

ESTRATÉGIA FRACASSADA? O LEGADO DA PRESIDÊNCIA DE BARACK OBAMA NO ORIENTE MÉDIO E NORTE DA ÁFRICA

Magdalena Lewicka¹
Michal Dahl²

Introdução

O Presidente dos Estados Unidos da América é um político cujas ações não são apenas observadas de perto pelos tomadores de decisão e pelo público em todo o mundo, mas também provocam consequências reais que muitas vezes levam à evolução da ordem global. As ações tomadas pelos presidentes americanos (e sua falha em agir) em relação a regiões geopolíticas específicas são objeto de análises cuja precisão depende dos problemas atuais no cenário internacional. Por exemplo, a decisão de Bill Clinton de iniciar uma operação militar da OTAN na Iugoslávia, ou a restauração das relações diplomáticas com Cuba, alcançadas durante o segundo mandato de Barack Obama como o 44º presidente dos EUA. Entre todas as regiões geopolíticas que podem ser distinguidas, é possível indicar uma região que vem desempenhando um papel fundamental no sistema de segurança global há mais de um século, constituindo e, portanto, um grande desafio para a política externa americana e para os responsáveis por ela. É, sem dúvida, o Oriente Médio e norte da África (MENA na sigla inglesa).

Devido à localização estratégica da região na intersecção das rotas de transporte e, conseqüentemente, a sobreposição de interesses de vários atores no cenário político global, a dominação política e econômica no Oriente Médio e norte da África é de importância crucial para a liderança americana e o status de superpotência de Washington na arena mundial (Zajac 2005,

¹ PhD e pesquisadora representante da região europeia na Associação Internacional dos Centros Acadêmicos de Estudos Árabes, Polônia.

² Doutorando da Faculdade de Ciência Política e Estudos de Segurança da Universidade Nicolaus Copernicus em Torun, Polônia.

137-138). Embora consecutivas administrações americanas tenham adotado estratégias diferentes (às vezes fundamentalmente diferentes) em relação à região MENA, a consciência da importância da região e a necessidade de manter a influência dos EUA nela são evidentes para os tomadores de decisão americanos. O que é discutível é a forma dessa atividade e seu escopo, intimamente ligados ao possível envolvimento (político, econômico, militar, social ou cultural) de outros atores, tanto regionais, quanto aqueles cujas ambições se estendem muito além da região.

Os mecanismos acima podem ser claramente observados nas três presidências mais recentes dos EUA: George W. Bush, Barack Obama, e a atual, de Donald Trump. Cada um desses políticos foi forçado a ajustar o enquadramento original da política externa dos EUA em relação à região MENA, que é melhor exemplificada pela necessidade de George W. Bush de responder aos ataques terroristas de 11 de setembro de 2001 (Pastusiak 2018, 361-374). Como Donald Trump ainda não terminou seu primeiro mandato, ainda é muito cedo para avaliar sua política em relação ao Oriente Médio e norte da África, embora já se possa tentar tirar algumas conclusões. No caso de Barack Obama, no entanto, é justo avaliar suas conquistas. Mesmo uma análise superficial do legado de Obama no Oriente Médio revela a ocorrência de descrições como “estratégia fracassada” ou “decepção” (Sullivan 2016). É fato que a região MENA mudou além do reconhecimento durante sua presidência. Dada a complexidade das questões analisadas, formular uma avaliação inequívoca das conquistas de Obama requer levar em conta vários fatores.

Metodologia, Objetivos e Área de Pesquisa

Este artigo pretende responder aos seguintes problemas de pesquisa:

- A política externa do governo Obama foi caracterizada pela redução do envolvimento nas relações com os países MENA a favor da intensificação das relações com outras regiões geopolíticas?
- A política externa de Obama para a região MENA não conseguiu trazer os resultados desejados e sofreu uma derrota clara?

Reconhecendo que a geopolítica da região MENA e da política externa dos EUA são problemas extremamente complexos e multifacetados, a intenção dos autores não é uma análise e descrição detalhadas de todos os aspectos da estratégia de Obama em relação à região em estudo. Eles preferem listar e descrever alguns fatores para responder aos problemas de pesquisa

formulados acima.

Para abordar os problemas de pesquisa da forma mais minuciosa possível, os autores dividiram o artigo em três partes, dedicadas ao seguinte: uma análise do local da região MENA em manifestos políticos dos EUA; a importância da região para a diplomacia dos EUA; iniciativas empreendidas em relação ao governo do presidente Obama. A pesquisa apresentada na primeira e segunda parte é principalmente de caráter quantitativo e busca responder ao primeiro problema de pesquisa. O segundo problema da pesquisa é abordado na terceira parte, com base em pesquisas qualitativas.

