

Mudança, Contexto e Liderança na política externa dos EUA: de Bush a Obama

Change, Context and Leadership in US Foreign Policy: from Bush to Obama

Pedro Mendes¹

Resumo: Este artigo desenvolve uma análise sobre a dialética continuidade e mudança em política externa e a sua consequente relação com o dinamismo da política internacional. Parte da problemática da agência e da estrutura nas relações internacionais e procura explicitar alguns dos fatores que contribuíram para a mudança da política externa dos EUA durante as presidências de George W. Bush e Barack Obama. Neste quadro, traça uma análise comparativa das lideranças de Bush e Obama e avalia a sofisticação das suas visões e estratégias. O principal argumento é que não é possível compreender a política externa dos Estados sem incorporar os seus aspetos dinâmicos, quer ao nível dos contextos e estruturas, quer dos estilos de liderança, nomeadamente das capacidades de adaptação dos decisores face às constantes e imprevisíveis crises na política internacional.

Palavras-chave: agência-estrutura; mudança; liderança; EUA; política externa

Abstract: This article develops an analysis of the continuity-change dialectic in foreign policy and its consequent relationship with the dynamics of international politics. It begins by addressing the agent-structure problem in international relations and seeks to explain some of the factors that contributed to the change in US foreign policy during the presidencies of George W. Bush and Barack Obama. In this context, it draws a comparative analysis of Bush and Obama leaderships and evaluates the sophistication of their visions and strategies. The main argument is that one cannot understand foreign policy without incorporating its dynamic aspects, both in terms of contexts and structures, and leadership styles, including the adaptive capacities of decision-makers in the face of the constant and unpredictable crises in international politics.

Keywords: agency-structure; change; leadership; USA; foreign policy

¹ Professor auxiliar da Universidade Lusíada. Investigador do CEPESE (Universidade do Porto) e do IPRI (Universidade Nova de Lisboa). E-mail: pemaunelmendes@gmail.com.

Introdução

Existem dois fenómenos que parecem estar, de forma interligada e simultânea, a marcar a agenda da teoria e da política nas relações internacionais atuais. O primeiro resulta da crescente complexidade sobre como explicar os processos de mudança e dinamismo nas relações internacionais. O segundo está ligado à tentativa de perceber se a mudança das lideranças pode implicar uma real mudança nas políticas externas dos Estados ou se, pelo contrário, os agentes e os seus discursos de mudança importam pouco relativamente à continuidade das estruturas. Neste quadro, este artigo procura conjugar os contributos da teoria das Relações Internacionais com o teste fatal da história, isto é, com a confrontação e adaptação da teoria aos factos concretos da política internacional.

O seu principal objetivo é clarificar a importância de compreendermos a relação entre as condições estruturais e agenciais relativamente às continuidades e descontinuidades da formulação da política externa dos Estados. Deste modo, partindo da problemática geral da estrutura versus agência, aborda alguns dos fatores que contribuem para o dinamismo e mudança na política internacional e avalia o seu impacto na mudança da política externa dos EUA.

O artigo é composto por duas partes. Na primeira parte desenvolve raciocínios teóricos sobre a problemática da agência e da estrutura nas relações internacionais, procurando explicitar quais os fatores decisivos na mudança da política externa dos Estados. Na segunda parte faz uma análise comparativa do contexto histórico-político das presidências Bush e Obama, designadamente das continuidades e mudanças operadas na política externa norte-americana. Neste quadro, procura explicar a mudança na política externa norte-americana através de três dimensões cruciais na construção dos processos históricos da política externa dos Estados, a saber: a importância do contexto histórico, o papel das lideranças e o fator da imprevisibilidade.

1. O problema teórico

1.1 A mudança e a problemática da Agência versus Estrutura (A-E)

Um dos mais interessantes, e menos acessíveis, debates nas ciências sociais nos últimos anos prende-se com a relação entre a estrutura e a agência (A-E). De uma forma simples podemos dizer que este debate se desenvolve em torno de se saber em que medida os agentes são moldados, constrangidos e determinados pelas estruturas, ou vice-versa. O problema A-E diz respeito à relação entre agentes (atores) que produzem ações e o contexto ambiental (estruturas) no qual as suas ações têm lugar.

Na realidade este não é um problema novo; ele foi bem capturado pelo famoso aforismo lançado por Marx: “Men make their own history, but they do not make it just as they please; they do not make it under the circumstances chosen by themselves”².

Nas Relações Internacionais (RI) este debate ganhou importância com a ascensão do construtivismo social e a publicação de trabalhos importantes sobre o tema por parte de autores construtivistas³. A problemática A-E permitiu às RI em geral⁴ e à Análise da Política Externa (APE) em particular⁵ aprofundar as questões ontológicas e

2 Citado por HOLLIS; SMITH, 1991: 5.

3 WENDT, 1987, 1999; DESSLER, 1992.

4 WIGHT, 2006.

5 CARLSNAES, 1993.

epistemológicas sobre what makes the world hang together⁶. Ou seja, contribuiu decisivamente para a discussão sobre como podemos saber quais são os principais elementos constitutivos do mundo e quais as melhores formas de os compreendermos e estudarmos.

A principal e perene questão do debate A-E resulta da tentativa de explicação dos processos de determinação da causalidade na relação estrutura-ator. Esta primeira questão levanta uma segunda questão relativa à liberdade e/ou subordinação de ação do ator relativamente à estrutura. Assim, podemos dizer que a principal preocupação deste debate será a de responder à seguinte pergunta: Qual é o fator dominante, o determinismo da estrutura ou a livre vontade da agência?

Na esteira de Giddens⁷, a resposta, dada de uma forma simples, é a de que cada um dos fatores influencia o outro. Em síntese, o que o sociólogo britânico diz, seguido e desenvolvido pelo construtivismo de Onuf⁸, é que estrutura e agentes de uma forma ativa e contínua se constituem e modificam mutuamente. Assim, embora com abordagens relativamente diversas, ambos rejeitam quer o puro individualismo ontológico, quer o puro estruturalismo ontológico.

Com efeito, parece claro que os processos de causalidade em RI envolvem sempre uma dialética entre os fenómenos da agência e da estrutura. Existe um contínuo processo de interação entre agentes e estruturas que ajuda à sua constituição mútua. Isto significa que a agência e liberdade dos atores é, ao mesmo tempo, livre e constrangida pela situação. Assim, os comportamentos e ações dos decisores são sempre reflexo da situação bem como reativos à situação.

Convém, contudo, referir que existe uma precedência temporal da estrutura face à agência. Deste modo, como bem salientou Archer, inicialmente os indivíduos nascem num contexto social que não ajudaram a construir⁹. Isto significa que – seguindo Marx e Bhaskar¹⁰ – Archer dá um especial relevo à circunstância da precedência temporal da estrutura relativamente ao indivíduo. Neste quadro, então, qual a conclusão possível?

Bem, na realidade, torna-se difícil chegar a conclusões definitivas sobre os limites da liberdade de escolha do ator, da sua capacidade de impacto na estrutura, ou da imposição da estrutura à vontade do ator. Todavia, tendo em conta os contributos teóricos da Ciência Política, e em particular da APE, podemos avançar com três proposições gerais.

Primeiro, todo o líder e decisor de política externa quando chega ao poder não parte do zero, de uma tábua rasa, mas antes da continuidade da política externa que está no terreno e que lhe coloca naturais pressões e constrangimentos.

Segundo, o grau de liberdade e influência do decisor para definir e implementar mudanças é covariável com a sua capacidade de empreendedorismo político. E aqui surge a relevância da liderança política. Ou seja, a diferença que os chamados *grandes líderes* com inovadoras visões do mundo e forte capacidade empreendedora podem fazer na política internacional.

