

Aspectos da integração regional em defesa no Cone Sul

Aspects of regional integration on defense in South Cone

SUZELEY KALIL MATHIAS*
ANDRÉ CAVALLER GUZZI**
RENATA AVELAR GIANNINI***

Rev. Bras. Polít. Int. 51 (1): 70-86 [2008]

Introdução

A América Latina, em especial o sul desta, é conhecida por sua relativa paz internacional. Tanto assim que ao longo dos anos 80, os países banhados pelo Atlântico Sul transformaram a região numa Zona de Paz e Cooperação do Atlântico Sul, o que implicou o banimento de armas nucleares e a busca de cooperação na solução dos possíveis problemas que pudessem afetar as relações entre os países da região. Essa ausência de conflitos, entretanto, não se mostra a mesma no interior dos países e atinge ainda hoje nações inteiras, como no caso do Haiti.

O Haiti é exemplo do que se pode chamar de paradoxo da Defesa, pois a política de Defesa que deve ser o instrumento de segurança internacional de qualquer país, volta-se na prática para o interior do Estado e constrói como inimigo, parte da própria sociedade que define o papel de suas Forças Armadas. Assim, a Defesa passa a ser uma política para a atuação do governo no interior da própria sociedade. Em outras palavras, à paz internacional contrapõem-se as “guerras” internas nos países da América Latina (Martín, 2006).

Considerando todo o continente Americano, é verdade que poucos são os países a vivenciar conflitos que não parecem encontrar solução em curto prazo, causando instabilidade tal que leva os próprios governos a ser parte do crime organizado. Entretanto, permanece latente o perigo iminente de cair-se outra vez

* Professora Livre-Docente na Universidade Estadual Paulista – UNESP (Franca) e do Programa Inter-institucional de Pós-Graduação em Relações Internacionais – PUC-SP/Unesp/Unicamp, pesquisadora do Grupo de Estudos em Defesa e Segurança Internacional (GEDES) e Coordenadora do Observatório Cone Sul de Política Exterior – OPEX (suzeley@uol.com.br).

** Mestre em Relações Internacionais pelo Programa Inter-institucional de Pós-Graduação em Relações Internacionais – PUC-SP/Unesp/Unicamp, pesquisador do Grupo de Estudos em Defesa e Segurança Internacional – GEDES e coordenador da Seção Brasil do Observatório Cone Sul de Política Exterior – OPEX (andreguzzi@gmail.com).

*** Mestranda em Relações internacionais no Programa Inter-institucional de Pós-Graduação em Relações Internacionais – PUC-SP/Unesp/Unicamp e pesquisadora do Grupo de Estudos em Defesa e Segurança Internacional – GEDES (renatagiannini@gmail.com).

em regimes autoritários ou, o que é muito pior, transformar tais países no que é chamado de “Estados pária”.¹

Foi tendo esse pano de fundo que as atuais democracias se erigiram na região ao longo das duas últimas décadas do século XX. Construídas em países que passaram por regimes burocrático-autoritários, muitos dos quais caracterizados por ditaduras sangrentas (particularmente na América do Sul) e marcadas pela exclusão social pautada no preconceito étnico (caso da América Central), tais democracias colocaram em xeque as definições clássicas, fazendo com que os estudiosos se debruçassem sobre largos estudos comparativos no intuito de definir com propriedade o que é a democracia hoje.

A hipótese que move nossas preocupações neste texto indica que integração e democracia são fenômenos correlatos e interdependentes, de modo que quanto maior a integração maior será a democracia. Ao mesmo tempo, aberta a trilha democrática, também se abrem os caminhos para a integração. Em outras palavras, defendemos que os avanços na área de defesa refletem positivamente sobre o aprofundamento democrático, justamente porque os países da América do Sul, foco das nossas preocupações, viveram sob regimes de base militar em passado recente. Por outro lado, assim que se conheceram as primeiras medidas democratizantes, estas incidem positivamente sobre a aproximação entre os países, gerando maior distensão entre os atores, o que possibilita maior diálogo e entendimento, aumentando as chances da integração.

Para discutir a hipótese apresentada, tomamos o caso específico da relação entre Argentina e Brasil no âmbito da defesa, comparando as respostas dadas pelos países à incorporação das forças armadas ao novo regime político, dado que a relação entre militares e civis é fator essencial tanto para o avanço e consolidação da democracia como pelo ritmo da integração, particularmente no plano da integração em defesa. O estudo deste caso nos parece paradigmático justamente porque, a despeito dos dois países terem passado por experiências políticas semelhantes, a forma e o ritmo destas foram diferentes e, por isso, embasaram análises diferentes.

