



INSTITUTO PORTUGUÊS DE RELAÇÕES INTERNACIONAIS
UNIVERSIDADE NOVA DE LISBOA

OCCASIONAL PAPER N.º 57

A DOCTRINA OBAMA NUNCA EXISTIU

*Bernardo Pires de Lima,
IPRI-UNL*

30 | Outubro | 2013

Herdou duas longas guerras e a gestão da maior crise financeira das últimas décadas. Propôs-se fazer uma mudança na política e melhorar a imagem da América no mundo. Mas há quem defenda ser Obama apenas um intérprete sofisticado de George W. Bush na política internacional.

Na política externa americana já nada se cria, tudo se transforma. Desde que o ataque a Pearl Harbor amarrou os EUA aos problemas internacionais, colando-os a alianças permanentes (NATO), organizações duradouras (ONU) e estacionando as suas tropas um pouco por toda a parte, sobra pouca margem a cada presidente para fazer rupturas.

Mas se 1941 lançou, 1989 reformou. De duas superpotências ficou uma, sem que isso desfizesse a aliança estrutural com a Europa ou implodisse as organizações charneira do pós-guerra (ONU, FMI, Banco Mundial, OMC). Pelo contrário: tanto Bush pai como

Bill Clinton preferiram a adaptação à ruptura, a reforma ao rompimento, a preservação da influência americana no mundo ao isolacionismo ou ao retraimento.

Assim, a ONU provou a sua existência no pós-Guerra Fria logo na Guerra do Golfo, a NATO agiu pela primeira vez “fora da sua área” na Bósnia, alargando-se posteriormente com a UE ao resto da Europa, e a OMC abriu-se a dezenas de novos membros como nunca havia feito antes. Tudo sobre forte impulso de Washington. A verdade é que, esta ordem internacional, sendo unipolar, não era menos multilateral, como fizeram crer os seus críticos. Pelo contrário: nunca tantos Estados se sentaram à volta da mesa para negociar e discutir assuntos nacionais, regionais e globais. As décadas de compromisso internacionalista norte-americano não tinham, por isso, marcha atrás possível. Ou melhor, ter, tinham, mas não foi nunca essa a vontade política dos decisores americanos.

Mas se 1989 reformou, 2008 abrandou. Desde logo, o alargamento da NATO depois da guerra na Geórgia. Em seguida, a visão grandiloquente e voluntarista da “expansão democrática” e da “nação indispensável”, que Clinton projetara e Bush seguira sem o mesmo requinte, esbarrou na iminência do colapso de Wall Street. A campanha que nesse ano opôs John McCain a Barack Obama obrigou-os a enfrentar um problema grave – o mais alto défice da história dos EUA –, a dar a resposta ansiada pelos eleitores – como resolver as longas guerras do pós-11 de Setembro (Afeganistão e Iraque) – e a mostrar como iriam gerir a perspectiva de caos levantada pela queda do Lehman Brothers. Os elos estavam todos em cima da mesa: guerras longínquas e sem êxito evidente pioraram as contas públicas e o modelo financeiro desregulado expôs os limites do “consenso de Washington”. Era preciso pôr a casa em ordem.

É com o peso da herança das tradições da política externa do pós-guerra, as condicionantes criadas pelos erros do pós-11 de Setembro, e com uma equipa de política externa sem a qualidade do passado (não há nenhum Keenan, Nitze, Scowcroft ou Lake), que Obama entra em funções para, dizia ele, fazer a “mudança”. A questão é se alguma vez o conseguiu.

Há uma doutrina Obama?

Obama foi eleito propondo duas grandes ações externas: terminar a presença militar no Iraque, fazendo regressar as tropas, e diluir a “guerra global ao terror”, enunciada por George W. Bush, numa campanha focada na caça às lideranças da Al-Qaeda usando aviões não tripulados em detrimento de homens no terreno. Num plano paralelo, concedeu ser o Afeganistão uma “guerra de necessidade”, que precisava de ser

completada com o mínimo de sucesso - para isso aprovou um aumento de tropas, tal como Bush no Iraque -, e defendeu uma necessária viragem na imagem da América no mundo, partindo “do zero” com a Rússia e refazendo as relações com o Médio Oriente (discurso do Cairo).

