

LA BÚSQUEDA DEL ORDEN INTERNACIONAL

*Las relaciones del poder y los cambios que se vislumbran
en el mundo de hoy*

SERGIO ARMANDO FRAZÃO *

EN ESTE ENSAYO me propongo analizar el orden internacional contemporáneo, identificar sus elementos principales, y escudriñar los cambios que se están forjando o que ya se manifiestan en la estructura actual de las relaciones entre los estados. Este ejercicio analítico nos llevará a considerar los medios de que disponen las potencias emergentes para afirmar, promover y defender mejor sus intereses nacionales e internacionales en el contexto global de las relaciones entre las superpotencias y las grandes potencias.

Introduje desde el principio la idea del poder porque éste constituye el elemento fundamental de esta cuestión. Entiéndase por poder, la capacidad para destruir, para ocasionar daño, y para frenar o disuadir los propósitos de destrucción o para evitar un daño. El poder ha sido y sigue siendo, históricamente, un fenómeno omnipresente en la vida internacional, es el criterio que sirve para clasificar jerárquicamente a las naciones y para medir sus posibilidades de actuación y de influencia en el comportamiento colectivo internacional. El poder ha sido el medio para proyectar, defender e incrementar los intereses nacionales en la escena internacional. La historia demuestra que cuando el poder se ha visto incapacitado para afirmar su exclusividad, cuando las tensiones se vuelven insostenibles, o cuando se ve desafiado por una fuerza enemiga igual o similar, trata de evitar el enfrentamiento; su instinto de conservación lo obliga a acomodarse en el llamado equilibrio o balance del poder, medida que, no obstante su aparente objetivo de disminuir las tensiones, evitar la guerra y asegurar una paz perdurable, sólo subsiste hasta que uno de los centros de poder se siente relativamente más fuerte y capaz de inclinar la balanza a su favor, o aun, si es posible, de reconquistar el monopolio del poder. Algunos ejemplos, tomados al azar, de la forma en que se comporta el poder, que podrían ilustrar esta afirmación, son los de la política imperial alemana que puso a prueba el equilibrio europeo y desencadenó la

* Embajador de Brasil ante las Naciones Unidas. Miembro del Servicio Exterior de su país desde 1942, se ha desempeñado también en París, Viena, Santiago, Lisboa, Washington, Ginebra, etc. Ha sido profesor del Instituto Rio Branco de Brasil y ha representado a su país en numerosas conferencias y organizaciones internacionales. El presente artículo fue presentado como ponencia en el Canadian Institute of International Affairs en junio de 1972. Traducción del inglés: Eduardo L. Suárez.

primera guerra mundial; la política de apaciguamiento seguida por el decreciente poder francobritánico frente a la Alemania nazi; la traducción de la estructura del poder mundial emanada de la segunda guerra mundial en la prerrogativa del veto en el Consejo de Seguridad; y, más recientemente, el Tratado de No Proliferación. Tras la introducción del elemento nuclear la balanza del poder asumió la compleja forma de una balanza del terror, hipoteca aún más terrible para el futuro de la humanidad.

Así pues, el discurso político continúa dominado por una semántica del poder; a los Estados se les denomina superpotencias, potencias, potencias en ciernes y Estados sin potencia. Dado que las consideraciones del poder privan por encima de todo, su proyección internacional adopta la forma de una pirámide, en cuya cúspide se encuentran las superpotencias. Principio organizador *de facto* del sistema internacional del pasado y del presente, el poder ha sido objeto de una multitud de racionalizaciones por parte de quienes lo detentan o se benefician con él; para justificar planes hegemónicos se esgrimen responsabilidades especiales que aun llegan a suscribirse en documentos negociados en los más altos niveles, porque no sería realista esperar una actitud crítica de los mismos países que se benefician con el sistema; la capacidad para adquirir el poder y para ejercerlo se presenta *pro domo* como signo de madurez y sabiduría, que confiere privilegios especiales para influir en la vida internacional o para dirigirla; la recompensa por la aceptación o el reconocimiento universal de una ecuación del poder sedicentemente inevitable, serían las bendiciones del milenio.