6 RUGGIE, 1998.

7 GIDDENS, 1984.

8 ONUF, 1989.

9 ARCHER, 1995: 72.

10 BHASKAR, 1989.

Terceiro, apesar destes dois fatores – continuidade estrutural e processual da política externa e capacidade de liderança política – existe um fator decisivo e inelutável que é o da imprevisibilidade dos acontecimentos. É precisamente este fator que faz com que numa determinada situação um grande líder fracasse e um pequeno líder tenha sucesso. Maquiavel chama-lhe *sorte* e pensamos que aqui acertou completamente.

1.2 A problemática do dinamismo e da mudança em política externa

As políticas externas dos Estados tendem a ser mais marcadas pela continuidade do que pela mudança ¹¹ Uma vez que grande parte das determinantes tangíveis da política externa dos Estados tendem a permanecer constantes durante largos períodos de tempo, o espaço para grandes e constantes mudanças na política externa é relativamente limitado.

Por outro lado, os líderes tendem a adotar uma disposição cautelosa e conservadora relativamente à possibilidade de introduzirem mudanças substanciais nos tradicionais padrões históricos das respetivas políticas externas¹². Na verdade, os decisores hesitam bastante quando confrontados com a possibilidade de alterarem a sua tradicional orientação em política externa, pois sabem que as consequências podem ser imprevisivelmente negativas. Com efeito, como bem referiu o presidente norte-americano, John F. Kennedy, “Domestic policy can only defeat us, foreign policy can kill us”¹³.

A problemática sobre o dinamismo e a mudança na política internacional, e na APE, foi relativamente ignorada até ao fim da guerra-fria. Defendia-se então que era mais importante e prioritário compreender os aspetos estáticos da política internacional. Isto porque só compreendendo em primeiro lugar a estabilidade se poderia posteriormente avançar para a compreensão mais complexa dos aspetos dinâmicos da política internacional¹⁴. Outra justificação para a desvalorização do estudo da mudança residiu na grande preocupação teórica dos académicos de RI com a estabilidade polar da guerra-fria e, posteriormente, com a exagerada confiança de muitos académicos sobre os efeitos estabilizadores da interdependência¹⁵. Claro que estas ideias assentavam numa conceção ideológica que favorecia o estudo da estabilidade, bem como na convicção, mais ou menos geral, sobre a impossibilidade de se conseguir obter generalizações científicas sobre a mudança.

Na verdade, enquanto durante a guerra-fria a mudança parecia ser uma problemática a evitar, com o fim da guerra-fria a mudança passou a ser uma problemática incontornável¹⁶. Deste modo, no mundo pós-bipolar vários trabalhos desenvolveram argumentos importantes sobre diferentes aspetos da mudança. Designadamente sobre qual o seu impacto na compreensão e previsão da política internacional e das relações internacionais em geral ¹⁷ bem como na mudança em política externa¹⁸

Ao olharmos de forma minuciosa para toda a literatura sobre a APE, existe uma ideia central que emerge: toda a política externa tende a ser rígida. Assim, quando se define e põe em marcha uma determinada opção em

11 ROSATI; HAGAN, 1995.

12 MENDES, 2014: 4-5.

13 Citado por WILDAVSKY, 1995: 250.

14 GILPIN, 1981: 4-6.

15 HOLSTI, 1982: 8.

16 KOSLOWSKI; KRATOCHWIL, 1994; KRAMER, 1999; KRATOCHWIL, 1993.

17 HERMANN; LEBOW, 2004.

18 GOLDMANN, 1988; HERMANN, 1990; CARLSNAES, 1993; ROSATI et al, 1995; GUSTAVSSON, 1999; HILL, 2003.

política externa a inércia institucional e os interesses instalados produzem efeitos estabilizadores que conduzem ao desenvolvimento de fortes obstáculos e resistências à mudança¹⁹.

Claro que apesar de a continuidade ser quantitativamente mais importante na APE, a verdade é que, de um ponto de vista da sua relevância, é a mudança que mais interesse tem para um investigador em política externa. De facto, a análise da dialética continuidade/mudança na política externa dos Estados é um dos principais objetivos de investigação dos académicos das RI. E aqui o mais aliciante é tentar identificar quais as condições que proporcionam importantes pontos de viragem. Aqueles momentos onde a existência de condições excecionais originam que a natural continuidade da política externa de um Estado possibilite uma mudança significativa. Deste modo, a primeira e relevante questão que devemos colocar é: Quais as condições que propiciam a mudança em Política Externa?

Mais uma vez a resposta não é definitiva nem universal, mas podemos constatar que existem três condições fundamentais que favorecem alterações nas políticas externas dos Estados, a saber:

mudanças na estrutura internacional;
mudanças ao nível da liderança política;
a presença de um qualquer tipo de crise.

Na verdade, se olharmos atentamente para o estado da arte sobre o dinamismo e mudança da APE podemos reconhecer que a ocorrência simultânea destas três condições é a mais clara demonstração de correlação propiciadora de mudanças na política externa dos Estados.

Claro que não podemos esquecer a necessidade de uma abordagem interligada entre as mudanças estruturais e os seus agentes políticos. Assim, embora as condições estruturais possam proporcionar pressões para a mudança, elas, por si só, não fazem as mudanças acontecerem. Com efeito, para que as condições estruturais influenciem de forma decisiva o desfecho dos acontecimentos elas necessitam de ser percebidas e assumidas pelos agentes políticos. Isto significa que os agentes têm de ter uma boa capacidade de adaptação e de sagacidade oportunista para aproveitarem as circunstanciais estruturais em seu benefício. Para que as mudanças aconteçam os líderes têm de ser empreendedores políticos. Isto é, indivíduos com uma orientação reformista e inovadora capazes de reconhecerem a oportunidade do momento e de lançarem propostas políticas que favoreçam a mudança.

As hipóteses de sucesso destas propostas políticas inovadoras serão tanto mais altas quanto estiverem ligadas a um qualquer tipo de situação de crise. De facto, as situações de crise tendem a proporcionar desbloqueamentos institucionais e a aumentar a margem de manobra dos atores no sentido de estes assumirem jogadas políticas mais inovadoras e arriscadas.

Importa ainda sublinhar que os fenómenos de mudança em política externa não são todos semelhantes. Existem vários tipos e graus de mudança. Na verdade, a mudança, ela própria, é variável, quer relativamente à sua dimensão, quer relativamente ao seu âmbito. Neste sentido, Herman²⁰ apresenta uma tipologia útil, que contempla quatro níveis graduais de mudança. O primeiro, a mudança por ajustamento, representa pequenas alterações efetuadas ao nível da implementação das políticas. O segundo, a mudança programática, implica uma alteração nos meios, ainda que os objetivos se mantenham os mesmos. O terceiro, a mudança do problema/objetivo,

19 GOLDMANN, 1988; HERMANN 1990.

20 HERMAN, 1990.

implica que os próprios objetivos são alterados. O quarto e último, a mudança na orientação internacional, é o resultado de mudanças estruturais no Estado. Aqui, o Estado não altera apenas uma política ou problema específico da sua política externa, mas toda a sua orientação geral face às relações internacionais.

2. O problema histórico-político

2.1. *Goodbye* Presidente Bush: o contexto do surgimento da doutrina Bush

No dia 11 de Setembro de 2001 o impensável acontece. Três aviões civis utilizados como arma kamikaze atacam o coração simbólico dos EUA: o World Trade Center em Nova Iorque e o edifício do Pentágono em Arlington, Virgínia, nos arredores de Washington, D.C. Em resposta ao imprevisível ataque terrorista, a administração Bush operou uma revolução na política externa norte americana²¹ que comportou elementos de mudança do problema/objetivo e até alguns elementos de mudança na orientação internacional dos EUA.

