

# O petróleo e a política dos EUA no Golfo Pérsico: a atualidade da Doutrina Carter

Igor Fuser\*

## *Resumo:*

A lógica da atual invasão do Iraque pelos EUA deve ser buscada numa trajetória de 50 anos marcados pelo crescente envolvimento militar norte-americano no Golfo Pérsico. Essas intervenções têm como motivo principal o controle das fartas reservas petrolíferas da região. Os EUA adotaram em 1980 uma diretriz de política externa, a Doutrina Carter, que prevê o uso de tropas norte-americanas para garantir o acesso ao petróleo do Golfo Pérsico. No governo de George W. Bush, essa diretriz passou a se vincular a uma política energética baseada na busca da maximização da extração de petróleo no mundo inteiro. O resultado dessa estratégia tem sido o crescente uso da força militar para garantir esses suprimentos.

## 1. Introdução

Para entender os motivos da invasão do Iraque pelos EUA, é preciso ir muito além da discussão sobre temas como o terrorismo, armas de destruição em massa e as “mudanças de regime” que o governo de George W. Bush tenta promover no Oriente Médio. A postura belicosa dos neoconservadores presentes na administração republicana tem, não há dúvida, seu papel no estado de “guerra permanente” que caracteriza a atuação norte-americana naquela região a partir dos atentados de 11 de setembro de 2001, mas é ilusão supor que um governo democrata aplicaria uma orientação qualitativamente diferente. Conforme este artigo procura demonstrar, a política norte-americana para o Oriente Médio apresenta uma admirável continuidade em todas as administrações – democratas e republicanas – desde o fim da II Guerra Mundial e, em especial, desde o anúncio, em 1980, pelo presidente Jimmy Carter, de que os EUA consideram o petróleo do Golfo Pérsico como um “interesse vital”, a ser defendido “por

\* Igor Fuser é doutorando em Ciência Política na Universidade de São Paulo (USP) e professor de Jornalismo na Faculdade Cásper Líbero, em São Paulo. Autor do livro *Geopolítica – O Mundo em Conflito* (Salesiana, 2006), entre outros. O presente artigo foi apresentado no 5º Encontro da Associação Brasileira de Ciência Política (ABCP), realizado em Belo Horizonte, de 26 a 29 de julho de 2006.

todos os meios, inclusive a força militar”. Esse princípio, conhecido como Doutrina Carter, foi confirmado por todos os presidentes posteriores e deu fundamento tanto à Guerra do Golfo em 1990/1991 quanto a atual ação político-militar dos EUA no Iraque.

## **2. As origens da Doutrina Carter**

O interesse norte-americano pelas imensas reservas de petróleo do Golfo Pérsico evoluiu de um âmbito puramente comercial, nas primeiras décadas do século XX, para um terreno estratégico ligado à afirmação da hegemonia dos EUA após a II Guerra Mundial. O governo Truman estava firmemente disposto a integrar o petróleo do Oriente Médio à sua estratégia para o pós-guerra. Os EUA tinham fornecido 85% dos 7 milhões de barris de petróleo consumidos pelos Aliados desde 1941. Altos funcionários norte-americanos assinalavam a importância de garantir um acesso seguro às fontes de petróleo estrangeiras como um meio de impedir a exaustão das reservas domésticas. Nos anos do pós-guerra, os EUA desafiaram o domínio britânico na exploração do petróleo do Golfo Pérsico, conquistando, a partir do início da década de 50, o controle da maior parte das reservas da região. Essa transição foi acompanhada pelo surgimento de um novo desafio: o nacionalismo nos países produtores. Essa tendência começou com as pressões para mudar as regras de divisão dos lucros em países como o Irã e a Arábia Saudita, cujos governos passaram a reivindicar condições cada vez melhores. O primeiro episódio de nacionalização de concessões ocidentais ocorreu no Irã, sob o governo de Mossadegh. O desafio iraniano foi esmagado com um golpe de Estado, articulado pelos serviços secretos dos EUA e do Reino Unido, que depôs Mossadegh e instaurou a monarquia absoluta do xá Reza Pahlevi, um estreito aliado de Washington. Mas as pressões nacionalistas logo voltaram a ganhar impulso, ajudadas pela onda anticolonial e terceiro-mundista dos anos 50, culminando com a criação da Organização dos Países Exportadores de Petróleo (Opep), em 1960. Uma nova agenda marcou as relações entre os EUA e os países produtores dali em diante – uma agenda de conflito, em que se sobressaíram a nacionalização das concessões petrolíferas, a elevação dos preços e a politização das questões relativas às remessas de petróleo. Esses conflitos culminaram com o “choque” do petróleo, deflagrado em outubro de 1973, quando os preços aumentaram 800% em apenas quatro meses, provocando uma crise econômica de alcance mundial. Foi nessa ocasião que os EUA ameaçaram, pela primeira vez, o uso das armas para garantir seu acesso às fontes de combustível no Oriente Médio.