La tragedia de la segunda guerra mundial y la fundación posterior de las Naciones Unidas no han desalentado la idolatría del poder, es decir, la prerrogativa de los superpoderosos o de los poderosos para hacerse más soberanos que los miembros también soberanos de la Organización, aunque menos poderosos o carentes totalmente de poder. El subsistema que constituye la organización aceptó esa discriminación. Aún ahora, no obstante algunos acontecimientos alentadores que parecen indicar un nuevo papel, quizás más fuerte y más efectivo, de las Naciones Unidas, el poder sigue siendo utilizado como un medio para influir sobre los Estados a fin de que actúen o se abstengan de actuar, y para establecer patrones de conducta internacional, pese a la renuencia cada vez mayor de quienes carecen de poder.

La acumulación del poder total en manos de las superpotencias, que han demostrado ser animales políticos de una extraña especie nueva, hizo aún más evidente, por comparación, la relativa carencia de poder de los otros Estados. El poder, visto como un complejo nacional de posibilidades económicas, científicas y tecnológicas, que desemboca en una capacidad militar suprema, parece alimentarse de manera creciente en su propensión a desarrollar al máximo sus impulsos centrípetos. Las superpotencias se complacen en lo superlativo y gradualmente evidencian su influencia en todas partes y en todos los campos de la actividad humana. Sus respectivas ambiciones se volvieron ilimitadas, o sólo

fueron limitadas por sus fuerzas recíprocas. La polarización de la vida internacional tuvo otros efectos secundarios, entre ellos la degradación de múltiples iniciativas situadas al margen de la estrategia de las relaciones entre super y grandes potencias, que pretendían llevar a la sociedad internacional a acatar los propósitos y principios de la Carta de las Naciones Unidas, que en principio sintetizan el código de conducta internacional.

Pero convengamos que el poder no es ni una noción ni una realidad estáticas. Desde el inicio de los tiempos, cualquier intento de congelar el poder ha fracasado a la larga. Como ha ocurrido invariablemente en la historia conocida de la humanidad, la dinámica interna y autogenerada del poder volverá a destruir paso a paso las situaciones anquilosadas y producirá grandes cambios en el sistema internacional, supuestamente cristalizado.

Es cierto que el enfrentamiento ideológico y estratégico total, como técnica de interacción al nivel de las superpotencias y de las grandes potencias, está siendo superado o, tal vez, tácticamente archivado. Se explican así las actuales racionalizaciones referentes a la admisión de conflictos inevitables pero selectivos. No es que el poder, vencido por consideraciones éticas o idealistas, haya renunciado finalmente a su ímpetu intrínseco, a ser *die Kompetenz der Kompetenz*; no es que haya renunciado a su voracidad interior inacabable; lo que sucede es que en la era nuclear el poder debe asegurar su autoconservación evitando el enfrentamiento y encontrando nuevos métodos para su afirmación mediante un *modus vivendi* que, tolerando los conflictos periféricos, reduzca al mínimo los desacuerdos fundamentales. Dando por descontada la *détente* en Europa, todas las amenazas de guerra y de conflicto surgen actualmente fuera de las sociedades poderosas altamente industrializadas y ricas, es decir, en las áreas menos desarrolladas.

Contra las suposiciones básicas de la guerra fría, según las cuales la interacción del poder llevaría a un enfrentamiento militar total, acicateado por la incompatibilidad ideológica, la interacción evolucionó hacia una política de estancamiento cuya superación, en el futuro previsible, se puede lograr al costo inimaginable de un *Power-dammerung* nuclear, o bien —y ésta es la única esperanza— mediante el ejercicio de opciones racionales, como se nos prometió recientemente.

Debido a su misma naturaleza fluida, en el sistema de las relaciones de la política del poder, el poder debe cambiar o evolucionar para seguir siendo el poder; el propio sistema exige que el poder busque nuevas fórmulas de acción mediante combinaciones o adaptaciones, dado que no puede ser excluyeme. El antisistema de la política del poder es ciertamente un sistema de normas legales para disciplinar el comportamiento internacional de los Estados soberanos. Este orden absorbería el poder, no en cuanto *raison d'être* de la pirámide, sino como un elemento coercitivo aceptado para apoyar el código jurídico de relaciones entre los Estados.

Aunque de manera muy tímida, la Carta de las Naciones Unidas

intentó transmitir esta idea, pero desgraciadamente resultó un documento híbrido debido a las concesiones que se hicieron a la estructura de poder existente al terminar la segunda guerra mundial. La dosis de sedicente "realismo" introducida en el documento de San Francisco se convirtió muy pronto en una sobredosis de *Realpolitik*, y se ha mantenido durante los últimos 25 años.

