A ADOÇÃO DA PLURALIDADE IDEOLÓGICA PELA OEA E SEUS EFEITOS NOS COMPROMISSOS MILITARES DO BRASIL NO CONTINENTE AMERICANO

CC FERNANDO MANOEL FONTES DIEGUES

Data: 25 de julho de 1975. Local: Teatro Nacional de San José da Costa Rica. O novo Tratado Interamericano de Assistência Recíproca (TIAR), submetido ao Conselho Permanente da Organização dos Estados Americanos (OEA), estabelecia o critério da maioria simples para a aprovação de novas resoluções, em substituição ao de dois terços. Além disso, trazia uma inovação inconcebível há 10 ou 12 anos atrás: consagrava o princípio da pluralidade ideológica, reconhecendo o direito de cada país escolher seu sistema político, econômico e social.

Quatro dias depois, na mesma cidade, com o caminho aberto pelas modificações introduzidas no TIAR, a XVI Reunião de Consulta dos Ministros das Relações Exteriores da OEA aprovava o texto da resolução denominada *liberdade de ação*, pela qual se transferia à conveniência de cada país a decisão sobre o reatamento de relações econômicas e diplomáticas com a República de Cuba.

Ficava debilitado o efeito da resolução aprovada em 1962, na Reunião de Consulta de Punta del Leste, excluindo Cuba da OEA como uma ameaça à unidade e solidariedade hemisféricas. As sanções econômicas e diplomáticas de 1964, que respon-

diam à intromissão do Governo cubano nos assuntos internos das demais nações do continente, perdiam seu significado prático e objetivo.

Tal reformulação de conceitos e perspectivas representava a legitimação de uma tendência que se robustecia. O México nunca chegou a romper relações com o governo de Castro, e as sanções econômicas e diplomáticas, decididas em 1964, não o foram por unanimidade. Quando os chanceleres se reuniram em San José da Costa Rica, sete países da OEA já mantinham relações com Cuba; outros três mostravam-se dispostos à reaproximação.

É preciso reconhecer: nada é definitivo no mundo inconsistente e imprevisível da política internacional. A evolução dos acontecimentos confere às opções políticas um caráter circunstancial e muitas vezes efêmero, que Kissinger traduz em poucas palavras: "A essência da política está no condicionamento, na contingência"¹. E, de fato, só a dinâmica dos *condicionamentos* e das *contingências* poderia explicar as transformações ocorridas, em pouco mais de uma década, na conjuntura política que no início dos anos 60 criticizava o sistema interamericano.

II

Em um mundo marcado pela rivalidade entre as duas superpotências, essa mudança de perspectivas estaria enquadrada, forçosamente, na moldura da *détente*. O receso da Guerra Fria atenuara a tensão entre os dois blocos e, ao mesmo tempo, enfraquecera a solidez dos interesses convergentes no seio das alianças e dos acordos de segurança coletiva. Surgiam no cenário mundial novos centros de decisão política ou, pelo menos, adotando posturas políticas mais independentes. Consubstanciava-se a emergência de um mundo *multipolar*, engolfando o cenário das relações internacionais.

Os EUA procuraram acomodar-se a esse universo político, cada vez mais heterogêneo, professando uma *neutralidade ideológica* que preconizava, segundo Hartley, o primado do interesse nacional sobre as querelas de natureza ideológica². Paralelamente, a partir de 1969, surgia a Doutrina Nixon, intencionando atribuir às nações amigas uma maior responsabilidade nas tarefas concernentes à própria segurança. O sentido da política externa norte-americana se reformulava, insinuando alterações nas estruturas de poder regionais. A América Latina, área em que a rivalidade EUA-URSS havia refluído, tornava-se uma região cujos problemas de segurança deveriam ser, prioritariamente, resolvidos pelos governos locais³.

Na verdade, outros fatores de caráter regional influenciariam mais diretamente a aceitação da pluralidade ideológica. A longa série de frustrações esquerdistas, começando com o fracasso da guerrilha de Guevara, descortinava um panorama pouco receptivo ao comunismo internacional. O próprio Castro irradiava, desde 1970, sinais que sugeriam um arrefecimento do proselitismo revolucionário⁴ e, ao mesmo tempo, a riqueza de ramificações e nuan-

ces do esquerdismo latino-americano não indicavam a OEA como sendo um instrumento adequado para combatê-lo.