Esta mudança revolucionária irá dar origem a uma nova doutrina na política externa americana. A doutrina Bush teve várias, e muitas vezes sobrepostas, influências ideológicas. Desde logo, as ideias do neo-conservadorismo norte-americano (ele próprio uma fusão de ideias conservadoras com ideias voluntaristas); depois e interligadamente uma certa visão maniqueísta da política internacional, sobreposta com uma visão religiosa e messiânica típica de um certo republicanismo conservador norte-americano²². Claro que não podemos esquecer a relevância das ideias tradicionais dos *founding fathers* dos EUA. Isto é, a importância da visão excecionista do papel dos EUA, produto de uma leitura voluntarista dos seus valores cristãos e demo-liberais, que, de uma forma mais ou menos direta, está sempre presentes nas doutrinas da política externa norte-americana.

Todavia, a grande novidade da doutrina Bush foi a de acrescentar às ideias tradicionais da identidade política norte-americana uma visão neo-imperial sobre o papel dos EUA. Esta visão baseou-se na fusão das ideias pós-bipolares do fim da história e da expansão da paz democrática com as novas ideias relativas à supremacia unipolar e à possibilidade de impor a construção de democracias através de transformações rápidas de regime. Todo este caldo de cultura ideacional irá resultar no carácter transformista da ordem internacional da doutrina Bush que, cavalcando as ideias do internacionalismo e excecionista dos EUA, irá dar um novo sentido ao unilateralismo norte-americano, que muitos caracterizaram de imperial²³.

Importa, contudo sublinhar que todas as ideias que alimentaram a visão da administração Bush colocavam uma ênfase excessiva nos aspetos de *hard power*, relegando para segundo plano o *soft power*²⁴. Isto significou que a doutrina Bush baseou muitas das suas estratégias em respostas geopolíticas tradicionais de base militar.

Por outro lado, ao arriscar desenvolver uma conceptualização legitimadora da “guerra preemptiva”, a doutrina Bush conseguiu colocar os EUA na posição de violadores potenciais da soberania dos demais Estados, nomeadamente com a possibilidade de ataques preventivos não legitimados pela ONU. Este excesso de agressividade da potência hegemónica colocou o célebre problema relativo à eficácia da sua função de estabilizador do sistema. Com este novo unilateralismo neo-imperial, os EUA – que tendem a cumprir o papel de estabilizador da ordem internacional – passaram a poder ser percebidos como potência desestabilizadora. Deste modo, mesmo partindo da visão clássica da teoria da estabilidade hegemónica, não podemos compreender

21 DAALDER; LINDSAY, 2003.

22 JERVIS, 2003.

23 NEXON; WRIGHT, 2007; COX, 2004.

24 NYE, 2004.

o papel estabilizador da potência hegemônica sem consideramos a necessidade de legitimação do poder hegemônico. Todo o poder, sobretudo o hegemônico, é definido pela capacidade de legitimar a relação que se estabelece entre a grande potência e o conjunto dos outros Estados. Esta relação de poder hegemônico tem de ser consentida e assumida como benéfica por uma ampla maioria de atores internacionais.

No mundo atual, não podemos esquecer a inescapável dialética entre o poder material e o poder ideacional e a importância dos valores e das normas na construção da ordem internacional. Por isso, a hegemonia, mais do que estabilizadora, tem de ser uma hegemonia consentida e capaz de demonstrar que é uma hegemonia benigna para a ordem internacional no seu conjunto. Com a sua atitude neo-imperial, a administração Bush deteriorou a relação de legitimidade da sua hegemonia estabilizadora e introduziu o debate sobre a desestabilização hegemônica e a possibilidade de construção de respostas de balanceamento contra-hegemônicas de outras potências. Tudo isto pôs em causa a sua liderança de poder militar unipolar no mundo pós-invasão do Iraque e abriu um novo e vivo debate relativo ao papel da liderança hegemônica do poder norte-americano, até então raramente posto em causa.

Na realidade, até ao momento de viragem provocado pelo 11 de Setembro, a política externa dos EUA era sobretudo caracterizada por uma política de manutenção e gestão relativamente aos normais objetivos de adaptação e controlo da sua posição privilegiada de única superpotência militar. Embora já desse sinais retóricos de um novo internacionalismo unilateral, a administração Bush mantinha as coordenadas gerais relativas à sua política de adaptação incremental ao momento unipolar. Como anteriormente com o seu pai, e depois com Clinton, os EUA exerciam uma estratégia de estabilidade hegemônica relativamente benigna, baseada em apelos ao multilateralismo mas sem receio de dar passos unilaterais quando estivesse em causa o seu interesse nacional, ainda que sem deteriorar de forma irreversível a sua hegemonia consentida na ordem internacional²⁵.

Esta política de relativa continuidade foi abruptamente interrompida pela crise provocada pelo inovador ataque terrorista e pela conseqüente reação americana. A resposta americana a esta nova ameaça – a única a atacar diretamente e de forma traumática o solo inexpugnável americano – foi a conceptualização de uma nova grande estratégia de defesa e segurança americana que se fundamentou na Guerra Global ao Terrorismo (GGT)²⁶. O que, na prática, significou que os EUA iriam, novamente, fazer uso da sua inigualável força militar.

Assim, a opção americana foi a de fazer a guerra: primeiro no Afeganistão e depois no Iraque.²⁷ Evidentemente que não podemos esquecer que se no caso da guerra no Afeganistão existiu um relativo consenso interno e internacional quanto à sua legitimidade, no caso do Iraque a opção de fazer a guerra foi bem menos consensual, tanto interna como internacionalmente. A grande discussão, que ainda perdura, mesmo entre académicos e políticos americanos, foi a de saber se a guerra no Iraque foi uma “guerra necessária” ou uma “guerra opcional”²⁸.

Na verdade, a discussão clássica sobre as razões de fazer a guerra é sempre complexa. O que podemos constatar é que, como salientou Clausewitz, a guerra é a continuação da política por outros meios. Neste sentido, a guerra é sempre política. Claro que aqui surgem duas visões antagónicas da política da guerra. Por um lado,

25 Claro que apesar da continuidade estratégica existiram mudanças. Com G.W.H. Bush os EUA lideraram incontestadamente e fizeram-no através da ONU, demonstrando uma hegemonia benigna estabilizadora com consentimento geral. A guerra do Golfo foi o exemplo perfeito desta liderança hegemônica consentida e multilateral. Com Clinton, apesar do seu internacionalismo normativo, a liderança hegemônica consentida e multilateral começou a encontrar as primeiras resistências contra-hegemônicas. O caso do Kosovo e a impossibilidade de uma resolução do CS da ONU que apoiasse as pretensões norte-americanas é o melhor exemplo. Todavia, com Clinton, apesar do seu multilateralismo assertivo, os EUA continuavam a desempenhar a sua função de líder hegemônico e estabilizador do sistema.

26 USA, 2002.

27 Veja-se WOODWARD, 2004; SAMMON, 2002.

28 BRZEZINSKI, 2009.

temos a visão idealista e legalista, de raiz kantiana, segundo a qual a guerra deve ser evitada, pois a razão e o direito podem e devem resolver as disputas em jogo. Deste modo, a guerra é, de algum modo, antinatural no processo de desenvolvimento civilizacional da humanidade. Ou, dito de outro modo, é plausível pensar que à medida que a civilização evolua, a anarquia internacional se torne tão madura que a possibilidade da ocorrência da guerra se torne cada vez mais rara. Nesta ótica, quando os Homens chegarem à idade adulta madura, o que é natural é a existência de uma paz perpétua²⁹. Neste sentido, homens racionais e adultos devem conseguir evitar a guerra. Isto significa que a guerra é sempre uma opção política e que, em última análise, é sempre possível politicamente evitá-la.

