

As opções dos EUA para os Próximos 25 Anos

Graça Gonçalves Pereira

Durante pelo menos mais uma geração, os Estados Unidos continuarão a ser a única superpotência mundial, repete Brzezinski no seu último livro. Mas para manter o seu domínio tem de saber gerir as relações em dois triângulos estratégicos: EUA/Europa/Rússia, e EUA/China/Japão, sendo que é preciso acompanhar com particular atenção as evoluções da Rússia e da China.

**"The geostrategic triad: living with China, Europe and Russia",
Zbigniew Brzezinski,
Center for Strategic and International Affairs,
Washington D.C., Significant Issues Series, 2001**

"The geostrategic triad: living with China, Europe and Russia", o mais recente livro de Zbigniew Brzezinski, editado no início do ano, debruça-se sobre a parte do mundo que o autor considera como estratégica nas equações de equilíbrios de poder à escala mundial, no horizonte dos primeiros 25 anos do século XXI.

As traves mestras da sua análise, e posteriores recomendações de política a seguir pelos EUA, são basicamente duas: um diagnóstico, previsto e minimamente justificado, de que os EUA permanecerão a única potência global pelo menos por mais uma geração; e a avaliação de que a Eurásia substituiu a Europa como a arena central das relações internacionais. Assim sendo, e para que os EUA continuem a assegurar a sua actual predominância e a capacidade de influenciar decisivamente a equação estratégica do futuro, teriam que estabelecer uma política de gestão dos dois triângulos estratégicos que se corporizam na Eurásia: EUA/Europa/Rússia e EUA/China/Japão. Segundo o autor, destas entidades euroasiáticas só a Europa e o Japão reconheceriam o seu interesse fundamental na estabilidade internacional, sendo que a China e a Rússia poderiam favorecer redistribuições do poder global, muito embora reconhecendo, de momento, as suas limitações a este respeito.

Para os EUA, as relações com a China, a Europa, o Japão e a Rússia seriam assim as quatro mais importantes a nível internacional, que deveriam ser vistas para além do mero registo da sua importância bilateral, para se inscreverem numa aproximação de conjunto. O objectivo seria criar condições para que se desenvolvam em cada um destes dois triângulos relações cooperativas que possam, a prazo, desembocar num diálogo estratégico. Numa fase posterior tentar-se-ia assegurar uma interligação entre os dois conjuntos, configurando um sistema global de estruturas internacionais cooperativas, em que os EUA pudessem continuar a jogar o papel de árbitro.

Para Brzezinski, o "coração" desta estruturação residiria nos EUA e na Europa ("comunidade de Estados democráticos sem a qual os EUA estariam sozinhos no mundo"), podendo passar, em termos multilaterais e depois de uma série de passos intermédios estruturantes e decisivos (que incluem também relações triangulares e progressivamente mais alargadas entre conjuntos de países), por uma transformação da OSCE de estrutura europeia em estrutura euroasiática e até, eventualmente e passo a passo, por uma visualização da NATO como o núcleo de

um sistema transcontinental de segurança. Tal seria acompanhado por uma China com estatuto de parceiro na estabilidade asiática e "key player" no sistema internacional (com a sua inclusão no G-7, na OMC e num equilíbrio euro-asiático mais largo e estável), pela aposta da Rússia na sua transformação num estado verdadeiramente democrático, europeu e pós-imperial que, dada a "integração" da China, estaria mais liberto para uma ligação preferencial às estruturas transatlânticas (devendo por isso ser deixada aberta a porta da sua inclusão na NATO) e num Japão aliado dos EUA mas em relação cooperativa com a China.

Pese embora a ausência da utilização das relações económicas na equação de Brzezinski e algumas tergiversações experimentadas pela política americana, e admitindo que tal possa causar espanto a alguns, este desenho, nos seus traços essenciais, já tinha sido antevisto, e constituiu a base de definição de políticas nos estágios iniciais da Administração Clinton. Na realidade, aquilo que superficialmente muitos consideraram ser na altura uma "translacção" do eixo central e director da política externa dos EUA da Europa para a Ásia, mais não era do que a ponta do "iceberg" de uma análise e estratégia bem semelhantes às atrás descritas.

Quem tenha seguido de perto a formulação da estratégia americana na primeira administração verdadeiramente do pós guerra fria reconhecerá que a análise da equação de distribuição de poderes à escala mundial era idêntica à de Brzezinski, a aposta nos aliados tradicionais para acompanharem a estratégia americana era igualmente a base, intuindo-se também que se apostava ,a prazo, na possibilidade de as estruturas transatlânticas poderem funcionar como a âncora deste previsto sistema de segurança e de estabilidade, que se alargaria progressivamente.

