

OS ESTADOS UNIDOS NO FIM DA PRESIDÊNCIA BUSH AINDA A NAÇÃO INDISPENSÁVEL?

Teresa Botelho

A POLÍTICA EXTERNA DE UMA ADMINISTRAÇÃO REPUBLICANA SERÁ CERTAMENTE INTERNACIONALISTA [...]. MAS DERIVARÁ DA SÓLIDA BASE DO INTERESSE NACIONAL, NÃO DOS INTERESSES DE UMA ILUSÓRIA COMUNIDADE INTERNACIONAL. A AMÉRICA PODE EXERCER PODER SEM ARROGÂNCIA E PROSEGUIR OS SEUS INTERESSES SEM INTIMIDAR OU ALARDEAR. QUANDO O FAZ EM CONCERTO COM OS QUE COMPARTILHAM DOS SEUS VALORES, O MUNDO TORNA-SE MAIS PRÓSPERO, DEMOCRÁTICO E PACÍFICO. ESSE TEM SIDO O PAPEL DA AMÉRICA NO PASSADO E DEVE SÊ-LO DE NOVO AO ENTRARMOS NO NOVO SÉCULO.

Condoleezza Rice¹

TALVEZ DE MAIOR CONSEQUÊNCIA É SABER NÃO SE AOS ESTADOS UNIDOS FALTA CAPACIDADE DE LIDERANÇA GLOBAL, MAS SE FALTA VONTADE. [...] HOUE MOMENTOS, NOS ÚLTIMOS OITO ANOS, EM QUE TIVEMOS DE FAZER COISAS NOVAS E DIFÍCEIS, COISAS QUE, POR VEZES, TESTARAM A NOSSA DETERMINAÇÃO E A PACIÊNCIA DO POVO AMERICANO. ÀS NOSSAS ACÇÕES NÃO FORAM SEMPRE POPULARES NEM MESMO BEM COMPREENDIDAS. [...] NO ENTANTO VERIFICO QUE APESAR DAS DIVERGÊNCIAS QUE NÓS E OS NOSSOS ALIADOS POSSAMOS TER TIDO NOS ÚLTIMOS OITO ANOS, ELES AINDA QUEREM UNS ESTADOS UNIDOS CONFIANTE E EMPENHADOS, PORQUE HÁ POUCOS PROBLEMAS NO MUNDO QUE POSSAM SER RESOLVIDOS SEM NÓS.

Condoleezza Rice²

Oito anos separam as duas citações em epígrafe, que anunciam e avaliam aspectos da política externa da Administração de George W. Bush. A primeira, da responsabilidade de uma professora Rice que, ainda ancorada ao mundo académico, se assumia como conselheira de política externa do então candidato presidencial republicano, avança as linhas mestras de actuação de uma futura administração, estabelecidas em contraste com os supostamente irresponsáveis engajamentos internacionais clintonianos, que seriam resultado de uma incapacidade de distinguir entre interesses nacionais e interesses da comunidade internacional ou humanitários, tendo, nas famosas palavras de Michael Mandelbaum, transformado a política externa americana em «assistência social»³.

Num equilíbrio ambíguo entre as tendências neo-isolacionistas que dominavam o Congresso desde 1994 e o impulso realista das alas mais lúcidas do Partido Republicano, Rice propõe-se, em nome do seu candidato, aproveitar o que reconhece ser a oportunidade extraordinária do momento unipolar dos Estados Unidos⁴ para, definindo de novo os interesses nacionais na era pós-Guerra Fria, delinear uma «política externa disciplinada e consistente que separe o importante do trivial»⁵. Essa política centrar-se-ia em cinco

pontos: garantir a capacidade de projecção de poder militar, promover o crescimento económico e a abertura política, consolidando e alargando as oportunidades do comércio livre e da estabilidade do sistema monetário internacional a novos actores nacionais, renovar e fortalecer relações com aliados, melhorar as relações com as grandes potências, nomeadamente a Rússia e a China e confrontar decididamente os regimes hostis e párias e o seu potencial de envolvimento em terrorismo e aquisição de armas de destruição maciça.

Para tal, acordos e instituições multilaterais não seriam encarados como «fins em si mesmos» mas seriam avaliados de acordo com as potenciais vantagens para a persecução dos interesses nacionais dos Estados Unidos.

Se a candura desta proclamação de intenções provocou desconforto há oito anos, isso deveu-se, mais do que a qualquer outro factor, à ausência da tradicional retórica idealista americana e à frontalidade em enunciar, em público, a práxis que todos os governos seguem, quando o podem fazer, mas que raros têm a jactância (ou a honestidade) de anunciar.

