

AGENDA DE POLÍTICA EXTERNA DOS EUA

VOLUME 5

PUBLICAÇÃO ELETRÔNICA DO DEPARTAMENTO DE ESTADO DOS ESTADOS UNIDOS

NÚMERO 1

*A Estruturação da
Política Externa dos
Estados Unidos*

Março de 2000

AGENDA DE POLÍTICA EXTERNA DOS ESTADOS UNIDOS

A Estruturação da Política Externa dos Estados Unidos

PUBLICAÇÃO ELETRÔNICA DO DEPARTAMENTO DE ESTADO DOS ESTADOS UNIDOS • VOLUME 5 • NUMERO 1 • MARÇO DE 2000



Os textos aqui apresentados refletem a transformação da política externa dos Estados Unidos nos últimos anos – um processo acelerado pelos mesmos avanços tecnológicos que permitem que esta "publicação eletrônica" seja compreendida como inovação e não como oxímoro.

O propósito fundamental da política externa dos Estados Unidos manteve-se inalterado por mais de dois séculos. É o de proteger nossos cidadãos, nosso território, nosso bem-estar e nossos amigos.

Mas a estruturação da política externa dos Estados Unidos mudou, porque o mundo mudou. Com a Guerra Fria ficando para trás e a globalização nos envolvendo, não há linha divisória definida entre os assuntos domésticos e os internacionais. E, em muitos assuntos, a questão sobre onde termina a nossa responsabilidade para iniciar a do próximo é cada vez mais obscura.

É imperativo, por exemplo, o estabelecimento de leis domésticas e internacionais que combatam o terrorismo, o que exige vigorosa diplomacia, bons trabalhos de inteligência, preparações para respostas de emergência e a possibilidade de ações militares. A luta contra o HIV e a AIDS é um desafio médico, prioridade educacional e desenvolvimentista e necessidade da política externa. A proteção do meio ambiente global exige ciência apropriada, sofisticada perícia econômica e acirradas negociações internacionais.

Na maior parte dos casos, nossos diplomatas necessitam compreender e trabalhar não apenas com parceiros estrangeiros, mas também com legisladores, organizações não-governamentais, especialistas estrangeiros e representantes do setor privado, tanto para negócios como para trabalho. O velho tabuleiro de xadrez geopolítico não é mais bidimensional.

Os jogadores de hoje não são apenas nações, mas sim um exército de atores fora do governo. Os assuntos freqüentemente não podem ser separados, mas são, isso sim, interconectados. As regras mudam a cada descoberta científica. E, embora os Estados

Unidos possuam inimigos, o saldo não é equilibrado: a longo prazo, nós todos faremos melhor, ou nenhum de nós vencerá.

Os artigos aqui incluídos formam uma coleção que desperta para a reflexão, feita por um renomado grupo de funcionários do governo, membros atuais e antigos do Congresso e outras autoridades. Eu os recomendo. Porque eles descrevem como a nação líder do planeta está abraçando os problemas mais sérios do mundo. E, quanto mais amplamente for compreendido o processo, melhor ele funcionará e mais apoio irá receber.

— Secretária de Estado Madeleine Albright

AGENDA DE

POLÍTICA EXTERNA DOS ESTADOS UNIDOS

Publicação Eletrônica do Departamento de Estado dos Estados Unidos

A ESTRUTURAÇÃO DA POLÍTICA EXTERNA DOS ESTADOS UNIDOS

ÍNDICE

● EM FOCO

A DINÂMICA VARIÁVEL DA ESTRUTURAÇÃO DA POLÍTICA EXTERNA DOS ESTADOS UNIDOS 7

*Entrevista com Thomas R. Pickering
Vice-Secretário de Estado para Assuntos Políticos*

A UNIÃO DAS FERRAMENTAS DA FORÇA E DA DIPLOMACIA PARA O AUMENTO DA SEGURANÇA 12

*Eric D. Newsom
Secretário de Estado Adjunto para Assuntos Político-Militares*

AS NAÇÕES UNIDAS: PALCO DA LIDERANÇA INTERNACIONAL 17

*David Welch
Secretário de Estado Adjunto para Assuntos de Organização Internacional*

● COMENTÁRIOS

DO PONTO DE VISTA DEMOCRÁTICO: O CONGRESSO E A POLÍTICA EXTERNA 21

Senador Joseph R. Biden Jr.

DO PONTO DE VISTA REPUBLICANO: O CONGRESSO E A POLÍTICA EXTERNA 24

Senador Gordon H. Smith

TEMAS ECONÔMICOS INTERNACIONAIS E A POLÍTICA EXTERNA DOS ESTADOS UNIDOS 27

*Excelentíssimo Lee H. Hamilton
Diretor, Centro Internacional de Estudantes Woodrow Wilson*

AS MÚLTIPLAS INFLUÊNCIAS SOBRE A ESTRUTURAÇÃO DA POLÍTICA EXTERNA DOS ESTADOS UNIDOS 30

*Stephen J. Wayne
Professor de Governo, Universidade de Georgetown*

● PONTOS DE INFLUÊNCIA

ORGANIZAÇÕES NÃO-GOVERNAMENTAIS: A VOZ DO POVO 34

*Entrevista com Julia Taft
Secretária Adjunta de Estado para a População, Refugiados e Migração*

OS PERITOS: COMO AJUDAR A FORMAR A POLÍTICA EXTERNA E DE SEGURANÇA DOS ESTADOS UNIDOS	39
<i>Robert E. Hunter</i> <i>Conselheiro Sênior, RAND Corporation</i>	
OS MEIOS DE COMUNICAÇÃO: SUA INFLUÊNCIA SOBRE A POLÍTICA EXTERNA NA ERA DA INFORMAÇÃO	43
<i>Warren P. Strobel</i> <i>Editor Sênior, U. S. News & World Report</i>	
A INTERNET E A DIFUSÃO DA DIPLOMACIA	47
<i>Ensaio do Dr. Richard H. Solomon</i> <i>Presidente, Instituto Norte-Americano da Paz</i>	
"LOBBY" SOBRE O CONGRESSO: CHAVE DA INFLUÊNCIA DO CIDADÃO NORTE-AMERICANO SOBRE A POLÍTICA EXTERNA	52
<i>Audrae Erickson</i> <i>Diretor de Relações Governamentais para a Política de Comércio Internacional</i> <i>Federação Norte-Americana das Empresas Agrícolas</i>	
DIÁLOGO PÚBLICO-PRIVADO: SISTEMA ABERTO DE POLÍTICA EXTERNA DOS ESTADOS UNIDOS	55
<i>Robert D. Schulzinger</i> <i>Professor de História, Universidade do Colorado em Boulder</i>	
© GUIA DE LEITURAS COMPLEMENTARES	
A ESTRUTURAÇÃO DA POLÍTICA EXTERNA DOS ESTADOS UNIDOS — ARTIGO DE ALERTA	58
<i>Resumos de artigos recentes</i>	
A ESTRUTURAÇÃO DA POLÍTICA EXTERNA DOS ESTADOS UNIDOS — BIBLIOGRAFIA	60
<i>Destacando opiniões diferentes</i>	
A ESTRUTURAÇÃO DA POLÍTICA EXTERNA DOS ESTADOS UNIDOS — PRINCIPAIS "SITES" NA INTERNET	62
<i>"Links" na Internet para fontes de informação sobre assuntos relacionados</i>	

AGENDA DE POLÍTICA EXTERNA DOS ESTADOS UNIDOS

PUBLICAÇÃO ELETRÔNICA DO DEPARTAMENTO DE ESTADO DOS ESTADOS UNIDOS

VOLUME 5 • NÚMERO 1 • MARÇO DE 2000

O Escritório de Programas Internacionais de Informação do Departamento de Estado dos EUA fornece produtos e serviços que explicam as políticas, os valores e a sociedade dos Estados Unidos ao público estrangeiro. O Escritório publica cinco revistas eletrônicas que tratam das principais questões enfrentadas pelos Estados Unidos e pela comunidade internacional. As revistas — Perspectivas Econômicas, Questões Globais, Questões de Democracia, Agenda de Política Externa dos EUA, e Sociedade e Valores dos EUA — apresentam análises, comentários e informações de caráter geral sobre suas áreas temáticas. Todas as edições das revistas aparecem em inglês, francês e português, e algumas edições selecionadas também são publicadas em árabe, russo e espanhol. Uma nova edição em inglês é publicada a cada três a seis semanas. As versões traduzidas geralmente são publicadas duas a quatro semanas após a publicação do original em inglês. A ordem na qual as edições temáticas aparecem é irregular, pois algumas revistas têm um número maior de edições do que as outras.

As opiniões expressas nas revistas não refletem, necessariamente, as opiniões ou as políticas do governo dos Estados Unidos. O Departamento de Estado dos EUA não assume nenhuma responsabilidade pelo conteúdo nem pela continuidade do acesso aos sites da Internet para os quais há links nesta publicação; tal responsabilidade é única e exclusivamente das entidades que publicam esses sites. Os artigos podem ser reproduzidos e traduzidos fora dos Estados Unidos a não ser que contenham restrições quanto aos direitos autorais.

Números atuais ou atrasados das revistas podem ser encontrados na Home Page do Escritório de Programas Internacionais de Informação na World Wide Web, no seguinte endereço:

<http://www.usinfo.state.gov/journals/journals.htm>.

As publicações estão disponíveis em vários formatos eletrônicos para facilitar a visualização on-line, a transferência, o download e a impressão. Comentários são bem-vindos na Embaixada dos Estados Unidos no seu país (aos cuidados da Seção de Diplomacia Pública) ou na redação:

Editor, U.S. Foreign Policy Agenda
Political Security -- IIP/TIPS
U.S. Department of State
301 4th Street, S.W.
Washington, D.C. 20547
United States of America

Você pode enviar o seu E-mail para este endereço:
ejforpol@usia.gov

Favor observar que esta edição de Agenda de Política Externa dos EUA pode ser encontrada na Home Page Internacional do Escritório de Programas Internacionais de Informação na World Wide Web, no seguinte endereço:

<http://usinfo.state.gov/journals/itps/0300/ijpe/ijpe0300.htm>

EDITORA	Judith S. Siegel
EDITORA EXECUTIVA.	Margaret A. McKay
EDITOR ASSOCIADO	Wayne Hall
EDITORES COLABORADORES.	Ralph Dannheisser
.	Susan Ellis
.	Kristina Goodwin
.	Dian McDonald
.	Jody Rose Platt
.	Jacqui S. Porth
.	Mary Scholl
.	Terence Scott
.	Scott Whitney
PESQUISADORES	Sam Anderson
.	Rebecca Ford Mitchell
.	Vivian Stahl
DIRETORA DE ARTE	Barbara Long
PROGRAMADORA VISUAL	Sylvia Scott
ASSISTENTE DE PROGRAMAÇÃO	Yvonne Shanks
CONSELHO EDITORIAL	Howard Cincotta
.	Judith S. Siegel
.	Leonardo Williams

A DINÂMICA VARIÁVEL DA ESTRUTURAÇÃO DA POLÍTICA EXTERNA DOS ESTADOS UNIDOS

Entrevista com o vice-secretário de Estado para Assuntos Políticos, Thomas R. Pickering



Atualmente, as relações internacionais têm se tornado cada vez mais complexas e "envolvem uma ampla variedade de assuntos que, no século XIX, nunca foram vistos como questões importantes de política externa", segundo o vice-secretário de Estado para Assuntos Políticos, Thomas R. Pickering. As nações do mundo estão ficando cada vez mais próximas, segundo ele, e a revolução das comunicações e da informação "está claramente tendo impacto sobre a diplomacia internacional". Ele foi entrevistado pelo Editor Colaborador Dian McDonald.

PERGUNTA: Quem são as pessoas mais influentes para o desenvolvimento da política externa dos Estados Unidos?

PICKERING: São o presidente e o secretário de Estado, o conselheiro Nacional de Segurança do Presidente, o secretário da Defesa, o presidente das Forças Armadas e, naturalmente, o diretor central de Inteligência, que fornece aos outros membros-chave da equipe de política externa as últimas informações sobre os acontecimentos mundiais.

Essas pessoas constituem o centro do Conselho de Segurança Nacional, que é o nível mais alto de estruturação da política externa do país. E a secretária de Estado assume de forma muito séria o seu papel fundamental de ser o principal conselheiro do presidente sobre os assuntos de política externa.

P: De que forma seus papéis se sobrepõem e se complementam para atingir os objetivos da política externa dos Estados Unidos?

PICKERING: O presidente e a secretária de Estado necessitam considerar da forma mais abrangente os assuntos de política externa devido às suas responsabilidades sem paralelo no ápice do sistema de estruturação da política externa norte-americana. O secretário da Defesa traz freqüentemente uma dimensão mais ampla à discussão das questões de segurança nacional e o conselheiro de Segurança Nacional do Presidente coordena e integra as atividades e funções de todos os membros da equipe de política externa. Ele

naturalmente conhece com detalhes as prioridades de política externa do presidente e freqüentemente inicia debates criteriosos sobre a agenda durante as reuniões dos membros da política externa, à qual o presidente não comparece.

Esta equipe do Conselho de Segurança Nacional, segundo minha própria experiência, é agradável e cooperativa. Mas ela não tende, de nenhuma forma, a reduzir a importância das questões ou a seriedade do debate. Eles não permitem que sentimentos pessoais interfiram nos interesses nacionais, como aconteceu algumas vezes no passado. E eles também vêm trabalhando muito para manter o elemento de confidencialidade à medida que lidam com assuntos por um longo período de tempo.

P: Qual é o seu trabalho com o Congresso na área de política externa?

PICKERING: O completo estabelecimento da política externa leva muito a sério o papel do Congresso em qualquer assunto de política externa que surja para ser considerado. Sempre existe consideração de como e de que forma necessitamos convocar o Congresso, obter opiniões dos Congressistas e analisar as propostas do Congresso.

Em quase todos os principais assuntos de política externa, existem dois tipos de considerações do Congresso. A primeira tem a ver com a política – nomeadamente, como o Congresso, que é parte essencial e muito ressonante do governo norte-

americano, irá reagir a um assunto de perspectiva política. Ouvimos as opiniões de membros individuais, bem como as lideranças congressistas e os membros de comitês.

Em segundo lugar, o Congresso possui a tarefa muito importante de fornecer fundos para os programas governamentais, tanto como parte do processo de orçamento anual, como freqüentemente em caráter de emergência, através de apropriações suplementares. Assim, é muito importante a consideração das preocupações do Congresso do ponto de vista de financiamento.

Além disso, o Congresso legislou freqüentemente nos últimos anos sobre temas de política externa. Por esta razão, uma das questões que sempre devemos fazer a nós mesmos com relação a iniciativas específicas de política externa é: Devemos esperar cooperação ou oposição do Congresso? E, em qualquer dos casos, terá a forma de legislação? E, em caso positivo, como lidaríamos com seus esforços de legislação, ou devemos nós propor a nossa própria legislação? No último caso, naturalmente, as consultas ao Congresso são muito importantes.

O presidente tem papel de liderança na consulta ao Congresso, mas a secretária também ocupa parcela muito grande do seu tempo em conferências com membros superiores do Congresso sobre temas específicos. E outros de nós que trabalhamos de perto com a Secretária também tomamos essa responsabilidade em alguns casos, com respeito a temas orçamentários ou crises de política externa. Eu recentemente estive uma tarde no Capitólio, por exemplo, relatando uma situação específica de crise a uma das comissões. Passei a noite falando aos membros do Congresso sobre a Colômbia. Funcionários importantes do Governo também estão freqüentemente envolvidos em discussões telefônicas com líderes congressistas sobre temas da política externa. Estas atividades são parte importante das nossas responsabilidades no Poder Executivo, já que é a necessária coordenação entre os dois poderes que torna eficaz a política externa.

P: : Como o sr. descreveria as novas influências emergentes mais críticas sobre a estruturação da política externa dos Estados Unidos?

PICKERING: Existem várias. As relações internacionais vêm se tornando cada vez mais complexas e envolvem uma ampla variedade de assuntos que, no século XIX, nunca foram vistos como questões importantes de política externa. Eles incluem a criminalidade, o terrorismo, o ambiente e a saúde internacional. Lidar com o problema da AIDS é uma preocupação particular do Governo no momento, devido à devastação que essa doença está causando sobre várias economias e em vários países em todo o mundo.

Estes são novos assuntos centrais e principais de política externa. Eles complementam os tradicionais temas econômicos – comércio, reforma macroeconômica e desenvolvimento – bem como os temas políticos tradicionais – solucionar crises, lidar com disputas internacionais, com conflitos que tenham surgido e exercer a diplomacia para evitar futuros conflitos.

Eles são complementados por um crescimento da diplomacia multilateral, onde vários desses assuntos agora encontram espaço em facções multilaterais, algumas regionais e outras amplamente internacionais.

Assim, o escopo e a complexidade técnica dos assuntos vem crescendo, devido ao fato das nações do mundo estarem crescendo juntas. Todos nós fomos profundamente afetados pela revolução das comunicações e da informação, que claramente tem impacto sobre a diplomacia internacional.

P: O sr. poderia descrever sua forma de trabalho com as organizações internacionais para alcançar os objetivos da política externa norte-americana?

PICKERING: Todos nós, da comunidade de assuntos internacionais, estamos cada vez mais conscientes do fato de que organismos multilaterais – tanto regionais como amplamente internacionais – desempenham papel extremamente importante. Em alguns casos, seu papel é legislativo ou semi-legislativo; eles realmente fazem as regras. Em outros casos, eles estabelecem o consenso internacional sobre o que deve ser feito nos níveis mais altos.

Em termos de problemas tradicionais de guerra e paz, o Conselho de Segurança das Nações Unidas, do qual

somos membros permanentes, exerce um papel muito importante. Durante os últimos cinquenta anos ou mais, as organizações regionais e internacionais desenvolveram normas para ajudar a definir e regular as atividades em muitas esferas – desde como conduzir negócios até como evitar que os aviões colidam entre si e a regulamentação da indústria de telecomunicações.

Por todas essas razões, o trabalho com nossos companheiros das organizações internacionais é um ponto focal primordial para o Departamento de Estado e outras agências domésticas que nos auxiliam a conduzir os assuntos externos. Algumas das agências domésticas possuem seus próprios vínculos com as organizações internacionais no seu campo de atuação. É responsabilidade do Departamento de Estado assegurar que elas sigam os objetivos da política externa norte-americana e prossigam com sua eficácia em buscar os interesses nacionais.

P: De que forma as opiniões dos líderes e governos estrangeiros influenciam o desenvolvimento da política externa dos Estados Unidos?

PICKERING: Elas são extremamente importantes e, naturalmente, especialmente críticas quando necessitamos lidar com questões bilaterais. Recentemente, envolvi-me em três longas viagens que valeram a oportunidade de obter as opiniões de líderes nos Bálcãs, na América Latina e no Extremo Oriente sobre questões importantes de política externa. Esse tipo de consulta a líderes externos é essencial pois, embora os Estados Unidos sejam líderes mundiais de política externa, não podemos agir sozinhos. Temos que trazer amigos, aliados – e até inimigos – em um esforço cooperativo de realização. O mundo não funciona com base em um país podendo fazer tudo sozinho.

A consideração das opiniões dos líderes estrangeiros também é importante em contexto multilateral, já que vários outros países exercem papéis de liderança em fóruns multilaterais como as Nações Unidas, e a forma com que países individuais votam sobre questões específicas é muito importante para os Estados Unidos. Realizamos muito "lobby" – que chamamos em linguagem diplomática de "diligências" – o que de fato significa tentar persuadir os demais, através da lógica e da discussão, sobre a importância e a precisão das

opiniões norte-americanas. Também tentamos compreender as opiniões de outros países e freqüentemente tentamos incorporar suas opiniões na nossa própria, de forma que todos possamos começar a construir o tipo de consenso necessário para a tomada de ações internacionais sobre temas específicos.

P: O sr. acredita que os meios de comunicação influenciam a estruturação da política externa?

PICKERING: Em algumas ocasiões em que a diplomacia está sendo conduzida de forma confidencial, e a confidencialidade é importante para o seu sucesso, a transparência muito precoce no processo obviamente não é favorável, do ponto de vista dos condutores da diplomacia. Acho que todos os que lidam com diplomacia reconhecem que estamos em uma era cada vez mais livre, com fluxo cada vez mais livre de informações. E a maioria de nós acredita que isso levará intrínseca e essencialmente ao melhoramento do processo e da humanidade.

Assim, estamos nos acostumando a operar em um balaio de gatos. Quando a confidencialidade da informação intercambiada com governos estrangeiros é quebrada, isso algumas vezes é visto como quebra de confiança e tende a marcar um relacionamento, talvez desnecessariamente, de forma prejudicial. Mas isso não é culpa da imprensa, nem da fonte de informação para a imprensa.

Algumas vezes acreditamos que os comentários da imprensa sobre a política externa não são imparciais. Acho que os governos sentem isso mais fortemente, em notícias da imprensa em que eles não tiveram a oportunidade de divulgar suas opiniões ao jornalista antes da história ser publicada. E, do ponto de vista da imprensa, também é importante que eles analisem se tiveram a oportunidade de conhecer e avaliar por completo todos os pontos de vista antes de escrever as suas reportagens.

É responsabilidade da imprensa levar em conta todos os pontos de vista e analisá-los. Reportagens de um só lado, não verificadas nem amplamente pesquisadas, fornecem uma ótica desvantajosa para os assuntos externos, pois, a longo prazo, a política externa tem sucesso se tiver o apoio da comunidade nacional, que é

muito influenciada pelos meios de comunicação. Ninguém espera que os meios de comunicação sejam porta-vozes do governo, mas esperamos que eles pelo menos conheçam e compreendam as opiniões e sejam justos ao veiculá-las.

P: De que forma os meios de comunicação facilitam a estruturação da política externa?

PICKERING: Acho que os meios de comunicação o fazem de muitas formas. Mas, para que eles veiculem reportagens imparciais e equilibradas, é importante que ouçam o que temos a dizer. Não desejamos que os meios de comunicação deixem de ser totalmente críticos; isso provavelmente significaria que não estão cumprindo com o seu trabalho. Por outro lado, esperamos que haja embasamento concreto razoável para a crítica que não finja ignorar as considerações trazidas pelos governos para serem conduzidas no desenvolvimento da política.

No nosso governo, temos a sorte do presidente e da secretária de Estado, os maiores articuladores da política externa dos Estados Unidos, terem oportunidades freqüentes de veicular suas opiniões para os meios de comunicação. Existe também um processo regular de depoimentos, que envolve os porta-vozes do Departamento de Estado, da Casa Branca e do Departamento de Defesa, que nos permite veicular nossas opiniões sobre temas específicos aos meios de comunicação, de forma que nunca nos sentimos de mãos atadas. Em muitos casos, os meios de comunicação são um instrumento notadamente importante. Não que o governo manipule os meios, mas eles exercem função essencial por tratarem como notícia o que o governo está dizendo sobre um assunto específico da política externa.

P: Por que o sr. acredita que o bipartidarismo é essencial na estruturação da política externa dos Estados Unidos?

PICKERING: É minha convicção que, quando temos um interesse nacional vital em jogo – algo que possa afetar as vidas dos norte-americanos e a paz ou a guerra, por exemplo – a controvérsia deve parar dentro de casa. Isso significa que qualquer Presidente deve estar aberto, ao formular sua política externa, a considerar, com base

no bipartidarismo, as opiniões dos demais no país. Mas, após isso ser feito, e depois que o Presidente houver feito seu melhor julgamento sobre quais são os interesses nacionais sobre um tema de importância vital para a nação, o debate deve prosseguir no âmbito doméstico, mas sem ser conduzido para fora. Entendemos que essa linha é ultrapassada quando as pessoas viajam para o exterior e utilizam sua posição de viajante como plataforma para modificar as decisões políticas feitas dentro de casa.

No exterior, os estrangeiros devem observar uma América unida em torno de propostas centrais da nossa política externa e as formas críticas em que são conduzidas. Deve haver uma perspectiva nacional, mesmo que permaneçam algumas diferenças internas.

P: Qual é o papel das missões diplomáticas norte-americanas no exterior no desenvolvimento da política externa dos Estados Unidos?

PICKERING: As missões diplomáticas dos Estados Unidos no exterior possuem papel sério e importante no desenvolvimento da política externa. Esse papel é conduzido de diversas formas. Uma é a sua habilidade de perguntar todas as questões que sejam críticas para a estruturação da política externa dos Estados Unidos e proporcionar não apenas a melhor informação concreta, mas também – e talvez, de forma mais importante – análises competentes dos fatores que acreditam serem significativos para motivar os países estrangeiros e influenciar as decisões dos seus próprios governos.

As missões e os embaixadores norte-americanos no exterior também possuem a importante responsabilidade de aconselhar o secretário de Estado e o presidente sobre a política externa, tanto com relação ao momento de tomada de iniciativas e efetivação de mudanças, bem como sobre qual deverá ser, do seu ponto avançado, qualquer nova política externa norte-americana em um país ou região específica dentro da sua jurisdição. Os secretários adjuntos de Estado em Washington estão sempre preparados para levar em conta suas opiniões e necessitam ser o ponto de integração onde se encontram o que vem do exterior e o que está sendo desenvolvido em Washington.

P: Quais experiências melhor o prepararam para o papel de pivô que o sr. desempenha na estruturação da política externa dos Estados Unidos?