Esta visão foi por isso a base para a criação da Parceria para a Paz e para as relações especiais da NATO com a Rússia e Ucrânia, seguida do início do processo de alargamento da Aliança assim como da revisão do seu conceito estratégico. Na Ásia realizaram-se desenhos de integração da China em processos regionais que incluem actores exteriores (quer no âmbito da segurança, com os encontros ARF-Forum de Segurança Regional - 22 países - como no ASEAN 10+10, onde aliás participa a UE, como no domínio comercial, com a APEC e ASEM), estando igualmente próximo o processo de integração da China na OMC.

O que na altura da primeira Administração Clinton não era possível antever era o percurso e os resultados da implementação da estratégia (ou seja, como as políticas e posturas dos países/entidades envolvidos nestes triângulos a condicionaram), nem igualmente explicitar, com a agudeza impiedosa que caracteriza Brzezinski (em parte porque a tendência não seria ainda tão clara na altura), a análise crua do poder relativo dos vários conjuntos envolvidos e a sua evolução previsível. É esta análise que o autor utiliza, aliás, para alargar o horizonte de previsão para 25 anos. A crueza de análise que suporta o ponto de vista do autor é rica, podendo alguns dos seus traços ser resumidos da seguinte forma:

* China: 1,2 mil milhões de pessoas; não emergirá como potência global no futuro previsível nem estará nos primeiros lugares nos domínios requeridos por muitas décadas; nos próximos dez anos não será capaz de apresentar uma ameaça militar séria aos EUA, mas pode impor custos inaceitáveis no caso de conflitos locais no Extremo Oriente; em 2005 terá capacidade para atacar Taiwan com mísseis e destruir alvos militares e económicos, contudo num futuro previsível não tem capacidades de "ocupar" Taiwan; é "unfinished business" (contradição sistema político-sistema económico) podendo sofrer convulsão interna possivelmente na próxima década; tem tido postura internacional contida; é no entanto demasiado grande para ser ignorada, muito antiga para ser desconsiderada, demasiado fraca para ser aplacada e demasiado ambiciosa para fazer concessões.

* Rússia: 1/10 do PIB dos EUA, 1/2 do PIB da Índia; PIB similar ao do Brasil; mesmo crescendo a 5% ao ano, em 2015 terá 2% do PIB mundial (EUA+EU=45/50% e China+Japão=25%); atrai hoje 5% do capital estrangeiro que é investido na China; seriam necessários 25 trilhões de dólares nos próximos 25 anos para renovar a infraestrutura industrial; população está a decrescer; a sul tem fronteira com nove Estados muçulmanos com 295 milhões de habitantes+65 milhões de turcos +20 milhões de muçulmanos dentro de fronteiras; em 2025 este conjunto ascenderá a 450 milhões habitando estados economicamente fracos e politicamente voláteis.

Este breve resumo sustenta a tese de que, para a Rússia, uma aliança com a China só contribuiria para a subordinar sem resolver os seus problemas, de que está demasiado fraca para prosseguir uma política de "integração" do estrangeiro próximo (que seria o projecto do Presidente Putin), e de que necessita desesperadamente de uma boa relação com o Ocidente não só para se pôr de pé economicamente, mas também para gerir o fenómeno muçulmano acima descrito. Razão pela qual o Ocidente deveria deixar a porta aberta à possibilidade da Rússia integrar a NATO, assim como ajudar a apressar o seu reconhecimento de que nada ganha em prosseguir estratégias de exclusividade no chamado estrangeiro próximo.

Dado tratar-se de uma potência em ascensão e com uma capacidade maior de colocar em causa os equilíbrios regionais, a mensagem relativamente à evolução da China é um pouco menos clara, para além da constatação de que não seria do seu interesse uma hostilidade afirmativa com os EUA dada a necessidade de capitais e tecnologia. Embora não se possa excluir a possibilidade de o país se transformar numa ameaça, não seria do interesse dos EUA nem do Japão precipitar essa ameaça, mas antes envolver a China em discussões que induzam um seu comportamento cooperativo a nível regional e internacional.

Onde, todavia, a análise de Brzezinski é para os olhos europeus mais crua, revelando por outro lado algumas fragilidades, é na sua apreciação da evolução da Europa e da UE, apreciação essa que determina o papel que o autor lhes atribui no contexto global. A sua premissa principal quanto à Europa é, aliás, um salvo conduto para aqueles que, inocentemente, parecem por vezes pensar que os EUA alguma vez "abandonariam" o seu "engagement" nos assuntos europeus. O autor considera que "a Aliança transatlântica é a relação global mais importante dos EUA, uma vez que permite à América desempenhar o papel decisivo de árbitro na Eurásia, criando uma coligação que é globalmente dominante em todas as dimensões chave do poder e da influência". Por isso, defende que a gestão da relação com a Europa deva ser a prioridade nº1 para os EUA.

