Não se Meta

A Intervenção Não Deve Fazer Parte das Diretrizes Norteamericanas

James Wood Forsyth Jr.*
B. Chance Saltzman**

AS GUERRAS NO Iraque e Afeganistão dominam os debates de segurança. Com milhares de vidas perdidas e bilhões de dólares gastos, poucas questões merecem maior atenção. Ainda assim, vale a pena lembrar que essas guerras, como todas as outras, vão acabar. Quando isso acontecer, as autoridades com-

***James Wood Forsyth Jr.** *PhD* Professor de Ciência Política e de Diretrizes de Segurança Nacional. *School of Advanced Air and Space Studies.*

****B. Chance Saltzman.** Tenente-Coronel, Força Aérea dos Estados Unidos *[USAF]*. Membro da Segurança Nacional, Harvard University.

petentes enfrentarão dura realidade, até mesmo esquecida. Como George Kennan tão bem colocou, a administração de povos distantes, não é "de nossa alçada". Os Estados Unidos devem manter-se longe e não "aceitar qualquer tipo de responsabilidade paternalista, para com quem quer que seja, sob a forma de ocupação militar – evitando, se possível, permanecer por período mais longo do que o absolutamente necessário."[1] Em simples palavras, pode ser que a intervenção venha sendo nosso destino, mas não deve se tornar em diretriz.

Sob o ponto de vista prático, a experiência intervencionista não tem sido agradável para o país. A Guatemala, Irã, Cuba e o Vietnã somam-se à lista de maus resultados. As ocorrências recentes solidificam essa tendência negativa. No entanto, o que é extraordinário a respeito das recentes intervenções, é como camuflaram tão bem a realidade fundamental de diretrizes internacionais, i.e, quanto maior a potência, maior o perigo projetado. E não se enganem, as operações de intervenção com o intuito de liberar o mundo do terrorismo são empreendimentos a curto prazo. A longo prazo, o equilíbrio de poder entre as nações apresenta a maior problemática à segurança norteamericana e, nesse caso, o país encontra-se em situação precária. As mudanças econômicas em grande escala, juntamente com as guerras atuais, colocaram os Estados Unidos em posição relativamente mais delicada em relação aos rivais, comparado ao cenário de oito anos atrás. Em termos econômicos, o custo foi avassalador, com estimativas de até 3 trilhões de dólares. Militarmente, mesmo se os Estados Unidos conseguirem alcançar os objetivos bélicos, a capacidade das forças americanas é bem menor do que em 2000.[2] Os destacamentos contínuos, juntamente com a erosão em pessoal e equipagem, deixaram as forças em séria necessidade de reestoque. Como o novo Presidente esclareceu muito bem, não será fácil enfrentar esses problemas estruturais.[3] Mais difícil ainda é tentar encontrar outro país que rivalize, ou mesmo que se aproxime ao relativo declínio dos Estados Unidos, em grau e velocidade aparentemente fora do normal.

Embora o declínio seja concreto, é importante salientar que o país continua sendo a nação mais poderosa do mundo, e as opções tomadas hoje irão afetá-lo no futuro. Como demonstra a história, a mudança global chega de forma rápida e raramente é previsível. O fim dramático da Guerra Fria e o subsequente colapso da União Soviética servem de perfeito lembrete da sincronia e ritmo do ambiente internacional.

As autoridades competentes não se devem esquecer do ponto de vista estratégico desses eventos, i.e., as grandes potências ascendem lentamente, mas sucumbem de forma rápida. À medida que os Estados Unidos posicionam-se para os anos vindouros, vale a pena notar que surgem possíveis rivais no horizonte. A China é a potência principal na Ásia, com a maior população mundial e uma economia promissora. Na Europa, a Alemanha. Ambas superiores às rivais regionais, possuindo a capacidade de dominá-las quando bem entenderem. Em relação aos vizinhos, a Índia também é poderosa, enquanto a Rússia, especialmente se medirmos sua potência em mega-toneladas, só possui um rival – os Estados Unidos. Em futuro próximo, a América talvez deplore o dia em que optou pela intervenção como interesse de segurança mais premente. O destino da nação dependerá em como reagirá à pressões para intervir.

