



A POLÍTICA EXTERNA DO BRASIL

Ramiro Saraiva Guerreiro

Pelo terceiro ano consecutivo compareço à Escola Superior de Guerra para participar da discussão de temas de maior interesse para a nação. É com grande prazer que o faço. Os senhores têm plena consciência da complexidade da política internacional. Não há lugar para otimismo fáceis, mas, sim, para a reflexão serena e para a afirmação ponderada de nossa confiança em um futuro melhor.

O PANORAMA ATUAL

Nos últimos doze meses, os desenvolvimentos mais importantes no cenário internacional foram novamente negativos. O relacionamento entre o Leste e o Oeste tendeu para a exacerbação da confrontação. As Superpotências, não encontrando razões de confiança mútua, aferram-se à concepção de que a segurança se constrói pelo poder, empenham-se em aumentar suas capacidades de controle e influência. Para tanto, intensificam

esforços em nova corrida armamentista, que se caracteriza pela crescente sofisticação do armamento nuclear. Paralelamente, os esforços de cooperação universal — como a Conferência do Direito do Mar, o diálogo Norte-Sul, as atividades ligadas ao desarmamento, para citar apenas exemplos significativos — esboçam-se ou entram em estagnação.

Rebaixando a prioridade que atribuem a esses temas fundamentais, cujo tratamento positivo é, entretanto, indispensável ao progresso de toda a comunidade internacional, as Superpotências conduzem suas ações pelo caminho do bilateralismo, como meio de reforçar alinhamentos. Procuram revigorar alianças e blocos e reafirmar dependências verticais. Substitui-se a idéia de comunidade internacional pela dicotomia amigo-inimigo, com que o próprio conceito de amizade passa a ser utilizado como instrumento de reforço da dependência vertical, abastardando-se a noção de

amigo fiel para equipará-la à de aliado dócil, ou satélite. Ressurgem, às vezes sutilmente, os conceitos de zonas de influência e áreas de interesse vital, pelas quais os diferentes países são vistos como peças homogêneas de um jogo de poder, expostos às estratégias divergentes dos contendores, sem que seus interesses próprios sejam considerados com seriedade.

A reativação dessa tendência intempestiva ao bipolarismo é agora mais grave, pois propõe soluções que já conhecemos há décadas, e que não correspondem à crescente complexidade da situação atual. Mais do que antes, o bipolarismo é moldura demasiado estreita para o equacionamento correto dos problemas cruciais da paz e do desenvolvimento.

A segurança do sistema internacional sofre, na verdade, dois tipos de ameaça. Um, o risco de guerra entre as Superpotências e entre as alianças por elas comandadas; outro, o risco de convulsões a partir de agudas tensões sociais, econômicas e políticas em múltiplas áreas e de persistente frustração das expectativas de desenvolvimento dos povos.

A confrontação bipolar agrava ambos os riscos. A concentração de gastos que reforçam a espiral armamentista, leva inevitavelmente à ampliação das possibilidades de choque, aumenta os riscos, gera insegurança e ainda contribui para a frustração das expectativas de desenvolvimento.

Por outro lado, o primado da confrontação impede a consideração adequada de problemas globais, com os quais a comunidade internacional terá, fatalmente, de se defrontar: a melhoria das condições de vida nos países em desenvolvimento, o estabelecimento de um sistema econômico internacional mais equilibrado, estável e equitativo e a construção

de um ordenamento político e jurídico mais justo da vida internacional.

A PERSPECTIVA AMPLA

Os problemas conjunturais, reconhecidamente graves, não devem toldar-nos a visão das condições estruturais a eles subjacentes. Ao contrário, só poderemos enfrentá-los se os interpretarmos à luz de fatores mais profundos, de natureza verdadeiramente estrutural.

Não podemos distanciar-nos dos objetivos permanentes da paz, da justiça e do desenvolvimento, que, ademais, não são apenas nossos, mas de todos os povos e que constituem necessidade imperiosa. Buscá-los é a nossa tarefa mais importante, hoje e no futuro.

A proposta diplomática brasileira é construtiva e ampla. Não abrigamos a ilusão de que possa ser plenamente realizada no curto prazo, nem quanto às dificuldades a serem superadas. Mas estamos certos de que é adequada aos nossos interesses como nação e como membro da comunidade internacional. Não temos dúvida de que a abordagem objetiva e racional, e também abrangente e confiante da realidade, é superior às versões apocalípticas ou conformistas que, às vezes, são apresentadas como alternativas.

Cabe, pois, contribuir para a criação de condições internacionais, que facilitem os esforços nacionais de desenvolvimento e correspondam à expressão política de uma sociedade de nações soberanas e iguais. E, nesse papel, que é o que cabe ao Brasil, não estaremos sós.

A DIMENSÃO NORTE-SUL

O diagnóstico dos problemas internacionais deve começar pelos desequilíbrios

entre a
na orig
cuja su
hoje, c
do diál
econôm
soluçã
ções de
to. Ch
"Sul"
como
que os
de div
grafica
por co
plano

Tal
em ter
lizar a
pouco
apren
Norte
negar
dos de
fenôm
to. A
nunca
disse
périos
três c
mund
diu q
minist
vas m
É
fenôm
mente
proce
estab
entre
dustr
de di
Eu
modi
pos c

entre as nações, desequilíbrios que estão na origem da problemática Norte-Sul e cuja superação é fundamental. Existe, hoje, certa tendência a negar a validade do diálogo internacional sobre os temas econômicos para o equacionamento e solução dos desequilíbrios entre as nações desenvolvidas e em desenvolvimento. Chega-se, mesmo, a sugerir que o "Sul" não existiria como entidade, como realidade política e econômica, já que os países que o comporiam, ademais de diversificados étnica, cultural e geograficamente, estão também separados por consideráveis distâncias mesmo no plano econômico.

