

## A EVOLUÇÃO DA GRANDE ESTRATÉGIA DE OBAMA

Luís Eduardo Saraiva<sup>1</sup>

Coronel de Cavalaria (Res), Doutor em Relações Internacionais, Professor Auxiliar na Universidade Lusíada de Lisboa.

### RESUMO

Essencialmente devido à herança da guerra-fria, até meados do ano de 2001 os EUA não dispunham de um ciclo de planeamento estratégico. O planeamento era centralizado na administração e nos gabinetes. O 11 de setembro de 2001 levou a uma aprofundada preocupação com as estratégias nacionais em diversos níveis. Na primeira linha ganhou destaque em 2002 a Estratégia Nacional de Segurança (NSS). Pode considerar-se, contudo, que a mudança do “pensamento político” norte-americano se deu verdadeiramente com a Estratégia de Defesa Nacional de 2005, no mesmo ano em que era publicada uma nova Estratégia de Segurança. A NSS de 2005 apresentou um novo arranjo das opções estratégicas, pois a partir daqui os EUA vão passar a cuidar melhor do desenvolvimento do sistema de planeamento estratégico.

A análise de como se chegou aos principais vetores da grande estratégia norte-americana de 2010 e quais as suas principais linhas de força revela a determinação do Presidente norte-americano em mobilizar esforços e estruturas para enfrentar alguns dos mais importantes desafios atuais. A mais recente grande estratégia norte-americana, assinada pelo presidente Obama em fevereiro de 2015, demonstra não só um amadurecimento do planeamento estratégico como também algumas importantes reorientações do esforço. Torna-se clara a utilidade de um exercício de identificação da principal evolução entre a estratégia de 2010 e a de 2015 procurando demonstrar-se que o presidente Obama parece procurar corresponder às expectativas do mundo sobre aquilo que se espera de uma grande potência como os EUA, ao mesmo tempo que programa o prolongamento no tempo da hegemonia norte-americana, através da institucionalização mundial do poder.

**Palavras-chave:** Estratégia de Segurança Nacional, EUA

---

<sup>1</sup> Contactos: Email – [saraiva\\_luis@hotmail.com](mailto:saraiva_luis@hotmail.com)

Recebido em 04 de setembro de 2015 / Aceite em 10 de setembro de 2015

## ABSTRACT

Mainly due to the legacy of the cold war, until September 11, 2001 the US did not have a strategic planning cycle. The planning was centralized at the administration and at the offices. The tragic events of September 11 led to a profusion of national strategies at various levels. In the top line appeared in 2002 the National Security Strategy. It can be considered, however, that the US political thought changed with the National Defence Strategy of the year 2005, at the same year of the publication of a new Security Strategy. The 2005 NSS presented a new arrangement of strategic options, and since then the US took better care of the development of the strategic planning system.

The analysis of how the US great strategy of 2010 identified its main vectors and what are their main power lines reveals the determination of the US President to mobilize the efforts and the structures to tackle some of the most important current challenges. The latest US Grand Strategy, signed by President Obama in February 2015, materializes not only the maturing of strategic planning as well as some major reorientation efforts. It becomes clear that an exercise identifying the main developments of the Grand Strategy between the years of 2010 and 2015 will be very useful, conforming that President Obama seeks to meet the expectations of the world about a superpower like the US and, at the same time, programming the prolongation in time of the US hegemony through the global institutionalization of power.

**Key words:** National Security Strategy; U.S.A.

## 1. INTRODUÇÃO

Até aos trágicos acontecimentos de 11 de setembro de 2001, especialmente devido à herança da guerra-fria, os EUA não dispunham de um ciclo de planejamento estratégico consolidado e regular. O planejamento era essencialmente centralizado na administração e nos gabinetes, o Presidente respondia ao dia-a-dia e não havia um “sentido de futuro” e de necessidade de um verdadeiro planejamento de longo prazo. Verificava-se na verdade uma certa dificuldade de coordenação de todos os órgãos e inclusive dos seus orçamentos.

O 11 de setembro de 2001 levou a uma profunda revisão dos processos de elaboração de estratégias nacionais. No topo da pirâmide estratégica, a Estratégia Nacional de Segurança de 2002 (NSS 2002) atribuiu uma grande ênfase ao combate ao terrorismo, embora caracterizada essencialmente por uma visão unilateralista e neoconservadora. Esta grande estratégia levou à reconfiguração das várias estratégias nacionais. Em segunda linha foi aprovada em 2003 a

Estratégia Nacional para a Segurança Interna (*National Strategy for Homeland Security*). Foi também publicada em 2005 a Estratégia de Defesa Nacional (*National Defence Strategy*), numa terceira linha. A níveis inferiores foram sendo publicados diversos documentos de âmbito estratégico, como a Estratégia Nacional Militar (*National Military Strategy*), aprovada em 2004.