Se os condicionamentos políticos e de segurança abriram o caminho para a pluralidade ideológica, é certo que alguns estímulos econômicos o pavimentaram. Pela primeira vez desde a implantação do marxismo-leninismo, Cuba apresentara, em 1973, um superávit de 100 milhões de dólares em sua balança comercial, surgindo como um mercado potencial de 9 milhões de pessoas. Nesse mesmo ano, dois anos antes da suspensão das sanções, o Governo argentino assinara acordos com Havana para a venda de 42.000 veículos. Segundo o Departamento de Estado norte-americano, mais de 100 empresas já haviam solicitado, em julho, informações sobre as possibilidades de comércio com Cuba; a ITT, a RCA, a Dow Chemical, a Union Carbide, a Coca-Cola mostravam-se interessadas em renovar seus negócios com Cuba⁵.

Embora possamos identificar uma crescente tendência dos países americanos para o reatamento com Havana, não se deve supor que a pluralidade ideológica possa conduzir a uma reconstituição do panorama anterior a 1962. De fato, é difícil, para não dizer inconcebível, imaginar que os EUA e outros Estados da OEA aceitem, por exemplo, a presença de representantes cubanos na Junta Interamericana de Defesa (JID). Tudo indica, pois, que os caminhos da segurança coletiva regional permaneçam fechados para Cuba; mas os canais econômicos e diplomáticos deverão ser razoavelmente ativados.

III

Podemos derivar, do processo que levou à adoção da pluralidade ideológica, duas implicações que interessam aos com-

promissos militares do Brasil no continente. Ele evidenciou, primeiro, uma retração política dos EUA, manifesta nas posições discretas e conciliadoras de sua diplomacia⁶. Assim, com o aparecimento de um relativo vácuo de poder, em decorrência do menor comprometimento norte-americano, é possível que o Brasil, como potência emergente, venha a ocupar posição de maior destaque no contexto da segurança continental.

O mesmo processo demonstrou, em segundo lugar, que a força das resoluções da OEA não foi suficiente para contrariar os interesses e conveniências exclusivamente nacionais. Como corolário, o TIAR tornou-se menos confiável, podendo-se presumir que a segurança de cada nação venha a se apoiar, mais enfaticamente, nas ações e instrumentos internos do próprio país.

Em face dessas considerações é que devemos interpretar o atual significado do TIAR, ratificado em 1948, com a finalidade de "prevenir e reprimir as ameaças e os atos de agressão contra qualquer dos países da América"⁷. Examinando como se configurariam as ameaças capazes de levar o Brasil, como membro do Tratado, a ajudar militarmente um outro país americano que viesse a ser alvo de uma agressão ou de um ataque armado, podemos identificar, de maneira geral, dois tipos de ameaças.

O primeiro assume um caráter direto e insofismável, consubstanciando-se na forma de um ataque contra a população, forças armadas ou a invasão do território nacional. No momento, a concretização dessa ameaça é pouco provável, tendo em vista, principalmente, a presença do *guarda-chuva* nuclear norte-americano. No entanto, ela poderia se concretizar como resultado de uma situação de Guerra Revolucionária, e evoluir para uma Guerra Limitada.

O outro tipo de ameaça assume um caráter indireto e difuso, definido na subversão interna. É razoável pensar que a adoção da pluralidade ideológica venha a facilitar a intensificação dos movimentos subversivos. A consolidação dessa tendência dependerá, no entanto, do balanço que os governos comunistas efetuarem, entre as vantagens da subversão e as da manutenção de relações normais com os países americanos.

Se a subversão interna adquirisse um novo ímpeto ou se ocorresse Guerras Limitadas, poder-se-ia pensar que aumentaria a participação militar do Brasil na manutenção da segurança continental? É bom que toda resposta seja objetiva, mas, nesse caso, a objetividade se confundiria com leviandade. É possível deduzir, no entanto, face à atual situação — presumida em uma presença indireta e mais atenuada dos EUA e, ainda, na distensão dos compromissos inscritos no TIAR — que uma operação tipo *São Domingos*, como a realizada em 1965, seria remotamente viável e, muito menos, a formação permanente de uma Força Interamericana de Paz.

Portanto, parece válido considerar que nos próximos anos a manutenção da segurança continental venha a basear-se, predominantemente, em elementos de natureza política. A erosão que se vislumbra nos compromissos militares deverá ser compensada pela imaginação dos estadistas, pela capacidade de manobra dentro do sistema interamericano e, de maneira geral, pelos trunfos políticos de que cada país possa dispor.

