



CONTRADITÓRIO
think tank

Eduardo Passos | Obama e a presidência pós-imperial: em busca de uma “Sociedade de Estados”

Working paper 11/11 | Março 2011



Obama e a presidência pós-imperial: em busca de uma “Sociedade de Estados”

Eduardo Passos

Working Paper 11/11
Março 2011

Contraditório
www.contraditorio.pt

e-mail: info@contraditorio.pt

As opiniões expressas no artigo são da inteira responsabilidade do(s) autor(es) e não coincidem necessariamente com a posição do Contraditório.

O Contraditório é uma associação sem fins lucrativos, independente e sem qualquer vínculo político-partidário, que tem como missão divulgar boas práticas e propor soluções inovadoras. Acreditamos que a liberdade cria espaço para a criatividade, o mérito e a responsabilidade. O Contraditório assume a sua missão com coragem e confiança, sem medo e sem favor.

Os estudos do Contraditório procuram estimular o debate de ideias.

Citação: Eduardo Passos, *Obama e a presidência pós-imperial: em busca de uma “Sociedade de Estados”*, Working Paper 11/11, Março 2011, Contraditório, www.contraditorio.pt

Copyright: Este Working Paper é disponibilizado de acordo com os termos da licença pública creative commons (<http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/2.5/pt/deed.pt>).



RESUMO

Ao longo dos seus dois anos como presidente dos Estados Unidos, Obama e a sua Administração têm sido acusados de negligenciar a promoção da democracia no mundo, não levar em conta os Direitos Humanos como um dos pilares da sua política externa, e não dar o valor e a atenção necessária aos parceiros democráticos que americanos têm ao seu redor. É escusado afirmar que este críticos geralmente fazem uma análise demasiado ideológica em relação às acções de Obama, que se define por ser um presidente pragmático.

Para uma análise menos ideológica e mais realista da actual política externa americana proponho, neste estudo, revisitar a teoria de Hedley Bull (1932-1985) e o seu conceito de Sociedade de Estados. A Escola Inglesa de Relações Internacionais pode ser uma boa ferramenta analítica para entender o pragmatismo de Obama. Colocando como uma teoria que rejeita os extremismos da *realpolitik* ou idealismo romântico do liberalismo, aproxima-se do construtivismo, dando assim importância às ideias e ao papel das instituições como garantes de um sistema internacional minimamente ordenado, mas anárquico ao mesmo tempo.

A aparente falta de estratégia do actual Governo dos Estados Unidos em relação à sua política externa é amplamente crítica devido ao difícil enquadramento das suas acções num quadro mental moldado pelos extremismos ideológicos herdados da Guerra Fria. Se Obama é visto como o presidente pós-imperial, é ainda mais importante vermos a sua administração como a primeira que foge à polarização teórica da Guerra-Fria e ao triunfalismo do pós-Guerra Fria.

Palavras-chave: Política Externa americana, Escola Inglesa de Relações Internacionais, Liberalismo, Realismo, Sociedade de Estados

Autor: Eduardo Passos

e-mail: eap@contraditorio.pt



Ninguém esperava pelo fim da Guerra Fria. Quando esse momento chegou, deixou um certo vazio na política externa americana. Os Estados Unidos tornavam-se uma superpotência unipolar. O seu poder não tinha, como continua a não ter, rival à altura. Após a queda do Muro de Berlim, os americanos tiveram que começar a pensar sobre o que fazer com tanto poder; como usá-lo para o seu benefício e, principalmente, para a sua segurança.

Com tanta disparidade existente no sistema internacional e com o fim da outra grande potência, a União Soviética, os americanos também não precisaram de repensar as alianças já existentes e nem os objectivos das instituições de Bretton Woods, que foram criadas para combater o comunismo e fortalecer as democracias liberais. O sistema internacional, segundo os realistas, permanecia anárquico, mas a distribuição de poder tinha-se alterado radicalmente. Passou-se a viver num mundo unipolar.

Foi também após a Guerra Fria que o Conselho de Segurança das Nações Unidas tomou a grande decisão da sua história ao permitir a intervenção no Golfo Pérsico para expulsar Saddam Hussein do Kuwait. Este acontecimento ajudou a estabelecer a ideia de que as organizações do pós-guerra não precisavam de reforma.

Nada de muito significativo aconteceu dentro da ordem mundial até aos atentados de 11 de Setembro e a invasão do Iraque. Nessa situação ficou claro que as Nações Unidas têm grandes dificuldades em chegar a uma decisão sobre os desafios que lhes são colocados. Os Estados Unidos, com grande influência do pensamento neoconservador que se encontrava alocado no primeiro escalão da Administração de George W. Bush, aproveitaram a brecha para agir unilateralmente. Desde então, o debate sobre a ordem internacional voltou com força, com grande parte da academia americana a sugerir outras alternativas à ordem que estava em vigor.

Ao passo que a guerra do Iraque trouxe à discussão a validade das instituições do pós-guerra, outro acontecimento, com grandes implicações para a ordem internacional, começou a chamar a atenção dos académicos. O aparecimento de



novas potências veio pôr à prova a unipolaridade americana. Países como China e a Índia, com seus poderios económicos e com populações imensas, são o maior destaque de entre as potências emergentes. Além destas duas, aparece ainda uma Rússia que começou a reerguer-se, muito à custa das suas reservas energéticas, e um conjunto de potências emergentes, como Brasil, Chile, México, África do Sul ou Indonésia, que reclamam ser ouvidas com mais atenção.

Triunfalismo Democrático

A política externa liberal dos Estados Unidos não foi, não é, e não pode ser apenas realista ou liberal. Ela é, por norma, liberal e realista. Por vezes mais realista ou mais liberal. Como se de um pêndulo se tratasse e, por razões culturais e estratégicas, estes dois princípios, estas duas teorias, sempre se complementaram. Quando precisou de ser realista, como aconteceu no seu primeiro século de formação, os Estados Unidos foram-no, mas sem esquecer a crença liberal como identidade cultural. Quando tiveram poder suficiente para exportar os seus ideais, fizeram-no, construindo uma ordem liberal que resiste desde meados do século XX.