Os critérios espaciais estabelecidos para as necessidades do artigo abrangem estados que formam a região geopolítica conhecida como “Oriente Médio e Norte da África” (*Middle East and North Africa* – MENA na sigla em inglês). Dada a dificuldade em estabelecer as fronteiras da região, os autores decidiram aplicar os limites geográficos mais utilizados que abrangem os países da Península Arábica, Israel, Jordânia, Síria, Iraque, Líbano, Turquia, Irã, Egito, Argélia, Marrocos, Tunísia e Líbia. Este enquadramento espacial do Oriente Médio e norte da África leva em consideração as características únicas da região, que é uma arena de interações dos Estados listados acima, bem como de atores externos influenciando os rumos da ordem global. Análise de conteúdo é o método de pesquisa utilizado no estudo. Ele permite uma verificação precisa das reivindicações nos manifestos políticos que delineiam a política externa dos EUA, bem como uma análise precisa de atos legais e relatórios de coletivas de imprensa das entidades responsáveis pela diplomacia dos EUA. Medição de conteúdo e análise de documentos e relatórios diplomáticos são técnicas que complementam a análise de conteúdo.

A região MENA como tema de manifestos políticos

No primeiro capítulo deste estudo, os autores analisaram os discursos do Estado da União (SOTU) proferidos por Barack Obama durante seu primeiro mandato como presidente dos EUA (2009-2012)³. O objetivo da análise é calcular quanto espaço em seus discursos anuais entregues à sessão conjunta do Congresso dos EUA foi dedicado, pelo 44º Presidente, a assuntos internacionais, incluindo as relações com parceiros na região MENA, e indicar questões identificadas por Obama como chaves para a política dos EUA em

3 Os discursos anuais entregues pelos presidentes dos EUA são uma oportunidade para indicar os problemas mais importantes do país e apresentar o plano do governo para os próximos meses. Dado o seu caráter oficial, os discursos do Estado da União podem ser considerados como manifestos da política externa de Washington (Dahl 2019, 99–100).

relação à região MENA. Para resolver os problemas de pesquisa, é preciso determinar se a região analisada foi negligenciada pelo governo Obama em favor da intensificação das relações com outras regiões geopolíticas. As respostas são fornecidas pela tabela apresentando os percentuais de ocorrência das três regiões geopolíticas, ou seja, Ásia-Pacífico, Europa, bem como o Oriente Médio e norte da África⁴ nos discursos de Estado da União nos anos de 2005 a 2012. Uma comparação dos indicadores correspondentes para o segundo mandato de George W. Bush como presidente dos EUA (2005-2008) e o primeiro mandato de seu sucessor (2009-2012) permite uma avaliação mais completa do primeiro problema de pesquisa.

Em seu primeiro Discurso do Estado da União, dado em 24 de fevereiro de 2009, Barack Obama focou-se na necessidade de tirar a economia americana da crise financeira em curso, e dedicou relativamente pouca atenção às questões associadas à política externa (apenas 10,2% da duração de seu discurso, ver Tabela 1). Ao lado de observações gerais (que podem ser esperadas de todos os recém-empossados na administração) sobre a visão do papel dos EUA na arena internacional, Obama se referiu aos aspectos financeiros das operações militares dos EUA realizadas no Iraque e no Afeganistão (El-Khawas 2012, 127-128). Ele também apontou a necessidade de intensificar os esforços para alcançar uma paz duradoura nas relações entre Israel e seus vizinhos (SOTU 2009), e a necessidade de combater o extremismo e o terrorismo.

4 Essas regiões foram selecionadas de acordo com o seguinte princípio: o tema da pesquisa (Oriente Médio e Norte da África), o principal foco de envolvimento diplomático declarado pela administração (Ásia-Pacífico) e o tradicional aliado (Europa).

Tabela 1 - Regiões geopolíticas selecionadas nos Discursos do Estado da União nos anos 2005-2012

Presidente, ano	Extensão do discurso (número de palavras)	Conteúdo relacionado à política externa (%)				
		Percentual do discurso dedicado à política externa	Política externa para três regiões em estudo	incluindo relações com países da Ásia-Pacífico	incluindo relações com países europeus	incluindo relações com países da região MENA
Barack Obama, 2012	6979	15,6	11.2	37.2	2.8	60
Barack Obama, 2011	6789	18,9	10,2	59	7,2	33,8
Barack Obama, 2010	7303	14	7.2	25.7	12.7	61.6
Barack Obama, 2009	5914	10.2	3.5	21.3	–	78.7
George W. Bush, 2008	5708	48.3	39.4	17	6.9	76.1
George W. Bush, 2007	5550	45.8	27.3	8.5	6.3	85.2
George W. Bush, 2006	5299	44.8	20.2	11.2	9.3	79.5
George W. Bush, 2005	5031	35.6	28.3	5.8	6.3	87.9

Fonte: Trabalho Próprio com Base em Transcrições de Discursos do Estado da União nos anos de 2005 a 2012 (SOTU 2005-2012). União nos anos 2005-2012

Um pouco mais de atenção foi dedicada a assuntos internacionais no Discurso do Estado da União em 2010 (14%). Falando a uma sessão conjunta do Congresso, o presidente ressaltou repetidamente a necessidade dos Estados Unidos se adaptarem às mudanças nas condições políticas e econômicas mundiais, citando os sucessos da China, Alemanha e Índia neste aspecto. Ele também enfatizou a necessidade de estabelecer novas parcerias enquanto promove valores (“Proibimos a tortura e fortalecemos parcerias do Pacífico ao Sul da Ásia até a Península Arábica”; SOTU 2010), falando mais extensivamente sobre a questão de cumprir uma das principais promessas eleitorais, ou seja, retirar as tropas americanas do Iraque:

Enquanto levamos a luta para a Al Qaeda, estamos responsabilmente deixando o Iraque para o seu povo. Como candidato, prometi que acabaria com esta guerra e é isso que estou fazendo como presidente. Teremos todas as nossas tropas combatentes fora do Iraque até o final deste agosto.

