

OBSERVARE 2nd International Conference

2 - 3 July, 2014

II Congresso Internacional do OBSERVARE

2 - 3 Julho, 2014



Actas

Universidade Autónoma de Lisboa | Fundação Calouste Gulbenkian

<http://observare.ual.pt/conference>



Tecnologia e Governança Internacional: O Papel da Dissimetria Tecnológica no Desempenho Estratégico dos EUA no Período Pós-Bipolar

Maria Francisca Saraiva

A história da tecnologia é quase tão antiga quanto a história da humanidade. As invenções tecnológicas sempre serviram o objectivo de superar dificuldades, revelando-se fundamentais para assegurar a segurança e o desenvolvimento. Neste texto propomo-nos analisar a ascensão dos Estados Unidos e afirmação da sua liderança após a implosão do bloco leste alavancada, entre outros aspectos, nas conquistas militares ligadas à Revolução nos Assuntos Militares dominada pelo superior domínio da informação e a adopção de uma estratégia de Operações Centradas em Rede. Partindo do conceito de dissimetria tecnológica argumenta-se que a actual situação de dissimetria tecnológica dos Estados Unidos face a países e actores não estaduais hostis aos seus interesses não garante, ao contrário do que era esperado, maior segurança e tranquilidade estratégica aos Estados Unidos. Com efeito, a supremacia militar norte-americana dos últimos 25 anos não parece ter contribuído significativamente para a redução dos conflitos no mundo, o que sugere uma reflexão sobre abordagens alternativas, capazes de aproximar os interesses da potência dominante com os objectivos do modelo de governança global vigente.

Palavras-Chave: Tecnologia - Governança Global – Estados Unidos - Dissimetria Tecnológica – RMA

Introdução

O presente artigo discute as conquistas militares relacionadas com a Revolução nos Assuntos Militares (RMA) dominada pelo superior domínio da informação e a adopção do conceito de Guerra Centrada em Rede através das quais se adquire uma vantagem de combate decisiva.

Começamos por tornar explícitas as características principais do “American way of war”. Em seguida discutimos a RMA e o conceito de dissimetria tecnológica relacionando estes fenómenos com a capacidade de liderança americana do sistema internacional. Na última secção discutimos os resultados das “Guerras RMA” e mostramos que estas não contribuíram para a redução dos conflitos armados nem garantiram maior segurança e tranquilidade estratégica aos Estados Unidos.

O argumento apresentado sugere que a RMA não é uma doutrina estratégica mas sim um conjunto de conceitos operacionais profundamente representativos da cultura política, da cultura estratégica e da cultura das forças armadas (cultura organizacional) americanas essencialmente focadas no papel da tecnologia no planeamento e condução da guerra, característica - chave do “American way of war”. A noção de que a ciência, ao contrário da tecnologia, nunca é neutra permite compreender melhor o processo de decisão estratégica ao reforçar a ideia de que a decisão em matérias de segurança nacional é sempre uma escolha ponderada e consciente e não uma imposição da

tecnologia e sistemas de armas. Por conseguinte, a questão que deve pôr-se é o de saber como podem as tecnologias militares emergentes contribuir para a estabilização e aprofundamento do modelo de governança global vigente.

A cultura estratégica norte-americana pós Guerra Fria

A elaboração e execução da política de segurança nacional estão dependentes de um conjunto alargado de factores estruturais que incluem aspectos como a comparação dos padrões tradicionais de comportamento dos Estados, mecanismos favoritos de influência, elenco dos aliados e adversários externos, princípios éticos seguidos ou a vontade de influenciar os outros (Murray e Viotti, 1994, p.XXI).

Murray e Viotti classificaram estes factores em função do contexto, isolando duas categorias distintas: os factores que dizem respeito ao contexto internacional e os factores que reportam aos aspectos internos das nações. A primeira categoria agrupa questões diversas, desde a posição relativa no sistema internacional (poder e estatuto), as ameaças e riscos internos e externos, as percepções e a vulnerabilidade, passando pela noção que o Estado tem de si mesmo como ator do sistema internacional e os padrões de comportamento e finalmente a interdependência – aqui definida como o grau de autonomia em relação às políticas de outros Estados. Como factores internos foram considerados os interesses de segurança (as prioridades), os meios (políticos, económicos e militares) e a cultura estratégica (relação doutrina-interesses) (idem).

No domínio dos estudos culturais Russell Weigley (1960), que elegeu a cultura estratégica norte-americana como objecto principal das suas investigações, e Jack Snyder (1977), que se dedicou à análise da doutrina soviética da guerra nuclear limitada desenvolvida durante a Guerra Fria – envolvendo a possibilidade de emprego efectivo de armas nucleares de forma preemptiva e ofensiva (1977) - , foram pioneiros na identificação da importância da relação entre a cultura político-militar e as escolhas estratégicas dos países.

Inicialmente uma reacção às perspectivas neorrealistas que explicam a preferência dos Estados por determinada doutrina estratégica em função dos constrangimentos e incentivos do sistema internacional (Glenn, 2009), as perspectivas culturais põem em evidência o contexto cultural dos países o que permite:

“Uma análise cultural da noção de ameaça, uma melhor compreensão da cosmovisão da sociedade que se sente ameaçada e as condições em que a percepção

de insegurança deixa de existir nessa comunidade. Esta perspectiva prende-se com as dimensões culturais da paz, da guerra e da estratégia” (Roque e Saraiva, 2014, p.121)

