

Da excepcionalidade unipolar às responsabilidades compartilhadas. Barack Obama e a liderança internacional dos Estados Unidos

Luis Fernando Ayerbe

The article analyzes the foreign policy of Barack Obama and his perception of the American place in the world, emphasizing three aspects: the contrasting positions between analysts close to the Republican and Democratic parties; the characterization of his presidency against two tendencies that mark the country's foreign relations since Richard Nixon, the "shared responsibilities" and "hegemony"; the analysis of official documents expressive of the current strategy of "renewing American leadership". In our view, the Obama administration adopts a rational means-ends compatible with a context of global and domestic challenges which resize the U.S. international projection.

Em círculos conservadores próximos a administração de George W. Bush, a atuação internacional de Barack Obama tem sido acusada de promover, por opção ou inaptidão, o declínio da primazia conquistada pelos Estados Unidos após a vitória da Guerra Fria.

Desde o início do mandato, ações do presidente conduzidas a gerar expectativas favoráveis sobre a sua política externa são apresentadas como sinal de fraqueza e humilhação. Exemplos nessa direção seriam os reiterados pedidos de desculpas por comportamentos arrogantes do passado com o mundo muçulmano (entrevista à rede *Al Arabiya*, 27/01/2009), com os aliados europeus (discurso na França, 3/04/2009) e latino-americanos (Cúpula de Trinidad y Tobago em 17/04/2009); sua proposta de um novo começo nas relações com o Irã (Videotape parabenizando o país pelo ano novo Persa, 20/03/2009), reconhecendo e se desculpando pela partici-

pação no golpe contra o primeiro-ministro Mosaddek em 1953 (discurso no Egito, 4/06/2009); sua crítica a práticas de tortura a prisioneiros por parte da CIA, que teriam sacrificado valores nacionais essenciais no terreno dos direitos humanos (discurso aos funcionários da agência, Virgínia, 20/04/2009), propondo fechar a prisão da Bahia de Guantánamo (discurso na França, 3/04/2009) (Nile Gardiner e Morgan Roach, 2009; FPI, 2010).

Kim Holmes, Secretário de Estado Adjunto para Assuntos de Organizações Internacionais entre 2001 e 2005, aproxima Obama a Jimmy Carter, que "desculpou-se pelo 'medo excessivo do comunismo' por parte da América, cortou programas de defesa vitais e retirou o apoio a aliados como o xá do Irã". Seu "experimento de colocar uma cara feliz ao poder America-

Luis Fernando Ayerbe é coordenador do Instituto de Estudos Econômicos e Internacionais (IEEI-UNESP).

no... terminou com as crises no Irã e no Afeganistão". (2010).

Na mesma direção, Richard Perle, presidente do Conselho Consultivo da Política de Defesa entre 2001 e 2003, atribui a Carter a tardia descoberta, "após três anos como presidente... (de) que tinha falhado em compreender a realidade dos ditadores em Moscou e Teerã". Sem questionar a necessidade de buscar o engajamento dos adversários, ressalta a postura de Ronald Reagan, "em que a diplomacia foi conduzida a partir de uma posição de força e de propósitos claros", ao contrário de Obama, que "aparece como um ansioso suplente" (2010).

Para Charles Krauthammer, colunista do *Washington Post*, os gestos unilaterais e sem nenhuma exigência de contrapartida de Obama são parte de um "Novo Liberalismo", "enraizado na convicção de que a América é tão intrinsecamente defeituosa, tão inerentemente e congenitamente pecaminosa, que não se lhe pode confiar, e não merece possuir o poder no mundo global" (2009).

Krauthammer foi um dos precursores na associação do fim da Guerra Fria com a emergência de um "Momento Unipolar", em artigo na revista *Foreign Affairs*, de 1990, passando a advogar pelo seu prolongamento indefinido. Durante a administração de George W. Bush se torna um dos ideólogos da política externa, para a qual cunhou a expressão "Realismo Democrático", que define "o interesse nacional não como poder mas como valores" (2004, p. 14), justificando a ação unilateral de caráter preventivo e a construção de Estados democráticos como melhor resposta aos inimigos responsáveis pelo 11 de Setembro de 2001. (Ayerbe, 2006).