Todavia, a visão tradicional da política da guerra é aquela que, com base nas ideias de Hobbes, Maquiavel e Clausewitz, consubstanciadas na *realpolitik*, defende que é natural, e faz parte da política, que a guerra se faça. Ou seja, a guerra é política uma vez que em determinadas situações é manifesta a impossibilidade de ultrapassar profundas clivagens políticas. Neste sentido, quando os obstáculos a uma solução negociada são tão grandes que não permitem a coexistência de políticas ou valores conflitantes, a diplomacia e a dissuasão falham e aparece a política da guerra. Nestas situações limite e excepcionais, os obstáculos ao jogo político normal canalizam tensões que promovem a percepção política nos decisores de que estes obstáculos só podem ser ultrapassados através da medida política extrema que é a de utilizar a força militar. Assim, a guerra é um instrumento ao serviço de um problema político. A grande questão é que esta medida política extrema comporta, naturalmente, riscos extremos.

Na verdade, por norma, a guerra fundamentada em falsos pretextos, que persegue objetivos mal definidos, em vez de contribuir para solucionar o problema, introduz ainda mais obstáculos. Deste modo, não raras vezes, intervenções militares, sobretudo as mal planeadas, em vez de representarem uma hipótese de solução aumentam ainda mais o problema. Os casos do início das guerras enquadradas na GGT, Iraque e Afeganistão, são bons exemplos que a política da guerra pode não ser a melhor política.

A GGT tinha duas grandes ideias. A primeira era a de que uma resposta de *hard power* militar teria a capacidade de deter as redes terroristas globais. A segunda era a de que era necessário uma política externa internacionalista transformadora da ordem internacional com base na imposição da democracia. Estas duas grandes ideias partiam de uma visão do mundo assente na ilusão da primazia unilateral do poder americano sem grandes preocupações relativamente à possibilidade de deterioração da sua capacidade hegemónica estabilizadora da ordem internacional.

E este em nossa opinião foi o maior problema. Com efeito, não foram somente os problemas que a arriscada estratégia da GGT – com a sua componente de ataques preventivos e possibilidade de intervir militarmente em todos os Estados que pudessem albergar redes terroristas – introduziu. Nem mesmo os problemas que a inovadora ideia de espalhar a democracia através da imposição de mudanças rápidas de regime implicou³⁰. Em nossa opinião, para além destas dificuldades, o que mais pesou no risco de insucesso da doutrina neoimperial de Bush foi sobretudo a incapacidade da administração norte-americana demonstrar que a sua guerra global contra o terrorismo era estabilizadora e benigna para a ordem internacional.

29 KANT, 1991.

30 Todavia, a doutrina de Bush e os seus três pilares – “preempção”, “mudanças de regime” e divisão maniqueísta do mundo entre amigos e inimigos – teve dias de glória (GREGG, II, 2003; SAMMON, 2002) e só a posteriori com os impasses negativos da guerra no Iraque e Afeganistão é que a multidão de críticos se fizeram ouvir. O problema do sucesso ou da eficácia na história é um problema muito antigo e, como todos sabemos, a história é sempre melhor contada através dos vencedores.

Claro que neste momento importa colocar a questão: mas seria possível lançar a GGT sem deteriorar a legitimidade da hegemonia norte-americana?

A resposta parece clara: não com Bush, Cheney e Rumsfeld. Não de uma forma unilateral fundada na primazia de hard power e na tentativa de construção de uma ordem internacional neoimperial. Não através de lideranças com visões do mundo pouco sofisticadas com base em ideias messiânicas e maniqueístas. Não através de opções políticas sustentadas em processos cognitivos dissonantes que geram *misperceptions*³¹. Não com líderes incapazes de uma boa aprendizagem e maleabilidade mental³² para adaptar as suas ideias e doutrinas ao dinâmico e imprevisível processo da política internacional.

Mas então como? Com Obama?

2.2 *Welcome* Presidente Obama: o contexto da eleição de Obama, o anti-Bush?

De um ponto de vista da análise do discurso e dos documentos que publicou relativos à política externa norte-americana, o senador Obama tinha uma visão contrária à do Presidente Bush³³. De acordo com Obama, as novas ameaças e desafios da política internacional exigiam uma mudança da estratégia e uma nova visão dos EUA. Nas suas palavras:

These threats demand a new vision of leadership in the twenty-first century – a vision that draws from the past but is not bound by outdated thinking. The Bush administration responded to the unconventional attacks of 9/11 with conventional thinking of the past, largely viewing problems as state-based and principally amenable to military solutions. It was this tragically misguided view that led us into a war in Iraq that never should have been authorized and never should have been waged. In the wake of Iraq and Abu Ghraib, the world has lost trust in our purposes and our principles³⁴.

Deste modo, em nenhuma outra área se geraram tantas expectativas relativamente à mudança que representaria uma presidência de Obama e do que isso representaria para a ordem internacional. Com efeito, grande parte dos norte-americanos – e sobretudo grande parte do mundo – desejava eleger Obama, pois este representava a negação da visão do mundo de Bush. Terá sido mesmo esse desejo sobre a vontade de mudança da política externa dos EUA que deu origem a que pela primeira vez fosse atribuído tão prematuramente um prémio Nobel da Paz a um líder político.

31 JERVIS, 1976. A escola psicológica adianta vários fatores que perturbam o processo cognitivo da decisão e distorcem a análise da situação. Em primeiro lugar, o processo de wishful thinking, ou seja, a tendência do decisor para ver a situação de acordo com as suas expectativas. Em segundo lugar, as experiências passadas e as famosas lições da história influenciam a perceção dos líderes. Os decisores, influenciados por falsas analogias históricas, repetidas vezes não compreendem as causas profundas dos episódios históricos que selecionam para as suas necessidades de decisão e insistem em repetir soluções que no passado provaram ser eficazes, rejeitando soluções alternativas sem se darem ao trabalho de procurarem saber, comparativamente, qual a solução mais eficaz. Por outro lado, existe sempre uma dissonância cognitiva na decisão política. Há uma diferença entre a informação recebida e o belief system do decisor. Assim, é recorrente o decisor ignorar esta diferença ou minimizar a autenticidade da informação ou o valor da sua fonte e, contrariamente, tentar encontrar informação capaz de invalidar a informação desestabilizadora. Foi também isto que aconteceu com o episódio da informação sobre a eventual existência de armas de destruição maciça e a consequente invasão do Iraque.

32 A capacidade do decisor evoluir no seu conjunto de ideias e valores (belief systems) e de os repensar em função de novos factos.

33 OBAMA, 2006, 2007.

34 OBAMA, 2007.

Em vários assuntos importantes Obama anunciava que iria alterar ou reverter o curso traçado por Bush. Obama iria acabar a operação militar no Iraque; abrir negociações com os adversários dos EUA, como o Irão, a Síria e Cuba; acabar com as práticas de tortura e encerrar Guantánamo; renunciar ao unilateralismo e às guerras preventivas; reconstruir os laços com os aliados; e voltar a envolver-se com iniciativas multilaterais que tinham ficado suspensas com Bush, como por exemplo, o protocolo de Quioto, o Tribunal Criminal Internacional e o Tratado de Mísseis antibalísticos.