Pode considerar-se, contudo, que a mudança de pensamento político se deu realmente com a “Estratégia de Defesa Nacional de 2005”, no mesmo ano em que seria publicada uma nova Estratégia de Segurança Nacional. Passou a ser assumido que a América estava em guerra (com o terrorismo) e definiram-se os dois pilares em que devia assentar a NSS: em primeiro lugar promover a liberdade, a justiça e a dignidade humana; em segundo, liderar uma comunidade de democracias. Na verdade, a luta antiterrorista passou a constituir a “maior batalha ideológica” (e não apenas “a batalha militar”) do século XXI.

A NSS de 2005 apresentou um novo arranjo das opções estratégicas. Por exemplo, na Ásia era definida a partilha de poder com países-chave (Paquistão, Índia, China, Japão e Austrália). A atenção da Estratégia para África, por outro lado, debruçava-se sobre o desenvolvimento e a paz com vista a parcerias económicas (com interesse especial na exploração de hidrocarbonetos). A guerra no Iraque e no Afeganistão ganhava atenção especial e a Síria e o Irão eram identificados como “Estados tiranos” financiadores do terrorismo internacional. A partir daqui os EUA vão passar a cuidar melhor do desenvolvimento do sistema de planeamento estratégico. Apesar de continuarem uma linha coerente materializada numa política externa de defesa dos interesses dos EUA e de tentarem prolongar no tempo a sua relativa perda de hegemonia mundial, vão dedicar muito mais atenção a questões relacionadas com a intervenção humana nas alterações climáticas, vão alargar a definição de crise para novas abrangências e vão demonstrar a sua evolução na sua forma de prestação de apoio ao Estado de Israel. Nada disto é abrupto, mas segue uma linha coerente da evolução do pensamento estratégico norte-americano, como se demonstrará mais adiante.

Este artigo começa por tentar demonstrar como se chegou aos principais vetores da Grande Estratégia norte-americana de 2010, assinada pelo Presidente Barack Obama, e quais as suas principais linhas de força. Após análise dessa estratégia, o artigo debruça-se sobre as principais características da última grande estratégia norte-americana, publicada em fevereiro de 2015. Um exercício de identificação das principais evoluções entre a estratégia de 2010 e a de 2015 constitui a terceira parte deste texto, argumentando-se que o presidente Obama procura corresponder às expectativas do mundo sobre aquilo que se espera de uma grande potência como os EUA. Tentou-se não caracterizar a análise pela adoção de uma postura de ponderação dos programas de governo, mas tão só analisar aquilo que pode ser definido como os fatores permanentes do pensamento estratégico dos EUA, transversais aos partidos que ocupam o poder. A parte final, sobre conclusões, procura descortinar o que será a evolução do pensamento estratégico norte-americano no futuro próximo.

## **2. COMO SE IDENTIFICAM OS VETORES DA GRANDE ESTRATÉGIA NORTE-AMERICANA DE 2010**

Como se chegou aos principais vetores da grande estratégia norte-americana de 2010 e quais as suas principais linhas de força? As publicações oficiais dos EUA sobre a sua política externa e principalmente sobre a sua Grande Estratégia passaram a incluir conteúdos mais pragmáticos e mais ambiciosos logo após os acontecimentos de 11 de setembro de 2001. Mas, se há uma teoria que explique a postura internacional norte-americana após o fim da Guerra Fria e até (pelo menos) aos acontecimentos de 11 de setembro de 2001, ela poderá bem ser a teoria institucionalista de G. John Ikenberry, como desenvolveremos de seguida. Os casos históricos que apoiam a teoria institucional de Ikenberry mostram os Estados que ficaram vitoriosos e com muito mais poder após o fim dos conflitos a responder a incentivos para se submeterem a regras estabelecidas por um modelo institucional de relações entre os Estados. A negociação institucional entre o Estado líder e os Estados secundários tem sido parte de cada um dos maiores sistemas estabelecidos após as guerras (inclusive após o fim da Guerra Fria), embora o caráter específico da instituição, a extensão até onde ela se concretizou e o impacto que teve na ordem estabelecida após a guerra difiram de caso para caso. A variação da extensão até onde o Estado dirigente usou as instituições para obrigar outros Estados ao compromisso e para assinalar o seu próprio constrangimento e compromisso é também, pelo menos parcialmente, explicado pelas variáveis consideradas no modelo institucional.

O poder americano nos anos 1990 não teve precedente histórico. Esse poder foi tornado mais aceitável para os outros Estados porque é institucionalizado, afirma Ikenberry (2001: 271). Nenhum Estado da era moderna alguma vez gozou de tal posição dominante. Mas se o passado pode servir como guia, a primazia americana deveria produzir resistência e tentativas de contrariar o equilíbrio. Escrevia Ikenberry em 2001 que um dos enigmas da época é porque é que estas reações ainda não tinham aparecido. Em setembro desse ano, no entanto, o mundo iria mudar. Mas Ikenberry já afirmava que no mundo de uma única superpotência que se vivia na altura, essa condição seria com certeza posta à prova (Ikenberry. 2001).