Antes da Guerra Fria começar, Franklin Delano Roosevelt (FDR), um dos grandes responsáveis pela ordem mundial ainda vigor, conseguiu conciliar com maestria o missionarismo e o realismo dentro da política externa dos Estados Unidos, como nota Beinart: “(...) FDR would continue crafting a postwar settlement based on power politics, but he would give it a Wilsonian face, especially when addressing audiences at home. And he would try (...) to do what Wilson and the war progressives could not: reconcile America’s missionary impulse with the realities of an imperfect world”¹.

Foi essencialmente durante a Guerra Fria que este quadro se alterou e passamos a ter dentro da academia americana os realistas e os liberais em campos opostos.

¹ BEINART, Peter – *The Icarus Syndrome: A History of American Hubris*. New York: Harper Collins Publishers, 2010, p. 86.



O meio-termo que combinasse estas duas perspectivas foi deixado de lado, tanto pelos *scholars*, como pelos próprios agentes políticos. A contenção face União Soviética deveria ser ora de forma restrita, ora de forma global; por meio da capacidade da militar ou através do liberalismo global. Esta divisão extrema tirou amplitude e capacidade analítica aos pensadores e estrategos americanos. A Guerra da Coreia, a derrota do Vietname e as intervenções em países remotos, como Angola, mostraram uma compreensão reduzida em relação a uma realidade que ia além da estabilidade da bipolaridade e da contenção do comunismo.

Com o fim da Guerra Fria assistimos à emergência do triunfalismo democrático que reinou na política externa americana. A exceção a esta euforia foi, paradoxalmente, a primeira administração do Pós-Guerra fria, a de George H. W. Bush, que seguiu um tom mais realista. Já Bill Clinton e George W. Bush, de forma gradual, foram alimentando o mito do fim da história e criando uma *Freedom Agenda*, que tinha como premissa espalhar globalmente a democracia através do intervencionismo.

A primeira presidência americana no mundo unipolar preferiu minimizar qualquer reacção negativa devido ao efeito devastador do fim da Guerra Fria em relação à distribuição de poder no sistema internacional. A legitimidade nas suas acções foi uma das principais marcas da presidência do primeiro dos Bush.

Exemplo disso foi a grande articulação política levada a cabo pela sua Administração para que houvesse um amplo consenso internacional na tomada de posição contra a invasão do Kuwait pelo Iraque. Esta articulação envolveu tanto grandes como pequenas nações, algumas delas inimigas dos Estados Unidos, como Cuba. James Baker, então Secretário de Estado, encontrou-se com o seu homónimo cubano em Novembro de 1990, um dia antes do Conselho de Segurança das Nações Unidas votar a resolução que impunha um *deadline* para que o Iraque se retirasse do Kuwait. Este encontro teve um grande impacte mediático, visto que havia 30 anos que cubanos e americanos não tinham um



encontro a tão alto nível². Cuba acabou por não apoiar a resolução da ONU, mas este grande esforço diplomático mostrou como a estratégia americana logo a seguir ao fim da Guerra Fria primava por um multilateralismo alargado.

A administração de George H. W. Bush abandonou o poder com a marca de ter sido uma presidência realista, caracterizada pelo pragmatismo e que primava pela estabilidade das relações entre as grandes potências. Talvez por isso, a política externa de Bush foi vista sem grandes propósitos, sem grandes ideias e, o mais importante de tudo, sem uma missão. O primeiro presidente americano após o colapso soviético e a queda do Muro de Berlim não era aquele guia moral que outros presidentes tinham sido e isso reflectiu-se no comportamento americano longe das suas fronteiras, onde Bush manteve relações próximas com ditadores ou democratas. Bush era assim favorável ao *status quo*. Porém, dentro dos Estados Unidos havia a ideia de que o momento precedente ao final da Guerra Fria, no qual a preponderância americana era incontestada, seria propício para a promoção activa da democracia e dos ideais americanos pelo mundo³.

A chegada de Bill Clinton veio resolver esse problema. Clinton não conseguiu formular uma estratégia marcante que fizesse esquecer totalmente as indefinições do pós-Guerra Fria, contudo abriu as portas ao liberalismo internacional e a apresentou o seu *democratic enlargement*⁴:

“Supporting the global movement toward democracy requires a pragmatic and long-term effort focused on both values and institutions. The United States must build on the opportunities achieved through the successful conclusion of the Cold War. Our long-term goal is a world in which each of the major powers is democratic, with many other nations joining the community of market democracies as well”⁵.

² CHOLLET, Dereck, GOLDGEIER, James – *America Between the Wars: The Misunderstood Years Between the Fall of the Berlin Wall and the Start of the war on Terror*. New York: PublicAffairs, 2008, p. 11.

³ CHOLLET, Dereck, GOLDGEIER, James – *America Between the Wars*, p. 41.

⁴ CLINTON, William - *A National Security Strategy of Engagement and Enlargement*. Washington D.C: The White House, 1995.

⁵ *Ibid.*, p. 24.



A tese de Fukuyama sobre o “Fim da História” era assim colocada em prática por um presidente americano. Se durante a Guerra Fria os Estados Unidos tinham como objectivo proteger as democracias da ameaça comunista, após o colapso da União Soviética o foco passou a ser alargar esse grupo de países livres e adeptos do livre comércio. O sucessor da doutrina de *cointanment* foi o *enlargement* de Clinton.