Aqueles que acreditam que a liberdade e a riqueza curam todos os males, continuarão a instigar o debate referente à intervenção. Aqueles que se esquivam do uso de força, a menos que seja para corrigir uma injustiça, também manifestarão suas inquietudes. É importante ressaltar que embora a liberdade seja preferível quando comparada a todas as outras opções e a pobreza continua a ser o flagelo da raça humana, promover a liberdade e acabar com a pobreza não garantem a paz mundial. O fato é que as democracias travaram muitas guerras. As mais ricas tendem a lutar mais do que a maioria, o que é outra maneira de dizer que a história da política mundial é essencialmente um histórico da desigualdade. As autoridades competentes devem reconhecer o fato, senão os Estados Unidos

intervirão em vão, tentando levar justiça a locais de interesse ao redor do mundo.

Como Conter a Demanda pela Intervenção

Depende de vários fatores, sobretudo de opções tomadas pelos estadistas referentes à ordem internacional. As grandes potências contam com duas opções para estabelecer e manter a ordem internacional: dominar ou acomodar as nações rivais. Se um país decidir pelo domínio, fazendo com que sua segurança dependa da capacidade de superar todos os demais, tomará parte no que já foi comprovado ser péssimo jogo, em que o custo do domínio é coisa séria. Por outro lado, se uma nação decidir acomodar os rivais, fazendo com que sua segurança dependa da capacidade de equilíbrio perante os outros, participará no que já foi comprovado ser jogo menos perigoso, no qual o custo do equilíbrio é menor. Os estadistas sabem disso, razão pela qual as nações astutas buscam a acomodação.

A Ordem Internacional e as Nações Falidas

Poucas questões ameaçam mais a ordem internacional do que as Nações Falidas. Esse é o argumento central do popular livro de Thomas Barnett, *The Pentagon's New Map.* Barnett alega que os Estados Unidos não podem alcançar a segurança à custa dos outros. Em um mundo cada vez mais interconectado, "não se define vulnerabilidade pela profundidade da conexão com o mundo exterior, mas sim pela mera existência de regiões que permanecem fora da rede, fora dos limites da civilização, ilegais e completamente desligadas do destino comum."[4] Essas regiões são as mesmas onde encontramos nações falidas. A solução de Barnett para o problema é ousada e audaciosa: servir de guarda-costas para o resto do mundo. A tarefa não é guerra perpétua, como alguns gostariam. Os Estados Unidos devem "servir de guarda-costas da globalização, onde e quando necessário, preenchendo toda a Lacuna." Devido a enormidade da tarefa e riscos associados, se a coisa piorar, o melhor é parar e perguntar por quê.

As nações falidas fazem parte do mundo real, o que não é surpresa. Seu número vem aumentando durante os últimos 50 anos. Em 1958, a ONU reconheceu 81 países em todo o mundo. Em 2008 esse número havia chegado a 192.[5] Economicamente, quanto maior o número de empresas, tanto maior o número de falências – em um mundo competitivo, não se deve esperar menos. Entretanto, o problema não é o fato de que as nações estejam falindo. O dilema é que uma nação falida *"não é problema"* que recebe demasiada atenção. O Comando dos Estados Unidos para a África *[US Africa Command - AFRICOM]* indica que os líderes norteamericanos levaram a sério a chamada à intervenção proferida por Barnett. Estabelecido em fevereiro de 2008, o *AFRICOM* tem por objetivo solucionar as questões regionais antes que se tornem mais agudas, reconhecendo que "a paz e a estabilidade no continente afetam não somente os africanos, mas também os interesses dos Estados Unidos e da comunidade internacional." Fará isso com o aumento de parceria, operando como agência coordenadora principal, com grande participação do Departamento de Estado e de outras agências interessadas pelo futuro da África. Nobre como aparenta ser, o *AFRICOM* é uma extensão desnecessária de poder e recursos a uma área do globo que, do ponto de vista de segurança, não é extremamente importante.