Tal tendência, que se insere, de resto, em tentativas de bilateralizar ou regionalizar as relações internacionais a que há pouco me referi, revela dificuldade em aprender a mecânica do relacionamento Norte-Sul, como sistema. É impossível negar a existência e o caráter universal dos desequilíbrios. É impossível negar o fenômeno global do subdesenvolvimento. A diversidade entre os países do Sul nunca foi argüida como fator que impedisse ou inviabilizasse a formação dos impérios coloniais que se estendiam pelos três continentes que hoje compõem o mundo em desenvolvimento. Nem impediu que países tão diversos fossem administrados centralmente pelas respectivas metrópoles.

É clara a correlação existente entre o fenômeno moderno do subdesenvolvimento e as condições que propiciaram o processo histórico do colonialismo, que estabeleceu as primeiras vinculações entre o Norte e o Sul, e da revolução industrial, que conformou o atual modelo de divisão internacional do trabalho.

Evidentemente, a evolução histórica modificou as relações entre os dois grupos de países. Novos membros se incor-

poraram ao centro do cenário econômico internacional, como o Japão e os países socialistas. O movimento de descolonização, por sua vez, diversificou as opções de cerca de uma centena de novos países e o próprio processo de desenvolvimento dos países do Sul tornou mais variada a gama de possibilidades do intercâmbio econômico.

A característica mais notável dessa evolução é a da persistência dos vínculos entre os países ocidentais industrializados e as nações em desenvolvimento em sua generalidade. A modificação que ocorreu foi no sentido de tornar tais vínculos mais profundos e diversificados. A economia mundial tornou-se mais integrada, ou, como preferem alguns, mais interdependente.

Os países desenvolvidos do Ocidente deveriam, portanto, ter uma percepção mais nítida da dimensão essencialmente ocidental do relacionamento Norte-Sul, pois as economias industrializadas e em desenvolvimento compõem um sistema, uma totalidade. A história recente nos mostra com clareza que as tendências e políticas econômicas que prevaleçam em um dos grupos afetam substancialmente também o outro. Basta lembrar como a crise do petróleo, deflagrada por uma mudança política no Sul, contribuiu para acelerar um processo de recessão, inflação e desequilíbrios financeiros no Norte, que, por sua vez, voltou a repercutir poderosamente nas economias do Sul, causando-lhes, entre outros, sérios problemas de balança de pagamentos.

Seria, portanto, natural que a comunidade internacional se dedicasse à consideração atenta e abrangente destes problemas. Até certo ponto, isso já vem ocorrendo, com as sucessivas negociações econômicas multilaterais, devidas fundamentalmente à iniciativa e à pressão dos

países em desenvolvimento. Por outro lado, há indicações de que as nações industrializadas também se estão tornando mais conscientes da necessidade de progresso no diálogo Norte-Sul. É claramente minoritária a posição negativa de não reconhecer validade aos esforços multilaterais nesse sentido e, por conseguinte, fazê-los fracassar.

A resolução dos grandes problemas econômicos internacionais é fundamental não só para os países em desenvolvimento, senão também para os desenvolvidos. A cooperação econômica internacional organizada nesse sentido não é ato de benemerência, mas de lucidez.

Permitam-me fazer, ainda, dois comentários adicionais sobre este ponto. Por graves que sejam os problemas e as oposições específicas de interesse entre o Sul e os países desenvolvidos do Ocidente, eles não superam, sempre que prevaleça a racionalidade, a força de coesão dos interesses mútuos entre os dois grupos. Não há confrontações inevitáveis entre o Norte e o Sul. Os problemas, embora difíceis, podem ser negociados, desde que haja disposição para tanto de *ambas* as partes. As contradições só parecem inarredáveis quando não existe espírito negociador e dessas circunstâncias é que são geradas as confrontações políticas. Queremos evitá-las, mas só o conseguiremos na medida em que todos os países do Norte se mostrem dispostos a sentar-se à mesa das negociações com espírito construtivo. Não preciso insistir, em que será crucial nesse contexto a atitude que os EUA tomarem por intermédio do Presidente Reagan na próxima reunião de cúpula Norte-Sul, de Cancún.

O segundo comentário é o de que nenhum país ou grupo de países pode dar-se o luxo de atuar como espectador deste processo. A interligação crescente da

economia mundial, que é essencialmente um fenômeno positivo, não permite novos isolacionismos. Assim, também os países socialistas devem participar eventualmente do processo das negociações econômicas internacionais e assumir papel coerente com a posição relativa que ocupam, de fato, no cenário mundial. A circunstância de que no passado tenham tido participação limitada no desenvolvimento dos padrões de divisão internacional do trabalho não significa que hoje eles continuem à margem de tais padrões. Ao contrário, a expansão das relações entre aqueles países e os países em desenvolvimento revela, em seu perfil, um padrão bastante semelhante ao que prevalece entre estes e os países desenvolvidos do Ocidente.

A DIMENSÃO SUL-SUL

Embora fundamental, a dimensão Norte-Sul das relações internacionais não é a única a interessar o Brasil e os países em desenvolvimento em geral. Com efeito, as relações entre os próprios países do Sul constituem o segmento relativamente mais dinâmico do quadro atual, tanto do ponto de vista estritamente econômico quanto pela dimensão política nova e importante que aportam ao cenário mundial. Partindo de relações praticamente inexistentes há poucas décadas devido à verticalidade dos vínculos, que prevalecia globalmente, nossos países vêm construindo uma rede cada vez mais diversificada de contatos em variados níveis.