Apoiaremos o governo iraquiano -- apoiaremos o governo iraquiano enquanto realizam eleições e continuaremos a nos associar com o povo iraquiano para promover a paz e a prosperidade regionais. Mas não se engane: esta guerra está terminando e todas as nossas tropas estão voltando para casa (SOTU 2010).

Mais de 10% da duração do discurso do 44º Presidente em 2011 diz respeito a assuntos internacionais. Além das referências, também feitas em discursos anteriores do Estado da União, à necessidade de continuar a luta contra o extremismo e a Al Qaeda que planejava novos ataques terroristas, duas questões foram de importância crucial para a análise da política externa do governo de Obama em relação à região MENA, ou seja, o anúncio das tropas americanas deixando o Iraque como vencedoras e entregando o poder ao governo iraquiano (“O compromisso da América foi mantido; a Guerra do Iraque está chegando ao fim”; SOTU 2011), bem como o apoio inequívoco do movimento de mudança social e política que estava se desenrolando à época do discurso e passou a ser conhecido como a Primavera Árabe (“os Estados Unidos da América estão com o povo da Tunísia, e apoiam as aspirações democráticas de todas as pessoas”; SOTU 2011). O presidente dos EUA também falou, embora muito brevemente, sobre o papel da diplomacia para pressionar o Irã (“Por causa de um esforço diplomático para insistir que o Irã cumpra suas obrigações, o governo iraniano agora enfrenta sanções mais duras e rigorosas do que nunca”; SOTU 2011), e o envolvimento de Washington na realização do referendo de independência do Sudão do Sul, apresentando-o como uma confirmação da existência de um propósito nas ações dos EUA, que se opõe ao conceito de usar a força como um fim em si mesmo (“Eventos recentes nos mostraram que o que nos diferencia não deve ser apenas a nossa força – deve ser o propósito por trás disso. No Sudão do Sul – com nossa ajuda – o povo finalmente pôde votar pela independência após anos de guerra”; SOTU 2011). Por outro lado, deve-se notar que a maior parte do discurso de Obama sobre assuntos externos diz respeito às relações políticas e econômicas com os países da região Ásia-Pacífico. O presidente dos EUA enfatizou o papel da China e da Índia como parceiros cada vez mais importantes para os EUA, e contrastou a capacidade dessas economias em se adaptarem à economia americana, que exigia mais reformas (“Enquanto isso, nações como a China e a Índia perceberam que, com algumas mudanças próprias, poderiam competir neste novo mundo”; SOTU 2011). Ele também falou com orgulho dos sucessos de sua administração nas relações comerciais com os países asiáticos (“Recentemente, assinamos acordos com a Índia e a China que manterão mais de 250.000 empregos nos Estados Unidos” SOTU 2011), que é um claro reflexo das prioridades da política externa de

Washington naquele período (Cohen 2013, 339).

O Discurso do Estado da União em 2012 foi o discurso mais “internacional” desse tipo dado por Barack Obama durante seu primeiro mandato como presidente dos EUA (índice de 11,2%). Entre as três regiões geopolíticas analisadas, a maior atenção foi dedicada à região do Oriente Médio e norte da África. Descrevendo as transformações nesta região, Obama ressaltou o papel que, em sua opinião, a diplomacia dos EUA deveria continuar a desempenhar e os valores que ela deveria manter:

À medida que a maré da guerra recua, uma onda de mudanças lavou o Oriente Médio e o Norte da África, da Tunísia ao Cairo; de Sana'a à Trípoli. Há um ano, Gaddafi era um dos ditadores mais antigos do mundo, um assassino com sangue americano nas mãos. Hoje, ele se foi. E na Síria, não tenho dúvidas de que o regime de Assad logo descobrirá que as forças da mudança não podem ser revertidas, e que a dignidade humana não pode ser negada. Como essa incrível transformação terminará permanece incerto. Mas temos uma grande participação no resultado. E, enquanto, em última instância, cabe ao povo da região decidir seu destino, defenderemos os valores que serviram tão bem ao nosso próprio país. Vamos enfrentar a violência e a intimidação. Defenderemos os direitos e a dignidade de todos os seres humanos; homens e mulheres; cristãos, muçulmanos e judeus. Apoiaremos políticas que levem a democracias fortes e estáveis e mercados abertos, pois a tirania não é páreo para a liberdade (SOTU 2012).

Resumindo seu primeiro mandato, que estava terminando, Obama respondeu expressamente à reavaliação das prioridades da política externa dos EUA da qual ele era frequentemente acusado (e ainda é), ou seja, dando prioridade às relações com países da região Ásia e Pacífico em detrimento ao envolvimento dos EUA no Oriente Médio e na Europa, entre outros (“Pivot to Asia”; Grabowski 2012, 107-111). Obama rejeitou essas acusações inequivocamente: “A renovação da liderança americana pode ser sentida em todo o mundo. Nossas alianças mais antigas na Europa e Ásia estão mais fortes do que nunca. [...] América está de volta” (SOTU 2012).