Las expectativas de hoy —y no es necesario multiplicar los ejemplos— son una prueba para la estructura de poder donde aún estamos viviendo. La esperanza de ver un nuevo orden mundial requiere el establecimiento de una relación diferente entre los que ya son y los que están empezando a ser. De no concretarse estas esperanzas, ¿cuáles serán las alternativas para las potencias que emergen?, ¿han de conformarse con su condición de clientes de los centros actuales del poder?

Razones de prestigio han condicionado las opciones de las grandes potencias y quizá de las casi grandes potencias que, mediante el dominio del átomo, tratan de alcanzar la cúspide de la pirámide. Motivaciones fácilmente atribuibles a un factor psicológico —el temor— y a una situación geográfica inamovible, han llevado a otros países a tomar decisiones en el campo nuclear. Por último, la necesidad de invertir recursos todavía limitados en el mejoramiento o la construcción de su estructura social y económica ha inducido a algunos Estados de nivel intermedio a resistir la tentación de canalizar tales recursos hacia el dominio del átomo para propósitos militares, lo que equivale a poder en la política internacional actual; esta equivalencia del poder se encuentra en el derecho de veto en el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas.

Cualesquiera sean los criterios que se apliquen, la decisión de no invertir en el desarrollo nuclear es una primera opción política escogida por los Estados intermedios miembros de alianzas militares o agrupados en torno a fidelidades ideológicas. En virtud de que confían en poder contar con una protección fincada en la disuasión nuclear, es decir, con una defensa contra el poder destructor enemigo, estos Estados intermedios han optado por aplicar sus recursos limitados al desarrollo de los requisitos previos al poder nacional: invertir en el complejo de elementos sociales, económicos y culturales que conducen al poder. Pero tan pronto como se alcance este objetivo, la viabilidad, y posteriormente el mantenimiento, de su primera opción, dependerá seguramente de la situación política general y de las disposiciones internas del sistema de relaciones entre Estados. Si seguimos creyendo en el concepto de un sistema internacional donde las consideraciones de la fuerza bruta son decisivas, en otras palabras, si el poder, y *a fortiori* su expresión nuclear, sigue siendo la *ultima ratio* de las relaciones entre Estados, será natural y lógico que todo Estado soberano con el potencial acumulado necesario, trate de ingresar al club de los privilegiados.

La alternativa a este cuadro más o menos ominoso sería la reorganización del orden internacional según lineamientos más racionales y equitativos, depurados de la herencia trágica de la política del poder,

legado que en la actualidad se nos presenta bajo el velo de la aceptación parcial de principios jurídicos internacionales, o bajo el engañoso supuesto de poderse mantener un estado de paz si el poder permanece dividido entre quienes ya lo poseen.

Esto equivale a una aceptación pragmática de que la paz y la seguridad pueden ser una actividad conjunta de los poderosos. ¿Pero cuántos implica "conjunta" en la corporación mundial del mercado político? ¿Dos socios? ¿Tres? ¿Cinco? La primera tendencia se inclina siempre hacia la exclusividad propia de los monopolios, los duopolios, los *trusts*, que aceptan convertirse en un oligopolio bajo el peso de la coyuntura estratégica.

Otro fenómeno característico de la vida internacional en los años setenta es la erosión de las ideologías universales y de su expresión en bloques políticos. En el campo socialista, a pesar de la tan conocida doctrina Brezhnev, los países se están alejando del dogmatismo estalinista de la era de la guerra fría y del alineamiento irrestricto en los asuntos intrasocialistas e internacionales. Los choques ideológicos y políticos entre los dos colosos del poder comunista, su áspera lucha para influir sobre otros países o conquistar su simpatía, la posición adoptada en casos específicos por las direcciones nacionales de algunos países socialistas, son prueba de cómo los miembros del bloque oriental aceptan la unidad doctrinal y un mando político unificado teniendo cada vez más presentes sus intereses nacionales fundamentales.

Más grave aun para la actual estructura de poder es la entrada al campo del poder de una Europa Occidental económica y políticamente renovada, y del Japón industrializado de la postguerra, orientado hacia Occidente. También es importante el reto a una distribución dual o posiblemente triangular del poder presentado por los estados intermedios que, a pesar de alianzas militares o ideológicamente subyacentes, están obligados a determinar, en casos específicos y concretos, los términos de sus alianzas o lealtades generales, para asegurarse de que el progreso y el desarrollo nacionales y la proyección externa de sus intereses también nacionales, puedan satisfacer sus propios impulsos y requerimientos.

