

O CONGELAMENTO DO PODER MUNDIAL

Política Externa e Política Internacional do Brasil, em especial a política conduzida no âmbito da Organização das Nações Unidas e da Organização da América Latina e do Caribe.

Embaixador J. A. de Azevedo e Silva

SUMÁRIO

- I — **Introdução: Política Externa e Política Internacional**
- II — **Panorama Internacional**
 - 1. Esferas de influência
 - 2. Paz, Desarmamento e Desenvolvimento
 - 3. Congelamento do Poder Mundial
 - 4. A Co-Presidência e os círculos minguantes
 - 5. 1945 e 1967
 - 6. Segurança Coletiva no terreno econômico
 - 7. O Dividendo e o Divisor
 - 8. De novo, o selvagem feliz
 - 9. Política e Tecnologia
 - 10. "Mare Nostrum"
 - 11. Independência e Interdependência
 - 12. Política Internacional do Brasil.
- III — **Política Externa dos Estados Unidos**
- IV — **Relações Brasil—Estados Unidos**
 - 1. Realismo e Pragmatismo
 - 2. De Estado a Estado
 - 3. Complementaridade
- V — **Conclusão**

I — INTRODUÇÃO: POLÍTICA EXTERNA E POLÍTICA INTERNACIONAL

É para mim motivo de grande satisfação — pessoal e funcional — receber os Senhores na sede da Embaixada do Brasil em Washington, num momento em que procuramos lançar as bases de um novo diálogo, franco e objetivo, com os Estados Unidos da América. Em anos anteriores, tive a oportunidade de receber outras turmas do Curso Supe-

(*) Exposição aos Estagiários do Curso Superior de Guerra da Escola Superior de Guerra, em 11 de junho de 1971.

rior de Guerra em Nova Iorque, em minha qualidade de Representante Permanente do Brasil junto às Nações Unidas. E, em vários momentos e estágios de minha carreira diplomática, compareci à Escola Superior de Guerra para este mesmo tipo de conversa: conversa sobre o Brasil, sobre o seu futuro e sobre o mundo que o circunda. As atenções e distinções sempre recebidas da Escola Superior de Guerra fizeram que com a instituição contraísse uma grande dívida de gratidão, gratidão que se mistura com a consciência do que a Escola representa para o Brasil no campo do processamento de idéias básicas de segurança e de desenvolvimento. Como no passado, nosso tema é um só. Nosso tema é o Brasil.

Embora o Brasil tenha longa e antiga tradição de *Política Externa*, o mesmo não pode ser dito, com a mesma ênfase, no que se refere a sua *Política Internacional*. Sinto a necessidade de ser mais explícito, a fim de evitar um mal-entendido inicial. É claro que sempre existiu uma política brasileira no continente; é claro que a diplomacia portuguesa na era colonial, a diplomacia do Império e a fase de consolidação territorial, a cargo do Barão do Rio Branco, são estágios diplomáticos que nos asseguraram a extensão e fisionomia do Brasil de nossos dias. Nunca descuramos de nossos interesses no plano externo e, neste particular, nada tem sido mais significativo e mais relevante do que a ação do Itamarati, como instituição brasileira e como instrumento de uma política. A manutenção do *status quo* no Prata, a constância de nossas relações amistosas com os Estados Unidos da América, nossa posição e contribuição nas duas Guerras Mundiais, nossa defesa ativa do princípio da igualdade soberana das nações, nossa fidelidade às normas de solução pacífica de controvérsias internacionais — todos êsses são elementos históricos positivos que configuram e caracterizam uma *Política Externa* atuante e consistente a serviço do Brasil. Cumpre notar, entretanto, que insensivelmente estamos sendo levados à definição de uma *Política Internacional* ou, em outras palavras, de uma norma de conduta brasileira no âmbito da comunidade das nações. Já não basta definir os termos da política brasileira em relação aos outros países do Hemisfério e aos outros países do mundo. Torna-se indispensável definir e precisar uma política brasileira — e ela já se encontra em pleno desenvolvimento — frente aos problemas do mundo contemporâneo. Não é fácil determinar o alcance da Política Internacional, na medida em que ela se distinga da Política Externa do Brasil. No terreno político, os limites são sempre fluidos e nunca se apresentam com rigor e nitidez. Na realidade, a ação exterior é uma só, apenas com aspectos e projeções diferentes. A Política Externa e a Política Internacional se ajustam e se completam, tal como, no campo específico da segurança, a tática e a estratégia.

Deve ser dito que poucos países no mundo detêm as possibilidades de irradiação diplomática — não necessariamente irradiação política ou erradiação econômica — do Brasil. Como massa territorial, massa geográfica, sociedade multi-racial, formação cultural, estágio de desenvolvimento econômico e cultural, e, até mesmo como atitude psicológica de interesse e de participação, o Brasil tem pontes naturais e uma linguagem natural para todos os continentes. O que não tínhamos, até há pouco tempo, era a vontade de utilizar essas pontes e essa linguagem.

É claro que, sem o trabalho anteriormente realizado no campo da Política Externa, sobretudo no campo da afirmação geográfica e da consagração cartográfica, o Brasil de hoje não seria o que é. Nem estaria hoje em condições de indagar — como hoje estamos indagando, com tóda a seriedade e profundidade — o papel que nos cabe desempenhar no cenário internacional. Não podemos — e não queremos — fugir aos problemas de nossos dias, nem podemos omitir-nos, seja no Continente, seja no mundo.

Torna-se, entretanto, imperativo caracterizar as linhas gerais e as diretrizes da conduta do Brasil na comunidade das nações. Nenhuma política se faz sem riscos, sem perigos e sem sobressaltos e, por isso mesmo, antes de determinar o rumo que vamos tomar, temos de precisar as coordenadas e os parâmetros do mundo em que teremos de viver. Sòmente após essa avaliação e essa determinação poderemos fixar com nitidez uma *política internacional* para o Brasil.