O argumento de Ikenberry no seu livro “After Victory” era de que as relações assimétricas de poder não seriam apenas compatíveis com uma ordem política estável, mas – quando essa ordem era constituída por Estados democráticos – as disparidades de poder poderiam ser mesmo um catalisador para a cooperação institucionalizada (Ikenberry. 2001: 270).

As frequentes intervenções militares nos anos recentes (quando “After Victory” foi escrito, o autor referia apenas Somália, Haiti, Iraque e Kosovo) também sublinharam a singular capacidade americana de projetar poder militar com limitados constrangimentos institucionais (Ikenberry. 2001: 272). Este padrão da política americana

levou no entanto alguns a preocuparem-se abertamente sobre o que aparentava ser um poder mundial cada vez mais sem restrições (Ikenberry. 2001: 272).

A lição a reter da construção americana do poder neste século é de que as instituições internacionais jogaram, na manutenção desse poder, um papel importante e generalizado e, no final, construtivo, no exercício do poder americano (Ikenberry. 2001: 273), demonstrando-se que as instituições tanto podem projetar como limitar o poder do Estado.

Quando aqueles que aplicam o poder americano se constroem perante as restrições e compromissos que as instituições internacionais frequentemente ocasionam, deve ser lembrado que essas características das instituições são precisamente o que tornou o poder americano tão aceitável e durável como é visto mesmo hoje em dia. Se a ordem americana pós-guerra (Fria) ainda continuar a persistir no novo século, será principalmente devido à forma como o poder e as instituições operaram conjuntamente para criar relações entre as democracias desenvolvidas que fossem estáveis e legitimadas (Ikenberry. 2001: 273).

A teoria institucionalista de Ikenberry haveria de sofrer um choque tremendo com os acontecimentos dos atentados terroristas em solo americano no próprio ano de publicação de “After Victory”. A reação norte-americana ao 11 de setembro foi violenta e acompanhada de solidariedade de grande parte do mundo. Esta reação faz despoletar dinâmicas novas no processo de planeamento e de definição do pensamento estratégico norte-americano. Mas é a partir de 2005 que verdadeiramente os EUA vão desenvolver o seu sistema permanente de planeamento estratégico, mais fundamentado e mais esclarecido.

A Grande Estratégia de 2005 de George W. Bush (a segunda do seu mandato, pois tinha publicado uma em 2002, que era essencialmente uma reação aos ataques terroristas com uma visão unilateralista e conservadora) assume que os EUA estão formalmente em guerra “contra o terrorismo”, e assenta essencialmente em dois pilares. O primeiro define-se com a promoção da liberdade, da justiça e da dignidade humana. O segundo atribui aos EUA a responsabilidade de liderar uma comunidade de democracias. O que esta estratégia norte-americana traz de novo é a ideia de que a luta antiterrorista constitui a “maior batalha ideológica” (não apenas “a batalha militar”) do séc. XXI. Para esta análise interessa, contudo, considerar o pensamento estratégico e o planeamento a partir de uma estratégia já bem mais amadurecida, a de 2010, depois de atenuadas pelo tempo as reações intempestivas aos ataques terroristas.

### **3. A ESTRATÉGIA DE SEGURANÇA NACIONAL DE 2010**

O documento estratégico norte-americano de 2010 está dividido em três partes. Começa por dar uma visão geral da Grande Estratégia, faz depois uma abordagem estratégica e termina com uma detalhada definição do interesse nacional dos EUA.

A última parte, sobre definição do interesse nacional, aborda quatro temáticas: a segurança, a prosperidade, os valores e a ordem internacional. É útil analisar cada uma destas temáticas, para ter melhor presente como se deu a evolução até 2015. No que diz respeito à segurança, são indicados seis objetivos principais (que também podemos considerar tarefas). O primeiro é o reforço da segurança interna (*Homeland Security*), que ganhou evidentemente uma grande relevância pela constatação, em 2001, das vulnerabilidades domésticas a ataques terroristas. Segue-se a tarefa de derrotar a Al-Qaeda, principal organização terrorista inimiga dos EUA, por ser a responsável pelos ataques às torres gêmeas e ao Pentágono. Outro dos objetivos, que tem sido uma preocupação permanente, é inverter a proliferação de armas de destruição massiva (ADM). A promoção da paz, da segurança e de oportunidades no Grande Médio Oriente constitui outro dos desafios identificados nos objetivos de promoção da segurança. Um quinto objetivo de segurança é investir nas capacidades de parceiros fortes e capazes. Por fim, a Grande Estratégia de 2010 aponta a garantia de segurança do ciberespaço.

O grande vetor da prosperidade referido na grande estratégia de 2010, na parte dedicada ao interesse nacional, identifica uma série de ações que visam essencialmente reforçar a liderança norte-americana na área do conhecimento e ciência, mas com vista ao desenvolvimento pessoal e ao incremento do bem-estar do povo norte-americano. Assim, a NSS de 2010 apresenta a necessidade de se reforçar a educação e o capital humano, melhorar a ciência, a tecnologia e a inovação, alcançar crescimento equilibrado e sustentado, acelerar o desenvolvimento sustentável e gastar com cuidado o dinheiro dos impostos.