Mas, sobretudo, Obama prometia recolocar a ameaça terrorista numa nova perspetiva. Ele reconhecia o problema do terrorismo global mas reconhecia também que existiam muitos outros problemas importantes na política internacional para além da guerra contra o terrorismo. Obama prometia a mudança... Todavia, depois de eleito, se analisarmos em perspetiva as suas posições enquanto candidato e depois como presidente percebemos que existe um gap entre os discursos inspirados de Obama e a realidade das políticas no terreno³⁵.

Na Casa Branca, Obama definiu os princípios que guiam a política externa americana através de três ideias-chave³⁶. A primeira dizia respeito à prioridade da segurança do povo americano. Todavia Obama recusou uma visão da segurança americana que implicasse abdicar dos valores de liberdade e da democracia norte-americanos. A segunda ideia foi que os EUA iriam usar todos os meios e poder ao seu alcance para atingir os objetivos da sua política externa. Todavia, para que tal acontecesse de forma eficiente, estes objetivos deviam ter uma base de apoio bipartidário no senado americano. Por último, embora Obama reconhecesse que existiam situações onde só o uso da força seria eficaz, os EUA deviam, em primeiro lugar, estar preparados para encetar uma política de diálogo e negociação com os seus adversários. Deste modo, como bem salienta Brezinski³⁷, o mais importante em Obama foi o seu esforço para redefinir a visão norte-americana do mundo e recolocar os EUA como um Estado com uma visão liderante com base em princípios e ideias adaptadas aos desafios emergentes do século XXI. Deste modo, a mudança aconteceu com Obama, principalmente, através de uma nova forma de enquadrar vários problemas importantes.

Neste sentido, Obama começou por afirmar que o Islão não era o inimigo e que a GGT não podia ser a característica definidora do papel que os EUA desempenham na ordem internacional. Isto significou o abandono do unilateralismo agressivo neomaniqueísta e neoimperial. Depois, Obama introduziu um conjunto de novas ideias-força que, num esforço de síntese, podemos enunciar como fazendo parte do âmago do *novo pensamento* de Obama para a política externa norte-americana.

Neste quadro, relativamente à GGT, Obama defendeu uma importante reformulação da estratégia. Esta reformulação passou, por um lado, pelo desenvolvimento de uma política centrada em combater as redes terroristas no Afeganistão e no Paquistão. Por outro lado, a campanha de contrainsurreição militar nos territórios controlados pelos Talibãs passou a ser apenas uma parte da estratégia. Assim, a guerra no Afeganistão enquadrou-se numa visão mais global e política que tinha o objetivo de ajudar à construção de Estados e sociedades estáveis e não ser pensada unicamente como uma operação militar. Ainda relacionado com o perigo terrorista, Obama propôs uma diminuição drástica dos arsenais nucleares e um controlo mais rigoroso do acesso à energia nuclear por forma a evitar que esta tecnologia pudesse cair nas mãos de terroristas.

Em relação à guerra no Iraque, Obama defendeu uma estratégia consciente e gradual de retirada das tropas

35 Quando lemos as palavras inspiradoras do seu livro é notória a distância entre a vontade e a realização política. Em abono de Obama temos que recordar que essa é a distância normal entre escrever livros e governar.

36 www.whitehouse.gov/issues/foreign-policy.

37 BREZENSKI, 2010, 2012.

americanas ali estacionadas. Ou seja, o plano de Obama foi o de acabar com a guerra responsabilmente, o que significou tentar de uma forma progressiva ir delegando o esforço de defesa e segurança no Iraque aos iraquianos. O que na prática, sobretudo devido ao falhanço do governo iraquiano, não aconteceu.

De um ponto de vista regional, podemos sintetizar da seguinte forma as ideias que Obama defendeu para a política externa dos EUA. Em linha com as suas ideias de suporte ao estabelecimento de Estados democráticos no Médio Oriente, Obama comprometeu-se a continuar a apoiar as reformas democráticas nesta região como forma de garantir a paz e a trabalhar na solução de dois Estados face ao problema israelo-palestiniano. Mais, com Obama os EUA tentaram, sem sucesso, passar a serem percecionados como um mediador justo, imparcial e assertivo no objetivo de atingir uma solução de paz estável e durável entre Israel e a Palestina. Também no que respeita ao relacionamento com o Irão, Obama introduziu uma nova atitude que levou os EUA a predispor-se a negociar de forma séria com Teerão relativamente à sua política nuclear, bem como a uma abertura geral para negociar sobre outros assuntos com este Estado-pivot regional.

Relativamente aos seus vizinhos do Sul, numa clara tentativa de adaptação ao ressurgimento da importância de alguns atores chave aqui situados, Obama tentou restaurar a liderança norte-americana na América Latina através de uma relação de cooperação e mútuo respeito entre os Estados do norte e do sul. Obama defendeu o desenvolvimento de uma política de soft power que simultaneamente respeitasse as sensibilidades históricas e culturais dos países da América Latina e dinamizasse uma nova aliança estratégica para as Américas. Por outro lado, Obama assumiu a necessidade dos EUA desenvolverem os seus contactos com Cuba com o objetivo de progressivamente reatarm e normalizarem as suas relações com este Estado vizinho.

Outra ideia-força da presidência Obama foi a revitalização das alianças norte-americanas, nomeadamente com a Europa e a Ásia, mas também com uma maior ligação ao mundo islâmico. Neste quadro, os Estados Unidos tentaram retomar o desenvolvimento de uma verdadeira e colegial parceria transatlântica com a Europa e ultrapassar as desconfianças e controvérsias relativamente à divisão entre a “nova” e a “velha” Europa durante a guerra do Iraque.

Relativamente à Ásia, Obama reconheceu a ascensão relativa do seu peso económico e defendeu a importância e as virtualidades de uma aliança estratégica, sobretudo comercial, entre os mercados asiáticos emergentes e os EUA. Aqui, a China teve um papel especial. Com Obama, os EUA tentaram estabelecer uma relação privilegiada com a China no que respeita às grandes questões globais das relações internacionais. A China deixou de ser apenas vista como um ator e parceiro económico e passou a ser considerada também como um parceiro diplomático nas grandes questões globais³⁸.

Outro caso especial diz respeito às relações com a Rússia. Obama defendeu que era necessário alterar a visão norte-americana tradicional sobre a Rússia. Deste modo, Obama tentou aprofundar as relações económicas e políticas entre os EUA e a Rússia e, sobretudo, abandonar o antigo preconceito ideológico de ver a Rússia como um inimigo geopolítico. No entanto, sobretudo no último mandato de Obama, a crescente afirmação de poder regional, e contra-hegemónica, de Putin fez com que as relações com a Rússia se deteriorassem bastante. No final, as relações EUA-Rússia estavam ao nível mais baixo desde o fim da guerra-fria.

Quanto à política nuclear, Obama defendeu uma política ativa de assunção da necessidade de redução dos arsenais nucleares, a começar pelo dos EUA. Mais importante, Obama avançou com uma ideia interessante

38 Os norte-americanos – incluindo Obama – têm a consciência que a China é o único Estado que, individualmente, tem potencial para poder, a prazo, travar a unipolaridade americana.

e apelativa relativa à possibilidade de se alcançar uma drástica redução do arsenal nuclear mundial. Obama exortou os líderes mundiais a acreditarem e defenderem a possibilidade de se atingir a meta ideal de um mundo livre de armas nucleares.

Por outro lado, Obama teve uma agenda que passou pelas questões ecológicas e das alterações climáticas. Obama tentou desenvolver a tradição ecológica de muitos democratas americanos e interligar a segurança energética com soluções ambientalmente mais sustentáveis.