Não pretendo fatigá-los com estatísticas, mas devo citar algumas, de caráter comercial, que permitem uma exemplificação instantânea e concreta desse estreitamento de relações e dão uma idéia de suas potencialidades. Na década

dos 70
desenv
em val
comerc
corrent
da mer
1970,
década
quando
pouco
bilhões
portaçõ
não pre
países d

Entr
mércio
por cen
res, o c
países
em 170
aument
importa
nossas e
senvolvi
cento e
mais de
passado
-Sul cor
total tra
nossas e
tina, pe
peraram
tados U
mente o

Sem
taxas tã
período
dial, int
brios fin
o esforç
Revela,
de fomen
países e
de nosso
pressão c

dos 70, o comércio entre os países em desenvolvimento obteve uma expansão em valor 65 por cento maior que a do comércio mundial como um todo. A corrente de exportações Sul-Sul passou de menos de 11 bilhões de dólares, em 1970, para mais de 94 bilhões no fim da década, dado particularmente relevante quando se verifica que deste aumento de pouco mais de 83 bilhões de dólares, 40 bilhões provieram do incremento das exportações de países em desenvolvimento não produtores de petróleo para outros países do Sul.

Entre 1971 e 1980, enquanto o comércio exterior do Brasil crescia em 700 por cento, de 6 para 43 bilhões de dólares, o comércio do país com os demais países em desenvolvimento expandiu-se em 1700 por cento. Grande parte desse aumento deveu-se, obviamente à nossa importação de petróleo, *mas também nossas exportações para os países em desenvolvimento cresceram em 1300 por cento em apenas dez anos*; um salto de mais de 6 bilhões de dólares. No ano passado, nosso comércio no sentido Sul-Sul correspondeu a 44 por cento do total transacionado pelo nosso país. E nossas exportações para a América Latina, pela primeira vez na História, superaram em valor as destinadas aos Estados Unidos da América, tradicionalmente o nosso maior cliente comercial.

Sem dúvida, o êxito em expandir a taxas tão altas o nosso setor externo, em período caracterizado pela recessão mundial, inflação generalizada, desequilíbrios financeiros e protecionismo, revela o esforço vigoroso que o Brasil efetuou. Revela, também, o acerto da estratégia de fomentar as relações do Brasil com os países em desenvolvimento. O aumento de nosso comércio com tais países é expressão de um fenômeno maior, que en-

volve o aumento das relações Sul-Sul como um todo, o aumento da participação econômica dos países em desenvolvimento no mundo, e até, um processo a longo prazo de deslocamento mais para o Sul do centro de gravidade da economia internacional.

A curto e médio prazos, o Sul — por sua capacidade de absorver produtivamente recursos financeiros e tecnológicos — pode, no contexto de um vasto entendimento com o Norte, assumir papel importante na recuperação da economia mundial. A longo prazo, ainda que lhes falte representação equitativa no cenário internacional, ainda que os obstáculos à sua afirmação sejam reconhecidamente grandes, ainda que seja longo o caminho a percorrer para o estreitamento das relações entre elas, as nações do Sul constituem significativa potencialidade para o futuro. Nelas se localiza a grande maioria dos recursos humanos e naturais de nosso mundo e a vontade irresistível de mobilizá-los. E não existem fatores mais relevantes que estes.

O processo de afirmação do Sul, embora se manifeste de forma mais sensível em seus aspectos econômicos, tem também expressão política significativa. A cooperação entre os países em desenvolvimento, na medida em que contribui para reduzir as relações de dependência e desigualdade com os países do Norte e em que gera um tipo novo, equilibrado e aberto de relacionamento entre os próprios países do Sul, contribui para a afirmação de uma nova ordem internacional mais justa. Tem ela uma dimensão negociadora e uma dimensão criadora. Ao explicitar e instrumentar as coincidências naturais de sua percepção política global, os países em desenvolvimento reforçam sua capacidade de lograr mudanças nas

estruturas atuais. E ao desenvolver relações que se caracterizam pelo igualitarismo, pelo respeito mútuo, pela ausência de preconceitos, pelo espírito construtivo e obtenção de vantagens recíprocas, os países em desenvolvimento dão, eles próprios, o exemplo concreto do comportamento internacional que deve caracterizar essa nova ordem internacional. Mas a cooperação Sul-Sul não se coloca, de modo algum, em termos alternativos à expansão de nossas relações com o Norte altamente desenvolvido. A política externa brasileira não trabalha sobre a presunção de opções mutuamente excludentes ou de caminhos voltados para uma só direção. Nosso esforço de aproximação com outras nações do Terceiro Mundo não é feito em detrimento de nossa crescente cooperação com os países industrializados, os quais, deverão sempre merecer o mais atento empenho de nossa diplomacia.

Nas últimas décadas, a própria afirmação das nações do Sul levou-as a formulações muito mais profundas do que o neutralismo ou a simples exploração das rivalidades entre as Superpotências, com vistas a obtenção de vantagens tópicas e ocasionais. Hoje, os países do Sul se concentram no esforço pela eliminação dos desequilíbrios políticos e econômicos internacionais para que possam de fato trilhar o caminho da afirmação nacional plena, livres de pressões e dependências externas. Essa linha de ação torna-se assim compatível com a posição do Brasil.