O momento não poderia ser mais propício para esta análise. Com seu espantoso progresso e desenvolvimento, o País está cheio de esperança e de confiança em si mesmo, e já podemos permitir-nos o luxo do realismo e do pragmatismo em nossas relações com os outros países. Estamos em condições de viver e de prosseguir nosso caminho, sem ilusões e sem ressentimentos, sem entusiasmos líricos e sem pessimismos desarrazoados.

A Escola Superior de Guerra, responsável pela formulação de um Conceito Estratégico Nacional e pela fixação de Objetivos Nacionais Permanentes, centro de onde se irradiam tantas idéias e tantas tendências que se afirmam no Govêrno e na vida nacional, não poderia estar alheia a êstes problemas da Política Internacional do Brasil, problemas que estarão sempre subjacentes em nossa palestra informal de hoje, quando nos fixarmos, de maneira específica, na contextura da situação mundial, na Política Externa dos Estados Unidos e nas relações Brasil—Estados Unidos da América, relações essas que não podem inserir-se num vácuo, mas se definem em função dos dados e coordenadas do mundo em que seremos chamados a viver. Essas relações entre o Brasil e o país mais poderoso do mundo são para nós um banco de prova de nossa política internacional e um teste de maturidade política para o Brasil. É por isso que acenamos à necessidade de um diálogo em bases inteiramente novas e modernas, um diálogo que procuramos definir em termos de *Estado a Estado*.

II — PANORAMA INTERNACIONAL

1. *Esferas de influência*

Se o panorama internacional já se apresentou mais carregado e mais sombrio, se já estivemos mais perto de uma Terceira Guerra Mundial, se certas situações já foram mais explosivas e mais pejudadas de perigo, a verdade é que nunca nos defrontamos com um quadro tão complexo e tão fluido. Seria impossível definir o mundo de hoje em termos de branco-e-prêto, de oito-e-oitenta, de infra-vermelho e ultra-violeta. Observe-se quanto o mundo mudou a partir de outubro de 1962, isto é, a partir dos *treze dias* da crise decorrente da colocação de

mísseis soviéticos em Cuba. Desde esse momento, pareceu prevalecer um certo entendimento tácito entre as superpotências no sentido de se evitar a exacerbação de crises e tensões em determinadas áreas, que se consideravam de interesse especial para uma ou outra delas. É realmente de notar-se que, se foram muitos os que profligaram a invasão da Tcheco-Eslováquia, foram relativamente poucos — e não necessariamente os mais poderosos — os que condenaram a rebarbativa doutrina de “soberania limitada” em que ela se apoiava. Ora, a invasão, como episódio, talvez fôsse menos perigosa do que a doutrina, como norma política, responsável por idéias e conceitos de esferas de interesses e áreas de influência, suscetíveis de se transformarem em áreas de dominação. Tivemos a oportunidade de testemunhar fatos e circunstâncias, nesse particular, com a responsabilidade que, em agosto de 1968, nos cabia de presidir às sessões do Conselho de Segurança das Nações Unidas. Era tão forte o interesse recíproco das duas superpotências na preservação do espírito da *détente* que ela se revelou capaz de resistir a tudo, ao conflito no Vietnam, à invasão da Tcheco-Eslováquia e mesmo à confrontação na área político-estratégica do Oriente Médio.

2. Paz, Desarmamento e Desenvolvimento

As superpotências parecem determinadas a evitar a eclosão de um conflito mundial, com tonalidades nucleares, mas parecem ao mesmo tempo desesperar da paz universal, da mesma maneira por que parecem haver desesperado do Desarmamento Geral e Completo. Hoje muito pouco se fala de Paz; fala-se quase que exclusivamente de *Détente*. Hoje muito pouco se fala de Desarmamento; fala-se quase que exclusivamente de “Contrôle de Armamentos” ou “Limitação de Armamentos”. Como tivemos reiteradamente a oportunidade de afirmar nas Nações Unidas, estamos diante de um processo de desvalorização e depreciação dos conceitos e dos ideais básicos da Carta de São Francisco. Em homenagem a considerações de “realismo político”, o conceito de Paz se transforma em “um estado tolerável de guerra”; o conceito de Desarmamento se transforma em uma “corrida de armamentos tolerável” e o conceito de Desenvolvimento, de tanta importância para três quartas partes da humanidade, se reduz às magras proporções de um “estado tolerável de pobreza”.

3. Congelamento do Poder Mundial

Em várias oportunidades, no cenário das Nações Unidas, perante a Assembléia Geral e perante o Conselho Econômico e Social, o Brasil tem procurado caracterizar o que agora se delinea claramente como firme e indisfarçada tendência no sentido do *Congelamento do Poder Mundial*. E quando falamos de Poder, não falamos apenas de Poder Militar, mas também de Poder Político, Poder Econômico, Poder Científico e Tecnológico. O Tratado de Não-Proliferação, ponto mais alto da *détente* entre a URSS e os Estados Unidos, é o instrumento central dessa política de congelamento do Poder Mundial. Ao que tudo indica, o Tratado foi imposto pela União Soviética, como condição *sine qua non* para o prosseguimento do processo de *détente*. Visava e visa, primordialmente, a impedir a nuclearização militar da Alemanha e do

Japão, países derrotados na Segunda Guerra Mundial, e vincula-se, assim, ao esforço, já consubstanciado na Carta de São Francisco, com vistas à imobilização do quadro político-estratégico de 1945. As superpotências realizam um esforço conjugado no sentido de uma estabilização e congelamento do Poder Mundial, em função de duas datas históricas arbitrárias: 24 de outubro de 1945, data da entrada em vigor da Carta das Nações Unidas, e 1º de janeiro de 1967, data-limite para que os países se habilitassem como Potências Militarmente Nucleares, nos termos do Tratado de Não-Proliferação. O Tratado, que se interpreta como um complemento da Carta no processo de congelamento do Poder Mundial, viola, entretanto, vários de seus Propósitos e Princípios, na medida em que estabelece distintas categorias de nações: uma categoria de países fortes e, portanto, adultos e responsáveis, e uma categoria de países fracos e, portanto, não-adultos e não-responsáveis. O Tratado procede da premissa de que, contrariamente à toda evidência histórica, o Poder traz em seu bojo a prudência e a moderação. Institucionaliza a desigualdade entre as nações e parece aceitar a premissa de que os países fortes se tornarão cada vez mais fortes e de que os países fracos se tornarão cada vez mais fracos. Por outro lado, o Tratado de Não-Proliferação Nuclear estende ao campo da Ciência e da Tecnologia privilégios e prerrogativas que a Carta das Nações Unidas limitara, no campo específico da paz e da segurança, aos Cinco Membros Permanentes do Conselho de Segurança. E convém notar que, por causa do síndrome de duas faces da China, os Cinco Membros Permanentes do Conselho já não coincidem exatamente com as cinco atuais Potências Nucleares.