### 3. O “direito ao petróleo” e a ameaça da força militar dos EUA no Golfo Pérsico

A idéia de que os EUA têm algum tipo de “direito” ao petróleo do Oriente Médio já estava presente, de modo discreto, nas décadas de 40 e 50. Eisenhower afirmou em 1957, após a crise do Canal de Suez, que os EUA usariam a força “na eventualidade de uma crise que ameace cortar o acesso do mundo ocidental ao petróleo do Oriente Médio”. No ano seguinte, o presidente pediu ao Congresso autorização para enviar tropas ao Oriente Médio. Em sua justificativa, declarou que a atitude era necessária para mostrar a “todos, inclusive os soviéticos, que estamos plenamente dispostos a sustentar os direitos ocidentais na região”. Está implícito nessa fala que um desses “direitos” – e, certamente, o principal entre eles – era o acesso ao petróleo.

A primeira vez que uma alta autoridade dos EUA mencionou a possibilidade do emprego da força para garantir o “direito” ao petróleo do Oriente Médio foi a famosa entrevista do secretário de Estado Henry Kissinger à revista *Business Week*, publicada em 13 de janeiro de 1975, durante o governo Ford, em meio às dificuldades enfrentadas pelo governo norte-americano em articular uma frente comum dos principais países consumidores nas negociações de preços com a Opep. Aos jornalistas, Kissinger declarou que, na ausência da solidariedade entre os consumidores, o único meio de baixar os preços seria “criar uma crise política de primeira magnitude”. Na seqüência do diálogo, Kissinger confirmou que a alternativa do uso da força para reduzir os preços do petróleo foi cogitada, mas disse que a considerava “um caminho perigoso demais”. Em seguida, porém, fez questão de dizer que essa opção não estava completamente descartada. “Não estou dizendo que não existe nenhuma circunstância em que nós poderíamos usar a força”, afirmou, num raciocínio oblíquo em que a negativa aparece três vezes na mesma frase. “Mas uma coisa é usá-la numa disputa por preço e outra coisa é (*usar a força*) no caso de uma situação de real estrangulamento do mundo industrializado.”

A polêmica entrevista de Kissinger à *Business Week* foi concedida numa conjuntura em que a imprensa e funcionários do governo norte-americano especulavam abertamente sobre a ocupação militar de poços de petróleo no Oriente Médio – a chamada “*oil grab*”. Para reforçar essa possibilidade, os EUA mantiveram, até o final do embargo, uma frota de porta-aviões no Oceano Índico, próxima ao Golfo Pérsico. Em janeiro de 1975, o acadêmico Robert Tucker discutiu a viabilidade da ocupação de poços de petróleo em países árabes num artigo publicado na revista conservadora *Commentary* sob o título “Petróleo: A Questão da Intervenção Americana”<sup>1</sup>. Na opinião de Tucker, a

1. Texto acessado pela internet em <http://www.commentarymagazine.com/Summaries/V59I1P23-1.htm>

intervenção militar seria necessária para conjurar o risco de um desastre econômico e político comparável à Grande Depressão da década de 30. Tucker sugeriu que os EUA ocupassem “uma área que se estende por toda a região costeira da Arábia Saudita, do Kuwait até o Catar”. Dois meses depois da publicação do texto de Tucker pró-invasão, a prestigiada revista *Harper's* publicou na sua edição de março de 1975 um longo artigo intitulado “Tomando o Petróleo Árabe”<sup>2</sup>.

O autor, escondido sob o pseudônimo de Miles Ignotus, defendeu a mesma idéia de uma intervenção militar na Arábia Saudita. Depois de avaliar – e rejeitar – outros meios de enfrentar a alta dos preços, tais como a “reciclagem” dos petrodólares pelo sistema financeiro, Ignotus concluiu: “A única força viável para se contrapor ao controle do petróleo pela Opep é a própria força – força militar”. A gravidade desse artigo reside não apenas no seu conteúdo, mas também na possível identidade do seu autor, apresentado pela *Harper's* como “um professor e consultor de defesa residente em Washington e estreitamente vinculado com formuladores de política norte-americanos de alto escalão”. Tanto Ignotus quanto Tucker expressavam os pontos de vista que vinham sendo defendidos por intelectuais e estrategistas favoráveis a uma política externa extremamente agressiva.