PICKERING: O Serviço Exterior é essencialmente uma carreira de aprendizado e descobri que isso é o mais significativo para mim. Se um funcionário do Serviço Exterior não aprende muita coisa nova todos os dias, não acredito que esteja utilizando sua carreira da melhor forma.

Os trabalhos mais benéficos para mim foram os numerosos cargos que ocupei no exterior e as nomeações para funções de estruturação de política em Washington. Tive uma carreira em que cada trabalho, do meu ponto de vista, contribuiu para tornar-me mais eficiente no trabalho seguinte. Assim, acho que é a combinação entre formação contínua e conhecer constantemente a sua responsabilidade de conhecer todos os temas da forma mais profunda possível para a tomada de decisões, que melhor me preparou para o meu papel atual.

Para todos os elaboradores de política, a capacidade – como sempre diz a secretária – de pensar "fora do casulo" é essencial. Tentar obter novas dimensões da solução de um problema é freqüentemente um dos desafios mais interessantes e importantes. Todos nós aprendemos, em nossa experiência em assuntos externos, como pesar os diversos fatores e decidir qual levar em conta.

Ao trabalhar em Washington, uma das coisas que se aprende é a estar alerta e conhecer os fatores domésticos que têm papel na estruturação da política externa. A secretária tem a responsabilidade principal por isso, mas ela espera que seus conselheiros compreendam os fatores domésticos, que são menos facilmente vistos de um local no exterior, e saber como levá-los em conta.

Esses são os fatores e influências que foram mais importantes para mim ao tentar fornecer o melhor apoio possível à Secretária. ©

A UNIÃO DAS FERRAMENTAS DA FORÇA E DA DIPLOMACIA PARA AUMENTAR A SEGURANÇA

Eric D. Newsom



A capacidade do Departamento de Estado e da Defesa "em operar 'conjuntamente' terá profundo impacto sobre a liderança dos Estados Unidos no mundo e a eficácia na proteção dos nossos interesses e dos nossos amigos e aliados", afirma Eric D. Newsom, secretário adjunto de Estado para Assuntos Político-Militares. "Necessitamos compreender a natureza desse instrumento misto ou conjunto, e o que é necessário dos dois ou mais organismos quando chamados a implementar nossa estratégia de segurança nacional", diz ele. Este artigo foi adaptado de uma recente palestra dada pelo secretário adjunto.

A capacidade dos Estados Unidos para moldar eventos internacionais de formas que favoreçam os interesses norte-americanos dependerá, em grande parte, de como o Departamento de Estado, junto com o Departamento da Defesa e outras agências, pode responder de forma criativa e cooperativa aos desafios conjuntos enfrentados em um ambiente global em transformação. O mundo em que vivemos agora está passando por uma revolução de tecnologia, comunicação e fluxo de informações; de práticas comerciais e estruturas organizacionais; da forma em que as nações se relacionam entre si e respondem às suas comunidades; da capacidade de empresas multinacionais e outras organizações não-governamentais para influenciar eventos internacionais; e de como as organizações regionais e internacionais respondem a desastres naturais e humanitários e a conflitos.

Nossas Forças Armadas reconheceram que esses fatores contribuem para uma "Revolução dos Assuntos Militares", que pode muito bem estar mudando toda a natureza e condução da guerra. Elas buscam adaptar-se às novas realidades, tanto dentro da estrutura de serviço individual (Exército, Marinha, Aeronáutica, Fuzileiros Navais) como no trabalho "conjunto" a que as capacidades de cada um dos serviços devem ser trazidas para poder alcançar os objetivos de segurança dos Estados Unidos. O novo ambiente global tornou necessária uma nova forma de ser um soldado, marinheiro, aviador ou fuzileiro naval. Ele agora exige frequentemente compreensão de política internacional, rivalidades étnicas, política local de países estrangeiros e como podem ser realizadas eleições justas – bem como

o comando de uma unidade e tomar posse do próximo morro ou pedaço de terra.

De forma bastante similar, o Departamento de Estado está experimentando uma espécie de "Revolução dos Assuntos Diplomáticos", em que o papel do diplomata no século XXI e a forma de nos comunicarmos, tomar decisões, negociar e conduzir relações públicas (que chamamos de democracia pública) – e mesmo a própria natureza do trabalho que fazemos – mudou radicalmente. Atualmente, os diplomatas estão no campo, trabalhando com a Agência de Repressão a Entorpecentes (DEA) em campanhas antidrogas na América Latina, voando em helicópteros militares sobre o norte do Iraque, assistindo refugiados e planejando evacuações de civis na África, implementando esforços de cooperação de segurança regional na Europa Central e planejando a próxima fase de operações civis na Bósnia, Kosovo e Timor Leste.

A Revolução dos Assuntos Militares e a Revolução dos Assuntos Diplomáticos trazem de encontro o trabalho do soldado e o do diplomata de forma quase diária, em todo o mundo. O ambiente internacional e os desafios que enfrentamos são tantos que nossos elaboradores de política frequentemente necessitam usar as Forças Armadas e os instrumentos diplomáticos em conjunto, ao invés de ferramentas distintas e separadas, para alcançar nossos objetivos.

Na Guerra do Golfo, nossas Forças Armadas planejaram e conduziram a Tempestade no Deserto, em conjunto com uma coalizão de parceiros que exigiu o

trabalho de diplomatas para reunir e manter. Na Bósnia e em Kosovo, e em operações similares de implantação e manutenção da paz, a diplomacia necessita ser empregada para coordenar com os aliados e parceiros sobre uma vastidão de assuntos, que variam do gerenciamento do processo eleitoral até o tratamento de criminosos de guerra internacionais. Seguindo-se ao Furacão Mitch, quando as Forças Armadas norte-americanas responderam a chamados urgentes de auxílio de governos sitiados, os diplomatas negociaram condições de entrada e saída e ajudaram a facilitar o trabalho das Forças Armadas de assistência ao desastre. Em outras regiões do mundo, os diplomatas e soldados sentam-se em conjunto nas salas de reunião da OTAN e do Fórum Regional da ASEAN (Associação dos Países do Sudeste Asiático).

Sem nomeá-la desta forma, estamos evoluindo – em termos práticos a cada dia – para uma nova forma de "junção interagências", na qual o Estado e a Defesa cooperam para atingir os objetivos estabelecidos pelo Presidente e nossos líderes políticos. A secretária de Estado Albright e o secretário da Defesa Cohen exemplificam esta nova tendência. Em recente editorial no Washington Post, eles disseram: "Como Secretários da Defesa e do Estado, trabalhamos diariamente para combinar as ferramentas da força e da diplomacia, a fim de proteger a segurança e avançar os interesses do povo norte-americano". Eles prosseguiram afirmando que "nossas Forças Armadas devem continuar sendo as mais bem dirigidas, treinadas e equipadas do mundo... mas também necessitamos de diplomacia de primeira classe. Pois em muitas ocasiões confiaremos na diplomacia como nossa primeira linha de defesa – para consolidar alianças, estabelecer coalizões e encontrar formas de proteger nossos interesses sem colocar em risco nossos homens e mulheres de combate".

As Forças Armadas dos Estados Unidos receberam no relatório da Estratégia de Segurança Nacional do Presidente a tarefa de preparar-se para responder a todo o espectro de operações militares, incluindo: grandes operações de guerra, restabelecimento da paz, evacuações de civis hostis e não-hostis, assistência humanitária e em desastres em ambientes hostis e não-hostis, e simplesmente criar relações favoráveis e interoperáveis com forças armadas estrangeiras que possam auxiliar-nos nas tarefas militares por nós empreendidas. É claro que, em cada nó desse espectro,

a diplomacia será elemento integral de sucesso – seja para reduzir ou eliminar o uso da força, manter coalizões ou negociar a paz.

Assim, em qualquer cenário futuro, nossa capacidade de operar conjuntamente terá profundo impacto sobre a liderança norte-americana no mundo e a eficácia na proteção dos nossos interesses e dos nossos amigos e aliados. Isso nos exigirá cooperação não apenas nos níveis mais altos e em base local, mas regularmente nos corredores das nossas organizações ao planejar e conduzir os negócios da nossa nação.

O sucesso irá requerer hábitos de cooperação que fortalecerão o sucesso quando nossos líderes empregarem um instrumento de política que seja, ao mesmo tempo, militar e diplomático. Necessitamos entender a natureza desse instrumento misto ou conjunto e o que será necessário das duas ou mais organizações chamadas para implementar nossa estratégia de segurança nacional.

Desde que retornei ao Departamento de Estado em 1994, venho observando modificações, tanto no Estado como na Defesa, sobre a forma em que pensamos e abordamos o casamento entre a força e a diplomacia na busca dos nossos objetivos nacionais. Juntos alcançamos objetivos estratégicos fundamentais para os Estados Unidos no mundo pós-Guerra Fria. Ainda assim, temos um longo caminho a percorrer. As diferenças históricas, culturas institucionais e estereótipos fomentaram atitudes de territorialidade e alguma desconfiança em nossas negociações entre as organizações de cada um – ou, pelo menos, conceitos muito diferentes de nossos respectivos papéis e missões.

Para que os nossos líderes integrem a força e a diplomacia como nova forma de instrumento político, os Departamentos da Defesa e de Estado necessitarão libertar-se de velhas barreiras culturais e institucionais a uma extensão sem precedentes e encontrar formas novas e criativas de planejamento e realização de negócios conjuntos.

Este é um objetivo principal do Escritório de Assuntos Político-Militares e estamos buscando-o vigorosamente. Alguns são céticos sobre essa nova abordagem e nos impelem intensamente a irmos devagar.

Sinceramente, não acredito que os Estados Unidos possam permitir que nós nos movamos mais lentamente neste processo. Embora possamos analisar tendências e fazer previsões, não sabemos por certo quando e onde irá surgir o próximo conflito a exigir o uso combinado da força e da diplomacia. Embora tenhamos conseguido na Bósnia e em Kosovo, a cooperação específica deve evoluir para melhores laços institucionais e convenções que nos permitam conhecer-nos melhor e responder rapidamente quando a mescla de força e diplomacia for requerida em um ambiente internacional imprevisível.

Por esta razão, estamos desenvolvendo métodos para promover a cooperação, coordenação, coesão e consenso sobre como melhor utilizar nossas ferramentas diplomáticas e militares para moldar o ambiente internacional.

Em sua essência, isso significa o planejamento conjunto de cima abaixo e cooperação posterior na implementação. Isto envolverá séria interação entre Defesa e Estado, a fim de desenvolver os objetivos da política externa do Estado, bem como seus planos de programação de embaixadas e escritórios. Também deverá envolver séria interação na formulação de propósitos e objetivos da política de defesa e nos exercícios-chave de planejamento, como a Revisão Quadrienal da Defesa e os "planos de campo de batalha" militares regionais.

Isso não significa que cada agência deva conduzir o trabalho da outra, nem dar ordens ou intrometer-se nos negócios da outra. Até certo ponto, soldados devem ser soldados e diplomatas devem ser diplomatas. Ao contrário, o objetivo é o de desenvolver e implementar projetos e políticas que sejam informados em sincronismo conjunto para atender a Estratégia Nacional de Segurança do Presidente. Estamos tentando fazer isso agora no Escritório de Assuntos Político-Militares, trabalhando de perto com o Escritório da Secretaria de Defesa, o Estado-Maior das Forças Armadas e outros setores das organizações militares, a fim de alcançar este objetivo.

Em segundo lugar, como buscamos moldar o ambiente internacional e responder aos últimos acontecimentos, necessitamos coordenar melhor o trabalho de todos os participantes entre agências, não apenas a Defesa e o

Estado. Estamos progredindo nessa área. Um dos pontos altos do meu mandato como secretário adjunto para Assuntos Político-Militares foi o trabalho desenvolvido para avançar na coordenação política e militar em operações ocasionais complexas (como Kosovo e o nosso papel em Timor Leste). Um instrumento importante é o Decreto Presidencial 56 (PDD-56), que fornece mecanismos para a cooperação entre agências nessas circunstâncias. À medida que se seguia o bombardeamento de Kosovo, 30 funcionários civis e militares de 18 agências, escritórios e divisões colaboraram por diversas e intensas semanas de trabalho para produzir uma "análise da missão" de 46 páginas. Este documento modelou posteriormente as operações da Missão das Nações Unidas em Kosovo e a KFOR (Força para a Manutenção da Paz em Kosovo), ajudando a sincronizar os esforços internacionais após a paralisação do bombardeio. Apesar do ceticismo inicial da parte de alguns, este processo mostrou-se funcionando melhor que até mesmo os otimistas haviam previsto.

Agora estamos buscando mecanismos mais claros e eficientes para fazer com que o processo PDD-56 trabalhe melhor. Um novo Grupo de Trabalho Interagências para o planejamento de contingências será um grande avanço para este esforço.

Esta nova forma de cooperação é um desafio, tanto para militares como para civis. Todo funcionário militar norte-americano estudou o grande pensador militar da Prússia Karl von Clausewitz e sabe que as operações e objetivos militares estão sempre subordinados a objetivos políticos e diplomáticos estratégicos. Mas esse entendimento não leva necessariamente à conclusão de que os civis devam sentar-se à mesa de planejamento militar. O ambiente internacional atual continua clamando por usos limitados, precisos e muitas vezes não-tradicionais do poderio militar em busca de objetivos políticos específicos – mas às vezes em rápida mudança. Isso exigirá uma abordagem mais aberta do planejamento interligado de objetivos políticos e militares.

O Departamento de Estado também necessitará alterar seus conceitos tradicionais. Estamos apenas começando a entender o que significa quando dizemos que o nosso trabalho não termina ao negociar um acordo. As abstrações desse acordo devem tornar-se operativas.

Não necessitamos sofrer pelo tipo de detalhes que podemos normalmente ignorar. Necessitamos estar dispostos a lidar com assuntos que anteriormente não foram parte do campo diplomático: como criar forças policiais, como reconstruir sistemas jurídicos extintos, como restabelecer uma moeda em funcionamento, como fazer com que uma nação não cooperativa aceite a autoridade civil e pare de massacrar os oponentes e como realizar uma série de outras tarefas, normalmente não relacionadas.

O planejamento conjunto nunca será fácil, mesmo no melhor dos mundos possíveis. Durante o planejamento do período após a campanha de bombardeio de Kosovo, fortes diferenças vieram à tona entre a Defesa e o Estado. Algumas vezes, parte do Departamento da Defesa se ausentava e ficava em silêncio sempre que apareciam os funcionários do Estado. Foram necessários alguns confrontos para se conseguir a compreensão do planejamento e do raciocínio militar. Os dois departamentos tiveram sérias discussões sobre temas como policiamento, suporte militar à administração civil e assim por diante. Para crédito de ambos, não colocamos no papel nossas desavenças. Houve debates vigorosos.

Mas antes que qualquer pessoa se estendesse em apoio ao esforço pós-bombardeio, chegamos a concluir um acordo de estratégia e planejamento. Assuntos importantes e litigiosos foram argumentados e decididos antes, e não depois do início da missão, proporcionando aos que implementaram o plano clareza de propósitos e divisão de trabalho. Eu defendo que todo o processo foi de grande importância e um precedente para o futuro, mesmo que os eventos seguintes em Kosovo não tenham ocorrido de acordo com o planejado. Como o ex-presidente general Dwight Eisenhower disse certa vez, "um plano não serve de nada, mas o planejamento é tudo".

Além do planejamento entre Estado e Defesa, nosso ambiente internacional também exige coordenação com a Agência Norte-Americana para o Desenvolvimento Internacional (USAID), que é freqüentemente chamada para organizar a resposta a crises humanitárias em todo o mundo, através dos recursos militares norte-americanos. Tais esforços humanitários têm lugar algumas vezes no meio de uma operação de manutenção ou estabelecimento da paz, tornando

absolutamente imperativa a coordenação entre os seus vários componentes.

Nem todo evento ou desafio que requer estrita coordenação é uma operação ocasional complexa ou um grande esforço humanitário. O esforço dos Estados Unidos para moldar o ambiente internacional requer objetivos que se encontrem em sincronismo e ações que sejam bem coordenadas. Para facilitar esta coordenação diária em níveis operacionais, poderemos muito bem desenvolver uma abordagem de "Equipe País" em Washington, comparável à que funciona tão bem em nossas embaixadas no exterior. Até certo ponto, fazemos isso no processo de Grupo de Trabalho Interagências. Mas este processo tem freqüentemente objetivos específicos, em vez de contínuos; necessitamos de mais oportunidades para um livre fluxo e intercâmbio de idéias e informações.

Como forma de superar as barreiras institucionais e estereótipos, recomendo diversas medidas: necessitamos expandir o programa existente de intercâmbio de funcionários entre os Departamentos da Defesa e de Estado, tanto em Washington como no campo. Devemos buscar mais oportunidades para que os Funcionários do Serviço Exterior sirvam em posições militares superiores e, ao mesmo tempo, devemos oferecer oportunidades para que funcionários militares superiores ocupem cargos de nível político no Departamento de Estado. Gostaria de ver funcionários militares trabalhando a nível de vice-secretário adjunto e funcionários do Departamento de Estado trabalhando no Departamento de Defesa na mesma posição hierárquica, como no passado.

Além disso, necessitamos buscar oportunidades de treinamento conjunto. Devemos aumentar o número de funcionários do Departamento de Estado que comparecem a escolas de serviço. E gostaria de ver nosso Centro de Treinamento Nacional de Assuntos Exteriores abrir suas portas de forma mais ampla aos colegas militares à medida que estudamos políticas regionais, negociações e outras práticas profissionais do serviço diplomático, bem como assuntos político-militares.

Por fim, existe uma razão impulsionando-nos na comunidade de segurança do Estado-Defesa para cooperar de cima para baixo e de baixo para cima: nossa

responsabilidade junto aos homens e mulheres das Forças Armadas e do Serviço Exterior que trabalham nas linhas de frente de defesa dos Estados Unidos em alguns dos lugares mais difíceis do mundo. Ao conduzirmos nossos negócios em Washington nos níveis refinados de planejamento e discussão entre agências, é fácil esquecer que o nosso sucesso ou fracasso em agir de forma eficaz pode trazer sérias conseqüências para as pessoas reais convocadas para implementar nossas decisões e instruções. Dói-me a cada vez que sei que nossos militares no campo dizem não compreender quais são as nossas políticas e como esperamos que eles as desenvolvam. Precisamos assegurar que eles saiam com os propósitos e objetivos mais claros possíveis, os planos mais bem desenhados e o equipamento da mais alta qualidade que pudermos obter para eles. No mundo de hoje, isso exige cooperação "conjunta" entre civis e militares. Nosso compromisso é com esse esforço.

É por isso que o meu objetivo para a Divisão Político-Militar no o Departamento de Estado é o de aumentar o nível e a profundidade do entendimento entre Departamento de Estado e Defesa sobre a missão de cada um, e fortalecer nossos esforços cooperativos e de planejamento. Recentemente, escrevi um memorando à secretária Albright oferecendo esta como a principal missão da Divisão para o ano 2000. Sei que ela compartilha esse objetivo e tem o compromisso de fazê-lo acontecer. ©

AS NAÇÕES UNIDAS: PALCO DA LIDERANÇA INTERNACIONAL

David Welch



As Nações Unidas são "uma instituição indispensável" em que os Estados Unidos "continuarão a desempenhar papel ativo e vital", afirma o secretário adjunto de Estado para Assuntos de Organizações Internacionais, David Welch. "Como fundador, país-sede e maior financiador da ONU, continuaremos a trabalhar a fim de fortalecer a organização e estabelecer apoio internacional para as reformas necessárias", afirma.

Os Estados Unidos foram líderes nos esforços para a criação das Nações Unidas e desempenharam papel importante na instituição desde a sua fundação. A Constituição das Nações Unidas foi redigida em São Francisco, no ano de 1945, e a ONU possui seus escritórios centrais em Nova Iorque há mais de 50 anos, em terreno doado às Nações Unidas pela família Rockefeller. Credita-se ao presidente norte-americano Franklin Delano Roosevelt a criação da expressão "Nações Unidas".

Como a secretária de Estado Madeleine Albright observou recentemente, "o sonho que construiu a ONU está tão vivo hoje como sempre esteve". Os propósitos centrais para o estabelecimento da ONU – manter a paz e a segurança internacional; fomentar a cooperação para solucionar problemas econômicos, sociais, culturais e humanitários internacionais; promover o respeito pelos direitos humanos e liberdades fundamentais; desenvolver relações de amizade entre as nações; e ser um centro de harmonização das ações nacionais para atingir objetivos comuns – são tão importantes hoje como o foram nos dias finais da Segunda Guerra Mundial.

A interdependência global é agora um fato da vida já estabelecido. As barreiras entre os povos e as nações vêm sendo derrubadas: comércio, tecnologia, povos e idéias cruzam fronteiras em todas as regiões do mundo. Ainda assim, à medida que aumentam tais contatos, somos todos mais vulneráveis aos problemas dos demais. Cada dia traz ameaças potenciais à paz e à segurança, incluindo conflitos armados, terrorismo, tráfico de drogas, desordem econômica, doenças, armas de destruição em massa, fome, catástrofes humanitárias,

abusos dos direitos humanos e contaminação do ambiente natural. Nenhuma nação, potente ou não, pode solucionar sozinho esses problemas, ou dar-se ao luxo de ignorá-los.

A ONU serve de meio eficiente, embora às vezes imperfeito, de desenvolvimento de consenso e fomentação de colaboração. Se não houvesse a ONU, seria muito mais difícil resolver conflitos pacificamente e estabelecer apoio internacional para uma ampla variedade de importantes objetivos da política externa dos Estados Unidos. A ONU fornece estrutura institucional para que os países troquem suas idéias, cooperem em trabalhos complexos e estabeleçam padrões que reflitam valores comuns.

Aqui temos apenas alguns exemplos da razão do trabalho da ONU e de outras organizações internacionais ser tão importante para a política externa dos Estados Unidos:

— **Paz e Estabilidade:** Os Estados Unidos, que fornecem a maior parte dos fundos de manutenção da paz e a maior polícia civil, que financia o apoio da OTAN às operações da ONU, e que são membro permanente do Conselho de Segurança da ONU, desempenham papel de liderança nos esforços da ONU para manter a paz, promover a democracia e os direitos humanos em todo o mundo.

— **Segurança Internacional:** Os Estados Unidos trabalham com outros países, através da ONU, para cuidar de ameaças como o terrorismo, proliferação nuclear, tráfico de narcóticos e a criminalidade.

— **Preocupações ambientais e com a saúde:** O trabalho da Organização Mundial da Saúde, o Programa Conjunto das Nações Unidas sobre o HIV/AIDS, o Programa Ambiental das Nações Unidas e outras organizações ajudam a proteger as pessoas das doenças, poluição, mudança climática global e outras ameaças.

— **Assistência humanitária:** O Escritório do Alto Comissariado da ONU para Refugiados, a Organização para Alimentação e Agricultura, o Programa Mundial de Alimentação e o Fundo Infantil das Nações Unidas (UNICEF) estão entre as agências da ONU que se encontram no centro do sistema internacional para auxílio às pessoas em perigo por conflitos, desastres naturais, fome e outras ameaças em todo o mundo. De todos os países membros, as contribuições dos Estados Unidos para esses esforços humanitários são de longe as maiores.

— **Segurança no Transporte:** Os padrões de segurança e seguridade para transporte aéreo e marítimo são estabelecidos pela Organização Internacional da Aviação Civil e pela Organização Marítima Internacional.

A Assembléia Geral (atualmente com 189 estados membros) e o Conselho de Segurança das Nações Unidas são os organismos internacionais mais importantes do mundo. Em nenhum outro fórum as nações convergem em tanta quantidade e diversidade para expressar suas opiniões e coordenar seus esforços.

Os Estados Unidos possuem seu diplomata de mais alta patente em campo nas Nações Unidas, com posição hierárquica e substancial responsabilidade para a política externa dos Estados Unidos. Muitos representantes permanentes de estados membros trabalharam como ministros do exterior ou foram outros funcionários de nível superior nos seus países. Assim, na ONU, podemos transacionar negócios internacionais importantes no âmbito de tomada de decisões.

Os Estados Unidos há muito tempo atribuíram grande importância à sua participação na ONU. Seria muito difícil encontrar um grupo mais distinto de americanos que os que trabalharam como Representantes Permanentes dos Estados Unidos na ONU. Entre eles estão Edward Stettinius, Henry Cabot Lodge, Adlai

Stevenson, Arthur Goldberg, George Bush, Daniel Patrick Moynihan, Andrew Young, Jeane Kirkpatrick, Madeleine Albright, Bill Richardson e o atual representante permanente Richard C. Holbrooke.

Em Washington D.C., a minha divisão, a Divisão de Assuntos de Organizações Internacionais do Departamento de Estado, é o ponto focal para o desenvolvimento e implementação da política norte-americana nas Nações Unidas, nas agências especializadas da ONU e em várias outras organizações internacionais. A Missão Norte-Americana nas Nações Unidas, localizada no outro lado da rua dos escritórios centrais da ONU em Nova Iorque, mantém o Departamento de Estado informado sobre os acontecimentos na ONU e faz recomendações sobre qual curso de ação os Estados Unidos devem tomar. Informações sobre tópicos sendo considerados na ONU são freqüentemente retransmitidas às embaixadas dos Estados Unidos em todo o mundo.