Na direção oposta das análises anteriores, o governo Obama situa sua postura de abertura ao diálogo frente a regimes opositores como parte de uma "Nova Era

de Compromisso", dirigida a estabelecer convergências entre aliados e adversários em torno dos objetivos da política externa estadunidense. Discursando no Council on Foreign Relations em 15 de julho de 2009, a secretária de estado Hillary Clinton deixa claro que "a questão não é se o nosso país pode ou deve liderar, senão como liderará no século XXI". Na linha da nação indispensável formulada por Madeleine Albright, sua antecessora no cargo, na segunda administração de Bill Clinton, assume que se bem "nenhuma nação pode enfrentar sozinha os desafios do mundo (...) nenhum desafio pode ser enfrentado sem os Estados Unidos". Como resultado, propõe uma estratégia baseada no *Smart Power*, "uma mistura de princípios e pragmatismo" dirigida a "atualizar e criar veículos de cooperação com os nossos sócios", mantendo o "compromisso de princípios com os que não estão de acordo conosco" (Clinton, 2009).

O programa nuclear do Irã é paradigmático da "Nova Era de Compromisso", combinando os gestos diplomáticos anteriormente mencionados, a negociação multilateral envolvendo a Agência Internacional de Energia Atômica (AIEA), França e Rússia dispostos a enriquecer parte do urânio iraniano para uso pacífico e a coação, transitando para as sanções no Conselho de Segurança da ONU frente ao impasse nas negociações. Esse último expediente é acelerado a partir da iniciativa de Brasil e Turquia de acordar separadamente com o Irã uma solução que retoma a proposta da AIEA, provocando a forte reação dos Estados Unidos, que obtém o apoio da Rússia, China, França e Inglaterra para a aprovação de sanções.

Para além das controvérsias em torno do acordo obtido pelo Brasil e a Turquia como eventual facilitador de uma possível intenção militar do programa nuclear iraniano, a iniciativa colocou em questão um

aspecto essencial da estratégia anunciada por Hillary Clinton: a nação indispensável. Aceitar que esse acordo seja a base da negociação com o Irã minimizaria a influência estadunidense, tornando o país prescindível num tema e numa região em que está sendo feito um forte investimento de *smart power*. A resposta é uma inequívoca afirmação unilateral de autoridade.

O componente pragmático da “Nova Era de Compromisso” se explicita em decisões que subordinam aos imperativos da conjuntura soluções para temas da campanha presidencial que foram fundamentais na construção da sua base aliada. Incluem-se nessa situação a prorrogação do fechamento do centro de detenção de Guantánamo, a extensão da ocupação militar no Iraque até o final de 2011 e o aumento do contingente de tropas no Afeganistão.

Nos dois últimos casos, em face da realidade de ter de lidar com as guerras iniciadas pela administração anterior, evitando que o desfecho acompanhe a experiência do Vietnã, redefine-se o cronograma, na perspectiva de criar condições estáveis para transmitir o controle para autoridades locais. Ao mesmo tempo, vão sendo evidenciados os objetivos diplomáticos permanentes da presença na região, como revela a construção em Bagdá da maior embaixada dos Estados Unidos no mundo, inaugurada em 2009, ocupando espaço equivalente ao território do Vaticano.

Como afirma o secretário da Defesa Robert Gates em artigo na revista *Foreign Affairs*, não se trata de uma retirada, mas de adaptar o enfoque às novas circunstâncias, na medida em que “lidar com tais Estados fraturados ou falidos é, em muitos aspectos, o principal desafio para a segurança do nosso tempo” (2010, p. 2). Numa perspectiva pragmática, considera que “é pouco provável que se repita tão cedo uma missão na escala das que estão no Afeganistão ou do Iraque, ou seja, mu-

dança forçada de regime seguida de construção de nações debaixo de fogo”. A abordagem privilegiada passa pela capacitação dos parceiros para assumirem a sua própria defesa ou, em caso de necessidade, “lutar ao lado das forças dos Estados Unidos, fornecendo-lhes equipamentos, treinamento ou outras formas de assistência à segurança” (Gates, op. cit.).