Embora seja difícil julgar a afirmação de Obama sobre o retorno dos Estados Unidos ao “jogo global” (pela própria razão que exigiria provar que os EUA foram excluídos desse “jogo” em um certo ponto), é possível analisar os dados coletados na Tabela 2 para verificar o primeiro problema de pesquisa (“A política externa do governo de Obama foi caracterizada pela redução do envolvimento nas relações com os países da MENA em favor das relações intensificadas com outras regiões geopolíticas?”).

A primeira dimensão da análise é uma comparação da distribuição

percentual do conteúdo nos consecutivos discursos em relação à política externa dos EUA para os países da região Ásia-Pacífico, Europa e região MENA. Em três discursos do Estado da União proferidos por Barack Obama (2009, 2010 e 2012), a maior atenção foi dedicada às relações com os países da região MENA (78,7, 61,6 e 50%, respectivamente), exceto no ano de 2011, quando o Presidente se concentrou mais nas relações com os países da APAC (59%) às custas da região MENA, que tomou 33,8% da parte do discurso de Obama dedicada às regiões analisadas. Embora a região Ásia-Pacífico não fosse uma região prioritária para Obama (pelo menos no nível das declarações), sua crescente importância deve ser observada (21,3, 25,7, 59 e 37,2% nos anos consecutivos em estudo). A crescente significância das relações com os países da APAC foi acompanhada pelo declínio da intensidade dos contatos com parceiros europeus (começando pela falta de qualquer menção sobre o caráter das relações mútuas em 2009, para 12,7% em 2010, 7,2% em 2011 e apenas 2,8 em 2012).

Outra dimensão da análise é a comparação dos dados acima com indicadores análogos para o segundo mandato de George W. Bush (2005-2008). Como os dados da Tabela 1 indicam, em todos os Discursos do Estado da União proferidos por George W. Bush nos anos de 2005 a 2008, a maior atenção foi dedicada às relações com os países MENA (de 76,1% em 2008 para 87,9% em 2005). Isto estava em grande parte ligado à presença militar americana no Iraque, assim descrita pelo Presidente Bush:

Nosso compromisso geracional com o avanço da liberdade, especialmente no Oriente Médio, agora está sendo testado e honrado no Iraque. [...] E a vitória da liberdade no Iraque fortalecerá um novo aliado na guerra contra o terror, inspirará reformadores democráticos de Damasco à Teerã... (SOTU 2005).

Durante o primeiro discurso no período analisado, George W. Bush dedicou mais atenção às relações com os países europeus do que os países asiáticos (6,3 e 5,8%, respectivamente), mas essa proporção mudou nos anos seguintes, a maior diferença ocorrida no último ano de presidência (6,9 versus 17%, respectivamente). Também vale a pena notar que, apesar dos discursos consideravelmente mais curtos do 43º Presidente dos Estados Unidos (seu discurso mais longo foi mais curto do que o discurso mais curto dado por Obama no período em estudo: 5708 versus 5914 palavras, respectivamente), ele dedicou muito mais tempo a questões de política externa do que seu sucessor (Frankowski 2006, 126-136). Deixando de lado o Discurso do Estado da União de 2008, que deveria ter tons “internacionais” por ser o último SOTU de sua presidência, pode-se observar que Bush discutiu assuntos

internacionais em média três vezes mais que seu sucessor. O fato de que seus discursos eram, em média, cerca de 15% mais curtos do que os dados por Obama, parece aumentar as diferenças entre as prioridades estabelecidas pelas duas administrações consecutivas. Por outro lado, vale a pena notar que, apesar das tentativas iniciais de Obama de se distanciar da política externa ativa (como refletido na pequena, pouco acima de 10%, proporção do Discurso do Estado da União de 2009 dedicado à política externa), a rápida mudança da situação internacional forçou o 44º presidente dos Estados Unidos a ser mais ativo do que havia planejado (18,9% em 2011 e 15,6% em 2012).

Diplomacia dos Estados Unidos para o Oriente Médio e norte da África

O Presidente dos Estados Unidos da América é frequentemente considerado como a entidade responsável por conduzir a política externa dos EUA (Dahl 2019). Embora, tanto a Constituição americana, quanto a prática do sistema político nos Estados Unidos, providenciem uma série de organismos com poderes para influenciar a política externa dos EUA⁵, o caráter deste estudo não permite que os autores descrevam todos eles. Devido às limitações espaciais nesta parte do estudo, apenas um indicador do envolvimento diplomático de Washington nas relações com parceiros internacionais pode ser apresentado, uma análise dos destinos das viagens feitas pelos presidentes dos EUA. Da mesma forma que a primeira parte do estudo, esta teve como objetivo comparar dados relativos aos indicadores relevantes ao segundo mandato de George W. Bush (2005-2008) e ao primeiro mandato de Barack Obama (2009-2012). A análise abordou os problemas de pesquisa, o primeiro problema em particular.

5 No caso de certas instituições, por exemplo, o Congresso, o Departamento de Estado ou a Suprema Corte, esses poderes são bastante significativos (Duncan e Goddard 2003; Concessão 2004; Wordliczek 2005).