De acordo com a Constituição Norte-Americana, a responsabilidade pela condução dos nossos assuntos externos está dividida entre os poderes do governo federal. Este conceito de "separação de poderes" é fundamental para o nosso sistema democrático. O Departamento de Estado é parte do Poder Executivo e trabalhamos constantemente com o Poder Legislativo – o Congresso Norte-Americano – sobre as melhores formas de conduzir a política externa dos Estados Unidos em organizações internacionais.

Os benefícios da participação ativa e da liderança dos Estados Unidos na ONU estiveram claramente em evidência durante a crise do Golfo Pérsico. Em 1991, o Conselho de Segurança provou ser crucial no desenvolvimento de uma ampla coalizão de nações grandes e pequenas que atuaram conjuntamente em oposição à agressão imotivada de Saddam Hussein ao Kuwait.

Mais recentemente, quando os Estados Unidos estavam a cargo da presidência rotativa do Conselho de Segurança em janeiro de 2000, o embaixador Holbrooke declarou-o o "Mês da África". Ele introduziu iniciativas de amplo alcance, convocando a comunidade internacional para discutir problemas antigos do continente, incluindo a propagação do HIV/AIDS, violentos conflitos étnicos e políticos,

refugiados, fome, pobreza, violações dos direitos humanos, falta de oportunidades educacionais e marginalização econômica. Os maiores líderes políticos norte-americanos, como o vice-presidente, a secretária de Estado e o presidente e os membros da Comissão de Relações Exteriores do Senado dos Estados Unidos participaram das deliberações do Conselho de Segurança durante o mês. O interesse de alto nível do governo espelhou-se no setor privado e nos meios de comunicação dos Estados Unidos.

Os norte-americanos também ocupam diversos cargos de liderança na própria ONU e nas suas agências especializadas. Estes atualmente incluem o vice-secretário geral de Administração e os diretores executivos de duas importantes agências humanitárias, o Programa Mundial de Alimentação e o UNICEF. Acreditamos que é nosso melhor interesse possuir cidadãos norte-americanos qualificados servindo a ONU em todos os níveis e sermos representados em comitês que lidem com assuntos de importância internacional.

Claramente, então, o governo dos Estados Unidos considera a ONU uma instituição indispensável. E os cidadãos norte-americanos, que representam ampla variedade de opiniões políticas, apóiam, de forma geral, nosso papel de liderança nas Nações Unidas. Eles reconhecem que a ONU pode ter papel central na resolução das principais crises internacionais e na construção de um mundo mais estável. Alguns americanos ocasionalmente expressaram temor de que a ONU pudesse tornar-se um "governo mundial" e ameaçar a soberania dos Estados Unidos. Tais apreensões são infundadas. A ONU é uma assembléia cooperativa de estados soberanos; ela não exerce, nem pode exercer, soberania sobre nenhum estado membro.

A liderança de uma instituição é demonstrada, em parte, pelo comprometimento de seus recursos financeiros. Os Estados Unidos são de longe o maior contribuinte ao sistema da ONU, com contribuições anuais muito superiores a US\$ 2 bilhões. Isso inclui contribuições estimadas para o orçamento regular da ONU e as operações de manutenção de paz, bem como às diversas e importantes agências especializadas e afiliadas da ONU, tais como a Organização da Agricultura e Alimentação, Organização Mundial da Saúde, Organização Internacional do Trabalho e a

Agência Internacional de Energia Atômica. Os Estados Unidos também fornecem mais de US\$ 1 bilhão anualmente em contribuições voluntárias a programas da ONU em áreas como assistência emergencial, apoio à democracia, defesa dos direitos humanos e proteção ambiental.

Outra responsabilidade da liderança é a de assegurar que uma instituição seja operada de maneira eficiente, aberta e justificável. Sob o Governo Clinton, os Estados Unidos conduziram um esforço para melhorar a administração e estabilizar as finanças das Nações Unidas e suas agências. Os Estados Unidos apóiam as iniciativas da Secretaria Geral para conduzir uma abordagem mais transparente, compreensiva e consultiva da administração. Recentes obras realizadas na reforma da ONU incluem:

— Processo orçamentário mais disciplinado, em vez de crescimento contínuo do orçamento da ONU.

— Estabelecimento de um escritório do inspetor geral interno independente, a fim de encontrar e solucionar falhas na administração de programas da ONU.

— Melhoramentos do planejamento e administração de operações para a manutenção da paz.

— Redução significativa de cargos desnecessários e do número de conferências e reuniões.

Uma ONU bem administrada e com bons funcionários permite que a organização atinja de forma mais eficiente seus desafios globais. Esses aprimoramentos da administração, e outros que estão a caminho, recompensam os esforços de todos os estados membros.

No final de 1999, o Congresso dos Estados Unidos aprovou, e o presidente Clinton sancionou em lei, legislação que permite aos Estados Unidos fazer pagamentos superiores aos devidos à ONU e outras organizações internacionais. O valor total deste financiamento é de US\$ 926 milhões, que é adicional às nossas contribuições voluntárias anuais estimadas. Para que os US\$ 926 milhões sejam totalmente pagos, o Congresso estipulou o atendimento de certas condições de reforma. Isso levantou algumas questões e preocupações, mas o fato é que o Congresso Norte-Americano, os representantes eleitos do povo

americano, controla o orçamento federal. O Congresso atribui e pode atribuir condições à maneira como o dinheiro dos contribuintes dos Estados Unidos é gasto para programas domésticos e uma série de atividades internacionais, incluindo as da ONU.

Acreditamos que um dos passos mais importantes que necessitam ser tomados é a revisão da escala de estimativas da ONU; ou seja, as contribuições dos estados membros ao orçamento da ONU. Estes são baseados no Produto Interno Bruto (PIB) de cada país enquanto parcela do PIB mundial. A reforma da escala de teto de estimativas não vem sendo feita desde 1972 e é necessária há muito tempo. Desde o último ajuste, 55 novos estados membros ingressaram na ONU. Houve mudanças significativas na capacidade de pagamento de cada membro; muitos países com economias em rápido crescimento agora são capazes de aumentar suas contribuições. Necessitamos de uma nova escala que reflita as realidades econômicas e políticas atuais, uma escala em que o custo de financiamento da ONU seja coberto de forma mais ampla pela comunidade internacional.

Os Estados Unidos continuarão a desempenhar papel ativo e vital nas Nações Unidas. Como fundador, país-sede e maior financiador da ONU, continuaremos a trabalhar para o fortalecimento da organização e para estabelecer apoio internacional para as reformas necessárias. Nossa ativa participação nas Nações Unidas reflete nosso forte comprometimento com uma instituição que, nas palavras da secretária Albright, "aproxima as nações em torno de princípios básicos de democracia, liberdade e legislação, que elevarão as vidas das pessoas em toda parte". ©

DO PONTO DE VISTA DEMOCRÁTICO: O CONGRESSO E A POLÍTICA EXTERNA

Senador Joseph R. Biden, Jr.



Os presidentes entendem a importância de ter o Congresso como parceiro na condução da política externa, segundo o senador Joseph R. Biden Jr., democrata de Delaware. "Com o apoio do Congresso, eles sabem que podem ser mais confiantes e eficazes e que o povo norte-americano os estará apoiando", afirma.

O Congresso desempenha papel crucial na formulação da política externa dos Estados Unidos. Enquanto o presidente necessariamente assume a liderança, presidente e o Congresso, segundo a nossa Constituição, são divisões de governo de igual importância, e o apoio do Congresso sobre a política externa é frequentemente essencial para assegurar que uma política tenha sucesso. Se, ao contrário, o Congresso não apoiar a política de um presidente, ou mesmo se for indiferente no seu apoio, ele enfraquece a política e limita o seu sucesso.

A alocação de poderes de política externa é delineada apenas vagamente em nossa Constituição. O Senado tem o poder de aprovar todos os tratados negociados pelo presidente e deve confirmar os embaixadores e outros altos funcionários da política externa. O Congresso mantém controle sobre o financiamento da política externa, e naturalmente, o poder de convocar e equipar as forças armadas e o poder de declarar guerra.

Mas esses poderes formais servem principalmente de ponto inicial para a participação do Congresso. Devido ao significado das decisões de política externa, que frequentemente envolvem o potencial de envio de tropas norte-americanas para combate, o Congresso ao longo dos anos construiu um papel mais informal de "supervisão", parte das "verificações e equilíbrios" que são o centro do "poder compartilhado" entre os três poderes em nosso sistema constitucional.

Além de ser muito informal, o poder do Congresso na política externa nem sempre é exercitado com o mesmo grau de intensidade. Em época de paz relativa no

cenário mundial, como a atual, o envolvimento do Congresso pode muitas vezes ser modesto. Em outras épocas, como durante a Guerra do Golfo Pérsico, ou durante os conflitos na América Central nos anos 1980, o Congresso tende a envolver-se mais ativamente, especialmente se houver discordância significativa com o presidente sobre a política.

O papel do Congresso na aprovação ou desaprovação do envolvimento em conflitos militares externos é o assunto mais significativo em jogo ao considerar os poderes de política externa do Congresso. Isso é como deveria ser. A decisão de enviar tropas norte-americanas a locais perigosos nunca pode ser tomada somente pelo presidente; as opiniões do povo americano devem ser expressas através dos seus representantes eleitos no Congresso.

De fato, acredito que a Constituição o exija. Em minha opinião, os autores da nossa Constituição tinham a intenção de que o Congresso autorizasse qualquer uso de força pelos Estados Unidos, com certas exceções limitadas.

O Congresso, contudo, nem sempre deseja ter a responsabilidade por tais momentos de decisão e os presidentes da era moderna argumentaram que o seu poder como "Comandante-Chefe" lhes atribuíam poder irrestrito de levar o país à guerra. Assim fez o presidente Truman ao levar o país à guerra na Coreia em 1950 (embora o Congresso não tenha declarado formalmente guerra no caso do Vietnã, sustenta-se que ele a tenha autorizado na resolução do Golfo de Tonkin).

O recente debate sobre o escopo do poder de guerra gerou desentendimento perpétuo entre os dois poderes. Em 1973, o Congresso tentou esclarecer o seu papel aprovando, com veto do presidente Richard Nixon, a Resolução dos Poderes de Guerra, que estabelecia limites para autorizar o uso da força, mas previa que, em qualquer hipótese, o uso da força se encerrasse após 60 dias, a menos que o Congresso afirmativamente o autorizasse. Mas nenhum presidente desde então reconheceu a validade desta resolução, argumentando que é uma limitação inconstitucional do poder do presidente como comandante-chefe. Os esforços para modificar a resolução para atender a essa e outras preocupações têm sido em vão.

Como resultado da timidez do Congresso e da agressividade presidencial, nos últimos anos presidentes intervieram no exterior sem autorização expressa do Congresso. A guerra do Golfo Pérsico em 1991 foi um raro exemplo de autorização congressional de uma operação militar antes de acontecer, e apenas porque eu e outros membros do Congresso intimamos vigorosamente um relutante presidente Bush para colocar o assunto em votação (a relutância de Bush foi confirmada quando a autorização foi aprovada por margem de votos de apenas 52 contra 47 no Senado).

Foram mais típicas as deliberações do Congresso sobre o envio de tropas norte-americanas para o Haiti, Bósnia e Kosovo. Em todos esses casos, uma ou ambas as casas adotaram resoluções que davam suporte retórico às tropas norte-americanas e sua missão, mas o Congresso não autorizou, formalmente no sentido legal, o desdobramento.

O "poder de erário" do Congresso é um meio mais confiável de dirigir o poder da política externa. Cada dólar gasto pelo Poder Executivo deve ser apropriado pelo Congresso e é prática comum utilizar esses projetos de gastos para moldar a política. Algumas vezes, o processo é formal e direto: o Congresso estipulará que "nenhum fundo será utilizado" para conduzir uma política ou atividade a que se oponha. No lado positivo, ele irá "assinalar" o dinheiro para um certo programa, a fim de assegurar que a agência do Poder Executivo cumpra o seu desejo. Mais freqüentemente, o Congresso expressa a sua opinião de maneira menos formal ou direta. Os membros do Congresso podem, por exemplo, apresentar um projeto

de lei para suprimir fundos para uma atividade da política externa – a Bósnia foi um exemplo – mesmo sabendo que nunca será aprovada em lei. O seu objetivo é: mostrar ao presidente que há desacordo em relação à política e talvez convencê-lo a abandonar o curso da ação.

As sanções são um instrumento similar para exprimir desagrado com uma política externa; o Congresso aprovará legislação que restringe o comércio ou outras relações econômicas com um país com cujas políticas esteja em desacordo. O Congresso impôs, por exemplo, sanções à Índia e ao Paquistão devido aos seus testes nucleares e sobre inúmeros países devido ao seu envolvimento no tráfico de drogas. Entretanto, a mesma legislação dará freqüentemente ao presidente autoridade para suspender as sanções caso ele acredite ser do interesse nacional – o que normalmente ele faz. Como qualquer visitante terá notado no Congresso, outro meio visível utilizado pelo Congresso para exercitar seu poder de política externa é através de audiências de supervisão em que funcionários do Poder Executivo são convocados perante uma comissão do Congresso para explicar uma política em área específica. Este é um instrumento particularmente útil quando o Congresso não possui outros meios apropriados de influenciar a política. Expondo uma política ao escrutínio público e ao debate, as audiências podem revelar fraquezas da política, bem como falta de apoio público.

As audiências de política externa mais famosas da história recente foram as audiências da Comissão de Relações Exteriores do Senado sobre o Vietnã, três décadas atrás. Elas foram conduzidas pelo senador J. William Fulbright do Arkansas e foram televisionadas para todo o país. Expondo a milhões de telespectadores as contradições e dificuldades dos esforços norte-americanos no Vietnã, as audiências de Fulbright receberam o crédito de formar a opinião pública contra a guerra.

De forma similar, as audiências do Caso Irã-Contras em 1987 mostraram ao povo norte-americano as contradições da política de venda secreta de armas ao Irã (raramente amigo do governo dos Estados Unidos) do Governo Reagan, a fim de levantar dinheiro para os rebeldes que combatiam o governo comunista da Nicarágua. À luz do dia, a política era inaceitável.

Em minha própria experiência como senador envolvido com a política externa dos Estados Unidos na maior parte dos meus 28 anos no Senado, o meio mais útil de influenciar a política externa dos Estados Unidos é o método mais informal – através de discussões particulares e diretas com o secretário de Estado, o conselheiro de Segurança Nacional e até o presidente. O presidente sabe que necessita buscar apoio do Congresso sobre qualquer objetivo da política externa, especialmente se for controverso. Os presidentes e seus assistentes diretos nesses casos procuram os principais membros da Câmara e do Senado para explicar a política e solicitar apoio. É nessas discussões informais que o Congresso, através dos seus membros individuais, tem provavelmente o maior impacto. Durante a intervenção da OTAN em Kosovo no ano passado, por exemplo, tive consultas particulares quase diárias com membros-chave do governo. Isso me permitiu não apenas acompanhar de perto o progresso da guerra, mas também criticar a política e sugerir cursos de ação alternativos.

Ao contrário dos sistemas parlamentares, onde o executivo possui autoridade quase inquestionável sobre assuntos externos, o sistema constitucional norte-americano permite um papel significativo do Congresso na política externa. Esse papel não é exercido por nenhum outro meio e o grau de envolvimento do Congresso varia de uma época para outra, dependendo do litígio causado por uma política. Apesar das ambigüidades e das incertezas sobre o papel do Congresso, mesmo os presidentes entendem a importância de terem o Congresso como parceiro na conduta da política externa. Eles sabem que, com o apoio do Congresso, eles serão mais confiantes e eficientes, e que o povo norte-americano os estará apoiando. ©

DO PONTO DE VISTA REPUBLICANO: O CONGRESSO E A POLÍTICA EXTERNA

Senador Gordon H. Smith



"Uma política externa eficaz exige o compromisso bilateral contínuo e genuíno entre o presidente e o Congresso", afirma o senador Gordon H. Smith, republicano de Oregon. "Sem esse compromisso", prossegue ele, "o conteúdo da política norte-americana será cada vez mais caracterizado pela ambigüidade e pela inconsistência".

Tem se afirmado que a Constituição dos Estados Unidos é "um convite para a luta" entre os três poderes de governo – o executivo, o legislativo e o judiciário. Este tem sido certamente o caso da política de segurança nacional, em que o presidente e o Congresso possuem papéis conflitantes.

A Constituição declara que o presidente é o comandante-chefe e o diplomata maior da nação. Com essas capacidades, ele é o responsável pela defesa militar dos nossos interesses nacionais, incluindo o deslocamento de forças militares norte-americanas, e pela diplomacia, incluindo a negociação de tratados.

Mas a Constituição também concede ao Congresso poderes de segurança nacional muito significativos. O Senado é responsável pela ratificação de tratados e pela confirmação de pessoas nomeadas pelo presidente para ocupar cargos importantes na sua administração. O Congresso também possui o importante "poder de erário". Usando sua autoridade sobre o orçamento federal, o Congresso pode verificar e equilibrar as iniciativas presidenciais, e freqüentemente o faz.

Tais poderes conflitantes tornam importante que o presidente respeite as opiniões do Congresso e comprometa-se vigorosamente com as opiniões freqüentemente variadas sobre política externa existentes no Senado e na Câmara de Deputados. Este compromisso é naturalmente um desafio maior quando o presidente e a maioria em uma ou em ambas as casas do Congresso são de partidos diferentes – mas essas situações tornam o comprometimento ainda mais fundamental. O sucesso ou fracasso das nossas políticas internacionais depende da liderança do presidente,

nomeadamente se ele está ou não preocupado mais com a diplomacia que com a política.

A recente concessão à entrada como membros da Organização do Tratado do Atlântico Norte da Polônia, República Checa e Hungria é talvez o melhor exemplo de como um presidente deveria liderar e manter comprometimento com o Congresso sobre assuntos referentes a tratados internacionais importantes.

A ampliação da OTAN foi promovida primeiramente pelo Congresso, liberado pelos republicanos, o que facilitou o que alguns especialistas chamaram de diálogo e troca de informações sem precedentes entre as duas casas. Esse empenho ocorreu não apenas através de audiências formais dos Comitês de Relações Externas, Forças Armadas, Apropriações e Orçamento, mas também através de incontáveis reuniões e conversas informais entre os membros do Congresso e importantes funcionários do governo ao longo de dois anos, que levaram à votação de abril de 1999.

Além disso, tanto o Senado como o presidente tomaram decisões institucionais para aprofundar seu comprometimento sobre a ampliação da OTAN. Em abril de 1997, a liderança do Senado estabeleceu o Grupo Observador da OTAN no Senado para ajudar a assegurar que a câmara estivesse totalmente a par e envolvida em decisões importantes perante a aliança OTAN. O principal tema da sua agenda era a ampliação da OTAN. Sobre este tema, o Grupo Observador da OTAN reuniu-se cerca de 17 vezes, não apenas com funcionários do governo, mas também com o secretário geral da OTAN e numerosos outros funcionários europeus.

O governo estabeleceu seu próprio escritório oficial, o Escritório de Ratificação da Ampliação da OTAN, liderado por um conselheiro especial do presidente. Sua função foi a de promover a causa da ampliação, tanto no Congresso como entre o povo norte-americano. Por recomendação do Escritório de Ratificação da Ampliação, o presidente incluiu representantes do Grupo Observador da OTAN no Senado em suas delegações nas cúpulas da OTAN de 1997 e 1999.

A votação histórica de 30 de abril de 1999 no Senado (80 x 19), que ratificou a primeira rodada da ampliação da OTAN, foi um exemplo de como o presidente e o Congresso devem trabalhar juntos em assuntos de política externa. A diplomacia tem precedência sobre a política e o resultado final foi um sucesso por este motivo.

Por outro lado, a rejeição pelo Senado do CTBT (Tratado Abrangente de Testes Nucleares) ressaltou os riscos assumidos pelo presidente ao perder de vista a responsabilidade e autoridade do Congresso perante a Constituição e dirigir assuntos importantes através da ótica da política, ao invés da diplomacia.

O Governo Clinton não dirigiu o esforço sobre o CTBT da mesma forma que o fez durante o debate sobre a ampliação da OTAN. Ele não criou oportunidades para preparar o debate ou obter o comprometimento do Congresso com o CTBT com a mesma energia e compromisso dedicado à ampliação da OTAN, deixando que o Congresso preenchesse o vácuo criado pelo colapso da liderança executiva sobre o assunto. Alguns líderes congressistas criticaram o estabelecimento e as normas de verificação do CTBT e seu potencial impacto sobre o nosso arsenal nuclear. Conhecendo essas preocupações, o presidente deveria ter tido maior comprometimento e solucionado as preocupações dos senadores republicanos ou, pelo menos, evitado que os senadores democráticos molestassem e incitassem a liderança republicana. Infelizmente, a emissão de um importante tratado foi vítima de políticas desgovernadas, animosidade pessoal e ideólogos irremovíveis no Senado e na Casa Branca. O incidente internacional causado pelo fracassado descarte do CTBT causa dúvidas desnecessárias sobre os Estados Unidos, seu governo e especialmente o seu Congresso, demonstrando que a estruturação da política externa é um dos deveres mais importantes do

Congresso, possuindo algumas das implicações mais abrangentes.

A manipulação do Governo Clinton e a resposta do Congresso aos esforços de ratificação do CTBT foi uma frustração em dois sentidos. Primeiramente, o Tratado teria ajudado a restringir os riscos impostos pelas armas nucleares e preservado para os Estados Unidos a posição moral de resistir à proliferação desse tipo de armamento. Em segundo lugar, a abordagem do governo às reservas do Senado quanto ao CTBT, com respeito à verificação e ao estabelecimento, desafiaram a tradição de bilateralismo com que a maior parte dos congressistas e presidentes vêm abordando os temas principais da política externa.

A derrota desse Tratado nos recorda não apenas a autoridade poderosa do Congresso perante a Constituição com respeito à política externa, mas também ressalta um desenvolvimento importante na estruturação da política externa dos Estados Unidos: o papel cada vez mais relevante do Congresso. Atualmente, o Congresso vem exercitando de maneira mais vigorosa suas prerrogativas e promovendo suas perspectivas sobre temas de segurança nacional, freqüentemente em desafio direto ao presidente. De fato, foi o Congresso que pressionou com sucesso contra a hesitação inicial do presidente sobre a ampliação da OTAN e a defesa dos mísseis nacionais. Ele forçou o presidente, com sucesso, a ajustar sua abordagem junto à Convenção de Armas Químicas. Ele desafiou ferozmente as iniciativas presidenciais, como as missões da OTAN na Bósnia-Herzegovina e em Kosovo.

Não se deve permitir que o bilateralismo demonstrado durante o debate sobre o CTBT possa emergir como tendência na estruturação da política externa dos Estados Unidos. Tal desenvolvimento tornaria mais difícil trabalhar com aliados e manter nossos inimigos à distância. Seríamos menos capazes de ordenar nossas forças nacionais para promover e proteger nossos valores e interesses. A capacidade dos Estados Unidos em liderar com iniciativa os assuntos mundiais seria obstruída pelo congestionamento político doméstico. Seria mais difícil para o presidente e o Congresso manterem suas responsabilidades conjuntas de promoção e proteção dos nossos valores e interesses nacionais.

Por essas razões, os estremecimentos partidários que permearam a manipulação do CTBT pelo presidente devem fazer-nos lembrar as responsabilidades e os poderes fornecidos pela Constituição ao presidente e ao Congresso. Esses poderes tiveram a intenção de fomentar um relacionamento do qual deverão emergir processos e políticas debatidas e discutidas que refletem o bem que há em nosso governo, e não o mal.

Uma política externa eficaz exige um contínuo e genuíno comprometimento bilateral entre o presidente e o Congresso. Sem esse comprometimento, o conteúdo da política norte-americana será cada vez mais caracterizado pela ambigüidade e pela inconsistência.

O fomento de um consenso de política externa entre o Congresso e o presidente é, principalmente por razões constitucionais, responsabilidade da Casa Branca. É papel do presidente, na qualidade de comandante-chefe e principal diplomata que o torna o líder da nossa política externa.

O fomento do comprometimento entre a Casa Branca e o Congresso em assuntos de política externa é também, entretanto, responsabilidade dos membros do Senado e da Câmara dos Deputados. O Congresso pode e deve conduzir iniciativas para fomentar o diálogo, a troca de informações e o comprometimento com o presidente e seu gabinete sobre assuntos importantes de interesse nacional, como vimos com a ampliação da OTAN. O fracasso do CTBT demonstrou que esse bilateralismo não deve ser desprezado. Esses episódios comprovam que o sucesso da política externa norte-americana depende do comprometimento satisfatório entre o presidente e o Congresso em suas funções constitucionais. ●

TEMAS ECONÔMICOS INTERNACIONAIS E A POLÍTICA EXTERNA DOS ESTADOS UNIDOS

Excelentíssimo Lee H. Hamilton



"Os Estados Unidos necessitam de um sistema de estruturação de política coerente e unificado, a fim de promover a política econômica externa de múltiplas facetas exigida pela complexa comunidade internacional atual", afirma Lee Hamilton, diretor do Centro Internacional de Estudantes Woodrow Wilson e ex-membro da Câmara dos Deputados dos Estados Unidos. "Necessitamos assegurar que nossos interesses nacionais globais sejam considerados em primeiro lugar e de forma mais importante para o desenvolvimento da nossa diplomacia", afirma.