Analistas críticos da militarização da política externa sob a administração Bush destacam seu efeito contraproducente com relação ao objetivo original de projeção do poder estadunidense. Para Christopher Layne, uma grande distância separa os Estados Unidos de 1945 do que emerge da crise financeira de 2008. As políticas monetárias expansivas da Reserva Federal para resgatar a economia implicam em déficits no tesouro cujo impacto poderá se prolongar por ao menos uma década. Somando a isso as guerras no Afeganistão e Iraque, “há razões para se preocupar com a estabilidade orçamentária dos Estados Unidos no longo prazo” (2009, p. 168). Para Charles Kupchan e Joseph Nye, as concepções colocadas em prática pela atual administração expressam uma visão realista que articula consistentemente desafios, interesses e capacidades nacionais de resposta. Kupchan destaca como características peculiares do Realismo de Obama “sua ausência de confusão ideológica”, mostrando-se “confortável trabalhando tanto com democracias como não democracias – sempre que estejam dispostas a contribuir para a causa comum” (*Foreign Policy*, 2010). Nye, um dos formuladores da noção de *Smart Power*, visualiza a emergência de um “Realismo Liberal” coerente com as tendências de fortalecimento de ameaças transnacionais que incidem na distribuição do poder, destacando as mudanças climáticas, o crime organizado, as pandemias e o terrorismo. Nesse cenário, a dimensão militar torna-se “uma pequena parte da solução na

resposta a essas novas ameaças. Elas requerem cooperação entre governos e instituições internacionais” (*Foreign Policy*, 2010).

Para além das divergências entre adeptos das administrações Republicanas e Democratas, ou entre realistas “liberais” e “democráticos”, as posições acima atualizam uma discussão que toma corpo no *establishment* da política externa no início dos anos 1970, contrapondo convicções diferenciadas sobre o valor estratégico de compartilhar responsabilidades com aliados e buscar consensos com adversários. Da nossa perspectiva, a atuação de Obama vai ao encontro de concepções que nortearam seus antecessores Nixon, Carter e Clinton, diferenciando-se da trajetória assumida por Reagan e George W. Bush. Nessa comparação, objeto da próxima seção, deixamos de fora o período de George H. W. Bush, por considerarmos que seu caráter transicional dificulta um enquadramento mais definido.

Entre o hegemonismo e as responsabilidades compartilhadas

A projeção do poder estadunidense após a Segunda Guerra Mundial, que atinge seu maior patamar nas administrações de Kennedy e Johnson, enfrentará crescentes desafios nos anos 1970, durante as presidências de Nixon e Carter. No campo econômico, Europa Ocidental e Japão tornam-se fortes competidores, no político, ganham impulso crises no Sudeste Asiático e no Oriente Médio, assim como movimentos nacionalistas no chamado Terceiro Mundo.

Reconhecendo esse novo contexto, a política externa de Nixon, sob o comando de Henry Kissinger, assessor para a Segurança Nacional na primeira presidência e

secretário de Estado na segunda, assume como objetivo compartilhar responsabilidades com os aliados, tornando-os também sócios.

Considerando que o país não detém a capacidade de apresentar respostas simultâneas para o conjunto de desafios existentes, Kissinger propõe uma política pragmática e com definição clara de prioridades. Conforme expressa em suas memórias, “se os Estados Unidos insistissem em ser o fideicomissário de todas as áreas não comunistas, nos esgotaríamos psicologicamente muito antes do que fisicamente. Um mundo com mais centros de decisão, acreditava eu, era plenamente compatível com os nossos interesses, além dos nossos ideais” (1979, p. 61). Nessa perspectiva, o principal desafio será “guiar a América pela transição da dominância à liderança” (1994, p. 704), fortalecendo as alianças com a Europa Ocidental e o Japão e enfraquecendo o mundo comunista pela aproximação com a China.

O cenário de crise que marca a renúncia de Nixon, cujos eventos mais reveladores são a evolução negativa da guerra no Vietnã e o escândalo Watergate, têm componentes mais amplos: o declínio da prosperidade vivenciada pelo capitalismo por mais de 25 anos, a crise do petróleo como agravante conjuntural e a presença cada vez mais visível da União Soviética, disputando com os Estados Unidos a corrida espacial e armamentista e ampliando sua influência na Ásia e África.

Em setores do *establishment*, começa a ganhar força uma perspectiva de ação de alcance global, que leva em consideração a nova correlação de forças apontada por Kissinger. Uma ordem mundial coordenada pelos países capitalistas avançados, centrada menos na ideologia do confronto Leste-Oeste e mais nos desafios das disparidades Norte-Sul será o objetivo central da criação, em 1973, da Comissão

Trilateral (CT), iniciativa que teve em David Rockefeller seu principal promotor. Conforme destaca Zbigniew Brzezinski, assessor de Segurança Nacional de Jimmy Carter e um dos idealizadores da CT, a intenção era “forjar uma comunidade de nações desenvolvidas que abarque os Estados atlânticos, os Estados comunistas europeus mais avançados e o Japão” (1979, p. 442).