Apesar de existirem outros entendimentos sobre o alcance e significado do conceito de cultura estratégica, o estudo das condições do pensamento, contexto cultural, ideias e influências normativas que rodeiam a ameaça ou emprego da força, como propôs Colin Gray (2006), constitui uma boa base de partida para se avaliarem as decisões estratégicas das administrações norte-americanas no mundo pós-Guerra Fria, o enfoque analítico deste texto. Na acepção explanada a cultura estratégica foca a forma como os decisores compreendem e interpretam os principais atributos do sistema internacional, os movimentos dos outros Estados no sistema e o modo como essas avaliações influenciam as suas perspectivas sobre a política de segurança, posicionamento face à guerra (acontecimento normal ou excepcional), papel das forças armadas na sociedade e situações em que o uso da força pode admitir-se. Assume-se, portanto, que a cultura estratégica de um país é uma variável independente que gera preferências embora, como é óbvio, a presença da variável cultural não exclua necessariamente outro tipo de explicações nomeadamente assentes em factores de natureza material, como as capacidades militares existentes. Quanto à muito divulgada oposição entre as correntes neorrealistas e as perspectivas culturais, defende-se que é falsa tal dicotomia. Todas as elites socializam em culturas específicas o que significa que o comportamento racional dos Estados expressa sempre em algum sentido modo a cultura nacional (Jonhson, 1995; Jonhson e Larsen, 2006).

A cultura estratégica como conjunto de ideias não implica necessariamente a acção estratégica, outros factores podem igualmente influenciar a decisão das elites. A cultura não é sempre, ou mesmo necessariamente, o factor determinante na decisão e na acção estratégica, a cultura é uma preferência mas não tem obrigatoriamente a última palavra nas nossas decisões e acções. As mudanças na decisão estratégica e no comportamento podem ser provocadas por alterações tecnológicas, pressão das burocracias, uma depressão económica, catástrofes naturais e acções humanas, como ameaças e crises (Murray, 2008).

Vários autores têm estudado a cultura estratégica norte-americana. Colin Gray (2006, pp.29-49), numa obra bastante conhecida dedicada a estes temas, sublinhou a importância de um conjunto de características do “American way of war”, de que nos

permitimos destacar quatro aspectos, que do nosso ponto de vista são fundamentais para perceber a mentalidade americana. O primeiro refere-se ao facto de as elites americanas terem uma perspectiva “apolítica” da realidade ao recusarem a ideia de que a política e a guerra são factos indissociáveis. Ao rejeitarem a ideia de unidade, que liga a política à guerra e vice-versa, a guerra é apresentada como o colapso da política. É “aestratégica” porque a ligação entre política e poder militar (função tradicional da estratégia) foi quebrada fruto do entendimento da guerra como fenómeno estanque, fixo no tempo e totalmente dissociado da paz. A baixa tolerância em relação a baixas de militares americanos encontra-se estreitamente ligada a este facto porque os soldados que são enviados para os conflitos são olhados por amplos segmentos da população, indústria de Hollywood e mass media americanos como “vítimas” que se transformam em “heróis” quando conseguem regressar a casa (Simons, 2013). A perspectiva “optimista” reflecte o pouco interesse da nação americana pela história e a grande importância do futuro, partindo-se do princípio que o futuro trará oportunidades de realização e inovação. Finalmente, a noção de que a cultura estratégica dos Estados Unidos cultiva a “dependência tecnológica” que alia a ideia de sofisticação técnica ao sucesso militar.

A forte base tecnológica das forças armadas americanas favorece a modernidade e a inovação e alimenta a ideia de que a tecnologia permite reduzir o número de baixas e a duração dos conflitos (Mahnken, 2006; Gray, 2007; Simons, 2013), contribuindo decisivamente para afastar as incertezas da guerra (Murray, 2008). Estas características conduzem a uma forte preferência histórica por estratégias militares directas em detrimento das abordagens mais indirectas (Weigley, 1960, Mahnken, 2006), valorizando-se as vantagens da rápida destruição do inimigo. Acresce, segundo Simons, que “desde o final da Segunda Guerra Mundial os Estados Unidos fazem guerras limitadas” (Simons, 2013, p.6), isto é, preferem claramente que o seu envolvimento em conflitos armados seja limitado tanto nos objectivos políticos estabelecidos como nos próprios meios militares empenhados.

Outras posições encontram no histórico do empenhamento das forças armadas norte-americanas no exterior uma realidade diferente que põe em causa a inclinação para vitórias rápidas (Boot, 2002). É verdade que nos últimos setenta anos as tropas americanas participaram em múltiplas guerras contra forças irregulares, como Boot faz questão de lembrar. No entanto, e apesar deste facto, instalou-se no seio do aparelho militar americano a ideia de que esta forma de contacto com o inimigo não é “guerra a

sério” mas uma contrariedade que resulta das opções políticas tomadas pelos governantes (Echevarria, 2004).

Não é propósito deste trabalho desenvolver exaustivamente a RMA e a Transformação da Defesa em todas as suas implicações mas apenas realçar os elementos de continuidade e ruptura que o superior domínio da informação e a Guerra Centrada em Rede introduziram na cultura estratégica americana, nos últimos anos.

No que concerne as dimensões estratégicas da RMA e da Transformação podemos identificar dois períodos distintos. Uma primeira fase marcada pela novidade e exaltação dos ganhos estratégicos que o novo paradigma poderia proporcionar - a guerra passaria a ser limpa, os conflitos breves e sem baixas (tanto do lado americano como nas fileiras do inimigo), com poucos efeitos colaterais; seria finalmente possível controlar “o jogo de probabilidades e do acaso”, a fricção e a incerteza (nevoeiro da guerra) a que Clausewitz aludiu. Salvo raras exceções (Colin Gray, Lawrence Freedman) a comunidade académica e os círculos políticos dominantes no sector da defesa aplaudiram a nova doutrina que foi incorporada na política de defesa dos Estados Unidos e países europeus como a Grã-Bretanha (aliada tradicional) e vários outros países da Europa, e igualmente adoptada pelas forças armadas chinesas e russas, com as necessárias adaptações.

