

A política externa americana a meio do mandato de Obama

O PRATO DA POLÍTICA EXTERNA AMERICANA pode considerar-se completamente cheio, seja qual for o ponto de vista pelo qual o encaramos, dizia Richard Haass, o presidente do *Council on Foreign Relations*, no início deste ano. Enumerando uma lista de desafios que terá de ser sempre parcial, o analista mencionava a guerra no Afeganistão e um Paquistão incapaz de confrontar os terroristas mais perigosos do mundo; uma Coreia do Norte belicosa na posse de armas nucleares e um Irão ideológico que teima em desenvolvê-las; um Iraque instável e dividido e sobre a continuação da presença de tropas americanas para lá de 2011; o impasse nas negociações israelo-palestínias; a ascensão da China. Haass ainda não sabia que teria de acrescentar à lista a “revolução democrática” no Médio Oriente e no Magrebe, que terá um efeito profundo em alguns desses dossiês e exigirá aos EUA uma revisão acelerada das bases da sua política para a região.

Como liderar o mundo numa era de frugalidade?

O presidente Obama herdou do seu antecessor uma pesadíssima agenda em matéria de política internacional. E herdou-a num mundo em profunda e acelerada transformação, no qual os Estados Unidos, não deixando embora de ser a única superpotência, vêem o seu poder e a sua influência reduzidos pela emergência de novos pólos de poder mundiais. Durou pouco o “momento unipolar” da América, proclamado pelos estrategas do anterior presidente nos anos 90. E, porventura, a mais pesada herança dos seus dois mandatos foi a delapidação da imagem da América no mundo, parte essencial do seu *soft-power* e o maior trunfo para conduzir esta mudança. Obama chegou à Casa Branca com a promessa de restituir à América o seu brilho internacional (que a sua eleição ajudou, em boa medida, a conseguir) e adaptar o seu poder e a sua liderança a um mundo cada vez mais multipolar. O seu ponto de partida: não há hoje praticamente nenhum grande desafio mundial que os Estados Unidos possam resolver sozinhos. O caminho: reconstruir as alianças, criar um novo clima de cooperação, apostar no multilateralismo e estender a mão aos

inimigos. A fórmula: liderar pelo exemplo. Mas houve outra pesada herança que se transformou rapidamente no factor condicionante da nova estratégia internacional de Washington: as consequências da maior recessão mundial depois da Grande Depressão. A dificuldade com que a economia americana está a sair desta crise e os desequilíbrios mundiais que ela pôs a descoberto são, provavelmente, o maior factor condicionante da política externa americana.

“Os presidentes que sofrem grandes derrotas a meio do seu primeiro mandato tendem a virar-se para a política externa. [...] Obama [...] não se pode dar a esse luxo.”

Quando a maioria dos analistas observou que Barack Obama reservara pouco tempo à política externa no seu último discurso do Estado da União, a 24 de Janeiro de 2010, talvez estivessem ainda a ler as suas palavras apenas com as lentes de antes da crise. Quando o presidente falou dos desafios da economia americana para recuperar a sua liderança mundial, quando comparou as suas *performances* nas escolas, nas universidades ou na tecnologia com as da Coreia do Sul ou de Xangai, era de política externa que verdadeiramente estava a falar. Não por acaso, um das obras sobre política internacional com maior repercussão no ano passado tinha por título “The Frugal Superpower: America’s Global Leadership in a Cash-Strapped Era”. Sem “dinheiro em caixa”, os EUA deixavam de poder intervir no mundo da mesma forma que fizeram no século passado, defendeu o seu autor, Michael Mandelbaum. Richard Haass resume esta nova realidade: “Em causa está saber se os EUA terão à sua disposição recursos adequados para a segurança nacional, se o modelo político e económico americano recuperará o seu brilho e se os americanos serão capazes de vencer num mundo cada vez mais competitivo”. A China

perfila-se como um modelo alternativo. Comentando o discurso do Estado da União, Sebastian Mallaby nota: “No seu discurso, Barack Obama expôs os desafios com que o povo americano confronta em termos explicitamente geoeconómicos.” Foi exactamente o que fez quando invocou o “Sputnik moment”. Desta vez, não é a vantagem da URSS na corrida ao espaço, em 1957, mas os avanços tecnológicos da China na energia solar e na computação, como versões modernas do mesmo fenómeno. A América tem de voltar a ser a mais avançada. A resposta a este desafio é uma para Obama, que põe a tónica no investimento em infraestruturas, energias, inovação e educação ou em políticas de imigração que continuam a atrair os melhores em todo o mundo, e outra para os republicanos, que pensam quase exclusivamente no défice e na dívida. O debate é intenso sobre onde está a maior vulnerabilidade. Até porque a China é também o maior credor internacional dos Estados Unidos.