Tabela 2 - Viagens de presidentes dos EUA às regiões geopolíticas selecionadas nos anos de 2005 a 2012

Presidente, ano	Número de viagens	Viagens para países da Ásia-Pacífico (% de todas as viagens)	Viagens para países europeus (% de todas as viagens)	Viagens para países MENA (% de todas as viagens)
Barack Obama, 2012	7	5 (71.4%)	–	–
Barack Obama, 2011	10	2 (20%)	5 (50%)	–
Barack Obama, 2010	9	6 (66.7%)	2 (22.2%)	–
Barack Obama, 2009	25	4 (16%)	11 (44%)	4 (16%)
Total de Obama para 2009-2012	51	17 (33.3%)	18 (35.3%)	4 (7.8%)
George W. Bush, 2008	32	5 (15.6%)	9 (28.1%)	11 (34.4%)
George W. Bush, 2007	15	1 (6.7%)	7 (46.7%)	1 (6.7%)
George W. Bush, 2006	17	6 (35.3%)	6 (35.3%)	2 (11.8%)
George W. Bush, 2005	18	4 (22.2%)	9 (50%)	–
Total de Bush para 2005-2008	82	16 (19.5%)	31 (37.8%)	14 (17.1%)

Fonte: Trabalho próprio com base em dados publicados no site oficial do Departamento de Estado dos EUA

Os dados da Tabela 2 mostram claramente que o Oriente Médio não era o destino mais importante na diplomacia do governo Obama. Nos anos de 2009 a 2012, o 44º Presidente dos Estados Unidos visitou apenas Turquia, Iraque, Arábia Saudita e Egito (todas essas viagens ocorreram em 2009, pouco depois de assumir o cargo), o que constitui apenas uma pequena parcela de sua atividade diplomática (quatro das 51 visitas estrangeiras, ou seja, 7,8%). Durante a maior parte de suas viagens (18), Obama visitou parceiros europeus; esses destinos representaram, respectivamente, 44%, 22,2% e 55% de todas as viagens nos anos de 2009 a 2011. Vale ressaltar o número considerável de viagens aos países da APAC (17 visitas, 33,3%) que Obama visitou em cada um dos quatro anos de seu primeiro mandato, ou seja, 4, 6, 2 e 5 vezes em cada ano consecutivo (16%, 66,7%, 20% e 71,4% de todas as viagens internacionais, respectivamente) de 2009 a 2012.

Diferentes proporções podem ser observadas na atividade diplomática

de George W. Bush nos anos de 2005 a 2008. O número total de viagens internacionais do 43º presidente dos EUA foi muito maior no período analisado (82 contra 51 viagens de seu sucessor). Embora a importância dos parceiros europeus na agenda internacional de Bush tenha sido semelhante (31 viagens, 37,8 por cento), vale a pena notar o maior envolvimento diplomático de Washington nas relações com os países MENA (14 viagens, 17,1%). Embora esse envolvimento fosse considerável, não era constante ao longo de sua presidência: em 2006, Bush visitou a Jordânia e o Iraque, e um ano depois, ele foi para o Iraque novamente. Em 2008, seu último ano no cargo, Bush fez 32 viagens internacionais, a maioria das quais (11) foram para o Oriente Médio e norte da África. Durante esse ano, o presidente dos EUA visitou Israel (duas vezes), a Autoridade Palestina, o Kuwait, o Bahrein, os Emirados Árabes Unidos, a Arábia Saudita e o Egito (duas vezes para ambos os países) e o Iraque. A região Ásia-Pacífico foi um importante destino na diplomacia da administração George W. Bush (embora não tão importante quanto para seu sucessor): Bush fez 16 viagens para lá (19,5%) nos anos de 2005 a 2008.

A análise dos dados coletados na Tabela 2 parece confirmar a tese sobre a redução considerável do envolvimento diplomático nas relações com os países MENA durante o primeiro mandato de Barack Obama (declínio de 17,1 para 7,8%), acompanhado pela priorização dos destinos asiáticos (aumento de 19,5 para 33,3%). O fato da intensidade das relações com os parceiros europeus ter sido mantida pelo governo Obama (35,3 versus 37,8%) parece apenas confirmar a tese sobre a marginalização do Oriente Médio na política externa durante o primeiro mandato de Obama (embora a Europa não tenha sido oficialmente declarada como prioridade, o nível de atividade diplomática foi mantido).

Iniciativas do primeiro governo Obama para região MENA

A estratégia de Barack Obama no Oriente Médio e norte da África era claramente diferente da estratégia de George W. Bush em relação à região. Já durante a campanha presidencial de 2007-2008, Obama enfatizou a necessidade de voltar a uma política “realista” em relação à região, citando os exemplos de alguns de seus antecessores, como George H.W. Bush e Bill Clinton. Uma estratégia detalhada em relação à região MENA pode ser encontrada no discurso proferido por Obama na Universidade do Cairo em 4 de junho de 2009. O discurso, intitulado “Um Novo Começo” e com duração de quase uma hora, ainda é considerado como o manifesto de Obama sobre a região e, mais amplamente, todo o mundo Árabe-Muçulmano (Dahl 2019,

80).