A definição estreita dos interesses nacionais americanos, defendida por Rice em 2000, como uma retracção do activismo diplomático e militar de Bill Clinton, viria a desmoronar-se como consequência do 11 de Setembro, mas mesmo no início da campanha eleitoral que o artigo acompanha, há uma discreta nota de cautela que, lida hoje, se reveste de particular ironia: «Nem mesmo as vantagens americanas oferecem garantia de sucesso. Cabe à liderança presidencial americana fazer a ponte entre as possibilidades de amanhã e as realidades de hoje»⁶.

No artigo de 2008, reveladas que foram todas as insuficiências da liderança presidencial que Rice serviu, e no momento de partida que é, simultaneamente, o momento da sua maior influência política, a secretária de Estado retoma, se bem que em termos equívocos, a questão da vontade de liderança global norte-americana. Não deixa de ser curioso que Rice coloque a questão exactamente nos mesmos termos que a sua antecessora, Madeleine Albright, a qual, em condições bem diferentes, defendia que os Estados Unidos eram a «nação indispensável», já que o «sucesso e fracasso da política externa do povo americano continua a ser o mais importante factor [...] no futuro do mundo»⁷.

Albright argumentava então contra o neo-isolacionismo republicano do final do século. Rice coloca a debate a vontade de os Estados Unidos se continuarem a assumir como líderes globais, depois de uma presidência que como tal se apresentou ostensivamente, se bem que com uma inabilidade em «fazer pontes» difícil de imaginar em 2000. A interrogação de Rice não é, no entanto, improcedente, inserindo-se num debate sobre a necessidade de revisão da grande estratégia norte-americana que, com naturais divergências pontuais, tem tido o consenso das elites republicana e democrata desde o fim da Guerra Fria, nomeadamente no que respeita à identificação dos desafios e ameaças à segurança nacional e à adopção de uma estratégia de envolvimento internacional. É sabido que republicanos e democratas divergem na atitude perante instituições multilaterais e na

leitura do grau de responsabilidades a assumir em conflitos em que o interesse nacional imediato possa não estar em causa, mas ambos os partidos convergem nos objectivos de garantir a máxima capacidade de projecção de poder e influência americana e de contribuir activamente para o alargamento da esfera da democracia, assumindo implicitamente o pressuposto kantiano de que países democráticos são mais seguros e menos susceptíveis de se envolverem em conflitos armados. Esse era o subtexto da doutrina Clinton (*Engagement and Enlargement*), que definia como o novo propósito do poder americano do pós-Guerra Fria preservar, promover e proteger a democracia, sendo também incorporado no discurso neowilsoniano da Administração Bush depois do 11 de Setembro.

A desastrosa gestão dessa agenda pela presente Administração está a dar ânimo a uma forma de neo-isolacionismo, apresentado agora como «comedimento internacional». Num recente debate nas páginas de *The American Interest*, Barry R. Posen, director do programa de estudos de segurança do MIT, apela aos Estados Unidos para que «tentem fazer menos» e «prossigam uma estratégia de comedimento», procurando meios de «moldar» a política internacional, em vez de a «procurar controlar»⁸, diminuindo as garantias a aliados como o Japão, a Alemanha, Israel e o Egipto, retirando-se mesmo do Médio Oriente. Se a reacção aos embaraços da política externa da corrente Administração se viesse a traduzir na adopção de uma qualquer semelhante grande estratégia de «isolacionismo nuclear»⁹, as perspectivas para a segurança internacional seriam ainda mais incertas do que parecem ser neste momento. Nenhum dos dois candidatos presidenciais parece inclinado a refugiar-se no conforto do isolacionismo, mas não deixa de ser significativo que a secretária de Estado alerte para essa tendência, no artigo em que faz o balanço da sua carreira em Washington.

NENHUM DOS DOIS CANDIDATOS PRESIDENCIAIS PARECE INCLINADO A REFUGIAR-SE NO CONFORTO DO ISOLACIONISMO, MAS NÃO DEIXA DE SER SIGNIFICATIVO QUE A SECRETÁRIA DE ESTADO ALERTE PARA ESSA TENDÊNCIA, NO ARTIGO EM QUE FAZ O BALANÇO DA SUA CARREIRA EM WASHINGTON.