Não se trata de uma rendição às teorias do declínio da América, em voga em alguns meios intelectuais. Trata-se apenas de adaptar as condições da sua liderança à nova realidade mundial.

A pesada herança

Quando tomou posse, o presidente disse aos seus principais conselheiros de segurança que prosseguiria dois vectores: o primeiro seriam os problemas deixados pelo seu predecessor, como o Iraque, o Afeganistão, a imagem da América no mundo. O segundo seria a sua própria agenda para o futuro. O primeiro conjunto de problemas tem-se revelado demasiado pesado para abrir espaço ao segundo. Obama já conseguiu, no entanto, colocar algumas marcas. No seu último discurso do Estado da União, passou em revista os principais dossiês da frente externa para enfatizar os ganhos: o envolvimento militar no Iraque está a chegar ao fim, tal como prometera; a retirada do Afeganistão começará no Verão; o combate à Al Qaeda está a fazer-se no Afeganistão e no Paquistão; foi aberto um caminho para um mundo com menos armas nucleares, do qual a assinatura do novo Tratado START com a Rússia é um marco; foram adoptadas sanções mais duras ao Irão; continuou a pressão sobre a Coreia do Norte e a América ajudou o Sul do Sudão a votar pela independência. Não se

esqueceu de anunciar o apoio às aspirações dos tunisinos, que referiu especificamente, e de todos os povos que aspiram à democracia. O balanço feito pela maioria dos analistas é forma como fez avançar os vários dossiês é misto. Muitos consideram que a nova administração não poderia ter ido muito mais longe.

Irão

Mesmo sem resultados espectaculares, a Administração Obama operou uma profunda mudança no enquadramento. Steven Pifer, da Brookings Institution, considera que, em matéria de controlo de armamento e não proliferação, os dois primeiros anos da Administração Obama foram particularmente bem-sucedidos. São um todo no qual o dossiê iraniano deve ser enquadrado. Imediatamente depois do seu célebre discurso de Praga (Abril de 2009) sobre um mundo sem armas nucleares, a Casa Branca tornou pública a revisão da estratégia nuclear: manter uma forte dissuasão, mesmo que com níveis mais baixos de forças nucleares, identificando o terrorismo e a proliferação como as maiores ameaças à segurança da América. Em Abril de 2010, Obama presidiu em Washington a uma cimeira de 40 líderes mundiais sobre a segurança nuclear. Em Maio, na conferência de revisão do Tratado de Não-Proliferação em Nova Iorque, os Estados Unidos não obtiveram tudo o que pretendiam mas conseguiram a aprovação de um regime mais duro de inspecções. “Pela primeira vez, os EUA foram vistos como parte da solução e não como parte do problema”, sublinha Pifer. Em Junho de 2010, por iniciativa americana, o Conselho de Segurança aprovou uma resolução, impondo novas e mais duras sanções ao Irão. Apesar do domínio republicano no Congresso, Obama conseguiu negociar a ratificação do START. “Em conjunto, estas peças constituem um amplo e multifacetado esforço para lidar com a ameaça”, diz ainda Pifer. “Com estas sanções, estamos a atingir a capacidade do governo iraniano de financiar e desenvolver o seu programa nuclear. (...) Se persistir, a pressão continuará a aumentar e o seu isolamento continuará a crescer”, disse o presidente. A política mantém-se: “Não deve haver qualquer dúvida de que os EUA e a comunidade internacional estão determinados a impedir o Irão de adquirir armas nucleares.” Este é o dossiê mais “quente” que a Administração tem imediatamente entre mãos,



AINDA NÃO HÁ UMA “DOCTRINA OBAMA”

Barack Obama ainda está na fase de “encerramento” de 10 anos muito difíceis para a política externa americana. A retirada da “guerra de escolha” estará concluída até ao final do ano. A 22 de Junho, o presidente anunciou o início do fim da “boa guerra” no Afeganistão. A opinião pública acompanha-o. Os americanos começam a estar fartos de guerras e a eliminação de Osama Bin Laden é o epílogo adequado à década de “guerra ao terror” que as justificou. “Marte está em descendência” nos Estados Unidos, escrevia a revista britânica *Economist*. Um estudo da *Pew Research*, divulgado no início de Julho, confirmava esta percepção: pela primeira vez desde o início da guerra, uma maioria (56 por cento) de americanos mostrava-se a favor da retirada do Afeganistão o mais depressa possível. Uma subida de 10 por cento em menos de um mês, apenas explicada, segundo os responsáveis do estudo, pela eliminação do líder da Al-Qaeda.