AS ESTRUTURAS TRADICIONAIS

As estruturas tradicionais das relações internacionais, no entanto, continuam embasadas no poder e não na cooperação. Ao diálogo universal e constru-

tivo, contrapõe-se a política voltada para objetivos estratégicos definidos unilateralmente. A preocupação com a problemática do desenvolvimento é, erroneamente, superada pelo paroxismo das concepções, unidimensionais, de segurança. Os arsenais nucleares, táticos e estratégicos, já de há muito caracterizados pelo exagero, pela capacidade de "overkill", parecem sempre insuficientes. Como entender essa alocação de recursos em que muitas centenas de bilhões de dólares — soma superior ao produto bruto da América Latina, da África ou da Ásia — são dedicados, em épocas de paz, por ambos os atores centrais de confrontação, à produção, posicionamento e estocagem de elementos de destruição maciça, perpetuando as disparidades e a instabilidade de poder? Assistimos a um ciclo em que a oposição entre os blocos, erigida em fatalidade, se auto-alimenta e gera condicionamentos negativos em todas as áreas de atuação internacional. As próprias Superpotências acabam limitadas em suas opções e condicionadas em seu comportamento por essa mecânica rígida em que se entrosam.

Temos testemunhado exemplos de conflitos nacionais e regionais em que as opções das partes envolvidas são afetadas por interesses externos que, ignorando tipicamente as causas da questão, dificultam sua resolução, aumentam seu custo social e terminam por arrastar os países em pugna a conflitos maiores, sobre os quais deixam de exercer controle, passando a objeto. Há uma transferência mais ou menos dramática das tensões Leste-Oeste para "teatros de operação" nos países em desenvolvimento, como a tentar demonstrar que estes países não têm opções próprias mas apenas a de vincular-se, subalternamente, a um "protetor".

Criam-se cenários globais inspirados pela ótica do poder, como a de uma suposta guerra pelo controle das matérias-primas provenientes do Terceiro Mundo, resqúicio de uma visão ultrapassada do mundo, em que esquemas complexos são concebidos com o propósito de assegurar o fluxo de tais recursos aos países consumidores, sem levar em conta os interesses próprios dos países produtores, seja em termos políticos, seja em termos de sua própria segurança.

A disputa ideológica é freqüentemente empregada como roupagem para a afirmação de hegemonias. A interpretação dos acontecimentos internacionais pela ótica do poder e com base em interesses estratégicos específicos tende a ser apresentada como verdade ortodoxa, como norma a servir de orientação geral para todos os amigos, parceiros e aliados. Os exemplos nesse sentido são muitos. O preço que tais países pagam é sempre a acentuação da dependência ou da satelitização, a redução das opções e, outras vezes, o envolvimento em conflitos maiores. Por outro lado, a defesa legítima dos pontos de vista próprios de nações menos poderosas é vista freqüentemente como "desvio" e elemento de divisão. Na verdade, no entanto, no jogo do poder, importa menos a coerência ideológica que a obtenção de colaboração de terceiros países em desígnios estratégicos globalizantes.

Mas os fatos também nos mostram a inviabilidade dos esforços de controlar o mundo pelo poder. Na verdade, o atual ordenamento político e econômico internacional não é criticável apenas do ponto de vista ético, pelas desigualdades e aspectos restritivos que encerra. Também o é pela incapacidade de administrar efetivamente os problemas globais.

A estrutura vigente, tem-se revelado incapaz de utilizar adequadamente os recursos existentes, de resolver ou minimizar os problemas de segurança internacional, de garantir a paz e o desenvolvimento. Não tem sido capaz, tampouco, de assimilar as necessidades de mudança, hoje tão claras. Precisamos de uma ordem não apenas mais justa, mas também mais eficaz, não apenas mais equitativa, mas também mais racional.

O poder não é a melhor ferramenta para administrar o mundo. Os acontecimentos no Afeganistão, por exemplo, assim o indicam. E a reação da comunidade internacional a tais acontecimentos deve ser compreendida em sua perspectiva correta. O que a maioria esmagadora dos países do Terceiro Mundo defendeu e defende, nessa questão, é o princípio da não-intervenção, que tem validade universal *erga omnes*. Não se equivocuem os que pretendem dar significado pendular ou oportunista a tal posição e à defesa dos princípios da boa convivência internacional.

Também no Oriente Médio, assistimos a décadas de impasse, de frustrações e de agravamento de tensões, motivados pela intransigência e por reiteradas tentativas de inserir a problemática regional nos parâmetros da confrontação bipolar. Poucas situações expõem com tanta clareza a esterilidade a longo prazo dos esforços bélicos e políticos quando se ignoram as causas reais da questão a que se referem. Não haverá uma paz justa e duradoura no Oriente Médio enquanto não forem respeitados os direitos inalienáveis do povo palestino, há décadas reduzido à condição de refugiados sem pátria, e o direito de todos os Estados e povos da região a viver em paz.

Há um equívoco básico nas formulações que se apóiam, implícita ou explicitamente, na crença de que a superioridade militar pode assegurar lealdades. Não é esse o caminho adequado para o relacionamento internacional e, em especial, para o relacionamento entre o Ocidente e o Terceiro Mundo. Os povos independentes, e sobretudo aqueles que têm consciência plena do imperativo de seu desenvolvimento, resistem naturalmente à restrição de sua capacidade própria de atuação e ressentem-se de esquemas totalizantes que lhes atribuem papéis derivados ou secundários.