Estas nuevas tendencias internacionales están sacudiendo a un orden internacional heredado y están luchando contra los prejuicios establecidos. Los estados intermedios están reclamando su derecho a contribuir a la definición y la construcción del orden internacional en gestación. En las esferas económicas y financieras están empezando a lograr un relativo éxito. Estos países están preparados para situar en la balanza del poder su peso y sus capacidades nacionales, y a salir del olvido periférico que los hizo meros objetos políticos. Por las mismas razones, en muchos casos, estos Estados están concertando su acción para escaparse del aislamiento mutuo donde vivieron en el pasado. Hay algo seguro: por fin se han aprendido las reglas del juego. Hoy están tratando de abrir, en el escenario de la política del poder, nuevos caminos para ejercer su independencia política y económica.

No sé si sería procedente hablar, en el marco del poder mundial, de países en desarrollo más o menos viables. Pero sí me parece pertinente afirmar que algunos países en desarrollo, especialmente los que se agrupan en la categoría de potencialmente poderosos, están asociando a su capacidad de desarrollo económico un impulso, si no todavía hacia la modelación de la vida internacional, por lo menos tendiente a evitar que la conducción de las relaciones entre los Estados en el sistema de la política del poder perjudique sus intereses internos e internacionales.

Hay una nueva complejidad en los asuntos internacionales. La política del estancamiento desembocó en una era en que la "coexistencia pacífica" y la "negociación" en la cúspide de la pirámide son las palabras clave. El vocabulario del enfrentamiento, antes utilizado, está cayendo en desuso, y ciertamente estamos más a gusto en esta atmósfera más relajada, pero la ideología continúa siendo el diapasón para afinar actitudes interiores y fundamentales. Sin embargo, en la orquestación de las alianzas generales, el peso y el significado específicos de los acontecimientos políticos, financieros y económicos, así como su impacto sobre los intereses nacionales fundamentales, están empezando a considerarse en términos de blanco y negro. Acontecimientos recientes han demostrado que en esta era de administración conjunta (*comanagement*) los alineamientos o no alineamientos automáticos tienen el carácter de impulsos instintivos que deben ser contrarrestados por otros criterios a través de los cuales pueda evaluarse racionalmente la realidad objetiva. Nótese que no estoy poniendo en duda el valor relativo de las alianzas y las lealtades. Lo que estoy tratando de puntualizar es que el elemento permanente tanto de las alianzas militares como el de las lealtades ideológicas no es aceptado como un obstáculo a la protección y realización de los intereses nacionales específicos en la escena internacional.

Por todas estas razones, la cuestión central en la vida internacional contemporánea es la construcción de un sistema donde los valores éticos y políticos puedan traducirse debidamente en un orden legal institucional que trascienda las consideraciones actuales del poder y del juego del poder, y responda a las necesidades de la comunidad de Estados y no sólo a los intereses de los países colocados en el pináculo de la jerarquía mundial. Este orden institucional debe satisfacer las necesidades y expectativas de todos los países y no limitarse a un mero congelamiento de patrones superados de *Realpolitik*. Deberá en primer término proporcionar a la comunidad internacional los instrumentos necesarios para lograr la seguridad colectiva política y económica que es sinónimo de paz y sus componentes más dinámicos, el desarrollo y la expansión.

Aquí debemos introducir una nota de cautela. No debemos confundir la paz con el evitar que los conflictos localizados se eleven hasta una conflagración nuclear mundial, ni con un estado de ausencia de guerra nuclear. Tales definiciones son totalmente insatisfactorias, como se admitió recientemente.

Es de esperarse que la fase actual de las relaciones entre los Estados, dominada por la pirámide del poder, no resulte ser tan sólo un *intermezzo* entre dos eras de aguda tensión, dado que las ganancias tácticas obtenidas por la muy activa diplomacia de la política del estancamiento no han amenazado realmente hasta ahora la balanza estratégica, ni han producido ninguna modificación significativa en la estructura del poder internacional.

El tema prevaleciente en nuestros días es el de la coexistencia. *Pourvu que ça dure* ..., porque todos sabemos que coexistencia significa vivir "pacíficamente" con los desacuerdos existentes y con las profundas divisiones que permanecen sin resolver. Y no sería del todo irreal suponer que las ambiciones ideológicas del otro campo, y aquí aludo a las metas confesadas de la revolución mundial, respetarán el estancamiento estratégico o transigirán con el mismo. Sería igual de ingenuo pensar que el otro campo se cruzará de brazos y permanecerá impassible ante la amplia ofensiva ideológica y sus sutiles expresiones vistas a través de distintos tipos de guerras revolucionarias. La incompatibilidad interna de las ideologías subsiste como un elemento perturbador que amenaza el equilibrio estratégico del estancamiento bipolar del poder. ¿Cómo podemos por lo tanto aceptar el supuesto ideal de una paz y una seguridad en el marco del bipolarismo perenne equivalente al estancamiento, mientras las corrientes subterráneas de los enfrentamientos ideológicos y la oculta guerra subversiva fluyen continuamente bajo la superficie aparentemente quieta de la política mundial?

