



A FORÇA MILITAR E A POLÍTICA NACIONAL

Robert C. Powers

Marinha dos EUA

Para os engenheiros militares, os desafios técnicos do futuro são complexos e exigentes. Eles se preocupam, em primeiro lugar, com projetos, construções e operações militares; entretanto, é bom que, de vez em quando, revejam os múltiplos aspectos da organização de segurança nacional, da qual fazem parte. Em nível político-estratégico, este assunto, relacionado com a necessidade de forças militares poderosas, é freqüentemente questionado: — Será a utilização da força militar (da guerra) instrumento viável da política nacional? Será a existência de uma força militar respeitável essencial para se ter autoridade na arena internacional? MACHIAVELLI sustentou que o caminho natural para que os homens resolvessem seus problemas seria o da lei. Como, porém, ela era freqüentemente insuficiente, foi necessário fazer-se uso da força.

A História está cheia de exemplos de nações que usaram o poder político para

resolver problemas; porém, estaria MACHIAVELLI certo, dentro do convívio internacional moderno? Não teria a humanidade se colocado acima da necessidade de resolver questões entre nações por meio da ameaça ou do uso efetivo da força?

A escola realista dos políticos internacionais argumenta que todas as relações políticas são baseadas na disputa pelo poder e que, num mundo desprovido de uma autoridade suprema, essa disputa resultará, inevitavelmente, em violência organizada, isto é, na guerra entre nações. Desde a 2.^a Guerra Mundial, entretanto, mudanças significativas têm tomado assento nas relações internacionais, questionando a relevância do uso da força.

Conflitos entre Estados implicam em que eles retenham os elementos-chave na ordem internacional e sejam capazes de resolver divergências pela força, se necessário. Todavia, isto vai se tornando

cada vez menos verdadeiro à medida em que cresce a interdependência entre regiões e entre os povos. As facilidades de locomoção e de telecomunicações têm progredido muito, proporcionando, a nível regional, um contato mais direto e mais freqüente entre eles. O poder absoluto de um governo tem, assim, se enfraquecido. Problemas econômicos e sociais são, freqüentemente, mais importantes para os governos do que aqueles de política interna e externa. O poder do Estado tem-se reduzido bastante com o crescimento das multinacionais, as quais afetam questões domésticas e internacionais. Tais empresas são, normalmente, bastante poderosas para exercerem considerável influência nos governos. Com isto, o Estado é um elemento muito menos dominante agora do que há 10 anos atrás.

O uso do conflito para solucionar questões internacionais pressupõe, também, que a força é um instrumento útil e eficaz. A autopreservação do Estado através da segurança militar é defendida por muitos como sendo a prioridade número um de um governo. Ainda hoje, nas nações industrializadas, problemas internos, tais como a conservação de energia e a preservação do meio ambiente, podem se apresentar como uma ameaça muito maior para o povo do que uma força militar externa. A interdependência entre as nações pluralistas do Ocidente tem crescido e a ameaça da aplicação da força de umas sobre as outras é mínima. Entre as nações menos desenvolvidas do mundo, a força é um fator dos mais importantes; entretanto, o custo e a destrutibilidade das armas modernas tendem a limitar seu uso a simples demonstrações de força e a breves conflitos.

As armas modernas têm causado significativo impacto na maneira pela qual os Estados Unidos têm reavaliado o uso da força. Nos últimos 30 anos, os Estados Unidos basearam sua segurança na superioridade nuclear, a qual vem dissuadindo qualquer tipo de ameaça. A concentração das armas nucleares nas duas nações polos do mundo — USA e URSS — tem-lhes obrigado a uma excessiva cautela na adoção de atitudes que possam envolvê-las num conflito nuclear. Muitos percebem que nenhum dos lados poderá vencer tal conflito e que dele somente resultaria uma destruição mútua. Portanto, a estratégia militar dos Estados Unidos tem sido a de organizar suas forças para a dissuasão através da infalibilidade da destruição total.

Por ser cada lado vulnerável aos mísseis balísticos intercontinentais de ogivas nucleares (mesmo um pequeno número deles causaria uma destruição inaceitável a ambos os governos), essas duas nações estão efetivamente dissuadidas de usar a força nuclear. Por conseguinte, ambos os lados ganham com a vulnerabilidade. O Tratado das Armas Estratégicas de 1972, limitando o número de mísseis antibalísticos, baseou-se em tal certeza de destruição mútua. A força militar, particularmente em armas nucleares, tem acumulado tal poder de destruição que se tornou de uso impraticável por seres racionais.