Registrou-se, por exemplo, no passado recente, uma discussão ampla e variada sobre as relações entre distensão, como padrão de convivência entre o Leste e o Oeste, e as tensões que ocorrem nos países em desenvolvimento.

De minha parte, comentaria que, em primeiro lugar, o primado da confrontação no relacionamento entre as potências principais, além de ser em sua nova fase fenômeno bastante recente, pode ser reconhecido como fato de natureza transitória, não apenas porque a confrontação não convém à grande maioria das nações, mas sobretudo porque o processo de diversificação de interesses já avançou tanto no plano internacional que não parece que o mecanismo simplificador representado pela confrontação possa subsistir, sem que as tendências no sentido de moderação e de composição logo se reafirmem. Portanto, as alternativas à confrontação merecem atenção permanente.

Em segundo lugar, o relacionamento político entre o Norte, como um todo, e os países em desenvolvimento deve ser visto fora do marco de confrontação e, sim, sob o ponto de vista do sistema internacional como comunidade universal.

Nesse contexto, a suavização e a superação das tensões contribuiriam para anular o processo de transferência das tensões Leste-Oeste para o Terceiro Mundo e poderiam facilitar o encaminhamento dos esforços de cooperação internacional para o desenvolvimento.

Voltamos, então, à questão originalmente proposta que se caracteriza pela existência de dois conceitos alternativos de distensão internacional — o universal e o seletivo. O primeiro afirma que quaisquer desequilíbrios — aqui entendidos como desequilíbrios estratégicos entre as Superpotências — onde quer que ocorram, devem ser respondidos com ações simétricas, inclusive em outras regiões do mundo. Trata-se da teoria da interligação dos eventos, que, em sua interpretação corrente, abre o caminho para a configuração permanente e ubíqua. Sua consequência mais importante é a de acirrar a competição pelo controle de áreas do Terceiro Mundo, ampliando as tensões regionais e afastando-as de seus processos próprios de resolução. Não é muito diferente da lógica que, no século XVIII, levou à partilha da Polônia.

O segundo conceito, o da distensão seletiva, mais divulgado em setores de opinião da Europa Ocidental, visa a preservar as bases políticas do relacionamento Leste-Oeste dentro do Hemisfério Norte, isolando-as de repercussões negativas que pudessem sofrer em consequência de problemas ocorridos no Hemisfério Sul. Trata-se, em essência, de preservar a distensão na Europa, onde a mecânica do entendimento e da cooperação inter-bloco não sofreria solução de continuidade, sem no entanto, resolver o problema das tensões entre o Leste e o Oeste. Estes se expressariam livremente nas chamadas áreas periféricas, onde

também se deveriam localizar as medidas de retaliação, com o que se acentuaria, também desta forma, o processo de transferência das tensões globais para os países em desenvolvimento.

Ambos os conceitos têm, sem dúvida, aspectos positivos, como os de impedir a cristalização de zonas de influência, embora de maneira unilateral, e o de preservar a paz na Europa, como capítulo fundamental da paz mundial. Seus aspectos negativos são, no entanto, evidentes. Nenhuma dessas interpretações equaciona corretamente a questão do relacionamento político entre o Norte e o Sul, pois ambas refletem exclusivamente o ponto de vista do Norte, seja quanto a seus interesses estratégicos, seja quanto a seus interesses políticos específicos.

Devo ainda referir-me a uma terceira possibilidade, igualmente negativa, o da substituição da confrontação e da competição Leste-Oeste por algum tipo de arranjo entre os blocos, pelo qual se estabelecesse um acordo sob a forma da divisão do mundo em esferas de influência reciprocamente respeitadas e verticalmente arregimentadas aos respectivos vértices de poder. Não creio que tal "solução" seja realizável em sua plenitude, embora o respeito a certas zonas de influência seja uma característica duradoura do relacionamento entre as Superpotências. O imobilismo e a clara cristalização das desigualdades internacionais que ela supõe são as suas principais conseqüências.

Meu objetivo ao discutir estes modos de pensamento é o de deixar patente que qualquer formulação referente ao ordenamento político global tem de levar em conta a participação dos países em desenvolvimento e tem de refletir, em medida crescente, seus interesses le-

gítimos, específicos. Se a distensão como praticada nos anos 70 está superada, a tarefa, então, é a de buscar-se um outro padrão de relacionamento, que supere as faltas do anterior e que levaram a sua superação, e assegure o prevalecimento das relações de cooperação. Tal padrão, seja ele denominado de distensão ou que outro nome se lhe dê, para ser autêntico tem de ser universal.

Refiro-me a uma doutrina do comportamento internacional e a um conjunto de normas de boa convivência que a todos Estados sejam aplicados e por todos sejam seguidos. Tal doutrina e tais normas, para alcançar a universalidade autêntica, devem, pois, refletir os interesses dos diversos segmentos e áreas que compõem a comunidade internacional; devem promover o primado da confiança e da cooperação nas relações internacionais. Trata-se de uma universalidade diferente daquela referida há pouco, pois não se identifica com uma corrida pelo poder e pelo controle universal, mas sim com a efetiva desmobilização de tal corrida.

O aperfeiçoamento da boa convivência internacional é tarefa tão complexa quanto construtiva e necessária. Não há, para ela, respostas fáceis de aplicação mecânica. A multiplicidade de situações específicas deve fazer-nos recusar sempre as tentações de aplicar soluções padronizadas que, se foram úteis quando originalmente concebidas, pouca relevância terão em outras circunstâncias. Ao contrário, a boa convivência só terá a ganhar com o respeito às dinâmicas regionais próprias, com a aceitação da diversidade de pontos de vista entre as nações. Pela mesma razão, não são adequadas formulações no sentido de que seria desejável alguma forma de gestão supranacional dos interesses da humanidade.