O principal desafio para os Estados Unidos na política econômica internacional é o de utilizar a grande influência norte-americana para manter uma economia global aberta e próspera, aprofundando e expandindo os benefícios da globalização. É também inerente a esse desafio a oportunidade de possuir grande impacto sobre a capacidade norte-americana de atingir os objetivos políticos, estratégicos e humanitários da sua política externa. A evolução da economia globalizada afetará a nossa segurança nacional, a difusão da democracia e dos direitos humanos, o meio ambiente, o terrorismo, o comércio ilegal de drogas, o crime organizado, a saúde e a doença, pressões populacionais e a maior parte dos outros desafios internacionais de importância.

Os interesses estratégicos norte-americanos estão agora firmemente interligados com os interesses econômicos dos Estados Unidos. Temas econômicos afetam grandemente nossos relacionamentos com as outras grandes potências: Europa, Japão, China e Rússia. Eles proliferam na Agenda de política externa dos Estados Unidos, a partir do NAFTA (Tratado de Livre Comércio da América do Norte) e rapidamente até a crise financeira asiática e a entrada da China na OMC (Organização Mundial do Comércio). As sanções econômicas dos Estados Unidos contra Cuba, Irã e Líbia têm sido importante alvo de disputas com alguns dos nossos aliados mais próximos. Existem no horizonte poucas ameaças à política externa com a magnitude de um desastre financeiro mundial.

A globalização é o fenômeno econômico internacional proeminente do nosso tempo. A prosperidade norte-americana está inextricavelmente ligada à prosperidade mundial. O volume e o compasso do comércio e investimento internacional estão aumentando

tremendamente. As comunicações e as tecnologias de informação estão transformando a forma com que o mundo faz negócios e conectando pessoas e empresas como nunca ocorreu. A integração entre a produção e a comercialização de mercadorias e serviços através de fronteiras internacionais está modificando a estrutura do setor privado. Novas fusões, redes e alianças internacionais vêm emergindo diariamente.

A globalização traz com ela tanto custos como benefícios, oportunidades e desafios. O impacto econômico geral da globalização tem sido positivo, gerando ganhos de produtividade, eficiência e crescimento. A globalização desempenhou papel importante na notável expansão econômica sentida pelo nosso país ao longo dos últimos nove anos, tendo contribuído para o rápido crescimento econômico em partes da Ásia, Europa e América Latina. Ela mantém a promessa de trazer grandes benefícios aos povos em todo o mundo.

Ainda assim, a globalização também ocasiona muitos problemas. A crescente competição gerada pela globalização significa que algumas pessoas, e alguns países, ficarão para trás. A globalização pode levar à redução da proteção aos trabalhadores e ao meio ambiente quando companhias mudarem suas operações para locais com padrões ambientais e trabalhistas mais fracos. Os mercados de capital globalizado podem ser perigosamente voláteis. A autoridade política e as instituições internacionais às vezes lutam para acompanhar as rápidas tendências econômicas. As nações em desenvolvimento frustram-se por não participarem de forma mais completa da tomada de decisões econômicas internacionais e da prosperidade desfrutada por outras regiões do mundo.

Apesar desses problemas criados pela globalização, não podemos, nem devemos, tentar revertê-la. A tendência com destino à crescente integração entre as economias do mundo irá provavelmente continuar.

Os Estados Unidos possuem a oportunidade histórica de liderar o encargo de atender aos desafios da globalização e assim ajudar a criar um mundo mais próspero, pacífico e democrático. De que forma devemos utilizar nosso poderio político e econômico para difundir os benefícios da economia globalizada e avançar em muitos dos nossos objetivos da política externa?

Primeiramente, devemos continuar a ser um exemplo de prosperidade, mantendo uma forte economia doméstica. O sucesso da nossa economia encoraja outros países a buscar a liberalização, o livre comércio e outras políticas que conduzem ao crescimento. Os setores público e privado norte-americanos podem estimular inovações tecnológicas, promover exportações e auxiliar a manter nossa posição de liderança na ciência e tecnologia da informação, investindo pesadamente na pesquisa e desenvolvimento. Nossa liderança nessas indústrias do futuro representa um dos nossos maiores patrimônios na política externa.

Em segundo lugar, devemos promover vigorosamente mercados livres e o livre comércio, desenvolvendo instituições econômicas internacionais eficazes. As reduções das barreiras comerciais promovem o crescimento, avançam a integração das economias nacionais e fomentam a cooperação política internacional. Ainda assim, o livre comércio também cria problemas, que instituições internacionais eficazes podem ajudar a resolver. Devemos fortalecer a Organização Mundial do Comércio, tornando-a mais responsável, transparente e abrangendo ampla faixa de preocupações econômicas. Devemos também construir uma arquitetura financeira internacional mais forte, que seja capaz de evitar crises e responder a elas.

Em terceiro lugar, devemos investir em desenvolvimento sustentável, educação e promoção do Estado de direito em países mais pobres e em países em transição para mercados livres e democracias. É importante que a globalização não seja vista por muitos como fenômeno imposto pelas elites econômicas sobre a população do resto do mundo sem oferecer-lhes

nenhuma proteção ou assistência. Para ajudar a difundir os benefícios da globalização, devemos proporcionar assistência econômica e perdão de dívidas aos países comprometidos com políticas econômicas responsáveis, apoiar programas de intercâmbio que tragam estudantes estrangeiros e futuros líderes aos Estados Unidos e enviar norte-americanos a outros países, e ajudar a treinar juízes, advogados e líderes da sociedade civil, de forma a fortalecer o Estado de direito e governos responsáveis. Todas essas atividades promovem nossos objetivos de política externa, de avanço da prosperidade, democracia e cooperação política e econômica internacional.

Uma região do mundo em que a política econômica norte-americana pode ter impacto potencialmente mais amplo de política externa é a África. A pobreza e o subdesenvolvimento certamente não são os únicos problemas enfrentados por aquele continente. Mas o crescimento econômico é essencial para impulsionar os padrões de vida africanos e enfrentar com sucesso os desafios políticos, de segurança e de saúde da África a longo prazo.

Atualmente, grande parte da África não possui a moderna infra-estrutura e os recursos necessários para aproveitar-se da globalização. Os Estados Unidos podem ajudar a solucionar essas deficiências, fornecendo ajuda externa bem direcionada, perdão de dívidas, assistência técnica, empréstimos e um mercado mais aberto para mercadorias africanas. As companhias americanas poderiam colher lucros substanciais de investimentos no desenvolvimento de comunicações modernas e sistemas de transporte na África, se o clima político e respaldo correto fossem disponíveis. As parcerias entre o setor público e privado oferecem a melhor esperança de melhoria dos padrões de vida dos africanos, fazendo avançar os interesses políticos, econômicos e de segurança dos Estados Unidos na África.

O ambiente político-econômico internacional mudou durante as últimas décadas e a evolução do processo de estruturação da política externa dos Estados Unidos vem sendo influenciado por essa transição. Quando ingressei no Congresso há 35 anos, a política externa dos Estados Unidos era dominada pelo único propósito de derrotar a ameaça comunista. A diplomacia era feita por um pequeno círculo de pessoas, que incluía o presidente, os secretários de Estado e da

Defesa, o conselheiro de Segurança Nacional e alguns outros. Os temas econômicos internacionais eram considerados de forma apenas periférica, ou como elemento subordinado de preocupações geopolíticas mais amplas.

Atualmente, a política externa dos Estados Unidos lida com grande variedade de temas, do terrorismo e drogas ilegais até o meio ambiente e o desenvolvimento sustentável. O Congresso está muito mais envolvido no processo político. E a economia tornou-se tema mais central do que nunca para a nossa política externa.

O processo de fazer política econômica externa é mais difuso atualmente. O número de participantes do processo político cresceu tremendamente e agora inclui muitas agências do poder executivo e comitês do Congresso, bem como grupos de comércio, organizações sem fins lucrativos, organizações internacionais e universidades. No poder executivo, o centro das atividades governamentais sobre política econômica externa pode variar entre os Departamentos de Estado, Tesouro, Comércio, Energia e Agricultura e o representante Comercial dos Estados Unidos, para citar apenas algumas das agências envolvidas. Sobre o financiamento do FMI (Fundo Monetário Internacional) e a crise financeira asiática, por exemplo, o Departamento do Tesouro desempenhou papel de liderança.

No Congresso, dezenas de comitês e convenções específicas agora influenciam o desenvolvimento da política econômica externa. O presidente não pode mais consultar-se apenas com a liderança do Congresso e ter a certeza do seu apoio para uma iniciativa presidencial. Sobre o tema de sanções econômicas contra a Índia e o Paquistão, por exemplo, a Comissão da Índia e os membros do Congresso com fortes interesses agrícolas em seus distritos eleitorais exerceram grande influência.

Muitos grupos de interesse especial, principalmente organizações comerciais e trabalhistas, têm impacto substancial sobre a política norte-americana. Rapidamente, em temas como as relações comerciais normais e permanentes com a China e muitos outros, grupos de defesa tiveram atuação central. Eles têm grande impacto atualmente, já que mais americanos

reconhecem que são afetados pela política econômica externa. As exportações – desde aviação até tecnologia da informação e entretenimento – são um setor em crescimento da economia. A sobrevivência das empresas e trabalhadores norte-americanos é moldada em grande parte pelos acordos comerciais e pelo desenvolvimento econômico ao redor do mundo.

Os Estados Unidos necessitam de um sistema coerente e unificado de estruturação de política para promover a política econômica externa de múltiplas facetas exigida pela comunidade internacional atual. Muitas agências e comissões do Congresso estão apropriadamente envolvidas na política econômica externa, em temas que afetam claramente os seus interesses. Mas devemos assegurar que nossos interesses nacionais globais sejam considerados em primeiro lugar e de forma mais importante no desenvolvimento da nossa diplomacia. O Departamento de Estado e as principais comissões de política externa do Congresso deverão manter papel central nessas áreas de estruturação de política.

A crescente importância dos temas econômicos na política externa oferece novas oportunidades para o Departamento de Estado. Embora os Estados Unidos sigam confiando na tradicional habilidade do Estado quanto ao comparecimento político e econômico e negociações diplomáticas, os Estados Unidos também se beneficiarão da proficiência ao relacionar os amplos interesses políticos e de segurança norte-americanos às tendências e desafios da globalização. Muitas pessoas já começaram a reconhecer, dentro e fora do governo dos Estados Unidos, que os interesses nacionais norte-americanos sobre política, economia e segurança internacional simplesmente não podem ser adequadamente compreendidos ou trabalhados isoladamente.

Tenho a certeza de que o povo norte-americano e os estruturadores políticos dos Estados Unidos continuarão a apoiar uma política externa que promova o crescimento e o livre comércio, faça avançar a integração econômica internacional e encoraje a difusão da democracia e do Estado de direito. Uma política externa como esta ampara a nossa própria saúde econômica e contribui para fazer um mundo mais próspero e pacífico. ©

AS MÚLTIPLAS INFLUÊNCIAS SOBRE A ESTRUTURAÇÃO DA POLÍTICA EXTERNA DOS ESTADOS UNIDOS

Stephen J. Wayne



A descentralização da estruturação da política externa dos Estados Unidos "reflete o crescimento do governo norte-americano e sua crescente acessibilidade aos interesses externos", afirma Stephen Wayne, professor de estrutura de governo da Universidade de Georgetown e especialista sobre presidência norte-americana. A política externa está sendo "debatida e conduzida, em sua maior parte, por mais pessoas com experiência e treinamento essencial em assuntos externos, tanto do setor público como privado", afirma.

Ao pensar em estruturação da política externa dos Estados Unidos, as pessoas normalmente se lembram do presidente. Afinal, os presidentes são os principais arquitetos e implementadores da política externa norte-americana desde os primórdios da República. Os autores da Constituição dos EUA foram cuidadosos sobre as vantagens trazidas pela Presidência a esta tarefa: uma instituição hierárquica com uma única cabeça, a única instituição que estaria em mandato contínuo e a única que poderia agir com a maior "energia, prontidão e responsabilidade", para citar James Wilson, um dos delegados da Convenção Constitucional.

Mas os autores da Constituição também tiveram receio de ações arbitrárias e irresponsáveis por parte de um executivo chefe, como as atribuídas ao rei Jorge III e mencionadas como causa da Revolução Americana. Para reduzir a possibilidade de que um presidente pudesse engajar-se em atividades que fossem prejudiciais aos interesses nacionais, a Constituição impôs verificações sobre uma variedade de poderes do Executivo, incluindo os de guerra e paz. Os tratados ficaram sujeitos à ratificação pelo Senado pelo voto de dois terços, enquanto as nomeações do Executivo, incluindo as de embaixadores, exigiam a concordância da maioria do Senado. Também foi atribuída ao Senado a autoridade de regulamentar o comércio externo; declarar guerra; estabelecer, manter e ditar normas para um exército e marinha permanentes; convocar os militares e apropriar fundos para as operações governamentais e a condução da política externa.

Podereis divididos requerem cooperação institucional para formular políticas públicas. É por isso que os

autores da Constituição buscaram estabelecer o Senado, a menor das duas casas legislativas, como organismo de conselho a assistir o presidente ao fazer a política externa. Tanto a elaboração de tratados como o estabelecimento de nomeações requerem o "conselho e consentimento" do Senado. Entretanto, quando o primeiro presidente do país, George Washington, tentou buscar o conselho do Senado sobre um tratado que o seu governo desejava negociar com povos nativos que viviam na parte ocidental do Estado da Geórgia, ele encontrou um Senado lento nas respostas e conselhos de seus membros que eram, quando muito, insípidos. Em vez de retornar ao Senado para recomendações sobre política externa, Washington dirigiu-se aos principais chefes dos seus departamentos executivos, um grupo que James Madison denominou o gabinete do presidente. O termo ficou e com ele a prática de utilizar o gabinete como organismo de conselho para assuntos domésticos e externos.

A partir de Washington, os presidentes tornaram-se os principais articuladores da política externa e seus secretários de Estado, seus principais conselheiros e administradores dessa política. O Senado continuou a ratificar tratados, mas os presidentes raramente buscaram seu auxílio institucional. Entretanto, cerca de 70% dos tratados submetidos ao Senado receberam ratificação com pouca ou nenhuma modificação. Por todo o século XIX e no século XX, os presidentes dominaram o processo de estruturação da política externa. Eles receberam embaixadores, reconheceram países e estabeleceram acordos, pela falta de tratados formais, com seus correspondentes executivos em outros países. Como comandantes-chefes, os

presidentes também posicionaram as forças armadas para defender as vidas e os interesses dos norte-americanos. O presidente Thomas Jefferson ordenou que a Marinha e os Fuzileiros Navais retaliassem contra os piratas bárbaros, que ameaçavam a marinha mercante dos Estados Unidos. O presidente James Polk enviou o Exército para território em disputa com o México, a fim de reforçar o que os texanos consideravam ser sua fronteira de direito. O presidente Abraham Lincoln convocou os militares e instituiu um bloqueio do Sul. O Congresso poderia haver se oposto a essas três ações presidenciais, mas optou por não fazê-lo. Quando uma política não tinha sucesso, entretanto, os membros do Congresso sentiam-se livres para condená-la, como freqüentemente o fizeram. Apenas na área de comércio e tarifas, o Congresso desempenhava um papel ativo no estabelecimento de políticas.

O envolvimento do país na arena internacional começou a expandir-se no início do século XX, durante os governos de Theodore Roosevelt e Woodrow Wilson. Os dois presidentes esboçaram novas iniciativas internacionais para os Estados Unidos e ambos utilizaram seus "púlpitos joviais" para tentar reunir o apoio público em torno deles. Roosevelt teve sucesso ao obter a aprovação para construir o Canal do Panamá, mas Wilson falhou em obter a ratificação do Tratado de Versailles, que encerrou a Primeira Guerra Mundial, e a participação norte-americana na Liga das Nações. Entretanto, estabeleceu-se firmemente uma ampla prerrogativa presidencial em assuntos externos. Em 1936, a Suprema Corte reconheceu esta prerrogativa no caso Estados Unidos x Corporação Curtiss-Wright, decidindo que o presidente possuía autoridade constitucional implícita e inerente para conduzir assuntos externos, enquanto na esfera doméstica as responsabilidades pela estruturação da política eram claramente investidas ao Congresso.

A distinção entre a estruturação da política externa e doméstica prosseguiu por outras três décadas. A entrada dos Estados Unidos na Segunda Guerra Mundial, seguida pela Guerra Fria, gerou e deu continuidade a uma atmosfera de crise que encorajou o Congresso a seguir a liderança do presidente. Durante esse período, estabeleceu-se que a política deveria permanecer dentro de casa. A cooperação entre os dois poderes caracterizou a estruturação da política externa até o fim dos anos 1960.

A Guerra do Vietnã pôs fim a esta cooperação institucional entre os poderes. Irritado por afirmações falsas e ilusórias feitas pelos presidentes Lyndon Johnson e Richard Nixon, desiludido pela perda de vidas americanas e pelo profundo envolvimento militar, e movido pelas crescentes críticas internas, o Congresso resistiu à política presidencial que prolongou e expandiu a guerra. Em 1971, foi aprovada legislação que restringia o uso dos fundos do governo para estender a guerra aos países vizinhos do Sudeste Asiático; dois anos mais tarde, o Congresso aprovou a Resolução dos Poderes de Guerra, vetada pelo presidente Nixon, para dar à Câmara e ao Senado maior voz na decisão de ir à guerra. Durante os anos 1980, o Congresso também limitou o gasto de fundos do presidente, desta vez na América Central. Foi a violação desta política pelos funcionários da administração Reagan que gerou o escândalo Irã-Contras, envolvendo a venda de armas para o Irã e o desvio dos lucros da venda para os contras na Nicarágua, que resultou em acusações criminais que foram trazidas contra dois auxiliares de segurança nacional que desprezaram a lei.

Contudo, o maior envolvimento do Congresso na estruturação da política externa foi mais que uma simples reação à impopularidade da Guerra do Vietnã. As mudanças dos ambientes institucionais, políticos e informativos também foram responsáveis pela expansão dos interesses em assuntos de política externa, do grupo de participantes da política externa e da habilidade e fontes de informação necessárias para fazer julgamentos de política externa.

As mudanças institucionais descentralizaram o poder. No Congresso, o sistema de comissões, dominadas pelos membros mais antigos do partido que controla o organismo legislativo, foi acusado de ser muito autocrático e causador de exclusões por membros do Congresso mais jovens e eleitos recentemente, ansiosos para entrar em ação. Em 1974, eles protagonizaram uma mini-revolução para reduzir o poder dos membros das comissões e dispersá-lo entre membros ordinários. Estabeleceu-se um sistema de subcomissões ainda em vigor, no qual cada subcomissão era chefiada por um representante diferente do partido majoritário. Não apenas mais membros do Congresso se envolveram na estruturação da política externa, mas foi também criado um sistema de funcionários congressistas muito maior,

necessário para apoiar esta expansão das comissões. Os funcionários forneceram ao Congresso as informações e habilidades necessárias para legislar, razão pela qual havia sido anteriormente dependente do Poder Executivo, aumentando desta forma a capacidade do Legislativo de agir por conta própria.

As atividades do poder executivo também se expandiram. A entrada dos Estados Unidos na Segunda Guerra Mundial e os acontecimentos que se seguiram durante a Guerra Fria geraram maior responsabilidade para os Departamentos de Estado e da Defesa. Além disso, foram criadas agências separadas de auxílio e de informação (embora a Agência de Divulgação dos Estados Unidos – USIA - tenha sido recentemente incorporada ao Departamento de Estado), foram estabelecidas novas agências de inteligência e surgiu um Departamento de Energia, parcialmente para inspecionar o crescente número de programas e instalações atômicas e nucleares. Atualmente, todos os departamentos do Executivo possuem divisões que lidam com aspectos internacionais das suas missões. A fim de coordenar e monitorar esses esforços, os presidentes expandiram seu próprio Escritório Executivo. Eles criaram um escritório comercial para negociar acordos, estabeleceram conselhos econômicos e de política de segurança nacional para oferecer e coordenar auxílio e utilizaram o Escritório de Administração e Orçamento para fiscalizar a estruturação e implementação de políticas.

Além das reformas institucionais, o controle do governo dividido entre os poderes contribuiu para o escrutínio mais acirrado oferecido pelo Congresso às iniciativas de política externa do presidente e assuntos de sua implementação. O partido que controlasse uma ou ambas as Casas do Congresso, mas não a Casa Branca, ganhou vantagens políticas através da investigação de irregularidades, falhas na administração e na conduta da política externa pelo Poder Executivo. Tais investigações incluíram a malograda tentativa de resgate de diplomatas norte-americanos mantidos como reféns no Irã durante o Governo Carter, a venda de armas ao Irã e o desvio dos lucros da venda para os contras na Nicarágua (Governo Reagan), a inércia norte-americana na fracassada tentativa de golpe no Panamá (Governo Bush) e a perda de vidas americanas durante a missão humanitária na Somália e a venda de tecnologia de mísseis por satélite para a China (Governo Clinton).

Naturalmente, os meios de comunicação deram destaque a essas investigações, dando aos membros do Congresso, e especialmente aos do partido de oposição, a publicidade desejada.

Uma imprensa mais investigativa e negativa também relatou mais e em maior profundidade os problemas de implementação do Executivo, discórdias políticas internas no governo e entre ele e o Congresso, e temas que geraram conflitos internacionais e discórdias domésticas. Além disso, as mudanças tecnológicas dos meios de comunicação forçaram cada vez mais a tomada de decisões na arena pública e à luz da mídia, assim encurtando os prazos para decisões e tornando mais difíceis os compromissos sigilosos.

Outros desenvolvimentos políticos tiveram impacto profundo sobre a maior abertura e acessibilidade da estruturação da política externa. Grupos de interesse por eventos isolados proliferaram, profissionalizaram-se e agora promovem regularmente seus objetivos políticos nas arenas do Legislativo e do Executivo. A explosão de grupos ativistas foi particularmente evidente no campo da política externa, que se manteve relativamente livre de grupos de pressão fortes e com amplas bases. Adicione-se a essas diversas e cada vez mais potentes organizações, um grupo muito grande de especialistas políticos e acadêmicos em temas externos e militares que entram e saem do governo e que também representam muitos interesses internacionais, e pode-se ver como se tornou muito mais aberta, acessível e proeminente a arena da política externa nos Estados Unidos. Atualmente, a maior parte das companhias multinacionais, algumas grandes companhias estrangeiras e mesmo governos estrangeiros contratam norte-americanos com experiência legislativa e executiva como "contatos" para representá-los em temas pendentes sobre os quais possuem interesse.

O envolvimento de tantas pessoas e grupos ajudou a destruir a separação entre a política doméstica e externa. De fato, utiliza-se agora uma nova palavra, "interméstica", para descrever a política que tem impacto sobre assuntos tanto internacionais como domésticos.

Embora o presidente mantenha-se como principal articulador da política externa norte-americana, existem agora mais participantes importantes, mais assuntos e

mais pressões. A política externa tornou-se o negócio de mais pessoas, debatida e conduzida, em sua maior parte, por mais pessoas com experiência e treinamento essencial em assuntos externos, tanto do setor público como privado. A política também não pára dentro de casa, como antigamente. Hoje, a política institucional e partidária impregna praticamente todos os aspectos da estruturação da política externa.

Esta descentralização da estruturação da política externa nos Estados Unidos reflete o crescimento do governo norte-americano e sua crescente acessibilidade a interesses externos. Ela também serve de testemunha da expansão das preocupações internacionais norte-americanas, da interdependência das economias do mundo, do crescimento do internacionalismo político e cultural e da sobreposição do interesse social, desde direitos humanos até o meio ambiente, de saúde e nutrição até trabalho infantil, da Internet à engenharia genética e pesquisa hormonal. O mundo tornou-se menor e mais complexo. A distinção entre externo e doméstico, bem como entre nacional e internacional, tornou-se obscura. Conseqüentemente, as pressões e os participantes se multiplicaram, da mesma forma que os políticos. ©

ORGANIZAÇÕES NÃO-GOVERNAMENTAIS: A VOZ DO POVO

Entrevista com a secretária adjunta de Estado Júlia Taft



Os estruturadores da política externa contam com as recomendações expressas pelas organizações não-governamentais (ONGs), para ajudar a assegurar que a política externa dos Estados Unidos reflita as idéias e opiniões do povo norte-americano, afirma Júlia Taft, secretária adjunta de Estado para a População, Refugiados e Migração. Taft afirma que "se um tema estiver em ressonância com a comunidade de uma organização não-governamental – que é, na verdade, uma comunidade com consciência – e as ONGs utilizarem seus contatos e afiliados internacionais, o impacto é sentido não apenas na política norte-americana, mas também na Europa e em muitas outras partes do mundo". Ela foi entrevistada pela editora colaboradora Susan Ellis.

PERGUNTA: De que forma a sra. determinaria o impacto de organizações não-governamentais (ONGs) sobre a estruturação da política externa dos Estados Unidos?

TAFT: Existem mais de um milhão de ONGs nos Estados Unidos, que representam diversos grupos religiosos, culturais, organizações ambientais, grupos de assistência social e associações comerciais. Uma organização não-governamental é um grupo de cidadãos voluntários, sem fins lucrativos, organizado em nível local, nacional ou internacional, orientado a uma tarefa específica e dirigido por pessoas com um interesse comum. Podemos buscar esses grupos para obter recomendações e minha impressão é que eles têm impacto muito significativo sobre a nossa política externa. Como somos uma democracia, os estruturadores da política externa solicitam as idéias e opiniões de representantes das ONGs, a fim de ajudar a assegurar que a política externa dos Estados Unidos reflita um amplo espectro dos interesses do povo norte-americano.

