

25/02/77

AAS-1974.08.15
mel/pm

SECRETO-EXCLUSIVO

ANÁLISE TÁTICA DAS CONSULTAS COM OS NORTE-AMERICANOS

I

Possíveis abordagens pelos norte-americanos

1. A presente análise toma como premissa a capacidade norte-americana de oferecer à parte brasileira
 - a. incentivos negativos (ameaças)
ou
 - b. incentivos positivos (promessas)
ou, ainda,
 - c. uma combinação de incentivos positivos e negativos, com a finalidade de forçar ou obter o abandono imediato ou gradual pelo Governo brasileiro de sua posição com relação ao Acordo Brasil-RFA.

2. Se a parte norte-americana optar pela tática dos incentivos negativos, deverá provavelmente limitar-se a reiterar o que nos tem dito tanto em público, quanto confidencialmente, (ou seja, pedir a postergação indefinida da construção das usinas de enriquecimento de urânio e de reprocessamento de material irradiado), formulando, adicionalmente, porém, ameaças que poderão ser dos seguintes tipos:
 - a. ameaças específicas no campo nuclear (por exemplo, cancelamento ou postergação do fornecimento do combustível contratado para Angra-I); ou

- b. ameaças específicas em outros campos (por exemplo, na área das restrições às exportações brasileiras ou no terreno do financiamento da dívida externa brasileira);
- c. ameaças genéricas (por exemplo, a indicação de que a firmeza brasileira pode trazer ao país consequências "incalculáveis").

Essa abordagem, que seria uma reiteração das posições norte-americanas combinada com a explicitação dos incentivos negativos, teria como objetivo presumível forçar o Governo brasileiro a ceder imediatamente.

- 3. Uma tática mais hábil da parte norte-americana poderia ser a de deixar essas ameaças de lado e, depois de proclamar amplamente seu reconhecimento da nova importância internacional do Brasil, sugerir fórmulas para o encaminhamento da disputa, com propósito dilatatório.
- 4. Tais fórmulas dificilmente poderiam inovar na posição geral norte-americana. É de presumir que elas possam conter elementos dos já mencionados pelos norte-americanos em diversas oportunidades, embora não os tenham apresentado formalmente ao Governo brasileiro. Esses elementos poderiam ser, por exemplo:
 - a. garantia de fornecimento do combustível nuclear ao Brasil, de forma unilateral ou em associação com um esquema de enriquecimento multinacional;
 - b. criação de um centro multinacional de enriquecimento de urânio, com a participação acionária do Brasil, mas sob o controle tecnológico e gerencial dos EUA (talvez em conjunto com outros fornecedores, como a RFA);
 - c. proibição do reprocessamento no Brasil, combinado com o estabelecimento de um depósito do material irradiado, sob o controle dos EUA (talvez em conjunto com a AIEA), onde o plutônio produzido no Brasil e em outros países, seria indefinidamente estocado.

Em qualquer hipótese os norte-americanos poderiam pedir, ainda:

- a. a assinatura do TNP pelo Brasil; ou, como segunda linha de proposta,
 - b. compromisso do Brasil de aceitar, pelo menos, uma cláusula do tipo "TNP-dos-pobres", ou seja de salvaguardas estritas sobre todo o programa nuclear brasileiro, como garantia de que as proibições acima seriam integralmente respeitadas.
5. Não é da essência da posição norte-americana que todos esses elementos sejam apresentados ao Governo brasileiro por Christopher. Bastaria colocar, na mesa de negociações, um ou dois deles, acompanhados de farta documentação. Os demais elementos poderiam ser inseridos numa etapa posterior. A proposta substantiva norte-americana seria complementada pelas condições "processuais" de que as negociações bilaterais continuassem, dentro de um lapso razoável de tempo, e de que o Governo brasileiro se comprometesse a não implementar, enquanto durassem essas negociações, o Acordo Brasil-RFA, em tudo o que se referisse a enriquecimento e reprocessamento. Alternativamente, os norte-americanos poderiam anunciar a convocação de entendimentos multilaterais sobre a questão da difusão da "tecnologia sensível" e gestionar uma moratória dos esforços brasileiros de enriquecimento e reprocessamento, enquanto durassem as negociações.
6. Sobre esse ponto, o da moratória (que, com o desenvolvimento das negociações, culminaria no abandono pelo Brasil dos estágios do enriquecimento e reprocessamento), é que poderiam, então, incidir as ameaças arrojadas no parágrafo 2 acima, configurando-se, assim, uma conjuntura diplomática em que o Governo brasileiro teria incentivos positivos e negativos para ceder, por etapas, sob a aparência de estar negociando.