Vale recordar que, partindo do modelo proposto por O’Donnell (1990), Argentina e Brasil viveram regimes burocrático-autoritários semelhantes, ainda que o brasileiro tenha sido relativamente mais brando e mais organizado, mas a saída dele foi quase oposta: enquanto no Brasil aconteceu uma transição negociada, ao caso argentino aplica-se o termo ‘transição’ por licenciosidade lingüística (O’Donnell & Schmitter, 1988): em contrapartida à retirada ordenada das Forças Armadas brasileiras do poder, as argentinas “... fugiram em debandada

1 Segundo Jeffrey Record são chamados Estados ‘pária’ aquelas “...entidades que são soberanas nos seus próprios territórios, [mantém o poder sob a] respectiva população e demais infra estruturas...” Por isso, diferente de organizações terroristas, estão “...muito mais expostos a ataques militares, logo podem ser condicionados por dissuasão...”. Porém, diferente dos Estados, esses não garantem nem a segurança externa e nem a interna. Citado por Alexandre Reis Rodrigues. *A Guerra Global dos EUA contra o Terrorismo*. Disponível em http://www.jornaldefesa.com.pt/conteudos/view_txt.asp?id=78. Consultado em 23/02/2006.

para os quartéis de onde nunca deveriam ter saído, deixando o país em uma ‘perfeita’ desordem...” (Saint-Pierre, 1994: 16).

Esta diferença repercutiu de forma fundamental sobre o re-ordenamento político, pois enquanto a burocracia brasileira permaneceu administrando a máquina estatal, no país vizinho a burocracia foi destruída e abandonada. Foi essa a primeira diferença que marcou a relação militares – civis entre os dois países, levando a uma construção da democracia particular em cada um. Por exemplo, no Brasil ainda hoje se pode observar o quanto as Forças Armadas gozam de nichos de autonomia que lhes permitem controlar desde sua formação até influenciarem escolhas de ministros civis de governos democraticamente eleitos, fatos que, se cogitados, causam arrepios em qualquer argentino. A posição dos militares frente aos civis nos governos recentes de Brasil e Argentina foi fator decisivo para a forma de integração em defesa e segurança entre estes vizinhos.

Em contrapartida, por motivos diferentes, os regimes implantados nos países da região podem ser definidos como “democracias bloqueadas” (O’Donnell, 1999). Em outras palavras, por meio das eleições, que exigem o respeito a uma série de condições – liberdade de expressão, acesso à informação, Estado de direito, direito de votar e de apresentar-se como candidato, etc. –, chega-se ao que de fato define a democracia contemporânea: a cidadania enquanto *agente (agency)*, que diz respeito à definição jurídica de cidadão acrescida da idéia de cidadão como “indivíduo portador de direitos subjetivos”. Daí que as jovens democracias justamente por desconhecerem e, em consequência, não respeitarem o agente e restringirem a cidadania à sua definição legal, bloqueiam a democracia.

Para superar o dilema que congela as democracias na região, é preciso responder positivamente à questão se os discriminados e pobres tem no regime democrático um meio para a ampliação de seus direitos civis e sociais dentro da própria democracia. Enquanto não existir essa resposta, também os caminhos da integração serão estreitos, pois, a institucionalização do regime político e das relações regionais é paralela, senão interdependente. Porém, conforme sugerimos neste texto, apesar dos obstáculos, houve avanço no processo integrativo na área da defesa.

Registramos que há outras questões, não tratadas neste texto, que interferem muito sobre as definições estruturadoras da defesa. Assim, não se pode desconsiderar a subordinação estratégica da região aos interesses norte-americanos que se refletiu no que Cepik (2005), citando Hirst, chamou de “diversificação da agenda de prioridades” contrastando com os avanços “políticos e militares” percebidos no Cone Sul. Há, assim, uma perceptível divisão entre a própria definição de ameaça atribuída pela Comunidade Andina e os países que formam o Mercosul.

Sem menosprezar as duas questões colocadas, que dificultam o processo integrativo, ao longo do texto esperamos mostrar que a construção da confiança mútua entre Argentina e Brasil, especialmente nos dois últimos períodos presidenciais (Lula e Kirshner), pode ser exemplo para o subcontinente em matéria de Defesa.