4. *A Co-Presidência e os Circulos Minguantes*

Bem sintomático deste claro processo de congelamento do Poder Mundial é o que se passa no setor do Desarmamento, com especial ênfase no âmbito da Conferência do Comitê de Desarmamento em Genebra, rótulo novo com que hoje se apresenta o antigo Comitê das Dezoito Nações sobre o Desarmamento. O Comitê, instalado em 1962, nos termos do Acôrdo Zorin-Stevenson, funciona sob o regime de co-presidência, a cargo dos Estados Unidos e da União Soviética. Sua composição é tripartida, segundo os antigos esquemas de guerra fria: um grupo de países ocidentais, um grupo de países socialistas, um grupo de países ora designados como neutralistas, ora designados como mediadores (designação proposta e sempre utilizada pelo Brasil). Em nove anos de trabalho, no campo de Desarmamento Geral e Completo, nunca se foi além de dois imprecisos parágrafos de um eventual preâmbulo de um Tratado eventual. A princípio, a função dos países mediadores era a de procurar reconciliar as posições antagônicas das superpotências e de seus aliados. Talvez os mediadores hajam sido um pouco demasiadamente bem sucedidos em seus esforços diplomáticos, visto como, mediante o mecanismo da Co-Presidência, as duas superpotências se reconciliaram, passaram a agir conjuntamente e a procurar desarmar — ou impedir o armamento — dos países mediadores. “Desarmar os países já desarmados” — esse parece ser o lema e o programa do Comitê. Foi o que aconteceu com a conclusão e assinatura do Tratado de Não-Proliferação Nuclear, ao qual o Brasil fez e continua a fazer tantas objeções. O mes-

mo fenômeno deve ser caracterizado no tocante ao desarmamento convencional e no tocante ao desarmamento regional. Prevalece um impasse quase total nas negociações sobre o "desarmamento" nuclear, e as intermitentes negociações sobre o SALT não visam, na realidade, à supressão do poder nuclear, mas apenas à sua regulamentação e disciplinamento. Essas conversações visam, na melhor das hipóteses, à eliminação do *over-over-kill*; com o ostensivo entendimento de que o *over-kill* subsistirá. Enquanto isso, surgem e repontam com frequência tentativas para disciplinar o fluxo de armas convencionais para os países subdesenvolvidos, sob a alegação de que esse fluxo constitui um novo obstáculo às tarefas de desenvolvimento econômico. O perigo parece agora estar no armamento normal, para fins de segurança, dos países médios e pequenos, não nos grandes arsenais das superpotências nucleares. As superpotências se mostram, em geral, favoráveis à ênfase no desarmamento convencional e no desarmamento regional, e a recente proposta colombiana em San José de Costa Rica parece filiar-se a esse tipo de idéias e preocupações. O Brasil se tem oposto a esta maneira de colocar o problema de Desarmamento, que deve ser Geral e Completo, com obrigações específicas para *tôdas* as nações. A regionalização e a setorialização do problema do Desarmamento ou mesmo do problema do Contrôlo de Armamentos — segundo a terminologia ora usada pelas superpotências — são meros aspectos de um processo de congelamento do Poder Mundial, sob a égide da "arte sutil da Co-Presidência", a cargo das duas superpotências. A filosofia geral parece ser a de que as armas são perigosíssimas nas mãos dos pequenos, não na mão dos países fortes, adultos e responsáveis. Nenhuma Delegação às Nações Unidas tem sido tão ativa e contundente quanto a Delegação brasileira na caracterização e denúncia dessas tentativas de estabelecimento de um Diretório ou de uma "Co-Chairmanship", que teria a seu cargo um novo ordenamento mundial. O Brasil tem consistentemente profligado a tendência para discutir os problemas mundiais — e particularmente o problema do Desarmamento — em círculos minguantes de grandes potências.

5. 1945 e 1967

Por todos esses motivos, em tal processo de congelamento do Poder Mundial, as superpotências se opõem tenazmente a toda e qualquer tentativa de reforma ou revisão da Carta de São Francisco, a qual, como dissemos, procuraria tornar imóvel e estático o quadro político-estratégico de 1945. Com o apoio de um grupo importante de países latino-americanos, o Brasil tem colocado, com firmeza e determinação, o problema de revisão da Carta, com o argumento de que "não podemos viver eternamente no ano de 1945" e de que, de qualquer maneira, são fúteis e irrisórias quaisquer tentativas no sentido de imobilização e congelamento da História. Qualquer revisão da Carta somente poderá ser aprovada com o voto convergente dos Cinco Membros Permanentes do Conselho de Segurança, e é evidente que nenhum desses Membros concordaria em despojar-se dos privilégios e prerrogativas que lhes foram conferidos pela Carta de São Francisco ou em estender a outros Estados-Membros esses mesmos privilégios e prerrogativas. A Carta de São Francisco e o Tratado de Não-Proliferação, 1945 e 1967, se trans-

formaram, desta maneira, nos dois instrumentos básicos de todo um processo de Congelamento do Poder Mundial.