Tais formulações pecam ou por ingenuidade ou por visar à consagração das desigualdades por meio de estruturas rígidas e poderosas. O aperfeiçoamento da boa convivência passa necessariamente pelo fortalecimento do Estado como agente essencial na comunidade internacional, e na igualdade entre eles.

Não estou a indicar, com o que precede, a impossibilidade de fazer generalizações e de apontar rumos. Se assim fosse, não seria sequer concebível a própria idéia de um ordenamento internacional. Partimos do princípio oposto, o de que é possível o aperfeiçoamento da ordem internacional, com base nos objetivos supremos de paz, justiça e desenvolvimento. O Brasil, pelo que é, certamente, não pode ter outro interesse, nem sugerir diversa concepção.

Tanto no futuro imediato quanto no longo prazo, as tarefas prioritárias são as de reverter a corrida armamentista desenfreada, sobretudo em termos de armamento nuclear sofisticado, que representa um descalabro em termos de uma alocação racional dos recursos à disposição da humanidade; resolver, em suas causas reais e específicas as tensões internacionais e impedir seu agravamento e propagação; corrigir as desigualdades econômicas e políticas que afetam negativamente o sistema internacional; e recriar uma expectativa otimista.

Os princípios que devem orientar essas realizações não requerem invenção, nem sequer inovação. Já existem e são por todos conhecidos, incorporados contratualmente que estão à Carta das Nações Unidas. São eles a igualdade soberana dos Estados, a não-intervenção em seus assuntos próprios, a autodeterminação dos povos, a solução pacífica de controvérsias, o não-uso da força ou de sua ameaça nas relações internacio-

nais, o respeito aos Tratados internacionais. O que se faz necessário é que sejam acatados na prática diária das relações internacionais; que sejam vistos como normas efetivas de conduta e não como ideais dissociados da realidade; que sejam acolhidos em sua acepção plena, sem resquícios de interpretação e sem discriminações. São eles o que há de mais pragmático e eficaz na vida internacional. O que o Brasil favorece é, portanto, a aplicação plena dos princípios do Direito Internacional.

A RESPOSTA DO BRASIL

A resposta do Brasil a essa problemática é clara. Somos um país em desenvolvimento que necessita superar os obstáculos à afirmação nacional e ao desenvolvimento. A manutenção das atuais condições internacionais nos é nociva. Não nos poderemos dar ao luxo do imobilismo. A evolução, a transformação, o dinamismo, conformam o único horizonte em que podemos atuar.

Nessa perspectiva, defenderemos sempre e prioritariamente os interesses nacionais brasileiros. Buscaremos as melhores maneiras de implementá-los, baseados na orientação estabelecida pelo Presidente João Figueiredo, no sentido do universalismo, da boa convivência e da dignidade nacional, vetores com os quais o interesse nacional é plenamente compatível. Buscaremos sempre, em nossa atuação, a coincidência legítima e a convergência positiva de interesse. Nosso papel internacional é construtivo. Favorecemos sempre a criação da confiança, a obtenção do entendimento justo, a promoção do progresso e das vantagens recíprocas, a superação do egoísmo pela cooperação. Contrariamos os privilégios de grupos restritos de Estados.

O Brasil
cional seja
mais consa
gualdades
modo a n
mover a
tos em fav
gresso. É e
cação com
Aí está a
sos interes
como part
países em
promotore
nal. Sobre
grau a resp
zer respeito
cia, oponde
cos do Dir
versados ou

É nossa
mento da
que signific
representativ
nel nos pri
também no
postulados
assuntos pri
todetermina
nhecidos en
ca, mais qu
países men
peito à livre
não envolvi
disputas in
agido com
ramos que t

Não nos
pitação. Nã
contra ning
movemos o
convencidos
só para o no
munidade in
sereno e abr

O Brasil requer que a ordem internacional seja modificada de modo a não mais consagrar, mas sim superar as desigualdades políticas e econômicas, de modo a não mais tolher, mas sim promover a liberdade de nossos movimentos em favor da paz, da justiça e do progresso. É essa a medida de nossa identificação como país em desenvolvimento. Aí está a coincidência maior entre nossos interesses como nação individual e como parte do Terceiro Mundo. São os países em desenvolvimento os principais promotores da nova ordem internacional. Sobre nossos países recai em maior grau a responsabilidade de respeitar e fazer respeitar as normas da boa convivência, opondo-nos a que os princípios básicos do Direito Internacional sejam tergiversados ou manipulados.

É nossa tarefa assegurar o prevaletimento da igualdade entre as nações, o que significa a participação ampla e representativa da comunidade internacional nos processos de decisão global. É também nossa a tarefa de fazer com que postulados como a não-intervenção nos assuntos próprios de cada Estado e a autodeterminação dos povos sejam reconhecidos em sua plenitude, o que significa, mais que a ausência de agressão a países menos poderosos, também o respeito à livre expressão de cada povo e o não envolvimento unilateral em suas disputas internas. Assim o Brasil tem agido com relação a todos e assim esperamos que todos ajam.

Não nos movem o rancor ou a precipitação. Não dirigimos nossos esforços contra ninguém que nos respeite. Promovemos o dinamismo e a mudança, convencidos de que são necessários não só para o nosso país, mas para toda a comunidade internacional. Nosso ânimo é sereno e abriga tanto o realismo quanto

a visão do futuro. Não abrimos mão de nossas esperanças, mas não descuremos as medidas concretas que se fazem necessárias para a consecução de nossos objetivos.