As intervenções no Afeganistão e no Iraque mostraram que tornar o inimigo incapaz de resistir é mais difícil do que os proponentes da RMA inicialmente sugeriam. Os círculos de decisão e as próprias forças armadas ocidentais (particularmente nos Estados Unidos) foram levados a concluir que algumas questões estratégicas importantes continuavam sem resposta. Nos Estados Unidos a administração presidencial de Bush, já na fase final de mandato, após o fracasso do Iraque, e a administração Obama, que lhe sucedeu, apressaram-se a rever as prioridades sob forte pressão interna e externa dos que discordavam da fixação estratégica na “guerra contra o terrorismo”. Vinte e cinco anos depois do fim da Guerra Fria as declarações presidenciais e documentos estratégicos referem-se às ameaças assimétricas à segurança dos Estados Unidos e sistema internacional e às insurreições armadas onde quer que elas surjam propondo-se “conquistar as corações e as mentes” dos inimigos através da valorização da compreensão da cultura do inimigo como factor de sucesso estratégico. Equipas de antropólogos no terreno tentam encontrar soluções para lidar com as culturas não ocidentais. Mas será isto suficiente? A compreensão cultural do outro é fundamental mas não garante por si só vitórias políticas. Contrariamente ao que se tem dito é

igualmente importante perceber que os interesses nacionais dos Estados são construídos e posteriormente descodificados por grupos, entidades ou pessoas, com o objectivo de facilitar a compreensão e aceitação desses interesses pela população. No caso dos Estados Unidos o discurso oficial é fortemente alimentado pelas burocracias político-militares e *think tanks* com acesso privilegiado às administrações presidenciais (Murray, 2008; Klein, 1988) que trabalham o discurso simbólico das ameaças e riscos que ajudará a legitimar as opções estratégicas junto da população. Isto não quer dizer que não coexistam outros entendimentos estratégicos. Antes pelo contrário. Até certo ponto o discurso estratégico ganhador reflecte os interesses particulares das elites que dominam os canais de manipulação política (e financeira). Como estes canais não estão ao alcance de todos os grupos e elites que contactam ou fazem parte das forças armadas¹ é pouco provável que grupos menos influentes possam influenciar a decisão estratégica final.

A tese da natureza instrumental da cultura estratégica não serve para todo o tipo de análises culturais e apresenta algumas deficiências mas no caso vertente parece ser uma abordagem adequada ao tema desenvolvido neste texto.

O processo de decisão estratégica no período das administrações Clinton e Bush (filho) permite-nos perceber melhor os contornos da RMA e da Transformação. Foi durante as suas presidências que um grupo de neoconservadores americanos transformaram profundamente o debate sobre o futuro dos Estados Unidos ao propor ao poder político a reforma da ordem internacional e uma mudança radical da doutrina estratégica dos Estados Unidos². Este grupo de personalidades civis começou a ser notado na década de 90 do século XX por defender a recuperação de uma estratégia internacional ofensiva contra os Estados inimigos dos Estados Unidos que se opunham à afirmação dos valores e interesses americanos no mundo. O “11 de Setembro” permitiu que a nova linha estratégica se instalasse confortavelmente no Departamento de Estado e de Defesa, onde criou raízes. A partir dessa data a política de segurança nacional ficou rigidamente subordinada à “guerra contra o terrorismo” – que de acordo com a Estratégia de Segurança Nacional de 2002³ seguiria o novo modelo das “Guerras RMA”. Estas guerras preventivas seriam travadas em antecipação a uma ameaça ou acção futura contrária à propagação dos valores americanos desenvolvendo-se no quadro de uma

¹ Da mesma forma, a opinião pública americana podem exercer uma pressão sobre a administração presidencial e elites que a apoiam, condicionando desta forma a decisão estratégica.

² Estes mesmos neoconservadores tinham estado na origem da *Strategic Defense Initiative* (SDI).

³ Embora formalmente se faça referência à guerra preemptiva.

estratégia de consolidação da supremacia dos Estados Unidos e procurando inviabilizar a ascensão de rivais estratégicos que pudessem por em causa o poderio militar norte-americano (Saraiva, 2009).

A RMA foi amplamente justificada pela necessidade de um reajustamento estratégico dos Estados Unidos a um novo ambiente internacional impulsionado por fortes factores exógenos – numa primeira fase, a implosão da URSS e os efeitos da globalização foram determinantes, e, mais tarde, o choque brutal do 11 de Setembro.

O desaparecimento dos constrangimentos colocados pela URSS favoreceu a liberdade de acção dos Estados Unidos o que lhe permitiu redefinir as prioridades da agenda externa e passar à sua concretização com menores custos ideológicos.

Não obstante, este reajustamento estratégico foi indiscutivelmente condicionado pelos mitos e valores da cultura estratégica norte-americana.

Como referido acima a tecnologia é uma ideia poderosa na sociedade americana. Pode mesmo dizer-se que a inovação tecnológica define a cultura estratégica americana bem como a própria cultura política do país. Caracteriza-se por uma convicção generalizada - elites políticas e cidadão comum partilham a mesma perspectiva - de que o desenvolvimento tecnológico é a solução para todos os problemas, presentes e futuros.

O rápido desenvolvimento das tecnologias de informação e comunicação (TIC) atingiu um nível nunca antes presenciado na história estratégica dos Estados Unidos oferecendo muitas possibilidades de exploração no domínio militar. Mahnken entre outros escreveu que a superioridade material permitiu a difusão dos ideais democratas e liberais ao abrigo dos quais se operaria a transformação do sistema internacional defendida pelos conservadores de direita (Mahnken, 2006).

A ideia de ganhar guerras sem necessidade de confronto através do domínio total do espaço de batalha (domínio da informação) permite avançar para soluções militares que dispensam a presença militar no teatro de operações, com excepção dos serviços de informações e forças de serviços especiais (SOF) (Saraiva, 2009). As TIC permitiram que os Estados Unidos se assumissem sem complexos como potência militar hegemónica porque, em comparação, todas as outras potências militares, incluindo os países europeus da OTAN, mostram um enorme atraso no desenvolvimento tecnológico e actividades de inovação.