Isso não implica, evidentemente, em uma marginalização dos poderes militares nacionais. Suas tarefas deverão crescer de significado e em extensão, ao se ampliarem as responsabilidades que lhes cabem no apoio às estratégias políticas nacionais. Na verdade, o emprego do Poder Militar

de cada país deverá tornar-se menos continental e, como uma decorrência da situação em pauta, mais acentuadamente nacional.

IV

A eficiente utilização do Poder Nacional requer, em nossos dias, um alto grau de flexibilidade das ações, revelando, por conseguinte, a importância de uma Estratégia Marítima no apoio à consecução dos Objetivos Nacionais. Tal Estratégia teria de refletir, sem dúvida, os condicionamentos introduzidos pela pluralidade ideológica no quadro político-militar interamericano.

Assim sendo, avulta aos olhos, em primeiro lugar, o condicionamento geográfico, que se traduz na necessidade de deslocarmos nossa atenção para o Caribe e adjacências, o que poderia se consubstanciar através das seguintes medidas:

a) Intensificação do intercâmbio marítimo-comercial com os países setentrionais da América do Sul e da Zona do Caribe, dentro do espírito que preside a política brasileira de aproximação com a América Latina, considerando, inclusive, nosso apoio à criação do Sistema Econômico Latino-Americano (SELA), alternativa de "cooperação benéfica entre países em desenvolvimento"⁸. Essa iniciativa contribuiria, paralelamente, para neutralizar a possível influência comunista na área.

b) Ampliação da infra-estrutura marítima no norte do País, a fim de possibilitar maior desenvolvimento da navegação mercante e das indústrias de pesca nacionais. O primeiro passo consistiria no estudo da viabilidade de se expandir o complexo de reparos e de construção naval, passando pela modernização e ampliação das instalações portuárias.

c) Diversificação e localização de um maior número de unidades navais em Be-

lém, tendo em vista a importância de sua posição estratégica. Essa medida permitiria intensificar a ação de presença, proporcionando, ademais, maior disponibilidade de meios para o patrulhamento naval. As unidades ali sediadas poderiam melhor proteger nossos recursos marinhos e as vias de comunicações marítimas e agir com presteza no caso de deflagração de um conflito, com vistas à obtenção do Domínio do Mar. Sua efetivação exigiria a ampliação das instalações de Val-de-Cães e, complementarmente, um apoio aéreo apropriado.

Se ressaltarmos o reflexo geográfico da pluralidade ideológica sobre a Estratégia Marítima brasileira, isto não significa dizer que os possíveis antagonismos à consecução dos Objetivos Nacionais provenham exclusivamente do Caribe. Seria ingênuo pensar que não pudessem surgir de outras partes do continente, através de vias indiretas ou mesmo de um processo autônomo. Impõem-se, portanto, algumas considerações de caráter mais amplo.

O panorama continental exige uma alta dose de flexibilidade política, que permita associar a habilidade nas negociações com a capacidade de dissuadir; e o atendimento desse requisito, conforme já mencionado, encontra um apoio insubstituível no emprego do Poder Marítimo. Ele é um instrumento que pode ser utilizado para o desenvolvimento das relações econômicas e diplomáticas com os países vizinhos, consolidando nossa política externa, e, ao mesmo tempo, é um recurso capaz de amparar decisões políticas nacionais, quando necessário, em função da credibilidade que se possa conferir ao emprego de nossas Forças Navais.

Se, tendo em vista as condições atuais, a credibilidade é um atributo fundamental a ser considerado na Estratégia Marítima, é preciso, por outro lado, que ela também se apoie em uma progressiva independên-

cia externa, procurando desenvolver uma base material que a torne relativamente autônoma no que se refere à disponibilidade de meios. Só assim estará imune a quaisquer pressões ou tendências imprevisíveis, provenientes do exterior, que possam deformar sua concepção original.

V

O fortalecimento de nossas relações com os países do Hemisfério constitui um imperativo geopolítico e uma necessidade histórica. Esse propósito, inscrito na política externa brasileira, corresponde a um processo para o qual o País, em geral, e os estadistas, em particular, devem estar preparados, compreendendo e interpretando um mundo em que a transitoriedade é o denominador comum.