Desde o advento das armas nucleares, nenhuma superpotência está garantida contra uma outra, ao contrário das nações mais fracas. As grandes nações têm usado a força para intervir nos negócios das pequenas nações, de modo a protegerem seus próprios interesses. Apesar disto, a guerra deixou de ser um instrumento da política nacional das potências mundiais. Em seu lugar, nós temos

assistido à "Guerra Fria" da desconfiança mútua entre USA e URSS, seguida, em 1970, de significativa cooperação no controle de armas, no comércio e na educação.

O sistema político norte-americano é baseado na tradição liberal da liberdade do indivíduo e num livre desenvolvimento econômico. Os Estados Unidos foram à guerra por várias razões e demonstraram grande coragem e obstinação; mas, quando em paz, eles preferem desenvolver sua economia, em vez de serem envolvidos por um estado Clausewitziano, de permanente conflito internacional, que os conduza a uma nova guerra. Os Estados Unidos têm mantido forças militares como uma necessidade, mas, em tempo de paz, o sistema americano apresenta uma resistência intrínseca em permitir gastos públicos para financiar forças militares fortes e permanentes. As pressões sociais, econômicas e políticas recebem uma prioridade maior no sistema americano do que o presumível inimigo externo.

Os Estados Unidos preferem acreditar que a dissuasão nuclear é uma defesa adequada; que não há nenhuma guerra lucrativa na era moderna; que a força militar não é um instrumento efetivo da política; que as questões econômicas e políticas com os demais países desenvolvidos são, talvez, mais merecedoras de atenção do que a "ameaça soviética"; que os soviéticos estão interessados na cooperação e na estabilidade internacional; que o controle das armas é preferível a uma corrida armamentista; que eles conseguem manter uma postura moral em assuntos domésticos e internacionais; e que o mundo tornou-se tão interdependente que a sociedade multinacional de comércio coo-

perativista não só é uma necessidade como, também, na verdade, é natural.

Podemos nós arcar com estas crenças? É a nossa visão do mundo suficientemente endossada, tal que possamos nos assegurar dos objetivos comuns internacionais de cooperação e paz? Em particular, qual é o ponto de vista da União Soviética quanto ao uso da força como instrumento de política nacional?

Os soviéticos vêem o socialismo como uma força em ascensão no mundo. Para eles, o mundo socialista é o caminho da paz duradoura. Todos os meios são justificáveis para se atingirem os fins — o socialismo marxista-leninista: um Estado utópico, no qual os bens são igualmente repartidos, onde não há conflitos e nem necessidade de governo. Na Rússia, para esse objetivo, a ditadura do proletariado e uma sociedade fechada são os meios necessários para impor o socialismo, até que ele se torne auto-sustentável e natural. No resto do mundo, o meio para os fins socialistas é a revolução mundial liderada pela União Soviética. A URSS tem, assim, o direito na verdade a obrigação, de expandir o socialismo mundial, por quaisquer meios, inclusive o da força. Para os norte-americanos, este argumento soa como propaganda que pode facilmente ser rebatido; para os comunistas soviéticos, ele é uma filosofia e um meio de vida profundamente seguido e praticado.

Os socialistas vêem o capitalismo e o imperialismo ocidentais como uma força decadente. A "correlação de forças" tem pendido a favor dos soviéticos: os imperialistas vêm sendo forçados a aceitar a paridade das armas nucleares; a "détente" política e militar e a ajuda à União Soviética no campo econômico, tecnológico e agrícola. De acordo com a doutrina socialista, o capitalismo oci-

dental tem causado a expansão imperialista e o colonialismo; e este imperialismo e a competição entre estados imperialistas são os mentores da guerra. No mundo moderno não há guarida para o imperialismo ou para a guerra. Portanto, desde que o capitalismo, processo do imperialismo, esteja declinando de importância, a manutenção da força militar pelo Ocidente não é nada mais do que uma perigosa tentativa de prolongar um agonizante, corrupto e beligerante meio de vida.

Por isso, os países do Ocidente não têm nenhum direito moral de possuir forças militares, visto ser o imperialismo corrupto e causador da guerra. Assim, quando o mundo socialista estiver em superioridade de forças, as nações ocidentais irão gozar dos benefícios, juntamente com todas as outras.

Por outro lado, a União Soviética necessita de uma força militar poderosa para fazer emergir o mundo socialista e tem o direito moral de usá-la por causa da correta filosofia de "paz e amor" do marxismo-leninismo.