Acontece que os mandatos de Bush foram demasiado marcantes para os EUA e para o mundo para serem apagados de um momento para o outro. O espartilho provocado pela crise financeira obrigou Obama a refazer as perguntas ao seu gabinete antes de tomar qualquer decisão externa: quanto é que isso vai custar? Temos margem para financiar? Qual o impacto nas contas públicas? Esta condicionante é a grande marca distintiva para Bush: quando este chega à Casa Branca, Clinton deixara o Tesouro com *superavit* e a partir do 11 de Setembro havia argumentos de sobra para financiar a segurança interna. Foi em nome disso que o Congresso abriu os cordões para sustentar duas guerras simultâneas (só a do Iraque custou 800 mil milhões de dólares): vale a pena recordar que a ida para o Afeganistão foi amplamente aprovada pelos dois partidos e que a invasão do Iraque teve mais apoios no Congresso do que a Guerra do Golfo em 1991. Isto significou retaguarda política, militar e económica à política externa.

Ora, Obama não encontra as mesmas condições quando toma posse em Janeiro de 2009. A ressaca das longas guerras, os cofres deficitários, o sistema bancário em colapso e uma crise social em potência, viraram a prioridade para a reconstrução interna. A promessa do fecho de Guantánamo passou à história, o tipo de “intervencões humanitárias” seriam determinadas pelo interesse nacional (foi assim na Líbia e está a sê-lo na Síria) e a permanência militar no terreno por tempo indeterminado uma opção inexequível. Obama precisava, contudo, de resultados.

Primeiro, de reconstruir pontes diplomáticas, tarefa que Condi Rice já havia iniciado no Foggy Bottom, em 2005. Segundo, de cumprir promessas. Uma delas, a de retirar do Iraque, deu-se no calendário negociado nos últimos meses da presidência Bush e que Obama seguiu. Terceiro, eliminar a Al-Qaeda. Para tal, seguiu a linha de Bush de utilização dos *drones*, só que numa escala maior. Apenas nos três primeiros anos de mandato autorizou quase trezentos ataques no Paquistão, Afeganistão, Iémen ou Somália, cinco vezes mais do que Bush. Ou seja, mais do que ruturas concretas com a política externa de Bush, há uma gradação nas opções e uma focagem nas decisões (a captura de Bin Laden é disso exemplo). Elas precisavam de ser reorientadas face aos constrangimentos internos, perante o caos gerado pelas duas guerras e num quadro de ascensão da China na Ásia/Pacífico.

Dir-me-ão que “o século americano no Pacífico”, enunciado por Hillary Clinton em 2011 é uma “grande estratégia” ou uma “doutrina”. Não é: é um esboço do que pode ser uma longa prioridade na política externa americana, mas nem esta é particularmente nova (os EUA são há muito uma potência no Pacífico), nem tem sido posta em prática de uma forma coerente e perceptível. Para ser uma “grande estratégia” precisa de uma “grande ideia”, de ser posta em acção durante o mandato presidencial e ser capaz de lhe sobreviver. Como a “contenção” de Truman ou o “alargamento democrático” de Clinton. *Pivot to Asia* não é uma grande ideia, porque nem ela é uma inovação, nem é assente em estacas e opções políticas evidentes.

Para que serve o poder da América?

Os livros de Vali Nasr, David Sanger e Robert Singh são dos melhores balanços até agora publicados sobre a política externa da Administração Obama. O primeiro, académico conceituado sobre o Médio Oriente e a Ásia Central, é atualmente diretor da Escola de Estudos Internacionais da Universidade Johns Hopkins e foi o número dois de Richard Holbrooke no tempo em que este desempenhou o papel de enviado especial de Obama para o Afeganistão. O segundo, um dos melhores jornalistas de segurança nacional e política externa americana, é correspondente-chefe do *New York Times* em Washington DC e professor em Harvard. O terceiro, professor em Birkbeck, Universidade de Londres, tem obra publicada sobre a política americana centrada sobretudo nos anos de Bush filho. Nenhum deles é meigo com Obama, mas todos sustentam com critério as suas posições.

