

ENCRUZILHADAS AMERICANAS POLÍTICA EXTERNA EM TEMPO DE FADIGA INTERVENCIONISTA

Teresa Botelho

SE NÃO DISCIPLINARMOS O NOSSO PENSAMENTO, AS NOSSAS DEFINIÇÕES
E AS NOSSAS AÇÕES PODEMOS VIR A SER ARRASTADOS
PARA MAIS GUERRAS QUE NÃO NECESSITAMOS DE TRAVAR.

Barack Obama, 23 de maio de 2013¹

SEI QUE ESTAMOS CANSADOS DE GUERRA. TERMINAMOS UMA GUERRA
NO IRAQUE. ESTAMOS A TERMINAR OUTRA NO AFGANISTÃO. [...] É POR ISSO QUE
NÃO ESTAMOS A CONTEMPLAR COLOCAR AS NOSSAS TROPAS NO MEIO DA GUERRA
DOS OUTROS. [...] MAS NÓS SOMOS OS ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA E NÃO
PODEMOS NEM DEVEMOS FECHAR OS OLHOS AO QUE ACONTECEU EM DAMASCO.

Barack Obama, 31 de agosto de 2013²

UM PRESIDENTE, DOIS DISCURSOS

As comunicações presidenciais americanas, como recursos de retórica pública destinada a persuadir ou influenciar a opinião dentro e fora da fronteira, têm evoluído, como cientistas políticos constatam, de meras apresentações formais de decisões políticas para se assumirem como expressões coloquiais frequentemente autorreferenciais que procuram não só uma aproximação emocional ao público como um seu envolvimento intelectual do processo de decisão que conduz a uma determinada decisão política³. Cada presidente está naturalmente consciente de que cada palavra expressa o caráter e o legado da sua presidência, captura e potencialmente documenta os dilemas de um momento histórico mas também, como Zarefsky argumenta, define a realidade política, estabelecendo como norma uma de várias leituras possíveis do mundo «como é»⁴.

RESUMO

Este artigo discute os dois discursos recentes do Presidente Obama e as duas categorias diferentes de mudanças que anunciam, identificando os processos de decisão que espelham. O primeiro assume um corte com a linha de continuidade da política de segurança herdada da administração anterior, traduzida na autorização do uso de força militar, anunciando uma mudança na estratégia global de combate ao terrorismo, um maior controlo jurídico e político sobre o uso de drones e solicitando ao Congresso a revisão dos obstáculos legais à transferência de detidos em Guantánamo. O segundo parece inverter as promessas de rutura com o legado intervencionista do passado recente, ao anunciar a decisão de utilizar a força militar para punir o Governo da Síria, sem um mandato do Conselho de Segurança.

Palavras-chave: Barack Obama, Síria, drones, segurança

ABSTRACT

AMERICAN CROSSROADS: FOREIGN POLICY DURING INTERVENTIONIST FATIGUE

This paper discusses two recent speeches by President Obama



and the two different types of changes they introduce, identifying the decision processes they reflect. The first speech implies a move away from the continuity of the security policy adopted by the previous administration, embodied by the Authorization to Use Military Force, announcing changes of the global strategy in the fight against terrorism, a greater judicial and political control on the use of drones and asking Congress to review the legal obstacles it created to the closure of Guantanamo. The second speech appears to invert the promises of the non-interventionist stance adopted by this administration, announcing the intention to use military force to punish the government of Syria for its repeated use of chemical weapons, without a United Nations mandate.

Keywords: Barack Obama, Syria, drones, security

Isto explica a atenção concedida a cada comunicação presidencial americana e a pulsão sentida por comentaristas políticos (ao contrário de historiadores, em particular dos que se especializam no estudo das dinâmicas presidenciais) de responder rapidamente ao agora e de o fazer categoricamente, condensando discursos e políticas complexas em respostas formatadas para se adequarem ao tempo de atenção do público. É assim frequente que um discurso presidencial seja descrito como «banal», «significativo», «o mais importante desta presidência», ou, na mais ambígua das articulações, «corajoso». Cabe aos historiadores, com a distância temporal necessária, fazer a avaliação comparativa destes pronunciamentos e separar o que é verdadeiramente histórico para sinalizar uma mudança política de consequências duradouras, do que não passa de um pronunciamento de ocasião, cuja relevância, aparente na altura, se esvai com a passagem dos anos. A modestamente intitulada «Mensagem Especial ao