Outro vetor referente ao interesse nacional é o da defesa e promoção dos valores na NSS de 2010, que se materializa nos objetivos de reforço do poder do exemplo dos EUA, na promoção da democracia a nível internacional, assim como na defesa dos direitos humanos, e na promoção da dignidade humana pelo acesso às necessidades básicas de todas as populações do globo.

Outro dos interesses nacionais norte-americanos diz respeito à ordem internacional, pelo que a grande estratégia de 2010 procura, em primeiro lugar, assegurar alianças fortes. Isto passará pelo reforço das alianças já existentes mas também, sem dúvida, pela busca de oportunidades de novas alianças. Outro dos objetivos de promoção da ordem internacional é o reforço ou construção da cooperação com outros centros de influência do século XXI. Não haverá dúvidas de que este objetivo se prende com a relevância das Nações Unidas, da União Europeia, da União Africana, do Grupo dos Vinte (G20), etc., mas aponta também para potências, regiões e instituições que têm vindo a ganhar relevância geopolítica, como os BRIC (Brasil, Rússia, Índia e China) e principalmente indicando o caminho do reforço da presença norte-americana na Ásia-Pacífico. Um terceiro objetivo dentro do vetor da ordem internacional é reforçar os mecanismos e instituições de cooperação, tal como a Organização Mundial de Comércio (OMC), a OTAN,

a ASEAN e os diversos acordos e arranjos de ordem bilateral de que os EUA são parte. Por último é objetivo dentro do vetor da ordem internacional apoiar uma cooperação alargada nos desafios globais mais importantes, como a ameaça das alterações climáticas e as crises económicas e financeiras, entre outras.

Todos estes vetores são já grandes evoluções relativamente às estratégias anteriores, nomeadamente à de 2005, de George W. Bush. Contudo, o pensamento estratégico de Barack Obama haveria de evoluir ainda mais, e no sentido de um amadurecimento geopolítico, como se observará na análise da grande estratégia de 2015.

#### 4. A ESTRATÉGIA DE SEGURANÇA NACIONAL DE 2015

A filosofia subjacente à NSS de 2015 aponta para a persistência da liderança dos EUA num sistema multilateral robusto e para a necessidade de “paciência estratégica” e de um cálculo ponderado ao serviço de uma ordem global que beneficie tanto os EUA como qualquer outro país. No entanto, subsiste uma crítica: o documento não aprofunda devidamente a descrição prática dessa estratégia (Davidson: 2015). A vontade de fazer mais com menos, o lema da NSS de 2015, como o presidente Obama pretende, é fortemente criticada. A visão ingénua do Presidente para o que deve ser o empenhamento diplomático e militar é de uns EUA capazes de responderem a uma crescente lista de ameaças ao mesmo tempo que se dá a contração do seu dispositivo militar. A administração Obama tem argumentado teimosamente que esta visão é realista. Mas ao continuar a cortar profundamente nos recursos militares, a NSS de 2015 falhará completamente o seu objetivo e não será capaz de assegurar as necessidades da estrutura militar para os próximos anos (Meizlish, 2015). Mas, como Ikenberry notava em 2014, o desafio para Obama é encontrar formas de fazer escolhas estratégicas que mantenham os custos com a defesa a um nível sustentável e encorajem a partilha de esforços em alianças, mas sem espoletar pânico regionais sobre segurança ou sem provocar um desmoronamento do sistema de alianças (Ikenberry: 2014).

A estratégia de 2015 é claramente um salto evolutivo relativamente à definição de grande estratégia de 2010, confirmando-se no entanto, por outro lado, uma evolução na continuidade, como se verá de seguida.

Num artigo de 2 de março de 2015<sup>2</sup>, Janine Davidson, investigadora no *Council on Foreign Relations*, dos EUA, e membro da primeira administração Obama, faz uma muito consolidada análise da estratégia de 2015 na revista “*Foreign Affairs*”. A autora identifica uma base institucionalista no texto, demonstrando a influência de Ikenberry. Segundo ela, o mundo da estratégia de segurança do

---

<sup>2</sup> *Obama's Last National Security Strategy*.

presidente Obama é um mundo em que o grande poder económico e militar dos EUA serve como base sólida de instituições globais fortes, participativas e baseadas em regras (Davidson: 2015). A autora caracteriza a estratégia de segurança de Obama como “multilateralismo inteligente”, e define-o assim pois, no seu entender, os EUA trabalham com o sistema internacional ao mesmo tempo que mostram vontade de suportar o encargo de o defender. Para Davidson, isto é o que de mais se poderá parecer com uma ‘Doutrina Obama’<sup>3</sup>. Tal como o Presidente referiu recentemente aos graduados da Academia Militar de West Point, num discurso sobre política externa:

*“A América deverá liderar sempre no palco mundial. Se nós não o fizermos, mais ninguém o fará. As Forças Armadas a que vocês se juntaram é e será sempre a base dessa liderança. Mas a ação militar dos EUA não deverá ser o único – ou mesmo o primeiro – componente da nossa liderança em todas as circunstâncias. Só porque temos o melhor martelo não significa que qualquer problema é um prego. E porque os custos associados ao emprego da componente militar são tão elevados, deverão esperar que qualquer líder civil – e especialmente o vosso Comandante-em-Chefe – seja muito claro sobre como usar esse imenso poder”* (Davidson: 2015).