Todas estas ideias corroboram a percepção que Obama teve uma visão do mundo mais sofisticada e mais ajustada aos novos problemas da ordem internacional atual. Obama reconheceu que os movimentos políticos tradicionais de imposição hegemónica de poder, envolvendo o uso da força ou de sanções económicas, para implementar coercivamente políticas e normas internacionais são cada vez mais difíceis se não tiverem fortes argumentos de legitimidade e de justiça que os sustentem. Na verdade, num mundo cada vez mais complexo e globalizado não basta apenas persuadir ou impor aos governos a assinatura de tratados para se encontrarem soluções estáveis. Apesar de continuar a ser importante e inevitável que os Estados desenvolvam a tradicional diplomacia entre líderes, é fundamental que as soluções encontradas para os problemas globais sejam suportados por uma diplomacia pública que envolva de forma decisiva as sociedades civis e os novos movimentos transnacionais. Ao contrário de Bush, Obama teve perfeita consciência da importância da diplomacia pública e do soft power, bem como dos perigos de uma política unilateral.

2.3 Obama: um balanço da sua política externa

Agora que Obama está a terminar o seu mandato qual o balanço final que podemos traçar da política externa de Obama? Em primeiro lugar importa sublinhar que Obama introduziu uma nova e mais suave grelha de interpretação sobre o papel dos EUA no mundo. Mas será que esta mudança significou uma alteração completa das políticas encetadas pela anterior administração?

Mais uma vez importa começar por ter presente o peso e importância da estrutura e da consequente propensão para a rigidez e continuidade das políticas públicas. Assim, Obama não conseguiu rejeitar todas as políticas implementadas por Bush, desde logo porque não podia. Obama estava preso a muitas destas políticas, nomeadamente às guerras no Iraque e no Afeganistão e mesmo o encerramento de Guantánamo, que no domínio dos princípios parecia óbvio, mas que na prática se revelou mais difícil.

Todavia, é claro que ao terminar a sua presidência, Obama deixa ao futuro inquilino da Casa Branca uma herança positiva, ao contrário do que tinha sucedido consigo. De um ponto de vista da sua política externa e imagem internacional, os EUA estão melhor do que quando Obama entrou na casa Branca. Na verdade, o ponto central da mudança de Bush para Obama é que este teve a capacidade de pensar estrategicamente, de pensar na floresta e não apenas na árvore. Obama, ao contrário de outros, teve uma visão sofisticada do mundo assente na ideia central sobre o papel dos EUA: a criação, o desenvolvimento e a manutenção de uma ordem internacional liberal³⁹.

Apesar de ter iniciado o seu mandato com algum excesso de idealismo, que por vezes veio ao de cima e provocou embaraços - como no caso da "linha vermelha" na Síria - ao longo do seu mandato, Obama soube temperar o seu idealismo liberal com uma atitude prudente e pragmática. Deste modo, Obama soube reconduzir os principais recursos da política externa americana para o seu objetivo central: a manutenção da ordem

39 Sobre a estratégia americana durante a guerra-fria cf. GADDIS, 2005. Sobre a ordem liberal cf. IKENBERRY, 2011.

internacional liberal liderado pelos EUA. O que representou deixar cair os projetos aventureiros de travar guerras longínquas e relativamente periféricas face ao objetivo central dos EUA. Isto significa que mais do que uma retração do papel global dos EUA, Obama promoveu uma redefinição racional do voluntarismo intervencionista dos EUA. Aprendendo com as “lições da história”, Obama tentou corrigir aquilo que na sua perspectiva foram as erradas campanhas militares da GGT de Bush.

Na ótica de Obama, os EUA devem permanecer como uma potência liderante, mas a sua influência e projeção de poder não deve, como aconteceu com Bush, seguir um caminho unilateral e contraditório com as normas e instituições internacionais. Por outro lado, e ao contrário de Bush, Obama foi muito reticente em colocar homens no terreno e em desenvolver estratégias de hard-power diretas. Em várias situações críticas, desde a Síria à Ucrânia, passando pelo Iémen e pelo Irão, mais do que ações militares tradicionais, os instrumentos de segurança nacional escolhidos por Obama foram os drones, as sanções e as negociações.

Esta opção política foi clara, por exemplo, no caso da Ucrânia. Após o avanço russo na Ucrânia, os EUA expressaram o seu desacordo com a Rússia, recusaram-se a reconhecer qualquer tipo de legitimidade à intromissão russa na soberania da Ucrânia, mas não escalaram a sua resposta para uma opção militar com consequências imprevisíveis e arriscadas. Em contrapartida, os EUA apoiaram política e diplomaticamente o governo de Kiev, organizaram sanções contra a agressão russa e mantiveram a situação relativamente contida.

No Médio Oriente, Obama terá chegado à conclusão que os problemas nesta região são demasiado complexos para serem resolúveis através de intervenções das grandes potências, por mais bem-intencionadas que elas sejam. Na verdade, o resultado das intervenções americanas no Médio Oriente não é famoso. No Iraque os americanos intervieram e ocuparam e o resultado foi mau. Na Líbia, os americanos intervieram mas não ocuparam e o resultado foi mau. Na Síria, os americanos nem intervieram nem ocuparam e o resultado foi desastroso. No Iémen, os americanos utilizaram bombardeamentos com drones e uma diplomacia ativa e o resultado foi igualmente mau⁴⁰.

Deste modo, a administração Obama abandonou as manobras arrojadas e diretas e adotou uma política indireta que, embora ativa e construtiva, foi prudente ao evitar envolver-se diretamente com tropas no terreno. Ao não apoiar o desenvolvimento de grandes campanhas militares com efetivos no terreno, Obama teve como objetivo eliminar as possibilidades dos EUA serem arrastados para outro pesadelo militar. Claro que esta política gerou muitas críticas, sobretudo no seio dos falcões e dos nostálgicos dos movimentos ofensivos da lógica de zero sum game da guerra-fria. Muitos chegaram mesmo a afirmar que os EUA tinham abandonado uma grande estratégia⁴¹ para a sua política externa, ou pior, que Obama escolheu uma política externa destinada a produzir o declínio americano⁴².

Como sempre, em política não se pode agradar a gregos e a troianos. Contudo, numa tentativa de análise rigorosa não podemos deixar de sublinhar que apesar dos inevitáveis erros – como a retirada militar do Iraque que, sem garantias de estabilidade, provocou a derrocada do Estado e favoreceu o surgimento do ISIS, ou a incapacidade de liderar de uma forma consequente a primavera árabe – no final do dia Obama somou claramente mais vitórias do que erros. Por exemplo, na região económica e politicamente emergente, a Ásia, Obama conseguiu, através da Parceria Trans-Pacífica, reforçar de forma simultânea o desenvolvimento da economia

40 ROSE, 2015: 9.

41 Sobre a estratégia de limitação do internacionalismo americano POSEN, 2014. Para a sua crítica BROOKS; IKENBERRY; WOHLFORTH, 2012/13.

42 KRAUTHAMMER, 2009.

global e da ordem demoliberal, duas ideias fortes do seu pensamento. Obama promoveu e conseguiu a abertura democrática em Myanmar e não pactuou com a Coreia do Norte e a sua política nuclear.

Através de uma diplomacia ativa e persistente, conseguiu restabelecer as relações diplomáticas com o Irão e com Cuba. Em ambos os casos, existe uma mudança de paradigma na forma de relacionamento com Estados anteriormente considerados “inimigos”. Obama abandonou a política de isolamento e sanções pura e dura e avançou para uma política de diálogo diplomático com base em contrapartidas. Apesar dos ganhos imediatos, que no caso do Irão implicaram não só o congelamento da sua política nuclear, mas também uma concertação diplomático regional no combate ao ISIS, Obama acreditou que o essencial seria a capacidade dos EUA em dialogar e, no médio e longo prazo, conseguir *trazer* as sociedades fechadas para o convívio com as sociedades abertas, promovendo a manutenção e expansão da ordem internacional liberal.