Congresso sobre a Grécia e a Turquia», proferida por Truman a 12 de março de 1947 que viria a ser entendida como a primeira articulação pública oficial da doutrina da contenção é disso exemplo; poucos comentaristas ou políticos coevos poderiam antever que a retórica robusta e desguarnecida característica do estilo do Presidente anunciasse não só o fim do isolacionismo americano como um comprometimento global no confronto com as ambições da União Soviética, alterando radicalmente o papel dos Estados Unidos no mundo e estabelecendo um padrão de responsabilização pela ordem internacional de que nenhum presidente desde então quis ou pode rejeitar.

No final de maio deste ano, o Presidente Obama dedicou a totalidade do seu discurso na National Defense University à agenda de segurança nacional (a primeira vez que o fazia desde o discurso de 2009 nos National Archives⁵, anunciando uma inversão na estratégia global de combate ao terrorismo, um maior controlo jurídico sobre o uso de *drones* e solicitando ao Congresso a revisão dos obstáculos legais à transferência de detidos em Guantánamo que têm impedido o encerramento deste embaraçante e trágico capítulo da história legal americana. Comentaristas classificaram esse discurso de histórico. O editorial do *New York Times*, intitulado «O Fim da Guerra Perpétua» considerou as palavras do Presidente como o «pronunciamento mais importante sobre a política de contraterrorismo desde os ataques de 2001, e um ponto de viragem para uma América pós-11 de setembro»⁶, enquanto o constitucionalista e ativista dos direitos humanos, David Cole, da Universidade de Georgetown, considerou, na *New York Times Review of Books*, que se as promessas do discurso viessem a ser implementadas, o Comité que decidiu galardoar o Presidente com o Nobel da Paz em 2009 viria a provar ter sido presciente⁷.

Comentadores conservadores avaliaram diferentemente o discurso, como seria de esperar; Ross Douthat numa coluna de opinião intitulada «Obama's Artful Anguish» considerou o discurso como uma tentativa de sossegar a opinião liberal, inquieta com as linhas de continuidade com a política de segurança nacional herdada da última administração, um exercício de autodefesa que se poderia resumir numa simples asserção: «Liberais, não se preocupem, não sou George Bush.»⁸ Mas quer considerassem o discurso como uma promessa de mudança há muito desejada e adiada, quer como uma precipitada rutura com uma política ainda necessária, camuflada por uma retórica moralista, apoiantes, críticos e observadores reconheceram quase unanimemente que este era um momento que Obama via como significativo para o legado da sua presidência, que respondia a uma pulsão pessoal, que este era, em resumo, um discurso que o Presidente queria proferir. Três meses mais tarde, um outro discurso sobre uma outra mudança de política significativa parece inverter as promessas de rutura com o legado intervencionista do passado recente; ao anunciar a decisão de utilizar a força militar para punir o Governo da Síria pelo uso recorrente de armas químicas, sem um mandato do Conselho de Segurança, sem uma decisão formal da NATO⁹, depois do voto do parlamento britânico ter inviabilizado a esperada e fundamental participação da Grã-Bretanha e antes de consolidar o apoio de aliados regionais e da Liga Árabe¹⁰, o Presidente Obama parece ter renunciado à sua estratégia cuidadosamente calibrada de distanciamento do papel tradicional dos Estados Unidos no «Grande Médio Oriente». É sempre possível argumentar que a decisão de finais de agosto foi pré-condicionada por uma sequência de decisões anteriores que remonta pelo menos à estratégia de «liderança pela retaguarda» da campanha da Líbia e pela retórica das linhas limites a partir das quais o país está obrigado a responder, ou que foi a intensidade da pressão política interna que empurrou o Presidente para uma decisão que não podia deixar de tomar. É mesmo possível cotejar os pronunciamentos de maio com os de agosto e usar os primeiros para desautorizar os segundos. A história certamente julgará qual das realidades políticas construídas pelos dois discursos é mais persuasiva, qual melhor traduz os imperativos do momento e lhes responde eficazmente, qual melhor sintetiza a ambiguidade da liderança americana no clima de esgotamento intervencionista, ou mesmo se ambos expressam coerentemente dois tipos de encontros diferentes com a responsabilidade presidencial. A discussão que se segue, como qualquer comentário não moderado pelo distanciamento histórico e pela avaliação das consequências das palavras e decisões que expressam, só pode ler cada discurso no contexto particular que lhe dá forma, analisando motivações, identificando tendências, expondo linhas de coerência e de dissonância e, sobretudo antecipando consequências de pronunciamentos e decisões cujo impacto perdurará muito para além da vigência desta administração.