Em ambos, os entraves colocados ao processo de integração comercial, econômico ou cultural, apenas respingaram na área de defesa e segurança. Nesta os avanços foram significativos, contribuindo para o fortalecimento do governo democrático.

Por meio do estudo do caso desses dois países, argumentaremos que é possível notar uma relação positiva entre crescimento da confiança em defesa e aprofundamento democrático. Em outras palavras, o germe do Mercosul, lançado pelos governos Alfonsín e Sarney, constituiu-se muito mais em um processo político do que econômico.² Talvez a disparidade de ritmos entre as diferentes esferas de integração seja a principal responsável pela percepção, ainda que sazonal, da inexistência de um Mercado Comum do Sul.

Para avaliar a hipótese colocada, dividimos o texto em duas partes. A primeira foi dedicada a descrever o processo de distensão das desconfianças e da construção de mecanismos de integração entre Argentina e Brasil. Ao revés, na segunda, apresentamos justamente alguns fatores que dificultaram tal processo para, já nas notas finais, defendermos que os mecanismos de aproximação foram mais fortes, redundando no esforço cooperativo, ainda que este tenha se apresentado principalmente na arena da política, nas questões de defesa e segurança. Mais especificamente, concluímos que a integração da Forças Armadas foi impulsionada pela adoção da democracia e seu ritmo foi mais acelerado que em outras áreas do Mercosul.

Argentina e Brasil: de inimigos a parceiros

Ao longo do século XX, a integração esteve na pauta das relações internacionais dos países da América Latina em geral e da América do Sul em particular. Além do exercício da hegemonia pelos EUA em toda região, havia a disputa entre Argentina e Brasil, que construíram um relacionamento bilateral baseado na competição pela hegemonia regional, rivalizando-se pelo *status* de liderança na América do Sul, o que implicava na construção da “potência regional”. A dialética desta competição encontrou seu ápice no Projeto Itaipu, a partir do qual passou-se para um novo modelo de relações entre Argentina e Brasil e de ambos com a região, com os EUA e com o mundo.

O Acordo Tripartite, assinado em 1979, por Argentina, Brasil e Paraguai é considerado o antecedente mais importante para o fim das rivalidades e a construção da cooperação entre Brasil e Argentina (Caubet, 1989), e, por conseguinte, para a ampliação das possibilidades de integração na América

2 Em 1999, já defendia-se que o Mercosul era produto da vontade política, ainda que Brasil e Argentina privilegiassem um discurso contrário – como afirmava Collor em sua campanha presidencial, que dizia ser a política “mera administração econômica” –, alertava-se ainda que o futuro da integração estava na retomada da política, mesmo que chamando o processo de “mercado comum”. Veja MATHIAS, S. K. Problemas para a globalização: MERCOSUL e cooperação militar In: Globalização, Regionalização e Nacionalismo São Paulo: Ed. UNESP, 1999, p. 279-87

Latina, especialmente no Cone sul. Naquela época, a adoção do que foi chamado *universalismo* indicava uma clara mudança no discurso e prioridades do governo brasileiro. Em outros termos, “a América Latina como um todo e a Argentina em particular constituíram a primeira prioridade da política universalista brasileira (...) A criação da Aladi, a entrada em vigor da Cooperação Amazônica e a cooperação energética através da Blade, confirmaram o empenho brasileiro em protagonizar a integração latino-americana, para melhor enfrentar as imposições dos países desenvolvidos” (Miyamoto & Gonçalves, 1991: 58).

Nesse aspecto, a crise das Malvinas (1982) representou o fortalecimento dos laços entre Brasil e Argentina, dada a solidariedade diplomática assumida por Brasília. Esses fatores criaram o ambiente para que, já durante o governo civil, os presidentes José Sarney e Raúl Alfonsín tomassem medidas concretas para a cooperação bilateral. Assim, em 30 de novembro de 1985, ambos assinaram a *Ata de Iguazu*, que não apenas apontava para a integração econômica, mas permitiu o estreitamento do diálogo sobre produção nuclear.