Contudo, a Administração Clinton, por estar mais focada nos assuntos internos e por ter noção dos limites do poder americano, não partiu para uma cruzada liberal e a sua doutrina foi-se desmoronando. Clinton, que criticou a falta de acção da presidência de Geroge H. W. Bush, envolveu-se em crises menores como o Kosovo e a Bósnia e ainda sofreu o trauma de Ruanda, quando os Estados Unidos nada fizeram para deter o genocídio que aconteceu nesse país. A política externa de Clinton ficou então marcada não pelo *engagement and enlargement*, mas pela seguinte expressão proferida pelo então presidente americano nas Nações Unidas: “(...) Will act with others when we can, but alone if we must. We will use diplomacy when we can, but force if we must”. Foi a última tentativa da Administração de Clinton de criar algum impacte estratégico ao afirmar que a ONU não poderia vetar o uso da força pelos Estados Unidos quando estes achassem que fosse necessário. Os anos de Clinton na Casa Branca marcaram uma época conhecida como a “década perfeita”⁶. O poder americano não foi desafiado em grande escala, foi usado de forma comedida e as ilusões sobre a paz e a liberdade pareciam tornar-se reais.

Este período, do final da Guerra Fria até os atentados de 11 de Setembro, pode ser visto pela relutância americana em usar todo o seu poder para moldar o sistema internacional ainda mais à sua figura. Se na presidência de George H. W. Bush o sentido de espalhar os valores liberais pelo mundo não era o motor da política externa americana, com Clinton esse desígnio mereceu muito mais atenção, mas essa promoção, que teve êxito principalmente nos ex-países soviéticos da Europa do Leste, não precisou de uma intervenção de grande escala

⁶ GASPAR, Carlos – “A década imperfeita”. In *Público*, 30 de Dezembro, 2009. Disponível em <http://www.ipri.pt/investigadores/artigo.php?idi=3&ida=479>.



por parte dos Estados Unidos. Clinton, por isso, não revolucionou a comunidade internacional como o seu programa de governo anunciava, tanto que, quando deixou a Casa Branca, as grandes potências mundiais não eram todas democráticas.

O que Richard Haass, no final da década de 1990, idealizou como uma possível estratégia a seguir pelos Estados Unidos, a de ser um xerife relutante⁷, serviu apenas para caracterizar a primeira década do pós-Guerra Fria. Segundo Haass, ser um xerife relutante significava formar coligações de Estados *ad hoc* com um determinado propósito. “This was the approach used to counter Iraq’s aggression against Kuwait. More generally, it makes sense when no organization has the capacity to meet a challenge but when a unilateral or uncoordinated response would be inadequate”⁸. Haass também faz a distinção entre um xerife e um polícia à escala global. Este último representaria um grau de autoridade, a capacidade de actuar sozinho e a necessidade de estar permanentemente em acção. Já um xerife teria que entender as suas limitações de poder, a sua falta de autoridade, trabalhar em conjunto com outros Estados e, além de tudo, saber onde e quando actuar.

Com a chegada do segundo dos Bush a Washington a estratégia não parecia ser muito diferente, mas os atentados de 11 de Setembro revolucionaram a política externa americana e, seguindo a lógica neoconservadora, a Administração Bush foi buscar monstros no exterior para destruí-los e, assim, fazer florescer a democracia num dos recantos mais turbulentos da geopolítica actual, o Médio Oriente. Este pensamento foi condensado no *National Security Strategy* de 2002, que primava pelo unilateralismo e pela guerra preventiva: “Given the goals of rogue states and terrorists, the United States can no longer rely on a reactive posture as we have in the past. The inability to deter a potential attacker, the immediacy of today’s threats, and the magnitude of potential harm that could be caused by our adversaries’ choices of weapons, do not permit that opinion. We

⁷ HAASS, Richard N. – *The Reluctant Sheriff: The United States After the Cold War*. New York:

⁸ *Ibid.*, p. 6.



cannot let our enemies strike first”⁹. Com esta opção estratégica, Bush abandonava o *containment*, a *deterrence* e a cooperação multilateral, para seguir a via unilateral, baseando-se no facto de os Estados Unidos serem a única potência do mundo com capacidade de projecção de poder à escala global.

A política de Bush, com o imprescindível apoio do então primeiro-ministro britânico, Tony Blair, foi denominada por Charles Krauthammer como *Democratic Globalism*. Segundo este autor, esta teoria propõe uma política externa que define o interesse nacional não como poder mas como valor e que tem um objectivo supremo, o sucesso da liberdade¹⁰. Este globalismo democrático teria as suas raízes no passado em figuras como Truman, Kennedy ou Reagan:

“Democratic globalism sees as the engine of history not the will to power but he will to freedom. And while it has been attacked as a dreamy, idealistic innovation, its inspirations comes from the Truman Doctrine of 1947, the Kennedy inaugural of 1961, and Reagan’s “evil empire” speech of 1983. They all sought to recast a struggle for power between two geopolitical titans into a struggle between freedom and unfreedom, and yes, good and evil”¹¹.

Os Estados Unidos de Bush não estavam a defrontar uma potência continental, como a União Soviética, mas sim um novo inimigo igualmente perigoso, o totalitarismo islâmico. Krauthammer acredita que este tipo de pensamento é mais eficiente, por exemplo, do que o internacionalismo liberal que predominou na Administração de Bill Clinton que, apesar de intervencionista, não sabia definir ao certo qual era o interesse nacional, preocupando-se apenas com causas humanitárias.

Charles Krauthammer aplaude o globalismo democrático mas prefere que os Estados Unidos sigam uma linha de pensamento supostamente mais realista, que o autor denomina de *democratic realism*. Afigura-se como “supostamente mais

⁹ BUSH, George W. – *The National Security Strategy of the United States of America*. Washington D.C.: The White House, 2002, p. 15.

¹⁰ KRAUTHAMMER, Charles – *Democratic Realism: An American Foreign Policy for a Unipolar World*. Washington D. C.: The American Enterprise Institute, 2004, pp. 13-14.

¹¹ *Ibid.*, p. 14.



realista” porque esta estratégia de Krauthammer não difere muito daquela posta em prática pela Administração Bush no seu primeiro mandato. A grande diferença, e é aqui que entra o falso realismo proposto pelo autor, é que os Estados Unidos deverão escolher com mais rigor onde intervir. Assim sendo, a intervenção no Iraque acabou por ser justificada por este *democratic realism*, visto que o que contava para o interesse nacional americano, após os atentados de 11 de Setembro, era atacar o totalitarismo islâmico e promover a democracia naquela região, visto que os países democráticos são mais benignos em relação aos Estados Unidos¹².