Barnett e os fundadores do *AFRICOM* esquecem de que alguns países apresentam sérios problemas de segurança, enquanto outros não. Os países falidos estão localizados a grande distância dos Estados Unidos. Tendem a ser pobres, com escassos recursos naturais e poucos (caso existam) aliados poderosos. A Somália, Serra Leoa e o Sudão são bons exemplos. Uma vez que a segurança internacional é determinada pela distribuição global de recursos materiais, expressos em termos de poder econômico e militar, é lógico que os interessados em ordem internacional deveriam preocupar-se com os países que possuem a capacidade de perturbar a distribuição da-

queles recursos. Os países falidos não têm lá muita chance de fazer isso. O Índice de Países Falidos [*Failed States Index*] de 2008 anota 20 países criticamente instáveis.[6] Desses, apenas dois, o Paquistão e a Coréia do Norte, causam séria problemática de segurança. O típico país falido conta com um PIB de 39 bilhões de dólares, o que equivale a cerca de 1% do PIB da Alemanha, 10% do da Noruega e, aproximadamente, 50% do de Mianmar. Se somássemos os 20 PIBs dos países mencionados no Índice, teríamos um montante ligeiramente superior ao da Holanda.[7]

No entanto, a ideia de que os países falidos ameaçam a ordem internacional continua. Isso é devido, em grande parte, à crença popular que vincula aqueles países ao terrorismo. Dita a lógica que os países falidos relacionam-se ao terrorismo porque servem de refúgio a grupos terroristas. No entanto, pouco existe para apoiar tal raciocínio. Na verdade, os grupos terroristas prosperam sob condições ideais, i.e., países onde existe séria repressão política e religiosa, economia em ascendência e desenvolvimento econômico desigual.[8] Além disso, os países com economia em declínio (pobres e cada vez mais pobres) são os menos propícios a abrigar organizações terroristas. Em outras palavras, os países de baixa renda com renda nacional bruta em ascensão são quase quatro vezes mais propensos a apoiar organizações terroristas do que aqueles com economia em declínio. Isso ocorre especialmente quando a desigualdade em distribuição da renda acompanha o crescimento. Sob tais circunstâncias, a vida que as pessoas levam é por demais austera, comparada àquela que esperam levar. Com o tempo, essa relativa privação conduz a maior frustração. Naquele momento é que as condições são favoráveis à exploração pelo terrorismo. Reiteramos: deve-se prestar atenção aos países pobres que apresentam aumento em renda nacional bruta e não aqueles rumo à falência.[9]

No caso de países falidos explorados por grupos terroristas, deve-se considerar uma série de circunstâncias atenuantes. O Afeganistão ilustra esse ponto, quando considerarmos que não é aquela história banal de país falido que optou em abrigar terroristas. É, na verdade, bem complexa, envolvendo duas grandes potências que, por intervenção, negligência, ou ambas, ajudaram na ruína de um país e das relações com o mesmo. Como resultado, o governo Talibã chegou ao poder, tornando-se amigo íntimo de certos facínoras, por motivos que talvez jamais possamos compreender. Pode ser que outros países sintam-se tentados a fazer o mesmo. Será que sim? Se os países bem sucedidos tendem a imitar outros, não é algo provável. O Afeganistão é um dos países mais pobres do mundo. Com um PIB de 800 dólares *per capita*, expectativa de vida de 42 anos e uma taxa de mortalidade de 250 a cada 1.000 nascimentos, é a marca registrada da falência. Será que existe algum país que queira imitá-lo?

Além do mais, é difícil imaginar como o *AFRICOM* ou qualquer organização internacional poderia ter evitado tal falência. Os países, assim como as empresas, são bem sucedidos ou abrem falência. Não é de causar surpresa. Não quer dizer que todas as falências sejam idênticas. É verdade que a possível falência de alguns países apresentaria sérios problemas à ordem internacional. Contudo, além do Egito, poucos encontram-se na África. A da Rússia, devido a expansão [geográfica] e recursos, imediatamente vem à mente. O Paquistão e a Coréia do Norte também apresentam sérios problemas. O que esses Estados possuem em comum, no entanto, não é a propensão especial ao fracasso, mas sim, armas nucleares, que são mais do que capazes de perturbar a distribuição mundial de recursos materiais. Em tais casos, pode ser que os Estados Unidos, como líderes de coalizão, sejam obrigados a intervir para proteger materiais e armas nucleares, se a administração desses países entrar em colapso. É outra maneira de dizer que a comunidade internacional deve levar a sério a contra-proliferação. O ponto é pequeno, as inferências enormes. Alguns países causam grandes problemas à ordem internacional, outros não.