O FIM ANUNCIADO DO «ESTADO DE GUERRA PERPÉTUO»

Tal como Kennedy no discurso «Estratégia para a Paz», na sequência da crise dos mísseis em Cuba, convocou uma mudança do paradigma dos primeiros catorze anos de

confronto com a União Soviética, baseada na aceitação das limitações do poder americano para formatar radicalmente a ordem internacional, Barack Obama construiu o seu argumento em favor do fim de «estado de guerra perpétuo» a partir de uma leitura avaliativa dos doze anos de vigor da «Autorização para Uso de Força Militar» (contra terroristas) adotada pelo Congresso em 2001. Aprovado com quase unanimidade pelas duas câmaras¹¹ no clima de emergência nacional imediatamente subsequente aos ataques de setembro, o texto autoriza o Presidente a usar

«toda a força necessária e apropriada contra nações, organizações ou pessoas que considere que tenham planeado, autorizado, cometido ou auxiliado os ataques do 11 de setembro ou abrigado tais organizações ou pessoas de forma a impedir futuros ataques de terrorismo internacional contra os Estados Unidos».¹²

Formalmente destinada a autorizar a resposta defensiva dos Estados Unidos contra a Al Qaida, esta carta-branca aos poderes presidenciais efetivamente militarizou o combate ao terrorismo, reconceptualizando-o como uma guerra, e foi invocada frequentemente para justificar a suspensão de direitos constitucionais, nomeadamente no que diz respeito à vigilância eletrónica sem autorização judicial ou à constituição de comissões militares em Guantánamo, que o Supremo Tribunal viria a declarar ilegais em 2006¹³.

Estruturado como uma conversa racional com várias sensibilidades políticas críticas¹⁴ culminando na declaração de intenção de pedir ao Congresso que ponha fim à vigência da Autorização e no compromisso de não assinar mais leis que alargassem os seus já vastos poderes excepcionais, o discurso mobiliza dois tipos de argumentos básicos – um de ordem pragmática e outro de ordem constitucional.

O primeiro assume frontalmente a impossibilidade de garantir uma derrota total e final do terrorismo, medida pelos mesmos critérios que se aplicam à derrota de um inimigo numa guerra convencional: «a nossa vitória contra o terrorismo não poderá ser assinada por uma cerimónia de rendição num navio de guerra ou pelo derrube de uma estátua», mas pelo grau de confiança dos cidadãos na possibilidade da normalidade das suas vidas e pela continuidade da liberdade de pensar, atuar e discordar¹⁵. Prosseguir um sucesso desta ordem implica um reconhecimento de que os Estados Unidos não podem usar a força contra todas as ideologias radicais, que estas muitas vezes emergem de contextos locais que o país não controla e que é aconselhável ser «humilde nas expectativas de que podemos resolver depressa problemas profundos como a pobreza e o ódio sectário»¹⁶.

Esta consciência prudente das limitações do poder militar e político do país é acompanhada da garantia de que os esforços sistemáticos para desmantelar organizações terroristas podem e devem continuar a ser efetivos sem o uso de medidas excepcionais, no quadro de uma redefinição conceptual que mapeia o contraterrorismo não como

uma «guerra global sem limites» mas como «uma série de esforços persistentes e dirigidos a alvos precisos, de forma a dismantelar redes específicas de extremistas violentos que ameaçam a América»¹⁷, privilegiando o exercício delicado e minucioso de recolha de informação e os protocolos de colaboração internacional, cujos sucessos inegáveis foram salientados. O facto de esta descrição convocar os intensos debates sobre a preferência estratégica da Administração pelo uso de *drones* para ataques letais e de o Presidente ter colocado aberta e francamente na arena pública o desconforto moral, as dificuldades e os riscos dessas opções, enquadrou o anúncio de mais uma significativa inflexão na prática da luta antiterrorista; sem ignorar a seriedade das questões levantadas por esta tecnologia – os critérios de escolha de alvos, o risco de vítimas civis, o potencial de criação de novos inimigos, a legalidade face às leis americanas e internacionais e a eficácia dos mecanismos de responsabilização – o Presidente não se limitou a uma postura justificativa do seu uso, conduzindo de facto os interlocutores nacionais e internacionais por uma viagem pelas ambiguidades éticas que cada decisão implica. Descrevendo o processo de deliberação sobre o