A pergunta que Condoleezza Rice não enuncia, mas que o seu texto sugere sublimarmente, é a de saber se depois das administrações de George W. Bush os Estados Unidos têm ainda o estatuto, o prestígio e a influência global que lhes permita continuar a chamar a si o atributo de «nação indispensável», sem a qual, como sugere, poucos problemas do mundo podem ser resolvidos. Numa ordem global que se caracteriza, como aponta Fareed Zakaria, pela «ascensão do resto»¹⁰ e em que o sistema unipolar se está a transformar no sistema misto previsto por Huntington, é inevitável questionar se os Estados Unidos, em particular durante os dois mandatos de George W. Bush, desbarataram tão definitivamente as potencialidades da sua janela unipolar, que, seja qual for o resultado das próximas eleições, a nova Administração terá herdado uma conjuntura em que já só lhe resta procurar moldar a agenda global, não por escolha mas precisamente por falta de alternativa.

CORRECÇÕES NO SEGUNDO MANDATO

A avaliação de vários historiadores americanos do primeiro mandato de George W. Bush sugeria que a sua presidência se situaria entre as menos eficazes da história recente norte-americana. Esses mesmos historiadores presidenciais, que obviamente não se limitaram a expressar a sua opinião pessoal, sabem também como reputações presidenciais tendem a modificar-se com a passagem do tempo.

De facto, o génio de Truman, longamente ofuscado pelo de Roosevelt, só seria verdadeiramente apreciado depois da tragédia húngara que validou o realismo da «doutrina de contenção», considerada demasiado tímida por idealistas republicanos, os ousados programas sociais de Lyndon Johnson foram esquecidos, ensombrados pela sua trágica gestão do conflito no Vietname que herdara de Kennedy, Jimmy Carter, agora geralmente estimado, tinha, nos últimos dias do seu mandato, um nível de aprovações marginalmente mais baixo do que o actual Presidente, enquanto que Reagan era considerado pelos europeus como um acidente humorístico, mesmo quando, no segundo mandato, presidia, juntamente com Gorbachev, ao início do fim da Guerra Fria. Da mesma forma, a prudente diplomacia de George Bush na construção de coligações durante a primeira guerra do Iraque ganharia novos apreciadores quando comparada com a inabilidade diplomática que rodeou a entrada do país na segunda, e mesmo o velho vilão Nixon seria parcialmente reabilitado por Bill Clinton, que teria o bom senso de ouvir os seus conselhos sobre política externa. Poderá acontecer que a história venha a descobrir virtudes ainda não evidentes na condução da política externa no primeiro mandato de George W. Bush, mas, apesar do sucesso temporário no Afeganistão, esses quatro anos não parecem ter grandes hipóteses de ser reabilitados por gerações futuras de historiadores presidenciais.

No entanto, se o segundo mandato foi ainda mais penoso do que o primeiro no que diz respeito à política doméstica (do Katrina à crise energética e financeira), teve alguns sucessos na área da política externa, que farão parte da herança do próximo presidente, e que facilitarão o difícil trabalho de recuperação de prestígio diplomático dos Estados Unidos.

Consideremos em primeiro lugar a situação iraquiana, onde se alcançaram recentemente inegáveis (se bem que frágeis) sucessos ao nível da segurança e do processo político. Não cabe aqui discutir a correcção da decisão de atacar o Iraque para depor Saddam Hussein, mas é evidente que a diplomacia que a antecedeu foi notoriamente ineficaz e que a operação foi deficientemente planeada. Isso é hoje admitido mesmo pelos mais activos defensores da operação, nomeadamente pelos neoconservadores, cujo ambicioso plano de resolução do conflito do Médio Oriente através da sua democratização, inspirada pelo exemplo do Iraque, se afundou na incompetência dos primeiros anos do conflito. O mesmo parece ter sido finalmente reconhecido quando Bush procedeu à substituição das equipas da Defesa e das chefias militares no terreno. É corrente responsabilizar-se o antigo secretário de Defesa Rumsfeld pela displicência da sua gestão da invasão iraquiana e pela arrogância com que pôs de lado os planos delineados pelo Departamento

de Estado para a organização da sociedade civil iraquiana depois do derrube de Saddam Hussein, ignorando a responsabilidade de *nation building*. Ao seu aparente desrespeito pelas opiniões das chefias militares, nomeadamente quanto aos efectivos necessários (o que é negado pelo general Richard Meyers, à época chefe do Estado-Maior das Forças Armadas, mas corroborado por muitos outros oficiais superiores), juntar-se-ia uma inexplicável incapacidade de prever a insurreição e acima de tudo uma incompreensível falta de flexibilidade e capacidade para mudar de rumo quando correcções eram exigidas. Provavelmente o distanciamento histórico complicará esta versão simplista dos factos, que tende a concentrar-se na responsabilidade de alguns poucos indivíduos ou instituições, apontando para uma falha colectiva de grandes proporções que não isenta nem a maioria republicana nem a minoria democrata do Congresso.