É comumente aceite que a inserção das novas tecnologias no domínio militar é uma consequência directa de alteração sistémicas na ordem internacional, o fim da bipolaridade, ou mais concretamente, a percepção de que o confronto Leste-Oeste se

aproximava do fim, e a globalização. No entanto estes “choques externos” são assimilados e interpretados em função de uma dada identidade cultural. Como vimos, na cultura estratégica americana a superioridade tecnológica e a capacidade ofensiva são duas características definidoras do seu “way of war”. A doutrina estratégica aprovada em 2002, logo a seguir ao 11 de Setembro, permitiu retomar esta linha estratégica mesmo com algumas chefias militares treinadas segundo os cânones da doutrina da dissuasão nuclear do período da confrontação Leste-Oeste pouco entusiasmadas com as novas propostas (Echevarria, 2004).

Não se trata simplesmente de um regresso à doutrina ofensiva tradicional. No início do século XXI a estratégia norte-americana é tendencialmente unilateral e claramente preventiva, apoiando-se numa doutrina militar ofensiva baseada no poder aéreo (John Warden, essencialmente) para atingir os objectivos políticos referidos (Saraiva, 2009). Esta nova estratégia apresenta características muito especiais estando associada à ascensão política dos neoconservadores no interior da administração Bush. A influência de um grupo de personalidades influentes liderado por Dick Cheney começou a ser notada na década de 90 do século XX. Estas personalidades movimentavam-se à vontade no sector da defesa ao ponto de controlarem o Departamento de Estado e de Defesa. Na ascensão dos neoconservadores é de realçar o papel de um *think-tank* sediado em Washington, o *Project for the New American Century* (PNAC), fundado por William Kristol e Robert Kagan para promover a liderança americana no mundo⁴. Activo entre 1997-2006 e com ligações ao *American Enterprise Institute* – ao qual pertencem Kaplan, Kristol e Richard Pearl – estas duas instituições foram fulcrais para a consolidação da ideia de que a hegemonia americana pode ser mantida através do domínio informacional (Saída, 2001).

Esta linha política rejeita a perspectiva tradicional do sistema da balança de poderes para resolver conflitos internacionais preferindo o conceito de Estado hegemónico. Foram, portanto, os mais acérrimos defensores da intervenção militar no Iraque (2003). Pelo contrário, os sectores mais conotados com o realismo americano mostraram-se abertamente contra a operação militar (Schmidt e Williams, 2008). Para os conservadores a vaga de democratização no Médio Oriente deveria começar no Iraque porque só o Iraque estava em posição de desencadear a dinâmica de democratização

⁴A informação foi removida do sítio na internet do PNAC, mas a informação encontra-se arquivada e disponível para consulta em <http://web.archive.org/web/20070814183518/http://www.newamericancentury.org/publicationsreports.htm>.

progressiva da zona: o país tinha uma classe média urbana e o regime era claramente laico que são características raras na região. Por outro lado, em 1992 uma coligação internacional libertou o Kuwait da influência iraquiana mas Saddam Hussein continuou a governar. Desta vez o erro seria corrigido, o ditador teria de abandonar definitivamente o poder.

Em suma, a orientação estratégica destes neoconservadores baseia-se em cinco princípios orientadores: ideia de que o poder americano é essencialmente benigno, unilateralismo, guerra preventiva, ideologia democrática e tecnologia. A queda do Iraque precipitaria a queda de outros governos o que permitia uma mudança radical e completa da política americana para o Médio Oriente, conhecida por apoiar os regimes ditatoriais da região. A primeira fase das operações militares correu bem. Porém, a prolongada ocupação militar norte-americana no Iraque perturbou profundamente os equilíbrios locais e regionais e contribuiu para a deterioração do ambiente político no Iraque agravando os conflitos internos e a violência das insurreições armadas.

Do ponto de vista estratégico e jurídico, a guerra preventiva e o emprego da força armada no quadro da legítima defesa são opostos conceptuais (Saraiva, 2009). O Direito Internacional proibiu expressamente o exercício preventivo do direito de defesa e reconheceu a legalidade dos actos de legítima defesa clássica, se tiver ocorrido um ataque armado. Diferentemente, o pensamento estratégico ocidental nunca pôs totalmente de parte a possibilidade de concretizar intervenções preventivas. O momento da viragem estratégica surge porque há necessidade de combater a ameaça terrorista no Afeganistão. Em larga medida a necessidade de mudar de estratégia é apresentada como uma fatalidade estratégica. Para compreendermos por que razão se adoptou em 2001 o princípio da guerra preventiva, precisamos entender o ambiente emocional no 11 de Setembro. O inimigo, a Al-Qaeda, era um grupo irracional e imprevisível. Levá-lo a desistir fosse o que fosse era algo impossível.

Contrariamente aos que opinam que a mudança estratégica era inevitável, pondo em causa décadas de consenso em torno dos méritos da estratégia de dissuasão, não poder esquecer-se que a acção estratégica depende e é sempre uma materialização de escolhas políticas previamente tomadas. A margem de escolha está necessariamente presente em qualquer decisão estratégica, independentemente da dificuldade do problema. Já as condições materiais (e outros factores que aqui não vamos considerar) podem variar significativamente. Em finais da década de 90 do século XX a dissimetria tecnológica entre potências militares emergia como uma das características definidoras do novo

momento estratégico tendo resultado numa alteração dos equilíbrios existentes como se verá na secção que se segue.

A dissimetria tecnológica

No âmbito desta secção relacionamos o conceito de dissimetria estratégica com a questão da manutenção da capacidade de liderança do sistema internacional, tema que foi amplamente explorado nas estratégias de segurança nacional dos Estados Unidos publicadas no período em análise neste texto.

