

O GIGANTE FERIDO

O RUMO INCERTO

DA POLÍTICA EXTERNA DOS EUA

Bernardo Futscher Pereira

O LEGADO DO PRIMEIRO MANDATO DE GEORGE W. BUSH

Uma interpretação possível da política externa americana no primeiro mandato do Presidente George W. Bush é a de que deixou de ser uma política de natureza essencialmente reactiva e orientada para a manutenção do *status quo*, visto como favorável aos interesses americanos, para se tornar uma política com objectivos ofensivos, que visa uma transformação de fundo de uma situação internacional que se tornou de repente ameaçadora.

A causa dessa brusca alteração foi claramente o 11 de Setembro. O impacto psicológico desse dia fatídico foi particularmente brutal por várias razões: devido ao carácter espectacular e altamente eficaz dos ataques; por ter sido a primeira vez desde Pearl Harbour que os Estados Unidos foram atingidos no seu território; pelo facto de o ataque ter visado claramente o centro do poder americano – político, militar, financeiro; por ter revelado uma vulnerabilidade surpreendente num momento histórico em que os EUA pareciam estar no auge do poder.

É assim legítimo e natural que o 11 de Setembro fosse interpretado como uma declaração de guerra, merecedora de uma resposta exemplar. Ninguém, por isso, contestou a intervenção no Afeganistão, tal como ninguém contesta que o terrorismo internacional, e as doutrinas islamistas radicais de que se reclama, constituam ameaças que devem ser energicamente combatidas.

Todavia, a este acto de legítima defesa, seguiu-se a enunciação de uma doutrina de cariz revolucionário, que dividiu profundamente a comunidade internacional. Com efeito, a doutrina da guerra preventiva enunciada pelo Presidente Bush e depois posta em prática no Iraque, configura uma alteração profunda das normas que regem a ordem internacional, por enunciar condições para o uso da força que vão muito além do permitido pela Carta das Nações Unidas.

Posteriormente, essa doutrina foi completada com a proclamação de um objectivo que visa igualmente uma profunda alteração na situação vigente: trata-se ostensivamente de trazer a democracia a uma região que, *grosso modo*, pode ser definida como o «grande Médio Oriente».

Embora de forma genérica, esses objectivos foram reafirmados no discurso de posse do segundo de mandato do Presidente Bush, quando afirmou, por exemplo, que «a sobrevivência da liberdade na nossa terra depende cada vez mais do sucesso da liberdade noutras terras».

O messianismo democrático está inscrito no código genético da política externa americana. É o reverso da medalha do isolacionismo que a caracterizou até ao envolvimento dos EUA nas guerras europeias do século XX. Ambas, com efeito, radicam na convicção de que os Estados têm um destino excepcional entre as nações.

OS OBJECTIVOS ALTAMENTE AMBICIOSOS ANUNCIADOS PELO PRESIDENTE BUSH NO INÍCIO DESTE SEGUNDO MANDATO INSCREVEM-SE CLARAMENTE NA TRADIÇÃO DE WOODROW WILSON. MAS DEVEM SER ELES TOMADOS À LETRA?

Mas, na política externa americana sempre se digladiaram duas tendências, uma messiânica e idealista, e outra fundamentalmente realista e pragmática. Os objectivos altamente ambiciosos anunciados pelo Presidente Bush no início deste segundo mandato inscrevem-se claramente na

tradição de Woodrow Wilson. Mas devem ser eles tomados à letra? É cedo para o afirmar, na medida em que, de certa forma, contrastam com a postura mais moderada e dialogante que a Administração tem procurado transmitir no início deste segundo mandato.

OS PRÓXIMOS QUATRO ANOS

A questão que se coloca é de saber qual vai efectivamente ser o rumo da política externa americana nos próximos quatro anos.

De particular interesse para os europeus é saber se a aproximação que se verifica, timidamente e de pé atrás, entre os dois lados do Atlântico é meramente cosmética, e será desmentida pelo tempo, ou se, pelo contrário, o episódio do Iraque configurou apenas um desvio momentâneo da regra da solidariedade transatlântica, que, mais tarde ou mais cedo, os interesses permanentes das duas partes se encarregarão de corrigir. Três ordens de factores irão influenciar o rumo da política americana: as intenções da Administração, os factores que limitam a sua margem de manobra e as circunstâncias, necessariamente imprevisíveis, com que se deparará.

No plano das intenções, só o tempo permitirá aferir o equilíbrio de forças no seio do poder em Washington. Os sinais são contraditórios. Por um lado, a elevação de Condolezza Rice, secundada por Robert Zoellick, a secretária de Estado pode ser sinal de uma postura mais pragmática. Pelo menos é essa a mensagem que se procura transmitir nos contactos com responsáveis europeus, em particular no que diz respeito à Alemanha, objecto de um namoro por parte da Administração que visa claramente separá-la da França. Mas permanece no Pentágono a equipa chefiada por Donald Rumsfeld, com forte presença dos neoconservadores, e os sinais transmitidos em relação ao Irão, em particular pelo Vice-Presidente Dick Cheney, parecem indiciar a existência de um debate na Administração, tal como sucedeu relativamente ao Iraque.