Se este “encerramento” de uma era da relação dos EUA com o mundo se está a revelar relativamente consensual, é o nascimento da nova “doutrina” Obama que está a gerar dissensão. A intervenção na Líbia, por razões em primeiro lugar humanitárias, não colhe nem o apoio maioritários dos americanos, nem o consenso político em Washington. De algum modo, ela simboliza a nova forma de liderança americana no mundo. Confiar no multilateralismo, na diplomacia e nos aliados para resolver os problemas.

Obama decidiu remeter Estados Unidos para um papel de “actor secundário” na condução da intervenção militar líbia, dizendo claramente aos aliados europeus que lhes cabia a condução política e militar da crise numa região do seu interesse estratégico. A ala republicana tradicional acusa-o de liderar o mundo a partir “do banco de trás”. A versão *Tea Party*, cada vez mais influente, não vê onde possam estar em causa os interesses americanos. Do outro lado do espelho, os democratas antiguerra não querem mais guerras pelo caminho.

Obama quer uma política mais “centrista”. “Está quase sozinho no seu esforço para definir um novo compromisso nos assuntos internacionais. Não é que o centro não esteja lá. A maioria dos políticos é que não quer ir até lá”, escreve o colunista E. J. Dionne no *Washington Post*. Mas o presidente não cede na ideia do excepcionalismo da América. “Como gerações antes de nós, temos de abraçar o papel singular da América no rumo dos acontecimentos humanos”, disse sobre a necessidade de intervir na Líbia. Os analistas consideram que a política da Casa Branca para a Primavera Árabe ilustra a nova orientação pragmática do presidente, num mundo sem um inimigo declarado, com a acumulação de factores de incerteza quanto aos principais actores mundiais e com uma crise económica interna de grandes dimensões. Alguns insistem na ausência de uma “grande estratégia”. Outros, que o presidente optou por uma “contenção estratégica”.

Quando anunciou a retirada do Afeganistão, Barack Obama avisou: “América, chegou o momento de concentrarmos esforços na reconstrução da nossa própria nação”. É uma frase arriscada. O mundo não lhe dará descanso. E se “Marte está em descendência”, o populismo está em manifesta ascensão.

embora o efeito das pressões internacionais, da sabotagem e das dificuldades técnicas que o regime enfrenta tenham aberto “um pouco mais de espaço” à diplomacia americana. A controvérsia maior é a forma prudente como a Administração reagiu à “revolução verde” de Junho de 2009 contra a forma como o regime manipulou as eleições presidenciais. A revolta no Egipto vem colocar a questão sob uma nova luz.

Afeganistão/Paquistão

O presidente abandonou a “guerra ao terror” mas não o combate ao terrorismo. Reviu os objectivos para o Afeganistão e fixou o Verão de 2011 como a data do início da retirada das tropas americanas e da NATO. Durante a cimeira da Aliança em Lisboa (Novembro de 2010) anunciou o início de uma nova fase de “transição” das responsabilidades de seguran-

ça da força internacional para as autoridades afegãs. Em Junho de 2010 definiu os novos objectivos da guerra: “O objectivo é garantir que o Afeganistão consiga aguentar-se de pé no que diz respeito às questões de segurança e que não seja uma base para actividades terroristas contra os EUA.”. Politicamente, a situação é ainda indefinida. A estabilização do Afeganistão não pode ser garantida sem a cooperação de um Paquistão menos permeável ao extremismo e ao terrorismo islâmicos. O objectivo é de grande alcance e de resultados incertos.