A doutrina de Bush tinha como outro grande objectivo combater a disseminação das armas nucleares, evitando que chegassem às mãos de ditadores, tornou-se insustentável e contrária aos próprios interesses americanos¹³. Todos estes elementos envolviam uma agenda demasiado ambiciosa, que passava por refazer sociedades e países que seguissem o caminho da democracia, além de toda a transformação do sistema internacional – uma ambição que ainda hoje é bastante cara para a actual administração de Barack Obama, e que serve para mostrar os limites do poder unipolar americano.

Rober Jervis ao analisar a política externa de Bush fez um paralelo revelador entre esta e o que costuma ser o comportamento da opinião pública, que é sempre movido por estereótipos e imagens incorrectas do que realmente acontece fora das fronteiras americanas. Ao elevar a ideologia como o principal filtro da sua política externa, Bush distorceu a realidade internacional e embarcou num projecto idealista que continha a premissa de que a política externa de um Estado é largamente determinada pelo seu sistema doméstico¹⁴. Neste caso os papéis inverteram-se e a opinião pública é que não parecia disposta a suportar a doutrina de Bush. “If the Bush administration overestimates the extent to which it can and needs to make the world democratic, it incorrectly assumes that the American

¹² KRAUTHAMMER, Charles – *Democratic Realism*, p. 16.

¹³ JERVIS, Robert – “Why the Bush Doctrine Cannot Be Sustained”. In *Political Science Quarterly*. Vol. 120, Nº. 3, 2005.

¹⁴ *Ibid.*, p. 374.



domestic system will provide the steady that makes the Doctrine possible also gives the United States Great freedom of action”¹⁵.

Liberalismo “unchecked”

A força com que os neoconservadores se impuseram para que a única superpotência mundial pudesse completar a sua missão de levar a democracia e os valores liberais para o resto do mundo culminou num liberalismo iliberal. Afirma-se que foram os atentados de 11 de Setembro de 2001 que tornaram os Estados Unidos menos liberais. Porém, este acontecimento apenas serve para justificar parte da realidade. De facto, não é possível um país passar incólume a um evento de tal magnitude. É normal que um atentado terrorista gere reacções por vezes irracionais, mas uma outra parte da explicação pode ser encontrada na descompensação entre o realismo e o liberalismo na política externa americana após o fim da Guerra Fria.

Esta é a tese de Michael Desch. “Under certain circumstances, Liberalism impels Americans to spread their values around the world and leads them to see the war on terrorism as particularly deadly type of conflict that can be won only by employing illiberal tactics”¹⁶.

A invasão do Iraque durante a Administração de Bush, o então chamado momento imperial americano¹⁷, não alterou nada em relação à distribuição de poder no sistema internacional. “Porém, a demonstração da vulnerabilidade territorial dos Estados Unidos perante a ameaça recorrente do terrorismo catastrófico (...) forçou a comunidade política norte-americana a voltar interessar-se pela política internacional, alterou a hierarquia das prioridades na política

¹⁵ JERVIS, Robert – “Why the Bush Doctrine Cannot Be Sustained”, p. 375.

¹⁶ DESCH, Michael C. – “America’s Liberal Illiberalism”: The ideological Origins of Overreaction in U.S. Foreign Policy”. In *International Security*. Vol. 32, N. ° 3, Winter 2001/2008, p.8.

¹⁷ GASPAR, Carlos – *O momento Imperial*. [Consultado em 01/06/2010]. Disponível em: <http://www.ipri.pt/investigadores/artigo.php?idi=3&ida=37>



externa da administração republicana e tornou possível e imperativa a revisão da estratégia internacional da última das grandes potências”¹⁸.

Ao analisarmos a política inicial da Administração Bush as diferenças são evidentes. Num artigo na revista americana *Foreign Affairs*, a então conselheira de segurança de Bush, Condoleezza Rice, definiu o que seriam os interesses nacionais americanos¹⁹. A promoção da democracia no exterior não aparecia no topo das prioridades. A política externa antes dos atentados de 11 de Setembro estava centrada nos seguintes pontos: que o poder militar estivesse preparado para evitar guerras ou projecção de poder; promover o crescimento e o livre comércio; renovar compromissos com os aliados democráticos e assim dividir o custo da manutenção da paz, da prosperidade e da liberdade; focar esforços nas relações com outras grandes potências como a Rússia e a China; tomar medidas contra os Estados falhados para impedir que apoiassem o terrorismo e não desenvolvessem armas nucleares. O que se pretendia era manter o *status quo* e não o revisionismo, o que teoricamente estaria ao alcance da maior potência do sistema internacional.

Boa parte destes pontos teria de novo grande destaque na segunda Administração Bush, quando a correlação entre liberalismo e realismo voltou a equilibrar-se, principalmente em relação ao diálogo com as potências emergentes, como a China²⁰ e a Índia. Com este último, os Estados Unidos assinaram um dos acordos mais importantes entre potências das últimas décadas: o Acordo de Cooperação Nuclear Civil. Os americanos, com esta acção, reconheciam definitivamente o poder da Índia no sistema internacional ao abrir as portas do restrito grupo de potências nucleares que tinham saído vitoriosas da II Guerra Mundial. Estrategicamente, a Índia pode ter um papel decisivo na Ásia para uma possível contenção da China, caso a expansão chinesa entre em conflito com os interesses americanos na região. Mais que uma parceria de valores, Washington

¹⁸ GASPAR, Carlos – *O momento Imperial*. [Consultado em 01/06/2010]. Disponível em: <http://www.ipri.pt/investigadores/artigo.php?idi=3&ida=37>.

¹⁹ RICE, Condoleezza – “Promoting the National Interest”. In *Foreign Affairs*. Vol 79, N. ° 1, pp. 45-62.