P: Quais são os fatores mais importantes que levaram à crescente quantidade e influência das ONGs em todo o mundo?

TAFT: Em alguns países, estamos observando uma total explosão de organizações não-governamentais. Lembro-me de ler recentemente que, somente em um país africano, existiam 20.000 organizações não-governamentais. Muitas eram grupos locais de auto-

ajuda, da mesma forma que muitas ONGs que iniciaram nos Estados Unidos.

Assim, a quantidade de ONGs está crescendo porque as pessoas necessitam ter controle sobre alguma parte das suas vidas. Vemos nos países em desenvolvimento organizações não-governamentais tentando tomar decisões sobre assuntos comuns que afetam os seus membros, a fim de auxiliá-los a melhorar seus padrões de vida.

E, em lugares onde não existe infra-estrutura governamental organizada, as próprias ONGs freqüentemente fazem o papel de auto-governo. Assim, existe um crescimento real de ONGs, mesmo em sociedades que não são acostumadas a elas, como os países da antiga União Soviética.

P: De quais formas as ONGs trabalham com o Departamento de Estado e outros organismos do governo norte-americano na área da política externa?

TAFT: A Agência Norte-Americana para o Desenvolvimento Internacional (USAID) possui um conselho consultivo formal sobre ajuda externa voluntária. Ele existe desde o início dos anos 1950 e proporciona uma forma para que organizações particulares e indivíduos aprendam mais sobre os programas assistenciais do governo norte-americano e sejam informados sobre suas funções.

Há também um conselho consultivo formado por ONGs que possui diálogo regular com o Departamento

de Estado sobre política econômica. No Escritório de População, Refugiados e Migração, liderado por mim, passamos cerca de um terço do nosso tempo em reuniões com organizações não-governamentais. Elas são grandes parceiras nossos no fornecimento de assistência social internacional, assistindo também no restabelecimento de refugiados nos Estados Unidos.

Além disso, existe também um grupo muito ativo de organizações de planejamento familiar e de população que tem sido de extremo auxílio, tanto para o governo norte-americano como para as Nações Unidas, para a elaboração de planos de ação e documentos sobre o que o mundo deveria fazer para tornar o planejamento familiar mais acessível.

Também existem grupos ambientais e agora temos grupos de mulheres que estão trabalhando no Pequim Mais Cinco, a continuação da Conferência da Mulher de Pequim em 1995, que será parte da Agenda de Assembléia Geral da ONU em junho.

P: A sra. acredita que o Departamento de Estado está fazendo um bom trabalho ao estabelecer parceria global com as ONGs? Conte algumas histórias de sucesso?

TAFT: Acho que o melhor exemplo é o nosso real trabalho conjunto no campo, em programas de auxílio a refugiados. Temos profissionais que são designados para trabalhar com refugiados e com as ONGs e as agências das Nações Unidas, e nos tornamos parceiros realmente inseparáveis, pois todos tentamos trabalhar com o propósito de salvar as vidas dos refugiados.

Também estamos tendo muito sucesso no campo ambiental, onde as ONGs trabalham regularmente com o Departamento de Estado sobre políticas ambientais internacionais, aquecimento global e temas similares.

Existe também a extraordinária história de sucesso do documento Retrospecto Cairo Mais Cinco em 1999, que descreve o progresso e os desafios para a implementação do programa de ação resultante da Conferência Internacional sobre População e Desenvolvimento, realizada no Cairo em 1994. Trabalhamos com grande número de ONGs em todo o ano de 1999 ao esboçar o Retrospecto e elas foram de extremo auxílio na negociação do documento.

P: Em quais áreas as ONGs tiveram mais influência?

TAFT: Dois exemplos são freqüentemente utilizados para ilustrar como as ONGs são realmente importantes. Um é a proibição da pesca comercial das baleias imposta pela Comissão Internacional sobre as Baleias. A proibição foi seguida por um esforço internacional, que envolveu governos com pensamento similar, trabalhando com as ONGs dos Estados Unidos e seus correspondentes regionais em todo o mundo, a fim de reduzir a matança de baleias para preservar e proteger a população da espécie.

Esta mesma técnica foi utilizada na proibição de minas terrestres, onde organizações internacionais e ONGs importantes trabalharam em conjunto, principalmente através de um "site" na Web. Eles delinearam um sistema de correio eletrônico que se estendeu por todo o mundo, como tentativa de recrutar signatários de petições, desenvolver uma mensagem significativa e discutir estratégias. Essa iniciativa de banimento das minas terrestres revolucionou por completo a forma em que boa parte do mundo pensa sobre minas terrestres, incluindo a necessidade de lidar-se com vítimas de minas bem como proibir minas de combate a pessoas.

Esses dois exemplos demonstram que, se um assunto estiver em ressonância com a comunidade de uma ampla organização não-governamental – que é realmente uma comunidade com consciência – e as ONGs utilizarem seus contatos e afiliados internacionais, o impacto será sentido não apenas na política norte-americana, mas também na Europa e em muitas outras partes do mundo. Os governos se sentarão e ouvirão porque esta é a voz do povo.

No campo humanitário, como indiquei anteriormente, as ONGs possuem influência muito grande sobre a seleção e o número de pessoas que serão admitidas anualmente nos Estados Unidos, para restabelecimento de refugiados.

Os Estados Unidos são, de longe, o mais generoso anfitrião do mundo para refugiados, para restabelecimento permanente. Recebemos cerca de 50% de todos os refugiados indicados pelo Alto Comissariado de Refugiados da ONU para restabelecimento permanente em todo o mundo. E o fazemos porque, naturalmente, nosso próprio país foi

fundado por refugiados, logo isso é parte das nossas características nacionais.

Todos os anos, cerca de 8% da quota de imigração dos Estados Unidos são reservados para refugiados. O governo norte-americano auxilia financeiramente, mas são as agências voluntárias – que trabalham com o Congresso, o Escritório de População, Refugiados e Migração, o Departamento de Saúde e Serviços Humanitários dos Estados Unidos e comunidades em todo o país – as responsáveis pelo restabelecimento de todos os refugiados.

Este ano, por exemplo, nosso nível de admissões é de 85.000. Todos esses 85.000 refugiados que virão para os Estados Unidos serão processados por agências voluntárias antes de dirigirem-se a comunidades em todo o país. Isso nos levou a ouvir muito cuidadosamente as recomendações dessas ONGs e verificar se podemos atender seus níveis exigidos para admissões. Se não houvesse o seu apoio, sua defesa e seu entendimento, não acho que teríamos um programa sólido de restabelecimento de refugiados neste país.

Dito isso, temos um longo caminho a percorrer em outros aspectos da política externa. Muito do trabalho de política externa possui dimensão de segurança nacional e, portanto, há menos força de vontade para abrir o diálogo a pessoas que não possuam liberações de segurança e que não sejam afiliadas ao governo.

Por isso, existem muitos assuntos que discutimos no Departamento de Estado e que, infelizmente, não têm o benefício do amplo debate, ampla exploração e idéias das ONGs.

O meu campo de ação envolve temas globais a que se atribui menos confidencialidade. Mas acredito que, na qualidade de departamento, necessitamos fazer muito mais para abrir sistematicamente nossas mentes e nossas idéias. Necessitamos analisá-los com pessoas que, embora sejam de fora do governo, freqüentemente possuem boa sensibilidade do que está ocorrendo e quais são os problemas.

P: Quais são as principais ferramentas utilizadas pelas ONGs para influenciar a estruturação da política externa?

TAFT: Você verá piquetes. Você verá "sites" na Web. Muitas ONGs possuem campanhas sobre assuntos específicos. Todas elas possuem boletins. Todas elas possuem diretorias cujos membros são influentes em suas comunidades, e existem aquelas que são associações de associações, reunindo ONGs com interesses similares para formarem uma coalizão.

A maior ONG deste tipo trabalhando internacionalmente é a InterAction, que é o grupo que eu liderei antes de vir para o Departamento de Estado. O que fizemos para levar nossa mensagem foi trabalhar muito de perto com todas as organizações membros sobre duas ou três mensagens que desejávamos levar ao Congresso naquele ano. E todos nós necessitávamos levar ao Congresso a mesma mensagem.

Enquanto fui presidente da InterAction, uma das mensagens que buscamos conduzir foi a de que os Estados Unidos necessitavam aumentar sua assistência externa, que o povo norte-americano apoiava o conceito de ajuda externa.

Começamos com a campanha conhecida como Campanha do 1%, com o propósito de explicar que menos de um centavo de cada dólar recolhido em impostos vai para assuntos externos. E isso realmente começou a se espalhar. Faz quatro anos que iniciamos aquela campanha. Infelizmente, todos os "buttons" e folhetos desenvolvidos na InterAction para aquela campanha ainda poderiam ser utilizados hoje, já que os assuntos externos ainda representam menos de um centavo de cada dólar arrecadado com impostos nos Estados Unidos.

P: A sra. solicita rotineiramente a opinião das ONGs à medida que desenvolve políticas relacionadas com população, refugiados e migração? Em caso positivo, quais meios utiliza para fazê-lo?

TAFT: Freqüentemente enviamos mensagens por fax a pessoas interessadas, dizendo: "aqui está algo em que estamos pensando. Se você tiver alguma idéia, entre em contato conosco". E utilizamos o fórum dos encontros no Departamento de Estado regularmente. Falamos por telefone com quem não puder estar presente e com organizações que não podem comparecer.

P: Existe alguma razão que desencoraje a influência das ONGs na tomada de decisões dos Estados Unidos?

TAFT: Elas são formadas por cidadãos e devem ser ouvidas. E é o que tentamos fazer. Entretanto, o governo deve manter o direito de avaliar e decidir sobre as recomendações recebidas. Algumas vezes, caso as ONGs não gostem do que ouvirem dos estruturadores políticos, elas poderão opor-se à política e ir ao Congresso para pressionar. Mas eu sinto que temos grandes benefícios por manter um diálogo regular. Nem sempre concordamos em tudo, mas certamente – pelo menos na Divisão de População, Refugiados e Migração – conseguimos manter um círculo muito sólido pelo que estamos tentando fazer, em parte por havermos sido informados sobre as experiências das ONGs e suas idéias.

P: De que forma o governo norte-americano estabelece equilíbrio entre as opiniões das ONGs e de outros grupos de interesse, de forma a não conceder peso indevido a nenhum grupo em sua tomada de decisões de política externa?

TAFT: Tentamos ampliar o debate para grupos com variedade de opiniões. Muito raramente as pessoas estão realmente confortáveis em trazer grupos opostos sem equilíbrio. Assim, quase todas as reuniões possuem pessoas que representam amplo espectro de opiniões. Desta forma, não conseguimos apenas um ponto de vista com o qual estamos confortáveis, nem um ponto de vista que seja totalmente oposto ao que desejamos.

P: De que forma as ONGs podem ser mais eficazes em seus esforços para influenciar a política externa?

TAFT: Tenho a impressão de que o real desafio para as ONGs é o de trabalhar de forma muito mais extensa com seus correspondentes em outras partes do mundo, assegurando que estejam mantendo diálogo e que estejam sendo informados sobre quais são as preocupações e assuntos específicos em outros países. Desta forma, ao ouvirmos nossas ONGs, elas compreendem e são capazes de colocar em contexto as preocupações dos seus correspondentes, podendo informar-nos sobre elas.

Prevejo o surgimento de mais redes desse tipo entre ONGs norte-americanas e seus correspondentes estrangeiros. O USAID passou diversos anos e teve

gastos consideráveis para ajudar na criação de ONGs no mundo em desenvolvimento e na antiga União Soviética. Mas eu acho que as ONGs norte-americanas necessitam ser sintonizadas com muita precisão com as bases das ONGs em outros países, a fim de assegurar a compreensão das necessidades dos povos dos países que recebem auxílio norte-americano.

P: O que a sra. acha que pode ser feito para aumentar o nível ou a frequência dos diálogos entre as principais ONGs na comunidade de assuntos estrangeiros e o Departamento de Estado?

TAFT: Todo escritório político, funcional ou regional do Departamento de Estado desenvolve o seu próprio Plano Estratégico – um documento bem estudado que delinea os principais assuntos preocupantes, prioriza-os e detalha como certos tipos de objetivo serão alcançados. Eu adoraria ver-nos abrindo um processo no início desse programa de planejamento estratégico, a fim de testar se os objetivos que achamos importantes são ou não também importantes para diversas organizações não-governamentais.

Necessitamos envolver as organizações de peritos. Necessitamos envolver os grupos comerciais e de trabalho. Necessitamos solicitar comentários de qualquer grupo que possua interesse em assuntos internacionais. Acho que poderíamos fazê-lo através de Reuniões Municipais. Provavelmente poderíamos fazer algo através de "sites" na Web onde pudéssemos criar algum tipo de processo interativo e dizer: "se você estiver realmente interessado neste assunto, estas são algumas das coisas em que estamos pensando; se você tiver qualquer idéia, informe-nos".

Poderíamos descobrir que há um grande nível de interesse. Deverá ser eficiente, porque não temos tempo nem pessoal a ser dedicado a consultas extensas. Mas com a nova tecnologia e uma atitude aberta, tenho a impressão de que deveremos ser capazes de fazer alguma coisa.

P: Onde a sra. gostaria de ver incrementado o papel das ONGs?

TAFT: Não necessitamos ser tímidos ao buscar essas organizações e nosso contato com o público deve ser uma via de duas mãos. Desejamos contar a eles o que

estamos fazendo, mas também necessitamos receber suas reações, descobrir quais são suas prioridades.

Pesquisas de opinião pública às vezes são muito importantes para informar-nos sobre as prioridades nos países com que estamos lidando. Necessitamos lembrar-nos freqüentemente que a diplomacia evolui; ela não é estática para sempre. Achamos que o mundo é muito dinâmico e necessitamos ser receptivos às idéias de como melhorar e como articular melhor o que fazemos.

P: De que forma as ONGs afetam o papel dos Estados Unidos e o seu envolvimento em organizações internacionais, como a ONU e a OTAN?

TAFT: As ONGs são fortes parceiros de diversas das agências especializadas da ONU, em particular as agências humanitárias. A Associação de Planejamento Familiar das Nações Unidas trabalha com ONGs em todo o mundo e através delas em seus programas. O Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados trabalha com cerca de 400 ONGs e através delas para poder proporcionar auxílio e assistência aos refugiados. Portanto, há um forte relacionamento operacional.

Nas principais reuniões globais das Nações Unidas – incluindo a Conferência do Cairo sobre População e Desenvolvimento, a Conferência da Mulher em Pequim e a Cúpula Ambiental do Rio – o papel das organizações não-governamentais tem sido absolutamente central para auxiliar a desenvolver os planos de ação, tentar chamar a atenção global para o tema e também proporcionar recomendações e apoio sobre a melhor forma de levar o assunto adiante na arena internacional.

As milhares de pessoas que representam as ONGs em todo o mundo nessas conferências são as mesmas que irão manter as defesas, o conhecimento e a continuidade dessas conferências em todo o mundo. E acho isso fantástico.

P: As ONGs têm um papel para desempenhar na forma em que os governos interagem entre si?

TAFT: Acho que o seu papel é mais de tornar os seus governos receptivos aos tipos de políticas que outros países estarão propondo e ganhar o seu apoio para elas.

Deixe-me dar um exemplo:

Estamos por introduzir uma resolução sobre a China na Comissão dos Direitos Humanos das Nações Unidas. Estivemos discutindo com todos os governos que participam da comissão sobre esta Resolução China e, ao mesmo tempo, organizações tibetanas ao redor do mundo estarão visitando os seus governos para dizer: "queremos que vocês apóiem esta resolução". Achamos que é bom que os governos ouçam não apenas a nós em assuntos como esse, mas também o seu próprio povo.

Assim, grupos de direitos humanos estão envolvidos na realização do trabalho de base para a maior parte das resoluções da Comissão dos Direitos Humanos das Nações Unidas, influenciando os seus governos para agirem certo quando forem a Genebra. A responsabilidade básica das ONGs nesta área é a de estabelecer o clima, definir prioridades e informar aos seus governos que existe vontade política das pessoas, seja qual for o assunto. ©

OS PERITOS: COMO AJUDAR A FORMAR A POLÍTICA EXTERNA E DE SEGURANÇA DOS ESTADOS UNIDOS

Robert E. Hunter



O crescimento do papel desenvolvido pelos peritos na política de segurança nacional e externa dos Estados Unidos "tem sido resposta natural ao comprometimento cada vez mais profundo dos Estados Unidos no mundo durante o último meio século", afirma Robert E. Hunter, conselheiro sênior da Corporação RAND em Washington D.C. e ex-embaixador norte-americano na OTAN. Essas instituições ajudaram "a treinar os líderes americanos, modelar políticas futuras,... buscar o comprometimento do Congresso, recrutar líderes em ampla variedade de profissões com interesse na política pública e educar o público americano", afirma.

O amanhecer do século XXI encontra os Estados Unidos profundamente envolvidos no mundo exterior, mais do que nunca em sua história e, em termos do alcance do seu comprometimento global, mais do que qualquer outro país. Possuem relações diplomáticas com cerca de 180 Estados soberanos; suas forças militares são deslocadas, em grande ou pequena escala, a todo o mundo; seu papel na economia global é único e tornado público, em certo grau, em virtualmente qualquer país; e integram um vasto número de instituições internacionais. Outras nações buscam os Estados Unidos para obter liderança, auxílio no fornecimento de segurança e prosperidade e diplomacia ao evitar a guerra ou restabelecer a paz, bem como sensatez para moldar o trabalho de organismos internacionais que cobrem ampla faixa das atividades humanas.

Os Estados Unidos fazem e conduzem sua política externa – mais corretamente, suas várias políticas externas – através de diversas entidades governamentais que conduzem suas perspectivas diferentes e muitas vezes opostas. Elas variam dos funcionários do presidente na Casa Branca até os Departamentos de Estado, Defesa e Tesouro, diversas agências de inteligência e algumas dezenas de outros departamentos e agências que possuem impacto direto, tanto ao determinar o que os Estados Unidos fazem no exterior, como ao conduzir as decisões governamentais.

Além disso, o Congresso dos Estados Unidos possui suas próprias responsabilidades sobre política externa, algumas delas atribuídas pela Constituição norte-

americana, outras através de leis e ainda outras por costume. O Congresso não é simplesmente um reflexo do desejo do presidente norte-americano embora, em boa parte da política externa e de segurança dos Estados Unidos, este seja normalmente preeminente. Todas as atividades do governo exigem provisionamento de fundos pelo Congresso. Através de um grande número de comitês, analisam-se cuidadosamente as propostas, os programas e o desempenho da política externa dos Estados Unidos, trazendo a ampla análise o que cada agência ou departamento faz no exterior. Talvez em nenhum outro país o Poder Legislativo possua papel de tal importância, muitas vezes em oposição à vontade do presidente, ao tentar moldar a política norte-americana em direção ao mundo exterior.

Este papel do Congresso demonstra a importância de qualquer presidente em obter apoio popular para as políticas externas e de segurança nacional do governo. Isto é particularmente importante entre líderes de opinião em todo o país, a fim de assegurar que haja uma base sólida de apoio doméstico para as atividades dos Estados Unidos no exterior. Embora ao presidente seja dado freqüentemente o benefício da dúvida na política externa, isso não é automático, nem assegurado. Nem o papel norte-americano no mundo tem sido tão constante – ou determinado por número limitado de fatores, como é o caso em muitos outros países cuja atenção está centralizada em vizinhos imediatos ou em sua própria região – para que haja entendimento popular geral dos caminhos apropriados dos Estados Unidos no mundo em todos os momentos.

Também nos Estados Unidos, como em outros países, os líderes políticos vão e vêm e o curso da política externa pode ser profundamente afetado pelo resultado de eleições – tanto para a presidência, como para o Senado e a Câmara dos Deputados. Mas talvez em nenhum outro país democrático a eleição de um novo presidente e a troca de governo signifique tamanha modificação de funcionários de liderança em política externa e de segurança, bem como nas áreas de política doméstica. Especialmente quando a presidência é transferida de um partido político para o outro, virtualmente todos os funcionários graduados são substituídos em graus profundos na administração burocrática, de tal forma que a condução da política externa aparece repentinamente nas mãos de pessoas que não possuem experiência imediata dos problemas e desafios enfrentados pela nação. Tarda frequentemente alguns meses para que a nova equipe esteja totalmente em ação, mesmo se o novo presidente nomear rapidamente seus novos funcionários, ao invés de fazê-lo apenas por um período de várias semanas ou mais.

Contra este panorama, pode-se perguntar de forma razoável como os Estados Unidos são capazes de delinear política externa e de defesa, estabelecer os meios para conduzi-la e obter apoio político para ela. Existem diversas respostas para esta questão. Mas uma das mais importantes foi a criação de um conjunto de instituições que, por seu escopo e natureza universal, não possui paralelo em outros países – instituições que são conhecidas, em jargão tipicamente norte-americano, como "peritos" ("think tanks").

Este termo é utilizado há apenas algumas décadas, mas a idéia de criar instituições centralizadas no estudo da política externa e no estabelecimento de apoio para ela possui longo histórico no século XX. A Fundação Carnegie para a Paz Internacional, por exemplo, foi criada em 1910 para fazer avançar a causa da paz. Conselhos de Relações Exteriores foram posteriormente estabelecidos em Nova Iorque e em Chicago, em 1921 e 1922, respectivamente, sendo o primeiro fundado por "homens de negócios, banqueiros e advogados determinados a manterem o comprometimento dos Estados Unidos no mundo"; o último, por um grupo de "cidadãos de Chicago compromissados e unidos por um interesse comum em assuntos internacionais e preocupação com a 'ignorância e propósitos mal-considerados' sobre o assunto". Esses esforços,

projetados para reunir, educar e dar energia às elites norte-americanas, surgiram justamente no início da era do isolacionismo.

Mas o grande florescimento de instituições de política e pesquisa nos Estados Unidos ocorreu apenas após a Segunda Guerra Mundial, quando tornou-se claro que, a partir dali, os Estados Unidos necessitariam estar profunda e permanentemente compromissados no exterior e que necessitariam exercer alto grau de liderança, tanto na criação de novas instituições internacionais, tornando-as eficazes – como as Nações Unidas, o Banco Mundial, o Fundo Monetário Internacional e o Acordo Geral sobre Tarifas e Comércio – como em reunir as democracias para atender a crescente ameaça da União Soviética e do comunismo. Pela primeira vez na sua história, os Estados Unidos necessitavam de uma estratégia principal totalmente desenvolvida, compreensível e abrangente. Os peritos norte-americanos vieram como salvação.

Talvez a primeira de tais instituições criadas no pós-guerra foi a conhecida hoje como a Corporação RAND. Ela surgiu do desejo dos líderes da recém-criada Força Aérea Norte-Americana de elaborar programas e objetivos para o seu novo serviço militar. A fim de assegurar que a instituição de pesquisa a ser criada não fosse apenas um reflexo do pensamento burocrático, ela foi estabelecida o mais longe possível de Washington, em Santa Mônica, na Califórnia. Pesquisas objetivas e de alta qualidade sobre segurança nacional tornaram-se a primeira indicação de legitimidade da instituição. Ao longo dos anos, o Pentágono criou diversas outras instituições dedicadas exclusivamente a assuntos de defesa (a RAND encontrou em seguida outros patrocinadores, dentro e fora do governo, em muitas áreas diferentes). Estas incluíram o Instituto para Análises de Defesa e o Centro de Análises Navais. Essas instituições de pesquisa possuem seus análogos em estudos armamentistas, incluindo duas conduzidas pela Universidade da Califórnia: o Laboratório Nacional Los Alamos (criado originalmente em 1942 para projetar e construir as primeiras bombas atômicas) e o Laboratório Nacional Lawrence Livermore (estabelecido uma década mais tarde, com o primeiro propósito de criar armas de hidrogênio).

Também foi importante para delinear e formar a política externa dos Estados Unidos a criação de grande quantidade de outros institutos de pesquisa estabelecidos em todo o país, alguns em empresas privadas ou sindicatos trabalhistas, outros de livre iniciativa e ainda outros vinculados a universidades de primeira linha – desde a Universidade da Califórnia em Los Angeles e a Universidade Stanford, na Costa Oeste, até Harvard e o Instituto de Tecnologia de Massachusetts, na Costa Oeste. Sempre se disse, caprichosamente, que, para qualquer permuta ou combinação das palavras "estrangeiro", "internacional", "estratégico", "global", "pesquisa", "centro", "instituto" e "conselho", há uma instituição de peritos norte-americana com esse título.