A política externa de Carter expressa em grande medida a influência das diretrizes da CT, procurando desideologizar a agenda, apresentando-se como liderança universalista em favor da defesa da democracia, dos direitos humanos e da autodeterminação das nações. No entanto, a mudança de imagem perante os principais círculos dirigentes do país não se dá no sentido esperado, predominando uma percepção de fraqueza e de crescente retração no cenário internacional. Em 1979, ano prévio às eleições presidenciais, uma conjunção de fatos contribuirá para comprometer a continuidade do projeto de Carter: a revolução xiita no Irã, que derruba o principal aliado dos Estados Unidos no Golfo Pérsico, substituindo-o por um governo que declara o país como inimigo número 1; a Revolução Sandinista na Nicarágua, vista como ameaça de efeito dominó a atingir toda a América Central; a crise dos reféns na embaixada dos Estados Unidos no Irã e a impotência para impor uma solução; a invasão soviética do Afeganistão; o segundo choque do petróleo e seus efeitos recessivos na economia mundial.

A reação conservadora, expressa na vitória de Ronald Reagan, coloca como foco da política externa a retomada da hegemonia estadunidense, estabelecendo um novo patamar de gastos militares na corrida armamentista com a União Soviética, afirmação do apoio aos governos aliados, independentemente do regime

político vigente, e ações intervencionistas contra os inimigos, especialmente na América Central e no Caribe.

Para os setores próximos ao “Realismo Democrático”, a vitória na Guerra Fria e a transformação dos Estados Unidos na grande superpotência global, mesmo tendo se materializado na presidência de George H. W. Bush, responde diretamente à mudança de abordagem adotada por Reagan, que substituiu a aceitação tácita da existência dos regimes comunistas por um combate mais firme objetivando sua derrota como opção política. Neste campo, distanciam-se da *realpolitik* de Nixon, defendendo uma postura missionária, confiante nas possibilidades de mudar o mundo, inspirando a perspectiva estratégica de afirmação da unipolaridade que dará o tom da “guerra global contra o terrorismo” de George W. Bush, notadamente sua decisão de invadir o Iraque em 2003. Conforme ressalta Paul Wolfowitz, secretário adjunto da Defesa entre 2001 e 2005, “na Europa Oriental, a Cortina de Ferro já não está em pé porque verdadeiros realistas – realistas democráticos – enfrentaram a verdadeira natureza da ameaça soviética” (2009, p. 72).

Da mesma forma que o hegemonismo reaganiano, a perspectiva das responsabilidades compartilhadas encontra espaços de renovação nas avaliações do lugar dos Estados Unidos no mundo pós-Guerra Fria. Para Zbigniew Brzezinski, está em curso um processo de transição entre uma ordem centrada nos Estados-nações e um futuro em que atores globais terão cada vez maior influência. Neste percurso, “os Estados Unidos não só são a primeira e a única verdadeira superpotência global senão que, provavelmente, serão também a última” (1998, p. 212).

Em 2004, momento de plena ofensiva no Iraque, Brzezinski questiona o unilateralismo de Bush, que associa a uma vi-

são do mundo em preto e branco que não admite matizes, configurando um curioso paradoxo: “A credibilidade militar global americana nunca foi tão alta; no entanto, sua credibilidade política global nunca foi tão baixa” (2004, p. 214). Sua aposta estratégica é na liderança do país em esforço multilateral para a criação de uma “comunidade global de interesses compartilhados”. Na campanha presidencial de 2008, torna-se um dos principais assessores de política externa do candidato Barack Obama.

Nancy Soderberg, embaixadora nas Nações Unidas durante o segundo mandato de Bill Clinton, destaca como uma das consequências do 11 de Setembro a consolidação do grupo hegemônico na condução da política externa, representado pelo vice-presidente Dick Cheney, o secretário da Defesa Donald Rumsfeld e seu secretário adjunto Paul Wolfowitz, deslocando o realista, encabeçado pelo secretário de Estado Colin Powell. Como resultado, George W. Bush termina envolvido pelo mito da única superpotência que enfrenta sozinha o desafio terrorista: “A força seria o primeiro recurso, não o último; a diplomacia seria um tema de conveniência, não de necessidade” (Soderberg, 2005, p. 25-26).