Em *The Dispensable Nation*, Vali Nasr trabalha duas narrativas complementares. A primeira é uma defesa evidente da memória de Holbrooke, falecido em 2010, diplomata que considera ter sido mal tratado pela Casa Branca, justificando o insucesso da estratégia de Obama para o Afeganistão/Paquistão única e exclusivamente por culpa do círculo restrito do Presidente. Ou seja, o livro começa com três capítulos dedicados aos corredores dessa estratégia sem qualquer pudor em catalogá-la como “impreparada”, “sem visão” e “autoflagelada”. A *surge* de 30 mil homens não teve o efeito desejado, o Paquistão não passou a fazer parte da solução e sobretudo não foram trabalhadas pontes necessárias com importante atores regionais como a Índia, a China e a Rússia. O veredicto de Nasr sobre a Administração que serviu é de desilusão pessoal e política com Obama.

É aqui que encaixa a segunda parte da argumentação. Nasr traça um rol de exemplos geográficos relevantes para a política externa americana e que desenham uma leitura mais abrangente sobre a agenda da Administração. Profundamente cético quanto à

qualidade dessa agenda, aponta defeitos na relação com o Irão (sem melhorias na transparência nuclear ou na resolução do conflito sírio), com o Iraque (Obama não garantiu qualquer influência ao retirar as tropas do país), com aqueles onde as revoltas sociais e políticas levantaram uma esperança de “primavera” (uma atuação a reboque dos acontecimentos, incapaz de articular uma visão simultaneamente realista e valorativa dos princípios democráticos), e com a China (o afã em anunciar um autêntico *containment* no Pacífico, em detrimento do interesse no Médio Oriente, abriu um enorme espaço de atuação a Pequim nesta região).

Vali Nasr coloca o dedo na ferida: Obama tem sido incapaz de definir os termos de uma grande estratégia americana neste momento de transição da ordem internacional. Não que o declínio dos EUA seja uma evidência ou uma fatalidade (Nasr contesta o determinismo dos termos), mas porque a influência de Washington nos assuntos internacionais, em particular da região vista por Nasr como ainda central aos seus interesses (o Médio Oriente), esbarra na impreparação da Administração em definir os termos do exercício do seu poder. É por isto que, para Vali Nasr, a retração estratégica em curso pode levar a que os EUA não mais venham a ser a “nação indispensável” e, por via disso, o mundo passe a ser um sítio ainda mais instável e perigoso.

David Sanger, em *Confront and Conceal*, vem de uma leitura talvez mais exterior sobre as fragilidades da Administração Obama para articular uma política externa sustentada e compreensível internamente. Só que complementa esse ângulo com uma escrita jornalística ao estilo de Bob Woodward, repleta de fontes encriptadas e entrevistas a *policymakers* que circulam pelos corredores de Washington. O trabalho de Sanger entra no interior das “guerras secretas” de Obama (contra os talibãs e o Irão) e nas principais investidas diplomáticas (com a China, Coreia do Norte e Médio Oriente em revolta).

Ao contrário de Nasr, Sanger assume ao longo do livro uma análise de Obama mais próxima de Bush do que de afastamento. Ao olhar para a sua política antiterrorista, descreve-a como “uma mudança de ênfase mais do que uma mudança de direção”. E com razão. O erro de Bush foi combater o terrorismo apocalíptico islâmico numa frente demasiado alargada, assente em longas e distantes permanências de tropas, pagando um preço financeiro e político demasiado caro. Obama corrigiu o tiro de partida. Congelou as “mudanças de regime” e o *nation building* para se concentrar na captura dos terroristas, com o sucesso que se conhece ao nível da cúpula da Al-Qaeda. Onde Bush era maximalista e propunha uma visão revolucionária típica da agenda externa neoconservadora (mudar o xadrez árabe, depor ditadores, usar o poder americano maciçamente), Obama foi minimalista, defendendo uma abordagem mais austera onde

os problemas imediatos de segurança eram prioritários face à transformação das sociedades que os criavam. Neste sentido, há uma diferença, mas não uma rutura. Sanger conclui que Obama tem tido sucesso na adaptação da doutrina Bush, mesmo atuando já não numa “era de terror”, mas “de austeridade”.