Essas diversas instituições atendem a muitos propósitos, que variam da pesquisa de problemas regionais e temas funcionais, como economia e assuntos militares, até o trabalho, projetadas especificamente para estabelecer compreensão popular e apoio político para o envolvimento norte-americano no mundo exterior, suas idéias e políticas específicas. Existe a Associação das Nações Unidas, que carrega consigo crescente compreensão popular da instituição, bem como o Conselho do Atlântico, o Conselho do Desenvolvimento do Exterior, a Associação de Controle de Armas e muitos conselhos de assuntos internacionais, que são grupos de cidadãos locais interessados em política externa, espalhados por todo o país. Foram criadas diversas outras instituições especializadas, como o Instituto da Paz dos Estados Unidos, financiado pelo governo e dedicado à pesquisa, e a Fundação Nacional para a Democracia (NED), que trabalha principalmente em outros países para promover o desenvolvimento democrático. A NED possui quatro divisões: duas aliadas aos partidos Republicano e Democrata, uma dedicada ao trabalho e outra, aos negócios. E há uma grande quantidade de outras organizações, dedicadas a promover esta ou aquela causa na política externa, muitas vezes combinando uma unidade de pesquisa com educação pública e esforços para influenciar a opinião do Congresso.

Por muitos anos, os peritos politicamente mais influentes para moldar a política externa dos Estados Unidos foram sediados em Washington D. C. Cada um deles possui profundo interesse em pesquisa e a maioria

também possui presença pública. Diversas ainda existem, como a Fundação Carnegie, a RAND e o Conselho de Relações Exteriores, sediados em Nova Iorque (os dois últimos estabeleceram escritórios em Washington), a Instituição Brookings, o Centro de Estudos Internacionais e Estratégicos, o Instituto Empresarial Norte-Americano (com laços significativos com o mundo empresarial), o Instituto de Estudos Políticos (conhecido por suas idéias liberais) e a Fundação Heritage (conhecida por suas idéias conservadoras).

Cada uma dessas instituições e seus associados possui seu foco ou nicho próprio particular; algumas são identificadas com esta ou aquela parte do espectro político e outras tentam escrupulosamente ser bipartidárias ou simplesmente não-partidárias. Algumas centralizam-se em publicações e em obter publicidade para seu pessoal de pesquisa nos meios de comunicação, outras concentram-se em fornecer recomendações a membros do Congresso, enquanto ainda outras tentam influenciar o governo que estiver no poder – e algumas fazem de tudo um pouco. Todas estão interessadas em idéias e, dada a natureza da política externa, em ter impacto sobre o poder, direta ou indiretamente, com todas desempenhando ainda algum papel na educação, seja para o público em geral ou apenas para as elites – os líderes em diferentes profissões, seja no setor privado ou público.

Duas funções das instituições de peritos norte-americanas para política externa são particularmente importantes. Primeiramente, muitas delas estão preocupadas em reunir pessoas para discutir idéias e opções políticas, muitas vezes de diferentes setores – acadêmico, comercial, governo e, se governo, pessoas da administração e do Congresso. Essas atividades não são destinadas apenas a compartilhar informações ou desenvolver as melhores idéias. Elas também se destinam a estabelecer apoio para as políticas e, de forma ainda mais ampla, ajudar a criar consenso, sempre que possível, sobre quais assuntos são os mais importantes, quais são as grandes diferenças de pontos de vista e qual abordagem deverão seguir os Estados Unidos. Esta é a organização de peritos de assuntos externos como "arma secreta". Ela reúne pessoas com diferentes papéis e perspectivas no processo político global dos Estados Unidos – tanto dentro como fora do governo e tanto do Congresso como da administração.

Ao funcionar essa combinação de pessoas e idéias políticas, ela ajuda a fomentar um elemento principal na estruturação da política externa dos Estados Unidos – o avanço do bilateralismo. Como todos os governos e Congressos verificaram, a abordagem bilateral de uma política, quando pode ser estabelecida, faz com que essa política tenha as melhores possibilidades de sucesso, tanto doméstico (ao receber apoio) como no exterior (ao conduzir a autoridade e o comprometimento da nação atrás dela).

Em segundo lugar, as instituições de peritos de assuntos externos são uma fonte importante de pessoas talentosas para trabalharem no governo ou como funcionários do Congresso. E são um paraíso para funcionários dispensados do governo que querem permanecer engajados na política externa, para ganharem novas idéias e inspiração, também enriquecendo os projetos de pesquisa e simpósios das instituições com visões obtidas através do trabalho no governo. Virtualmente exclusivo dos Estados Unidos, esse movimento de entrada e saída de funcionários, muitas vezes trocando cargos com correspondentes em instituições de peritos, é um elemento crítico para trazer novas idéias para o governo, desempenhando papel significativo no estabelecimento de apoio entre líderes das diversas profissões de política pública com relação às tendências para a nação no exterior.

De fato, poucas pessoas ascendem a cargos importantes na política externa e de segurança nacional no governo dos Estados Unidos sem passarem primeiramente por esta ou aquela instituição de peritos, seja como funcionários, colaboradores de publicações ou simplesmente como participantes em grupos de estudo ou outros tipos de reuniões. A atual secretária de Estado, Madeleine Albright, liderou um de tais institutos, o Centro para a Política Nacional. Ao mesmo tempo, a importância dessas instituições para os propósitos mais amplos dos Estados Unidos reflete-se no fato de que quase todas elas são isentas de impostos – seja sobre a receita gerada pelas suas atividades, seja sobre contribuições a elas feitas por cidadãos norte-americanos ou entidades filantrópicas. O governo, em poucas palavras, subsidia as instituições de peritos.

Em resumo, o crescimento do papel desempenhado pelos peritos norte-americanos na política externa e de segurança nacional tem sido resposta natural ao comprometimento cada vez mais profundo dos Estados Unidos no mundo durante o último meio século. Ele ajudou a treinar líderes norte-americanos, moldar futuras políticas (além das que são desenvolvidas no momento pelo governo, onde as pessoas de fora podem desempenhar apenas papel limitado), buscar o comprometimento do Congresso, convocar líderes em grande variedade de profissões com interesse em política pública e educar o público norte-americano. De fato, os peritos tornaram-se indispensáveis à política externa dos Estados Unidos e ao papel norte-americano no mundo exterior. ©

OS MEIOS DE COMUNICAÇÃO: SUA INFLUÊNCIA SOBRE A POLÍTICA EXTERNA NA ERA DA INFORMAÇÃO

Warren P. Strobel



"A televisão global em tempo real, a Internet e outros avanços tecnológicos recentes afetaram claramente a forma de trabalho dos principais estruturadores da política externa", afirma Warren P. Strobel, editor sênior do U.S. News & World Report, e autor de "Late-Breaking Foreign Policy: The News Media's Influence on Peace Operations". "A política externa não é feita pela mídia", afirma, "mas na Era da Informação, não pode ser feita sem ela".

Lembrando os anos após a mais profunda crise de política externa da Guerra Fria – a Crise dos Mísseis Cubanos de 1962 – o então secretário da Defesa Robert McNamara comentou quase casualmente que ele não ligou a televisão durante todo o tempo em que o presidente Kennedy e seus assessores estavam lidando com eventos que poderiam ter envolvido os Estados Unidos e a União Soviética na guerra nuclear. Avance o calendário para o conflito de 1999 em Kosovo e agora fica claro como cresceu de forma espantosa o papel dos meios de comunicação (e de informação, de forma geral) na estruturação da política externa dos Estados Unidos. Das imagens de refugiados étnicos albaneses escapando na televisão até a guerra de propaganda na Internet e os conselhos dos principais auxiliares do presidente Clinton debatendo como comunicar seus objetivos, a informação desempenhou papel importante – e até mesmo dominante – na política externa dos Estados Unidos durante o conflito de Kosovo.

De que forma a revolução da tecnologia global de informação modificou a estruturação da política externa dos Estados Unidos? Primeiramente, algumas palavras de cautela. O mundo de hoje, rico em meios de comunicação, não substituiu a necessidade de forte liderança diplomática. Ao contrário, ele reforçou esta necessidade. Se a liderança norte-americana for incerta – como o foi em algumas oportunidades como Somália, Haiti e Bósnia – os meios de comunicação (e os adversários dos Estados Unidos, usando a mídia) movimentam-se rapidamente para preencher o vazio. Saddam Hussein no Iraque, Mohammed Farah Aided na Somália e Slobodan Milosevic na antiga Iugoslávia utilizaram os meios de comunicação, particularmente a

televisão, para dificultar a realização dos objetivos da política externa dos Estados Unidos.

Também os meios não substituem a diplomacia confidencial. Eles a complementam. Os líderes em Washington podem obter notícias sobre uma crise através da CNN antes dos telegramas das embaixadas, mas os diplomatas ainda são necessários para fornecer os relatórios políticos detalhados de terras estrangeiras. Os estruturadores da política externa dos Estados Unidos fazem uso rotineiro dos meios de comunicação para enviar mensagens aos líderes externos, especialmente durante crises em que pode ser cortado o contato diplomático com um adversário. Mas outras mensagens podem ser enviadas apenas através de intercâmbios diplomáticos particulares. A retirada militar sérvia de Kosovo foi finalmente conseguida através de diplomacia pessoal russa/européia/americana, amparada pelo uso do poderio aéreo da OTAN.

Ainda assim, a televisão global em tempo real, a Internet e outros avanços tecnológicos recentes afetaram claramente a forma de trabalho dos principais estruturadores da política externa. Esta mudança em nenhum lugar é vista de forma mais severa que na pressão de tempo que os funcionários agora enfrentam. Os longos dias de portas fechadas de McNamara aconselhando Kennedy sobre a crise cubana são um luxo inimaginável para os seus correspondentes atuais. A rápida transmissão de informações e uma mídia onipresente com questões a formular significa que os funcionários necessitam tomar decisões e anunciar políticas publicamente de forma mais rápida que eles gostariam. Dizer aos meios de comunicações e ao

público para aguardar respostas é sempre uma opção, mas normalmente faz com que os funcionários pareçam despreparados ou vacilantes. A falta de tempo, combinada com a própria "guerra de informação" do adversário, pode levar a erros. O relatório incompleto da OTAN sobre o bombardeio acidental de um abrigo de refugiados em Kosovo, corrigido posteriormente por várias vezes, enfraqueceu a credibilidade da aliança em um ponto fundamental durante as operações da Força Aliada.

Mas, como a maior parte das mudanças trazidas pela Era da Informação, esta é uma faca de dois gumes. Ao fazer e executar a política externa, a capacidade de comunicar-se rápida e diretamente tanto com aliados como com inimigos – e também sua audiência, em alguns casos – é uma grande vantagem. O presidente Bush, preocupado pelo fato de Saddam Hussein estar rodeado de auxiliares temerosos em trazer-lhe más notícias e que ele pudesse concluir dos protestos norte-americanos antiguerra que Washington não tinha determinação, usou a televisão em várias ocasiões para dirigir-se ao líder iraquiano diretamente durante a crise do Golfo Pérsico em 1990/91. Mais recentemente, o presidente Clinton, a secretária de Estado Madeleine Albright e outros altos funcionários norte-americanos utilizaram a mídia para dirigir-se a numerosas audiências durante a campanha de Kosovo. Como os conflitos, a diplomacia e a manutenção da paz tornam-se cada vez mais assuntos multilaterais, isso se tornará uma tarefa mais desafiadora. Algumas vezes, necessitam ser enviadas mensagens com nuances ou ênfases diferentes a audiências diferentes.

Desde o final da Guerra Fria, houve não uma, mas duas revoluções que afetaram a comunicação da política externa dos Estados Unidos. Uma é a explosão global das telecomunicações. A segunda é a revolução geopolítica: sem a ameaça soviética, os assuntos externos podem parecer menos imediatamente vitais para muitos norte-americanos. Juntas, essas mudanças fizeram com que estruturadores políticos importantes adotassem estratégias de comunicação mais criativas e complexas, utilizando uma variedade de meios novos e antigos. As entrevistas coletivas da secretária de Estado e os resumos de informação do Departamento de Estado para órgãos de imprensa ainda são importantes, mas não suficientes. Ao visitar a Argentina em 1998, o presidente Clinton participou de uma discussão

municipal televisionada com jovens hispânicos na América do Sul e nos Estados Unidos, ressaltando o desejo norte-americano de um hemisfério integrado. Este ano, o relatório anual dos direitos humanos do Departamento de Estado estava na Internet no mesmo dia de sua publicação – e acessado, sem dúvida, por jornalistas, grupos não-governamentais de direitos humanos e pelos governos estrangeiros citados no documento. As operações humanitárias e de manutenção de paz em locais como Kosovo, que combinam deslocamentos militares com diplomacia, oferecem ambiente especialmente desafiador de comunicação. Buscam-se audiências como a mídia local, regional e internacional; tropas norte-americanas e as tropas de outras nações aliadas; grupos étnicos locais que podem estar descontentes; e países vizinhos que podem estar desejosos de ver o esforço bem-sucedido, ou malogrado.

As Forças Armadas norte-americanas, especificamente, tiveram que ajustar seu relacionamento com a mídia. Em tempos de guerra ou outra emergência nacional, os meios de comunicação e fluxos de informação podem ser controlados até certo ponto através de meios formais (ou seja, grupos selecionados de jornalistas conhecidos como "pools" de imprensa, escoltados por funcionários de negócios públicos e censura prévia de notícias) ou informais. As operações humanitárias e de manutenção da paz – conhecidas pelos militares como "operações diferentes de guerra" – não oferecem essa oportunidade para os militares. Em locais como a Somália, Haiti e Kosovo, os jornalistas podem estar no campo antes mesmo das tropas chegarem e, devido a preocupações políticas sobre eventos militares, podem ter movimentos menos restritos que os soldados. As Forças Armadas norte-americanas voltaram para a escola, literalmente em alguns casos, com doses mais pesadas de treinamento de imprensa. Uma grande quantidade de conferências e artigos explorou este novo relacionamento entre os militares e a imprensa, pois cada lado tenta entender melhor as necessidades do outro neste novo ambiente. Dadas suas profissões e culturas completamente diferentes, entretanto, parece certo que algumas tensões irão permanecer.

Os meios de comunicação, novamente a televisão em particular, podem afetar a Agenda de política externa dos Estados Unidos. De 1992 a 1995, os presidentes Bush e Clinton não acreditavam que a guerra na Bósnia

ameaçasse os interesses norte-americanos de forma suficiente para o envio de tropas terrestres dos Estados Unidos. Mas a cobertura quase ininterrupta do massacre e do sofrimento humanitário provou que eles tinham que lidar de alguma forma com o conflito. De maneira similar, quando explodiu a violência organizada em seguida ao referendo de independência do Timor Leste no ano passado, não se percebeu inicialmente que este seria um assunto importante na agenda do governo. As imagens da televisão e os jornalistas que questionaram a política do governo provaram que estava na Agenda de Casa Branca, de alguma forma. De maneira contrária, pode haver menos pressão para atender a conflitos como as guerras civis no oeste africano, caso não gerem atenção da mídia e não haja outros interesses de segurança nacional envolvidos.

Um dos desenvolvimentos mais interessantes trazidos pela Era da Informação foi a democratização do acesso às ferramentas da mídia, o que significa que cada vez mais grupos podem afetar a política externa. Conforme mencionado inicialmente, os diplomatas e estruturadores políticos não viram usurpados os seus lugares. Mas eles necessitam agora compartilhar a arena com participantes não-governamentais, que incluem grupos de auxílio e direitos humanos, coalizões isoladas de ativistas em várias causas e até exércitos guerrilheiros e terroristas. Sabe-se agora que, enquanto o presidente Bush tomava a decisão final de enviar tropas norte-americanas para a Somália em 1992, a fim de proteger o fornecimento de assistência, uma coalizão isolada de grupos de auxílio como CARE, membros do Congresso e funcionários norte-americanos de nível intermediário ajudou a direcionar a atenção de Bush à fome na Somália, encorajando e facilitando a cobertura da mídia no local. De forma similar, grupos "progressistas" utilizaram a Internet para organizar protestos contra a Organização Mundial do Comércio que resultaram no fracasso da reunião de Seattle em 1999 e na mudança da política norte-americana em relação à Birmânia, conseguindo uma série de sanções em nível de Estado sobre aquele país.

Os meios de comunicação realmente modificam a política externa dos Estados Unidos? Não tanto quanto um pouco de argumentação. Mas eles parecem ter impacto sobre uma área estritamente definida: a

política de assistência humanitária. As imagens de televisão de pessoas sofrendo fome, doenças ou desastres naturais podem, pelo seu efeito sobre a opinião pública mundial (ou suposto efeito, na mente dos estruturadores políticos), fazer com que os Estados Unidos e outras nações industrializadas se envolvam onde não estariam de outra forma. Começando com a fome na Etiópia em meados dos anos 1980, isso tem acontecido de tempos em tempos, desde o êxodo de refugiados em Ruanda em 1994 até a crise humanitária causada pelas guerras na antiga Iugoslávia e as enchentes devastadoras em Moçambique, em 2000. Como já mencionado, muitas vezes não são os meios de comunicação sozinhos, mas as organizações não-governamentais trabalhando através da mídia para chamar a atenção sobre uma região, que afetam a política. Uma preocupação é se a televisão desvia a estruturação política em direção a preocupações humanitárias e para além do trabalho mais difícil (e perigoso) de solucionar conflitos subordinados. Nas apropriadas palavras do presidente da Geórgia, Eduard Shevardnadze, "a ditadura do quarto poder, a ditadura da imagem de televisão, horrorizando milhões de pessoas com imagens de violência em massa, força-nos a adotar decisões humanitárias e evitar decisões políticas".

Os diplomatas norte-americanos, de forma geral, não perdem tempo lendo pesquisas de opinião pública. Mas eles e cada vez mais funcionários da Casa Branca acreditam possuir boa sensibilidade da vontade pública norte-americana através da mídia, dos seus conselheiros de assuntos públicos e da sua própria experiência passada. Esta é uma razão por que os noticiários da mídia sozinhos não são capazes de enviar tropas norte-americanas a caminho do perigo se nenhum interesse nacional parecer em risco. Apesar da ampla cobertura dos meios de comunicação, os Estados Unidos não intervieram para paralisar o genocídio em Ruanda. Nem o presidente Bush, nem o presidente Clinton, apoiaram o envolvimento militar sustentado dos Estados Unidos na Bósnia até sentirem posteriormente que a guerra no local estava ameaçando um interesse importante da segurança norte-americana – a coesão da OTAN e da aliança atlântica. Em outras situações, como Haiti e Kosovo, os interesses nacionais fizeram com que os estruturadores da política norte-americana optassem pela intervenção, mesmo diante de um cético Quarto Poder.

Um exemplo final demonstra que o papel dos meios de comunicação na diplomacia norte-americana não é sempre o que parece e como os estruturadores políticos utilizam a mídia tanto quanto são usados por ela. Acredita-se amplamente que o "massacre do mercado" de Sarajevo em fevereiro de 1994, gravado em videoteipe, mudou a política norte-americana na Bósnia para um papel intervencionista e muito mais agressivo. Sessenta e oito pessoas foram mortas e quase 200 outras seriamente feridas, quando uma cápsula de morteiro, que se acredita ter sido disparada pelos sérvios da Bósnia, caiu sobre o mercado central da capital bósnia. Em questão de dias, a OTAN exigiu que os sérvios da Bósnia retirassem suas armas pesadas de uma "zona de exclusão" em volta de Sarajevo, sob ameaça de ataques aéreos. Pela primeira vez desde o início da guerra em abril de 1992, Sarajevo experimentou o sabor da normalidade.

O que realmente aconteceu foi o seguinte: nos dias que antecederam a queda da cápsula de morteiro, os Estados Unidos, sob forte pressão da França, concluíram que a política norte-americana atual não estava funcionando. O então secretário de Estado Warren Christopher escreveu um memorando aos colegas de alto escalão na Casa Branca e no Pentágono, descrevendo a necessidade de uma política norte-americana mais intervencionista. Encontros sobre os detalhes da nova política estavam realmente sendo realizados quando caiu a cápsula de morteiro. Os horrores gravados em videoteipe ajudaram o governo Clinton a conseguir apoio público para a política mais agressiva que desejava tomar. Numerosos funcionários de alto escalão confirmaram a seqüência de acontecimentos em subseqüentes entrevistas. E aonde foram a então embaixadora norte-americana nas Nações Unidas Madeleine Albright e seus colegas para anunciar a nova política? À frente das câmeras de televisão, é claro!

A política externa não é feita pela mídia. Mas, na Era da Informação, não pode ser feita sem ela. ©

A INTERNET E A DIFUSÃO DA DIPLOMACIA

Ensaio do Dr. Richard H. Solomon



"Uma das formas mais profundas em que a Internet afeta a política externa dos Estados Unidos é acelerando o processo de estruturação política", afirma o Dr. Richard H. Solomon, presidente do Instituto Norte-Americano da Paz. Ao descrever o fenômeno da "difusão da diplomacia", Solomon explica como a Internet "abriu as portas dos governos para novas audiências que não são limitadas por fronteiras geográficas tradicionais ou por outras barreiras físicas para participarem ativamente" da criação política. A seguir encontram-se as respostas de Solomon a questões apresentadas pela "Agenda de Política Externa dos EUA".

PERGUNTA: De que forma o sr. determinaria o impacto da Internet – como força internacional – sobre o desenvolvimento da política externa dos Estados Unidos?

SOLOMON: Ao discutir o papel da Internet na formulação da política externa dos Estados Unidos, é importante ter em mente que ainda estamos no estágio inicial da revolução da informação. Não existem ainda informações concretas para compreensão completa do impacto que terá a Internet sobre a prática da diplomacia e, especificamente, sobre o desenvolvimento da política externa dos Estados Unidos. Dito isso, entretanto, o trabalho e a pesquisa resultantes dos cinco anos de Iniciativa da Diplomacia Virtual do Instituto aponta para algumas formas significativas em que a Internet está afetando o processo de estruturação da política externa e, portanto, a política externa dos Estados Unidos.

Uma das formas mais profundas em que a Internet afeta a política externa dos Estados Unidos é através do aceleração do processo de estruturação política. As informações sobre crises internacionais emergentes, que antes levavam horas ou dias para que os funcionários do governo e os meios de informação os disseminassem, agora são transmitidas em tempo real para todo o mundo, não apenas através do rádio e da televisão, mas também através da Internet. Ironicamente, entretanto, para os estruturadores políticos, a disseminação imediata de informações sobre os eventos próximos e distantes está provando ser uma faca de dois gumes.

À medida que a Internet aumentava e acelerava a fase de coleta de informações para a estruturação de políticas, o período de tempo disponível para os estruturadores políticos digerirem, analisarem e formularem cursos de ação potenciais foi proporcionalmente reduzido em relação à quantidade e à rapidez da informação disponível publicamente. No mundo conectado de hoje, os estruturadores políticos agora são muitas vezes chamados para tomar decisões virtualmente instantâneas sobre crises internacionais freqüentemente complicadas, que exigem manipulação delicada. Entretanto, conforme observado pelo vice-secretário de Estado Thomas Pickering em uma conferência do Instituto no início deste ano, o excesso de informações pode ser tão prejudicial como sua falta – os estruturadores políticos devem estar sempre preparados para a rotatividade, defesa de idéias e "marketing" que muitas vezes acompanham grande parte das informações encontradas na Internet.

Ao mesmo tempo, e com relação à profusão de informações e ao colapso do tempo de absorção, reflexão e resposta, encontra-se o ajuste forçado dos estruturadores políticos ao efeito descentralizador da Internet sobre a formulação da política externa dos Estados Unidos – chamamos este fenômeno de "difusão da diplomacia". A Internet abriu as portas dos governos para novas audiências que não são limitadas por fronteiras geográficas tradicionais ou por outras barreiras físicas para participar ativamente do processo de estruturação política. Cada vez mais vemos indivíduos e grupos utilizando a Internet para formar

comunidades virtuais que podem mobilizar, de forma fácil e eficiente, ações e defesas. Eles usam a Internet não apenas para coletar informações, mas também para transmitir informações de forma global e defender ações políticas específicas sobre qualquer assunto, desde o comércio até políticas de direitos humanos. É seguro afirmar que o desafio de administração, que pode ser melhor descrito atualmente como o "caos da informação", provavelmente intimidará os articuladores políticos nos Estados Unidos e ao redor do mundo nos próximos anos.

P: De que forma a Internet está afetando a forma de condução dos negócios dos articuladores de política externa dos Estados Unidos?

SOLOMON: Uma das grandes vantagens oferecidas pelas modernas tecnologias de comunicação, como a Internet, é a maior flexibilidade oferecida aos seus usuários, sejam eles indivíduos, organizações ou nações. Flexibilidade maior também significa que diferentes participantes do processo de estruturação da política externa são afetados pela Internet e pela revolução da informação de formas levemente diferentes. No ano passado, por exemplo, no auge do conflito de Kosovo, o Instituto pôde elaborar a minuta de uma conferência à qual participavam diversos estruturadores políticos importantes dos Balcãs, incluindo os presidentes da Bulgária e da Albânia, disponível para os estruturadores políticos de todo o mundo através de transmissão ao vivo. De fato, cada um falou simultaneamente para uma audiência regional nos Balcãs, aliados da OTAN e estruturadores políticos de Washington. Os estruturadores políticos do Poder Executivo estão concluindo que a Internet auxilia a comunicação entre organizações, entre as agências que trabalham em aspectos diferentes da mesma crise. O correio eletrônico, as Intranets e outras tecnologias similares circulam de forma rápida e eficiente dados críticos e, o mais importante, permitem o compartilhamento de informações não apenas entre os escritórios mais próximos entre si, mas também entre escritórios centrais e de campo do outro lado do mundo. O Decreto Presidencial 56, que convoca a coordenação entre agências durante emergências complexas, pode apenas ter sucesso em um ambiente de resposta em tempo real se as agências fizerem uso da comunicação eletrônica interna e externamente. Tal uso e integração eficientes dessas novas tecnologias,

tanto por organizações governamentais como não-governamentais, ajudaram a enfraquecer as estruturas tradicionalmente burocráticas. O enfraquecimento burocrático apresenta-se como desafio específico para os diplomatas no exterior – especialmente na condução da diplomacia. O custo decrescente da comunicação internacional, antes mesmo da Internet, marginalizou cada vez mais o papel diplomático tradicional dentro do país. É mais fácil para um funcionário do Departamento de Estado em Washington pegar o telefone e resolver assuntos com seu correspondente em Paris ou Cairo que aguardar até que o diplomata no país tenha cuidado do assunto.