A Ordem Internacional e o Terrorismo

O terrorismo é a segunda ameaça à ordem internacional. Os terroristas pensam de forma estratégica, comprovado pelo fato de que travam o jogo mortal de maneira a vencer a longo prazo. Oferecem uma centelha de esperança aos desamparados e sem recursos, enquanto tentam forçar as nações a acatarem suas exigências. Também vivem em segredo, o que causa tantos problemas. Ninguém neles confia, nem mesmo aqueles que lhes oferecem esconderijo e refrigério. Em suma, apresentam problemas estratégicos às nações, mas nunca perturbaram em demasia a ordem internacional. O terrorismo é questão de segurança nacional e não internacional, como o termo "segurança da pátria" sugere.

No entanto, quando raciocinamos sobre o terror, é comum exagerar sua importância, não dando muita consequência ao que sempre foi o problema tradicional para qualquer país, ou seja, a guerra. Durante os últimos 200 anos, a guerra dizimou impérios, devastou países e custou a vida de milhões de pessoas. Contudo, o terrorismo, apesar de ser horrendo, custou número muito menor de vidas. Para propósitos de comparação, 625 pessoas morreram em consequência de terrorismo internacional em 2003, 35 delas americanas. Esse número é menor do que os 725 mortos em 2002. Como isso indica, o terrorismo é a arma dos fracos. Embora os terroristas possuam incrível disposição, não exercem poder inconcebível.

Com isso, não desejamos minimizar a importância de dissuadir atos terroristas ou de impedir que adquiram armas de destruição em massa [ADMs]. No entanto, se chegar o dia em que os terroristas tiverem acesso à ADMs, com toda a probabilidade, tal aquisição irá ocorrer através de pessoas que vivem em nações [legítimas]. Assim, as nações continuam a ser os protagonistas internacionais mais importantes, porque monopolizam o poder mais destrutivo no globo. Como os estadistas utilizarão tal poder em relação ao terrorismo é outro grande problema que serão obrigados a enfrentar.

É comum sugerir que não se pode dissuadir o terrorismo. No entanto, existe consenso cada vez maior que diz que sim, se pode. Mas que tal a intervenção – será que já comprovamos que pode solucionar o problema? Pelo contrário, parece existir uma simbiose entre o terror e a intervenção. Ou seja, à medida que aumenta a intervenção, aumentam também os incidentes terroristas. Já em 1997, o Conselho de Ciência do Departamento de Defesa dos Estados Unidos [*Defense Science Board*] havia notado a correlação entre o que denominou de "diretrizes externas dinâmicas norte-americanas" e ataques terroristas contra os Estados Unidos. Dez anos mais tarde, tornou-se mais evidente com o aumento de terrorismo suicida em regiões onde nunca havia ocorrido. Antes da intervenção, não havia relatos de atentados suicidas no Iraque. Em 2003, houve, em média, 25 ataques. Em 2004 haviam aumentado a 140 e em 2005 a 478, resultando em número incalculável de vidas perdidas. Até o final de 2005 ocorreram, em média, 200 ataques. No ano seguinte esse número havia aumentado mais de 50%, chegando a quase 300.

O fato da intervenção causar o terrorismo é surpresa e é muito cedo para concluir que existe uma correlação entre causa e efeito. Embora exista a necessidade de maiores estudos, a análise demonstra que o terror pode ser uma reação à presença de forças de ocupação. Especificamente, foi empregado com sucesso para obrigar regimes democráticos a retirarem as forças de territórios que os terroristas afirmam ser sua pátria. Nesse sentido, o terrorismo suicida parece ser estratégia eficaz de punição. A intervenção, com soldados que ocupam o território, apenas cria maiores alvos para os terroristas. No entanto, é importante salientar que mesmo em casos onde o terror foi eficaz, alterou o rumo da política local, mas não o da internacional.