A TENTATIVA DE REDUZIR E DISCIPLINAR O USO LETAL DE *DRONES* E DE NORMALIZAR O COMBATE ANTITERRORISTA FOI TAMBÉM OPERACIONALIZADA DISCURSIVAMENTE COM A INVOCAÇÃO DOS VALORES DEMOCRÁTICOS E CONSTITUCIONAIS AMERICANOS.

uso da força contra indivíduos ou grupos inimigos como a tarefa mais difícil que tem recaído sobre os seus ombros (com a exceção de enviar americanos para missões de combate), o Presidente comunicou a intenção de renunciar a uma moldura de quase vazio legal que tem garantido a virtual impunidade do Governo. Isto implicou de imediato a codificação dos critérios de seleção e procedimentos na utilização de *drones* fora de zonas de combate através de uma nova diretiva presidencial. Sendo embora um documento interno e classificado, o resumo das diretivas publicado pela Casa Branca¹⁸ indica, o mais claramente que é possível num texto deste tipo, uma sequência de critérios que, partindo da declaração de preferência pela captura de suspeitos (imprescindível para o exercício de recolha de informações) e da reiteração na necessidade de garantia de base legal para cada decisão, procuram disciplinar o processo decisório. Os cinco critérios explicitados são: i) a elevada probabilidade de que o alvo esteja presente; ii) a elevada probabilidade de que não combatentes não venham a ser atingidos; iii) a avaliação de que na altura da operação a captura não é viável; iv) a avaliação de que o governo do país em que a ação terá lugar não reúne as condições para neutralizar a ameaça; v) a avaliação de que não existem outras alternativas razoáveis de neutralizar a ameaça identificada. Não anunciada no discurso, mas talvez tão importante como o que foi articulado, foi a decisão, depois de meses de intenso debate interno, de passar gradualmente a responsabilidade de gestão do uso de *drones* da CIA para o Departamento de Defesa, aumentando a transparência e a vigilância do Congresso sobre a implementação deste tipo de recursos.

A tentativa de reduzir e disciplinar o uso letal de drones e de normalizar o combate antiterrorista foi também operacionalizada discursivamente com a invocação dos valores democráticos e constitucionais americanos. A denúncia eloquente do prolongamento inaceitável de Guantánamo, perante a aprovação pelo Congresso de legislação específica que proíbe o financiamento de julgamentos de detidos em solo americano e impede a sua transferência para outras prisões de segurança máxima já existentes no país (a que se junta a inoperância da própria Administração que durante meses paralisou efetivamente os processos de repatriação de detidos sobre os quais já não recaem suspeitas¹⁹), foi ancorada numa sequência de perguntas que pretendem envolver o povo americano no repensar da sua própria identidade política: «É isto que nós somos? Foi isto o que os nossos pais fundadores imaginaram? É esta a América que queremos deixar aos nossos filhos?»²⁰

A percepção de que este discurso fecha um capítulo aberto pelo «11 de setembro» e assinala uma reconciliação da longa tradição liberal americana com as necessidades da política de segurança interna só será naturalmente confirmada pela implementação das políticas enunciadas. Algumas das medidas solicitadas ao Congresso dependem da capacidade negocial da Casa Branca com a maioria republicana na Câmara de Representantes, mas outras são da responsabilidade exclusiva da Administração. Cabe em grande parte ao Presidente, com todas as prerrogativas do seu cargo, transformar a promessa de terminar o estado de guerra permanente inaugurado pela AUMF de 2001, numa normalidade democrática em que os imperativos da segurança interna e externa são não só conciliáveis como parte integrante da liberdade garantida pela Constituição²¹.