No Prefácio ao livro de Soderberg, Bill Clinton estabelece um contraste entre a sua administração e a Republicana sobre o significado estratégico dos compromissos internacionais, deixando clara a excepcionalidade do momento unipolar: “Acreditamos que os Estados Unidos deviam atuar de modo tal que servisse aos próprios interesses, não só na atualidade, senão também num futuro no qual não fôssemos a única superpotência econômica, política e militar”, (Soderberg, 2005, p. 12).

Essa visão é compartilhada pela administração Obama, cuja política externa ajusta-se a um contexto em que, diferente-

mente daquele enfrentado por Ronald Reagan, o país não enfrenta disputas sistêmicas com inimigos existenciais da ordem internacional.

Barack Obama e o lugar dos Estados Unidos no mundo

Discursando na reunião da Comissão Trilateral de 2009, em Tóquio, Henry Kissinger aponta como um dos temas cruciais da atualidade a mudança do centro de gravidade dos assuntos internacionais para o Pacífico, elemento a ser levado em conta por uma instituição cuja origem se deu num momento em que a aliança atlântica colocava-se como eixo de aglutinação dos países capitalistas avançados. Kissinger menciona dois aspectos positivos que demarcam o atual cenário, por um lado, a crise financeira “pode ajudar, por razões negativas, na criação de uma ordem política internacional”; na medida em que “nenhum país tem um grande excedente de recursos que possa dedicar a aventuras internacionais”, ao mesmo tempo, “estamos vivendo um período em que, pela primeira vez que eu saiba, nenhum país importante desafia o sistema internacional. Todos os desafios (...) vêm de países que, em relação à ordem global, são relativamente marginais” (Kissinger, 2009, p. 6).

De fato, uma das tendências a partir dos anos 1990 é a diminuição na escala da conflitividade entre Estados. De acordo com o Stockholm International Peace Research Institut, entre 1997 e 2006, apenas três dos 34 maiores confrontos foram interestatais, o resto correspondeu a disputas por território ou poder governamental no interior dos Estados (SIPRI, 2007). Abarcando um período mais amplo, o Human Security Centre analisa a evolução do número de mortos em batalhas a cada conflito armado

desde a Guerra da Coreia, mostrando um declínio constante na letalidade da guerra, que passa de uma média anual de 10 mil na década de cinquenta para 5 mil na década de oitenta, 2 mil na década de noventa e 1 mil entre 2000 e 2007 (HSC, 2009, p. 24). Na configuração dessa trajetória, pesam para o HSC as mudanças na natureza das guerras. Contrariamente ao envolvimento das grandes potências, a alta mobilização de tropas e o uso de armamento pesado típicos da Guerra Fria, passam a predominar os conflitos em países pobres, protagonizados por organizações militares relativamente pequenas e com maior utilização de armamento leve. “O tamanho das forças armadas rebeldes, sua desinclinação – ou incapacidade – para se engajar em combates prolongados de alto nível, ou projetar seu poder a longas distâncias, significa que geralmente matam relativamente poucas pessoas” (HSC, 2009, p. 25).

No caso do terrorismo, tema central da política externa dos Estados Unidos nos anos recentes, os dados disponibilizados pelo Departamento de Estado no seu relatório de 2004 mostram uma média anual declinante de ataques, variando de 544,44 entre 1982 e 1990, para 352,61 entre 1991 e 2003 (USDS, 2004, p. 176).

A partir de 2005, há uma mudança na metodologia de geração e apresentação dos dados estatísticos por parte do Departamento de Estado, que inclui incidentes que resultam em morte, lesão ou sequestro de indivíduos não combatentes, elevando substancialmente a contabilidade de ataques e de vítimas. O Quadro 1 acompanha o período 2005-2009, de acordo com o relatório apresentado em agosto de 2010, em que se evidencia o forte impacto dos ataques no Iraque e no Afeganistão, com declínio no primeiro e tendência ascendente no segundo.

Quadro 1: Ataques terroristas 2005-2009

	2005	2006	2007	2008	2009
Ataques resultantes em morte, ferimento ou sequestro de até uma pessoa no mundo	7,963	11,278	11,097	8,411	7,875
Ataques resultantes em morte, ferimento ou sequestro de até uma pessoa no Iraque	2,648	5,910	5,507	2,878	2,167
Ataques resultantes em morte, ferimento ou sequestro de até uma pessoa no Afeganistão	357	667	898	982	1,480

Elaborado com base no relatório Country Report on Terrorism 2009 (U.S.D.S. 2010).