Já nos anos mais recentes, a política externa brasileira tem-se concentrado em uma aproximação cada vez mais forte na América do Sul, sobretudo por meio do tratamento conjunto de problemas comuns e pelo diálogo entre o Mercosul e os outros blocos que se formaram na região. Além disso, pode-se inferir que as várias visitas do governo brasileiro à América Central e ao Caribe, uma novidade dos anos mais recentes, sugerem que a tentativa de integração estende-se também à região. Todavia, certamente nela qualquer país, ou bloco de países, encontrará maiores dificuldades de negociação, considerando a hegemonia (para não dizer domínio) exercida pelos EUA nos países que a compõe.

A intensificação nas relações com os países da América Latina deu-se principalmente por meio da flexibilidade no tratamento das questões comerciais do Mercosul, da possibilidade de ampliação do diálogo do bloco com outros países da América do Sul e sua extensão aos demais países da América Central e Caribe, bem como na cada vez mais estreita cooperação entre a Comunidade Andina e o Mercosul.

No caso particular do Mercosul, alguns avanços merecem ser citados: as negociações visando o combate conjunto à pirataria, a aprovação de tabelas de equivalência no ensino fundamental e médio, a adoção de políticas científicas e industriais comuns. Também foram criados o Parlamento do Mercosul e o Fundo de Convergência Emergencial, voltado à redução das assimetrias econômicas dentro do bloco. Finalmente, houve a conclusão de acordos de preferência tarifária com países em desenvolvimento, como a Índia e a África do Sul; acordos comerciais com Canadá, Japão e Israel e a incorporação de dois novos membros associados: a Colômbia e o Equador, bem como a Venezuela, esta em dezembro de 2005.

Quanto à relação entre o Brasil e a Argentina, pode-se mencionar o financiamento de compras governamentais e de exportação de produtos brasileiros com componentes argentinos por meio do Banco Nacional de Desenvolvimento

(BNDES) e o Programa de Financiamento das Exportações (Proex). Os dois países ainda firmaram acordos no setor têxtil e na fabricação de brinquedos para enfrentar os índices de importação destes produtos provenientes da China.

Relativamente à aproximação entre o Mercosul e a Comunidade Andina, observou-se a viabilização de projetos de transporte e infra-estrutura da região norte da América do Sul, como o Fundo Internacional para a Amazônia Setentrional, e ainda a dinamização do processo de implementação do projeto “Integração da Infra-estrutura Regional Sul Americana” (IIRSA). O BNDES assinou um convênio com a Comunidade Andina de Fomento (CAF) para atuação conjunta no financiamento de obras de integração estrutural da região, como, por exemplo, a Rodovia Inter-oceânica, que ligará Brasil e Bolívia a portos peruanos na costa do Pacífico.

Destaca-se também a realização dos encontros do Grupo do Rio, dos Ministros de Defesa das Américas e o lançamento da Comunidade Sul-Americana das Nações (CSN). Na XVIII Cúpula Presidencial do Grupo do Rio, os assuntos centrais orbitaram em torno da criação de uma agência de investimentos conjunta, das ações para o combate à fome e à pobreza, da necessidade de reformas no âmbito da ONU e da ampliação do apoio ao Haiti.

Durante a VI Conferência de Ministros de Defesa das Américas (2004), o tema tratado foi o desenvolvimento de uma nova arquitetura de segurança continental. Apesar das sugestões norte-americanas de empregar novos meios de combate às novas ameaças – terrorismo e narcotráfico, principalmente –, os países participantes refutaram a proposta de que as Forças Armadas passassem a trabalhar na área de segurança, atuando como polícia. A proposta do então ministro da Defesa do Brasil, José Alencar, de incluir a pobreza extrema como uma ameaça à segurança foi aceita na resolução final da Conferência, denominada Declaração de Quito. O documento reconhece a democracia como condição indispensável para a paz, a estabilidade, a segurança e o desenvolvimento dos países das Américas. Por fim, a resolução conclamou as instituições financeiras do hemisfério a apoiar os esforços dos países no combate ao tráfico ilegal de armas pequenas e ligeiras, que fomentam a violência urbana. Os países americanos também reiteraram seu compromisso com a não-proliferação de armas de destruição em massa.