O REGRESSO DO XERIFE RELUTANTE

Quando em 1997 Richard Haas utilizou a metáfora do xerife do Western para caracterizar o papel histórico e as responsabilidades a que os Estados Unidos estavam destinados no pós-Guerra Fria²² evocou uma imagem carregada de implicações políticas: um mundo desordenado onde não existe uma ordem legal respeitada e um xerife com a capacidade de tentar regular essa desordem que assume a responsabilidade, e liderando um grupo de voluntários que sem qualquer obrigação institucional ou formal acodem à emergência para de seguida regressarem aos seus interesses individuais. Ao contrário da metáfora do polícia, que evoca arranjos formais e obrigações permanentes, o xerife, frequentemente voluntário, pode escolher quando interferir; a sua responsabilidade deriva da consciência das suas capacidades e da sua aptidão para formar coligações temporárias. Para Haas, esse era o destino a que os Estados Unidos não podiam escapar em consequência não só dos seus interesses mas das suas capacidades. Sem capacidade suficiente de policiar o mundo inteiro e sem vantagem prática em agir sozinho, o ainda mais poderoso país do mundo estava condenado a ser chamado a assumir responsabilidades perante casos de agressão internacional em grande escala, de proliferação de armas de destruição maciça ou de comportamento que ameaçasse a estabilidade internacional.

Se nenhum presidente americano do pós-Guerra Fria pode deixar de sentir o peso e poder desta metáfora, poucos a têm procurado reformular como Barack Obama. Os esforços para reposicionar a política externa americana em esferas multilaterais, a nova importância atribuída às Nações Unidas, o reativar de relações de cooperação produtiva com a Rússia, a prudência em relação ao envolvimento em mais conflitos externos do que os herdados que deliberadamente se encerram, correspondem a uma visão que reimagina a ordem global como uma responsabilidade não de um país poderoso e alguns aliados *ad hoc* mas como o dever assumido por toda a comunidade internacional. E, no entanto, quando se dirigiu ao país a 31 de agosto para comunicar a decisão de fazer a Síria pagar um preço pela violação do tabu legal sobre o uso de armas químicas, internacionalmente aceite desde 1925, o Presidente estava mais só politicamente do que qualquer dos seus antecessores que iniciou ações militares fora do contexto de instituições multilaterais.

Os condicionalismos desta retração de aliados tradicionais são óbvios; em primeiro lugar, a extrema desconfiança com que as opiniões públicas recebem as garantias da Administração quanto à certificação dos factos incriminatórios, quando o impacto dos equívocos que conduziram ao envolvimento no Iraque ainda não foi esquecido; em segundo lugar, o estado de esgotamento económico e social que faz

passar todas as propostas de gastos adicionais por um crivo mais fino do que o usado em momentos de prosperidade; em terceiro lugar, a desilusão com a «primavera árabe», que muitas opiniões públicas imaginaram ingenuamente conduzir automaticamente a uma ordem democrática que tirasse o Médio Oriente da lista dos problemas permanentes que constantemente exigem a atenção do resto do mundo. Todos estes fatores são importantes, mas todos eram conhecidos e nem o Governo britânico, cuja precipitação em levar uma moção ao Parlamento antes de tempo conduziu a uma humilhação do primeiro-ministro e ao abalo do prestígio nacional, nem a Administração americana poderiam ter deixado de os incluir nos seus cálculos políticos.

Os diagnósticos sobre a responsabilidade da Administração Obama neste isolamento inicial são variados e muitos deles parcialmente persuasivos. O primeiro, e talvez o mais convincente, considera a aparente incapacidade de controlar o fluxo da crise como consequência indireta e não prevista das boas intenções da Administração Obama de redirecionar as suas atenções estratégicas do Grande Médio Oriente para outras zonas do mundo, nomeadamente para a Ásia. Como Haas refere num artigo recente, a atenção excessiva sobre a região tem «dominado e distorcido a política externa e militar dos Estados Unidos»²³ e uma correção parecia não só prudente como necessária, espe-

QUANDO SE DIRIGIU AO PAÍS A 31 DE AGOSTO
PARA COMUNICAR A DECISÃO DE FAZER A SÍRIA
PAGAR UM PREÇO PELA VIOLAÇÃO DO TABU
LEGAL SOBRE O USO DE ARMAS QUÍMICAS,
INTERNACIONALMENTE ACEITE DESDE 1925,
O PRESIDENTE ESTAVA MAIS SÓ POLITICAMENTE
DO QUE QUALQUER DOS SEUS ANTECESSORES
QUE INICIOU AÇÕES MILITARES FORA DO
CONTEXTO DE INSTITUIÇÕES MULTILATERAIS.