A nova estratégia divulgada em fevereiro último tem o seu texto estruturado em quatro partes principais sobre a Segurança, a Prosperidade, os Valores e a Ordem Internacional. Até aqui não há grandes mudanças relativamente à estratégia de cinco anos antes. Mas as novidades estão na definição dos vetores dentro de cada uma destas partes.

No que diz respeito à Segurança, a nova estratégia propõe um conjunto de oito tarefas ou objetivos. Em primeiro lugar, preconiza o reforço da Defesa Nacional, medida que não era explícita na estratégia de 2010. Depois, a segunda tarefa refere-se à continuação do reforço da Segurança Interna, em linha com as preocupações da NSS de 2010. A tarefa de derrotar a Al-Qaida, definida em 2010, tornou-se mais abrangente e passou a definir-se pelo combate à ameaça persistente do terrorismo. Enquanto em 2010 Obama preconizava o investimento nas capacidades de parceiros fortes e capazes, em 2015 o enfoque passa a ser a construção de capacidades americanas para evitar conflitos. As armas de destruição em massa continuam a merecer a atenção no vetor da segurança, mas passou-se do objetivo de inverter

---

<sup>3</sup> Adaptação e tradução livre do autor. No original: “ *the world of President Obama’s National Security Strategy is one in which the United States’ economic and military might serve as the bedrock of strong, participatory, and rules-based global institutions. It’s smart multilateralism—working within the international system while also being willing to bear the burden of defending it, although not always with military power. This is likely as close as we’ll get to an “Obama Doctrine”* .



a sua proliferação para a prevenção da sua disseminação e uso. Por último, como grande alteração das preocupações com a segurança, a grande estratégia de 2015 define como prioridades, para além das acima citadas, combater as alterações climáticas, garantir o acesso a espaços comuns e aumentar a segurança da saúde mundial. Incluída nestas de forma dissimulada, ou simplesmente perdendo relevância, a segurança do ciberespaço de 2010 deixa de aparecer em 2015.

Na parte dedicada à Prosperidade, a estratégia de 2015 apresenta cinco tarefas, quase todas novidades, identificando-se novos objetivos como incrementar as dinâmicas da economia, aumentar a segurança energética, enquadrar a ordem global económica e terminar com a pobreza extrema. Apenas o objetivo de liderar na ciência, na tecnologia e na inovação parece constituir uma natural evolução de um objetivo já apresentado na estratégia de 2010.

Os “Valores” merecem atenção para cinco objetivos de aplicação de esforço. A vontade de reforçar o poder do exemplo dos EUA, plasmada no documento de 2010, evoluiu para o objetivo de viver os valores característicos da sociedade americana. A tarefa de promoção internacional da democracia e dos direitos humanos passou a resumir-se ao apoio às democracias emergentes. O objetivo anterior de promover a dignidade pelo acesso às necessidades básicas desapareceu para ser substituído por três novos objetivos do vetor “Valores”: o primeiro é progredir na igualdade; o segundo visa reforçar o poder da Sociedade Civil e dos jovens líderes; o terceiro refere a necessidade de se evitarem atrocidades em massa.

Mas é na parte da Grande Estratégia dedicada à Ordem Internacional que são mais bem marcadas as novidades, ou seja, a evolução do pensamento estratégico de Obama. São identificadas cinco novas tarefas que, como veremos já de seguida, correspondem a um “afinar de pontaria” dos objetivos a alcançar. Ao definir a tarefa de avançar o reequilíbrio para a Ásia e Pacífico, a estratégia de 2015 está a seguir e clarificar o objetivo anterior de “construir a cooperação com outros centros de influência do século XX”. Se em 2010 esta tarefa era deliberadamente vaga, agora parece já não haver dúvidas de que os EUA voltaram a olhar para a “frente” do Pacífico Ocidental como uma grande região onde se jogará o domínio norte-americano, como potência hegemónica e o maior poder marítimo, num futuro cada vez mais próximo. Mas a outra grande “frente” onde se joga a predominância norte-americana, constituída pelo Atlântico Norte e pela Europa Ocidental, não foi negligenciada por este movimento no tabuleiro da geopolítica global.

Se em 2010 o Presidente Obama sublinhava o assegurar de alianças fortes e do reforço dos mecanismos e instituições de cooperação como tarefas fundamentais para garantir a Ordem Internacional, em 2015 essas tarefas são tornadas mais claras e concisas e apresentadas simplesmente como “reforçar a aliança duradoura com a Europa”, numa mensagem límpida de que não existirá o tão propalado “voltar de costas” devido à atenção prestada à Ásia-Pacífico. Mas a manutenção da ordem internacional também ganhou uma nova tarefa, herdada do vetor “Segurança” da NSS de 2010.