Alguns líderes ocidentais têm também concluído que o Ocidente não necessita de uma força militar poderosa, contudo, por razões bem diferentes. Alguns líderes americanos gostariam de incrementar uma comunidade internacional à custa do nacionalismo norte-americano. Eles preferem vislumbrar o mundo de um modo em que esta idéia tivesse assento, sem a necessidade do uso da força ou de gastos para mantê-la. Já os soviéticos gostariam de criar um mundo capitalista liderado pela Rússia, ainda que, se necessário, pelo uso da força; e eles aplaudem os pontos-de-vista ocidentais que achincalham a credibilidade de suas próprias forças militares.

No mundo moderno, seria maravilhoso poder acreditar que nós pagamos um baixo custo pela dissuasão contra a agressão; que não são necessárias forças militares poderosas; que não há "ameaça soviética"; que uma simples postura moral é eficaz na política mundial e que a cooperação econômica pode nos guiar para uma verdadeira interdependência e paz mundial. De um ponto-de-vista inteiramente ocidental, talvez estas crenças não realistas tenham alguma credibilidade. Porém, considerando a posição soviética e as não realistas do mundo, a segurança dos USA torna-se muito perigosa. Isto induz a acreditar que os soviéticos deverão armar-se para implantar o socialismo, enquanto o Ocidente se deixará enfraquecer o suficiente para aceitar um socialismo imposto.

A visão não realista prevaleceu nos EUA durante os anos 70, enquanto os soviéticos, além de sua área de influência do pós-guerra, expandiam o socialismo diretamente em Angola, Etiópia, Yemen do Sul e Afeganistão, e, indiretamente, a outros países da África e da Ásia.

Um ponto-de-vista mais realista por parte dos USA será necessário para os anos 80 e subsequentes, porém deverá ser ajustado para acomodar-se a um novo mundo. Ainda é verdade que as relações políticas internacionais são baseadas na disputa pela força e que o conflito entre as nações é inevitável. Entretanto, a forma desse conflito tem mudado drasticamente desde a 2.^a Guerra Mundial. A primeira causa dessa mudança foi o desenvolvimento das armas nucleares, o qual, se não eliminou o conflito, pelo menos mudou a sua forma.

Os USA, embora envolvidos em muitos conflitos após a 2.^a Guerra Mundial, não declararam guerra neste período. As

armas nucleares têm colocado uma camisa-de-força sobre a guerra. Ninguém pode contemplar qualquer sorte de conflito sem as chances de uma guerra nuclear, com resultados, que podem ser percebidos, de funestas e inaceitáveis conseqüências.

Com o equilíbrio nuclear existente entre norte-americanos e soviéticos, as vantagens em força convencional ou nuclear limitada podem fazer pender a

balança do poder militar. Tais vantagens decidirão as questões do futuro basicamente pela ameaça de serem usadas, embora a possibilidade do conflito efetivo entre as superpotências exista sob certas condições. — Que condições são estas?

As relações conflituais modernas podem ser imaginadas como uma faixa espectral da escalada da beligerância, similar à exemplificada na Tabela 1, abaixo.

TABELA 1 — ESPECTRO DA ESCALADA DO CONFLITO INTERNACIONAL

Nível de Escalada	Definição
1. PRESENÇA	Presença rotineira de forças diplomáticas e militares para influenciar, incluindo a influência dos aliados.
2. DISSUAÇÃO	Existência de medidas político-econômicas e de forças militares para deter, de um oponente potencial, ações indesejáveis.
3. INTERVENÇÃO: a. — Político-econômica b. — Militar	Uso da influência político-econômica para intervir em uma situação específica. Movimento, não obstaculizado, de forças militares para intervir numa situação específica.
4. CONFRONTAÇÃO LINHA DE FOGO	Curta intervenção, com resistência, de real conflito violento. Divisão entre os níveis que envolvem ou não conflito efetivo entre as superpotências. Intervenção e confrontação podem resolver conflito por procuração, mas as superpotências não são diretamente engajadas.
5. CONFLITO CONVENCIONAL CURTO	Conflito convencional violento de duração que não requer movimentos de reservas e/ou de forças significantes de apoio logístico.
6. CONFLITO NUCLEAR a. — Limitado b. — Limitado em território nacional	Conflito nuclear violento que não tem por alvo os territórios das superpotências e é limitado ou pelo espaço geográfico ou pelo tipo das armas usadas, ou por ambos. Conflito nuclear violento que tem por alvo ponto do território de uma superpotência, de curta duração e máxima atividade nuclear.
7. GUERRA NUCLEAR TOTAL	Conflito nuclear que visa o território de uma superpotência e objetiva causar uma destruição total e maciça.
8. PÓS-GUERRA NUCLEAR	Qualquer nível do espectro da escalada conduzido no interior de um território após o uso de armas nucleares.