No entanto, se não é possível pensar numa vitória no Iraque com os contornos anunciados – o Governo do Iraque não será

exemplarmente democrático, a reconciliação entre sunitas, xiitas e curdos será imperfeita, os Estados Unidos não terão uma influência determinante no país depois da retirada militar (o que não sucederá com o Irão) – tão-pouco parece inevitável falar de uma derrota e de uma humilhação para os Estados Unidos e seus aliados internacionais e iraquianos. Uma situação intermédia, insatisfatória mas sustentável parece agora possível.

A mudança de estratégia para o Iraque, anunciada em Janeiro de 2007, centrava-se num aumento de efectivos (popularmente conhecido como «a vaga» / *the surge*) recomendado pelo Relatório do Grupo de Estudo sobre o Iraque, divulgado em finais de 2006. Apesar de forte oposição no Congresso, já controlado por uma maioria democrata que então recomendava uma retirada total e rápida de todas as forças combatentes, e de algumas hesitações dos chefes de Estado-Maior, que receavam uma diminuição de capacidade de intervenção noutros cenários, o Presidente anunciou o envio de mais cinco brigadas para a zona de Bagdade e da província de Al-Anbar, que se tinha entretanto tornado um reduto da Al-Qaida na Mesopotâmia. No total, incluindo uma nova missão de serviço para quatro mil *marines* já destacados, cerca de 25 mil reforços seriam enviados ao longo de seis meses, até Julho de 2007. Mas mais importante do que o número de combatentes, seria a mudança de responsáveis diplomáticos e militares no terreno. A secretária de Estado nomeou um novo embaixador para Bagdade, David Crocker, promovendo o anterior embaixador, Zalmay Khalizad, para chefe da delegação americana nas Nações Unidas (o primeiro muçulmano a representar os Estados Unidos na mais importante organização internacional) e Robert Gates, o novo secretário da Defesa que tinha integrado o Grupo de Estudo sobre o Iraque, passou o comando militar das operações no Iraque ao general David Petraeus, sugerindo uma nova estratégia de contra-insurreição.

NO ENTANTO, SE NÃO É POSSÍVEL PENSAR NUMA VITÓRIA NO IRAQUE COM OS CONTORNOS ANUNCIADOS TÃO-POUCO PARECE INEVITÁVEL FALAR DE UMA DERROTA E DE UMA HUMILHAÇÃO PARA OS ESTADOS UNIDOS E SEUS ALIADOS INTERNACIONAIS E IRAQUIANOS. UMA SITUAÇÃO INTERMÉDIA, INSATISFATÓRIA MAS SUSTENTÁVEL PARECE AGORA POSSÍVEL.

A importância da experiência e da capacidade do general Petraeus, um dos militares mais genuinamente respeitadas dos dois lados da barricada política americana, não deve ser subestimada. Ter mais forças no terreno não garante sucesso se não forem adequadamente utilizadas, e quer a formação do general¹¹, quer a sua experiência de *nation building* na Bósnia, no Haiti e em Mossul, para onde fora enviado em 2003 à frente da famosa Divisão Aerotransportada 101, deixavam antever uma correcção substancial da doutrina Rumsfeld para o Iraque.

Em Mossul, o general Petraeus tinha-se notabilizado pelo sucesso da sua campanha de criação de instituições e apoio à sociedade civil; usando da força com muito comedimento, ajudara a relançar as bases da economia local, reforçara as forças de segurança iraquianas, promovera e organizara eleições provinciais e lançou uma rede de cerca de 4500 projectos de reconstrução, entre eles a restauração e reabertura da Universidade de Mossul.