Trata-se de “buscar a estabilidade e a paz no Médio Oriente e no Norte de África” que, na forma anterior, apresentava também a promoção da segurança e das oportunidades, mas numa delimitação regional ligeiramente diferente: “grande Médio Oriente”. A Ordem Internacional merece ainda mais atenção por parte de Obama: África e as Américas são agora referidas, como novidade. Em 2010 não era assim. Embora dando já o devido relevo ao promover o reequilíbrio para a Ásia e Pacífico, num discurso aos cadetes de West Point em maio de 2014, Obama haveria de desapontar por não sublinhar o “pivot” dos EUA para África (Wright, 2014).<sup>4</sup> Investir no futuro de África e aprofundar a cooperação económica e de segurança com as Américas passariam no entanto, no ano seguinte, a ser duas das importantes tarefas de promoção da ordem internacional.

Há outras fragilidades, contudo, na definição de prioridades relacionadas com a ordem internacional. O Presidente falará da necessidade de existir “paciência estratégica”. No que diz respeito a esse conceito, que Obama tanto parece prezar, a saída do Afeganistão não parece refletir essa paciência, como nota Davidson (2015). Da mesma forma, as ações dos EUA relativas à questão da Ucrânia não estão em linha com os objetivos apresentados de deter a agressão da Rússia, permanecer alerta para as suas possibilidades estratégicas e ajudar os nossos aliados e parceiros a resistir a longo prazo à coação russa, se necessário (Davidson, 2015). A guerra civil na Síria e as mortes em massa de civis nos últimos anos contradizem as intenções dos EUA de atuar preventivamente antes que as situações atinjam proporções de crise.

No entanto, os recentes anúncios de assistência militar à Ucrânia, de autorização para o uso da força contra o Estado Islâmico e sugestões de uma mudança no plano do Afeganistão poderão estar a indicar uma consciência dessas fraquezas. Com apenas dois anos para o fim do mandato, talvez este documento venha a marcar algumas correções de rumo.

É preciso notar que uma das mais importantes funções da NSS de 2015 é burocrática, ao providenciar orientações que as diversas experientes agências executivas poderão utilizar para manterem em linha as suas próprias ações e identificar as estratégias subordinadas que poderão providenciar os detalhes de que tantos precisam e ambicionam (Davidson, 2015).

---

<sup>4</sup> Segundo Wright foi um discurso dominado pela herança do 11 de setembro e que largamente negligenciou o reequilíbrio para a Ásia. Obama falou repetidamente sobre a necessidade de terminar as guerras no Iraque e no Afeganistão, mencionou terrorismo ou terroristas 17 vezes e gastou demasiado tempo a falar sobre a sua estratégia contraterrorista. Pelo contrário, sobre Ásia falou pouco, de passagem ou quando quis chamar a atenção do fracasso dos EUA de respeitarem o direito internacional. Wright sublinha que os apoiantes do *pivot* para a Ásia terão ficado francamente desapontados, pois esta tinha sido uma boa oportunidade de explicar porque a Ásia virá a ser tão importante nas próximas décadas como o terrorismo foi na última (Wright, 2015).

## 5. A EVOLUÇÃO

Há na verdade uma grande evolução entre 2010 e 2015. Obama pretenderá consolidar algumas das suas linhas de força, ao nível estratégico, antes de deixar as funções de presidente, mas o que parece notar-se é um maior pragmatismo (ou realismo) na forma como são expressas alterações nas prioridades norte-americanas<sup>5</sup>. Por exemplo, no que diz respeito ao Médio-Oriente, enquanto em 2010 a promoção da Paz, Segurança e Oportunidades no grande Médio Oriente era uma tarefa prioritária dos EUA no âmbito da segurança mundial, esta preocupação aparece na parte dedicada à ordem mundial na Estratégia de 2015, conjuntamente com o Norte de África, e afirmando “buscar estabilidade e paz” e não “Promover Paz, Segurança e Oportunidades no grande Médio Oriente”. Tem-se debatido muito o *pivot* dos EUA para a região da Ásia-Pacífico.

Parece haver algum desapontamento na Europa porque os EUA lhes estarão a voltar as costas. No entanto poderá não estar a acontecer uma substituição de prioridades mas tão só um reequilíbrio dos EUA para reatarem a sua preponderância naquela região. Conforme nota Davidson, não é coincidência, então, que a NSS dê um enfoque especial na força económica e de segurança, a fonte de onde se origina em última instância o poderio militar dos EUA. A Parceria Trans-Pacífico (TPP) e a Parceria Transatlântica de Comércio e Investimento