A possibilidade da invasão chegou a ser cogitada seriamente pelos formuladores da política externa dos EUA na década de 70. O *Washington Post* revelou, em 1º de janeiro de 2004, um memorando mantido em segredo pelo governo britânico durante trinta anos. O documento, intitulado *Oriente Médio – O Possível Uso da Força pelos Estados Unidos*, se refere à advertência feita no final de 1973 pelo secretário de Defesa James Schlesinger ao embaixador britânico em Washington, Lord Cromer, de que os EUA não iriam tolerar ameaças de países “subdesenvolvidos e subpovoados” e de que “já não era óbvio para ele (*Schlesinger*) que os Estados Unidos não iriam usar a força”. O memorando, com data de 13 de dezembro de 1973, foi enviado ao primeiro-ministro Edward Heath pelo serviço secreto britânico. A mensagem afirma que, se a situação no Oriente Médio se deteriorasse devido a uma ruptura do cessar-fogo entre árabes e israelenses ou à intensificação do embargo do petróleo, a opção militar seria inevitável. O documento – incluído entre as centenas de papéis confidenciais liberados anualmente pelo Arquivo Nacional da Grã-Bretanha ao completarem trinta anos – chega a entrar em detalhes sobre os tipos de unidades militares que seriam mobilizadas pelos EUA para a conquista dos campos de petróleo: “O controle da área teria de ser assegurado por um período de cerca de dez anos.” Kissinger confirma no segundo volume do seu livro de memórias, *Years of*

2. <http://www.harpers.org/SeizingArabOil.html>

*Upheaval*, que as referências à possível intervenção no Golfo Pérsico “não eram ameaças vazias”. Ele revela: “Encomendei vários estudos dos departamentos-chaves sobre as retaliações contra países árabes integrantes da Opep se o embargo continuasse” (1982).

#### **4. A Doutrina Carter : o petróleo do Golfo como interesse “vital”**

No início de 1980, o presidente Carter anunciou que os EUA consideravam o Golfo Pérsico como uma região do seu interesse vital e que estariam dispostos a defendê-la por “todos os meios necessários, inclusive a força militar”. A Doutrina Carter representa uma mudança em relação à política que os EUA seguiam desde 1945, quando o petróleo do Oriente Médio passou a desempenhar um papel importante na sua política externa. Tratava-se, até então, de garantir o acesso a essa matéria-prima sem empregar diretamente o poderio militar. Washington se apoiava em uma ambígua parceria com a Grã-Bretanha e, depois, na aliança com o Irã e a Arábia Saudita – a estratégia dos “Dois Pilares”. Esse esquema desmoronou com a revolução islâmica que, em fevereiro de 1979, instalou no Irã um regime teocrático muçulmano que elegeu os EUA como inimigo número 1. A reviravolta aconteceu ao fim de uma década em que o “choque” do petróleo havia elevado a importância estratégica do Oriente Médio a um patamar sem precedentes. Finalmente, em dezembro de 1979, a União Soviética iniciou sua intervenção militar no Afeganistão. Foi nesse contexto conturbado que os EUA adotaram como política oficial a defesa do petróleo do Golfo Pérsico pela forças das armas.

A Doutrina Carter – que o historiador Douglas Little definiu como “uma Doutrina Monroe para o Oriente Médio” – foi anunciada em 23 de janeiro de 1980, no discurso anual “O Estado da União”. Essa tomada de posição foi um esforço da Casa Branca para retomar a iniciativa política no Oriente Médio e marcar uma atitude de firmeza do EUA diante um duplo desafio: 1) assegurar o controle das reservas de petróleo do Golfo Pérsico, e 2) reagir à ação militar da URSS na Ásia Central, interpretada, ao menos publicamente, como uma ameaça.

O discurso do presidente vinculou o petróleo e a segurança do Golfo Pérsico em dois parágrafos-chaves. Num deles, Carter afirmou:

A região que agora é ameaçada pelas tropas soviéticas no Afeganistão é de grande importância estratégica. Ela contém mais de dois terços do petróleo exportável no mundo. O esforço soviético de dominar o Afeganistão trouxe as forças militares soviéticas a uma distância de 300 milhas do Oceano Índico, perto do Estreito de Hormuz, por onde passa a maior parte do petróleo do mundo.

Em seguida, Carter anunciou a tomada de posição que, apresentada inicialmente como uma resposta dos EUA à aventura soviética no Afeganistão, logo ganhou o estatuto de doutrina de política externa, orientando a postura estratégica norte-americana em relação ao Golfo Pérsico até a atualidade:

Vamos deixar absolutamente clara a nossa posição: qualquer tentativa de uma força externa de obter o controle da região do Golfo Pérsico será considerada um ataque aos interesses vitais dos Estados Unidos da América, e esse ataque será repellido por todos os meios necessários, inclusive a força militar.

A Doutrina Carter assinalou uma mudança na política de segurança em relação ao Golfo Pérsico, que passou a ser encarado como uma região prioritária, destinada a ficar sob o controle e a proteção direta dos EUA. As intenções dessa nova diretriz eram as seguintes: restaurar plenamente a influência política norte-americana no Golfo; garantir a cooperação dos governos da região com os EUA; conter a propagação da Revolução Iraniana e aproximar os países árabes de Israel.