cialmente à luz da crescente autonomia energética dos Estados Unidos. Este descentrar de atenção estratégica, acentuado pela aceitação de um papel secundário nas operações na Líbia, por hesitações e equívocos na resposta à crise egípcia, e por uma extrema relutância em responder à guerra civil síria com o vigor que vozes conservadoras intervencionistas como a do senador McCain aconselhavam, adiando até ao verão de 2013 uma decisão de armar diretamente algumas fações da oposição, teriam conduzido Assad à conclusão de que os avisos de Obama sobre a mudança de cálculo político precipitada pelo uso de armas químicas não passaria de retórica. Para os críticos que acusam o Presidente de negligência, fraqueza e falta de ambição política, uma relação mais próxima com a oposição não sectária (nomeadamente o Exército Livre da Síria) e o seu fortalecimento militar, teriam evitado que o equilíbrio de capacidades militares das forças anti-Assad favorecesse agora organizações sectárias sunitas próximas da Al-Qaida, como a Jabhat al Nursa e como a organização «Estado Islâmico no Iraque e no Levante»²⁴, composta por vários grupos jihadistas com presença significativa no Norte do país, nos distritos de Ar-Raqa, Idlib e Alepo²⁵.

A Administração tem também sido acusada de inépcia na frente diplomática, nomeadamente na relação com a Rússia, indispensável para qualquer saída política para a crise síria, não reconhecendo suficientemente os seus interesses regionais e a longa relação com a dinastia Assad. De acordo com esta tese, insistir na mudança de regime, por exemplo, teria colocado um obstáculo a uma colaboração da Rússia numa solução diplomática. Esta crítica parece no entanto simplificar um cenário complexo: em primeiro lugar, sendo embora verdade que a Rússia poderia viver sem Assad (se, por exemplo, um golpe interno o derrubasse e substituísse por um interlocutor aberto a uma solução negociada que respeitasse os interesses russos), o comportamento do Presidente Putin não tem permitido um clima de colaboração internacional que ajudasse a uma solução diplomática. O isolamento da posição russa no Conselho de Segurança, traduzido em três vetos sucessivos de resoluções de condenação do regime sírio e imposição de sanções em outubro de 2011, no início do conflito, em fevereiro e em julho de 2012 fecharam a porta, pelo menos temporariamente, a uma solução política do conflito, por não terem exercido qualquer pressão sobre o regime que encorajasse a sua aceitação de um processo negociado.

A acusação de que a Administração não tem tido uma estratégia síria também não parece ser completamente convincente. O que se pode dizer é que não tinha uma estratégia para uma solução militar na guerra civil. A linha de atuação da Administração pode ser considerada hesitante, tardia ou inadequada, mas era relativamente evidente: apoiar as forças moderadas do Exército Sírio de Libertação comandado pelo general Salim Idriss, até que as realidades no terreno forçassem uma solução negociada; procurar exercer influência sobre os países aliados, como a Arábia Saudita e o Qatar, para que redirecionassem o seu apoio em armamento e outros recursos logísticos dos grupos jihadistas dentro da oposição para setores mais moderados; e garantir que a queda

de Assad não dê lugar a um cenário de caos militar e sectário, ou seja, que não ocorra antes que a correlação de forças dentro da oposição armada seja mais favorável.

A decisão de intervir militarmente agora, para além das razões articuladas publicamente sobre o futuro da ordem internacional se leis coletivas forem violadas impunemente, é assim certamente pautada por duas precauções não declaradas que exigem um difícil equilíbrio – garantir que Assad não continue a atuar com impunidade absoluta e esmagando a oposição usando todo o arsenal letal ao ser dispor, mas também que não é de tal forma enfraquecido militarmente que o regime caia prematuramente nas mãos dos combatentes jihadistas ou dos seus aliados do Hezbollah e do Irão.