Na Estratégia de Segurança Nacional de 2010, divulgada em maio, o fenômeno do terrorismo passa a ser contemplado como parte de uma agenda mais ampla, relativizando sua magnitude com relação ao período Bush.

Na apresentação do Documento, Obama aponta o crescimento econômico e a redução do déficit como desafios domés-

ticos que compõem o quadro inevitável da renovação da liderança internacional do país. Para ele, se bem a aceleração da globalização implicou em avanços na disseminação da democracia, liberdade e paz entre as nações, aumentou a incidência de ameaças transnacionais como o terrorismo, tecnologias destrutivas e danos ambientais. Colocando em perspecti-

va as dimensões domésticas e globais dos desafios identificados, justifica a inevitabilidade de compartilhar responsabilidades: “Os encargos de um século jovem não podem cair apenas sobre os ombros americanos; na verdade, os nossos adversários gostariam de ver a América exaurir sua força pela superexpansão do nosso Poder” (NSS, 2010).

Entre os temas que sinalizam a postura cautelosa quanto à amplitude da atuação internacional, destacamos dois que demarcam mais claramente as diferenças com a administração anterior: o terrorismo não define o caráter do engajamento dos Estados Unidos, é “uma das muitas ameaças (...) O mais grave perigo para o povo americano e a segurança global continua a vir de armas de destruição em massa, particularmente armas nucleares” (NSS, 2010, p. 8); embora a promoção da democracia e dos direitos humanos continue sendo apresentada como elemento moral da liderança do país, sua consecução será buscada pelo “poder do nosso exemplo – não através de um esforço para impor o nosso sistema a outras pessoas” (NSS, 2010, p. 10).

Para exemplificar o tratamento desses dois temas por parte do Departamento de Estado, retomaremos a análise da primeira seção sobre Afeganistão, Iraque e Irã, países de foco privilegiado da política externa, acrescentando algumas das situações consideradas delicadas no Hemisfério Ocidental, região geográfica de vizinhança.

Conforme apontamos, o objetivo imediato no Iraque e no Afeganistão é construir condições permanentes de governabilidade a partir do fortalecimento de atores nacionais, estabilizando e ampliando respectivamente a assistência (Quadro 2) de acordo com a evolução de cada situação (Quadro 1). Para além da estabilização política, a presença direta em dois países que, no início da década, se conta-

bilizavam entre os inimigos representa um ganho estratégico a ser consolidado, conforme evidenciam a manutenção de bases militares e o redimensionamento da representação diplomática em Bagdá (Rogin, 2010).

No Irã, as mensagens conciliatórias do início do governo simbolizam o reconhecimento da República Islâmica e das suas autoridades constituídas como interlocutores. O endurecimento das sanções contra o programa nuclear, para além dos aspectos que mencionamos anteriormente, remete à preeminência atribuída ao tema na Estratégia de Segurança.

No caso do Hemisfério Ocidental, o Quadro 2 ilustra o nível diferenciado de recursos orçamentários com relação às outras regiões. O aumento a partir de 2009 corresponde fundamentalmente ao combate ao tráfico de drogas, lavagem de dinheiro, crimes transnacionais e controle fronteiriço no México, América Central e Caribe, a com programas que, a exemplo da Colômbia, pautam-se pelo treinamento, inteligência e equipamento das forças de segurança. Como se pode observar, em 2010 e 2011, Colômbia, México, América Central e Caribe recebem quase 50% do total regional.

Contrastando com os recursos para temas de segurança associados à criminalidade, assumida como principal desafio regional, Obama reduz os valores destinados a Cuba e Venezuela, maiores desafetos na dimensão político-ideológica.

Os programas para a Venezuela apresentam uma tendência declinante desde a ascensão de George W. Bush, com o paulatino abandono daqueles que envolvem cooperação com as autoridades, priorizando o financiamento de setores da sociedade civil com o objetivo de fortalecer sua capacidade operativa na oposição ao governo de Hugo Chávez, acompanhando o padrão já vigente com relação a Cuba de apostar

numa mudança de regime político impulsionada desde o exterior (Ayerbe, 2009). Nesse campo, percebe-se uma variação na

justificativa do orçamento de 2011 para os dois países, acompanhando as diretrizes da Estratégia de Segurança Nacional.