A verdadeira preocupação norte-americana veio à tona apenas cinco dias depois do discurso de Carter, quando o secretário de Defesa, Harold Brown, indicou, ao anunciar o orçamento militar, que a maior ameaça não era o “expansionismo” soviético e sim a turbulência no “Terceiro Mundo”: “Num mundo de disputas e violência, nós não temos condições de ir desarmados para o exterior. A maneira particular pela qual a nossa economia se expandiu significa que hoje o nosso bem-estar material depende, num grau não pequeno, de importações, exportações e rendas de investimentos em países estrangeiros.”

Brown identificou, especificamente, a “proteção do fluxo de petróleo do Oriente Médio” como algo que é “claramente uma parte do nosso interesse vital”, em cuja defesa “nós vamos levar a cabo qualquer ação que for necessária, inclusive o uso da força militar”.

### **5. A Guerra de 1990/1991: manutenção da Doutrina Carter após a Guerra Fria**

Em 1991, na Guerra do Golfo, tropas norte-americanas travaram pela primeira vez uma guerra total contra um país árabe, tornando realidade um cenário que já se esboçava por ocasião do anúncio da Doutrina Carter, onze anos antes. Esse foi o primeiro conflito militar internacional no qual o controle de reservas de petróleo desempenhou um papel central. O presidente George H.W. Bush (o “Bush pai”) considerava o Golfo Pérsico “o centro nervoso” das

economias ocidentais desenvolvidas e encarava o controle dos seus recursos petrolíferos como uma prioridade estratégica (Brown, 1994). A Diretriz de Segurança Nacional nº 26 (*National Security Directive 26*, ou NSD-26)<sup>3</sup>, emitida pelo presidente Bush em 2 de outubro de 1989 e que tem como tema “A Política dos EUA para o Golfo Pérsico”, contém, logo no preâmbulo, uma reafirmação da Doutrina Carter:

O acesso ao petróleo do Golfo Pérsico e a segurança de Estados amigos (*em posições*) chaves nessa área são vitais para a segurança nacional dos EUA. Os EUA permanecem comprometidos em defender seus interesses vitais na região, se for necessário e apropriado por meio do uso da força, contra a União Soviética ou qualquer outra potência regional com interesses hostis aos nossos.

Os termos iniciais da NSD-26, de Bush, são praticamente os mesmos da Doutrina Carter. O que chama a atenção no trecho citado acima é o alerta contra o problema de segurança representado por alguma “potência regional com interesses hostis”. Esse risco não especificado, ausente no discurso de Carter, aparece nesse texto em pé de igualdade com a tradicional “ameaça” soviética, ponto de destaque na versão original da doutrina. Em 2 de outubro de 1989, quando a NSD-26 foi emitida, o perigo do “expansionismo” soviético no Golfo, se algum dia existiu de fato, já tinha desaparecido totalmente. O envolvimento dos EUA na Guerra Irã- Iraque em apoio ao regime de Bagdá já havia deixado claro que a justificativa para a manutenção de um dispositivo militar para o Oriente Médio estaria relacionada muito mais com ameaças locais do que com eventuais inimigos externos.

O verdadeiro desafio aos “interesses vitais” dos EUA no Golfo Pérsico não veio de uma superpotência com bombas nucleares e sim do Iraque de Saddam Hussein – um país subdesenvolvido em busca da hegemonia regional, que invadiu o Kuwait em 2 de agosto de 1990. A resposta norte-americana à agressão iraquiana teve por base a Doutrina Carter, atualizada novamente em outro documento oficial da Casa Branca, a Diretriz de Segurança Nacional nº 45 (*National Security Directive 45* ou NSD-45)<sup>4</sup>, de 20 de agosto de 1990. O preâmbulo desse documento praticamente repete o do NSD-26, com um detalhe significativo: a menção à União Soviética é suprimida e, em seu lugar, fala-se apenas em usar a força contra “interesses hostis aos nossos”. A Doutrina Carter – formulada com a justificativa da

3. <http://www.fas.org/irp/offdocs/nsd/>

4. [http://www.fas.org/irp/offdocs/nsd/nsd\\_45.htm](http://www.fas.org/irp/offdocs/nsd/nsd_45.htm)

“contenção” dos soviéticos e até então utilizada efetivamente apenas contra um inimigo regional, o Irã – mudava de alvo, após uma gradual transição. O inimigo declarado na *NSD-45* já não era mais um rival externo e, sim, algum ator político do próprio Golfo Pérsico que desafiasse os “interesses vitais” dos EUA.