A noção de dissimetria é mal conhecida e pouco estudada. Isto significa que do ponto de vista conceptual a dissimetria não tem espaço próprio que a autonomize em relação aos conceitos mais conhecidos de simetria e assimetria, respectivamente.

A simetria e a assimetria devem ser analisadas em conjunto. Do ponto de vista estratégico a simetria é um combate com armas iguais, ou melhor, “com capacidades mais ou menos semelhantes, e recorrendo a processos idênticos – pode dizer-se que é o paradigma das guerras e dos conflitos ‘tradicionais’ “ (Tomé, 2005, p.131), ou “clássicos”. Este tipo de conflitos opõe adversários com estruturas, meios e instruções semelhantes e sobretudo objectivos da mesma natureza. Em conflitos deste género as partes procuram naturalmente obter a superioridade. No entanto, os objectivos estratégicos das partes são sempre perseguidos segundo uma lógica que é comum aos contendores.

Na simetria procura-se a destruição, prevalece uma lógica de capacidades – a vitória é determinada pela relação de forças que se exprime em termos de quantidade ou qualidade.

Na assimetria há uma recusa das regras do combate impostas pelo adversário. O que separa os antagonistas é a lógica de guerra que é completamente diferente em termos de equipamentos, estruturas, métodos e sobretudo nos objectivos. A resposta assimétrica pode envolver um emprego imprevisto de forças civis, a utilização de métodos que recusam a guerra convencional, como a guerrilha⁵ e o terrorismo, e a escolha de locais de confrontação inesperados (centros das cidades, locais públicos). A estratégia assimétrica é a opção mais natural para as partes com menores recursos tendo em conta que a vitória militar não é sequer viável - o conflito trava-se na esfera política e social e não tanto no campo do confronto militar (Baud, 2003).

⁵Método irregular e heterodoxo não no sentido do emprego de armas de destruição em massa, mas como modo de progredir militarmente contra o inimigo mais forte.

Numa relação assimétrica devem ser examinadas as diferenças de lógicas estratégicas e de espaços de conflito. O sucesso da estratégia assimétrica é alcançado quando a superioridade do oponente deixa de ser importante, por se ter convertido em fraqueza. Quando a superioridade entra em colapso o controlo do território é desvalorizado, a morte pode significar vitória. A vitória política e a vitória militar deixam de se relacionar entre si.

Hoje em dia são raras as categorias estratégicas que não são referidas numa acepção assimétrica – falamos de guerra assimétrica, combatente assimétrico, estratégia assimétrica (Guillet, 2013).

O seu uso generalizado revela a influência da doutrina militar norte-americana no pensamento das principais potências militarmente relevantes do sistema internacional. Actualmente os desafios assimétricos são uma, senão a maior, preocupação estratégica das forças armadas norte-americanas. A expressão remete, aparentemente, para um conjunto bastante diversificado de situações e adversários que causam preocupação estratégica (Metz, 2007). A ambiguidade do conceito de assimetria transformou-a num chavão sem qualquer consistência ou utilidade, parecendo traduzir a ideia de singularidade dos conflitos contemporâneos intrinsecamente associada à natureza dos movimentos que contestam a política externa dos Estados Unidos (Guillet, 2013).

Por isso entendemos, como disse Baud (2003), que há uma crescente necessidade de contextualizar a simetria e a assimetria no quadro das recentes transformações tecnológicas enquadradas pelas novas TIC.

A doutrina francesa acolheu o conceito de dissimetria, que define uma situação de disparidade nas capacidades dos contendores (Baud, 2003, p.93). Este conceito é importante por ter potenciais implicações práticas no domínio militar pelo facto de tornar claro que a dissimetria não é uma característica que se possa associar directamente à assimetria. Neste quadro, um desnível tecnológico acentuado entre as partes não impede que o conflito possa travar-se segundo uma lógica de pura simetria (idem). Numa situação de dissimetria tecnológica em que existe uma relação de simetria entre oponentes o adversário mais fraco tende a desenvolver acções contra as falhas do sistema de defesa do opositor dentro do mesmo ambiente operacional. Quando a dissimetria convencional aconselha estratégias assimétricas há possibilidade de recorrer a vários espaços estratégicos alternativos ao espaço tradicional em que se move o inimigo: por exemplo através do controlo da informação, acções no espaço extra-atmosférico e operações no espaço humano (terrorismo).

Fazemos aqui uma referência obrigatória à Guerra de Informação por ser um caso ilustrativo deste ponto. Na Guerra de Informação cabe ao decisor definir os termos de emprego dos meios no ambiente cibernético. Como guerra no ciberespaço podemos ver na Guerra de Informação uma modalidade de conflito totalmente simétrico (os oponentes lutam de igual para igual). Mas se entendermos a Guerra de Informação como controlo da informação é possível explorar as suas vantagens no quadro de uma guerra assimétrica. A diferença reside na perspectiva estratégica do decisor sobre o emprego mais favorável das capacidades..

O discurso estratégico norte-americano sobre a questão da assimetria erra, do nosso ponto de vista, por não distinguir a estratégia, como meio para atingir um fim político pré-determinado, do actor estratégico, o sujeito que decide qual a estratégia a executar tendo em conta as opções que estão disponíveis. Claramente, a assimetria é uma estratégia que pode ser desenvolvida e não um actor que escolhe uma estratégia e tem comportamentos intencionais.

Consequentemente não pode afirmar-se que os conflitos dos próximos anos serão necessariamente assimétricos (ou simétricos, pela mesma ordem de razões). Blank observa:

“Continuing to use [...] the [...] notion of “asymmetry” with regard to threat assessment (not strategy) impedes clear thinking and sound strategic planning thereby complicating our commanders’ and leaders’ jobs” (Blank, 2003, p.1).