China

Pouco depois de chegar à Casa Branca, Barack Obama disse que as relações entre os EUA e a China “moldariam o século XXI”. Deu o sinal da importância que a sua administração dava à relação com a China. A nova aborda-

gem de Washington provocou nervosismos na Europa e dúvidas na Ásia. Era, por um lado, a confirmação de que este seria um século do Pacífico e que era para o Pacífico que os Estados Unidos e o seu presidente passariam a olhar em primeiro lugar. Por outro, anunciava uma nova política de “mão estendida”: o *engagement* em lugar do *containment*. Dois anos depois, também este dossiê tem uma avaliação mista. Foi um percurso acidentado em que a China nem sempre se mostrou cooperante e durante o qual começou a afirmar de maneira mais expressiva e descomplexada os seus interesses mundiais. A abertura de Washington tinha como objectivo uma atitude mais cooperante da China em relação a alguns dossiês fundamentais: Cimeira do Clima, Coreias, Irão e cooperação económica. À excepção do Irão, os resultados foram modestos. O balanço aconselha a ser mais realista. “Washington decidiu que tinha ido longe de mais para apaziguar Pequim”, escreve Frank Ching no *The Japan Times*, comentando a recente visita do presidente chinês a Washington. A visita de Hu Jintao a Washington (Janeiro de 2011) já reflectiu esta viragem. Não houve resultados extraordinários mas serviu para “desanuviar a atmosfera”. Disse a especialista do Council on Foreign Relations Elizabeth Economy: “A Administração Obama conseguiu tudo aquilo que tinha pretendido: definiu as suas posições num vasto leque de questões da relação EUA-China; mostrou-se forte em matéria de direitos humanos; conseguiu alguns resultados concretos na frente comercial e de investimento.”

A economia é um ponto central

A China continua a manter-se relativamente indiferente à pressão americana para valorizar a sua moeda. A estratégia americana passou a ser a do cerco: convencer outros grandes parceiros comerciais como a Europa e o Brasil a juntar-se à pressão.

Do mesmo modo, depois de ter particularizado a relação com Pequim, a Administração Obama passou a valorizar velhos e novos aliados que podem equilibrar o poder da China na Ásia. Obama foi à Índia desafiar Nova Deli para uma nova parceria estratégica e ofereceu-lhe um lugar no Conselho de Segurança da ONU. Foi renovada a aliança estratégica com o Japão. Hillary Clinton foi ao Vietname tranquilizar os países da Ásia do Sudeste quanto à nova agressividade chinesa no mar do Sul

da China. Entretanto, as negociações com a Coreia do Norte estão ainda num impasse.

Alguns analistas dizem que a relação continuará a assumir previsivelmente um tom mais duro, no quadro de uma “profunda interdependência económica” que se salda em trocas comerciais que atingiram os 366 mil milhões de dólares em 2009, para além dos títulos da dívida americana detidos por Pequim. A orientação estratégica de Obama mantém-se: dissipar a percepção de Pequim de que a política americana visa conter o seu poder e conseguir a sua integração pacífica no sistema internacional. Mas vai passar a exigir mais contrapartidas.

Médio Oriente

Apesar do discurso do Cairo e da decisão de não deixar para o fim do mandato a questão israelo-palestina, foi nesta frente que as coisas avançaram menos nos primeiros dois anos. Acumulam-se os factores de tensão. O impasse tornou-se insustentável. A revolta no Egipto, se é um tremendo desafio para a capacidade de adaptação da política externa americana, é também a maior oportunidade para fazer as coisas voltarem a mover-se no terreno. Muitos analistas olham para a “revolta egípcia” e para as ondas de choque que está a provocar no Médio Oriente como um provável “momento de definição” da era Obama. O presidente pode conseguir aquilo que George W. Bush tentou fazer, só que sem tanques. Mesmo que as grandes tendências que se estão a redesenhar na região dependam fundamentalmente de factores internos, o presidente pode influenciar essas tendências com os estímulos e as advertências certas e com uma nova visão global.

Os presidentes que sofrem grandes derrotas a meio do seu primeiro mandato tendem a virar-se para a política externa. Foi assim com Clinton. Obama, como ficou demonstrado no seu discurso do Estado da União, não se pode dar a esse luxo. Pelo menos enquanto a economia não der sinais mais sólidos de recuperação. A não ser que o mundo lhe entre pela porta dentro, como muitas vezes acontece. George W. Bush viu-o entrar da pior forma possível: a tragédia do 11 de Setembro. Obama pode vê-lo chegar pela revolta pacífica dos jovens da Praça Tahrir.

Será então o momento de dar corpo a uma nova “doutrina Obama” que prometeu aos americanos e ao mundo. ■