Na nova conjuntura, Petraeus e o seu comando tiveram um conjunto de vitórias que sendo militares foram também políticas. A derrota da Al-Qaida em Anbar, por exemplo, resulta tanto da campanha militar do Verão de 2007, como da capacidade de formar alianças com grupos sunitas que, tendo sido aliados temporariamente da organização de Al-Zarqawi, se tinham sublevado contra ela, quer por repúdio pela barbaridade com que esta se tinha imposto na província, quer por reavaliação dos seus interesses particulares. Depois de uma série de acordos parcelares com grupos sunitas individuais, Petraeus incentivou política e financeiramente¹² a formação dos Conselhos do Despertar (Awakening Councils), um misto de milícias de autodefesa e de organizações políticas locais, que contam com aproximadamente 70 mil homens. Esta nova aliança estratégica que neutralizou a insurreição sunita e isolou o que restava da Al-Qaida, garante ao mesmo tempo um novo equilíbrio entre os grupos religiosos que a maioria xiita não pode ignorar, pressionada que está para combater as suas próprias milícias e para reintegrar os sunitas na esfera do Estado. O Governo de Nuri al-Maliki, depois de muitas hesitações, tem dado alguns passos significativos no cumprimento das obrigações assumidas com os Estados Unidos, nomeadamente enfrentando o poderoso exército de Mahadi, de Moktada al-Sadr, responsável não só por muita da violência sectária contra sunitas, mas também pela corrupção e crime organizado que alienou progressivamente muita da população xiita de Bagdade. Do ponto de vista político, a passagem, em Fevereiro de 2008, da lei da amnistia, que reintegra na Função Pública os antigos membros do Partido Baatista não acusados de crimes contra os seus concidadãos, e a lei dos poderes das províncias, que estabelece a autonomia de cada comunidade (imprescindível para resolver o problema da distribuição dos dividendos da exploração petrolífera) contribuíram para a relativa estabilidade dos últimos meses, para a redução drástica da violência sectária e, recentemente, para o regresso dos ministros sunitas ao governo de Bagdade.

No debate sobre a «vaga» que divide republicanos e democratas, os primeiros não deveriam esquecer como o Governo que apoiaram foi responsável pelo caos que ela ajudou

a disciplinar, e como lhe resistiu, adiando-a inexplicavelmente até 2007, nem ignorar que para o seu aparente sucesso concorreram muitos factores internos à sociedade iraquiana. Por outro lado, os democratas deveriam admitir que se os Estados Unidos se tivessem retirado precipitadamente em 2005 ou 2006, como então defendiam, teriam deixado atrás de si uma guerra civil brutal, uma Al-Qaida pujante e uma reputação de incompetência, irresponsabilidade e abandono de aliados de que seria quase impossível recuperar nesta geração.

Se os democratas podem agora propor, com toda a razoabilidade, uma retirada faseada em concerto com o Governo do Iraque, devem-no à correcção, embora tardia, a que

a Administração Bush se viu forçada. O novo Presidente herdará assim uma situação insatisfatória a que não poderá honestamente chamar vitória, mas que não terá de carregar como uma derrota e uma humilhação. Noutras agendas internacionais, receberá um legado bem mais positivo.

SE OS DEMOCRATAS PODEM AGORA PROPOR, COM TODA A RAZOABILIDADE, UMA RETIRADA FASEADA EM CONCERTO COM O GOVERNO DO IRAQUE, DEVEM-NO À CORRECÇÃO, EMBORA TARDIA, A QUE A ADMINISTRAÇÃO BUSH SE VIU FORÇADA.

ESFORÇOS MULTILATERAIS – COREIA DO NORTE E IRÃO

No início do mandato da Administração Bush, Richard Hass, que entretanto deixaria o Governo para regressar ao Council on Foreign Relations, descreveria um modelo de relação com aliados e instituições internacionais a que chamou de «multilateralismo *à la carte*» – multilateralismo sempre que possível ou aconselhado, unilateralismo quando absolutamente necessário.

A percepção de unilateralidade dos Estados Unidos na questão iraquiana é só parte da história diplomática dos últimos oito anos. Cenários houve em que, sobretudo no segundo mandato, o Governo optou pela via multilateral, trabalhando com aliados ou com instituições internacionais. Na área da proliferação nuclear, será interessante analisar as experiências da Coreia do Norte, em que se parece ter chegado a uma resolução satisfatória, e o Irão, em que os últimos esforços diplomáticos de Julho passado esbarraram em mais uma reafirmação da intransigência de Teerão, desta vez acompanhada de ameaças explícitas contra o comércio internacional, sob a forma de avisos sobre a capacidade de encerrar o estreito de Ormuz¹³.

A história do programa nuclear norte-coreano data de 1986, quando começa a operar o reactor nuclear de Yongbyon, construído com o apoio da União Soviética. O anúncio de que a Coreia do Norte se preparava para se retirar no Tratado de Não-Proliferação (TNP), levaria a Administração Clinton a aceitar os termos de um acordo negociado por Jimmy Carter em 1994, segundo o qual o regime de Kim Il-Sung se comprometia a não prosseguir o seu programa nuclear militar, em troca do fornecimento pelos Estados Unidos de 500 mil toneladas de petróleo pesado por ano para fins energéticos civis. Em 2003, depois de exposto o programa nuclear clandestino norte-coreano e de Pyongyang ter

sido incluída no campo do «Eixo do Mal», o país abandonaria definitivamente o TNP e retomaria abertamente o seu programa nuclear que culminaria no anúncio, em 2005, de que já possuía armas nucleares, declaração corroborada pela condução de um teste nuclear subterrâneo.