Todavia, sejam quais forem as intenções, a forma de as transformar em actos está actualmente condicionada pelos resultados da política americana no primeiro mandato da Administração.

Com efeito, a guerra do Iraque deixou os Estados Unidos perigosamente enfraquecidos e isolados. No plano militar, a ocupação do Iraque consome a maior parte dos recursos humanos de primeira linha do exército e obriga a chamar reservistas por períodos cada vez mais longos. Enquanto não estiver resolvida, os Estados Unidos não têm margem de manobra para outra iniciativa do mesmo género, embora mantenham obviamente intactas as suas capacidades aeronavais, que permitem ataques pontuais e à distância. Politicamente, a Administração, embora legitimada internamente pelo voto popular, é vista no plano internacional com pronunciada reserva. A sua credibilidade e autoridade estão desgastadas e são amplamente contestadas devido à sucessão de erros de avaliação cometidos no Iraque.

Também no plano económico, a situação dos Estados Unidos não se apresenta muito sólida. O desequilíbrio externo da economia americana continua a agravar-se, sem que a queda do dólar, já muito acentuada, lhe ponha remédio ou travão.

Assim, se olharmos para as condicionantes, coloca-se a questão de saber se os Estados Unidos possuem ainda os meios para atingir os ambiciosos objectivos que anunciam no plano internacional.

É lícito por isso perguntar: a nova postura aparentemente mais colaborante da administração Bush resulta efectivamente de uma mudança de atitude ou reflecte apenas um estado de necessidade?

Mas, se ela reflecte essencialmente um estado de necessidade, poderão os Estados Unidos realisticamente esperar uma ajuda significativa dos seus aliados para levar a cabo a sua agenda?

Perante o Iraque, a comunidade internacional parece estar agora numa postura ambígua: consolidou-se a ideia de que uma derrota dos Estados Unidos no Iraque não favorece ninguém, mas, de uma forma geral, a comunidade internacional mostra-se pouco empenhada e sem saber como ajudar, como demonstra o movimento por parte de diversos aliados dos Estados Unidos no sentido de retirarem os seus contingentes daquele país.

Nos Estados Unidos, a unidade inicial relativamente ao Iraque desapareceu e começa a surgir um debate sobre a política que os Estados Unidos devem seguir: alguns advogam que mais vale minorar os danos, tentando sair o mais depressa possível do Iraque com um mínimo de face; outros, pelo contrário, acham que é necessário persistir e redobrar esforços para derrotar a insurreição nas áreas sunitas.

Parece à partida duvidoso que a administração Bush esteja preparada para admitir menos do que uma vitória no Iraque. Ora qualquer retirada sob fogo equivaleria, pelo menos, a uma meia derrota. É por isso provável que os Estados Unidos persistam na sua política, mesmo sem quaisquer garantias de que venham a ser bem sucedidos.

O impasse actual é clássico neste tipo de conflitos: nem os insurrectos conseguem expulsar os ocupantes nem os ocupantes conseguem eliminar os insurrectos. É uma situação que pode durar anos, embora o desfecho raramente tenha sido favorável aos ocupantes.

Assim, é de antever que a situação no Iraque continue a representar para os EUA um pesado fardo e uma lenta sangria nos próximos quatro anos.

É certo que a insurreição no Iraque, ao contrário do que sucedeu com outros casos comparáveis na segunda metade do século XX, não dispõe nem de fortes apoios exteriores nem de um programa mobilizador, para além de um incipiente nacionalismo islamizado que se exprime pelo repúdio ao ocupante. Acresce que os Estados Unidos dispõem no Iraque do apoio sólido dos curdos e até certo ponto dos xiitas. A situação não é por isso desesperada. Mas seria também ilusório, como aliás parece óbvio para qualquer observador descomprometido, pensar que as coisas vão no bom caminho.

É sabido que os Estados Unidos são odiados naquelas partes do mundo. Há muitas razões

SERIA PORVENTURA ÚTIL AOS ESTADOS UNIDOS, PARA ESTABILIZAR A SITUAÇÃO NO IRAQUE, DISPOR DE MAIORES APOIOS NO MUNDO ÁRABE E ISLÂMICO EM GERAL. ORA A IDEIA DE EXPORTAR, OU MESMO IMPOR, A DEMOCRACIA NO MÉDIO ORIENTE TALVEZ NÃO SEJA A MELHOR FORMA DE OS MOBILIZAR.

para esse ódio. A aliança estratégica com Israel é apenas uma delas. Outra será porventura a longa história do apoio americano a regimes autoritários na região. Seria porventura útil aos Estados Unidos, para estabilizar a situação no Iraque, dispor de maiores apoios no mundo árabe e islâmico em geral. Ora a ideia de exportar, ou mesmo impor, a democracia no

Médio Oriente talvez não seja a melhor forma de os mobilizar. Por um lado, desafia e coloca na defensiva os Estados da região; por outro, arrisca-se a ser denunciada como hipócrita, visto não ser plausível que os Estados Unidos se lancem numa cruzada contra regimes que são historicamente seus aliados; por último, é lícito pelo menos imaginar que uma verdadeira política de democratização, no estado em que se encontra a região, possa afinal beneficiar as tendências islamistas.