6. *Segurança Coletiva no Terreno Econômico*

Os mesmos propósitos de estabilização e manutenção do Poder levam as Grandes Potências a se oporem tenazmente aos esforços dos países em desenvolvimento no sentido de modificar as normas que ainda regulam o comércio internacional. É claro que alguma evolução na atitude dos países industrializados pode ser notada desde março de 1964, data de instalação da primeira UNCTAD. Acontece, entretanto, que os problemas específicos dos países em desenvolvimento se agravaram em ritmo muito mais acelerado do que o das mudanças verificadas e, em consequência, nunca o problema do subdesenvolvimento apresentou aspectos tão sombrios e desencorajadores.

Basta atentar-se no seguinte: todo o programa de desenvolvimento das Nações Unidas (UNDP) dispõe anualmente de um máximo de duzentos e trinta milhões de dólares, o que representa apenas um décimo de um por cento do que o mundo consome, por ano, em gastos militares. Em uma das Assembléias-Gerais da ONU, o Brasil pleiteou fôsse reservado, para as tarefas de desenvolvimento, um quantitativo correspondente a um por cento de tais despesas, o que permitiria decuplicar o esforço atualmente realizado. “Estamos pedindo apenas um por cento da loucura humana” — foi a explicação então dada pela Delegação do Brasil.

Cumprir observar que tem sido extremamente negativa a atitude adotada pela URSS e pelos demais países socialistas, em matéria de programas multilaterais de desenvolvimento econômico. Nesta matéria, os socialistas se aferram a princípios superados de liberalismo econômico e se revelam fidelíssimos discípulos do “laissez-faire, laissez passer”, de Jean Baptiste Say. Já se disse que, ao se prepararem para assistir a qualquer sessão do Conselho Econômico e Social ou da Segunda Comissão da Assembléia-Geral da ONU, os Delegados socialistas tomam a precaução elementar de deixar no vestiário todos os seus livros de Karl Marx.

Na realidade, o que procuram os países em desenvolvimento é transpor para a esfera internacional certos princípios de justiça social e de redistribuição de riqueza que foram paulatinamente ganhando terreno no âmbito nacional dos países politicamente mais adiantados. Trata-se, em última análise, de obter o reconhecimento internacional para um princípio de “segurança coletiva no terreno econômico”, semelhante àquele que, gradual e lentamente, vimos procurando delinear no campo da paz e da segurança internacional. Deve ser dito que os resultados têm sido, até agora, pouco promissores. A Primeira Década do Desenvolvimento, implementada pelas Nações Unidas, foi um fracasso e a Década que ora se inicia não oferece perspectivas muito promissoras. No fundo, trata-se de determinar se as Nações Unidas, ou melhor, os Estados que integram a Organização, aceitam ou não aceitam uma responsabilidade coletiva no campo do desenvolvimento econômico.

Isso no plano multilateral. No plano da assistência bilateral, que hoje cada vez mais se deveria entender como “condições justas e equi-

tativas para a conduta do comércio internacional”, as posições das Grandes Potências geralmente coincidem na tenaz resistência às reivindicações dos países em desenvolvimento. Por outro lado, com o progressivo esmaecimento da “guerra fria”, vai gradualmente desaparecendo a anterior motivação de assistência bilateral como um dos elementos formadores da antiga política de alianças ou de “alinhamentos”.

7. O *Dividendo* e o *Divisor*

Existem, entretanto, outros fatores que começam a afirmar-se dentro deste mesmo processo de congelamento do poder mundial. Referimo-nos especificamente a algumas tendências que se manifestam no tratamento dos problemas de população e preservação do meio humano (“environment”). Afirma-se que a chamada “population bomb” poderá vir a ser mais fatal e mais nefanda do que a própria bomba nuclear e pronuncia-se uma tendência para tratar o problema em bases uniformemente universais, com o esquecimento de que o problema é da competência exclusiva de cada Estado, que no exercício de sua plena soberania tem de levar em conta fatos e circunstâncias de caráter eminentemente nacional. Ninguém duvida de que existem Estados superpovoados, como ninguém deve duvidar de que alguns Estados, como por exemplo, o Brasil, não obstante seus noventa e cinco milhões de habitantes, estão a requerer um crescimento demográfico em consonância com as necessidades de pleno aproveitamento de seus recursos naturais e da efetiva ocupação de seu território. Tentar resolver o problema em abstrato, em termos alegadamente frios e estatísticos, sem tomar em linha de conta uma série de fatores importantíssimos no levantamento do problema geral do desenvolvimento, parece atitude pouco técnica, destituída de lógica e destinada, aliás, ao malôgro político. Argumenta-se que o crescimento demográfico neutraliza as vantagens do crescimento do Produto Nacional Bruto, na avaliação da renda *per capita*, agora tomada, de maneira um tanto simplista, como índice único e absoluto de desenvolvimento econômico. Em uma palavra, ao invés de insistir-se no aumento do *dividendo*, ou seja do Produto Nacional Bruto, insiste-se agora na imobilização do *divisor*, isto é, do contingente populacional. Ainda em outras palavras: tenta-se converter o grave problema do subdesenvolvimento em um mero problema de estabilização, com o esquecimento do fato de que se fôssemos estabilizar muitos países no nível econômico atual, procederíamos a uma estabilização em nível extremamente baixo.

8. De *nôvo*, o *Selvagem feliz*

Por outro lado, na consideração dos problemas atinentes à preservação do meio humano, tende-se a colocar uma tônica demasiado forte nos perigos da rápida industrialização. Acentuam-se os perigos da poluição, certamente graves para os países altamente industrializados, quando a maior parcela do planeta ainda vive num estágio de pré-contaminação ou, em outras palavras, ainda não teve a oportunidade de ser poluída. Duas tércas partes da humanidade estão muito mais ameaçadas pela fome e pela penúria do que pelos males da poluição. Por isso mesmo, causam apreensões as recentes declarações do Senhor

McNamara — contraditadas pelo Brasil no Conselho Econômico Social — de que o Banco Mundial doravante não autorizará qualquer projeto de desenvolvimento econômico sem uma avaliação minuciosa de eventuais repercussões sobre o “environment”. É claro que os países em desenvolvimento não quererão incorrer nos mesmos erros em que incorreram os países altamente industrializados, mas é evidente que não poderíamos aceitar a ressurreição em pleno século XX, da teoria do “selvagem feliz”, de Rousseau, que deu sabor e colorido a todo o romantismo francês. “Não deixem acontecer com suas cidades o que aconteceu com Nova Iorque.” “Conservem suas belas praias.” São frases essas constantemente marteladas nos tímpanos dos representantes dos países em desenvolvimento. Ora, esses países em desenvolvimento partem da premissa de que qualquer programa adequado para a preservação do meio humano deve ter em linha de conta os fatores básicos do desenvolvimento, já que o subdesenvolvimento representa, por si só, uma das piores formas de poluição do “environment”.