Barack Obama começou seu discurso honrando a civilização do Islã e passou a rever as relações dos Estados Unidos com os países da região até aquele momento, indicando as dificuldades e desafios visíveis. Ele deixou claro que a intenção de seu governo não era interferir nos assuntos internos dos Estados, mas sim construir uma cooperação baseada na parceria, que estava de acordo com seu conceito de “racionalizar o envolvimento americano na região”. Como ele garantiu:

Vim aqui para buscar um novo começo entre os Estados Unidos e os muçulmanos em todo o mundo; um baseado no interesse e no respeito mútuo; e um baseado na verdade de que a América e o Islã não são exclusivos, e não precisam estar em competição. Em vez disso, eles se sobrepõem e compartilham princípios comuns – princípios de justiça e progresso; tolerância e a dignidade de todos os seres humanos (Discurso do Presidente Obama...).

Barack Obama mencionou as seguintes questões entre os desafios mais importantes para a política externa em relação à região MENA nos anos seguintes:

- Combate a todas as formas de extremismo, ou seja, continuar a luta contra a Al Qaeda, continuar com o envolvimento militar dos EUA no Afeganistão, fornecer ajuda ao desenvolvimento do Afeganistão e Paquistão, retirada das tropas americanas do Iraque;
- Trabalhar para a resolução do conflito palestino-israelense: usando ferramentas diplomáticas para impor a implementação dos acordos já negociados, conscientizando os países árabes sobre a necessidade de participar ativamente na resolução do conflito, que foi, de fato, a única questão em relação à qual o Presidente anunciou uma intensificação definitiva dos esforços diplomáticos (Jervis 2017, 32);
- Controle internacional sobre a proliferação de armas de destruição em massa: ações destinadas a prevenir a corrida armamentista nuclear no Oriente Médio, introduzindo controle sobre o acesso do Irã às tecnologias nucleares;
- promover a democracia (mas não impondo à força);
- garantir a liberdade religiosa;
- lutar pela igualdade entre mulheres e homens;
- trabalhar para o desenvolvimento econômico e garantir igualdade

de oportunidades (Discurso do Presidente Obama).

Embora o discurso acima seja visto como um exemplo da habilidade oratória de Obama (Brookings Institute Experts 2009), não se traduziu em iniciativas americanas na região, como evidenciado, por exemplo, pela ausência das viagens do presidente à região do MENA nos anos de 2010-2012. Inicialmente, o governo de Washington concentrou-se em duas prioridades fundamentais de acordo com anúncios anteriores, ou seja, Iraque e Israel, saudando a retirada das tropas do Iraque como o primeiro sucesso. A questão de trabalhar em direção a um acordo palestino-israelense foi tratada de forma diferente. Apesar dos esforços da nova administração, incluindo o próprio presidente Obama, as ações empreendidas resultaram na deterioração das relações dos EUA com as partes envolvidas e não trouxeram novos acordos. David Jervis observou com razão que:

os EUA tiveram problemas para que as partes conversassem entre si, muito menos se envolver nas discussões sérias que poderiam levar à paz. Em ambos os esforços sustentados, os EUA pressionaram Israel a fazer concessões, especificamente parando a construção de assentamentos na Cisjordânia, ações que os EUA tinham visto há muito tempo como impedimentos à paz, e em ambos, o esforço americano falhou. Como resultado, as relações EUA-Israel deterioraram-se (Jervis 2017, 36).

A mudança dinâmica da situação internacional, incluindo as transformações ocorridas no Oriente Médio e norte da África, forçou Barack Obama a ajustar suas prioridades de política externa. Um ponto de virada ocorreu em 2011, quando o envolvimento diplomático de Washington na região aumentou⁶ com a intensificação de ações ligadas à Primavera Árabe, incluindo a derrubada de ditadores no Egito e na Líbia (Górak-Sosnowska 2016). Em muitos casos, porém, a observação mais cuidadosa da situação na região pelos tomadores de decisão americanos não se traduziu em ação efetiva. No final da presidência de Obama, a região era uma arena de conflitos, incluindo guerras por procuração (Síria, Iêmen), o chamado Estado Islâmico realizou sucessivas execuções e expandiu sua área de atuação, repetidos atos de violência ocorreram no Afeganistão, a situação no Iraque estava se tornando cada vez menos estável, enquanto grupos fundamentalistas estavam

⁶ Isso se reflete nos dados apresentados na Tabela 1, referentes à distribuição percentual do conteúdo dos discursos do Estado da União dedicados aos assuntos internacionais, onde, inicialmente, a região MENA estava perdendo sua significância (60% em 2009 e 33,8 em 2010), mas depois passou a recuperá-la (61,6 em 2011 e 78,7 em 2012).

tomando o poder na Líbia e no Egito (Crandall 2014, 442-456).

Apesar do discurso bem recebido desde o início de sua presidência, Obama não conseguiu cumprir uma de suas promessas mais importantes: melhorar a imagem da América no Oriente Médio. Estima-se que, nos anos de 2014 a 2015, apenas 14% dos egípcios e jordanianos, bem como 39% dos líbios expressavam uma visão favorável dos Estados Unidos, em comparação com 27%, 25% e 55%, respectivamente, em 2009 (Jervis 2017, 46).