En este contexto global, la paz se define en forma totalmente inadecuada, como ya hemos subrayado, puesto que se equipara al mantenimiento de hegemonías bipolares, y quizá a la aceptación no consciente de hegemonías tripolares. Para mantener su carácter hegemónico, el bipolarismo antagónico de la guerra fría ha evolucionado hacia la coexistencia bipolar, cuyos productos secundarios son la copresidencia soviético-norteamericana de las negociaciones sobre desarme en Ginebra, la admisión de hecho de un tercer elemento de poder, las conversaciones secretas sobre la limitación de armas estratégicas (SALT), y más recientemente la conferencia cumbre de Moscú. Pero la coexistencia y su consecuencia lógica ejecutiva, la administración conjunta (*co-management*), son criaturas extremadamente frágiles, siempre expuestas a los embates de acontecimientos imprevisibles, y desde luego fuera del control directo e inmediato de los administradores. Como sabemos de sobra, la posibilidad de una crisis repentina de matices ominosos siempre está presente, porque tanto la pasión como la racionalidad son factores del comportamiento humano. No hay duda de que preferimos aferrarnos a la idea de que prevalecerá la racionalidad; pero no podemos evitar la recurrente pesadilla de que la pasión pueda introducirse en la relación establecida entre las superpotencias, ya que sólo una mortecina luz de alarma amarilla puede controlar el *mad momentum* de la carrera de las armas nucleares, pese a los acuerdos del SALT (Tratado de Limitación de Armas Estratégicas) y a la diplomacia en la cumbre. Hasta ahora,

las dos superpotencias han demostrado cierto control en las grandes crisis con implicaciones nucleares. Pero no estamos enteramente libres de la posibilidad de cálculos erróneos o de la insensatez humana, por más sabios o racionales que sean quienes manejan las crisis. Nuestra generación no ha olvidado la ansiedad que rodeó a las tensas situaciones que se desarrollaron durante la crisis de Berlín y durante los trece días de octubre de 1962. ¿Qué seguridad tenemos de que siempre se resolverán situaciones similares sin que se llegue a un enfrentamiento directo entre las superpotencias?

La permanencia de un estado de conflicto en el Medio Oriente y de la guerra en el sureste asiático, para citar sólo dos de los casos de seria tensión en el mundo, desalientan constantemente el optimismo y la esperanza. Es inevitable que se origine una tensión como consecuencia del conflicto de intereses y perspectivas surgido entre las superpotencias y su (involuntaria) clientela, como afirmó recientemente el profesor Kissinger de manera a la vez franca y reveladora; lo de "involuntaria" aparece entre paréntesis porque el añadido es mío.

Cuando el acuerdo sobre el estancamiento parece peligrar, el poder sin disfraz entra en escena y actúa abiertamente. En consecuencia, el pasado se insinúa en el presente y el poder se afirma como la realidad subyacente de la política internacional.

¿Podemos esperar que el modelo político conceptualizado para abarcar las relaciones internacionales inmediatas a la postguerra, que evolucionaron del enfrentamiento bipolar a la coexistencia bipolar y a la administración conjunta (*co-management*), conserve eternamente su capacidad nominal para explicar y absorber nuevos acontecimientos, su valor de predicción, sus posibilidades combinatorias y su riqueza heurística? ¿Qué modelos alternativos podrían sustituir a la presente relación de poder? Son tres los que se mencionan con mayor frecuencia. A saber: la relación triangular, el pentagrama y el mundo multipolar o prismático.

Sería realmente ingenuo aceptar la teoría de que el sistema internacional puede ser administrado conjunta, exclusiva y eternamente por Estados Unidos, la Unión Soviética, y aún eventualmente la República Popular China como la tercera potencia nuclear independiente. No obstante su capacidad nuclear, medida por otros parámetros, China es todavía un país en desarrollo y una potencia regional, no mundial.