Seguindo este raciocínio a alteração radical da doutrina estratégica norte-americana nos finais dos anos 90 do século XX não responde necessariamente a um novo quadro das ameaças, porque a mudança de orientação estratégica ocorre precisamente numa altura em que os Estados Unidos alcançam um nível de segurança sem precedentes na sua história recente, no momento da transição do bipolarismo para um sistema pós-bipolar. É notório que o fim da Guerra Fria confirmou o lugar dos Estados Unidos no topo da hierarquia das potências como grande vencedor do confronto ideológico com a União Soviética. Obviamente que a grande questão estratégica que perpassa as sucessivas revisões da estratégia de segurança nacional é a questão da manutenção da preeminência no sistema internacional. Na última década do século XX os impressionantes avanços tecnológicos na área militar pareciam garantir as condições materiais para o sucesso da nova estratégia que consistia em travar a emergência de um poder rival capaz de disputar a hegemonia aos Estados Unidos. Debateu-se um eventual ressurgimento da

URSS, o significado de uma Alemanha reunificada e, finalmente, a ascensão internacional da China. Estes debates foram muito intensos provando que a militarização da política externa e da própria sociedade americana começou muito antes dos atentados terroristas às Torres Gémeas. Este fenómeno amplificar-se-á, como é óbvio, com o desencadear da resposta internacional aos ataques terroristas à Baixa de Manhattan.

A política de defesa baseada na revolução tecnológica permanente equaciona o emprego e projecção das capacidades militares americanas de um modo inteiramente diferente das estratégias da Guerra Fria. Desde logo, a possibilidade de conquistar maior liberdade de acção estratégica ou de manter a iniciativa ganham uma nova saliência: os sistemas de defesa antimíssil - *Ballistic Missile Defense* (BMD) e *Theater Missile Defense* (TMD) – possibilitariam uma defesa total do território nacional e a protecção das tropas empenhadas no exterior; o superior domínio da informação e a adopção de uma estratégia de Operações Centradas em Rede baseada na capacidade de obter informação e de a utilizar como vantagem competitiva contra o adversário cegariam o adversário antes do confronto propriamente dito se iniciar e, finalmente, a tecnologia militar de precisão permitiria resolver o problema das baixas em combate ao mesmo tempo que reduziria para níveis aceitáveis a destruição física do território e infraestruturas.

O mito de que “a tecnologia faz a mudança” explica em larga medida o optimismo exagerado em relação às novas TIC.

As “guerras RMA” apresentam sem dúvida algumas vantagens militares interessantes ao nível da precisão e selecção dos alvos. As guerras defensivas garantem alguma paz social interna: em princípio não há (ou há poucas) vítimas civis e o histórico destas guerras apresenta estatísticas de baixas militares em combate muito interessantes. Mas para compreendermos verdadeiramente por que razão as guerras de alta tecnologia se generalizaram precisamos de nos colocar na perspectiva dos Estados Unidos. O ponto fundamental é que a guerra baseada no poder aéreo permite a Washington liderar política e militarmente a formação das coligações internacionais e facilita a partilha de responsabilidades estratégicas – através da delegação de responsabilidades nos parceiros da coligação que assumem a condução das operações na fase da insurreição armada.

No entanto, o sucesso desta política é apenas relativo. A centralidade da força armada como instrumento de poder transformou o debate sobre a política externa americana numa discussão em torno das capacidades militares, o que diminuiu o alcance do debate

relegando para segundo plano a necessidade de fixar orientações estratégicas claras para o emprego dos meios disponíveis.

Supremacia militar e (in)segurança internacional

As inovações militares sempre procuraram responder a desafios estratégicos. Mas nem todos os avanços tecnológicos se limitaram a responder a problemas concretos. No caso da RMA as tecnologias emergentes viabilizaram fortemente alterações estratégicas de dimensão sistémica.

De facto, o novo entendimento do ambiente estratégico traduz uma reorientação da política que foi pensada e desejada pelas elites políticas. No entanto, sem uma franca melhoria das condições materiais a reorientação estratégica teria sido impossível de concretizar.

Os defensores da RMA sugerem que a liderança militar desproporcionada dos Estados Unidos possibilitaria a redução dos níveis de conflitualidade armada no sistema internacional. Isto porque a nova doutrina estratégica permite que os norte-americanos recuperem a capacidade de iniciativa estratégica face aos seus inimigos. Luttwak, em 1987, notava as vantagens das “guerras defensivas deliberadas” observando que:

“The delegitimization of offensive war (war intended to change an unthreatened status quo) is now also extending to deliberate defensive war (war meant to prevent an anticipated negative change in the status quo). This more or less leaves only immediate self-defense as an acceptable motive for war” (Luttwak, 1987, p.3)

Do ponto de vista dos Estados Unidos, em resumo, as estratégias preventivas permitiriam antecipar militarmente as movimentações dos competidores directos dos Estados Unidos (China, Federação Russa, entre outras potências), a neutralização dos ICBM iranianos e norte-coreanos (a defesa antimíssil preserva o território nacional e garante a liberdade de acção das forças armadas americanas no exterior) e o controlo dos movimentos terroristas e outras organizações que põem em perigo a ordem e a segurança internacionais.

A fazer fé no argumento avançado a antecipação das ameaças tornaria o sistema internacional mais estável porquanto as ameaças nunca chegariam verdadeiramente a materializar-se deixando de constituir eventuais factores de destabilização internacional.

Parece-nos difícil encontrar no exame da situação estratégica originada pelo uso ofensivo e preventivo da força armada a confirmação do sucesso da nova opção estratégica. A escalada da conflitualidade armada a que hoje assistimos é um fenómeno complexo ainda por mapear mas que, em todo o caso, não permite o estabelecimento de uma relação clara entre o uso preventivo da força armada e a diminuição do emprego da força armada na política internacional. Muito pelo contrário, já foi sugerido que se investigue a possibilidade das guerras preventivas terem contribuído para o aumento da frequência dos conflitos armados na última década (Human Security Report 2009/2010).