A Ordem Internacional e o Genocídio

Desde 1945, a comunidade internacional jura pôr um fim ao genocídio. Todavia, de-

monstra extrema lentidão em reagir contra os países que o cometem, como no Camboja, Ruanda e Darfur. Foi exatamente o que aconteceu na Alemanha, quando Hitler lançou um ataque generalizado contra os judeus na Europa. A propósito, o Holocausto continua a ser uma prova difícil para todos os argumentos relacionados ao genocídio, especificamente, a ideia de que a intervenção consegue por um fim ao mesmo.[10]

De modo peculiar, Raul Hilberg reconhece o fato. Descreveu-o em sua descrição monumental da destruição dos judeus na Europa. Como observou, "A tarefa da destruição dos judeus foi o teste supremo encarado pela burocracia alemã". Os tecnocratas solucionaram o problema, passando a prova.[11] Meticulosa em detalhes e majestosa em alcance, a interpretação de Hilberg força o leitor a enfrentar os criminosos. Aquilo que perturba não se encontra em sua natureza extraordinária, mas sim na ordinária. "Não se trata de indivíduos com padrão moral próprio", alega. A constituição moral dos burocratas "não era diferente da do resto da população." Como explicar o extermínio em grande escala que levou à morte de mais de seis milhões de pessoas? "Os alemães sobrepujaram os obstáculos de ordem administrativa e moral na operação de matança."[12] Estava em seu âmago e a intervenção não era páreo para a brutalidade.

Antes de chegar ao final, os alemães haviam estabelecido enorme burocracia, completa com linguajar que tinha sentido em todas as patentes, desumanizando as vítimas e racionalizando a aniquilação. Sugerir que a intervenção teria conseguido evitar que cometessem [tais atrocidades] parece dúbio. Como empregar a força para destruir uma instituição burocrática que existia, não apenas na mente dos participantes, mas também em seu âmago? Parece que a intervenção, nesse caso, pouco poderia fazer para pôr fim à carnificina. Pode ser que teriam tido sucesso em interromper a ação momentaneamente. Contudo, como o genocídio já neles estava imbuído, levou uma guerra brutal inédita para que chegasse ao fim na Europa.

Reconhecer o genocídio, condená-lo e responsabilizar seus praticantes, colocando em prática o direito internacional, é vital ao mundo civilizado. Nesse contexto, sugerir que a intervenção consegue terminar, de uma vez por todas com o genocídio, trivializa sua natureza. Qualquer tentativa em se acabar com a vida de um grupo de pessoas porque são diferentes é um crime e deve ser tratado como tal. É uma agressão. A paz e o direito não podem coexistir diante dela. O mal que o delinquente comete força homens, mulheres e crianças a fugir ou a lutar para se defender, o que coloca o genocídio, sob a perspectiva legal, em esfera da guerra. Pode ser que seja o defeito fatal da civilização. Se por um lado não perturba a base material da ordem internacional, pelo outro é um desrespeito à comunidade mundial. As autoridades competentes devem compreender que, para livrar o mundo desse mal, as nações devem estar dispostas a travar guerra. Nesse caso, o único meio disponível.

Um Mundo sem Intervenção

Vamos supor que, devido a cataclismo, perde-se todo conhecimento científico referente à política internacional, com exceção de uma frase, passada de geração à geração: "as nações, independentemente da estrutura interna, metas ou aspirações, defenderão seus interesses, como melhor julgarem". Em defesa de interesses, os estadistas perspicazes entendem a importante diferença entre fatores domésticos e internacionais, especialmente quando se trata de estabelecer e manter a ordem internacional. Os fatores materiais e as forças históricas moldam e restringem o comportamento das nações em esfera internacional, o que não acontece dentro de suas próprias fronteiras. Tal fato passou despercebido pelos intervencionistas que tentaram reformular a política internacional, intrometendo-se na política interna de países tão diversos como a Guatemala, Irã, Cuba e Vietnã. Por quê? Porque deixam de ver a grande, embora trágica, constante da vida internacional, uma existência impregnada em desigualdade, conflito e, por vezes, guerra. Ao contrário, mini-

mizam a realidade ou tentam transformá-la. Às vezes, ambas ao mesmo tempo, optando em ignorar a brutalidade tangível. Um exemplo é a intervenção no Iraque. A propaganda anunciava que não só remodelaria a política daquele país, mas também a do Oriente Médio e, por conseguinte, a mundial. Contudo, não conseguiu fazê-lo. As autoridades competentes fariam bem em aceitar a realidade de braços abertos, abjurando a intervenção. Que efeito teria tal ação em diretrizes?