Brzezinski trata a UE em termos estratégicos como conjunto – um avanço interessante - considera que o aparecimento de uma Europa verdadeiramente unida do ponto de vista político acarretaria uma deslocação na distribuição do poder global com consequências semelhantes às geradas pela queda da URSS, e pensa que o impacto dessa Europa na própria posição americana no mundo seria enorme e geraria inevitavelmente tensões muito sérias. Contudo, na sua opinião, não só tal não ocorrerá nos próximos 25 anos, como a Europa, no ocidente da Eurásia e na proximidade geográfica de África, está mais exposta do que os EUA - politicamente mais coesos, militarmente mais poderosos e geograficamente mais isolados - aos riscos de "tumulto global" num ambiente internacional em evolução.

Este é o binómio de enquadramento que Brzezinski utiliza para explicitar a necessidade de uma aliança EUA/Europa durável, que estima por isso do interesse mútuo – com base num certo sentido de vulnerabilidade potencial - mas a cujos termos de referência empresta uma visão de continuada dominância quase absoluta

dos EUA no relacionamento transatlântico.

Tal dominância resultaria da não unificação europeia, a qual tardaria ainda por um conjunto de explicações, umas a que atribui validade eterna em vez de histórica (a Europa nasceu do pragmatismo e da conveniência, e não do patriotismo ou da convicção, logo não pode vir a ser uma entidade ambiciosa e politicamente afirmativa), outras do foro psicológico (a ideia de que a Europa pode gerar sentimentos de lealdade e comunidade partilhada, mas muito dificilmente proporcionará um casamento "emocional" ou a disponibilidade de "pagar" ou muito menos "morrer" por esse projecto). Brzezinski cai, por outro lado, em grosseiros erros factuais (a política externa comum de segurança será formulada pelo Alto Representante), ensaia avaliações porventura precipitadas (sucesso muito moderado do euro) e labora ainda em pequenas contradições (Europa será qualquer coisa nóvel na história das entidades políticas mas parecer-se-á com a Suíça).

Brzezinski considera que os passos fundamentais na direcção de uma Europa verdadeiramente unida não foram dados, que a integração crescerá mais horizontalmente do que verticalmente, e que o inevitável processo de alargamento da União não só será crescentemente absorvente e complexo como acentuará as tensões que impedirão o aprofundamento. A criação da Força de Reacção Rápida seria a seu ver a primeira manifestação tangível de uma Europa política, embora Brzezinski considere que a ideia de que tal pode ser feito sem aumento de despesas "desafia o bom senso", pelo que essa Força sairia mais do "papier maché" do que "do cimento e do aço".

A partir desta argumentação, Brzezinski afirma que muito embora a Política Externa de Segurança e Defesa venha a ter o efeito de estimular uma perspectiva estratégica europeia partilhada (que os EUA terão que ter em conta), ela não coloca em causa a predominância americana na NATO (se a crise for séria a reacção europeia não será independente, e se for independente é porque a crise não é séria).

Em contrapartida, defende que a prioridade dos EUA deveria ser colocada no alargamento da NATO (decidir já novos membros em 2001 e não fechar a porta à Rússia), cuja sobreposição com o alargamento da UE só fortaleceria a coesão da comunidade transatlântica (inocentemente, propõe mesmo consultas ao mais alto nível entre a NATO e a UE para esse fim), continuando a apoiar a integração europeia, mesmo que tal apoio seja retórico. Washington deveria também avançar com uma discussão global da iniciativa de defesa anti-míssil com a Europa, dada a possibilidade de desta revolução tecnológica poder resultar uma revisão fundamental da dissuasão mútua em favor de uma forma de defesa estratégica.

Para uma análise completa do quadro desenhado pelo autor faltará obviamente a apreciação das actuais e previsíveis políticas dos outros intervenientes nestes triângulos estratégicos, a começar pela Europa, matéria que é, contudo, suficientemente vasta para necessitar de outro(s) artigo(s), assim como a postura da nova Administração americana.

No geral, e apesar de faltar à partida, nas análises do autor, a consideração do poderoso instrumento das relações económicas nas equações estratégicas actuais (atente-se nas zonas de livre comércio abundantemente utilizadas enquanto tal), dir-se-ia que Brzezinski não perdeu a crueza e agudeza de análise que o caracteriza, assim como a preferência pela explicitação sintética dos grandes desenhos, estilo que por ser escassamente utilizado nos dias que correm é em si mesmo estimulante.