Sabemos que a tecnologia é neutra ou relativamente neutra. A história mostra que a mesma arma ou sistema de armas pode conduzir a resultados diferentes consoante a estratégia seguida para atingir o fim pretendido. Neste sentido uma das perguntas que interessa responder é a de saber se a RMA é uma doutrina estratégica. Por doutrina estratégica entende-se:

“Um conjunto de princípios, orientações e medidas em que se fundamenta um sistema filosófico, político, militar ou outro, através do qual se pretende fornecer interpretações dos factos, justificar determinada conduta ou, num sentido puramente retórico, definir o certo e o errado. São os princípios, as orientações e as medidas que proporcionam a base para a acção, no sentido da consecução de objectivos (Ribeiro *et al.*, 2010, p.18).

Sem doutrina estratégica enquadradora o emprego de tecnologias militares nos conflitos nunca resolveu qualquer problema estratégico.

Os conceitos operacionais utilizados na concepção das operações que envolvem sofisticadas TIC (como, por exemplo, o conceito de operações centradas em rede) que têm por objectivo criar uma vantagem de combate decisiva (Ribeiro, s.d.) não podem ser confundidos com o controlo estratégico do planeamento operacional, do mesmo modo que as estratégias dos oponentes não podem ser confundidas com os actores que desenvolvem as estratégias que não nos convêm, isto é, a estratégia dos oponentes e o quadro das ameaças (os possíveis oponentes) não podem confundir-se na análise estratégica, embora se admita que a assimetria e o terrorismo, para dar o exemplo mais óbvio, estejam tradicionalmente intimamente relacionados.

Pode aceitar-se que a vantagem tecnológica convencional ajuda a reduzir a incerteza e a ganhar a iniciativa estratégica. Mas já não se pode compreender com a mesma

facilidade que se afirme perentoriamente que a supremacia estratégica faz a diferença em todo o tipo de conflitos.

É difícil perceber o que pensam os competidores e inimigos dos Estados Unidos das inovações tecnológicas emergentes. Todavia, sabemos que só os Estados Unidos dispõem destas capacidades. A vantagem de saber tudo sobre o adversário e este nada sobre nós pode ser uma vantagem assimétrica no confronto com poderes militares menores que têm unicamente capacidade de travar guerras convencionais tradicionais. No entanto, tudo dependerá dos oponentes. Em caso algum pode excluir-se a hipótese de potências regionais hostis aos interesses dos Estados Unidos poderem vir a desenvolver capacidade de resposta simétricas. Em relação à generalidade dos movimentos de insurreição, as novas tecnologias não são de acesso fácil ou mesmo de acesso desejado. Neste sentido o emprego de estratégias assimétricas tradicionais é a opção mais pragmática pois permite explorar as vulnerabilidades dos Estados Unidos, em particular a relativa incapacidade de resistir ao desgaste militar num ambiente adverso.

China e Rússia são dois putativos rivais militares dos Estados Unidos. Ambos os países estão a desenvolver capacidades militares no espaço e ciberespaço prevendo-se que num prazo relativamente curto possam acompanhar os Estados Unidos no desenvolvimento de estratégias simétricas⁶. Esta questão poderá vir a dificultar a condução da política externa americana: com o correr do tempo, os interesses das grandes potências podem tornar-se cada vez mais divergentes e as políticas externas mais musculadas.

Pode-se então concluir que a lógica assimétrica que os Estados Unidos introduziram no sistema é desestabilizadora? Os factos analisados permitem dizer que sim; de uma forma geral a nova política estratégica perturbou e degradou os equilíbrios estratégicos existentes e acabou por atingir negativamente a segurança nacional dos Estados Unidos. Como vimos, a revisão dos pressupostos estratégicos da Guerra Fria contribuiu para ampliar a presença militar dos Estados Unidos no sistema internacional. Por esta razão as autoridades nacionais americanas têm-se confrontado com responsabilidades militares que não contavam assumir e que deram origem a vulnerabilidades estratégicas inesperadas. Além disso, a resistência às suas opções de política externa no domínio estratégico-militar fez-se acompanhar de um aumento do descontentamento em relação

⁶ A Federação Russa tem compensado a sua inferioridade convencional com a capacidade nuclear, o que se compreende dadas as dificuldades de modernizar as suas forças armadas.

à liderança política norte-americana, o que gerou problemas na sociedade e nas forças armadas como instituição estruturante da sociedade americana.

O argumento de que a vulnerabilidade dos Estados Unidos decorre, pelo menos em parte, da inflexão estratégica promovida pelas elites políticas parece ser consistente provando que todas as decisões estratégicas podem ter consequências adversas e imprevistas. Na origem do problema está, no nosso entender, o facto da sociedade ocidental ter tentado substituir o sacrifício humano, as mortes em combate, pela tecnologia sem ter dotado esta decisão de um raciocínio estratégico.

Sabemos que nada fará parar o rápido desenvolvimento das TIC na área militar. Por conseguinte o debate sobre as tecnologias militares emergentes tem uma dimensão ética que é o horizonte da segurança internacional e o bem-estar das populações. As tecnologias não são boas nem más, são (relativamente) neutras. Já a ciência nunca poderá assumir a neutralidade nesta questão. Precisamente porque o ritmo de destruição dos equilíbrios tem acontecido a ritmo acelerado é necessário reorientar a tecnologia existente para soluções capazes de explorar as vantagens intrínsecas do modelo de governança global vigente, nomeadamente reforçando a previsibilidade e estabilidade do sistema.

Conclusão

Neste texto exploramos os conceitos de RMA e de Transformação na Defesa como discursos técnico-estratégicos veiculados pela corrente neoconservadora associada ao complexo militar-industrial-científico-académico norte-americano que legitimam a ambição e lançam as bases teóricas da grande estratégia americana do pós Guerra Fria, assente na prosperidade económica e excelência militar.