---

<sup>5</sup> Segundo a Casa Branca, a NSS do Presidente Obama é o modelo para a liderança americana no mundo, delineando como os EUA enfrentam os desafios globais ao mesmo tempo que defendem o interesse nacional, os seus valores e a sua visão para o futuro. A administração Obama divulgou a sua primeira NSS em 2010, numa altura em que os EUA estavam no processo de acabar responsabilmente com duas guerras, de emergir de uma profunda recessão e de reassegurar a liderança no palco mundial. Atualmente o ressurgir da América é considerado uma realidade pela casa Branca, pois os EUA estão mais fortes do que estiveram em muitos anos anteriores. A conselheira de segurança de Obama, Susan Rice, delineou para 2015 uma estratégia que aponta o que necessita de ser feito a médio prazo para assegurar a América a longo prazo. Conforme afirmou Rice, uma liderança da América forte e sustentável é a chave para reforçar a paz e a prosperidade no mundo e permanece essencial, como sempre. Sem os EUA haveria muitos problemas no mundo por resolver, nota a Casa Branca. O ébola estaria a espalhar-se pela África Ocidental e provavelmente em regiões muito remotas do planeta, o que não acontece. A Rússia não teria sofrido nenhum custo com as suas ações na Ucrânia. Em vez disso, o rublo está em queda livre, e a Rússia está a pagar caro por violar as regras. Não haveria campanha militar com dezenas de países a contrariar o avanço do ISIS. Não haveria perspectivas para um acordo geral sobre as alterações climáticas; não haveria pressão sobre o Irão para se sentar à mesa das negociações; e não haveria potencial para comércio que defendesse melhores condições para trabalhadores e empresas americanos. Segundo divulgou a Casa Branca, para continuarem liderança forte e sustentável os EUA focam-se em quatro frentes: (i) Reforçar a segurança dos EUA, dos seus cidadãos, e dos seus aliados e parceiros; (ii) Fazer progredir uma economia dos EUA forte, inovadora e em crescimento; (iii) Progredir no respeito pelos valores universais internamente e por todo o mundo; (iv) Fazer progredir uma ordem internacional que promova a paz, a segurança e as oportunidades por uma mais forte cooperação (White House: 2015a).

(T-TIP) recebem, cada uma delas, atenção proeminente. Da mesma forma acontece com o mercado global de energia e com os desafios de crescimento futuro (Davidson: 2015).

O processo de reequilíbrio, de longo prazo, para a Ásia-Pacífico (que continua muito lento no seu percursos) é um exemplo da paciência estratégica de Obama em curso, “não interessando quantas vezes a classe falante de Washington avidamente escreve o seu epitáfio” (Davidson: 2015). Por outro lado, as terríveis consequências da aventura dos EUA em 2003 na invasão do Iraque ilustram precisamente a razão pela qual uma política de paciência estratégica deve existir atualmente.

**Quadro 1.** Comparação entre os principais vetores das Estratégias de 2010 e 2015

Comparação	2010	2015
Segurança	Reforço da segurança interna Derrotar Al-Qa'ida Inverter a proliferação de ADM Promover Paz, Segurança e Oportunidades <b>no grande M. Oriente</b> Investir nas capacidades de parceiros fortes e capazes Garantir a segurança do ciberespaço	<u>Reforçar a Defesa Nacional</u> Reforçar a Segurança Interna Combater a persistente ameaça do terrorismo <u>Construir capacidades para evitar conflitos</u> Prevenir a disseminação e uso de armas de destruição em massa <u>Combater as alterações climáticas</u> Garantir o acesso a espaços comuns <u>Aumentar a segurança da saúde mundial</u>
Prosperidade	Reforçar a educação e o capital humano Melhorar a ciência, a tecnologia e a inovação Alcançar crescimento equilibrado e sustentado Acelerar o desenvolvimento sustentável Gastar com cuidado o dinheiro dos impostos	Incrementar as dinâmicas da economia Incrementar a segurança energética Liderar na Ciência, na Tecnologia e na Inovação Enquadrar a Ordem Global Económica <u>Terminar com a pobreza extrema</u>
Valores	Reforçar o poder do exemplo dos EUA Promover internacionalmente a democracia e os direitos humanos Promover a dignidade pelo acesso às necessidades básicas	<u>Viver os valores característicos da sociedade americana</u> Progredir na igualdade Apoiar as democracias emergentes <u>Reforçar o poder da Sociedade Civil e dos jovens líderes</u> <u>Evitar atrocidades em massa</u>
Ordem Internacional	Assegurar alianças fortes Construir a cooperação com outros centros de influência do século XXI Reforçar os mecanismos e instituições de cooperação Apoiar cooperação alargada nos desafios globais mais importantes	<u>Avançar o reequilíbrio para a Ásia e Pacífico</u> <u>Reforçar a duradoura aliança com a Europa</u> Buscar estabilidade e paz no Médio Oriente e N. África <u>Investir no futuro de África</u> <u>Aprofundar a cooperação e económica e de segurança com as Américas</u>

Fonte: quadro do autor

De qualquer forma, parece claro que a segunda Estratégia de Segurança Nacional de Obama articula uma crença numa ordem internacional pacífica e baseada em regras. As duas estratégias de Obama têm características do pensamento institucional desenvolvido pelas teorias de Ikenberry, sublinhando-se que a institucionalização

das ações globais dos EUA permitirão prolongar o seu papel de preponderância mundial. A Ordem Internacional, tal como se encontra definida ou caracterizada hoje em dia, não poderá ser mantida coerente e pacífica sem a liderança dos Estados Unidos. Para os académicos que procuram encontrar temas mais genéricos (mais alargados) na estratégia de política externa do Presidente, o documento promete ter um grande valor histórico. No entanto, esperar que a NSS de 2015 providencie respostas definitivas a cada crise que agora aparece por todo o globo – isso é pedir demais de qualquer NSS, conforme notava Janine Davidson em março de 2015 (Davidson: 2015).