A decisão dos Estados Unidos de não procederem unilateralmente, derivava da experiência do protocolo precário a que tinham chegado em 1994 e da sua violação pela Coreia do Norte. Todas as evidências apontavam para a necessidade de um acordo que compromettesse um leque muito mais amplo das partes interessadas com particular influência junto do Governo de Kim Il-Sung, nomeadamente a China, a que se juntam, para além dos Estados Unidos, a Coreia do Sul, o Japão e a Rússia. O processo de negociações a seis, apesar da sua morosidade e dos boicotes iniciais da Coreia do Norte, teve os seus primeiros resultados positivos em 2005, quatro meses após o teste nuclear, quando a Coreia do Norte acordou, em princípio, congelar o seu programa nuclear. O acordo, ratificado em Fevereiro de 2007, quando Pyongyang aceitou encerrar o reactor de Yongbyon, depois de os Estados Unidos terem dado mostras de flexibilidade ao descongelarem cerca de 23 milhões de dólares de contas norte-coreanas, exigia uma declaração completa de todos os seus programas nucleares. Em Maio de 2008, depois de vários atrasos, 18 mil páginas de detalhes técnicos foram finalmente entregues. As linhas gerais do sistema de verificação do desmantelamento do complexo nuclear foram acordadas em Pequim em Julho, autorizando inspectores a visitar instalações, rever documentos e entrevistar técnicos, com o apoio da Agência Atómica Internacional. Os Estados Unidos comprometem-se, em troca, a retirar a Coreia do Norte da lista dos estados que promovem o terrorismo e fornecerão, juntamente com a Rússia, um milhão de toneladas de petróleo pesado, bem como pacotes específicos de ajuda económica.

Criticado por sectores conservadores como contrário às posições presidenciais dos últimos anos e como um perigoso sinal de fraqueza dos Estados Unidos, o acordo, apesar de insuficiente, uma vez que não abrange o programa de enriquecimento de urânio que a Coreia do Norte continua a negar ter, e de exigir um grau de verificação que provavelmente gerará conflitos futuros com o secreto regime norte-coreano, é visto pelo Departamento de Estado como um triunfo da diplomacia americana, em particular da flexibilidade negocial da equipa de Condoleezza Rice, e como o início de um longo processo negocial. O recente encontro da secretária de Estado americana com o ministro dos Negócios Estrangeiros norte-coreano em Singapura, o primeiro encontro directo a alto nível desde a visita de Madeleine Albright a Kim Il-Sung, no final da Administração Clinton, sugere que «falar com o inimigo» deixou de ser um anátema no novo clima realista que parece ter chegado, se bem que tardiamente, a Washington.

Os desafios do problema nuclear iraniano são claramente mais complexos. Os elementos de coacção diplomática sobre o regime são muito mais esquivos – ao contrário da Coreia do Norte, o Irão vive de momento num clima de relativo bem-estar económico alimentado

pelos altos preços do crude, e não está tão isolado política e diplomaticamente ao ponto de se sentir coagido a responder a pressões de aliados, como sucede com a Coreia do Norte face à China. Acresce que, ao contrário de Kim Il-Sung, o Presidente Mahmud Ahmadi-nejad não só ambiciona projectar o seu poder regionalmente, como, a fazer fé na sua inflamada retórica, não aceita os limites tradicionais das relações internacionais, ameaçando países inimigos não com derrotas militares futuras, mas com a extinção. Por outro lado, o poder em Teerão é bastante mais difuso, repartido entre a presidência, o Líder Supremo e a Guarda Revolucionária, sendo possível explorar potenciais divergências entre os vários agentes.

OS DESAFIOS DO PROBLEMA NUCLEAR IRANIANO SÃO CLARAMENTE MAIS COMPLEXOS. OS ELEMENTOS DE COACÇÃO DIPLOMÁTICA SOBRE O REGIME SÃO MUITO MAIS ESQUIVOS – AO CONTRÁRIO DA COREIA DO NORTE, O IRÃO VIVE DE MOMENTO NUM CLIMA DE RELATIVO BEM-ESTAR ECONÓMICO ALIMENTADO PELOS ALTOS PREÇOS DO CRUDE, E NÃO ESTÁ TÃO ISOLADO POLÍTICA E DIPLOMATICAMENTE.

