que se deve caminhar para um mundo não nuclear, assim diminuindo as probabilidades de extremistas se apoderarem deste tipo de armas, e indica que será possível dissuadir ataques convencionais de outros Estados, (razão que tem levado algumas potências a avançarem para as armas nucleares como o Irão e a Coreia do Norte) sem armas nucleares. A verdade é que só os EUA têm essa capacidade, o que se torna em mais um motivo para os Estados que receiam os norte-americanos procurarem armar-se com este engenhos.

Neste domínio, os EUA aceitaram assinar um novo Tratado de limitação dos arsenais nucleares estratégicos com a Rússia, o que beneficia o Kremlin, pois garante-lhe a paridade estratégica nuclear com a maior potência militar mundial. Em troca, recebeu mais apoios da Rússia no Afeganistão, que também baixou o tom quanto à sua oposição aos sistemas ABM da NATO na Europa, com a promessa de que permitiria ter uma ampla participação na sua implantação e operação.

Estas questões encontram-se ainda em desenvolvimento, com a Rússia a ameaçar retirar do START se os EUA prosseguirem com um sistema ABM independente que, segundo as declarações americanas, visam deter ataques nucleares limitados, como os que poderão vir do Irão. Ainda não conseguiram convencer a Rússia de que não têm intenções de evoluir para a capacidade de se oporem a ataques nucleares massivos, o que, a acontecer, tornaria inúteis os vastos arsenais russos.

A grande estratégia dos EUA no que se refere a medidas que impeçam o acesso dos extremistas às armas nucleares, no âmbito de todas as medidas que tentam impedir o emprego de armas de destruição massiva, pode passar pela previsão de efectuar raids ao armamento nuclear do Paquistão para o controlar. Esta questão veio a lume, a propósito da operação norte-americana ao complexo onde se escondia Bin Laden, sem que os sistemas de detecção do Paquistão a tivesse conseguido detectar, o que levou muitos “comentadores paquistaneses a considerarem que as suas armas nucleares, considerada a capacidade mais importante do Paquistão, podem não estar a salvo de um raide a efectuar pelos EUA ou mesmo pela Índia”.

As conclusões das minhas observações, a respeito da grande estratégia norte-americana, vão desembarcar na afirmação de Madeleine Albright, Secretária de Estado de Bill Clinton que, à data, considerava os EUA como a potência indispensável. Paradoxalmente, num mundo que já não é unipolar, numa época em que o seu poder, embora bem destacado do das outras grandes potências, perdeu posição em termos relativos, passou a ser mais indispensável do que nunca. Na minha opinião, nenhum dos grandes problemas que afectam o planeta ou cada uma das suas regiões geopolíticas se resolve sem a colaboração dos EUA.