Partindo da cultura estratégica norte-americana, o “American way of war”, de tradição claramente ofensiva, discutimos a doutrina da dissuasão nuclear que vigorou no período da rivalidade bipolar como um modelo de transição. Como vimos, o desaparecimento do Bloco Leste conduziu a uma substancial alteração das condições materiais dos Estados Unidos (dissimetria tecnológica) de tal modo relevante que conduziu à aprovação de uma nova orientação estratégica baseada na tradição ofensiva: as guerras de antecipação. Com efeito estas guerras têm natureza preventiva e, neste sentido, têm indiscutivelmente um carácter ofensivo que não existia na estratégia de dissuasão nuclear da Guerra Fria.

A acentuada supremacia militar norte-americana dos últimos vinte e cinco anos tem exigido dos Estados Unidos um enorme esforço estratégico em conflitos armados onde nem sempre estão em causa interesses vitais do país. Nestes conflitos os Estados Unidos assumem frequentemente a liderança política e o impulso militar inicial. A exaustão estratégica do país e os desequilíbrios internacionais provocados por este activismo militar começam a ser politicamente insustentáveis. Por conseguinte finalizamos esta reflexão retomando a questão inicial deste texto: as tecnologias emergentes continuarão a desenvolver-se a ritmo acelerado pelo que urge saber em que medida podem as tecnologias militares emergentes contribuir para a estabilização do modelo de governança global em vigor.

Referências bibliográficas

- AAVV (2010). *Human Security Report 2009/2010*. Oxford: Oxford University Press.
- Alastair, Iain Johnston (1995). «Thinking About Strategic Culture». *International Security*, Vol.19:4 (Spring), pp.32-64.
- Baud, Jacques (2003). *La Guerre Asymetrique ou la Defaite du Vainquer*. Monaco: Editions du Rocher.
- Blank, Stephen J. (2003). *Rethinking Asymmetric Treats*. Carlisle: US Army College/ Strategic Studies Institute.
- Boot, Max (2002). *The Savage Wars of Peace: Small Wars and the Rise of American Power*. New York: Basic Books.
- Bradley, Klein (1988). «Hegemony and Strategic Culture». *Review of International Studies*, Vol.14:2, pp.133-148.
- Echevarria II, Antulio J. (2004). *Toward an American Way of War*. Carlisle: US Army College/Strategic Studies Institute.
- Ek, Richard (2000). *A Revolution in Military Geopolitics?*. Lund: Lund University.
- Glenn, John (2009). «Realism versus Strategic Culture: Competition and Collaboration». *International Studies Review*, Vol.1:3, pp.523-551.
- Gray, Colin (2007). «Out of the Wilderness: Prime Time for Strategic Culture». *Comparative Strategy*, Vol.26:1, pp.1-20.

- Gray, Colin (2006). *Irregular Enemies and the Essence of Strategy: Can the American Way of War Adapt?*. Carlisle: US Army College/Strategic Studies Institute.
- Guillet, Sarah (2013). *De l'Asymétrie Capacitaire à l'Asymétrie des Buts de Guerre: Repenser le Rapport de Force dans les Conflits*. Paris:Ministère de la Défense/Laboratoire de l'IRSEM.
- Johnson, Jeannie and Larsen, Jeffrey (eds.) (2006). *Comparative Strategic Cultures Curriculum Report*. Fort Belvoir: Defense Threat Reduction Agency.
- Luttwak, Edward (1987). *The Logic of War and Peace*. Harvard: Harvard University Press.
- Mahnken, Thomas G. (2006). «United States Strategic Culture». In Johnson, Jeannie and Larsen, Jeffrey (eds.). *Comparative Strategic Cultures Curriculum Report*. Fort Belvoir: Defense Threat Reduction Agency.
- Metz, Steven (2007). *Rethinking Insurgency*. Carlisle: US Army College/ Strategic Studies Institute.
- Murray, Douglas J. and Viotti, Paul R. (1994). *The Defense Policies of Nations: a Comparative Study*. 3rd ed. Baltimore: John Hopkins University Press.
- Murray, Williamson (2008). «History, War, and the Future». *Orbis*, Vol.52: 4, pp.544 – 563.
- Ribeiro, António *et al.* (2010). *Caderno Naval 34 - Estratégia Naval Portuguesa*. Lisboa: Edições Culturais da Marinha (Julho-Setembro).
- Ribeiro, Carlos (s.d.). «As Operações Militares na Era da Informação e da Comunicação». *Proelium*, N°2, pp.9-39.
- Roque, Sónia e Saraiva, Francisca (2014). «The Cultural Vector in the Globalization Era in the XXI Century: Implications for Portugal ». *Revista de Ciências Militares*, VOL.II: 1 (Maio), pp.117-139.
- Saraiva, Maria Francisca (2009). *Poder Militar e Agressão Armada em Ambiente Pós-Militar: Análise Jurídico-Estratégica das “Guerras High Tech” e das “Novas*

- Guerras” nos Discursos e Práticas sobre Agressão e Legítima Defesa*. Tese de Doutoramento. Lisboa: ISCSP/Universidade e Lisboa.
- Schmidt, B. C and Williams, M.C. (2008). «The Bush Doctrine and the Iraq War: Neoconservatives versus Realists». *Security Studies*, Vol.17: 2, pp.191- 222.
- Simons, Anna (2013). *21st Century Cultures of War: Advantage Them*. The Philadelphia Papers, Philadelphia: Foreign Policy Research Institute.
- Snyder, J. (1977). *The Soviet Strategic Culture: Implications for Limited Nuclear Options*. Santa Monica, CA: RAND Corporation.
- Tomé, Luís (2005). «A Dissimetria dos EUA e a Guerra Assimétrica». *Janus*. Em linha, disponível em http://www.janusonline.pt/2005/2005_4_1_5.html pp.
- Weigley, Russell F. (1960). *The American Way of War: A History of United States Military Strategy and Policy*. Bloomington: Indiana University Press.