Quadro 2: Orçamento do Departamento de Estado – 2008-2011

	Recursos destinados em 2008*	Recursos destinados em 2009**	Recursos previstos 2010**	Recursos solicitados para 2011**
Hemisfério Ocidental	2.087.543	2.161.242	2.360.187	2.147.402
Colômbia	551.326	540.224	512.135	464.933
México	405.854	432.779	582.658	346.562
América Central	-	-	-	106.000
Bacia do Caribe	-	105.870	135.592	79.023
Venezuela	9.495	5.500	6.000	5.000
Cuba	45.330	20.000	20.000	20.000
Oriente Próximo	6.336.427	7.079.468	7.072.551	7.128.260
Iraque	633.116	599.00	984.240	729.310
Sul e Centro da Ásia	3.334.551	5.550.690	6.755.126	7.610.770
Afganistão	2.103.730	2.713.193	4.400.082	3.923.734

Fonte: U.S.D.S. 2009* e 2010**. Em milhões de dólares. Não há programas do Departamento de Estado para o Irã.

No caso de Cuba, o último orçamento de George W. Bush destacava recursos para a “Iniciativa para uma Cuba Livre”, lançada no seu primeiro mandato, destinada a preparar as condições para viabilizar a transição após o fim do atual regime. No início do seu governo, Barack Obama afrouxou restrições impostas por Bush, liberando viagens de familiares e remessas de dinheiro e objetos, no entanto, na justificativa do orçamento para 2010, permanece o objetivo de promover a “transição pacífica para uma democracia autodeterminada na ilha” (U.S.D.S., 2009, p. 589). Nas justificativas para 2011, desaparecem as menções à indução da mudança de regime a partir do exterior, concentrando a assistência no “poder da sociedade civil para advogar por maiores liberdades democráticas e respeito à dignidade humana”. (U.S.D.S., 2010, p. 679).

No caso da Venezuela, as justificativas do orçamento de 2008 apresentam o país como “um sério desafio para o avanço do desenvolvimento e da democracia no hemisfério. As organizações democráticas venezuelanas em risco foram identificadas como topo das prioridades da política externa” (2008, p. 682). O primeiro orçamento de Obama ameniza o discurso de confronto, embora mantendo o mesmo eixo: “Os Estados Unidos vão apoiar os esforços diplomáticos para promover os direitos humanos e proteger o espaço democrático, incentivando uma liderança mais pluralista e democrática” (U.S.D.S. 2009, p. 659). Nas justificativas para 2011, não se questiona a natureza do regime político venezuelano e colocam-se como objetivos preservar e fortalecer as instituições democráticas, afirmando que os programas estadunidenses envolverão tanto o governo como a

oposição e “estarão abertos a todos, independentemente das perspectivas políticas” (U.S.D.S., 2010, p. 761).

No Iraque, Afeganistão, Colômbia, México, América Central e Caribe, cuja prioridade regional se traduz em expressivos investimentos de assistência, cobra destaque a abordagem anunciada pelo secretário Robert Gates de capacitar os parceiros para assumirem crescente responsabilidade pela sua segurança. Ao mesmo tempo, muda o eixo no tratamento de Cuba e Venezuela, que interpretamos como ensaio de abertura negociadora para a melhoria das relações diplomáticas. No caso do Irã, em que se atribui antagonismo em tema central da Estratégia de Segurança, a investida não se dá no sentido da promoção de mudança de regime político, característico da administração Bush, mas na busca de um engajamento convergente com a agenda estadunidense, tendo na coerção um instrumento dirigido a forçar a negociação.

Contrariamente às críticas dos círculos Republicanos que reproduzimos no início do artigo, não visualizamos na atual política externa indicadores de descontinuidade, por intenção ou improvisação, do objetivo de liderança mundial que permeou as presidências anteriores. A partir dos aspectos abordados, identificamos uma racionalidade entre meios e fins compatível com desafios domésticos e globais que redefinem as capacidades e os imperativos do envolvimento estadunidense. O ajuste imposto pela herança de déficits econômicos e de credibilidade internacional da administração anterior colabora para fortalecer os argumentos em favor do redimensionamento da projeção de poder, abrindo espaço para a retomada de uma concepção fortemente enraizada em parte do *establishment*, as responsabilidades compartilhadas, caminho privilegiado por Obama para a obtenção de ganhos estratégicos duradouros.

Bibliografia

AYERBE, Luis (2006) *Ordem, poder e conflito no século XXI*. São Paulo: Editora Unesp.

(2009) (Org.) *De Clinton a Obama. Políticas dos Estados Unidos para a América Latina*. São Paulo: Editora Unesp.