II

Possíveis reações brasileiras

1. A parte brasileira responderá à americana com a preliminar de que, no nosso entender, as consultas dizem respeito aos aspectos globais da questão da proliferação das armas nucleares. Esse tema pertence mais propriamente ao plano multilateral e nele deverá continuar a ser tratado.
2. A parte brasileira examinará, a seguir, esses aspectos globais, utilizando, para tanto, inclusive os trechos relevantes do documento "O Programa Nuclear Brasileiro", recentemente elaborado.
3. Dará ênfase especial aos seguintes aspectos:
 - a. a principal ameaça à segurança internacional em nossos dias continua a ser a proliferação vertical das armas nucleares, em mãos das Super Potências;
 - b. esse problema continua essencialmente sem solução;
 - c. o TNP foi uma tentativa frustrada, pois, para todos os efeitos práticos, restringiu-se ao plano da proliferação horizontal;
 - d. apesar disso, o Brasil tomou o cuidado de estabelecer que seu programa nuclear terá finalidades exclusivamente pacíficas e será executado mediante salvaguardas internacionais adequadas;
 - e. o Brasil é firmemente contrário a todos os tipos de proliferação de armas nucleares;
 - f. a utilização da energia nuclear para fins pacíficos, sob salvaguardas adequadas, não se confunde com o problema da proliferação nuclear e é um direito de todos os povos, sem discriminações.

4. Depois dessas preliminares, a parte brasileira declarará que é dentro do quadro acima que se situa o Acordo Brasil-RFA, cujos propósitos são clara e exclusivamente pa
cíficos. A propósito, o lado brasileiro procurará regis
trar especificamente o seguinte:
 - a. a atitude radical que os norte-americanos vêm tomando contra o Acordo Brasil-RFA (a qual poderá, nessa oportunidade, ser historiada) corresponde a uma intromissão nos negócios externos do Brasil e chega a ponto de ferir as relações amistosas, que tradicionalmente os dois países mantêm;
 - b. do ponto de vista brasileiro, o Acordo Brasil-RFA é uma "res inter alios acta";
 - c. o Brasil não está, pois, em condições, de discutir dispositivos específicos desse Acordo e de seus do
cumentos complementares, com os EUA, que deles não são parte;
 - d. nem pode o Brasil negociar instrumentos adicionais ou assumir compromissos unilaterais com vistas a li
mitar, desfalcar, modificar ou eliminar os compro
missos constantes do Acordo.
5. Em todos esses pontos, o lado brasileiro lançará mão do esquema conceitual do documento "O Programa Nuclear Brasileiro".
6. Ao passar ao exame das propostas norte-americanas, tal co
mo descritas na parte I acima, o lado brasileiro terá pre
sente que seu objetivo essencial é o de manter a integridade do Acordo Brasil-RFA. Na medida do possível, deve
evitar-se uma confrontação direta com os EUA, que não in
teressa ao Governo brasileiro. Não é realista, porém, esperar que o lado norte-americano, possa ser convencido pelos argumentos brasileiros, por mais suave que seja sua apresentação.

7. A substância dos argumentos brasileiros se encontra nos documentos que se seguem. Do ponto de vista tático, seria necessário assinalar apenas o seguinte:
- a. no caso de serem apresentados ao Governo brasileiro apenas incentivos negativos, seria conveniente desde logo assinalar a impossibilidade de proseguirmos o diálogo, num clima de pressões;
 - b. se o lado norte-americano optar pelos incentivos positivos, deveríamos assinalar que as soluções aventadas devem ser universais e não discriminatórias, de qualquer forma, por serem supervenientes não deverão ter qualquer efeito sobre atos jurídicos perfeitos e acabados, como o Acordo Brasil-RFA, que, aliás, já está em plena execução;
 - c. se, como é mais provável, os norte-americanos preferirem combinar incentivos positivos e negativos, a resposta brasileira deve ser, também, uma combinação das reações acima indicadas.
8. Finalmente, na hipótese de a parte norte-americana se limitar a reiterar a sua posição, tal como consta da mensagem verbal do Secretário de Estado Vance, acompanhando-a com uma proposta de moratória, caberia igualmente reiterar a posição brasileira, na forma expressa na mensagem verbal do Ministro Azeredo da Silveira, e rejeitar liminarmente a proposta de moratória.

Em 25.02.77