

February 25, 1977
Memorandum from Brazilian Foreign Minister Silveira to President Geisel, US Threats and Promises and Brazilian Responses

Citation:

“Memorandum from Brazilian Foreign Minister Silveira to President Geisel, US Threats and Promises and Brazilian Responses,” February 25, 1977, History and Public Policy Program Digital Archive, Centro de Pesquisa e Documentação de História Contemporânea do Brasil (CPDOC), Fundação Getúlio Vargas (FGV), Azeredo da Silveira Archive, AAS mre pn 1974.08.15 pp.544-549. Obtained and translated by Fundação Getúlio Vargas.

<http://digitalarchive.wilsoncenter.org/document/115220>

Summary:

This memo outlines “possible American approaches” and “possible Brazilian reactions” as the US attempts to compel the Brazilians and Germans to cease their nuclear cooperation.

Credits:

This document was made possible with support from the Leon Levy Foundation and Carnegie Corporation.

Original Language:

Portuguese

Contents:

- English Translation
- Scan of Original Document

TACTICAL ANALYSIS OF THE CONSULTATIONS WITH THE AMERICANS

Possible American approaches

1. The present analysis starts from the premise of the American ability to offer to the Brazilian side

- a) Negative incentives (threats) or
- b) Positive incentives (promises), or else:
- c) A combination of positive and negative incentives with the objective of forcing or obtaining the immediate or gradual abandonment by the Brazilian government of its position regarding the agreement Brazil-FRG.

2. If the American side chooses the tactics of negative incentives, it will probably confine itself to reiterating what it has told us both in public and confidentially (that is, ask for the indefinite postponement of the building of the uranium enrichment and irradiated material reprocessing plants, adding, however, threats that could be of the following kinds:

- a) Specific threats in the nuclear field (for example, cancellation or postponement of the supply of fuel already contracted for Angra-I); or
- b) Specific threats in other fields (for example: in the area of restrictions to Brazilian exports or in the area of financing the Brazilian external debt;
- c) Generic threats (for instance, the indication that Brazilian firmness can bring "incalculable" consequences for the country).

This approach, which would constitute a reiteration of American positions combined with explicit mention to negative incentives, would presumably have the objective of compelling the Brazilian government to yield immediately.

3. A more clever tactics on the American side could be to leave aside those threats and then, after fully acknowledging recognition of the new international importance of Brazil, suggest formulas for dealing with the dispute, with a dilatory purpose.

4. Such formulas could hardly bring innovation for the general American position. Presumably, they would contain a number of the elements already mentioned by the Americans in several occasions, despite not having been formally presented to the Brazilian government. Such elements could be, for instance:

- a) Guaranteed of supply of nuclear fuel to Brazil, either unilaterally or in association with some multinational enrichment scheme;
- b) Creation of a multinational uranium enrichment center with Brazil as a shareholder, but under United States technological and managerial control (perhaps together with other suppliers, such as the FRG);
- c) Prohibition of reprocessing in Brazil, combined with the establishment of a deposit of irradiated material, under United States control (perhaps in association with the IAEA), where plutonium produced in Brazil and in other countries would be indefinitely stockpiled;

In any case, the Americans could also request:

- a) The signature of the NPT by Brazil; or, as a second option,
- b) A commitment by Brazil to accept, at least, a clause of the kind "poor man's NPT", that is, strict safeguards on the whole Brazilian nuclear program, with a guarantee that the above prohibitions would be fully respected

5. It is not in the essence of the American position that all these elements be presented to the Brazilian government by Christopher. It would suffice to bring one or two of them to the negotiation table, together with copious documentation. The remaining elements could be inserted at a later stage. The substantive American proposal would be complemented by the "procedural" conditions that bilateral negotiations would proceed within a reasonable time frame and that the Brazilian government would pledge not to implement, for the duration of the negotiations, the Brazil-FRG Agreement, in everything regarding enrichment and reprocessing. Alternatively, the Americans could announce the convening of multilateral conversations on the question of the dissemination of "sensitive technologies" and make demarches on a moratorium of the Brazilian enrichment and reprocessing efforts for the duration of the negotiations.