As opções do Brasil são também ocidentais, coerentes que somos com certas concepções de vida e ideais que são nossos. Pertencemos ao Ocidente — e temos tanto direito quanto quem mais de interpretá-lo —, Ocidente que tem como característica principal o respeito aos valores da liberdade, igualdade, pluralismo. É essa característica típica da comunidade ocidental que a torna superior a outras formas, mais fechadas, de organização política, propensas à formação de blocos organizados hierarquicamente, nos quais os membros periféricos devem alinhar-se sempre a seus líderes e comportar-se de maneira uniforme. Por isso mesmo, negamos como espúrias certas aberrações dos valores ocidentais, como as formas coloniais, as hegemonias, etc.

O Ocidente desenvolveu e implementou o conceito da liberdade, sem dúvida uma das maiores conquistas do ser humano no campo do Direito. E protegeu esse conceito, vinculando-o ao da igualdade — igualdade de oportunidades, igualdade perante a lei — para coibir privilégios injustos, e ao do pluralismo — a livre expressão dos interesses próprios e do pensamento criativo — para permitir a fertilização constante da troca de idéias sobre pontos de interesse comum.

É um contra-senso pensar-se em uniformizar e unificar mecanicamente o Ocidente, seja no nível nacional, seja no internacional. A legitimidade e a própria racionalidade da ordem ocidental repousam no consentimento livre dos membros da sociedade, em sua participação franca nos processos decisórios e no respeito às divergências de opinião entre

eles. É essa a medida de nossa identificação como país ocidental. E são essas as bases que melhor se adaptam à natureza da sociedade internacional.

O estabelecimento de uma nova ordem internacional é, portanto, um projeto que deve aproximar os países em desenvolvimento e os do Ocidente e visar a estabelecer entre eles relações justas e mutuamente benéficas. Afirmei não haver contradições inarredáveis entre os dois grupos de países. Com efeito, os ideais democráticos de igualdade, independência e respeito à diversidade nas relações entre as nações, que constituem o patrimônio da cultura ocidental, são plenamente compartilhados pelos países em desenvolvimento e até por eles às vezes mais firmemente praticados. E os anseios de progresso, justiça e participação efetiva que caracterizam o Terceiro Mundo são inteiramente compatíveis com as regras e expectativas de comportamento das nações do Ocidente. Defender uma nova ordem internacional baseada na igualdade, na representatividade, no respeito mútuo e na cooperação equilibrada é coerente não só com os princípios, mas também com os interesses mais profundos e permanentes do Ocidente.

Tudo o que foi dito aponta para a importância do nível de atuação global do Brasil, a partir da maneira como se insere na comunidade das nações. Dedeiquei grande parte desta exposição às questões mais amplas da diplomacia, no campo conceitual. E é natural que assim seja. Damos ênfase ao discurso conceitual por ser ele necessário e construtivo. Necessário para que se criem não só uma semântica própria brasileira, mas sobretudo condições propícias à realização de nossos anseios fundamentais; construtivo porque propõe um alargamento geral

dos horizontes da cooperação internacional em um sistema aberto e para todos proveitoso.

O discurso conceitual é mau quando discordante das ações políticas concretas; quando tem por objetivo encobri-las, vesti-las com a capa da retórica, disfarçando objetivos inconfessáveis; quando constitui expressão de hipocrisia. Quando se concentra em rótulos simplistas. Entre nossas declarações e nossas ações concretas há coerência e por isso nossa política é reconhecida e respeitada por todas as áreas do mundo. Expressamos sempre o que pensamos, na perspectiva da mudança e da tolerância mútua.

LINHAS DE ATUAÇÃO CONCRETA

Apenas no intuito de encaminhar o debate que se seguirá a estas palavras, farei breve menção ao tratamento dado pelo Governo brasileiro a algumas das principais questões da política externa, nos últimos doze meses.

Nossa política latino-americana, estabelecida pelo Presidente Figueiredo, tem alcançado êxitos insofismáveis. Temos relações de amizade sólida com todos os nossos vizinhos e com todos eles desenvolvemos relações equilibradas de cooperação comercial, econômica, técnica, cultural e política. Tantos são os exemplos específicos deste processo de adensamento mutuamente vantajoso de contatos que seria impossível enumerá-los. Ressalto, por seu relevo, a participação pessoal do Presidente João Figueiredo na condução desta política, refletida nos encontros que manteve nos últimos doze meses, com os Presidentes da Argentina, do Chile, da Colômbia, do Peru e da Venezuela, dando continuidade aos entendimentos profícuos manti-

dos co
verno o
to com
do Equ
demon
da prio
suas rela

A Á
nho ao
dade. E
com os
grande d
lam tam
tamos en
contáveis
instância
nossos vi
sos camp
forma cla
brasileira
efeito, é
ceiros afr
prendime
pal limite
maior, de
escassez c
Governo t
execução
registro c
aproximaç
mas visitas
dentes da f
os múltipl
que venho
res dos país

Pelas lig
caráter hist
afinidades e
vista diante
da internaci
África são a
mos plenam
pela eliminaç
colonialismo
mos a intens

dos com diversos outros Chefes de Governo da região e que terá prosseguimento com a próxima visita do Presidente do Equador ao Brasil. Não pode haver demonstração mais clara do empenho e da prioridade que nosso país dedica a suas relações com a América Latina.