O que também deve ser mencionado, no entanto, é o acordo sobre o programa nuclear iraniano, conhecido como o acordo nuclear com o Irã e considerado um dos dois grandes sucessos do governo Obama no Oriente Médio (ao lado da retirada das tropas do Iraque). O acordo, oficialmente chamado de Plano de Ação Conjunto Global, foi assinado em Viena em 14 de julho de 2015 por representantes do Irã, Estados Unidos, Rússia, Reino Unido, França, China, Alemanha e União Europeia. Este acordo concedeu aos inspetores da ONU acesso a instalações militares iranianas (com o consentimento de Teerã para cada inspeção), e contribuiu para a queda imediata dos preços do petróleo. Ao assinar o acordo (do qual os Estados Unidos se retiraram após decisão de Donald Trump), Barack Obama expressou sua esperança de que o Irã, vinculado a este acordo internacional, deixaria de representar uma ameaça à visão americana da ordem regional. Como indicado acima, essas ameaças se tornaram bastante numerosas ao final da presidência de Obama, pelo que o 44º Presidente é criticado até hoje.

Considerações Finais

O estilo de Donald Trump de comandar a política externa é consideravelmente diferente de seu antecessor. Desde o dia em que assumiu o cargo, em 20 de janeiro de 2017, as ações do 45º presidente dos EUA levaram à destruição do legado de Barack Obama na política em relação à região MENA, como demonstrado pela retirada dos Estados Unidos do acordo nuclear com o Irã (Friedman 2017). A avaliação das conquistas do presidente Obama no Oriente Médio está aberta ao debate, e os autores deste artigo tentaram tal avaliação com base em uma análise quantitativa e qualitativa.

A tese, formulada com base no primeiro problema de pesquisa (“a política externa do governo Obama é caracterizada pela redução do envolvimento nas relações com os países da MENA em favor da intensificação das relações com outras regiões geopolíticas”), foi corroborada pela pesquisa. Com base nos manifestos e ações políticas selecionados no âmbito da diplomacia, foi comprovado que o Oriente Médio e o Norte da África não

eram uma prioridade para os tomadores de decisão em Washington nos anos de 2009-2012, ao contrário dos anos de 2005 a 2008. A menor importância atribuída à região MENA foi acompanhada pelo aumento da atividade diplomática dos Estados Unidos em relação à região Ásia-Pacífico, o que não deve ser uma surpresa no contexto da declarada “política do pivô para a Ásia” (Grabowski 2012). No nível das declarações, a tendência acima foi retardada pela necessidade de Barack Obama responder aos eventos da Primavera Árabe, embora não se traduzisse em maior envolvimento diplomático na região. A comparação de dados que ilustram o primeiro mandato do presidente Obama, com o segundo mandato de seu antecessor George W. Bush, parece destacar as conclusões apresentadas acima.

A tese formulada com base no segundo problema de pesquisa (“A política externa de Obama para a região MENA não trouxe os resultados desejados e, portanto, sofreu uma derrota inequívoca”) não foi confirmada pela pesquisa. Embora o presidente Obama não tenha conseguido implementar a maioria de seus planos originais (por exemplo, fazer progressos consideráveis para a resolução do conflito palestino-israelense, ou melhorar a imagem dos Estados Unidos na região), ele alcançou alguns sucessos significativos, o mais notável dos quais é a retirada das tropas americanas do Iraque e a conclusão do acordo nuclear com o Irã. Da mesma forma que muitos políticos anteriores que detiveram o cargo de presidente dos EUA, como Bill Clinton por exemplo, Barack Obama foi forçado a confrontar seus planos (racionalizando o envolvimento americano na região) com a realidade, como resultado dos eventos da Primavera Árabe.

Resumindo, a frase “uma estratégia fracassada”, comumente usada na literatura, seria uma descrição adequada do legado de Obama na região MENA? Não é, na opinião dos autores deste artigo, porque não reflete a complexidade dos problemas analisados. Este assunto complexo requer a consideração de uma série de fatores. Deve-se ir além das declarações (por exemplo, dados publicados na Tabela 1) e, o mais importante, examinar os fatos, ou seja, o envolvimento diplomático e as ações realizadas em diversas dimensões. Levando em consideração os elementos acima, complementados com uma comparação das ações de Obama com as iniciativas de seus antecessores, nos permite ver Barack Obama como um líder que cometeu erros, como seus antecessores, mas também obteve um sucesso significativo; ele não conseguiu implementar toda a sua agenda adotada no início de sua presidência, mas ele não evitou responder às crises atuais.