O Brasil também firmou diversas negociações bilaterais com outros países sul-americanos visando à integração regional, como ocorreu com o Paraguai, Suriname e Colômbia. O governo paraguaio solicitou o acesso a documentos confidenciais relacionados à Guerra do Paraguai (1864-70). O Itamaraty advertiu que o pedido será estudado e que a abertura deverá seguir as regras legais e constitucionais. Quanto ao Suriname, foram firmados um tratado de extradição e um acordo provisório de regularização dos imigrantes brasileiros, uma vez que milhões vivem ilegalmente no país, atraídos pelo garimpo de ouro. O ministro Amorim, que visitou o país, reafirmou a proposta de cooperação quanto aos dados obtidos pelo Sistema de Vigilância da Amazônia (Sivam). Em relação à Colômbia,

o presidente Lula e seu par colombiano, Álvaro Uribe, trataram de cooperação na área de fronteira e do aperfeiçoamento dos mecanismos de segurança regional.

Na área bélica, recorda-se que em 1986, por iniciativa do Brasil, firmou-se o acordo de criação da Zona de Paz e Cooperação no Atlântico Sul – ZPACS. Este acordo multilateral envolveu os países da costa ocidental da África e aqueles banhados pelo Atlântico Sul na América do Sul, totalizando 24 nações. A ZPACS foi completada, em 1994, pela adesão tanto por parte do Brasil quanto pela Argentina, ao Tratado de Tlatelolco, que tornou toda a América Latina, incluindo o Caribe, região livre de armas nucleares.

No âmbito da OEA, vários mecanismos foram postos em prática. O primeiro foi a alteração promovida na Carta da OEA, em 1985. A Assembléia realizada em Cartagena (Colômbia) determina o que se denominou *princípio democrático*, que estabelece que a “democracia representativa é condição indispensável para a estabilidade regional”. Depois, em 1991, a mesma OEA aprova a resolução que cria a convocação automática dos ministros de Relações Exteriores dos países-membros em caso de Golpe de Estado. Finalmente, em 1992, resolve que todo governo produzido por golpe de Estado será suspenso da Organização, desde que este afastamento seja aprovado por 2/3 dos votos válidos.

Como se pode visualizar, a década de 80 foi promissora, particularmente para as relações entre Brasil e Argentina, continuando a sê-lo os anos 90, mormente na área da cooperação em defesa. Exemplo disso foi dado pela submissão em conjunto às exigências da Agência Internacional de Energia Atômica, aceitando que esta inspecionasse projetos e instalações em ambos os países; pelos diferentes exercícios realizados pelas Forças Armadas dos dois países – como a operação Fraternal, iniciada em fins dos anos 80 e que envolve as marinhas argentina e brasileira, que atualmente já caminha para a formação (educação) comum de ambas as Forças (Silveira, 2002) –; pelas reuniões anuais dos Estados-Maiores das Forças Armadas iniciadas em 1987, bem como pela tentativa de ampliar a abrangência dos acordos nas reuniões de ministros da Defesa das Américas, já nos anos 90.

Certamente a iniciativa de Brasília e Buenos Aires que deu origem ao Mercosul, com a incorporação do Uruguai e do Paraguai, jamais foi pensada como um mecanismo juridicamente correto para promover a cooperação em defesa, mas sim para o estabelecimento de um mercado comum, isto é, uma zona de cooperação econômica que mesmo nessa forma restrita, tem sofrido reveses consideráveis. Por isso mesmo, os avanços na área de defesa, se parecem irrelevantes, é porque trabalham com o que há de mais sensível ao Estado, área que, sendo apenas instrumento, deve realizar o interesse nacional. Assim, no interior da Defesa os temas acordados não têm volta. Se não, por exemplo, como traçar um plano estratégico tendo como alvo uma região argentina se seus nacionais conhecem minhas armas e auxiliam na formação de minha tropa?

Foi, todavia, no governo Fernando Henrique Cardoso que os exercícios militares conjuntos ganharam impulso. Iniciados com Argentina e Brasil,

rapidamente incorporaram as forças castrenses dos demais países do Cone Sul, convidando ainda Chile, EUA e Canadá para participarem, seja como observadores, seja em nível operacional. Nesse mesmo período, ganhou fôlego o intercâmbio na área de educação militar, com o aumento no número de alunos e professores que estavam fora de seu país de origem. Também aqui o intercâmbio foi maior entre Argentina e Brasil. Porém, o fato mais importante nessa matéria foi a assinatura, em abril de 1997, pelos governos brasileiro e argentino, do memorando “Mecanismo de Entendimento sobre Consulta e Coordenação em matéria de Defesa e Segurança”, que confirmava a confiança mútua entre as Forças Armadas de ambos os países e indicava que qualquer iniciativa em matéria de Defesa e Segurança seria previamente acordada entre os dois governos (Saint-Pierre & Winand, 2005).