Não parecendo na altura da redação deste artigo possível que o Congresso cometa um ato de suprema irresponsabilidade suicidária negando ao Presidente uma autorização para uma intervenção externa²⁶ (a primeira vez que tal sucederia na história americana), deixando um legado de impotência e imprevisibilidade que assombraria todos os futuros presidentes, o melhor que se pode esperar num contexto em que todas as opções parecem igualmente carregadas de perigos é que, uma vez decidida, a intervenção militar cirúrgica seja calibrada para dar tempo à oposição mais moderada para se reafirmar no terreno, e para gerar no regime e nos seus aliados russos um processo de cálculo de custos-benefícios que torne um processo político negociado necessário e vantajoso, já que esse parece ser o único caminho para um cessar de hostilidades.

A dinâmica das escolhas impossíveis e a aceitação de objetivos limitados não gera retórica elegante capaz de galvanizar emocionalmente a opinião pública. Se os discursos de 31 de agosto e de 23 de maio refletem ruturas políticas significativas, o mais recente marca também o reencontro de um presidente angustiado com a lógica inexorável do «xerife relutante». Vista a partir da Casa Branca a premissa é simples: quando não há polícia à vista, existe um perigo visível e, se tem capacidade para o enfrentar, fechar os olhos não é possível se se quer continuar a ser respeitado. Como Barack Obama declarou em conferência de imprensa na Suécia, na véspera da reunião dos G20, «faz parte do pacote». *RJ*