O objetivo da itemização de estados neste espectro é o de se decidirem questões em proveito próprio nos mais baixos níveis possíveis, isto é, pelo "controle da escalada". Portanto, um espectro de escalada como base de conflitos internacionais resulta, coberto pela terrível ameaça das armas nucleares, numa tendência para que os conflitos sejam decididos nos mais baixos níveis possíveis, muito abaixo da "Linha de Fogo".

Isto não elimina, entretanto, o conflito e nem a necessidade de forças militares respeitáveis. Pois, se um Estado sente a fraqueza do outro em algum nível da escalada, ele será incentivado a dispensar os níveis mais altos e a tentar decidir suas questões onde o oponente é mais fraco. Por exemplo: se a União Soviética for obrigada a resolver um impasse com os USA através um conflito convencional ampliado em TO marítimo, onde o Ocidente é forte, ela bem poderá escolher, no espectro da escalada, o nível de guerra nuclear limitada, onde os soviéticos são mais fortes.

De modo semelhante, a estratégia da OTAN, na Europa, ficou profundamente dependente da ameaça de escalada que faz, a nível de guerra nuclear limitada, no caso de um confronto com os soviéticos em um conflito convencional de curta duração, do tipo "blitzkrieg". Como, entretanto, os soviéticos passassem a organizar suas forças para um teatro de operações nucleares, foram atingidos níveis de escalada cada vez menos atrativos para a OTAN. Por terem forças militares críveis em qualquer nível de escalada na Europa, os soviéticos estão rapidamente amoldando sua habilidade para atingir seus objetivos nos níveis de escalada os mais baixos possíveis.

Os estrategistas nucleares americanos tendem a não pensar além de uma mal-

azarada guerra total nuclear, como se não existisse nenhum futuro após um tal Armageddon. Os articulistas soviéticos, por outro lado, analisam a relação custo versus benefício em qualquer nível do espectro nuclear e calculam que poderão vencer uma guerra toda vez que os benefícios cobrirem os custos. Mesmo no caso extremo do nível de pós-guerra nuclear, o espectro da escalada exige que forças e doutrina sejam estruturadas de maneira eficiente.

Deve ficar claro que a organização militar como um instrumento viável da política nacional não depende somente do uso efetivo de sua força. Embora nunca tenha ocorrido o nível extremo, é quando o espectro da escalada atinge tal significância que, nos tempos modernos, as forças permanentes com credibilidade são mais importantes.

O controle da escalada está também relacionado com a distância que o local da questão em disputa guarda do território de uma superpotência nuclear. O uso da força nuclear, convencional ou limitada, tenderá a diminuir à medida que os problemas litigiosos estejam mais afastados ou tenham uma expressão menor do que aqueles de valor capital para a superpotência nuclear. Assim, o uso de uma força convencional norte-americana contra a forças soviéticas que invadiram o Afeganistão, em dezembro de 1979, poderia ser inviável por estar este país muito próximo do território russo. Em contrapartida, se os soviéticos decidissem atacar o Irã ou o Paquistão, isto teria um significado diferente. Embora esses países estejam mais próximos da União Soviética do que dos Estados Unidos, o interesse da questão é muito maior por causa da dependência, não só dos Estados Unidos, como da Europa e Japão, do petróleo do Oriente Médio; e

também, porque os soviéticos poderiam ganhar uma vantagem estratégica pela abertura de acesso aos portos de águas quentes do Golfo Pérsico e do Mar da Arábia.

Os realistas da política moderna devem usar o espectro de controle da escalada para compreenderem os interesses nacionais e saberem que forças serão requeridas para proteger esses interesses. A Tabela 2 mostra um possível relacionamento entre o controle da escalada e os interesses norte-americanos. Por exemplo, se a área OTAN/MAR MEDITERRÂNEO é suficientemente crítica, então as suas forças devem ser organizadas para tanto. Se elas assim forem organizadas, serão boas as chances dos objetivos dos USA serem alcançados através níveis mais baixos do espectro. Se assim não for, a credibilidade das forças dos USA não se coadunará com os interesses americanos.