Enquanto isso, os diplomatas no país, que também operam em ambiente de tempo real, são cada vez mais pressionados para a formulação de políticas imediatas ou o aparente desembaraço de riscos. Sem dúvida, a revolução da informação destruiu a linha que separava os que estavam no campo dos estruturadores políticos sediados em Washington. Não apenas a revolução melhorou drasticamente a quantidade e a qualidade das informações disponíveis para os diplomatas no campo, mas também proporcionou informações cada vez mais precisas aos principais estruturadores da política externa, fortalecendo assim sua capacidade de delinear políticas que atendam efetivamente às necessidades em rápida modificação do mundo de hoje, pós-Guerra Fria. Entretanto, como ressaltado pelo ex-secretário de Estado George Shultz em uma conferência sobre Diplomacia Virtual do Instituto em 1997, ainda necessitamos tanto de diplomatas no campo como de estruturadores políticos em Washington. A importância real agregada vem da força da conexão entre eles.

P: De que forma a Internet está mudando a forma de interação dos governos entre si?

SOLOMON: Com o final da Guerra Fria e a ameaça da guerra nuclear global mais remota, o mundo enfrenta um futuro mortal menos imediato. O caminho para o futuro, entretanto, pode ser mais difícil para navegar do que antes. Uma forma em que a Internet e a revolução da informação podem assistir os participantes internacionais para que viajem de forma mais segura por esse caminho é através da formulação de atividades intra e internacionais transparentes. As novas tecnologias de informação oferecem aos governos, por exemplo, uma oportunidade tremenda de educar e

informar novos públicos e audiências sobre posições, políticas e atividades. O Instituto identificou esta oportunidade e tem estado na vanguarda do exame de formas para a reunião de praticantes de assuntos externos "on-line" – ou, como costumamos dizer, "virtualmente" – e da criação de ligações eletrônicas entre as comunidades globais que compartilhem interesses na resolução de conflitos internacionais.

Naturalmente, a transparência total da parte dos agentes governamentais pode nem sempre ser do interesse nacional; entretanto, a explosão das informações disponíveis é um forte testemunho da eficácia da Internet como instrumento de comunicação para participantes governamentais e outros internacionais. Sem dúvida, esta nova capacidade pode ser e está sendo utilizada para preencher interesses específicos e atender diversas finalidades – embora nem sempre do interesse de cada Estado. Joseph Nye, reitor da Faculdade de Governo John F. Kennedy da Universidade de Harvard, e o almirante William Owen, co-CEO (funcionário executivo chefe) da empresa de alta tecnologia Teledesic, definiram este uso do poder da informação como o "poder suave", em distinção contrária ao poder forte ou coercitivo representado pelo seu poderio militar. O uso do poder suave pode variar de um governo que torna recursos informativos valiosos acessíveis ao público na Internet até o delineamento de uma ação particular de uma política ou atividade específica. O poder suave permite que os governos retransmitam, de forma fácil e eficaz, informações para indivíduos que nunca visitarão suas embaixadas, consulados, ou nem mesmo colocar o pé de outra forma nos seus territórios.

Mesmo assim, apesar do papel cada vez mais indispensável desempenhado pela Internet ao facilitar a interação e melhorar a qualidade e a quantidade da comunicação entre os governos e os seus cidadãos, bem como entre os Estados, ela nunca substituirá a importância exclusiva da comunicação interpessoal entre os Estados e outros participantes internacionais. De forma tão surpreendente como têm sido os avanços nos últimos dez anos, ao final, a Internet e todo o equipamento e programas que a mantêm em funcionamento ainda são meros instrumentos da ação humana.

P: O sr. vê alguma forma de sobreposição sobre as restrições à Internet impostas por países como a China e a Birmânia?

SOLOMON: Ninguém, nem aqui nos Estados Unidos, nem em nenhum outro lugar, deve subestimar o poder do livre fluxo de informação através da Internet. Os esforços de países como a China ou a Birmânia para restringir a Internet à sua vontade dificilmente sobreviverão a longo prazo. A Internet foi projetada como sistema dinâmico para compartilhar informações com base em arquitetura aberta que, por sua natureza, é quase impossível de restringir. Existem tantas formas em que os cidadãos podem conectar-se à Internet, seja direta ou indiretamente, que a maior parte das barreiras reguladoras ou tecnológicas é incapaz de manter determinados indivíduos fora da Rede. Além disso, a natureza dinâmica da Internet não apenas resiste ao controle, mas sua infra-estrutura descentralizada mantém sua regulamentação além do escopo do governo com base territorial. Ela não pertence a nenhuma pessoa ou Estado, nem é conduzida por nenhuma pessoa ou Estado. Ela existe em virtude de protocolos definidos que permitem a qualquer um que possua um PC e um modem unir-se à comunidade global como um "cidadão da Net" e, uma vez admitido, a condição de membro é difícil de ser revogada.

O mais importante é que, mesmo que o governo chinês pudesse controlar o acesso à Internet na China, é improvável que o faça, no seu melhor interesse. Conforme ressaltado anteriormente, a informação tornou-se um recurso valioso no mundo conectado de hoje para o sistema internacional. Da mesma forma que os Estados alavancaram por séculos seus recursos nacionais (desde poços petrolíferos até as mentes) para ganhar vantagem competitiva na arena internacional, informações precisas e atualizadas são hoje reconhecidas como mercadoria internacional de igual valor. Os governos necessitam repensar a forma e a razão de classificar as informações como disponíveis ao público ou restritas. O governo norte-americano descobriu, por exemplo, que a divulgação de dados anteriormente classificados como remotamente observados através de sistemas de satélites orbitando sobre a terra provou ser inestimável para organizações internacionais e não-governamentais que trabalhavam em zonas de crises, bem como mercadoria potencialmente lucrativa a uma ampla variedade de companhias nos Estados Unidos.

Países como a China e a Birmânia podem encontrar-se em distinta desvantagem político-econômica por limitarem a forma como suas próprias indústrias e cidadãos usam de forma mais efetiva as novas tecnologias de informação, como a Internet.

P: Até que ponto vai o impacto da Internet entre as elites da política externa em sociedades fechadas como a Coreia do Norte?

SOLOMON: É difícil responder a questão de que espécie e quantidade de acesso têm os membros de sociedades fechadas como a Coreia do Norte. Como o acesso à Internet permite múltiplas formas de condução, o acesso irrestrito à Internet em sociedades fechadas pode obviamente ser bastante problemático para os seus governantes. Ainda assim, é altamente improvável que funcionários do governo de alto escalão e as elites da política externa em países como a Coreia do Norte ou a China desconheçam o poder da Internet ou sejam inteiramente retirados dela. Este conhecimento certamente influencia o seu comportamento na esfera internacional.

Sabemos que parte das informações da Internet está alcançando pessoas em sociedades fechadas como a Birmânia, China e Coreia do Norte. Um relatório recém-publicado pelo Instituto e colocado à disposição em nosso "site" na Web descreveu a fome na Coreia do Norte. Soubemos posteriormente que ele foi recuperado e circulou entre organizações não-governamentais (ONGs) que trabalham na Coreia do Norte. Outro relatório do Instituto sobre a situação terrível da Sérvia foi recuperado e reimpresso para distribuição geral pelos meios de comunicação sérvios independentes em Belgrado. De fato, dois jornalistas de duas diferentes revistas importantes de Belgrado ligaram para contar ao Instituto como ficaram encorajados ao saber através do relatório que os norte-americanos eram capazes de reconhecer que nem todo o povo sérvio concordava com as políticas do regime de Milosevic.

P: De que forma os grupos e governos em todo o mundo estão utilizando a Internet para aglutinar e mobilizar recursos para objetivos comuns de política externa?

SOLOMON: Um dos objetivos da Iniciativa de Diplomacia Virtual do Instituto é o de auxiliar os praticantes de assuntos externos governamentais e não-governamentais a entender como fazer o melhor uso das tecnologias atuais de comunicação e informação, a fim de enfrentar os desafios de um mundo pós-Guerra Fria. Especificamente, um dos projetos mais estimulantes da Diplomacia Virtual sendo desenvolvido pelo Instituto é um exame de como os governos e os participantes não-governamentais podem trabalhar em conjunto para compartilhar informações à medida que se dedicam a crises humanitárias complexas. O projeto está examinando como participantes governamentais e não-governamentais que talvez nunca tenham trabalhado juntos relacionam-se operacionalmente entre si à medida que tentam resolver a situação assustadora à sua frente. Investigando uma série de estudos casuais, estamos tentando identificar e dismantelar os obstáculos que evitam que essas diversas entidades compartilhem e associem informações de maneira eficaz com aqueles que possuem experiência operacional na administração de crises, a fim de desenvolver mecanismos de troca de informações que permitam aos participantes associar seus recursos, atendendo aos objetivos e limitações da sua própria organização específica à medida que atendem a uma emergência internacional complexa.

É um desafio particularmente assustador quando organizações militares e não-governamentais, algumas até mesmo com base internacional, tentam trabalhar juntas em uma zona de conflito. Esta foi uma lição importante da nossa conferência de 1994, "A Administração do Caos", que reuniu pela primeira vez membros da comunidade das ONGs, estruturadores políticos norte-americanos e internacionais e membros das Forças Armadas para discutir os desafios do trabalho conjunto no campo em emergências humanitárias complexas. Ironicamente, descobrimos que o maior obstáculo que inibe esses participantes da distribuição e associação fácil de recursos de informações não era técnico; ao contrário, eram suas próprias e respectivas diferenças, protocolos e restrições organizacionais internas.

P: Quanto tempo o sr. acha que levará para que as organizações de cidadãos comuns internacionais que buscam ter impacto sobre a política externa dos Estados Unidos sejam capazes de utilizar a Internet ao máximo possível?

SOLOMON: A capacidade dessas comunidades virtuais de "cidadãos da Rede" em fazer pressão sobre os governos ou outros participantes internacionais através de campanhas na Internet e por correio eletrônico já provou ser eficaz em diversas ocasiões. A mais famosa é de longe a vitoriosa campanha via Internet para banir as minas terrestres – que ganhou o apoio da comunidade internacional e o Prêmio Nobel da Paz. Outro exemplo – tema de um estudo financiado inicialmente pelo Instituto – é a vitoriosa campanha dos ativistas cibernéticos, compostos de estudantes universitários e membros da Diáspora Birmanesa, para persuadir a comunidade de Massachusetts a boicotar as empresas norte-americanas que fazem negócios tanto em Massachusetts como na Birmânia. Seu objetivo foi, e ainda é, o de apoiar o movimento pró-democracia na Birmânia. O boicote de Massachusetts foi, entretanto, em oposição direta à política externa dos Estados Unidos em relação à Birmânia naquela época.

Embora a questão de se a legislação posta em vigor por Massachusetts desrespeitou a Constituição dos Estados Unidos esteja agora perante o tribunal federal, existem poucas dúvidas sobre o papel desempenhado pela Internet ao levantar o perfil deste tema aos olhos de muitos em Washington. Conforme ressaltado em um recente artigo de Assuntos Externos, a colocação em vigor da lei em Massachusetts e a subsequente atenção gerada pela Internet às relações entre os Estados Unidos e a Birmânia fez com que os estruturadores políticos norte-americanos ajustassem suas posições anteriores devido à crescente opinião pública internacional. O episódio demonstra que a Internet alterou para sempre o poder dos cidadãos da Rede em influenciar o desenvolvimento da política externa dos Estados Unidos sem nunca terem mesmo colocado o pé na capital nacional.

P: De que forma a agenda do USIP está centralizada em assuntos relacionados à Internet e à estruturação da política externa?

SOLOMON: O Instituto Norte-Americano da Paz pratica o que prega. Em outras palavras, o Instituto utiliza ativamente as novas tecnologias de informação e comunicação para educar e tornar disponíveis aos cidadãos de todo o mundo os recursos de pesquisa e

outros de informação produzidos pelo Instituto que abordam conflitos locais, regionais e internacionais. Por exemplo, a Coleção Digital de Acordos de Paz do Instituto, disponível em nosso "site" na Web, www.usip.org, busca ampliar estudos comparativos sobre abordagens das resoluções de paz, com atenção especial para temas como refugiados e populações deslocadas, anistia, reforma militar e desmobilização de forças militares. Essa coleção on-line permite que negociadores e outros indivíduos interessados comparem experiências diferentes envolvendo conflitos diferentes e reflitam sobre as lições, aplicando-as às suas próprias situações.

Também estamos utilizando novas tecnologias multimídia para expandir para além de Washington D. C. a audiência dos eventos e palestrantes convidados do Instituto. Em fevereiro de 2000, durante a primeira transmissão ao vivo totalmente produzida pelo Instituto, as audiências globais foram convidadas a comparecer virtualmente ao evento e encorajadas a enviar perguntas ao painel. Uma das questões recebidas durante a transmissão foi de um espectador na Mongólia – uma excelente ilustração de como as organizações podem fazer uso da Internet para atingir novas audiências e proporcionar recursos educacionais que vão muito além das paredes físicas de suas respectivas instituições. Isso representa uma tendência que ao final irá provar ser de grande utilidade para indivíduos nos setores privado, público e sem fins lucrativos, independentemente do idioma que falem ou da região que chamem de lar. ●

Para maiores informações sobre a Iniciativa de Diplomacia Virtual do Instituto, entre em contato com os Diretores de Diplomacia Virtual Sheryl Brown ou Margarita Studemeister em virtual_diplomacy@usip.org. Os relatórios e resumos de conferências da Diplomacia Virtual no texto acima podem ser encontrados on-line no endereço: "http://www.usip.org/oc/virtual_dipl.html".

"LOBBY" SOBRE O CONGRESSO: CHAVE DA INFLUÊNCIA DO CIDADÃO NORTE-AMERICANO SOBRE A POLÍTICA EXTERNA

Audrae Erickson



O "lobby" é "um aspecto integrante e necessário do processo legislativo norte-americano", segundo Audrae Erickson, Diretora de Relações Governamentais para a Política de Comércio Internacional da Federação Norte-Americana das Empresas Agrícolas e Presidente do Comitê Agrícola da Região de Seattle. "Ele garante que os direitos e preocupações dos cidadãos norte-americanos sejam levados em conta antes de um projeto tornar-se lei", afirma ela..

A participação dos cidadãos no processo legislativo é um dos pilares do sistema democrático norte-americano. Desde a eleição de membros do Congresso que apoiem suas posições políticas até escrever cartas para o Presidente dos Estados Unidos, os cidadãos norte-americanos influenciam diretamente as decisões dos estruturadores da política externa.

Essa influência é formada quando os indivíduos se reúnem por uma causa comum e para formar grupos de interesses específicos. Existem diversos milhares de tais grupos nos Estados Unidos, defendendo posições políticas sobre uma ampla variedade de temas. Atualmente, mais de 3.700 grupos de interesses especiais estão registrados para fazer "lobby" sobre membros do Congresso e da administração. Alguns dos mais influentes podem mobilizar centenas de milhares de eleitores pela sua causa. E os grupos que demonstram capacidade de conduzir campanhas populares ativas e especializadas exercem influência significativa em Washington D. C.

O PODER DA VOZ DOS ELEITORES

Os membros do Congresso reconhecem que sua responsabilidade principal é a de agradar os votantes que os elegeram para o mandato público. Para tanto, eles necessitam emitir votos legislativos que reflitam em grande parte as preocupações dos seus eleitores, ou preparar-se para justificar um voto impopular ao chegar a época da reeleição.

Embora os representantes eleitos sejam freqüentemente dirigidos pela liderança da Câmara dos Deputados e do Senado para votar de acordo com as linhas do partido, eles entretanto devotam grande atenção às pesquisas de opinião pública e às opiniões dos eleitores no seu distrito ou Estado. Os representantes eleitos atribuem importância tremenda às posições políticas expressas em cartas de eleitores, ligações telefônicas, mensagens por correio eletrônico e reuniões pessoais. Para cada indivíduo que faz uma ligação telefônica ou escreve uma carta ao seu deputado eleito, considera-se de maneira ampla que até dez outros cidadãos eleitores apoiem a mesma posição. Assim, o efeito de um ato de "lobby" pode ser multiplicado pelo menos dez vezes. Caso um membro do Congresso receba número significativo de respostas de eleitores sobre um assunto e sua liderança partidária solicite que vote em oposição a essas respostas, freqüentemente é a voz dos eleitores que dirige o voto final.

Os eleitores podem aumentar sua influência ao unir-se a um grupo de interesse especial ou associação nacional. Na qualidade de membros de uma associação nacional, eles participam do seu processo interno de elaboração política e contam com os representantes eleitos pela organização ou os seus funcionários para fazerem "lobby" no Congresso em seu nome. Assim, um "lobista" de tal associação fala por muitos ao representar posições políticas perante o Congresso.

O impacto desta abordagem é ampliado quando associações nacionais se unem para formar coalizões que falam com uma só voz sobre assuntos políticos, tornando difícil ignorar suas opiniões. As cartas de coalizões são suportes importantes em Washington e proporcionam um meio rápido e eficaz para que organizações com pensamento similar demonstrem apoio generalizado sobre uma posição política.

"LOBBY" EFICAZ SOBRE POLÍTICA EXTERNA

Os "lobistas" de assuntos externos mais bem sucedidos são aqueles que se estabeleceram como especialistas sobre assuntos políticos específicos, criando mensagens bem elaboradas para articular por quê um membro do Congresso deve votar de determinada forma e mantendo relações profissionais próximas com membros-chave (que incluem presidentes de comitês relevantes e a liderança do Senado e da Câmara dos Deputados) e com seus funcionários.

Os "lobistas" especialistas são fundamentais no processo de "lobby" em Washington. Os membros do Congresso e seus funcionários, funcionários da administração, funcionários estrangeiros e mesmo outros "lobistas" buscam seus conselhos e, no processo, os especialistas reúnem informações adicionais que servem para reforçar suas especialidades. A influência de um especialista é conseqüentemente ampliada se a organização que ele representa demonstrar capacidade de reunir respostas das bases em quantidade considerável sobre assuntos políticos específicos.

Os "lobistas" especialistas devem ter acesso às informações mais recentes em suas áreas de especialidade. Informações relevantes podem ser recolhidas através de notícias na imprensa, contatos com membros do Congresso ou da administração, encontros com representantes de países estrangeiros e outros "lobistas" de política externa, leitura de publicações especializadas em assuntos de política externa e da presença em conferências e seminários profissionais.

Os mais acreditados desses "lobistas" possuem antecedentes profissionais especializados, de onde surgem suas especialidades. Acima de todo o resto, os "lobistas" de assuntos externos bem sucedidos fazem dos contatos com pessoas influentes e da utilização de cada contato para seu proveito próprio uma arte.

"LOBBY" SOBRE UM ASSUNTO ESPECÍFICO DE POLÍTICA EXTERNA

Um grupo de "lobby" que dirige influência enorme junto às bases é a Federação Norte-Americana das Empresas Agrícolas. Fundada em 1919, a Federação é a maior organização agrícola dos Estados Unidos. Com mais de 4,9 milhões de famílias membros nos cinquenta Estados norte-americanos e em Porto Rico, os membros da Federação produzem a totalidade das mercadorias colhidas na nação. A capacidade da Federação em mobilizar o apoio das bases sobre temas domésticos e internacionais que afetam a agricultura valeu seu reconhecimento geral como voz nacional dos fazendeiros e rancheiros dos Estados Unidos.

A Federação desempenha importante papel na formação de "lobby" para a aprovação de leis de política externa que tenham relação com a agricultura, incluindo a extensão do status de Relações Normais de Comércio (NTR) com a China. O Congresso norte-americano concedeu status de NTR – as mesmas preferências comerciais dadas a outras nações – à China em base anual. Sexto maior mercado das exportações agrícolas dos Estados Unidos, a China retribui mantendo seu mercado aberto para as exportações dos Estados Unidos. Negar o status de NTR prejudicaria seriamente o relacionamento comercial entre os Estados Unidos e a China. Amplamente considerado um assunto econômico, a aprovação anual do NTR para a China possui importância para a política externa.

O comprometimento norte-americano com a China tem estado na vanguarda da Agenda de política externa dos Estados Unidos com a Ásia desde que o presidente Nixon restabeleceu laços diplomáticos com a China há cerca de 30 anos. O relacionamento entre os Estados Unidos e a China tornou-se em seguida o tema de um debate anual em Washington durante as deliberações no Congresso sobre a concessão ou não de benefícios comerciais. Embora o Senado concorde de forma consistente com o Presidente em renovar o NTR, geralmente há uma resolução tomada na Câmara dos Deputados para negar privilégios comerciais dos Estados Unidos à China.

O que deveria ser um debate sobre os méritos da manutenção do comércio bilateral entre a China e os Estados Unidos torna-se um debate sobre assuntos não-

comerciais de tremendo significado para a frente de política externa. Alguns membros do Congresso, refletindo as opiniões de grupos de eleitores que se opõem à extensão de tratamento comercial preferencial à China, mencionam, como razões para negar o status de NTR, temas ligados aos direitos humanos, a alegada espionagem da tecnologia norte-americana de armas nucleares, alegações de financiamento ilegal de campanhas e as antigas contendas políticas da China com o Tibet e Taiwan.

Grupos de interesse específicos exercem grande influência sobre o debate anual da China no Congresso dos Estados Unidos. Alguns grupos acreditam firmemente que a China deva ser penalizada por suas ações na frente não-comercial e, por isso, defendem a negação do NTR para a China. Outros acreditam que o comprometimento através do comércio é um meio viável para fomentar a reforma democrática na China e, portanto, apóiam a renovação do NTR. Ambas as opiniões dominam as notícias na mídia pelos 60 dias em que a Câmara delibera sobre este assunto, ainda que o debate sempre termine com o voto afirmativo da Câmara para manter normalizado o comércio com a China. Em 1999, a votação passou pela Câmara com margem de 260 x 170 a favor da extensão do NTR.

Esperando dirigir a votação final do NTR em seu favor, grupos agrícolas e de negócios inundam os membros do Congresso com ligações telefônicas, mensagens por correio eletrônico, cartas de eleitores e de coalizões e resumos especializados para membros do Congresso e seus funcionários, a fim de educá-los ainda mais sobre os benefícios da aprovação.

A Federação mobiliza anualmente suas bases em apoio ao comércio normal com a China. Além de ligações de eleitores, cartas de coalizão e reuniões com membros da Câmara em seus escritórios em Washington D. C. e distritais, a Federação impulsiona a participação dos membros em seus serviços automatizados, que facilitam a campanha de escrita de cartas e chamadas telefônicas. Estabelece-se, por exemplo, um número de discagem gratuita que, ao ser chamado por um membro da Federação, gerará uma carta personalizada ao representante daquele membro exaltando as virtudes da extensão do NTR para a China. Além disso, a

Federação solicita aos seus membros principais em todo o país que façam contatos pessoais com representantes indicados que ainda não confirmaram seu apoio para a aprovação do NTR.

Este ano, os interesses para o comprometimento comercial com a China são ainda maiores. Os Estados Unidos e a China concluíram negociações comerciais bilaterais para o acesso da China à Organização Mundial do Comércio (OMC), onde a China concordou em abrir significativamente o seu mercado às importações agrícolas. Este acordo consolida o caminho para uma relação comercial cada vez mais valiosa com a China para os fazendeiros e rancheiros dos Estados Unidos.

A fim de beneficiar-se do acordo de acesso da China, as normas da OMC exigem que os Estados Unidos concedam NTR incondicional à China em bases permanentes. A Federação, juntamente com outras organizações agrícolas e comerciais, reanimou seus membros para garantir apoio do Congresso para o NTR permanente. Entretanto, certos grupos de interesses especiais se opõem à entrada da China na OMC e estão preparando-se para empreender uma campanha massiva para sua reprovação. Espera-se que sua estratégia de reunião de bases para oposição seja complementada por uma campanha intensa dos grupos que apóiam sua aprovação.

A consideração pelo Congresso pelo NTR permanente para a China testará a habilidade e táticas de "lobby" de defensores dos dois lados do debate. Cada lado concentrará grande ênfase sobre as suas respectivas atividades de "lobby" para comunicar os interesses em jogo.

O "lobby" é um aspecto integrante e necessário do processo legislativo norte-americano. Ele garante que os direitos e preocupações dos cidadãos norte-americanos sejam considerados antes que um projeto torne-se lei. Ele dá voz ao eleitor nesse processo e assim assegura que os princípios da nossa democracia sejam mantidos. ©

DIÁLOGO PÚBLICO-PRIVADO: SISTEMA ABERTO DE POLÍTICA EXTERNA DOS ESTADOS UNIDOS

Robert D. Schulzinger



"A política externa dos Estados Unidos surge de um diálogo entre funcionários públicos... e cidadãos privados", afirma Robert Schulzinger, professor de história da Universidade do Colorado em Boulder e autor de oito livros sobre a história das relações externas dos Estados Unidos. "Os funcionários do governo podem constantemente medir e rememorar suas opiniões com o auxílio dos mais cuidadosos, experimentados e compromissados membros do público", afirma ele.