Nos Estados Unidos, a ideia de resolver militarmente o problema iraniano, destruindo as suas instalações nucleares, tem, apesar das dificuldades objectivas e racionais de uma tal decisão, um número (minoritário) de adeptos. John Bolton, o antigo embaixador dos Estados Unidos, lamentava recentemente no *Wall Street Journal*: «Noutros tempos, a Administração Bush teria ela própria considerado seriamente o uso da força, mas todos os sinais públicos indicam que esse momento passou.»¹⁴

Se os Estados Unidos não estão a considerar activamente essa hipótese, isso não significa que Israel, o país mais directamente ameaçado, não o esteja a fazer, e não é difícil de imaginar os dilemas que se colocariam a uma administração futura, fosse ela republicana ou democrata, se Telavive decidisse atacar as instalações nucleares iranianas. Não só estaria em causa uma aliança que nenhum presidente americano teria capacidade ou vontade política de abandonar como, fosse qual fosse o grau de cobertura política dado a Israel, os Estados Unidos seriam sempre responsabilizados por parte de amplos sectores da opinião pública mundial. Faz portanto todo o sentido que o Departamento de Estado tenha vindo a prosseguir o tipo de diplomacia multilateral que Bolton classifica de «falhada» e «flácida», integrado no grupo negocial de quatro países que inclui também a Inglaterra, a França e a Alemanha, envolvendo, na medida do possível, o Conselho de Segurança e cobrindo o seu flanco político demonstrando um grau de empenhamento tão grande que levou recentemente à consideração da abertura de uma Secção de Interesses Americanos, baseada na embaixada suíça em Teerão, onde os Estados Unidos não têm representantes diplomáticos desde 1979. Como apontou recentemente James Rubin, secretário de Estado adjunto na Administração Clinton, essa iniciativa teria a vantagem de dar aos Estados Unidos uma visão mais precisa das complexidades políticas iranianas, e seria um passo na direcção de um contacto directo com Teerão em que se poderia alicerçar uma verdadeira política de contenção, à semelhança da que os Estados Unidos desenvolveram durante a Guerra Fria em relação aos seus inimigos de então.

A recusa sistemática do Irão em aceitar as várias propostas do grupo de quatro potências, nomeadamente o generoso pacote apresentado em Genebra, no passado Julho, no encontro com os cinco membros permanentes do Conselho de Segurança e a Alemanha, em que esteve presente, pela primeira vez, o número 3 do Departamento de Estado americano, coloca o ónus da resolução do diferendo sobre o regime de Teerão.


A recente proposta permitia, de facto, que o Irão não parecesse ceder totalmente à pressão da comunidade internacional, insistindo num congelamento da actividade de enriquecimento de urânio, mas não pedindo o desmantelamento dos seus três mil centrífugadores. Em troca, os Estados Unidos ofereciam apoio na construção de reactor de água leve, cooperação na área das indústrias de alta tecnologia e na modernização de infra-estruturas energéticas. A recusa sumária iraniana, que se limitou a reafirmar a declaração, muitas vezes repetida, do seu direito de desenvolver um programa nuclear para fins civis, sem responder directamente às propostas feitas, pode fazer parte de uma estratégia negocial, natural em vésperas de eleições nos Estados Unidos. Pode também, por outro lado, ser uma forma de ganhar tempo para desenvolver o seu programa nuclear militar para, como no caso norte-coreano, pôr o mundo perante um *fait accompli*.

O novo presidente encontrará, no entanto, um sistema multilateral de diálogo com Teerão em pleno funcionamento, se o desejar utilizar, e uma práxis de cooperação funcional na resolução dos problemas mais sérios de segurança internacional, que permitirá que os Estados Unidos recuperem o seu estatuto de nação indispensável que parecia ameaçado durante a primeira Administração Bush.

SE NÃO OS ESTADOS UNIDOS, QUEM?

O argumento apresentado não estaria completo se não se considerassem os outros candidatos ao papel que os Estados Unidos, com maiores ou menores falhas, têm assumido desde a II Guerra Mundial. Dos três candidatos óbvios – a União Europeia, a China ou a Rússia – pelo seu poder económico, demográfico e militar – nenhum parece vir a ter, nos tempos mais próximos, o leque de poderes¹⁵ dos Estados Unidos. O *soft power* da União Europeia não é complementado nem por uma credível capacidade de projecção estratégica, nem por um sentido de responsabilização global, paralisada que está por indefinições internas. À China falta exactamente esse *soft power* e o mesmo sentido de obrigação para com a ordem internacional que a leve a interessar-se pela resolução de problemas que ultrapassem o seu estreito leque de interesses económicos. À Rússia, com inegável capacidade de projecção estratégica, faltam também os valores democráticos que a União Europeia tem em abundância, e a sua agenda internacional pauta-se mais por uma reconstrução da sua esfera de influência, como é demonstrado pela sua recente agressividade imperial na Geórgia, do que pela conquista de aliados e parceiros internacionais.