Foi, portanto, um longo e tortuoso caminho aquele de reduzir as desconfianças mútuas que percorreram Argentina e Brasil nesses mais de 30 anos. É penosa a transição para subordinar suas Forças Armadas aos governos civis, ainda maior a dificuldade de estabelecer políticas militares, é provável que seja ainda mais sinuosa a vereda que leve à defesa cooperativa, muito diferente da cooperação em defesa, facilitada pela nova conjuntura democrática dos países que, nas palavras de Lafer, “Se a coincidência de regimes autoritários favorecia uma percepção algo semelhante da ordem internacional e da ordem interna, alimentava também a suspeita mútua no plano bilateral e sub-regional. A simultaneidade agora de regimes democráticos desarmava a tensão, e agregava um elemento de parceria na necessidade que sentiam os dois governos de afirmar e consolidar o controle civil e democrático sobre os militares” (Lafer, 1997:254).

Para a cooperação em defesa, a participação dos países da região na Missão das Nações Unidas para o Haiti (Minustah) traduziu-se em exemplo do processo, em especial para Argentina e Brasil. A despeito do caráter militar interno das operações, a Minustah vem recebendo treinamento importante para a cooperação em defesa, é o que garante o general argentino Julio Hand, um dos agentes do processo, que diz que a Minustah “... significa o primeiro projeto de participação combinada sub-regional em uma missão de paz (...) Não se pode dizer que haja uma Força integrada, mas há um forte vínculo e interconexão em nível de Estado-Maior, bem como entre os batalhões que lá se encontram” (In DEF, 2006).

Não se deve entender cooperação em defesa como a criação de Forças Armadas comuns, como se fosse possível um Exército, uma Marinha e uma Aeronáutica binacional argentino-brasileira. Apesar da proposta do presidente venezuelano de criar um conselho de defesa que integrasse Argentina, Brasil e Venezuela, não se trata de criar uma espécie de “Otan dos pobres”, como alguém já chamou (Folha de S. Paulo, 20/01/2006:A8). Ao contrário, o que se defende aqui, e as medidas adotadas apontam nessa direção, é que sem perder a identidade nacional, começando por Argentina e Brasil, mas com a pretensão de realizar o sonho bolivariano de uma só América (Latina), seja possível negociar *interesses*

comuns e mecanismos também comuns de defesa desses interesses e, quem sabe, da superação de interesses nacionais, daquilo que constitui áreas de possíveis contenciosos, para a definição de ameaças e como preparar-se para defender interesses em conjunto, mas mantendo cada um sua autonomia. Quando esses objetivos forem atingidos, haverá cooperação plena em defesa.

Relativamente à incorporação de áreas cada vez maiores na tentativa de realmente criar uma visão cooperativa comum em defesa, a Argentina apresenta maior disposição do que o Brasil. Tanto assim que enquanto o primeiro faz acordos que estreitam cada vez mais as relações em defesa na região – como, por exemplo, o anúncio de criação de força conjunta entre Argentina e Chile (Folha on Line, 27/12/2005) –, o Brasil, apesar do discurso governamental, ainda alimenta desconfianças e procura postergar qualquer decisão nessa matéria.³

Deve-se registrar ainda que os esforços de integração, especialmente os impulsionados entre Brasil e Argentina, também foram dirigidos para a redução da influência dos EUA sob os países da América do Sul. Na área da Segurança e Defesa, a integração brasileiro – argentina deve funcionar como ponto de partida para a integração de toda a região, pois, conforme Saint-Pierre (2006), o governo brasileiro, por causa da posição geográfica e política na América do Sul, defende que esta região possui uma “identidade estratégica” diferente daquela das demais regiões do Continente. Citando o embaixador Chofi, “A democracia, a integração regional, nossa crescente comunhão de valores contribuem para que a América do Sul também se consolide como uma zona de paz, onde a cooperação e a busca conjunta da estabilidade e da prosperidade levaram à superação definitiva das rivalidades do passado, criando uma teia irreversível de interesses e oportunidades” (Apud Saint-Pierre, 2006: 18).