²⁰ DEMICK, Barbara – *In China, Bush remains a popular president*. [Consultado em: 01/02/2010]. Disponível em: http://www.cfr.org/publication/10456/campaign_2000.html.



recorreu ao raciocínio da lógica da balança de poder para manter o *status quo* naquela zona do globo.

O sucesso diplomático de Bush na Ásia, que é possivelmente a região do mundo onde o jogo político entre as várias potências é mais difícil, valeu a Bush a designação de “Bushmarck”²¹. Porém, a tentação imperial americana, que culminou nas invasões do Afeganistão e do Iraque, marcou de tal forma negativa a política externa da era Bush que o bom desempenho no desenvolvimento de novas alianças, que terão um papel determinante na passagem do mundo unipolar para um mundo multipolar, ficou ofuscado.

A radical alteração estratégica após o 11 de Setembro marcou as duas Administrações Bush e ainda hoje é um fardo difícil para o actual presidente Barack Obama. É necessário, portanto, entender as forças que levaram a que essa mudança brutal ocorresse. Como já foi aqui mostrado, a ascensão dos neoconservadores e a sua filosofia de promoção da democracia com o recurso da força teve grande impacto na Administração de Bush e na sua decisão de travar uma guerra no Iraque com o intuito de plantar a semente da democracia no Médio Oriente. Com o respaldo da sua identidade liberal, os Estados Unidos converteram-se ao imperialismo liberal, que tinha o intuito de espalhar os benefícios dos valores liberais e do progresso em regiões²².

A escalada da ideologia na política externa americana na era Bush foi assim comparada com a época de Wilson. O wilsonianismo do século XXI, porém, apresenta importantes diferenças daquele posto em prática por Woodrow Wilson. O 28.º presidente americano era reticente em relação à implementação da democracia em lugares sem tradições democráticas e sem hábitos pré-democráticos²³. Outro grande contraste entre o pensamento de Wilson e dos neoconservadores é sobre a importância das instituições. O wilsonianismo

²¹ MARQUES, João Almeida – “*Bushmarck*”. [consultado em: 05/08/2010]. Disponível em: <http://www.ipri.pt/investigadores/artigo.php?idi=5&ida=251>.

²² DESCH, Michael C. – “America’s Liberal Illiberalism”, p. 16, 19.

²³ DIAS, Mónica - “Uma visão intempestiva – um legado intemporal”. Woodrow Wilson e a Irresistível Tentação da Paz Democrática. Paper apresentado na Conferência «Os Estados Unidos e a Ordem Internacional», realizada na FLAD a 30 de Setembro e 1 de Outubro de 2004. Disponível em: http://www.ipri.pt/artigos/artigo.php?ida=24#_ftnref3.



valorizava o papel das instituições e respeitava o direito internacional. Já o neoconservadorismo rejeita o multilateralismo e prefere o unilateralismo.

No final da Administração Bush, proeminentes internacionalistas liberais, que se consideram os legítimos herdeiros do pensamento wilsoniano, envolveram-se numa discussão²⁴ sobre o futuro do wilsonianismo no século XXI e se, afinal, os próprios defensores do legado de Wilson não se teriam deixado levar pela revolução efectuada pelos neoconservadores em nome de um princípio que é igualmente fulcral para os internacionalistas: a promoção da democracia.

Tony Smith defendeu que a doutrina Bush, com o seu imperativo de supremacia militar, nada tinha de parecido com a tradição de Wilson, que favorecia os canais multilaterais e o papel das instituições internacionais. Porém, há um ponto de convergência entre as duas doutrinas: o propósito de que com a expansão das democracias de mercado livre os Estados Unidos teriam um projecto capaz de promover a liberdade global, a prosperidade e a paz. “If power without purpose was ephemeral, here was a mission to make American foreign policy a beacon to the ages. This grand design for world order was the necessary complement of the military pillar, for it promised to restructure domestic and international politics in such a way that future generations would come to bless the American peace. Its origins lay with Woodrow Wilson”²⁵.

Se para Smith o wilsonianismo está em crise, para Anne-Marie Slaughter o legado de Wilson ainda tem uma função imprescindível para a manutenção de uma ordem internacional pacífica. Segundo a óptica de Slaughter, os Estados Unidos, como aconteceu após a I Guerra Mundial, deveriam seguir com o seu compromisso de trabalhar com outras nações para que a preservação da paz seja alcançada. Essa acção seria feita por meio das instituições internacionais e com o respaldo do Direito Internacional. Desafios como o combate ao terrorismo, a proliferação nuclear, as mudanças climáticas ou a emergência de novas potências,

²⁴ IKENBERRY, John G. [et al] – *The Crisis of American Foreign Policy: Wilsonianism in the Twenty-first Century*. Princeton: Princeton University, 2009.

²⁵ SMITH, Tony – “Wilsonianism after Iraq: The End of Liberal Internationalism?” In *The Crisis of American Foreign Policy: Wilsonianism in the Twenty-first Century*. Princeton: Princeton University, 2009, p. 56.



como a China e a Índia, não podem ser enfrentados de outra forma. “The world does not need an American that turns inward like during the 1920s. It does not need an American that seeks to unshackle itself as a global leviathan. Wilsonianism, properly adapted and updated, offers a far better guide to meeting these challenges in the twenty-first century”²⁶.

É neste clima de crise dentro do legado de Woodrow Wilson ou na necessidade de actualizá-lo que surgiram as propostas para a criação de uma Liga das Democracias.

Na tentativa de restaurar a legitimidade do liberalismo americano, políticos e *scholars*, tanto do campo republicano, como o então candidato à presidência John McCain e o neoconservador Robert Kagan, como do campo democrata, como os internacionalistas liberais John Ikenberry e Anne-Marie Slaughter através do *Princeton Project*, avançaram com uma proposta de reordenamento do sistema internacional que consistia na institucionalização das relações entre as democracias ou, até, a expansão da NATO à escala global.