A intervenção maciça de tropas norte-americanas para pôr fim à ocupação do Kuwait mostrou uma inédita disposição de Washington de fazer pleno uso da sua força militar na região. Os EUA travaram a guerra contra o Iraque com dois objetivos, relacionados entre si: 1) a garantia do acesso ao petróleo do Golfo Pérsico; e 2) a afirmação da hegemonia norte-americana no pós-Guerra Fria. Esses dois pontos são apresentados com clareza no discurso de Bush em 30 de novembro de 1990, um dia depois da aprovação do ultimato da ONU a Saddam:

Nós estamos no Golfo porque o mundo não deve e não pode recompensar a agressão. E nós estamos lá porque os nossos interesses vitais estão em jogo. E nós estamos no Golfo por causa da brutalidade de Saddam Hussein. Estamos lidando com um ditador perigoso totalmente disposto a usar a força, que tem armas de destruição em massa e (...) deseja controlar um dos recursos chaves do mundo.

Durante uma década após a Guerra do Golfo, o objetivo central da política dos EUA em relação ao Iraque foi provocar a queda de Saddam Hussein por meios indiretos. O governo norte-americano recorreu a uma combinação de três tipos de iniciativas: sanções econômicas, voltadas para gerar descontentamento popular em relação ao regime iraquiano; desarmamento do país, por meio de inspeções da ONU; e apoio a conspirações para depor ou eliminar Saddam.

A derrota do Iraque não resolveu o desafio estratégico de garantir a “segurança” regional a partir do ponto de vista de Washington. O Irã, que se manteve à margem do conflito, permaneceu um adversário dos EUA, e a Arábia Saudita não possuía nem a capacidade militar nem a disposição para exercer a hegemonia regional em apoio aos interesses norte-americanos. O impasse levou o governo de Bill Clinton a adotar a política da “dupla contenção” (*dual containment*), voltada simultaneamente contra o Iraque e o Irã. Dessa maneira, os EUA garantiam uma justificativa para a presença militar nessa região vital para os seus interesses, conforme prescreve a Doutrina Carter.

#### **6. A securitização do petróleo e a estratégia da “máxima extração”**

A redefinição da estratégia norte-americana pelo governo de George W. Bush (o “Bush filho”) trouxe fortes implicações para o componente energético da política de segurança nacional, na medida em que essas duas necessidades –

segurança e energia – estão ligadas. A securitização do acesso dos EUA às fontes de energia explica a ênfase ao Golfo Pérsico nos documentos de política externa a partir da promulgação da Doutrina Carter. Já em agosto de 1991, o relatório encaminhado pelo presidente Bush (pai) ao Congresso com o título de *Uma Estratégia de Segurança Nacional para os Estados Unidos*<sup>5</sup> comenta o sucesso dos EUA em reverter a agressão iraquiana ao Kuwait e salienta a “poderosa continuidade” da política norte-americana para a região, que inclui entre as suas preocupações estratégicas “a manutenção de um livre fluxo de petróleo”. Mais adiante, no item relativo à segurança energética, o documento da Casa Branca enfatiza:

Suprimentos de energia seguros, amplos, diversificados e limpos são essenciais para a nossa prosperidade nacional econômica e para a nossa segurança. (...) A garantia dos suprimentos de petróleo tem como base uma política externa adequada e capacidades militares apropriadas. (...) Manteremos nossa capacidade de responder às exigências de proteger as instalações petrolíferas vitais, em terra e no mar, ao mesmo tempo em que trabalharemos para solucionar as tensões políticas, sociais e econômicas que podem ameaçar o livre fluxo de petróleo.

O governo seguinte, de Bill Clinton, reafirmou a prioridade estratégica ao controle das fontes externas de petróleo. Na sua *Revisão Quadriannual de Defesa*<sup>6</sup>, de 1997, o secretário de Defesa William Cohen incluiu entre os interesses vitais dos EUA – que, segundo ele, deveriam ser defendidos por todos os meios, “inclusive, quando necessário, o uso unilateral do poderio militar” – a garantia do “acesso desimpedido a mercados chaves, suprimentos de energia e recursos estratégicos”.

Nesse terreno, praticamente não há diferença entre as concepções dos governantes democratas e republicanos, inclusive os republicanos neoconservadores. Os partidos e correntes ideológicas que passaram pela Casa Branca nas últimas décadas atribuíram uma importância central ao Golfo Pérsico e aos seus recursos petrolíferos. Essa preocupação ganhou grande saliência no governo de George W. Bush, antes mesmo dos ataques terroristas de 11 de setembro. Na nova *Revisão Quadriannual de Defesa*<sup>7</sup> (com data de 30 de setembro de 2001, mas elaborada antes dos atentados), o secretário Donald Rumsfeld menciona o “acesso aos mercados chaves e aos recursos estratégicos”, tal como na versão anterior, entre os “interesses nacionais duradouros”. A novidade do documento de 2001 está em vincular esse acesso com a intenção de reforçar a capacidade norte-americana de “projeção de força” em regiões distantes. O texto do Pentágono identifica explicitamente as áreas produtoras de petróleo

5. <http://www.whitehouse.gov/nsc/nss.html>

6. <http://www.defenselink.mil/pubs/qdr/>

7. <http://www.defenselink.mil/pubs/qdr2001.pdf>

no exterior como “pontos críticos” que as forças militares norte-americanas poderiam ter de invadir.