Claro que esta estratégia de médio e longo prazo tem uma dificuldade principal. Como a conciliar, e não comprometer, com os tempos curtos e dinâmicos dos ciclos políticos internos e as contínuas e imprevisíveis mudanças na política internacional. Neste quadro, é visível que Obama acreditou que no longo prazo esta estratégia de promoção de sociedades abertas é a correta e irá chegar à Rússia e à China. O problema é que até chegarmos lá, eventualmente, a Rússia e a China, por exemplo, poderão jogar uma política ofensiva que coloque perigos e desafios que ponham em causa a ordem internacional. Por isso, a potência hegemónica deve estar preparada para conseguir traçar e fazer cumprir “linhas vermelhas”.

Em última análise, qualquer presidente americano tem de ter a consciência dos direitos e deveres da hegemonia e Obama não fugiu à regra. A diferença é que Obama não teve uma visão maniqueísta, nem acreditou ser possível impor a democracia rapidamente e através de *hard power*, uma contradição nos termos... Obama teve uma visão diferente. Uma visão cosmopolita, multilateral e institucionalista que fez com que, com Obama, os principais instrumentos utilizados na execução da política externa dos EUA tivessem sido preferencialmente a diplomacia, a cooperação, os acordos e as normas internacionais.

Obama acreditou que os EUA devem assumir a sua liderança numa lógica de cooperação multilateral, nomeadamente através do papel central desempenhado pela ONU, mesmo que isso represente limites e constrangimentos às ambições de poder ofensivo da potência hegemónica. Foi precisamente isto que Obama assumiu no seu último discurso na ONU. Nas suas palavras:

we can only realize the promise of this institution's founding – to replace the ravages of war with cooperation – if powerful nations like my own accept constraints. Sometimes I'm criticized in my own country for professing a belief in international norms and multilateral institutions. But I am convinced that in the long run, giving up some freedom of action – not giving up our ability to protect ourselves or pursue our core interests, but binding ourselves to international rules over the long term – enhances our security. And I think that's not just true for us⁴³.

Conclusão

Ao invés de enunciar um argumento meta-teórico definitivo sobre o dinamismo e a mudança nas relações internacionais, achamos melhor concluir este artigo com um conjunto de observações práticas sobre a compreensão da mudança, nomeadamente na política externa da atual potência hegemônica.

Existem três condições relevantes e interligadas que propiciam a mudança. A primeira é a existência de mudanças na estrutura da ordem internacional, quer de um ponto de vista de poder hierárquico, quer de um ponto de vista ideacional e normativo. A segunda é a mudança nas lideranças e consequentes visões do mundo dos decisores da política externa. A terceira é a ocorrência de uma crise provocadora de um *choque político* que providencie justificações excepcionais para a alteração de rumo na política externa.

Deste modo, para compreendermos o dinamismo da política internacional temos de perceber as continuidades e descontinuidades dos contextos históricos e dos seus processos políticos, a importância das lideranças e da sua capacidade de empreendedorismo político, bem como estarmos conscientes que a imprevisibilidade de um qualquer tipo de crise – externa ou interna – pode resultar em importantes reorientações e mudanças na política externa dos Estados.

Relativamente às visões do mundo e aos estilos de liderança, parece claro que, comparativamente com Bush, Obama compreendeu melhor o paradoxo do poder americano⁴⁴. O seu estilo de liderança foi mais sofisticado, pragmático e flexível do que o de Bush. A sua agenda foi mais alargada, menos unilateral, mais focada em problemas específicos e menos baseada em preconceções geopolíticas e ideológicas rígidas. Obama esteve mais recetivo à ideia de que mesmo os Estados hegemônicos devem compreender que o multilateralismo e o direito internacional são instrumentos insubstituíveis de legitimação e controlo do uso da força.

Todavia, não podemos ignorar os condicionamentos da estrutura e o seu impacto na agência. Ou seja, não podemos esquecer que, de um ponto de vista prático, os líderes políticos têm um conjunto de constrangimentos estruturais que limitam a sua vontade política. Deste modo, uma coisa é a vontade do líder, outra coisa é a capacidade ou a possibilidade de efetivar a vontade numa política. Assim, mesmo com um líder extraordinário como foi Obama, é necessário atenuar as visões messiânicas do papel dos líderes pois, como o próprio Obama reconheceu, não basta apenas ter boas ideias para conseguir mudar o mundo. Mesmo com bons líderes, a possibilidade da política da guerra não vai desaparecer e a imprevisibilidade trágica de surgir um novo choque político espreita a todo o momento.

Significa isto que a estrutura não permite liberdade de mudança aos agentes e que não existiu mudança na transição da presidência Bush para a presidência Obama?

Para muitos, sobretudo norte-americanos, a resposta não é inequívoca. Todavia, é fátual que a doutrina neoimperial anterior acabou. O discurso mudou e, apesar dos constrangimentos, Obama conseguiu suavizar o poder americano e atenuar o antiamericanismo da era Bush. Principalmente, mudou a capacidade de enquadrar a política externa norte-americana num quadro de soft power, com especial relevo para a ideia de reganhar a liderança hegemônica benigna na ordem internacional. Na verdade, com Obama não existiram mais invasões relativamente unilaterais. Mas será isto suficiente para afirmarmos que existiu uma mudança na política externa dos EUA que possibilite uma mudança na política internacional? Será possível aos EUA, independentemente do seu presidente, continuarem a liderar a ordem internacional? Ou dito de outra forma, será que estamos a assistir a uma mudança na liderança da ordem internacional, dominada pelo unipolarismo hegemónico dos EUA nos últimos 25 anos?

Bem, como sabemos é sempre mais fácil enunciar perguntas interessantes do que encontrar as suas respostas. O que podemos de forma relativamente segura responder é que a administração Bush representou um novo e muito arriscado modo de liderar a política internacional. Depois, podemos também constatar que líderes e decisores com visões do mundo pouco sofisticadas tendem a introduzir riscos desnecessários na ordem internacional.

Finalmente, podemos dizer que para além dos problemas relativos à deficiente perceção e formulação das políticas por parte dos decisores, existe aquilo a que muito prosaicamente Donald Rumsfeld aludiu na sua famosa afirmação: “staff happens”⁴⁵. Esta constatação, aparentemente ingénua, encerra uma importante compreensão prática sobre a realidade dos processos políticos e da sua imprevisibilidade. De facto, staff happens a todo o momento e de uma forma quase sempre inesperada.

Na verdade, quanto mais estudamos a política internacional mais razões temos para acreditar no acerto de todos aqueles que partilham a ideia de que a mudança é muito difícil de prever ou de controlar. Assim, podemos afirmar que a história não obedece a regras de eficiência⁴⁶ e a mudança pode acontecer a qualquer momento. Isto significa que em política internacional, ao contrário do que muitos pensam, a mudança é a única coisa que parece nunca mudar.