6. It is on the issue of the moratorium (which, as the negotiations went on, would result in the abandonment by Brazil of the enrichment and reprocessing stages) that the threats listed in paragraph 2 above could then come to bear. This would create a diplomatic situation in which the Brazilian government would have positive and negative incentives to yield, by stages, while it would seem to be negotiating.

Possible Brazilian reaction

1. The Brazilian side will respond to Americans with the preliminary consideration that, in our understanding, the consultations regard the global aspects of the proliferation of nuclear weapons. This question belongs more properly in the multilateral level, where it should continue to be treated.
2. The Brazilian side will next bring forth those global aspects, utilizing also the relevant sections of the document "The Brazilian Nuclear Program", recently prepared.
3. Special emphasis should be given to the following aspects:
 - a) The main threat to international security in our time continues to be the vertical proliferation of nuclear weapons in the hands of the superpowers;
 - b) This problem remains essentially without solution;
 - c) The NPT was a failed attempt, because for all practical purposes it is limited to the field of horizontal proliferation;
 - d) Nevertheless, Brazil took care to establish that its nuclear program will have exclusively peaceful objectives and will be carried out under adequate international safeguards;
 - e) Brazil is firmly against any type of proliferation of nuclear weapons;
 - f) The use of nuclear energy for peaceful purposes, under adequate safeguards, cannot be confused with the problem of nuclear proliferation and is a right of all peoples, without discrimination;

4. After these preliminaries, the Brazilian side will state that the Agreement Brazil-FRG belongs in the framework sketched above, and that its objectives are clearly and exclusively peaceful. In this connection, the Brazilian side will seek to establish the following points;

- a) The radical attitude taken by the United States against the Brazil-FRG Agreement (which can be described at this time) amounts to interference in the external affairs of Brazil and is even harmful to the friendly relations that the two countries have traditionally maintained;
- b) From the Brazilian standpoint, the Brazil-FRG Agreement is "res inter alios acta"
- c) Consequently, Brazil is not in a position to discuss specific provisions of this Agreement and its complementary documents with the United States, which is not party to them;
- d) Brazil cannot negotiate additional instruments nor assume unilateral commitments aiming at limiting, curtailing, modifying or eliminating the commitments contained in the Agreement.

5. In making all these points, the Brazilian side will use the conceptual framework contained in the document "The Brazilian Nuclear Program".

6. Turning to the examination of the American proposals, as describe in part 1 above, the Brazilian side will have in mind that its essential objective is to maintain the integrity of the Brazil-FRG Agreement. As much as possible, a direct confrontation with the United States, which does not interest the Brazilian government, should be avoided. It is not realistic, however, to expect that the American side can be convinced by the Brazilian arguments, regardless of how smoothly they are presented.

7. The substance of the Brazilian arguments is contained in the documents that follow. From a tactical point of view, it is convenient to remark only the following:

- a) In the case that only negative incentives are presented to the Brazilian government, it would be convenient to state right away the impossibility of continuing with the dialogue in a climate of pressure;
- b) If the American side prefers to present positive incentives, we would remark that the proposed solutions should be universal and non-discriminatory, and that, in any case, being supervenient, they should not have any effect on finished and accomplished legal acts such as the Brazil-FRG Agreement, which, by the way, is already being implemented;
- c) If, as is most probable, the Americans choose to combine positive and negative incentives, the Brazilian reaction must also be a combination of the responses indicated above.

8. Finally, in the event that the American side merely reiterates its position, as contained in the verbal message from Secretary of State Vance, accompanied by a moratorium proposal, it would equally be convenient to reiterate the Brazilian position in the form expressed in the verbal message of Minister Azeredo da Silveira, rejecting *in limine* the moratorium proposal.

25.02.77

25/02/77

AAS-1974.08.15
muel/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