O governo republicano enfrentou logo depois da posse o desafio de formular políticas adequadas para abastecer os EUA e o mercado mundial com quantidades crescentes de petróleo, num quadro de rápido esgotamento das reservas norte-americanas. A primeira missão de Cheney como vice-presidente foi a de empreender uma revisão abrangente da política energética dos EUA. Para isso, Cheney pediu ajuda a James Baker, o secretário de Estado na gestão de Bush pai. Baker reuniu um grupo de especialistas que apresentou, em 15 de abril de 2001, um relatório intitulado *Política Estratégica de Energia – Desafios para o Século XXI*<sup>8</sup>. O texto, que se tornou conhecido como Relatório Baker, serviu de base para a elaboração da política para o setor. Um problema chave identificado nesse estudo diz respeito à diminuição da margem de manobra dos principais produtores para aumentar sua produção em caso de necessidade.

Depois de concluir que as forças do mercado, por si mesmas, não serão capazes de solucionar os graves problemas nos suprimentos de energia, o Relatório Baker propõe, enfaticamente, que o governo dos EUA passe a tratar de uma forma **integrada** suas políticas de segurança, energia, tecnologia, finanças e meio-ambiente, de modo a “criar uma política energética abrangente”, que incluisse “as tendências geopolíticas e os imperativos de segurança”. As sanções econômicas ao Iraque, em vigor desde a invasão do Kuwait em 1990, são avaliadas como prejudiciais aos interesses dos EUA. Por um lado, são apontadas como ineficazes, na medida em que o regime de Saddam Hussein se mostrava capaz de contornar as restrições por meio do contrabando, obtendo assim uma receita extra que o permitiria intimidar os países vizinhos e adquirir ou desenvolver “armas de destruição em massa”. Por outro lado, o documento identifica como um problema as restrições ao ingresso do petróleo iraquiano no mercado internacional e à exploração das imensas reservas existentes naquele país, no contexto de uma oferta de combustível cada vez mais escassa. Os autores do relatório propõem uma “imediata revisão da política (*dos EUA*) em relação ao Iraque, incluindo avaliações militares, energéticas, econômicas e político-diplomáticas”, e enfatizam que as metas devem ser “afirmadas de uma maneira clara e consistente e defendidas de modo a ressuscitar a credibilidade norte-americana nessa questão”.

O Relatório Baker serviu de base para as discussões de um outro grupo de especialistas, que se reuniu, sob a coordenação do próprio Cheney, para elaborar

8. [http://www.rice.edu/energy/publications/docs/TaskForceReport\\_StrategicEnergyPolicyUpdate.pdf](http://www.rice.edu/energy/publications/docs/TaskForceReport_StrategicEnergyPolicyUpdate.pdf)

uma nova política de energia para os EUA. Essa força-tarefa, denominada Grupo de Desenvolvimento da Política Nacional de Energia, produziu um relatório que foi adotado pela Casa Branca como orientação oficial no dia 17 de maio de 2001<sup>9</sup>. Em lugar das ações conservacionistas, encaradas como fúteis ou utópicas, o governo norte-americano adotou na busca da segurança energética uma política que Michael Klare definiu como “a estratégia da máxima extração”. Trata-se, em síntese, de garantir uma oferta de combustíveis cada vez maior, dentro e fora dos Estados Unidos, para evitar o duplo risco da escassez e da disparada dos preços. Escreve Klare:

A estratégia da máxima extração requer que as autoridades norte-americanas exortem os regimes amigos a abrir seus setores de energia aos investimentos de companhias estrangeiras que irão viabilizar o acesso a tecnologias avançadas de perfuração e exploração. (...) Embora essas empresas possam desempenhar certas funções, outras tarefas – incluindo o esforço crítico de persuadir os principais produtores do Golfo Pérsico a abrir seus setores de energia ao investimento de fora – teria de caber ao corpo diplomático e a outras altas autoridades dos EUA.

A *Política Nacional de Energia* (ou NEP, na sigla em inglês), anunciada por Bush em maio de 2001 no documento que ficaria conhecido como Relatório Cheney, admite sem rodeios que a economia norte-americana continuará a consumir uma parcela altamente desproporcional dos recursos naturais do planeta: “Nossa prosperidade e modo de vida são sustentados pelo uso de energia”, afirma. Em vez de uma redução no consumo de combustíveis, o Relatório Cheney defende, em primeiro lugar, a redução do crescimento da dependência norte-americana do petróleo importado por meio do aumento da produção doméstica. Em segundo lugar, depois de constatar que mesmo a exploração de áreas atualmente protegidas por leis ambientais não será suficiente para reduzir essa dependência, a NEP apresenta sua meta mais importante – a busca de fontes adicionais de petróleo em outros lugares do mundo. “Nos próximos vinte anos o consumo de petróleo dos EUA vai crescer 33%, o consumo de gás natural mais de 50% e a demanda por eletricidade crescerá 45%. Se a produção de energia dos EUA aumentar na mesma taxa que nos anos 90, enfrentaremos uma defasagem cada vez maior”, adverte o relatório, notando que a produção atual de petróleo dos EUA é 39% menor do que a de 1970. O Relatório Cheney conclui que, se as tendências atuais foram mantidas, os EUA estarão importando dois terços do seu petróleo em vinte anos.