Os Estados Unidos podem estar a emergir dos últimos oito anos desgastados e mal-amados, a necessitar de alguma contrição e de uma sóbria avaliação dos limites do seu

poder. Mas, como afirmou recentemente Madeleine Albright, «as pessoas criticam a forma como exercemos o poder mas o país continua indispensável. Acabo de voltar do Médio Oriente e da Europa. Lá, todos acompanham de perto as nossas eleições. Essa excitação prova que as pessoas querem a nossa liderança. [...] O que precisamos de discutir é de que forma nós nos devemos envolver»¹⁶. 

NOTAS

1 RICE, Condoleezza – «Promoting the national interest». In *Foreign Affairs*. Vol. 79, N.º 1, 2000, p. 62.

2 RICE, Condoleezza – «Rethinking the national interest: American realism for a new world». In *Foreign Affairs*. Vol. 87, N.º 4, 2008, p. 25.

3 MANDELBAUM, Michael – «Foreign policy as social work». In *Foreign Affairs*. Vol. 75, N.º 1, 1996, pp. 16-32.

4 Para o debate sobre a natureza da unipolaridade americana no início do século XXI sugere-se uma leitura comparada da visão triunfalista de KAGAN, Robert – «Power e weakness» [*Policy Review*. Junho/Julho de 2002, pp. 2-28] (ou na versão posterior publicada em livro como *Paradise and Power: American and Europe in the New World Order* [Londres: Atlantic Books, 2003] com a leitura mais complexa de Samuel Huntington, que descreve um sistema transitório uni/multipolar, a evoluir no sentido da multipolaridade em «The lonely superpower» [*Foreign Affairs*. Vol. 78, N.º 2, 2000, pp. 35-49], ou em «Rubust nationalism» [*The National Interest*. N.º 58, 2000, pp. 31-40], ou com a análise de Zbigniew Brzezinski que já em 1997 em *The Grand Chessboard: American*

Primacy and Geostrategic Imperatives (Nova Iorque: Basic Books), tinha avançado que os Estados Unidos seriam o primeiro e o último hiperpoder global, e que o seu domínio sem rival não duraria mais do que uma geração. Por uma questão de elementar justiça, note-se que Robert Kagan alterou a leitura de 2002, no recentemente publicado *The Return of History and the End of Dreams* (Londres: Atlantic Books, 2008).

5 RICE, Condoleezza. – «Promoting the national interest», p. 46.

6 ALBRIGHT, Madeleine K. – «The testing of American foreign policy. In *Foreign Affairs*. Vol. 77, N.º 6, 1998, pp. 50-63.

7 *Ibidem*, p. 62.

8 POSEN, Barry R. – «After Bush: The case for Restraint». In *The National Interest*. Vol. 8, 2, 2007, p. 13.

9 O termo é de Josef Joffe na resposta ao artigo de Posen [POSEN, Barry R. – «After Bush: The case for Restraint», p. 20].

10 ZAKARIA, Fareed – *The Post-American World*. Nova York: W. W. Norton, 2008.

11 O general David Petraeus, que tem um doutoramento em Relações Internacionais da Escola de Assuntos Públicos e Internacionais Woodrow Wilson, da Universidade de Princeton, é um reputado especialista em contra-insurreição.

12 Os cofres militares americanos pagam um salário de 300 dólares mensais a cada membro, uma soma considerável na conjuntura iraquiana.

13 Este aviso consta de uma declaração do comandante da Guarda Revolucionária, general Mohamad Al Jafari, à agência noticiosa iraniana Fars.

14 BOLTON, John R. – «Israel, Iran and the bomb. In *The Wall Street Journal*. 15 de Julho de 2008, p. A19.

15 Fareed Zakaria usa o feliz termo «porta-fólio de poderes».

16 «Ainda somos indispensáveis». Entrevista de Madeleine Albright a Chico Mendez. In *Veja*, 5 de Abril de 2008, em <http://arquivoetc.blogspot.com/2008/04/veja-entrevista-madeleine-albright.html> [adaptado para português europeu].