Será a altura de colocar a questão do porquê da evolução da NSS de 2010 até 2015. Obama não deixou de considerar que tinha de preparar o futuro, pois em 2016 as eleições poderão dar o poder aos republicanos e alguns dos vetores estratégicos irão então sem dúvida ser revistos. Como afirma Colin Dueck na sua recente obra “The Obama Doctrine”, “Obama entrou na Casa Branca com pouca experiência internacional ou executiva, na confiante assunção de que poderia de alguma forma ultrapassar as diferenças globais e recuar o poder militar dos EUA sem um custo significativo ou risco para os interesses americanos” (Dueck, 2015: 249). Mas o tempo e os acontecimentos que decorreram entretanto demonstraram que ele se tinha enganado redondamente nestas assunções”<sup>6</sup>.

## 6. CONCLUSÕES

Uma das principais conclusões que se pode retirar desta breve análise comparativa entre as duas estratégias de Barack Obama é que os EUA não voltaram as costas à Europa para passarem a dedicar-se à Ásia-pacífico. Estas duas regiões há muito tempo que fazem parte das preocupações norte-americanas, desde até que as teorias de Mackinder foram aceites e adotadas na grande estratégia dos EUA: a potência marítima – os EUA atualmente – têm de conter de forma eficaz o poder continental – materializado recentemente pela Rússia mas também, cada vez mais, pela China. A segunda Estratégia demonstra que Obama acredita numa ordem internacional pacífica e orientada por regras, sublinhando-se o facto de que não poderá existir ordem sem a liderança dos EUA. No entanto, será esperar demais que tal documento providencie respostas definitivas para todas as crises que cada vez mais despontam pelo globo.

---

<sup>6</sup> Tradução livre do autor. No original: *Obama entered the White House with little international or executive experience, on the confident assumption that he could somehow transcend global differences and retrench US military power without significant cost or risk to American interests [...] Time and events have proven him basically wrong in this assumption.*

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- DAVIDSON, Janine (2015). Obama's Last National Security Strategy: The President and the Philosopher. Internet: <https://www.foreignaffairs.com/articles/united-states/2015-03-02/obamas-last-national-security-strategy>. [consultado em 8 de julho de 2015].
- DUECK, Colin (2015). *The Obama Doctrine - American Grand Strategy Today*. Oxford University Press, Oxford, Estados Unidos da América.
- IKENBERRY, G. John (2001). *After Victory – Institutions, Strategic Restraint, and the Rebuilding of Order after Major Wars*. Princeton University Press, Princeton, Estados Unidos da América.
- IKENBERRY, G. John (2014). Obama's Pragmatic Internationalism. Internet: <http://www.the-american-interest.com/2014/04/08/obamas-pragmatic-internationalism/>. [consultado em 8 de julho de 2015].
- MEIZLISH, Max (2015). Obama's National Security Strategy Favors Wishful Thinking over Reality. Internet: <http://dailysignal.com/2015/02/12/obamas-national-security-strategy-favors-wishful-thinking-reality/>. [consultado em 14 de junho de 2015].
- WHITE HOUSE (2010). National Security Strategy 2010. Internet: [https://www.whitehouse.gov/sites/default/files/rss\\_viewer/national\\_security\\_strategy.pdf](https://www.whitehouse.gov/sites/default/files/rss_viewer/national_security_strategy.pdf). [consultado em 8 de julho de 2015].
- WHITE HOUSE (2015a). President Obama's National Security Strategy in 2015: Strong and Sustainable American Leadership. Internet: <https://www.whitehouse.gov/blog/2015/02/06/president-obamas-national-security-strategy-2015-strong-and-sustainable-american-lea>. [consultado em 8 de julho de 2015].
- WHITE HOUSE (2015b). National Security Strategy 2015. Internet: [https://www.whitehouse.gov/sites/default/files/docs/2015\\_national\\_security\\_strategy.pdf](https://www.whitehouse.gov/sites/default/files/docs/2015_national_security_strategy.pdf). [consultado em 8 de julho de 2015].
- WRIGHT, Thomas (2014). Four Disappointments in Obama's West Point Speech. Internet: <http://www.brookings.edu/blogs/up-front/posts/2014/05/28-four-disappointments-obama-west-point-speech-wright>. [consultado em 13 de julho de 2015].

## LUÍS EDUARDO SARAIVA

Coronel de Cavalaria (Reserva), Doutor em Relações Internacionais, Professor Auxiliar na Universidade Lusíada de Lisboa.