9. Política e Tecnologia

No momento, as grandes Potências parecem interessadas em “despolitizar” as Nações Unidas, que realmente se vão tornando perfeitamente irrelevantes em matéria de Paz e Segurança internacional. Todo o esforço se concentra agora nas chamadas “novas tarefas” (Não-Proliferação, Controle de População, Narcóticos, Meio-Humano et cetera), que estariam a exigir novas normas de cooperação internacional em termos *supranacionais*. A Delegação do Brasil se tem, tenaz e abertamente, oposto a esta tendência para transformar as Nações Unidas num “Instituto Internacional de Tecnologia” ou em mero capítulo da Cruz Vermelha Internacional. Por isso mesmo, o Brasil propôs, em *memorandum* datado de 3 de abril de 1970, dirigido ao Secretário-Geral, U Thant, todo um processo de “reativação diplomática da ONU”, mediante o estabelecimento de Comitês *Ad hoc* de Negociação no âmbito e sob a autoridade do Conselho de Segurança. Mais especificamente, propôs que um desses Comitês fôsse imediatamente constituído para explorar as modalidades de uma solução pacífica aos problemas do Oriente Médio. Árabes e judeus acolheram, de maneira afirmativa, a sugestão brasileira, que, entretanto, foi, até agora, recebida com frieza pelas Grandes Potências. No momento, faz-se um esforço no sentido de “racionalizar” os métodos de trabalho da Assembléia-Geral, com a concentração de todos os assuntos *técnicos* em um dos Comitês Políticos da Assembléia. A consideração técnica de assuntos políticos é um dos elementos dessa política de *Congelamento do Poder Mundial*, sabido, como é, que os países em desenvolvimento estão muito menos preparados para uma discussão nesse terreno. Outro método utilizado pela política de congelamento consiste na idéia da constituição de Comitês integrados por peritos ou *sábios*, ao invés de o serem por representantes oficiais e diretos dos Estados-Membros. Ora, a experiência tem demonstrado que os sábios são frequentemente levados, pela sua própria *sabedoria*, a defenderem os interesses dos países altamente industrializados. A “despolitização” das Nações Unidas, tendência que se acentua dia a dia, é, assim, uma das principais características da política de “Congelamento do Poder Mundial”.

10. "Mare Nostrum"

Nos assuntos relativos ao Direito do Mar, prevalece a mesma tendência para o congelamento. As grandes potências marítimas se opõem tenazmente à fixação de limite para o mar territorial que exceda o número, perfeitamente arbitrário, de doze milhas. Ainda aqui se argumenta que a soberania nacional deve ceder terreno a normas de caráter supranacional, que disciplinem o assunto, à base do princípio de liberdade dos mares, em "benefício comum da humanidade". É interessante, entretanto, observar que, já no que toca à utilização e exploração dos recursos dos fundos marinhos, as grandes potências se revelam muito mais refratárias a aceitar a tese do "patrimônio comum da humanidade". Por iniciativa da Delegação do Brasil, conseguiu-se que a XXIV Assembléia-Geral das Nações Unidas adotasse — aliás por dois terços dos membros presentes e votantes — uma Resolução pela qual se estabelecia uma moratória ou *freeze* para a exploração dos fundos marinhos até que se chegasse a acôrdo sôbre o regime internacional que regulasse a matéria. As grandes potências não apenas se opuseram tenazmente à Resolução, como declararam expressamente que não cumpririam as recomendações de uma Resolução adotada contra a sua vontade. Sustentaram mesmo que Resoluções desse tipo não poderiam ser aprovadas por maioria simples ou mesmo pela maioria qualificada de dois terços. Em assunto de alcance geral, seria indispensável a unanimidade ou o consenso, o que significa que as grandes potências desejam agora estender à Assembléia-Geral da ONU o direito de veto — ou, em outras palavras, o princípio da unanimidade — que vigora no âmbito do Conselho de Segurança. Nesse assunto particular, do livre e ilimitado direito de exploração dos recursos dos fundos marinhos, são as grandes potências, detentoras do monopólio da tecnologia adequada, que se aferram ao tradicional direito de soberania.

11. *Independência e Interdependência*

A fim de propiciar um melhor ordenamento internacional nestas questões de não-proliferação nuclear, contrôle populacional, preservação do meio-ambiente e restrições à livre e desimpedida exploração de recursos naturais, as grandes potências, que não fazem a menor concessão de caráter político, nos grandes temas da Paz e da Segurança Internacional, parecem agora favorecer um conceito de *interdependência*, que implicaria em sensível atenuação do conceito e da prática da soberania nacional. Ninguém põe em dúvida que o mundo tenderá a tornar-se cada vez mais interdependente. Ninguém põe em dúvida de que qualquer progresso sensível no campo internacional terá de ser motivado por concessões recíprocas de soberania. Tudo isso é verdade. O que, entretanto, sustentamos é que a interdependência pressupõe a independência, a emancipação econômica e a igualdade soberana dos Estados como condição prévia e indispensável. Não podemos declarar superados os princípios arrolados no artigo 2º da Carta de São Francisco antes de aplicá-los e de transformá-los em realidade. Primeiro sejamos independentes. Depois sejamos — e o mais rãpidamente possível — interdependentes.