Se sugiere que el pentagrama sea tal vez más viable que el triángulo del poder. Junto con las tres grandes potencias de capacidad nuclear total, una Comunidad Económica Europea ampliada y Japón serían aceptados como colegas potenciales, puesto que ya poseen los demás atributos del poder; por estas razones, podrían ser ascendidos al rango de países privilegiados. Según sus teóricos, el pentagrama podría conducir a un orden internacional estable, ya que la responsabilidad de la administración mundial se repartiría de modo más "realista". Este arreglo tampoco puede justificarse con base en las experiencias históricas de la congelación o distribución del poder. No sólo es una

reminiscencia de esquemas de control de la vida internacional anteriores, siempre desafiados y superados en el pasado, sino que carece de la flexibilidad necesaria para satisfacer las expectativas que crean el desarrollo económico y la independencia política. El pentagrama no haría, en efecto, sino imponerle a la evolución de las relaciones internacionales una camisa de fuerza de cinco correas, en lugar de otra de dos o tres.

La última alternativa, y desde el punto de vista conceptual la más amplia, es el establecimiento del sistema multipolar o prismático del poder mundial dentro de un marco institucional y legal capaz de garantizar que los intereses de todos los estados —independientemente de su fuerza relativa— sean debidamente respetados, y que sea por lo menos capaz de permitir una movilidad vertical entre los mismos. No hay duda de que la idea de la seguridad colectiva incorporada en la Carta de las Naciones Unidas ofrece un punto de partida para la solución de las ambigüedades del orden internacional; ambigüedades, distorsiones y situaciones de conflicto que el poder y las relaciones del poder no han podido superar.

¿Cómo encaja Brasil, como un estado intermedio, en este contexto internacional? Brasil está experimentando actualmente un período de cambios estructurales profundos y de gran alcance. La generación actual está realizando la modernización del país y de su sociedad, rompiendo las barreras del subdesarrollo social y económico que hasta ahora no había logrado vencer.

Por su extensión, Brasil ocupa el quinto lugar entre los países del mundo; su posición geográfica le permite dominar la costa nacional más extensa del Atlántico sur; sus fronteras colindan con todos los países sudamericanos menos dos; sus recursos naturales son abundantes y lo suficientemente diversificados como para proporcionar las materias primas esenciales para su industrialización. Los cien millones de brasileños son una mezcla única de europeos, africanos y autóctonos que han sabido formar una sociedad donde los antagonismos raciales son culturalmente desconocidos.

El pueblo brasileño ya ha tomado una decisión fundamental: crear en el término de una generación una sociedad industrial abierta que promueva eficazmente los ideales de la democracia económica, social y política, al mismo tiempo que preserve sus valores humanos y culturales. Esta decisión sirve de base a todos nuestros esfuerzos actuales tendientes a lograr un modelo de desarrollo genuinamente brasileño.

Nuestros avances hacia esa meta son ya bien conocidos. Basta señalar cómo, durante los últimos tres años, el PNB brasileño registró un crecimiento de más del 9% anual, que en 1971 alcanzó el nivel sin precedentes de 11.3%, tasa de crecimiento que confiamos poder mantener, pues así lo aseguran las inversiones masivas en la infraestructura, las cuales no se limitan exclusivamente a los sectores directamente productivos de la economía, pues se dirigen también al campo social y al educativo.

La inflación ha sido virtualmente controlada; nuestra balanza de pagos ha mostrado un considerable superávit de cerca de 500 millones de dólares; nuestras reservas de divisas han alcanzado la suma de 1 700 millones de dólares; el comercio exterior está floreciente y las exportaciones de bienes manufacturados han aumentado en 36%, llegando a un valor de 616 millones de dólares.

La inversión extranjera desempeña un papel importante en el proceso de desarrollo del Brasil. Hemos iniciado igualmente un programa de cooperación con muchos países latinoamericanos mediante inversiones directas, préstamos e iniciativas de integración regional. Además estamos proyectando planes concretos de cooperación económica con varios países de África, un continente con el que Brasil está estrechamente ligado por afinidades históricas y culturales.

El crecimiento económico le ha conferido a Brasil un sentido cada vez mayor de su propia finalidad. Nos hemos dado cuenta de que el nuestro ya no es simplemente un país del futuro, sino que tenemos a nuestro alcance los medios necesarios para realizar ahora mismo nuestro más elevado potencial, para hacer del Brasil un país del presente.