Mas o tópico mais interessante levantado em *Confront and Conceal* é a estratégia cibernética americana contra o Irão, um tema completamente fora dos radares da imprensa e que prova mais uma vez que as táticas subterrâneas menos lícitas são utilizadas independentemente do tipo de regime, mas em função de um propósito de segurança: neste caso minar e paralisar o programa nuclear iraniano. Também por este exemplo se percebem as linhas de continuidade, uma vez que a ordem começou com Bush, em articulação com Israel, com Obama a dar-lhe continuidade.

Robert Singh, em *Barack Obama's Post-American Foreign Policy*, trabalha acima de tudo o primeiro mandato em volta de uma tese estimulante: a de que Obama tem procurado gerir o declínio americano ao mesmo tempo que deseja preservar a supremacia entre as grandes potências. Como é que o tem feito? Através da crença excessiva no *soft power* e na diplomacia direta, sem com isso conseguir grandes resultados. Singh critica a validade da ligação feita por Obama entre interesses partilhados e alinhamentos sustentados com as grandes potências, de forma a lidar com ameaças e desafios globais, à qual chama “política externa pós-americana”. Dá os exemplos das tentativas para restabelecer melhorias na relação com Rússia, Irão, Afeganistão, Paquistão, China e países árabes do Médio Oriente, para concluir que apenas essa estratégia benigna e ingénua não garante um papel decisivo nem de líder aos EUA.

A calibragem necessária após os anos de Bush tem também os seus limites, tal como é limitado o alcance da linha diplomática traçada por Obama. Robert Singh defende que o *hard power* militar deve permanecer no centro da política externa, precisamente porque a natureza das potências emergentes e de outros *players* regionais com crescente influência, nem sempre olha para Washington com admiração e respeito pela sua posição sistémica ou pelos meios usados.

Falta uma grande estratégia

À entrada do sexto ano de presidência, Barack Obama tem que continuar a manobrar a arrumação interna com o tipo de papel exercido pelos EUA no exterior. Se reforçar a *praxis* dos últimos cinco anos, permanecerá focado na estabilização da América e isso esgotará o resto do mandato. Ou seja, apontará baterias para as grandes batalhas

legislativas com o Congresso – orçamento, reforma da saúde, lei das armas, lei de imigração, política energética –, terminará a segunda frente de guerra duradoura – Afeganistão – e dará total prioridade à sustentabilidade da recuperação económica. Obama tem sido um fiel escudeiro da máxima de Richard Haass: “a política externa começa em casa”.

Mas se quiser deixar uma linhagem presidencial no mundo, que não sendo cristalinamente unipolar também não é paritariamente multipolar (há mais potências regionais influentes e decisivas, mas a posição dos EUA nas diversas dimensões do poder está ainda longe de ter concorrente), precisa de passar de uma política externa casuística, (as revoltas no Norte de África e Médio Oriente são prova disso) e desenhar uma grande estratégia. Ela até pode ser pós-europeia, pós-ocidental, pós-Médio Oriente, pós-dependência energética, pós-excepcionalismo americano, e ter na base essa viragem total para o Pacífico, seja pela extensão do seu mercado de consumo ou pelo potencial de atrito securitário trazido pela ascensão da China e que fará de Washington o equilibrador externo promotor de um cordão de alianças duradouras.

Mas se Obama quer trabalhar uma grande estratégia e deixar uma doutrina que marque o seu consulado, terá de acelerar o texto e pô-lo em marcha até 2016. Nem Vali Nasr, nem David Sanger, nem Robert Singh parecem muito inclinados a acreditar que o tempo o vai ajudar.