12. *Política Internacional do Brasil*

A *Política Internacional do Brasil*, tal como se tem definido e expressado nas Nações Unidas, tem como objetivo remover quaisquer obstáculos que possam oferecer-se contra o seu pleno desenvolvimento econômico, tecnológico e científico, contra a preservação de sua herança cultural e de sua identidade nacional como país soberano, e contra a afirmação e crescimento de seu Poder Nacional. Enquanto não se estabeleça um sistema de justiça distributiva entre as Nações, cada Estado tem o direito, e talvez mesmo o dever, de promover a defesa ativa de seus interesses nacionais. E a estes o Brasil não tem renunciado. No desenvolvimento da sua *Política Internacional*, o Brasil deve continuar a opor-se tenazmente a qualquer tentativa de *contenção*, tanto mais quanto é certo que, no limiar de um pleno desenvolvimento econômico, o Brasil seria, dentre todos os países do mundo, mais acentuadamente do que, por exemplo, a Índia, o México, a Argentina e a República Árabe Unida, aquele que mais seria prejudicado pela afirmação de uma Política de Contenção, ou, em outras palavras, de uma Política de Congelamento do Poder Mundial. O Brasil não pode aceitar pelas e entaves na livre arrancada para o seu pleno desenvolvimento econômico. Nem pode aceitar limitações a qualquer aspecto de seu crescimento, econômico ou demográfico, em homenagem a um duvidoso princípio de interdependência ou de supra-nacionalidade. Em matéria de soberania, só poderemos fazer concessões quando nos sentirmos bastante fortes e desenvolvidos para isso. Não chegou ainda para nós o momento de ceder. Essa Política Internacional do Brasil é autêntica, na medida em que preserva a sua identidade nacional e na medida em que atende às suas necessidades de desenvolvimento econômico e social. Essa Política foi afirmada com perfeita nitidez, na Assembléia-Geral do XXV Aniversário das Nações Unidas, quando, ao apresentar, em nome de todos os agrupamentos políticos e regionais das Nações Unidas, o Projeto de Declaração sobre Segurança Internacional (aprovado por 124 a favor e apenas duas abstenções), o Brasil conseguiu o reconhecimento do princípio de que a Segurança Internacional significa segurança para todas as nações e o reconhecimento da íntima e estreita correlação existente entre os temas de Segurança Internacional, Desarmamento e Desenvolvimento Econômico. Para a compreensão das diretrizes da *Política Internacional do Brasil*, basta-nos atentar devidamente para cada uma das palavras e cada um dos conceitos contidos na seguinte passagem da Mensagem de 31 de março deste ano, do Senhor Presidente da República ao Congresso Nacional:

“Condicionado pela sua posição de país atlântico, americano e em vias de desenvolvimento, mantém-se o Brasil dentro de suas matrizes tradicionais de política externa, tendo por objetivos principais a manutenção da integridade de seu espaço geográfico, a preservação de sua segurança e a busca de acelerado desenvolvimento econômico, cultural e social.

Traduzem-se esses objetivos em ação continuada em favor da organização da paz e da convivência harmônica dos povos, da solidariedade interamericana, da segurança política hemisférica

e da implantação de um sistema de cooperação que conduza à segurança econômica coletiva.

Persistindo numa linha de coerência histórica, opõe-se o Brasil à divisão do mundo em zonas de influência, considerando a paz condição essencial à conquista do progresso e conservando-se fiel ao preceito da solução pacífica das controvérsias, principal linha de atuação da sua diplomacia. Por isso mesmo, embora reconhecendo que as Nações Unidas necessitam de reformas aperfeiçoadoras, mantém sua fé no destino da Organização, que já deu provas de ser capaz de reduzir tensões e de atalhar conflitos em várias partes do mundo. O Brasil está convencido de que deve ser revitalizado o caráter político da ONU e, por essa razão, teve papel de relêvo na elaboração de documento sobre medidas relativas ao fortalecimento da segurança internacional, que, na condição de Presidente do Grupo Latino-Americano, apresentou durante as comemorações do XXV Aniversário das Nações Unidas. Esse documento de singular importância, em que se preconiza o fortalecimento das Nações Unidas como instituição política e centro de atividade e negociações diplomáticas, foi aprovado por unanimidade e é hoje peça essencial de nova filosofia para a Organização Mundial, como elemento de paz, justiça e progresso e não apenas como instrumento da manutenção do *status quo* internacional.

Consciente de que se aprofundam as distâncias entre os países desenvolvidos e os em via de desenvolvimento, trabalha o Brasil sem cessar pela eliminação da desigualdade econômica, científica e tecnológica entre as Nações, empreendendo uma atividade de permanente convencimento e aglutinação, não só em suas relações bilaterais, mas também nos organismos de atuação multilateral.

Pela mesma razão defende o Brasil a ampla liberdade de aquisição das conquistas da ciência e da técnica e repele os mecanismos pelos quais se pretende que a aplicação pacífica das novas e ilimitadas fontes de energia constitua privilégio de alguns países.

Propugna, em vários foros, pela criação de novas condições para a transferência de tecnologia e defende o estabelecimento de condições especiais para a aquisição do conhecimento tecnológico pelos países em vias de desenvolvimento. Seu trabalho se amplia para assegurar o desenvolvimento de uma tecnologia adequada às nossas condições peculiares e ao nosso estágio de desenvolvimento."

Não poderia ser mais claro e contundente, e nem mais autorizado, o repúdio do Brasil à tendência do Congelamento do Poder Mundial. Aí se contêm as diretrizes da Política Internacional do Brasil.

III — Política Externa dos Estados Unidos

A Política Externa dos Estados Unidos está hoje dominada pelo conceito de *diplomacia total*, tal como definida pelo Presidente Nixon.