9. *Reliable, Affordable, and Environmentally Sound Energy for America's Future*, disponível em <http://whitehouse.gov/energy/>

A solução proposta é ganhar acesso, influência e controle das fontes de energia no mundo inteiro. “A segurança energética nacional depende de suprimentos de energia suficiente para dar suporte ao crescimento econômico norte-americano e global”, afirma o Relatório Cheney. A principal recomendação é um maior envolvimento do governo no esforço para ampliar a oferta global de suprimentos de petróleo e de gás natural por meio da “abertura de novas áreas para a exploração e o desenvolvimento ao redor do globo”. Conforme observa Klare, cerca de um terço das 35 recomendações do oitavo e último capítulo, intitulado “Fortalecer as Alianças Globais”, diz respeito à obtenção do acesso norte-americano às fontes de petróleo no exterior, com ênfase na remoção dos obstáculos políticos, econômicos, legais e logísticos. Uma dessas recomendações é que o governo dos EUA pressione países a revogarem parcial ou totalmente as leis, adotadas no período da nacionalização das concessões petrolíferas, que estabelecem o monopólio dos seus respectivos Estados nacionais na exploração das reservas de petróleo.

## 7. O petróleo e a invasão do Iraque

A invasão do Iraque pelos EUA faz sentido a partir do objetivo – viável ou não – de substituir um regime hostil por um outro, sob influência norte-americana, no país que possui a segunda maior reserva de petróleo do mundo. A ideia de usar a força militar para promover uma “mudança de regime” no Iraque já vinha sendo acalentada muito antes dos atentados de 11 de setembro de 2001 pelos políticos e estrategistas “neoconservadores” agrupados no Projeto por um Novo Século Americano (PNAC), que discordavam da política da “dupla contenção” adotada no governo Clinton, considerada por eles como ineficaz. Logo após sua formação, em 1997, o PNAC começou a pressionar a Casa Branca por uma ação militar contra o Iraque. Uma carta enviada por integrantes desse grupo ao presidente Clinton em 26 de janeiro de 1998 pede a “remoção do regime de Saddam Hussein do poder”, argumentando que as sanções não são suficientes para impedir o regime iraquiano de produzir “armas de destruição em massa” e, dessa forma, intimidar os países vizinhos, o que teria “um efeito gravemente destabilizador em todo o Oriente Médio”<sup>10</sup>. Quando George W. Bush tomou posse na Casa Branca, três anos depois, dez dos dezoito signatários dessa carta assumiram cargos na nova administração.

Em setembro de 2000, às vésperas da eleição de 2000, os integrantes do PNAC dariam destaque ao tema no principal manifesto do grupo, *Reconstruindo as Defesas da América*<sup>11</sup>, que afirma a certa altura: “Os Estados Unidos têm procurado

10. <http://www.newamericancentury.org/iraqclintonletter.htm>

11. <http://www.newamericancentury.org/RebuildingAmericasDefenses.pdf>

há décadas desempenhar um papel mais permanente na segurança regional do Golfo. Embora o conflito não resolvido como Iraque proporcione a justificativa imediata, a necessidade da presença de uma força norte-americana no Golfo transcende a questão do regime de Saddam Hussein”.

A ascensão de grande parte dos signatários desse texto a altos postos na administração Bush leva a crer que a guerra dos EUA contra o Iraque já estava em gestação muito antes dos atentados de 11 de setembro de 2001. Entre as muitas informações já disponíveis sobre os antecedentes dessa decisão, destaca-se o depoimento de Paul O’Neill, secretário do Tesouro durante os dois primeiros anos do governo. Em relato publicado em sua biografia<sup>12</sup>, O’Neill revela que, menos de um mês depois da posse na Casa Branca, o presidente e seus principais auxiliares já discutiam o uso das armas para depor Saddam. De acordo com o livro, o Pentágono preparou nessa época, sob as ordens de Rumsfeld, mapas dos campos petrolíferos do Iraque e listas de empresas que poderiam se interessar pela sua exploração. De acordo com o livro, O’Neill se surpreendeu ao ver que nenhum dos participantes de uma reunião do CSN levantou a pergunta sobre por que o Iraque deveria ser invadido. “A questão era encontrar um meio de fazê-lo”, relatou O’Neill. “Esse era o tom. O presidente dizendo: ‘Encontrem um meio de fazer isso’”. Em outro livro revelador, Richard Clarke, o principal assessor da Casa Branca para o combate ao terrorismo no primeiro governo de Bush (filho), conta que, no início de 2001, alertou diversas vezes seus superiores sobre o perigo representado pela Al Qaeda, mas eles não deram importância, pois tinha uma “idéia fixa” em relação ao Iraque<sup>13</sup>.