BRZEZINSKI, Zbigniew (1979) *La Era Tecnológica*. Buenos Aires: Paidós.

(1998) *El gran tablero mundial*. Buenos Aires: Paidós.

(2004) *The Choice*. Nova York: Basic Books.

CLINTON, Hillary (2009) Foreign Policy Address at the Council on Foreign Relations, 15 de julho (<http://www.state.gov/secretary/rm/2009a/july/126071.htm>).

FOREIGN POLICY (2010) George H. W. Obama? 14/04 (http://www.foreignpolicy.com/articles/2010/04/14/george_hw_obama?page=full).

FPI (Foreign Policy Initiative) 2010 President Obama's Foreign Policy, Year One, 20 de janeiro (<http://www.foreignpolicy.org/node/15227>).

GARDINER, Nile e ROACH, Morgan (2009) Barack Obama's Top 10 Apologies: how the president has humiliated a superpower. The Heritage Foundation. 02/06 (<http://www.heritage.org/Research/Reports/2009/06/Barack-Obamas-Top-10-Apologies-How-the-President-Has-Humiliated-a-Superpower>).

GATES, Robert (2010) Helping others defend themselves. *Foreign Affairs*, mai-jun.

HOLMES, Kim (2010) On the road to re-Carterizing America. *The Washington Times*. 09/06 (<http://www.washingtontimes.com/news/2010/jun/9/on-the-road-to-re-carterizing-america/>).

HSC (Human Security Centre) 2009. Human Security Report. Shrinking Costs of War. (<http://www.hsrgroup.org/human-security-reports/human-security-report.aspx>).

KISSINGER, Henry (1979) *Mis Memórias*. Buenos Aires: Atlántida.

- (1994) *Diplomacy*. Nova York: Simon&Schuster.
- (2009) The Intellectual Underpinnings of the Trilateral Partnership in the 21st Century. Remarks to the Trilateral Commission Tokyo Plenary Meeting, 26/04 (<http://www.trilateral.org/AnnMtgts/TRIALOG/TRLGXTS/T58/T58.HTM>).
- KRAUTHAMMER, Charles (2004) *Democratic Realism. An American Foreign Policy for a Unipolar World*. Washington D.C.: American Enterprise Institute.
- (2009). "Decline is a choice. The New Liberalism and the end of American ascendancy". *The Weekly Standard*, v. 15, n. 5, 19/10 (<http://www.weeklystandard.com/Content/Public/Articles/000/000/017/056lfnp.asp>).
- LAYNE, Christopher (2009). "The warning of the U.S. hegemony – Myth or reality?", *International Security*, v. 34, n. 1 (verão).
- NSS (National Security Strategy of the United States) (2010), 27/05 (www.whitehouse.gov/sites/default/files/rss.../national_security_strategy.pdf).
- PERLE, Richard (2010). "The open hand, slapped". *The American Interest*, jan.-fev (<http://www.the-american-interest.com/article.cfm?piece=721>).
- ROGIN, Josh (2010). "U.S. Embassy in Baghdad has plans to double in size". *The Cable, Foreign Policy*, 07/01 (http://thecable.foreignpolicy.com/posts/2010/01/07/us_embassy_in_baghdad_has_plans_to_double_in_size).
- SIPRI (2007). *Yearbook 2007* (<http://www.sipri.org/yearbook/2007>).
- SODERBERG, Nancy (2005). *El mito de la superpotencia – Uso y abuso del poder*. Buenos Aires: El Ateneo.
- U.S.D.S.(U. S. Department of State) (2004). "Patterns of Global Terrorism 2003". Office of the Coordinator of Counterterrorism, (<http://www.state.gov/sct/rls/pg-trpt/2003/c12153.htm>).
- (2008) FY 2009 Congressional Budget Justification for Foreign Operations (<http://www.state.gov/documents/organization/80701.pdf>).
- (2010) Country Reports on Terrorism 2009. National Counterterrorism Center: Annex of Statistical Information (<http://www.state.gov/sct/rls/crt/2009/140902.htm>).
- (2009) FY 2010 Congressional Budget Justification for Foreign Operations (<http://www.state.gov/documents/organization/124072.pdf>).
- (2010) FY 2011 Congressional Budget Justification for Foreign Operations (<http://www.state.gov/documents/organization/137937.pdf>).
- WOLFOWITZ, Paul. (2009) "Think again: realism". *Foreign Policy*. set./out.