Os Estados Unidos possuem um sistema de política externa extraordinariamente aberto. Embora o Presidente e seus principais auxiliares encontrem-se na cúpula da política externa, eles não podem agir sozinhos. Literalmente centenas de agências do governo ajudam a formar decisões. Alguns desses departamentos e escritórios são óbvios: os Departamentos de Estado, Defesa, Tesouro e Comércio; o Conselho de Segurança Nacional; e os escritórios do Representante Comercial Especial do Presidente e o Coordenador Presidencial para a Política Nacional de Drogas. O papel da política externa de algumas outras agências é menos imediatamente aparente, mas os Departamentos de Energia e Justiça e o Serviço de Imigração e Naturalização, por exemplo, possuem papéis principais no processo de política externa dos Estados Unidos.

Mas a política externa dos Estados Unidos nunca pode ser compreendida analisando-se somente o governo. Ao longo da história norte-americana, e especialmente nos 55 anos desde o final da Segunda Guerra Mundial, homens e mulheres trabalhando fora do governo desempenharam papéis importantes para moldar os contornos das relações norte-americanas com o resto do mundo. Eles o fizeram através de escritos, ensinamentos e recursos diretos ao Congresso e ao Poder Executivo. Eles trabalharam durante todo o processo político a fim de eleger novos governos, com diferentes pontos de vista.

Os trabalhadores externos freqüentemente se tornaram internos. Muitos dos mais importantes funcionários do governo vêm do setor privado, trabalham por alguns anos e em seguida retornam às universidades, institutos de pesquisa, meios de comunicação ou empresas legais ou comerciais. Eles continuam a comentar e tentar influenciar o curso das relações externas dos Estados Unidos, a partir dos seus cargos fora do governo. Este corpo de pessoas em constante mudança produz uma conversa contínua sobre o direcionamento e o teor da política externa dos Estados Unidos. Algumas vezes, o volume da discussão torna difícil compreender vozes ou temas individuais. Mas o grande desgoverno do discurso torna-o mais democrático. Os trabalhadores externos possuem oportunidades regulares para influenciar o curso dos assuntos públicos. Os funcionários do governo podem constantemente medir e rememorar suas opiniões com a ajuda dos membros mais cuidadosos, experimentados e compromissados do público.

As pessoas de fora do governo que estão interessadas em assuntos externos possuem ampla rede de instrumentos para serem utilizados a fim de auxiliar os estruturadores políticos a estabelecer a agenda diplomática e adotar políticas específicas para sua implementação. Existem grandes quantidades de publicações opinativas dedicadas exclusivamente ou em grande escala aos assuntos externos. As publicações "Foreign Affairs", "Foreign Policy", "The Public Interest" e "The National Interest", apenas para mencionar algumas das mais

proeminentes, editam artigos sobre os assuntos mais importantes do dia. Todas elas são lidas seriamente pelos funcionários de alto escalão do governo. Os autores da maior parte dos artigos dessas publicações vêm de dentro do governo. Eles são professores, banqueiros, executivos de negócios, advogados, líderes trabalhistas, membros do clero e líderes de direitos humanos e organizações assistenciais.

Essas publicações trimestrais de opinião formam apenas uma pequena parte dos instrumentos disponíveis para que pessoas de fora do governo expressem seus pontos de vista. Além destes, há as publicações semanais e mensais de opinião, tais como "The New Republic", "The Nation", "The National Review" e "The Weekly Standard", que abrangem uma gama de assuntos políticos. Na sua maior parte, seus colaboradores não possuem cargos no governo.

Desde os anos 1970, os principais jornais do país ("The New York Times", "The Wall Street Journal", "The Washington Post" e "The Los Angeles Times") abriram suas colunas a pessoas de fora do governo nas chamadas páginas "op-ed" (opostas ao editorial). Agora virtualmente todos os jornais do país possuem um departamento "op-ed". Ele possui muitos comentários cuidadosamente escritos, muito mais extensos que o permitido em uma carta para o editor. Nos últimos 15 anos, a quantidade de meios jornalísticos eletrônicos explodiu, oferecendo outros locais para a expressão de opiniões do setor privado. A CNN, CNBC, MSNBC, Fox News e muitos operadores menores de rádio e TV a cabo apresentam discussões de temas públicos em todos os horários. As ondas eletromagnéticas estão repletas de comentários de especialistas não-governamentais oferecendo suas opiniões. Sempre que houver uma guerra ou outra crise internacional ou evento digno de nota, esses meios entram em ação para oferecer cobertura abrangente e uma diversidade de opiniões sobre a situação à medida que se desenvolve.

Além disso, os trabalhadores externos utilizam uma variedade de fóruns públicos e educacionais para trazer influência a ser disseminada sobre temas da política externa contemporânea. Seminários públicos sobre os principais assuntos do dia são conduzidos pelas principais faculdades de relações internacionais, incluindo a Faculdade John F. Kennedy de Governo da Universidade de Harvard, a Faculdade de Assuntos

Públicos e Internacionais da Universidade de Colúmbia, a Faculdade Woodrow Wilson da Universidade de Princeton, a Faculdade de Estudos Internacionais Avançados da Universidade Johns Hopkins, e a Faculdade de Serviço Exterior da Universidade de Georgetown, para mencionar apenas algumas. Também desempenham papel influente nesta área os institutos de pesquisa, como o Centro de Estudos Internacionais e Estratégicos, a Instituição Brookings, a Fundação Carnegie para a Paz Internacional e o Conselho de Relações Exteriores, todos com escritórios ou sede em Washington D. C. Nessas instituições, os membros de faculdade e companheiros de pesquisa (muitos dos quais trabalharam para o governo e pretendem fazê-lo novamente) expressam suas opiniões e consultam-se com funcionários do governo sobre diversas preocupações da política externa.

O que é mais significativo sobre a vasta quantidade de opiniões públicas disponível atualmente é que os funcionários do governo estão atentos para elas. Eles consideram os comentários de trabalhadores externos ao criar, ajustar e implementar suas políticas. Muitas das políticas governamentais dos Estados Unidos na era pós-Guerra Fria, formuladas em resposta a uma grande quantidade de desenvolvimentos internacionais, foram profundamente influenciadas pelas opiniões das pessoas de fora do governo. Dentre elas, destacam-se as intervenções humanitárias na Somália, Ruanda e Haiti; a promoção dos direitos humanos na Bósnia e em Kosovo; a criação e ratificação do Acordo de Livre Comércio da América do Norte e da Organização Mundial do Comércio; restrições do uso de minas terrestres; a expansão da Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN); o fornecimento de assistência econômica aos antigos países comunistas; as relações com a China e Taiwan; a normalização das relações com a República Socialista do Vietnã; a continuação das sanções econômicas sobre Cuba e o Iraque; a promoção da paz na Irlanda do Norte; e os esforços para solucionar a disputa entre Israel, os Estados árabes e a Palestina.

Em cada um desses episódios, o governo dos Estados Unidos criou políticas consultando e como resultado das idéias e opiniões de participantes não-governamentais e, algumas vezes, da pressão exercida por eles. Sobre assuntos variando da Irlanda do Norte

até a China e Taiwan, todo o espectro dos temas de política externa dos Estados Unidos pós-Guerra Fria vem sendo influenciado pelas opiniões de homens e mulheres altamente talentosos e cuidadosos que trabalham fora do governo.

A próspera comunidade dos trabalhadores de fora do governo tem sido a fonte de diversos dos funcionários mais importantes em todas as administrações presidenciais dos últimos 40 anos. Henry Kissinger provavelmente estabeleceu o padrão. Ele fez sua reputação nos anos 1950 e 1960 como professor de governo em Harvard e participante regular nos seminários e grupos de estudo do Conselho de Relações Exteriores. Entre 1969 e 1977, ele trabalhou nos governos Nixon e Ford como Conselheiro de Segurança Nacional e Secretário de Estado. Desde 1977, ele é um cidadão privado que se consulta regularmente com o governo norte-americano, empresas privadas, governos estrangeiros e candidatos políticos.

Este padrão tem sido repetidamente seguido nos últimos anos. Os ex-secretários de Estado George Shultz, James Baker III e Lawrence Eagleburger, bem como a atual secretária de Estado Madeleine Albright, vêm facilmente intercalando cargos no governo e no setor acadêmico. Da mesma forma fizeram o primeiro conselheiro de segurança nacional do presidente Clinton, Anthony Lake; seu segundo secretário de Defesa, William Perry; e o seu segundo diretor Central de inteligência, John Deutch. O vice-secretário de Estado Strobe Talbott, amigo do presidente Clinton desde seus anos juntos em Oxford como estudantes de Rhodes no final dos anos 1960, trabalhou por décadas como jornalista na revista "Time" antes de assumir um cargo oficial no governo. Enquanto escrevia para "Time", Talbott investigou profundamente a complexidade do controle de armas, desarmamento e administração da transição para mercados abertos na antiga União Soviética. O ex-secretário do Tesouro Robert Rubin, que possuía imensa autoridade sobre a política econômica estrangeira dos Estados Unidos, veio para o governo a partir do mundo financeiro de Wall Street em Nova Iorque. Após deixar o cargo, ele assumiu outro cargo como co-presidente do Citigroup, um dos maiores bancos e casas de câmbio nacionais. Seu sucessor como secretário do Tesouro, Lawrence

Summers, teve carreira distinta como professor de economia na Universidade de Harvard antes de juntar-se ao corpo de funcionários do Banco Mundial. Dali ele foi para o governo Clinton, trabalhando no Conselho de Política Econômica do Presidente e então como vice-secretário do Tesouro antes de tornar-se secretário em julho de 1999.

Em todas as áreas das relações externas dos Estados Unidos, a diplomacia emerge de um diálogo entre os funcionários públicos, eleitos e nomeados, e os cidadãos privados. Alguns indivíduos que intercalam empregos no setor privado e cargos no governo relatam que eles desenvolvem de forma incomum suas idéias mais inovadoras e influentes quando trabalham fora do governo. Muitas outras pessoas nunca trabalharam para o governo, mas as opiniões que publicam, discutem e apresentam em reuniões pessoais com funcionários do governo desempenham papel essencial na moldagem da política externa norte-americana. ●

A Estruturação da Política Externa dos Estados Unidos
ARTIGOS DE ALERTA

Denning, Brannon P.; McCall, Jack H. STATES' RIGHTS AND FOREIGN POLICY – Os Direitos dos Estados e a Política Externa ("Foreign Affairs", vol. 79, n.º 1, janeiro/fevereiro de 2000, págs. 9-14)

Discutindo o impacto dos Estados individuais dos Estados Unidos sobre a política externa nacional, Denning e McCall mencionam casos em que outras nações foram atingidas por sanções locais e estaduais, que os autores afirmam ser inconstitucionais. Eles criticam um estatuto de Massachusetts que proibiu as empresas que faziam negócios com a Birmânia de participar de concorrências para contratos de fornecimento de mercadorias para aquele Estado. Uma corte de apelações norte-americana, em dada oportunidade, derrubou o estatuto e Massachusetts apelou da decisão à Corte Suprema dos Estados Unidos, que ainda necessita julgar o caso. "As sanções locais representam uma tentativa dos Estados de cooptar o poder de estabelecimento de política externa" – poder que, de acordo com a Constituição, "claramente é atribuído a Washington", ponderam os autores.

Lindsay, James M. LOOKING FOR LEADERSHIP: DOMESTIC POLITICS AND FOREIGN POLICY – A Busca de Liderança: Política Doméstica e Política Externa ("Brookings Review", vol. 18, n.º 1, inverno de 2000, págs. 40-43)

O público norte-americano, embora não isolacionista, permanece descompromissado com as preocupações da política externa, acreditando que "não existe desafio importante para a segurança dos Estados Unidos" na era pós-Guerra Fria, afirma Lindsay. Da mesma forma, o Congresso, embora desejando amplamente um papel ativo na formação da política externa, é "dividido em câmaras, partidos, ideologias, regiões, comitês e gerações". O resultado, afirma ele, é pouca coerência ou falta de concordância sobre como deve proceder a política externa. Ele afirma ser necessário maior liderança presidencial para superar o congestionamento legislativo.

Rabkin, Jeremy. FROM KOSOVO TO KANSAS – De Kosovo até Kansas ("The American Spectator", vol. 32, edição 11, novembro de 1999, págs. 62-63)

Notando as posições muitas vezes contraditórias dos Poderes Executivo e Legislativo nos debates de política externa, Rabkin afirma que, uma década atrás, os conservadores criticavam rotineiramente o que eles denominavam microadministração congressional da política externa, enquanto hoje os liberais refutam as restrições impostas à liderança norte-americana pelos conservadores do Congresso. Ele menciona duas iniciativas de política externa do governo Clinton (o Protocolo de Kyoto em 1997 e a Convenção sobre Diversidade Biológica em 1993), ressaltando que elas não tiveram apoio do Congresso devido ao seu impacto sobre assuntos domésticos. Ele discorda dos que afirmam que a única forma de quebrar esses impasses de assuntos externos é o Congresso permitir maior margem de ação em negociações internacionais. Do contrário, ele defende envolvimento mais firme do Congresso, a fim de evitar que o Presidente negocie compromissos que não possam ser honrados ou executados.

Rieff, David. A NEW HIERARCHY OF VALUES AND INTERESTS – Uma Nova Hierarquia de Valores e Interesses ("World Policy Journal", vol. 16, n.º 3, outono de 1999, págs. 28-34)

Rieff acredita que, no governo Clinton, questões geoeconômicas vêm sendo abordadas eficientemente, mas as questões geopolíticas vêm sendo grandemente evitadas ou abordadas com base em objetivos específicos. O resultado, ele pondera, foi que nem os aliados, nem os adversários dos Estados Unidos, possuem idéia clara de qual a direção a ser tomada pela política norte-americana a seguir. "A estruturação política eficaz necessita ter sentido claro de quais envolvimento e compromissos não podem ou não devem ser tomados, como sobre o que deve ser feito quando são exigidos sacrifícios", afirma ele.

Tucker, Robert. ALONE OR WITH OTHERS – Sozinho ou com os Outros ("Foreign Affairs", vol. 78, n.º 6, novembro/dezembro de 1999, págs. 15-20)

Tucker examina as tendências unilaterais e/ou multilaterais da política externa dos Estados Unidos na era pós-Guerra Fria. Ele observa que o papel das Nações Unidas "ao determinar as circunstâncias que legitimam a força" expandiu-se consideravelmente durante o Governo Clinton. "Pressionado pelos seus aliados europeus", escreve ele, "o governo aceitou a expansão desse papel do Conselho de Segurança e, com isso, pode haver criado obstáculos significativos para governos futuros, confrontados pela necessidade de emprego da força e, ao fazê-lo, agir sozinho."

Zoellick, Robert B. CONGRESS AND THE MAKING OF U.S. FOREIGN POLICY – O Congresso e a Estruturação da Política Externa dos Estados Unidos ("Survival", vol. 41, n.º 1, inverno de 1999-2000, págs. 20-41)

A tensão entre o Executivo e o Congresso sobre política externa não é um produto novo ou exclusivo do final da Guerra Fria, afirma o autor. De acordo com a Constituição dos Estados Unidos, e com base na sua experiência, ele ressalta que os dois poderes de governo necessitam desenvolver a diplomacia norte-americana através do compartilhamento de poderes e da resolução da sua "tensão criativa". Zoellick afirma que a política comercial e o uso da força são duas áreas críticas em que a experiência e a evolução dos processos congressistas são mais evidentes e onde, com visão, consultas e abertura ao debate, a atual geração de líderes políticos pode esforçar-se para atingir as aspirações nacionais.

*As anotações acima são parte de um Alerta de Artigos mais abrangente oferecido na Home Page Internacional do Escritório de Programas de Informação Internacional, Departamento de Estado dos Estados Unidos:
"http://www.usinfo.state.gov/admin/001/wwwhapub.html".*

A Estruturação da Política Externa dos Estados Unidos

BIBLIOGRAFIA

Alterman, Eric. WHO SPEAKS FOR AMERICA?: WHY DEMOCRACY MATTERS IN FOREIGN POLICY. – Quem Fala pela América? Por que a Democracia é Importante na Política Externa. Ithaca, NY: Universidade de Cornell, 1998. 244 páginas.

Binnendijk, Hans, editor. STRATEGIC ASSESSMENT, 1999: PRIORITIES FOR A TURBULENT WORLD. – Determinação Estratégica, 1999: Prioridades para um Mundo Turbulento. Washington: Instituto de Estudos Estratégicos Nacionais, Universidade Nacional da Defesa, 1999. 334 páginas.

Boren, David L.; Perkins, Edward J., editores. PREPARING AMERICA'S FOREIGN POLICY FOR THE 21ST CENTURY. – Preparação da Política Externa Norte-Americana para o Século XXI. Norman: Universidade do Oklahoma, 1999. 432 páginas.

Brands, H. W. WHAT AMERICA OWES THE WORLD: THE STRUGGLE FOR THE SOUL OF FOREIGN POLICY. – O que a América Deve ao Mundo: A Luta pelo Espírito da Política Externa. Cambridge: Universidade de Cambridge, 1998. 335 páginas.

Brenner, Carl N. MODELING THE PRESIDENT'S SECURITY AGENDA – Como Modelar a Agenda de Segurança do Presidente ("Congress and the Presidency", vol. 26, no. 2, outono de 1999, páginas 171-191)

Clarke, Duncan L. AMERICAN DEFENSE AND FOREIGN POLICY INSTITUTIONS: TOWARD A SOUND FOUNDATION. – Instituições de Política Externa e Defesa Norte-Americanas: Rumo a uma Fundação Segura. Nova Iorque: Imprensa Universitária da América, 1992. 245 páginas.

Cooper, Mary H. DEFENSE PRIORITIES: IS THE U.S. PREPARED FOR THE POST-COLD WAR ERA? – Prioridades de Defesa: os Estados Unidos Estão Preparados para a Era pós-Guerra Fria? ("*CQ Researcher*", vol. 9, n.º. 28, 30 de julho de 1999, págs. 641-659)

Fleisher, Richard; Bond, Jon R. THE DEMISE OF THE

TWO PRESIDENCIES – O Legado das Duas Presidências (*American Politics Quarterly*", vol. 28, n.º. 1, janeiro de 2000, págs. 3-25)

Grimmett, Richard. FOREIGN POLICY ROLES OF THE PRESIDENT AND CONGRESS. – O Papel de Política Externa do Presidente e do Congresso. Washington: Serviço de Pesquisa do Congresso, Biblioteca do Congresso, junho de 1999. 24 páginas.

Hamilton, Lee H. PRESERVING THE WAR POWERS ACT ACT – Preservação do Ato dos Poderes de Guerra ("*The American Legion Magazine*", vol. 147, n.º. 1, julho de 1999, págs. 32-34)

Holsti, Ole R. PUBLIC OPINION AND AMERICAN FOREIGN POLICY. POLICY – A Opinião Pública e a Política Externa Norte-Americana. Ann Arbor: Universidade de Michigan, 1997. 257 páginas.

Hyland, William G. CLINTON'S WORLD: REMAKING AMERICAN FOREIGN POLICY. – O Mundo de Clinton: Refazendo a Política Externa Norte-Americana. Westport, CT: Praeger, 1999. 220 páginas.

Kull, Steven; Destler, I. M. U.S. FOREIGN POLICY: WHAT DO AMERICANS WANT? – Política Externa dos Estados Unidos: O Que Querem os Norte-Americanos? (*The Chronicle of Higher Education*, vol. 46, no. 2, três de setembro de 1999, págs. B8-B9)

Lake, David A. ENTANGLING RELATIONS: AMERICAN FOREIGN POLICY IN ITS CENTURY. – Relações Confusas: A Política Externa Norte-Americana no Século. Princeton: Universidade de Princeton, 1999. 332 páginas.

Podhoretz, Norman. STRANGE BEDFELLOWS: A GUIDE TO THE NEW FOREIGN-POLICY DEBATES – Camaradas Estranhos: Guia para os Novos Debates da Política Externa ("*Commentary*", vol. 108, no. 5, dezembro de 1999, págs. 19-31)

Regan, Patrick M. SUBSTITUTING POLICIES DURING

U.S. INTERVENTIONS IN INTERNAL CONFLICTS – A Substituição das Políticas Durante as Intervenções dos Estados Unidos em Conflitos Internos ("*The Journal of Conflict Resolution*", vol. 44, n.º. 1, fevereiro de 2000, págs. 90-106)

Rice, Condoleezza. PROMOTING THE NATIONAL INTEREST – Promoção do Interesse Nacional ("*Foreign Affairs*", vol. 79, n.º. 1, janeiro/fevereiro de 2000, págs. 45-62)

Scott, James M., editor. AFTER THE END: MAKING U.S. FOREIGN POLICY IN THE POST-COLD WAR WORLD. – Após o Final: Estruturação da Política Externa no Mundo Pós-Guerra Fria. Durham, NC: Universidade de Duke, 1998. 427 páginas.

Trubowitz, Peter. DEFINING THE NATIONAL INTEREST: CONFLICT AND CHANGE IN AMERICAN FOREIGN POLICY. – Definição do Interesse Nacional: Conflitos e Mudanças na Política Externa Norte-Americana. Chicago: Universidade de Chicago, 1998. 353 páginas.

U.S. National Security Council. NATIONAL SECURITY FOR A NEW CENTURY. – A Segurança Nacional para um Novo Século. Washington: Casa Branca, dezembro de 1999. 52 páginas.

Whitcomb, Roger S. THE AMERICAN APPROACH TO FOREIGN AFFAIRS: AN UNCERTAIN TRADITION. – A Abordagem Norte-Americana dos Assuntos Externos: Uma Tradição de Incerteza. Westport, CT: Praeger, 1998. 149 páginas. ©

A Estruturação da Política Externa dos Estados Unidos PRINCIPAIS "SITES" NA INTERNET

Favor observar que o Departamento de Estado dos EUA não assume nenhuma responsabilidade quanto ao conteúdo e à disponibilidade dos recursos relacionados abaixo; essa responsabilidade é única e exclusivamente dos respectivos provedores.

GOVERNO

Congresso dos Estados Unidos, Câmara dos Deputados,
Comissão das Forças Armadas
<http://www.house.gov/hasc/>

Congresso dos Estados Unidos, Câmara dos Deputados,
Tópicos Democráticos Importantes: Política Externa
http://www.house.gov/democrats/ht_foreign_affairs.html

Congresso dos Estados Unidos, Câmara dos Deputados,
Comissão de Relações Internacionais
http://www.house.gov/international_relations/

Congresso dos Estados Unidos, Senado, Comissão das
Forças Armadas
http://www.senate.gov/~armed_services/

Congresso dos Estados Unidos, Senado, Comissão de
Relações Exteriores
<http://www.senate.gov/~foreign/>

Departamento de Defesa dos Estados Unidos:
DefenseLINK
<http://www.defenselink.mil/>

Departamento de Estado dos Estados Unidos: Segurança
Internacional
<http://usinfo.state.gov/topical/pol/pol.htm>

Departamento de Estado dos Estados Unidos: Diplomacia
<http://www.state.gov/www/policy.html>

Missão dos Estados Unidos nas Nações Unidas
<http://www.un.int/usa/>

Conselho Econômico Nacional dos Estados Unidos
<http://www.whitehouse.gov/WH/EOP/nec/html/>

Conselho de Segurança Nacional dos Estados Unidos
<http://www.whitehouse.gov/WH/EOP/NSC/html/nschome.html>

Dados Informativos sobre Diplomacia Virtual
http://www.usip.org/oc/virtual_dipl.html

SETOR PRIVADO

Diplomacia Norte-Americana: Comentário, Análise e
Pesquisa sobre a Política Externa Norte-Americana
<http://americandiplomacy.org/>

Federação Norte-Americana das Empresas Agrícolas
<http://www.fb.com/>

Conselho Norte-Americano de Política Externa
<http://www.afpc.org/>

Instituição Brookings: Estudos de Política Externa
http://www.brook.edu/fp/fp_hp.htm

Centro de Estudos Estratégicos e Internacionais
<http://www.csis.org/>

Conselho de Relações Exteriores
<http://www.foreignrelations.org/public/>

Associação de Política Externa
<http://www.fpa.org/>

Global Beat: Política de Defesa dos Estados Unidos
<http://www.nyu.edu/globalbeat/usdefense.html>

International Affairs.com
<http://www.internationalaffairs.com/>

Recursos sobre Assuntos Internacionais
<http://www.etown.edu/vl/index.html>

RAND: Divisão de Pesquisas de Segurança Nacional
<http://www.rand.org/organization/nsrd/>

Política Externa dos Estados Unidos, Centro de
Documentação da Universidade de Michigan
<http://www.lib.umich.edu/libhome/Documents.center/forpol.html>

Índice Yahoo da Política Externa dos Estados Unidos
http://www.yahoo.com/Government/Politics/U_S__Foreign_Policy/ ©

AGENDA DE POLÍTICA EXTERNA DOS EUA

VOLUME 5

PUBLICAÇÃO ELETRÔNICA DO DEPARTAMENTO DE ESTADO DOS ESTADOS UNIDOS

NÚMERO 1

*A Estruturação da
Política Externa dos
Estados Unidos*



Março de 2000