Para John Ikenberry e Anne-Marie Slaughter, a Liga das Democracias seria uma organização que teria como principal objectivo a manutenção da paz. Já para o senador McCain, que usou a Liga das Democracias com um dos trunfos da sua candidatura, este tipo de união serviria para fazer reviver a solidariedade democrática que existiu durante a Guerra Fria. Além disso, McCain ainda vislumbrava esta organização impondo sanções ao Irão, devido à sua rebeldia nuclear, ou até resolvendo o genocídio que acontece no Darfur.

O enfraquecimento americano, a emergência de novas potências que seguem uma política externa realista e a eleição de um novo presidente dos Estados Unidos, muito mais pragmático que o seu antecessor, fizeram com que esta ideia saísse de cena entre os *scholars* e os formadores de opinião americanos.

²⁶ SLAUGHTER, Anne-Marie –“ Wilsonianism in the Twenty-first Century”. In *The Crisis of American Foreign Policy: Wilsonianism in the Twenty-first Century*. Princeton: Princeton University, 2009, pp. 91-92.



A Sociedade de Estados de Obama

Barack Obama chegou ao poder e encontrou um país envolvido em duas guerras caras e danosas (Iraque e Afeganistão), e enfrentou uma crise económica só comparada por muitos analistas e pelo próprio presidente americano com a Grande Depressão. Obama propôs-se, então, acabar quando possível com as guerras em que os Estados Unidos estavam envolvidos, não usar o excepcionalismo americano como a base da sua política externa e reforçar o multilateralismo.

Estas ideias foram sintetizadas no *National Security Strategy* de 2010²⁷. O facto de a Administração de Obama não acreditar no uso da força de forma tão ampla como a presidência anterior, de Bush, fez com que alguns analistas afirmassem que a *realpolitik* estava de volta à Casa Branca²⁸. Uma das grandes diferenças entre este documento estratégico de Obama e o de Bush reside na consciência dos limites do poder americano. Bush foi aquele presidente após o final da Guerra Fria que mais fez uso da privilegiada posição dos Estados Unidos como a única superpotência para atingir os seus objectivos idealistas. Obama, por seu lado, referiu que, apesar do grande poder que o seu país possa ter, os Estados Unidos já não poderão mais actuar sozinhos para resolver as ameaças globais. “No one nation – no matter how powerful – can meet global challenges alone. As we did after World War II, America must prepare for the future, while forging cooperative approaches among nations that can yield results”²⁹.

O realismo na política externa de Obama também foi notado na sua abordagem à guerra do Afeganistão. Fareed Zakaria, que denominou a presidência de Obama como *post-imperial* afirmou que, apesar de o presidente americano ter aumentado as tropas no Afeganistão, Obama está a retrair o raio de intervenção da política externa norte-americana. “Obama is a realist, by temperament, learning, and

²⁷ OBAMA, Barack - *The National Security Strategy of the United States of America*. Washington D.C.: The White House, 2010.

²⁸ THE ECONOMIST - Realpolitik returns. [Consultado em: 28/05/2010]. Disponível em: http://www.economist.com/node/16243791?story_id=16243791.

²⁹ OBAMA, Barack - *The National Security Strategy of the United States of America*, p. 1.



instinct. More than any president since Richard Nixon, he has focused on defining American interests carefully, providing the resources to achieve them, and keeping his eyes on the prize”³⁰.

Já no campo da promoção dos valores liberais Obama segue num caminho contrário ao seu antecessor. Para Obama, a força do exemplo é mais importante do que tentar implementar à força da democracia em Estados autoritários. "America will not impose any system of government on another country, but our long-term security and prosperity depends on our steady support for universal values, which sets us apart from our enemies, adversarial governments, and many potential competitors for influence”³¹.

Mas, para voltarem a ser um farol para o mundo, os Estados Unidos deverão primeiro arrumar a sua casa, a sua economia, tornar-se uma sociedade mais próspera e livre. “(...) The most effective way for the United States of American to promote our values is to live them”³².

Mesmo sendo denominado de realista, o actual presidente americano não segue e nem seguirá uma *realpolitik* ao estilo europeu. Isso seria contrário à própria identidade do país a que preside e contra a sua própria formação. As condições do sistema internacional e os problemas domésticos provocaram uma alteração estratégica na forma como os Estados Unidos propagam os seus valores, passando do *vindicationism* de Bush para o *exemplarism* de Obama.

Antes de ser eleito Obama apresentou a sua linha de pensamento na obra *A Audácia da Esperança*³³. Em relação à política externa, o então candidato à presidência apresentou-se como um novo xerife relutante, reconhecendo que o regresso ao isolacionismo e a um tipo de política que negue completamente o uso da força não seria funcional³⁴.

³⁰ ZAKARIA, Fareed – “The Post-Imperial Presidency.” In *Newsweek*, 5 Dezembro, 2009. Disponível em: <http://www.newsweek.com/2009/12/04/the-post-imperial-presidency.html>.

³¹ OBAMA, Barack - *The National Security Strategy of the United States of America*, p. 36.

³² *Ibid.*, p. 2.

³³ OBAMA, Barack – *A Audácia da Esperança: Para Recuperar o Sonho Americano*. 4ª Edição. Alfragide: Casa das Letras, 2009.

³⁴ *Ibid.*, p. 297.



Obama também acredita que a competição entre grandes potências já não existe da mesma forma que existia quando Truman, Acheson, Kennan e Marshall traçaram a nova arquitectura do pós-guerra. “Esse mundo já não existe. A integração da Alemanha e do Japão num sistema de democracias liberais e economias de mercado livre eliminou de facto a ameaça de conflitos entre as grandes potências no seio do mundo livre”³⁵. A ameaça, segundo Obama, provém agora daqueles recantos do mundo que estão à margem da economia global e onde prevalecem os Estados fracos ou falhados.