Retórica à parte, à luz dos acontecimentos dos últimos quatro anos, há dois testes fundamentais para determinar a orientação da política externa americana nos próximos tempos. O primeiro será a política em relação ao Irão; o segundo, a atitude relativamente ao processo de paz do Médio Oriente.

No que diz respeito a Israel, parece haver agora, pela primeira vez desde o início da segunda *intifada*, uma janela de oportunidade para desbloquear o impasse no conflito com os palestinianos. Mas desbloquear o impasse não equivale a resolver o conflito. A retirada de Gaza pode ou não criar uma dinâmica favorável a uma solução permanente. Muito dependerá da atitude americana. Ora, a experiência dos últimos quatro anos tem mostrado um alinhamento total dos Estados Unidos com a política de Ariel Sharon.

Em relação ao Irão, a situação também não é clara. Ostensivamente, os Estados Unidos continuam a afirmar que o seu objectivo em relação àquele país é uma mudança de

regime e não excluem a hipótese de usar a força, directamente ou dando luz verde a Israel, para atacar as instalações nucleares iraquianas. Esse caminho tem sido categoricamente rejeitado pelos europeus, a começar pelo Reino Unido. O objectivo dos europeus é envolverem os Estados Unidos nas negociações que estão a conduzir com Teerão, mas Washington continua a mostrar grande cepticismo e relutância em as apoiar.

A forma como estes dossiês irão evoluir – em especial o do Irão, uma vez que o prestígio das principais potências europeias está comprometido nas negociações em curso – terá grande influência no rumo dos acontecimentos, quer no Médio Oriente, quer no plano das relações transatlânticas, existindo o perigo de novas dissensões como as que marcaram os últimos anos.

A ATITUDE DA EUROPA

Perante tantas incertezas, qual deve ser a atitude dos aliados dos Estados Unidos na Europa e da União Europeia no seu conjunto?

Em primeiro lugar, é importante evitar divisões como as que sucederam relativamente ao Iraque. A política em relação aos Estados Unidos sempre foi o calcanhar de Aquiles no processo de formação de uma vontade comum europeia, em matéria de política externa. Para influir em Washington, os europeus precisam de se apresentar unidos.

Em segundo lugar, e por essas mesmas razões, creio que deve haver uma postura construtiva em relação aos Estados Unidos. Não é do interesse europeu reeditar os problemas que surgiram a respeito do Iraque. Todavia, impõe-se também alguma reserva, para não entrar em excessivos compromissos e evitar desilusões.

A União Europeia – na medida em que é possível postular uma política comum por parte dos países que a compõem – deve ter em relação ao diálogo transatlântico uma posição muito prudente e paciente.

Se, por um lado, é do seu interesse – e do interesse comum – uma relação transatlântica sólida e confiante, a União Europeia também não deve, por tal estar fundamentalmente contra a sua postura internacional, endossar ou pactuar com políticas ou actos que sejam altamente disruptivos da ordem internacional.

No actual clima internacional, qualquer utilização da força que não seja amplamente respaldada pela comunidade internacional tem quase certamente efeitos contra-productentes.

A União Europeia tem uma visão do sistema internacional que pretende construir. Esse sistema inspira-se, no fundo, na sua própria experiência. Trata-se de construir uma ordem internacional enformada pelo institucionalismo liberal, de cariz essencialmente multilateral e assente no direito internacional. Esta visão da política internacional é profundamente voluntarista, na medida em que vai ao arrepio do sistema clássico das relações internacionais, fundado na tendência para o equilíbrio do poder. Sem o contributo dos Estados Unidos será difícil edificar esta ordem internacional.

Para fazer vingar essa visão, a União Europeia não se deve situar politicamente nem como um bloco rival dos Estados Unidos, a que serviria de contrapeso, nem alinhar de forma acrítica com a política externa americana, em especial quando esta opta por métodos unilaterais.

A União Europeia deve, isso sim, procurar reconduzir a política externa americana a uma visão mais consensual, assente na concertação e numa prática que privilegie o multilateralismo. Este é um objectivo de longo prazo que exigirá paciência e persistência, mas que vale a pena perseguir com determinação. A alternativa é um clima de desordem internacional que tenderá a agravar os problemas em vez de os resolver. **Ri**

LISBOA, 1 DE FEVEREIRO DE 2005