Data de receção: 17 de junho de 2013 | Data de aprovação: 5 de setembro de 2013

- 1** OBAMA, Barack – «Remarks by the President at the National Defense University», 23 de maio de 2013. Consultado em: 27 de maio de 2013. Disponível em: <http://www.whitehouse.gov/the-press-office/2013/05/23/remarks-president-national-defense-university>.
- 2** OBAMA, Barack, Casa Branca, 31 de agosto de 2013. Consultado em: 1 de setembro de 2013. Disponível em: http://www.washingtonpost.com/politics/transcript-president-obamas-aug31-statement-on-syria/2013/08/31/3019213c-125d-11e3-b4cb-fd7ce041d814_story.html.
- 3** LIM, Elvin T. – «Five trends in Presidential rhetoric: an analysis of rhetoric from George Washington to Bill Clinton». In *Presidential Studies Quarterly*. Vol. 32, N.º 2, 2002, pp. 328-366.
- 4** ZEREFZKY, David – «Presidential rhetoric and the power of definition». In *Presidential Studies Quarterly*. Vol. 34, N.º 3, 2004, pp. 607-619.
- 5** OBAMA, Barack – National Archives, Washington, D.C., 21 de maio de 2009. Consultado em: 25 de maio de 2013. Disponível em: <http://www.whitehouse.gov/the-press-office/remarks-president-national-security5-21-09>.
- 6** «The end of the perpetual war». In *New York Times*, 23 de maio de 2013. Consultado em: 24 de maio de 2013. Disponível em: http://www.nytimes.com/2013/05/24/opinion/obama-vows-to-end-of-the-perpetual-war.html?pagewanted=all&_r=2&_.
- 7** COLE, David – «Obama's long road to peace». In *New York Review of Books Blog*, 24 de maio de 2013. Consultado em: 25 de maio de 2013. Disponível em: <http://www.nybooks.com/blogs/nyrblog/2013/may/24/obamas-long-road-peace/>.
- 8** DONTATH, Ross – «Obama's Artful Anguish». In *New York Times*, 25 de maio de 2013. Consultado em: 27 de maio de 2013. Disponível em: http://www.nytimes.com/2013/05/26/opinion/sunday/douthat-obamas-artful-anguish.html?_r=0.
- 9** À altura da redação deste artigo, o secretário-geral da NATO, alertando embora para o perigo da ausência de resposta da comunidade internacional a um uso em grande escala de armas químicas, e aceitando as provas da responsabilidade do Governo sírio, deixou claro que a Aliança não se envolveria institucionalmente numa ação militar, para além das suas naturais obrigações de proteção da Turquia, cabendo a países membros a título individual qualquer tomada de iniciativa. «Discurso de Anders Fogh Rasmussen», 2 de setembro 2013. Consultado em: 3 de setembro de 2013. Disponível em: <http://www.reuters.com/article/2013/09/02/us-syria-crisis-nato-idUSBRE9810B020130902>.
- 10** À data da redação deste artigo a Liga Árabe (reunida no Cairo a 3 de setembro), refletindo as suas contradições internas, aprovou uma declaração que, reconhecendo embora a responsabilidade do Governo sírio e apelando às Nações Unidas e à comunidade internacional para assumirem ações de dissuasão, não se pronunciou a favor de uma resposta armada como proposto pela Arábia Saudita e pela oposição síria. Essa posição foi contestada por países como o Egito, Iraque, Líbano, Tunísia e Argélia.
- 11** Na Câmara de Representantes a resolução teve um único voto contra e dez abstenções (contra 420 votos favoráveis) e no Senado apenas dois senadores se abstiveram e nenhum votou contra.
- 12** Ver texto integral em <http://news.findlaw.com/hdocs/docs/terrorism/sjres23.enr.html> (consultado em: 2 de junho de 2013).
- 13** Ver *Hamdan v. Rumsfeld*. A decisão do Supremo Tribunal rejeitou os poderes presidenciais concedidos pela Autorização de Uso de Força Militar contra Terroristas como justificação para violação do Código de Justiça Militar e de quatro Convenções de Genebra ratificadas pelos Estados Unidos desde 1949.
- 14** Esta conversa foi mesmo corporizada numa troca de impressões com uma crítica pública da sua presidência, Medea Benjamin, da organização Code Pink, autora do livro *Drone Warfare: Killing by Remote Control*, que interrompeu repetidamente o Presidente. O facto de Obama lhe ter respondido diretamente e classificando como «importante» o que ela tinha para dizer, para além de constituir um comportamento presidencial virtualmente inédito, reflete o tom conversacional do discurso e a tentativa de Obama de criar uma lógica de envolvimento da sua audiência virtual no seu processo de decisão.
- 15** *Ibidem*, 24.
- 16** *Ibidem*, 11.
- 17** *Ibidem*, 6.
- 18** «U.S. policy standards and procedures for the use of force in counterterrorism operations outside the United States and areas of active hostilities». In *White House*, 23 de maio de 2013. Consultado em: 30 de maio de 2013. Disponível em: http://www.whitehouse.gov/sites/default/files/uploads/2013.05.23_fact_sheet_on_ppg.pdf.
- 19** A maioria dos detidos é originária do Iémen, o que tem alimentado a suspeita de que uma vez repatriados poderão engrossar as fileiras de organizações como a AQAP [Al Qaeda in the Arabian Peninsula].
- 20** OBAMA, Barack – «Remarks by the President at the National Defense University», 23 de maio de 2013. Consultado a 27 de maio de 2013.
- 21** Os sinais em relação a Guantánamo são mistos. Enquanto o Congresso acrescentou em junho, depois deste discurso, uma cláusula específica à Lei de Autorização de Defesa Nacional para 2014 que proíbe o governo de transferir para o Iémen os 56 prisioneiros que as autoridades militares e judiciais designaram como prontos para serem libertados, no que diz respeito à iniciativa presidencial depois da nomeação de Clifford Sloan, um prestigiado advogado de Washington como o novo enviado especial para o encerramento de Guantánamo, dois detidos foram libertados no fim de agosto (os primeiros num ano) e repatriados para a Argélia, o seu país de origem.
- 22** HAAS, Richard – *The Reluctant Sheriff: The United States after the Cold War*. Washington: Council on Foreign Relations Press, 1997.
- 23** HAAS, Richard – «The irony of American strategy: putting the Middle East in proper perspective». In *Foreign Affairs*. Vol. 92, N.º 3, 2003, p. 59.
- 24** IBISH, Hussain – «Support for the rebels will help push Syrians away from extremists». In *The National*, 4 de agosto de 2013. Consultado em: 19 de agosto de 2013. Disponível em: <http://www.thenational.ae/thenationalconversation/comment/support-for-rebels-will-help-push-syrians-away-from-extremists?full>.
- 25** Na sua origem esta era uma organização iraquiana que, após várias mudanças de designação, se tornou conhecida como a Al-Qaida no Iraque. Na primavera de 2013, mudou de nome, refletindo a extensão da sua participação na guerra civil da Síria. Ao que é sabido este grupo tem acolhido um número substancial de jihadistas estrangeiros.
- 26** O comportamento do Partido Republicano, dividido entre a ala minimalista e isolacionista de Ron Paul e Ted Cruz, a ala hiperintervencionista de John McCain e a ala indecisa preocupada com os gastos de qualquer conflito, não é mais imprevisível do que o do Partido Democrata, igualmente dilacerado por dúvidas internas