Este sentido de destino, junto con la creciente integración de Brasil a la economía mundial, han hecho que en años recientes nos veamos cada vez más involucrados en los asuntos internacionales. Nuestros intereses diversificados no se pueden definir en términos puramente locales. Estamos convencidos de que tenemos un interés en el actual reajuste de las relaciones del poder mundial, y de que nos incumbe a nosotros mismos definir nuestros objetivos nacionales e internacionales y velar por su realización y salvaguardia.

Por ser una nación industrial emergente, el Brasil se ha opuesto consistentemente a los intentos tendientes a cristalizar los actuales patrones del poder mundial. Esta orientación ha sido constante en la postura diplomática del Brasil, particularmente desde que la coexistencia bipolar empezó a mostrar impulsos hacia la administración conjunta (*co-management*) del orden mundial.

En este sentido, y consciente de la importancia de la cooperación internacional para resolver los problemas del desarrollo social y económico, Brasil ha estado a la vanguardia de la UNCTAD desde principios de la década de 1960. Hemos sido los iniciadores de muchas de las propuestas e ideas relativas a la responsabilidad colectiva internacional del desarrollo que cada vez se aceptan más ampliamente.

En la Asamblea General del año de 1971, Brasil trajo a discusión su concepto de la seguridad económica colectiva, el cual se incorporó en la resolución relativa a la ejecución de la Declaración sobre el Fortalecimiento de la Seguridad Internacional. Nuestro concepto, que esperamos contribuya al establecimiento de un orden legal internacional más equitativo y comprensivo, sugiere la creación de mecanismos destinados a promover el desarrollo y la expansión sostenida de las economías nacionales; y busca el traslado al campo de las relaciones económicas y financieras internacionales de los principios y metas que inspiraron

la idea de la seguridad política colectiva, la cual tiene sus raíces conceptuales en el Pacto de la Liga de las Naciones y evolucionó en última instancia, a través del Pacto Kellogg-Briand, hasta su formulación actual en la Carta de las Naciones Unidas.

Estamos viviendo una vez más en una época en que podemos percibir de nuevo síntomas generalizados de intranquilidad en la economía mundial; pero ahora estos síntomas de intranquilidad, y tal vez de crisis, van acompañados de una creciente inconformidad de los países en desarrollo con su destino de primeras víctimas potenciales de una situación en cuya creación no han tenido responsabilidad alguna.

Hasta ahora se había pensado que la paz y la seguridad pertenecían esencialmente al campo político. Lo que deseo poner en claro es que tales conceptos deben proyectarse también a la esfera económica, si queremos que la seguridad sea realmente política y considerada realmente global.

Me permito sugerir que en esta época la seguridad económica —entiéndase por ello el desarrollo económico, la expansión y la prosperidad— se convierte en el inseparable correlato de la seguridad política. El establecimiento de una paz justa y duradera seguramente se facilitaría si se crearan condiciones favorables para el desarrollo de los países subdesarrollados y para el crecimiento ordenado de las economías de las naciones industrializadas.

Si aceptamos la interdependencia de la seguridad política y la económica, debemos estar preparados para reconocer que debería existir una coordinación más efectiva de los intereses de todos los miembros de la comunidad mundial en diferentes etapas de desarrollo, expansión y prosperidad.

Las relaciones económicas internacionales, así como las relaciones políticas internacionales, requieren mecanismos de ajuste, capaces de proporcionar medios efectivos de consulta, conciliación y arreglo pacífico de los conflictos.

Debo aclarar que no preconizo la estabilidad por sí misma, ya que en la dinámica de la vida internacional la estabilidad implica el mantenimiento sin posibilidad de crítica de una *statu quo* inaceptable. Más bien lo que propongo es un sistema de apoyo mutuo donde vayan juntos el desarrollo, la expansión y la prosperidad, siempre tomando en cuenta la urgencia y la prioridad de los problemas del desarrollo.

El mismo fundamento que nos movió a defender activamente la causa del desarrollo ha hecho que Brasil no acceda al Tratado de No Proliferación de Armas Nucleares (TNP). Nuestra posición en relación con el TNP se basa en la premisa de que no podemos aceptar ningún arreglo internacional que tenga como resultado la división de las naciones del mundo en dos categorías, o que en algún sentido coarte nuestras posibilidades de desarrollo tecnológico independiente, lo que constituye un requisito previo del desarrollo social y económico.

La actitud no conformista de la política exterior brasileña puede observarse también en dos casos más recientes que se relacionan direc-

tamente con nuestra política de desarrollo: la revisión del derecho de los mares y la cuestión del medio ambiente.