Se as autoridades competentes distanciarem-se de diretrizes estrangeiras intervencionistas, permitiriam maior enfoque em questões de segurança já negligenciada há vários anos. As nações falidas, o terrorismo e o genocídio são problemas sérios, dignos de atenção. Contudo, nunca perturbam a ordem internacional. Consequentemente, não representam grave ameaça em futuro imediato.[13] As armas nucleares, sim, bem como a recente moção dos Estados Unidos, dirigindo-se à postura e arsenal nucleares refletem o consenso, cada vez maior, de que existem outros empreendimentos mais importantes fora da intervenção.

Da mesma forma, fariam bem em prestar atenção à natureza mutável da economia política internacional, a fim de avaliar em que posição estaria a economia dos Estados Unidos quando comparada às nações emergentes: quem perde, quem ganha. Uma estrutura de força acessível, equilibrada e capaz de dissuadir e compelir, será mais útil a longo prazo do que aquela que se mantém de prontidão para contrainsurgências.

Finalmente, ao reconhecer os limites da intervenção, a sensação de humildade renovada voltaria ao debate de segurança. Jamais alcançaremos perfeita segurança. As nações correm o risco de desperdiçar energia em sua busca, quando imprudentes. Kennan compreendia isso muito bem: O governo de povos distantes não é "de nossa alçada". Vamos riscá-lo da agenda para os anos vindouros. ❑

Notas

1. George Kennan, *American Diplomacy* [Diplomacia Americana] (Chicago: University of Chicago Press, 1984), 19.

2. Os Estados Unidos podem se dar ao luxo de gastar mais do que a maioria e assumir maiores riscos, devido ao poder relativo. No entanto, quanto mais força usam, mais fraco ficam.

3. As novas prioridades orçamentárias do Secretário de Defesa, Robert Gates, refletem muito bem essa premissa.

4. Thomas P. M. Barnett, *The Pentagon's New Map: War and Peace in the Twenty-First Century* (Nova York: G. P. Putnam's Sons, 2004), 298.

5. Nações Unidas, "*List of Member States*", http://www.un.org/members/growth.shtml [12]. Strategic Studies Quarterly, Summer 2009.

6. *Fund for Peace – A Nonprofit Research and Educational Organization, 2008 Failed States Index*, http://www.fundforpeace.org/web/.

7. *World Bank* [Banco Mundial], *World Development Report 2007 – Gross Domestic Product*, http://econ.worldbank.org.

8. Em análise detalhada dos fatores políticos, religiosos e econômicos mais prevalentes em nações filiadas às organizações terroristas, verificou-se que a convergência de diretrizes repressivas, população de religião homogênea e economia em ascendência, embora desigual, produziram condições mais favoráveis às organizações terroristas.

9. B.C. Saltzman, *"Liberty and Justice for All: The Democracy Project and the Global War on Terrorism"*, tese de mestrado, *School of Advanced Air and Space Studies, Air University*, 2005.

10. Algumas das ideias mais criativas referentes ao uso da força e do genocídio derivam-se do trabalho do Dr. Douglas C. Peifer. Ver *Stopping Mass Killings in Africa* (Base Aérea Maxwell, AL: Air University Press, 2008) para debate interessante a respeito da potência aérea e genocídio. Embora seja solidário ao espírito e à intenção da pesquisa, continuo cético quanto a sua praticidade.

11. Raul Hilberg, *The Destruction of the European Jews* (New York: Franklin Watts, 1961).

12. Ibid., 205.

13. As óbvias exceções: guerra para acabar com o genocídio ou terrorista com armas de destruição em massa, como consta acima.

As opiniões expressas ou insinuadas nesta revista pertencem aos seus respectivos autores e não representam, necessariamente, as do Departamento de Defesa, da Força Aérea, da Universidade da Força Aérea ou de quaisquer outros órgãos ou departamentos do governo norte-americano.