à base das idéias do Professor Kissinger. Os americanos passam a ter uma política de superpotência, que não se pode permitir o luxo de ações e iniciativas setoriais senão na medida em que se ajustem aos interesses globais dos Estados Unidos. É óbvio que a confrontação política entre os Estados Unidos e a URSS prosseguirá por anos e por décadas. Ainda que paulatinamente esmaça o fator ideológico, é óbvio que, como tem acontecido no passado, as duas maiores potências mundiais não podem escapar a uma confrontação de Poder. O jogo continua, mas é perfeitamente claro que as regras do jogo mudaram substancialmente, a partir dos treze dias da crise cubana. E acontece que, à margem dessa "confrontação de Poder", delinea-se uma certa "identidade de interesses" em muitos campos e em muitas áreas. O Departamento de Estado parece determinado a prosseguir sua política de conclusão de acórdos básicos com a União Soviética, acórdos que, à falta de melhor nome, poderíamos denominar *acórdos de sobrevivência*. São raros, hoje, nas Nações Unidas, os itens que, a rigor, se poderiam classificar em termos de Este-Oeste. Em uma infinidade de questões (não-proliferação, desarmamento, preservação do meio-humano, desenvolvimento econômico e, sobretudo, contenção orçamentária) os votos soviético e americano têm sido perfeitamente coincidentes. O documento básico da nova Política Externa dos Estados Unidos (no caso americano, a Política Externa praticamente se confunde com a Política Internacional) é a Mensagem dirigida pelo Presidente Richard M. Nixon ao Congresso em 25 de fevereiro de 1971, sob o tema geral "Building for Peace". Trata-se de documento impressionante, frio e objetivo, sem ilusões, sem *slogans*, que representa sensível progresso em matéria de pensamento político, embora apresente alguns retrocessos em matéria de idealismo. Seria fora de propósito falar de uma tendência isolacionista. Dever-se-ia, antes, falar de realismo, de pragmatismo, da fria consideração dos interesses americanos. O Presidente pareceu interessado em alcançar um equilíbrio prático entre os perigos do "over-engagement" e os riscos de um "under-involvement", procurando, com o aceno à vietnamização, encontrar uma saída para o impasse criado com a guerra do Vietnã. Neste terreno, os americanos se encontram diante do mais cruel dos dilemas, pois não admitem nem a continuação indefinida do conflito nem o abandono das posições americanas na Ásia. No que diz respeito ao Oriente Médio, parece existir certo "wishful thinking" dos Estados Unidos em relação à possibilidade de uma cooperação sincera da diplomacia soviética, que só tem, aliás, a lucrar com a permanência das tensões naquela área político-estratégica. Como disse, os americanos não renunciaram à *détente* e a política de conclusão de acórdos básicos com a União Soviética. A sobrevivência é o primeiro requisito da confrontação, que perdurará.

O recente anúncio sobre a futura conduta das negociações SALT é um indício da determinação dos Estados Unidos e da União Soviética em prosseguirem em sua política de *détente*. Esse anúncio pode ter sido, outrossim, motivado pela necessidade de demonstrar que a política de *détente* não fôra substancialmente afetada pela "diplomacia do pingue-pongue", que traz em seu bôjo um movimento de aproximação com a República Popular da China. Na realidade, conversas com represen-

tantes soviéticos em Nova Iorque e em Washington nos convencem da profunda preocupação soviética com êsses movimentos distensivos por parte de Pequim e Washington. A diplomacia do pingue-pongue, que pode acarretar efeitos que transcendem as expectativas de Washington, inclusive um provável próximo ingresso da China Continental nas Nações Unidas, vem provar o grau de sofisticação da nova Política Externa dos Estados Unidos sôbre a base da "Diplomacia Total" do Professor Kissinger. Tudo indica que a fase de confrontação com a União Soviética não venha a ser inteiramente superada por uma fase de negociação. O mais provável é que tenhamos períodos cíclicos de negociação e de confrontação, ou mesmo uma fase indefinida de simultaneidade entre confrontações e negociações. Os americanos já reconheceram e admittiram a "esfera de influência soviética", mas ainda relutam — e com razão — a admitir e a reconhecer uma terceira esfera de influência, a esfera de influência chinesa. Daí o impasse no problema do Vietnam, já que aqui são poucos os que acreditam no êxito da política de vietnamização e já que muitos estão convencidos de que a retirada das tropas americanas do Sudeste asiático deixaria essa região, mais cedo ou mais tarde, sob a influência direta ou disfarçada da China de Mao Tsé-Tung.

IV — RELAÇÕES BRASIL-ESTADOS UNIDOS

1. *Realismo e Pragmatismo*

Mesmo aceitando-se que a Política Externa dos Estados Unidos é hoje dominada por um conceito frio de realismo e pragmatismo, isso não determina, a nosso ver, quaisquer dificuldades de monta nas relações Brasil-Estados Unidos. Pelo contrário. O Brasil cresceu, ganhou confiança em si mesmo e pode dar-se hoje o luxo do realismo e do pragmatismo em suas relações com o maior país do mundo, em bases de respeito mútuo e igualdade soberana de direitos. Se, como vimos, acima, as posições do Brasil e dos Estados Unidos não podem ser coincidentes em relação a muitos pontos importantes da problemática mundial, não existe razão alguma para que não possa proceder-se a uma reconciliação ativa de interesses. Se, em alguns problemas, nossas posições são conflitantes, a verdade é que, numa infinidade de campos, nossos interesses são francamente complementares. E é sôbre essa complementaridade de interesses que teremos de edificar nossas relações. Como tive a oportunidade de dizer recentemente ao Presidente Nixon e ao Secretário de Estado Rogers, em meus primeiros contatos oficiais, as relações Brasil-Estados Unidos não são um fato histórico ou um fato político. São, antes de tudo, um fato cartográfico. Basta olhar-se para um mapa do Hemisfério para verificar que essas duas imensas massas territoriais e demográficas devem forçosamente ter as relações mais estreitas e mais cordiais.