O facto de novas potências emergirem não altera o pensamento de Obama que acredita que estas grandes nações estão igualmente vinculadas a um conjunto de regras internacionais e que por isso uma política de confrontação apenas iria prejudicar a prosperidade desses países emergentes. Mas, mesmo assim, Obama deixou um recado a essas grandes potências. “Enquanto a Rússia e a China mantiverem as suas enormes forças militares e enquanto não puserem de parte o instinto para exibirem o seu poder (...), haverá alturas em que teremos de voltar a desempenhar o papel de relutante xerife do mundo”³⁶.

O facto de as políticas de balanceamento de poder praticamente não existirem deve-se à revolução nuclear que aconteceu no passado século, como explica Evera: “The balance-of-power concerns that shaped U.S. grand strategy from 1917 to 1991 have faded sharply. The nuclear revolution has made conquest among great powers impossible”³⁷. Portanto, para um mundo onde a geopolítica não tem a mesma preponderância que no século passado, Evera propõe um concerto de potências, nos moldes do Concerto Europeu de 1815, que fizesse face à proliferação das armas nucleares, ao terrorismo nuclear e a outras ameaças que afectam todas as potências, sejam elas democráticas ou autoritárias. Os Estados Unidos, segundo Evera, deveriam criar e liderar este novo concerto³⁸.

³⁵ OBAMA, Barack – *A Audácia da Esperança*, p. 298.

³⁶ *Ibid.*, p. 300.

³⁷ EVERA, Stephen Van Evera – “A Farewell to Geopolitics”. In *To Lead the World: American Strategy after the Bush Doctrine*. New York: Oxford University Press, 2008. p.11.

³⁸ *Ibid.*



O problema de um concerto de potências na linha do Concerto Europeu é que poderia torna-se ineficiente se todos os seus integrantes não chegassem a um acordo unânime em todas as matérias, tal como acontece actualmente com o Conselho de Segurança da Nações Unidas. Visto que o mundo de hoje é bastante diferente daquele do século XIX, onde a Europa era o centro do mundo e a balança de poder o garante da estabilidade das potências continentais, torna-se então difícil recuperar e projectar um ordenamento como aquele que estava em vigor há dois séculos e, ainda por cima, à escala global.

Tendo isso em conta, o que Obama está de facto a tentar realizar é fortalecer uma Sociedade de Estados Global onde as potências estão interligadas pelos seus interesses e não só pelos seus valores. Esta ideia não é necessariamente revolucionária e até pode ser encontrada ao longo da própria história americana. Michael Lind, por exemplo, afirma que a política externa americana sempre esteve ligada à escola de pensamentos de *scholars* como Hugo Grotius e Emmerich de Vattel, que teriam influenciado os *Founding Fathers*, e mais recentemente a Escola Inglesa, de Hedley Bull³⁹, e que apenas a tendência que existe dentro da academia americana em ver a política externa americana entre a *realpolitik* europeia e o liberalismo messiânico, ofusca outras escolas de pensamento que muitas vezes são melhores ferramentas analíticas para entender a história e a diplomacia americana.

É então devido a esta influência de Grotius e a sua Sociedade de Estados que os Estados Unidos sempre recusaram ser um império em prol de uma comunidade global em que comércio seja livre. Desde que conseguiu a força suficiente para emergir como uma potência mundial, os Estados Unidos têm lutado por um mundo configurado dessa forma. “From the time the United States emerged as Great power around 1900, most American leaders have shared the vision of a global society of states that would be an alternative to a world divided among close imperial economic and military blocs”⁴⁰.

³⁹ LIND, Michael – “Toward a Global Society of States”. In *Wilson Quarterly*. Summer 2002, pp. 50-60.

⁴⁰ *Ibid.*, p. 66.



Segundo Hedley Bull, “a society of states (or international society), exists when a group of states, conscious of certain common interests and values, form a society in the sense that they conceive themselves to be bound by a common set of rules of their relations with one another, and share in the working of common institutions”⁴¹.

Esta Sociedade Internacional (ou de Estados) habita dentro de um sistema internacional que, ao contrário do primeiro, existe quando, por exemplo, dois Estados têm suficiente contacto de forma a que as acções de cada um tenham o mínimo impacte na tomada de decisões dos outros intervenientes deste sistema⁴². Apesar de haver contacto entre dois ou mais Estados, o grau de interacção, de institucionalização das relações e da aceitação de normativas comuns é que determina a diferença de um conceito do outro. Assim sendo, para Bull, a Sociedade de Estados pressupõe um sistema internacional, mas o contrário não acontece.

Os pilares da Sociedade de Estados são o equilíbrio de poder, o Direito Internacional, a diplomacia, as grandes potências, que são o garante da ordem, e a guerra. Estes elementos têm norteado a história das relações internacionais há séculos, por isso não podemos pensar neste conceito como algo apenas teórico e abstracto:

“The element of international society has always been present in the modern international system because at no stage can it be said that the conception of the common interests of states, of common rules accepted and common institutions worked by them, has ceased to exert an influence”⁴³.

Assim, durante a II Guerra Mundial as alianças rivais não aceitavam um sistema comum para ambos e muitos cooperaram na construção de instituições que servissem aos interesses de todos. Durante todo o conflito os Aliados

⁴¹ BULL, Hedley – *The Anarchical Society: A Study of Order in World Politics*. 3.ª edição. Hampshire: Palgrave Macmillan, 2002, p. 13.

⁴² Ibid., p. 9.

⁴³ Ibid., p. 40.



respeitaram as regras da sociedade internacional e as relações com os países neutros. Os seus rivais, Alemanha, Itália e Japão, fizeram o mesmo⁴⁴. Na Guerra Fria aconteceu o mesmo. Os Estados Unidos e a União Soviética competiam por duas formas distintas de sistema internacional. Mesmo assim, os dois Estados não romperam as suas relações diplomáticas, continuaram a reconhecer a soberania de cada um e ainda repartiam assento numa mesma instituição internacional, as Nações Unidas. Assim:

“(...) Even in periods when international politics is best described in terms of a Hobbesian state of war or a Kantian conditions of transnational solidarity, the idea of international society has survived as an important part of reality, and its survival in these times of stress lays the foundation for the reconstruction of international society when war gives place to peace or ideological conflict to détente”⁴⁵.