Entraves à integração regional

Conforme informado no início do tópico anterior, Argentina e Brasil rivalizavam pela hegemonia regional até o terceiro quarto do século passado. No caso do primeiro, a língua e a cultura comuns facilitavam as relações com a América Latina, enquanto o Brasil buscava superar tais dificuldades mostrando-se como o representante ideal tanto pelo seu tamanho e importância no cenário internacional como por sua falta de contenciosos com os países da região. Neste sentido, ele se apresentou muitas vezes como árbitro entre contendentes e quase sempre solidário com os países latino-americanos relativamente aos demais países do mundo.

³ Esse comportamento é bastante claro no Exército, conforme em diferentes oportunidades pudemos notar, enquanto na Marinha e na Aeronáutica há maior disposição para discutir colaboração com outras Forças. No entanto, em nenhuma delas, em particular no Ministério da Defesa, cogita-se um projeto de defesa binacional comum. Já o Legislativo assinou, em 2002, protocolo de cooperação em defesa com a Argentina, o que mostra o descompasso entre os poderes, refletindo talvez as diferenças entre civis e militares em relação ao conhecimento da matéria, já bastante mencionada pelos pesquisadores brasileiros.

Justamente porque disputavam a hegemonia regional, somada às relações com os EUA, Argentina e Brasil também protagonizavam o papel de principais atores a dificultar o processo de integração. Assim, ao longo do século XX, o desenho da política externa de cada um dos dois países, sempre teve em conta a posição do outro e as raras iniciativas para superar tal contencioso, fracassaram. Apenas para citar um exemplo, o Tratado de Uruguaiana elaborado pelos governos Jânio Quadros e Arturo Frondizi em 1961, jamais foi respeitado (Llauró, 2004).

Dois aspectos que permanecem dificultando as relações entre Brasil e Argentina, especialmente na área de Defesa e Segurança são o freqüente pleito do Brasil a uma vaga como membro permanente no Conselho de Segurança das Nações Unidas (CS-ONU) e, no que se refere à Argentina, a propensão desta para o alinhamento aos EUA.

A predisposição brasileira para ocupar lugar de destaque em organizações internacionais não é nova. A primeira vez que o país se candidatou a uma vaga de membro permanente foi em 1921, então para o Conselho da Liga das Nações. Vetado em seu pleito, o Brasil tentou novamente elevar-se à categoria de membro permanente em duas outras ocasiões, sendo recusado e por esse motivo deixando a Liga em 1926 (Cervo, 2001). Embora desejo permanente do país, apenas em 1992, agora já na ONU, sua candidatura transforma-se em possibilidade real. Segundo o Itamaraty, tal pleito era o desaguadouro natural da postura multilateral, do respeito ao direito internacional, e da constante tentativa de adotar o diálogo na resolução dos conflitos que marca a atuação do Brasil no sistema internacional (Bernal-Meza, 2002).

Em 1992, terminada a Guerra do Golfo, os chefes de Estado reúnem-se no Conselho de Segurança para rediscutir o papel da Organização. Naquela oportunidade, a reforma já era pauta da agenda internacional e quando mencionaram Alemanha e Japão como possíveis novos membros permanentes, o então chanceler brasileiro, Celso Lafer, comunicou que o Brasil considerava inaceitável que Japão e Alemanha se tornassem membros permanentes do Conselho de Segurança deixando de fora representantes de outras regiões do mundo. O à época secretário de Estado norte-americano, Lawrence Eagleburger, não apenas concordou, mas recomendou que o Brasil “viabilizasse sua aspiração”, em conjunto com Japão, Alemanha e Índia, o que se materializaria doze anos depois com a formação do G-4.

Fernando Henrique Cardoso, sucessor de Lafer na chancelaria, manteve a linha segundo a qual, se houvesse uma ampliação, o Brasil não aceitaria a própria exclusão. Celso Amorim, primeiro como chanceler de Itamar Franco depois como embaixador na ONU durante o governo Fernando Henrique, tomou a peito a reivindicação do assento permanente quando do retorno ao tema à agenda internacional, durante as comemorações do cinquentenário da ONU.

A administração FHC defendia a inclusão de membros permanentes com a mesma condição dos antigos, repudiando a criação de uma terceira ou quarta categoria de membros que pudessem enfraquecer ou desvalorizar a participação

do mundo em desenvolvimento no Conselho ampliado. Em outras palavras, assim como o atual governo, o anterior posicionava-se contra fórmulas alternativas, como a criação de membros semi-permanentes ou qualquer solução que representasse o reconhecimento de um *status* diminuído para os novos membros.