2. *De Estado a Estado*

O que nos parece indispensável é que essas relações Brasil-Estados Unidos se conduzam num plano de Estado a Estado, isto é, que uma definição política prévia emoldure as relações bilaterais entre os dois países. É indispensável uma compreensão recíproca de Estado a Estado, do que representará uma cooperação, franca e espontânea, a largo prazo, entre os dois maiores países do Hemisfério. Temos de pensar em

têrmos de futuro, se queremos superar pequenos problemas do presente. Temos de separar o transitório do permanente, o contingente do necessário. Para ilustrar êste ponto, citaremos o fenômeno do neoprotecionismo americano, que agora dificulta a entrada de alguns produtos manufaturados e semimanufaturados do Brasil. Haja vista o que se passa com os nossos tecidos, com os nossos calçados, com o nosso café solúvel. Como Estado Nacional, êste País seria o último a ter algo a lucrar com o protecionismo de caráter nacionalista, já que a livre operação das regras do comércio internacional só poderia beneficiar os países mais fortes e economicamente mais poderosos. Acontece, entretanto, que a pressão de grupos econômicos setoriais ameaçados em seus interesses imediatistas propicia a adoção de medidas que, em última análise, não podem ser benéficas aos Estados Unidos, em têrmos nacionais. Por todos êsses motivos, estamos convencidos de que as relações econômicas entre os dois países, sem excluir os contatos permanentes com os grupos privados e setoriais, devem enquadrar-se num esquema de cooperação a longo prazo, que somente poderia ser concertado mediante negociações e entendimentos de Estado a Estado. Os Estados Unidos necessitam convencer-se de que, doravante, nenhuma diplomacia será total se não contiver em seu bôjo relações intensas, ativas, permanentes e cordiais com um país com as realidades e potencialidades do Brasil, que tem de negociar com o Estado americano e não com os "lobbies" e grupos setoriais que nêle diàriamente se agitam.

3. Complementaridade

São enormes nossos interesses comuns no campo da preservação da Paz e na implementação de defesa do Hemisfério, e os americanos não podem duvidar de que formaremos a seu lado — e isso por interesse próprio — em qualquer ameaça tangível à Paz e à Segurança Internacional.

No campo econômico, o Brasil oferece as melhores oportunidades para os investimentos e o capital norte-americano, sempre — e isso é importante — que êsses investimentos e êsse capital contribuam efetivamente para o desenvolvimento econômico do Brasil. Por outra parte, são praticamente ilimitadas as possibilidades de expansão do comércio entre os dois países, em bases mutuamente vantajosas. Nesse contexto, não devemos perder de vista o fato de que o grande teste para qualquer política econômico-financeira é determinar se está ou não fortalecendo a economia do Brasil em têrmos de Poder Nacional, isto é, em têrmos de sua capacidade de atuação na esfera internacional, como Nação soberana.

Na condução de nossas relações com os Estados Unidos, é necessário usar a imaginação e descobrir novos campos de cooperação. Como procurei dizer em meu discurso de apresentação de credenciais, temos alguns problemas específicos a resolver, mas o grande e verdadeiro problema diante de nós é o da intensificação e reativação de nossas relações recíprocas. A despeito de alguns problemas pendentes, nunca as condições foram tão propícias para o estreitamento dêsses vínculos e dessas relações, em bases pragmáticas de respeito mútuo e igualdade soberana

de direitos. O Brasil talvez seja um dos poucos países latino-americanos em que não prevaleça um acentuado sentimento popular antiamericano. E isso por uma razão muito simples: o Brasil — e nisso nos diferenciamos de outros países — não teve, até agora, causas de ressentimento histórico para com os Estados Unidos. Nem pretendemos criá-las artificialmente. Não se iludam os Senhores. A despeito de suas dificuldades e crises atuais, a despeito das tensões existentes na textura da vida americana, este país está muito longe de ser um país decadente. Conseguirá certamente superar suas dificuldades e, com os elementos criadores que conserva em sua vida e em sua alma, se afirmará, por anos e por décadas, como o país mais poderoso do mundo. E, estamos certos, como um país que pode encontrar no Brasil o mais seguro, o mais leal e o mais independente de seus aliados.

V — CONCLUSÃO

Não pretendo ter esgotado o tema que me propusera: tema vasto, tão vasto quanto o Brasil e quanto a dimensão de seus interesses internacionais. Quis apenas citar alguns fatos e delinear algumas tendências que se apresentam no mundo e expor aos Senhores o que já está sendo feito, no campo multilateral, no campo regional e no campo específico das relações bilaterais.

Verão os Senhores que existe uma unidade orgânica entre os três grandes setores da diplomacia brasileira, uma unidade que se manifesta numa POLÍTICA INTERNACIONAL que, em última análise, não visa senão a uma plena afirmação brasileira na comunidade das nações.

Nenhum país escapa a seu destino, e, feliz ou infelizmente, o Brasil está condenado à grandeza. A ela condenado por vários motivos, por sua extensão territorial, por sua massa demográfica, por sua composição étnica, pelo seu ordenamento social-econômico e, sobretudo, por sua incontida vontade de progresso e desenvolvimento. As soluções medíocres e pequenas não convêm nem interessam ao Brasil. Temos de pensar grande e planejar em grande escala, com audácia de planejamento e isto simplesmente porque o Brasil, ainda que a isso nos conformássemos, não seria viável como país pequeno ou mesmo como país médio. Ou aceitamos nosso destino como um país grande, livre e generoso, sem ressentimentos e sem preconceitos, ou corremos o risco de permanecer à margem da História, como povo e como nacionalidade. Falo em termos de alternativas, mas tenho a certeza de que a opção felizmente já foi tomada em sentido afirmativo, em escala nacional e em caráter irreversível. Em uma palavra: a Política Internacional do Brasil tem como objetivo primordial a neutralização de todos os fatores externos que possam contribuir para limitar o seu Poder Nacional. Essa Política não poderia ser mais autêntica nem mais brasileira. O nacionalismo não é, para nós, uma atitude de isolamento, de prevenção ou de hostilidade. É, ao contrário, uma grande vontade de participação internacional. É um esforço para colocar o Brasil no mundo, mediante a utilização de todos os meios e com o concurso de todos os países que queiram colaborar conosco no equacionamento e solução dos problemas mundiais. Esse nacionalismo é uma posição de afirmação e de maturidade do Brasil dentro da comunidade das nações.