Mais de três anos após a tomada de Bagdá, nenhuma evidência foi encontrada capaz de dar fundamento às alegações de que o regime iraquiano teria ligações com a Al Qaeda ou alguma outra organização terrorista internacional ou, ainda, que mantivesse em seu poder ou estivesse desenvolvendo armas proibidas. Ao contrário: as revelações que vieram a público desde então sugerem, isso sim, um esforço deliberado dos governos de Washington e de Londres para manipular informações, ocultando dados relevantes ou veiculando versões falsas, a fim de obter apoio político e diplomático à guerra e de influenciar a opinião pública.

A política norte-americana para o Iraque pode ser explicada, sem dúvida, a partir do objetivo estratégico de controlar as reservas petrolíferas do Golfo Pérsico, num contexto de dependência crescente dos EUA e da economia mundial em relação a esse recurso energético essencial e na iminência de se tornar cada vez mais escasso diante de uma demanda em incessante expansão. O que está

12. Ver Suskind (2004).

13. Ver Clarke (2004).

em jogo no Iraque são as implicações de substituir um regime hostil aos EUA no Iraque por um outro, sob sua influência. O Iraque é um país com uma importância estratégica especial – dono da segunda maior reserva petrolífera mundial e, além disso, situado no centro geográfico e político do Golfo Pérsico, em cujo subsolo repousam dois terços do petróleo ainda existente no planeta. O interesse “vital” pelo controle desses recursos energéticos tem sido parte importante da política externa norte-americana ao longo de sucessivos governos, sobretudo a partir da adoção, em 1980, da Doutrina Carter.

No caso do desafio representado pelo regime de Saddam Hussein, os formuladores de política externa norte-americana concluíram que, sim, era necessário recorrer à força militar. Vale a pena citar aqui dois textos relativos ao assunto. O primeiro deles é o já citado Relatório Baker. O documento, de abril de 2001, constata que as sanções contra o Iraque em vigor desde 1991 “estão se tornando cada vez mais difíceis de implementar” e, ao mesmo tempo, admite que sua revogação estimularia Saddam “a se gabar de sua ‘vitória’ contra os Estados Unidos”, o que alimentaria suas ambições, fortaleceria o seu regime e o tornaria uma ameaça ainda maior aos países vizinhos. O Relatório Baker aponta o fortalecimento do Iraque num cenário do mercado petrolífero marcada pela escassez da oferta e, em consequência, pelo aumento da vulnerabilidade ocidental e norte-americana em relação aos suprimentos importados. O Iraque, segundo relatório, teria se tornado um *swing producer* com capacidade de influenciar os mercados internacionais de modo comparável ao papel tradicionalmente exercido pela Arábia Saudita, o que colocaria os EUA “numa situação difícil”.

Em resumo, o Iraque representaria um problema – num ponto estratégico para a segurança energética dos EUA – que não poderia ser resolvido por mudanças no regime de sanções. O *status quo* estava se tornando insustentável.

O abrandamento das restrições às exportações fortaleceria a ameaça de Saddam aos países vizinhos e aos interesses dos EUA. E o endurecimento das sanções causaria transtornos no mercado mundial de combustível, com o conseqüente aumento dos preços. A partir daí, deduz-se a existência de uma lógica extremamente clara por trás da invasão do Iraque – uma decisão estratégica que, apesar dos resultados desastrosos que tem demonstrado, nada tem de irracional.

### **Bibliografia**

- BROWN, Harold (1983). *Thinking About National Security*. Boulder: Westview.
- BROWN, Seyom (1994). *The Faces of Power – United States Foreign Policy from Truman to Clinton*. New York: Columbia University Press.
- CLARKE, Richard A. (2004). *Contra Todos os Inimigos: Por dentro da guerra dos EUA contra o terror*. São Paulo: Francis.
- KISSINGER, Henry (1982). *The Years of Upheaval*. New York: Little Brown and co.
- KLARE, Michael T. (2004). *Blood and Oil: The Dangers and Consequences of America's Growing Dependency on Imported Petroleum*. New York, Metropolitan Books.
- KUPCHAN, Charles A. (1987). *The Persian Gulf and the West*. Boston: Allen and Unwin.
- LITTLE, Douglas (2004). *American Orientalism: The United States and The Middle East since 1945*. Chapel Hill and London: The University of North Carolina Press.
- PALMER, Michael A. (1992). *The Guardians of the Gulf: A History of America's Expanding Role in the Persian Gulf 1833-1992*. New York: The Free Press.
- SUSKIND, Ron (2004). *The Prince of Loyalty*. New York: Simon and Schuster.