A proteção do petróleo do Oriente Médio é crítica, particularmente em face da invasão militar soviética no Afeganistão. A tabela 2 sugere que a proteção do petróleo do Oriente Médio merece, pelo menos, um conflito convencional de curta duração, por parte dos USA. Contudo, as forças norte-americanas naquela área não têm sido estruturadas para se apresentarem como uma força capacitada para tal conflito. Pequena força naval, estacionada em Bahrain, antes de 1980, marcava basicamente uma "presença" e uma outra força embarcada, mais forte, foi enviada ao Mar da Arábia em janeiro de 1980, representando, primariamente, uma força de dissuasão que poderá, se acionada, conduzir uma intervenção limitada através ataques aéreos ou bloqueio naval.

Durante os idos de 1970, os norte-americanos repetidamente rejeitaram

planos para ampliar a capacidade de sua força convencional na área do Oceano Índico. Agora, defrontando-se com a ameaça dos movimentos soviéticos, os USA têm examinado opções de emprego de força convencional localizada fora dessa área; têm debatido abertamente a capacidade real de suas forças em darem suporte a pronunciamento presidencial de que elas poderão opor-se a qualquer movimento soviético mais audacioso; têm concluído que não podem fazer frente aos soviéticos, naquela área, sem a ajuda dos aliados; e, finalmente, têm-se conscientizado que deverão lançar mão de armas nucleares táticas para uma oposição aos soviéticos na área. Isto tudo é sintoma da grande confusão que existe acerca do papel das forças armadas na era moderna e reflete a influência dos Estados Unidos daqueles que têm obtido sucesso em desacreditar o valor e a credibilidade da força militar no contexto da política internacional.

Há alguns indícios, hoje em dia, de que os "falcões" nos Estados Unidos conseguirão seus intentos, pelo menos por enquanto. Há, agora, uma grande propaganda em auxílio do militar, que, muito provavelmente, será exagerada e dramatizada. O boicote político-econômico norte-americano decorrente da invasão soviética no Afeganistão foi realizado, mas tal tipo de ação demanda um longo tempo para produzir um impacto. Resta aguardar se os Estados Unidos terão a paciência de agüentar firmes, face ao grande tempo necessário.

Quando os ânimos arrefecerem e os soviéticos conseguirem que suas últimas conquistas sejam reconhecidas pelo mundo, os Estados Unidos retornarão à sua mentalidade de paz e permitirão que

TABELA 2
ESPECTRO DO CONTROLE DA ESCALADA VERSUS
INTERESSES NORTE-AMERICANOS

Nível de Escalada Área	Presença	Dissuasão	Intervenção	Confrontação	L I N H A D E F O G O	Conflito Con- ven- cional Curto	Conflito Con- ven- cional Expandido	Conflito Nuclear Limitado	Guerra Nuclear Total	Pós-Guerra Nuclear
Território Norte-Americano									X	X
OTAN/Mar Mediterrâneo								X		
USA/Petróleo						X				
OTAN/Petróleo (LMC)						X				
Japão/Petróleo (LMC)						X				
Israel						X				
Petróleo do Oriente Médio						X				
Objetivos na América Latina				X						
Objetivos na África e no Oceano Índico			X							
Objetivos no Sul Asiático		X								
Objetivos de Política Mundial	X									

OBS.:

X — Sugere o nível máximo da escalada que os EUA necessitam, de forma a defenderem seus interesses, baseados nas relações políticas e na força.

LMC — Linha marítima de comunicações.

a credibilidade de sua política agressiva e de sua força militar seja outra vez atrofiada.

Esta flutuação cíclica "falcão-pombo" está no cerne da fraqueza norte-americana em entender o uso da força militar na política nacional. Enquanto a União Soviética continuar com o atual ponto-de-vista do mundo, os Estados Unidos não viverão em paz. E, porque a guerra é mais terrível e dispendiosa como nunca antes, os americanos, e outros povos, tentarão ardorosamente jamais

entrar em guerra. Mas haverá conflito e, a menos que os norte-americanos aprendam a maneira de vencê-lo, eles bem poderão terminar no grande mundo de "paz e amor", de hegemonia socialista soviética.

Do que os Estados Unidos precisam não é de "falcões" ou de "pombos", mas da sabedoria das corujas que entendam a natureza permanente do conflito internacional e o papel da credibilidade da força militar na política nacional.

Tradução do TEN CEL QEM RONALD BRAGA DE OLIVEIRA.