REFERÊNCIAS

- Ayoub, Kareem; Payne, Kenneth. 2016. "Strategy in the age of artificial intelligence". *Journal of Strategic Studies* 39 (5-6): 793-819. <https://doi.org/10.1080/01402390.2015.1088838>>
- Especialistas do Instituto Brookings. 2009. *Reações ao Discurso do Presidente Obama ao Mundo Muçulmano*, "Brookings". Acesso Abr. 30, 2019. <https://www.brookings.edu/opinions/reactions-to-president-obamas-speech-to-the-muslim-world/>
- Bush, George W. N/d. "Escritório do Historiador". Acesso Abr. 30, 2019. <https://history.state.gov/departments/history/travels/president/bush-george-w>
- Cohen, Warren I. 2013. *A Nova História de Cambridge das Relações Exteriores Americanas*. Desafios à Primazia Americana, 1945 ao Presente, vol. 4. Nova Iorque: Cambridge University Press.
- Crandall, Russell. 2014. *Guerras Sujas da América. Guerra Irregular de 1776 até a Guerra contra o Terror*. Nova Iorque: Cambridge University Press.
- Dahl, Michał. 2019. *Aktywność dyplomacji USA wobec państw członkowskich Unii Europejskiej w latach 2009-2013*. Toruń: A Imprensa Uniwersytetu Nicolaus Copernicus.
- Duncan, Russell & Goddard, Joe. 2003. *América Contemporânea*. Palgrave Macmillan.
- El-Khawas, Mohamed A. 2012. "Obama e o Oriente Médio". In: Davis, John (ed.) *A Presidência de Barack Obama*. Avaliação de Dois Anos, 127-163. Nova Iorque: Palgrave Macmillan.
- Frankowski, Paweł. 2006. *Hegemonia Stanów Zjednoczonych Ameryki w warunkach turbulencji*. Adam Marszałek Publishing Press.
- Friedman, Uri. 2017. *O legado da política externa de Obama está desaparecendo?*, "O Atlântico". Acesso Abr. 30, 2019. <https://www.theatlantic.com/international/archive/2017/10/trump-obama-foreign-policy-iran/542727/>
- Górac-Sosnowska, Katarzyna. 2016. "Wielość Arabskich Wiosen. Próba typologii". In: Górac-Sosnowska, Katarzyna (ed.) *Arabska Wiosna. Kulturowy obraz przemian w świecie arabskim po 2010 roku*, 12-25. Sopot: Smak Słowa Publishing Press.
- Grabowski, Marcin. 2012. *Wiek Pacyfiku - polityka Stanów Zjednoczonych wobec regionu Azji i Pacyfiku po roku 1989*. Cracóvia: Jagiellonian University Press.

- Grant, Alan R. 2005. *O Processo Político Americano*. Routledge.
- Jervis, David. 2017. “Obama e o Oriente Médio”. *TEKA de Ciência Política e Relações Internacionais*, 12(2): 31-57.
- Obama, Barack. N/d. *Discurso do Presidente Obama no Cairo: Um Novo Começo.* “A Casa Branca”. Acesso Abr. 30, 2019. <https://obamawhitehouse.archives.gov/blog/newbeginning/transcripts>
- Obama, Barack. N/d. “Escritório do Historiador”. Acesso em abril. 30, 2019. <https://history.state.gov/departmenthistory/travels/president/obama-barack>.
- Pastusiak, Longin. 2018. *Prezydenci Stanów Zjednoczonych*. Warszawa: Academia de Finanças e Negócios Vistula.
- O SOTU. 2005. State of the Union Address, *The White House*, Washington, D.C. 2005.
- O SOTU. 2006. State of the Union Address, *The White House*, Washington, D.C. 2006.
- O SOTU. 2007. State of the Union Address, *The White House*, Washington, D.C. 2007.
- O SOTU. 2008. State of the Union Address, *The White House*, Washington, D.C. 2008.
- O SOTU. 2009. State of the Union Address, *The White House*, Washington, D.C. 2009.
- O SOTU. 2010. State of the Union Address, *The White House*, Washington, D.C. 2010.
- O SOTU. 2011. State of the Union Address, *The White House*, Washington, D.C. 2011.
- O SOTU. 2012. State of the Union Address, *The White House*, Washington, D.C. 2012.
- Sullivan, Kevin. 2016. “Grande parte do mundo vê Obama favoravelmente, mas o Oriente Médio sente decepção”. *The Washington Post*, 2016. Acesso Abr. 30, 2019. <https://www.washingtonpost.com/graphics/national/obama-legacy/middle-east-relations.html?noredirect=on>
- Wordliczek, Łukasz. 2004. *Política Externa dos EUA: Procedimento e Substância*. Cracóvia: Jagiellonian University Press.
- Zajac, Justyna. 2005. “Polityka wobec Bliskiego Wschodu”. In: Zajac, Justyna (ed.) *Polityka zagraniczna USA po zimnej wojnie*, 137-158. Toruń: UMaeditora dam Marszałek.

RESUMO

O objetivo deste artigo é verificar se "uma estratégia fracassada", uma frase comumente usada na literatura, é uma descrição adequada do legado de Barack Obama no Oriente Médio e norte da África. Com base nos manifestos e ações políticas selecionados no âmbito da diplomacia, foi comprovado que o Oriente Médio e o Norte da África não eram uma prioridade para os tomadores de decisão em Washington nos anos de 2009-2012, ao contrário dos anos de 2005 a 2008. No entanto, embora o presidente Obama não tenha conseguido implementar a maioria de seus planos originais, ele alcançou alguns sucessos significativos, o mais notável dos quais é a retirada das tropas americanas do Iraque e a conclusão do acordo nuclear com o Irã. Os autores buscam contextualizar e explicar os fracassos e sucessos de Obama, argumentando que o uso da frase "uma estratégia fracassada" não reflete a complexidade dos problemas analisados.

PALAVRAS-CHAVE

Política Externa dos EUA; MENA; Barack Obama; George W. Bush.

Recebido em 05 de novembro de 2020

Aprovado em 09 de setembro de 2021

Traduzido por Bruno Magno