Esta definição encaixa parcialmente numa visão de mundo de Obama que, segundo Henry Nau, está focada nos interesses que interconectam as nações, como os problemas relacionadas com as alterações climáticas, as crises energéticas ou a não proliferação de armas nucleares. Por outro lado, Obama retira ênfase daquelas questões que podem criar atritos entre os Estados, como os assuntos relacionados com soberania ou valores morais⁴⁶. “He tacks away from topics that he believes divide nations — democracy, defense, markets, and unilateral leadership — and toward topics that he believes integrate them — stability, disarmament, regulations, and diplomacy”⁴⁷.

Um dos pontos em que Obama mais se tem distanciado do seu antecessor tem sido na promoção da democracia. Essa diferença também provém da sua visão de mundo mais pragmática e que não vê, contrariamente aos neoconservadores, o

⁴⁴ Ibid., p. 41.

⁴⁵ BULL, Hedley – *The Anarchical Society: A Study of Order in World Politics*, p. 41.

⁴⁶ NAU, Henry - *Obama's Foreign Policy: The swing away from Bush: How far to go?* [Consultado em: 01/04/2010]. Disponível em: <http://www.hoover.org/publications/policy-review/article/5287>.

⁴⁷ Ibid.



embate explícito entre democracias e autocracias como a maior guerra de todos os tempos e na qual os Estados Unidos deveriam gastar todas as suas forças⁴⁸.

Contudo, a política externa de Obama ainda não é tão rectilínea ao ponto de concluirmos que haja, de facto, uma Doutrina Obama. Ao mesmo tempo que o actual presidente americano parece estar disposto a conviver numa Sociedade de Estados Global, em que os interesses nacionais prevalecem aos valores morais, Obama, como aconteceu na entrega do prémio Nobel da Paz, em Oslo, afirma que os Estados Unidos, quando necessário, irão estar prontos para entrar em guerras moralmente justificadas. Isto também vai ao encontro das ideias de Bull, que afirma que as três escolas de pensamento clássicas, a tradição realista de Hobbes, o universalismo kantiano, e a tradição grotiana da sociedade internacional, não se devem anular uma à outra. A própria tradição da política externa americana já nos ensinou que qualquer presidente precisa de uma retórica que satisfaça o liberalismo orgânico que está na raiz do próprio aparecimento dos Estados Unidos como república independente.

As relações com as duas grandes potências não democráticas como a China e a Rússia constituem uma boa plataforma empírica para a análise da política externa americana. A relação entre potências é fundamental para a paz e a estabilidade da ordem num sistema de Estados. Para Bull, o principal objectivo do equilíbrio de poder é impedir a emergência de um poder hegemónico. Como nem a Escola Inglesa previa nos seus horizontes um mundo unipolar, com uma única potência, este propósito parece ultrapassado. Assim que o mundo volte a ser bipolar ou multipolar e que alguma potência se torne revisionista ao ponto de pretender alterar radicalmente o actual *status quo*, então o princípio do equilíbrio de poder terá novamente mais preponderância.

Para o momento actual há, contudo, outras observações de Bull sobre as relações entre os grandes poderes do sistema que ainda continuam diferenciados. Ao contrário do realismo estrutural, que prevê que o equilíbrio de poder aconteça de forma quase mecânica, numa Sociedade de Estados esse equilíbrio é feito de forma planeada. Por isso, o principal objectivo passa a ser preservar uma ‘arena’

⁴⁸ NAU, Henry - *Obama's Foreign Policy*.



onde as unidades continuam independentes⁴⁹. Além disso, o equilíbrio de poder como uma das instituições da Sociedade de Estados prevê que esses mesmos Estados não procurem defender apenas as suas autonomias, mas que reconheçam um interesse comum em manter as características essenciais da sociedade onde operam. Para que esta fórmula resulte, os Estados teriam que restringir não apenas o poder hegemónico como conter os seus próprios impulsos face à tentação hegemónica.

Ao fazer um *reset* nas relações com a Rússia logo que chegou ao poder, Obama está a tentar que o Estado russo, cada vez mais fechado e imprevisível, continue a fazer parte de um sistema e de uma sociedade internacional moldada pelos vencedores de 1945 e que tem como garante os Estados Unidos. O mesmo acontece com a China. Inicialmente ao ‘fingir’ um possível G2 com os chineses, Obama tentou desfazer a percepção de que um confronto entre o Estado mais forte do sistema e aquele que tem crescido mais rapidamente parecesse iminente. Além disso, os americanos tentaram incluir chineses e russos numa rede de interesses comuns, que passa pelos desafios da economia globalizada, pelo terrorismo e pela luta contra proliferação das armas nucleares. Com esta estratégia, Obama tenta assim desbloquear, sempre que possível, o impasse que está instalado no Conselho de Segurança das Nações Unidas há décadas. Exemplo disso foi o voto em conjunto destas potências na quarta ronda de sanções impostas ao Irão, que foram aprovadas em Junho do último ano. Foi uma importante vitória da diplomacia americana, ofuscada apenas pelos votos contra de dois países democráticos como a Turquia e o Brasil, que não concordam com a maneira como o processo foi conduzido.

O que se pode concluir deste dois anos de Barack Obama na Casa Branca é que tem conseguido equilibrar as duas principais vertentes históricas da política externa americana: o realismo conservador e o liberalismo/idealismo. A partir deste equilíbrio Obama pretende transformar o seu país novamente num exemplo a seguir e trabalhar com um concerto alargado de nações, sejam elas democracias

⁴⁹ LITTLE, Richard – *The Balance of Power in International Relations: Metaphors, Myths and Models*. Cambridge: Cambridge University Press, 2007, p. 135.



ou autocracias, de forma a resolver os problemas que atingem a todos. Barack é assim não um realista, nos moldes de Henry Kissinger, mas um racionalista, segundo os preceitos da Escola Inglesa de Relações Internacionais.