A essência das transformações que alcançaram o sistema interamericano nos últimos dez anos nos proporciona uma importante lição: a unidade de ação não é um fim em si mesma, mas o resultado de uma série de condicionamentos. Desconhecer essa simples lição corresponde a enredar-se em esquemas que se tornam, muitas vezes, mais um estorvo do que um apoio eficaz.

Procuramos apontar, neste trabalho, os principais condicionamentos do processo que levou à aceitação da pluralidade ideológica. Destacamos, tendo em vista uma aparente erosão do TIAR, o afrouxamento dos laços que comprometiam os países americanos na manutenção da segurança coletiva. Daí, foi possível concluir que, nos próximos anos, a Segurança Na-

cional deve sustentar-se, mais ponderavelmente, sobre os elementos internos do Poder Nacional.

É conveniente frisar que a mencionada erosão se refere à finalidade original do TIAR de conter a progressão comunista de após-guerra. Recentemente, uma subcomissão da OEA aprovou o conceito de *segurança econômica coletiva*, para a manutenção da qual seriam aplicados os mecanismos previstos no Tratado⁹. Torna-se possível, dessa forma, ao se vincular às aspirações de desenvolvimento da América Latina, que o TIAR venha a ser revigorado, dentro de um novo enquadramento e com finalidades mais amplas.

Já quando nos referimos aos reflexos da pluralidade ideológica sobre a Estratégia Marítima brasileira, através de seus efeitos em nossos compromissos militares, salientamos, primeiro, o aspecto geográfico dessa Estratégia e, em segundo lugar, a concepção que deveria presidi-la, sublinhando a importância da *credibilidade* e da *independência*.

Compreender uma situação é fundamental para a validade das formulações estratégicas que nela se vão inspirar. Isso não constitui, todavia, garantia de sucesso, se tais formulações não estiverem sintonizadas aos Objetivos Nacionais. Dentro dessa perspectiva, elas não podem deixar de ter em conta o papel que o Brasil deve desempenhar, não só no sistema interamericano, mas também no próprio contexto mundial, "sem preconceitos descabidos e sem temores injustificados, na defesa de seus próprios interesses e da paz internacional"¹⁰.

NOTAS DE REFERÊNCIAS

1. Cf. KISSINGER, Henry A. *O Mundo Restaurado*. A World Restored. Trad. por Heitor Aquino Ferreira. Rio de Janeiro, Livraria José Olympio Editora, 1973, p. 302.
2. Cf. BRASIL. Ministério da Marinha. Escola de Guerra Naval. *LA-III-7502 — Relações Internacionais*. Rio de Janeiro, 1975, p. II-2.
3. Cf. BRASIL, op. cit. acima nota 2, p. I-11.
4. Castro declararia, em janeiro de 1975, que "seria utópico, hoje, considerar que a revolução está na ordem-do-dia na América Latina". Cf. *Jornal do Brasil*, 30 de julho de 1975, p. 9.
5. Cf. *Veja*, 6 de agosto de 1975, p. 30. Conforme o Presidente do Instituto de Reforma Agrária Cubano informou ao Sen. McGovern, Cuba estaria pronta para comprar 3 bilhões de dólares em equipamentos agrícolas. Cf. *Time*, 1.º de setembro de 1975, p. 10.
6. Cf. noticiário de *O Globo*, 17 de julho de 1975 e de *O Jornal do Brasil*, 31 de julho de 1975.
7. Cf. BRASIL. Ministério da Marinha. Escola de Guerra Naval. *EGN-101 — Manual de Direito Internacional Público*. Rio de Janeiro, 1974, v. 4, p. E.6. O Brasil participa, ainda, do Tratado Americano de Soluções Pacíficas (1948), que não produz compromissos militares além daqueles assumidos no TIAR; de acordos bilaterais com os EUA: o de Assistência Militar Brasil-EUA, que se baseia no TIAR, e o para a Missão Naval Norte-Americana, que não supõe compromisso de emprego da Força Armada; do Acordo para a Missão Militar Brasil-Paraguai, de assistência técnico-militar; e do Tratado de Proscrição de Armas Nucleares (Tlatelolco, 1967), que Cuba se recusa a assinar, alegando que a desnuclearização deveria alcançar todo o Hemisfério.
8. Cf. *O Globo*, 27 de setembro de 1975, p. 8.
9. Cf. *O Jornal do Brasil*, 3 de outubro de 1975, p. 9.
10. Cf. pronunciamento do Presidente Ernesto Geisel, em 30 de dezembro de 1974.