A África é o outro continente vizinho ao qual o Brasil confere justa prioridade. Embora recentes, nossas relações com os países africanos têm revelado grande dinamismo e objetividade. Revelam também uma potencialidade que estamos empenhados em explorar. São incontáveis os exemplos bem sucedidos de instâncias concretas de cooperação com nossos vizinhos africanos nos mais diversos campos, os quais demonstram, de forma clara, a confiabilidade da política brasileira com relação à África. Com efeito, é tal a disposição de nossos parceiros africanos de conosco efetuar empreendimentos conjuntos que a principal limitação para a expansão, ainda maior, de tais realizações está na própria escassez dos recursos à disposição do Governo brasileiro. Nesse contexto de execução e estreitamento de relações, registro como marcos renovados da aproximação africano-brasileira as próximas visitas que farão ao Brasil os Presidentes da Nigéria e do Mali, bem como os múltiplos e proveitosos encontros que venho mantendo com os chanceleres dos países africanos amigos.

Pelas ligações étnicas e culturais de caráter histórico, pela vizinhança, pelas afinidades e coincidências de pontos de vista diante de aspectos essenciais da vida internacional, nossas relações com a África são amistosas e solidárias. Apoiamos plenamente os esforços africanos pela eliminação dos últimos bastiões do colonialismo e do racismo. Compreendemos a intensidade de sua luta pela afir-

mação nacional e continental. Respeitamos a expressão própria de cada país africano, sempre conscientes da validade do princípio da autodeterminação. A eles nos dirigimos como iguais, como país em desenvolvimento, sem paternalismos ou preconceitos. Confiamos no empenho e na capacidade dos africanos no sentido de definir seus próprios rumos e de afirmar-se como países autenticamente independentes, senhores de seus destinos.

O Brasil condena enfaticamente a prática institucionalizada do racismo que caracteriza a África do Sul. A consciência universal da humanidade e a consciência nacional brasileira, em particular, repudiam frontalmente essa conduta, incompatível com qualquer idéia de justiça e igualdade e com nossas tradições, crenças e aspirações. O Brasil une-se à comunidade das nações pela realização de esforços renovados por meio das instituições internacionais no sentido de garantir o pleno cumprimento pela África do Sul dos propósitos e princípios, aos quais todos aderimos ao assinar a Carta das Nações Unidas.

A área que se estende entre a África e a América Latina tem para nós importância óbvia, recebendo, por conseguinte, a nossa consideração atenta. Dentre todos os oceanos, o Atlântico Sul é o que revela os menores índices de presença militar internacional. É hoje, como tem sido sempre, uma região pacífica, o que reflete, aliás, o caráter das nações em desenvolvimento que o margeiam. Esta é uma situação que deve ser preservada. O Brasil e os demais países em desenvolvimento ribeirinhos vêem o Atlântico Sul como área de seu interesse primordial e direto e têm expressado o alto interesse de mantê-lo a salvo de tensões e confrontações internacio-

nais, ressaltando seu caráter de instrumento pacífico do intercâmbio e do desenvolvimento de nossos países.

As relações do Brasil com os países industrializados do Ocidente constituem capítulo de importância fundamental no conjunto de nossa atividade externa. Como eles buscamos permanentemente o estreitamento de nossas relações bilaterais e a expansão dos vínculos de cooperação igualitária e mutuamente vantajosa. Os êxitos obtidos nesse campo são expressivos e têm permitido a consolidação do clima de confiança mútua e a renovação e ampliação de numerosos entendimentos. As nossas relações bilaterais com os países do Ocidente desenvolvido são, hoje, sólidas e diversificadas e invariavelmente boas. As dificuldades de natureza econômica e tópica que eventualmente se apresentam são tratadas de forma a não deteriorar o quadro maior de nossas relações pelos canais diplomáticos usuais.

As profícuas visitas efetuadas pelo Presidente Figueiredo à França, a Portugal e à República Federal da Alemanha, assim como sua próxima participação na Conferência internacional de

Cancún, no México, e sua viagem ao Canadá, revelam, de nossa parte, o empenho permanente em dinamizar e ampliar nossos contatos com os países ocidentais e demonstram também a alta confiança do Brasil no estabelecimento de bases sempre superiores de entendimento com o Ocidente. Os contatos de alto nível estabelecidos com as novas administrações governamentais dos Estados Unidos da América e da França, apontam igualmente nesse sentido positivo, assim como os encontros que mantive com os chanceleres do Canadá e do Japão.

Termino esta já longa exposição com a reafirmação de nossa confiança sóbria e profunda em um futuro melhor. O tanto que avançamos na criação de um clima propício à consecução de nossos objetivos, os progressos realizados na identificação de problemas, a consciência crescente dos interesses mútuos e da confiança como bases de relacionamento, são fatores que permitem esperar que a racionalidade venha efetivamente a prevalecer na vida entre as nações. O Brasil não se furtará a dar sempre sua contribuição nesse sentido.



O Ministro de Estado das Relações Exteriores Ramiro Elyso Saraiva Guerreiro nasceu na Cidade de Salvador, Bahia, no dia 2 de dezembro de 1918. É Bacharel em Ciências Jurídicas e Sociais pela Universidade Federal do Rio de Janeiro, tornando-se diplomata por concurso. Serviu nas embaixadas de Montevidéu, Madri, La Paz, Washington, Paris e em delegações à ONU, em Genebra e Nova York. Professor do Instituto Rio Branco. É membro da Sociedade Americana de Direito Internacional e da Sociedade Brasileira de Direito Aeronáutico.