Bibliografia

- ARCHER, M., 1995 – *Realist Social Theory. The Morphogenetic Approach*. Cambridge: CUP.
- BHASKAR, R., 1989 – *The Possibility of Naturalism. A Philosophical Critique of the Contemporary Human Sciences*. London: Routledge.
- BROOKS, S. G.; IKENBERRY, J.; WOHLFORTH, W. C., 2012-2013 – “Don't Come Home, America: The Case against Retrenchment”. *International Security*. Vol. 37, n.º 3, p. 7-51.
- BRZEZINSKI, Z., 2009 – “A Tale of Two Wars The Right War in Iraq, and the Wrong One”. *Foreign Affairs*. May/June.
- BRZEZINSKI, Z., 2010 – “From Hope to Audacity Appraising Obama's Foreign Policy”. *Foreign Affairs*. January/February.
- BRZEZINSKI, Z., 2012 – *Strategic Vision: America and the Crisis of Global Power*. New York: Basic Books.
- BUZAN, B.; JONES (eds), 1981 – *Change and the Study of International Relations: The Evaded Dimension*. London: Frances Pinter.
- CARLSNAES, W., 1993 – “On Analysing the Dynamics of Foreign Policy Change: A Critique and Reconceptualization”. *Cooperation and Conflict*. Vol. 28, n.º 1, p. 5-30.
- COX, M., 2004 – “Empire, Imperialism and the Bush Doctrine. Review of International Studies”. Vol. 30, n.º 4, p. 585-608.
- DAALDER, I.; LINDSAY, J., 2005 – *America Unbound: the Bush Revolution in Foreign Policy*. Washington, DC: Brookings Institution.
- DESSLER, David, 1989 – “What's at Stake in the Agent–Structure Debate?”. *International Organization*. Vol. 43, n.º 3, p. 441-473.
- DYSON, S. B., 2009 – ““Stuff Happens”: Donald Rumsfeld and the Iraq War”. *Foreign Policy Analysis*. N.º 5, p. 327-347.
- GADDIS, Lewis, 2005 – *Strategies of Containment: A Critical Appraisal of American National Security Policy during the Cold War*. New York: Oxford University Press.
- GIDDENS, Anthony, 1984 – *The Constitution of Society: Outline of the Theory of Structuration*. Berkeley/LA: UCP.
- GILPIN, R., 1981 – *War and Change in World Politics*. Cambridge: CUP.

45 Citado por DYSON, 2009.

46 MARCH; OLSEN, 1998.

- GOLDMANN, K., 1988 – *Change and Stability in the International System. The Problems and Possibilities of Détente*. New York: Harvester Wheatsheaf.
- GREGG II, G. L., 2003 – “Crisis Leadership: The Symbolic Transformation of the Bush Presidency”. *Perspectives on Political Science*. Vol.32, n.º 3, p. 143-148.
- GUSTAVSSON, J., 1999 – “How Should We Study Foreign Policy Change?”. *Cooperation and Conflict*. Vol. 34, n.º 1, p. 73-9.
- HERMANN, C., 1990 – “Changing Course: When Governments Choose to Redirect Foreign Policy”. *International Studies Quarterly*. Vol. 34, n.º 1, p. 3-21.
- HERMANN, R.; LEBOW, N. (eds.), 2004 – *Ending the Cold War: Interpretations, Causation, and the Study of International Relations*. New York: Palgrave M.
- HILL, Christopher, 2003 – *The Changing Politics of Foreign Policy*. London: Palgrave.
- HOLLIS, M.; SMITH, S., 1991 – *Explaining and Understanding International Relations*. Oxford: Clarendon Press.
- HOLSTI, K. (ed.), 1982 – *Why Nations Realign. Foreign Policy Restructuring in the Postwar World*. London: George Allen Unwin.
- IKENBERRY, G. J., 2011 – *Liberal Leviathan: The Origins, Crisis, and Transformation of the American World Order*. Princeton: PUP.
- JERVIS, R., 1976 – *Perception and Misperception in International Politics*. Princeton: PUP.
- JERVIS, R., 2003 – “Understanding the Bush Doctrine”. *Political Science Quarterly*. Vol. 118, n.º 3, p. 365-388.
- KANT, I., 1991 – *Political Writings*. New York: CUP.
- KOSLOWSKI, R.; KRATOCHWIL F., 1994 – “Understanding Change in International Politics: The Soviet Empire’s Demise and the International System”. *International Organization*. Vol. 48, n.º 2, p. 215-248.
- KRAMER, M., 1999 – “Ideology and the Cold War”. *Review of International Studies*. Vol. 25, n.º 4, p. 539-576.
- KRATOCHWIL, F., 1993 – “The Embarrassment of Changes: Neorealism as the Science of Real-politik without Politics”. *Review of International Studies*. Vol. 19, n.º1, p. 63-80.
- KRAUTHAMMER, Charles, 2009 – “Decline Is a Choice: The New Liberalism and the End of American Ascendancy”, at the annual Wriston Lecture at the Manhattan Institute in New York City on October 5. Disponível em: <http://spectator.org/40686_president-obama-chooses-decline-america/>.
- MARCH J.; OLSEN J., 1998 – “The institutional dynamics of international political orders”. *International Organization*. Vol. 52, n.º 4, p. 843-969.
- MENDES, Pedro, 2014 – *A decisão em política externa: propostas para um modelo de análise*. CEPESE Working Paper. Disponível em: <http://www.cepese.pt/portal/pt/investigacao/working-papers/relacoes-externas-de-portugal/a-decisao-em-politica-externa-propostas-para-um-modelo-de-analise/A%20decisao%20em%20politica%20externa%20WP%20CEPESE.pdf>.
- NEXON, D. H.; WRIGHT, T., 2007 – “What’s at Stake in the American Empire Debate”. *American Political Science Review*. Vol. 102, n.º 2, p. 253-271.
- NYE, J. S., 2002 – *The Paradox of American Power: Why the World’s Only Superpower Can’t Go It Alone*. Oxford: OUP.
- NYE, J. S., 2004 – *Soft Power: The Means to Success in World Politics*. New York: Public Affairs.
- OBAMA, B., 2006 – *The Audacity of Hope: Thoughts of Reclaiming the American Dream*. New York: Vintage Books.
- OBAMA, B., 2007 – “Comon Security for our Common Humanity”. *Foreign Affairs*. July/August.
- OBAMA, B., 2016 – *Discurso na ONU*. Disponível em <http://time.com/4501910/president-obama-united-nations-speech-transcript/>
- ONUF, Nicholas, 1989 – *World of Our Making: Rules and Rule in Social Theory and International Relations*. Columbia: USCP.
- POSEN, Barry, 2014 – *Restraint: A New Foundation for U.S. Grand Strategy*. Ithaca: Cornell University Press.
- ROSATI, J.; HAGAN J.; SAMPSON, M. (eds.), 1995 – *Foreign Policy Restructuring. How Governments Respond to Global Change*. Columbia: USCP.
- ROSE, G., 2015 – “What Obama Gets Right: Keep Calm and Carry the Liberal Order On”. *Foreign Affairs*. Vol. 94, n.º 5, p. 2-12.

- RUGGIE, J., 1998 – “Introduction: What makes the world hang together? Neo-utilitarianism and the social constructivist challenge”, in RUGGIE, J. – *Constructing the World Polity*. London/ New York: Routledge, p. 1-39.
- SAMMON, B., 2002 – *Fighting back: The war on terrorism-from inside the Bush White House*. Washington: Regnery Publishing.
- USA, 2002 – *National Security Strategy of the United States*. White House.
- WENDT, A., 1999 – *Social Theory of International Politics*. Cambridge: CUP.
- WENDT, Alexander 1987 – “The Agent-Structure Problem in International Relations Theory”. *International Organization*. Vol. 41, n.º 3, p. 335-370.
- White House President Barack Obama (The)*. Disponível em: <www.whitehouse.gov/issues/foreign-policy>.
- WIGHT, Colin, 2006 – *Agents, Structures and International Relations: Politics as Ontology*. Cambridge: CUP.
- WILDAVSKY, A., 1995 – “The two presidencies”, in THEODOULOU, S.; CAHN, M. (eds) – *Public Policy: Essential Readings*. New York: Prentice Hall, p. 162-173.
- WOODWARD, B., 2004 – *Plan of Attack*. New York: Simon and Schuster.