Éstos son dos ejemplos concretos que me parece útil citar de paso para ilustrar las preocupaciones actuales de la política exterior brasileña y su coherencia con nuestra visión del lugar que debe ocupar nuestro país en el mundo. Nuestros intereses sólo se pueden satisfacer dentro de un orden mundial capaz de asegurar a cada país la posibilidad de autorrealización en una atmósfera de paz y seguridad estables, no la paz y la seguridad frágiles que malamente pueden proporcionar la política del poder y el consiguiente balance del terror, no la paz y la seguridad que podrían surgir de la división del mundo en "... un pequeño grupo investido de un poder sin paralelo por una parte, y una segunda categoría de países condenados a desempeñar el papel de espectadores o protegidos del poder, por la otra", como expresó el ministro de Relaciones Exteriores de Brasil en su discurso de 1971 ante la Asamblea General.

La comunidad de estados representada en las Naciones Unidas ya no está dispuesta a legitimar simplemente las políticas e iniciativas negociadas en círculos exclusivos. Los estados intermedios, como he indicado antes, están actualmente enteramente preparados y dispuestos a desempeñar el papel que les corresponde en la conducta de los asuntos internacionales.

El mundo parece evolucionar claramente hacia un sistema donde el poder se comparta en forma más equitativa. En la era actual, como lo demuestra la adopción de la Declaración sobre el Fortalecimiento de la Seguridad Internacional en la ONU, tienden a intensificarse las interacciones entre los Estados, y ningún país, ni siquiera las superpotencias, es inmune a los efectos de las políticas de terceros estados.

Pese a lo cual, algunos acontecimientos políticos recientes parecen poner de manifiesto una tendencia de las superpotencias a comportarse como si el poder absoluto todavía les confiriera la responsabilidad absoluta o aun el derecho de determinar el destino del mundo. Según esta concepción elitista y hegemónica del mundo, las realidades nacionales o regionales deben ceder el lugar a una supuesta perspectiva global, definida por quienes, gracias exclusivamente a su poder, se consideran protectores de la vida política internacional.

Desde luego, ésta es una visión distorsionada del mundo, porque si bien es cierto que puede ofrecer ventajas de corto plazo al contribuir a aliviar las tensiones existentes entre quienes hasta ahora han sido los antagonistas principales, también lo es que puede infundir a los países considerados como periféricos una sensación frustrante de falta de realización preñada de consecuencias internacionales.

Las potencias intermedias tienen en conjunto la responsabilidad —si no necesariamente los medios— de provocar constantemente a los protagonistas principales para recordarles que la clave de la paz y la seguridad perdurables no se encuentra en la política de estancamiento, para alertarlos sobre el hecho de que los problemas nacionales o regionales

deben ser considerados *per se*, de acuerdo con las peculiaridades nacionales o regionales, en lugar de limitarse siempre al contexto de un antagonismo global bipolar o tripolar.

Hasta ahora, las Naciones Unidas han demostrado ser el mejor foro para esta acción. A pesar de sus deficiencias y a pesar del sentimiento de impotencia producido por la reaparición inoportuna de la política del poder y por la tendencia que se observa a utilizar este foro simplemente para legitimar los intereses nacionales de las superpotencias y las grandes potencias, la Organización sigue siendo el instrumento más válido y efectivo de la comunidad internacional para la promoción del fondo común de creencias e ideales entronizados en los propósitos y principios de la Carta. Ciertamente interesa a nuestros países contribuir en la medida de nuestras posibilidades a superar la presente crisis de confianza e identidad que degrada el papel de las Naciones Unidas. No hay duda de que la realización exitosa de esta tarea dependerá de nuestra propia capacidad para producir gradualmente cambios en el orden mundial. Si nos permitimos actuar como si el futuro fuese solamente una reproducción más intensa del presente, nos encontraremos indudablemente en el camino equivocado.

Me he referido aquí, algo extensamente, al poder y las relaciones del poder. Tal vez se me critique por no sacar conclusiones finales. Por lo menos he tratado de no incurrir en la visión agustiniana que considera pesimistamente la relación del poder como derivada inevitablemente del pecado, ni en la doctrina inversa que hace del poder una virtud y convierte la insensatez en el núcleo mismo de la racionalidad. Después de todo, ésta es una cuestión que trasciende la política internacional y sondea en la naturaleza del hombre.

Tal vez en otra oportunidad y en otro ensayo me anime a emprender el ejercicio de considerar el asunto bajo ese más amplio ángulo filosófico.