Diferentemente daquela administração e impulsionado pelos acontecimentos que marcaram o Sistema Internacional, o atual presidente Lula assume uma postura relativamente a este fato bastante diferente a adotada por seu antecessor. Em suas diversas viagens e visitas presidenciais, bem como em reuniões multilaterais, o presidente procura angariar o apoio dos diversos países à aspiração brasileira defendendo maior legitimidade da organização por meio de uma representação eqüitativa e condenando o uso unilateral da força, aludindo implicitamente à Guerra no Iraque. O país já obteve apoio oficial e indícios positivos de diversos países, incluindo alguns membros permanentes, mas nem a ONU foi reformada e nem seu Conselho foi ampliado.

Em razão de sua posição pró-ativa no que se refere à reforma da ONU, o Brasil tem sido alvo de severas críticas daqueles que se opõem a uma responsabilidade mais onerosa do país ou ainda àqueles que se preocupam com as relações com a América Latina. Dentre estes, observa-se que além da Argentina, também o Chile e o México se posicionaram contra a aspiração brasileira, ao mesmo tempo em que apóiam que as vagas permanentes continuem sendo regionais e rotativas, nas quais de dois em dois anos alternar-se-iam seus membros.

No que se refere ao alinhamento incondicional da Argentina aos EUA, isto afastou bastante os governos argentino e brasileiro, principalmente na gestão de Carlos Menem (1989-1999), que conseguiu elevar seu país à categoria de aliado extra-Otan, em 1996. Três anos mais tarde, a Casa Rosada emitiu pedido formal para tornar-se membro-associado da Otan, o que gerou desconfiças maiores no Brasil, que então emitiu nota oficial manifestando dúvidas com relação ao apoio da sociedade argentina ao pleito, bem como sobre o unilateralismo da decisão. À época, Luiz Fernando Ligeiro, chefe da assessoria de comunicação social do Itamaraty, salientava ainda que, se aceita a proposta, esta introduziria “elementos estranhos no contexto da segurança regional sul-americana”, que teriam conseqüências diretas na política externa do Brasil, as quais “estarão sendo analisados em todos os seus aspectos de natureza política e militar” (Folha de S. Paulo, 10/07/1999, p. 1-10).

As relações entre o Brasil e o Paraguai também sofreram embaraços em razão da suposta criação de uma base militar norte-americana neste país. No entanto, os ministros das Relações Exteriores dos dois países sul-americanos resolveram os mal-entendidos e o Brasil reconheceu a necessidade de tratar melhor o vizinho, propondo um acordo de defesa no Mercosul. Em âmbito bilateral, os dois países firmaram estratégias para combater o tráfico ilícito de drogas, bem como outros grupos organizados que atuam na fronteira. Além disso, o governo paraguaio solicitou ao presidente brasileiro linhas de financiamento para compensar as

perdas pela diminuição da economia informal no país, diretamente vinculadas aos acordos regionais.

A fragilidade de integração maior entre os países sul-americanos também se apresentou quando do lançamento oficial da Comunidade Sul-Americana das Nações, no qual, dos países que integram o MERCOSUL, apenas o presidente brasileiro, Luiz Inácio Lula da Silva, compareceu. A chancelaria brasileira declarou que a Comunidade Sul-Americana de Nações seria um alicerce para a União da América do Sul baseada no diálogo político, na integração econômica, comercial, dos transportes, energia e telecomunicações, bem como uma porta de entrada para a Cooperação Econômica Ásia-Pacífico (Apec). No entanto, Lula foi alvo de críticas por parte dos presidentes do Chile, Venezuela e Colômbia, que reclamaram do excesso de reuniões sem resultados práticos visíveis. Observa-se, com isso, certa desconfiança por parte de alguns países da região quanto à efetiva realização da Comunidade.

Na Declaração de Cuzco, documento que criou a Comunidade Sul-Americana de Nações, os presidentes defenderam um espaço de “concertação política e diplomática” que possa por em prática 31 projetos conjuntos de interligação de infra-estrutura entre os países. O projeto da Comunidade é ambicioso, prevê uma moeda comum, um parlamento e o fim dos vistos de entrada para cidadãos sul-americanos. Temas como meio-ambiente, direitos humanos, transparência governamental, desenvolvimento social e combate à corrupção também foram incluídos na Declaração.

No âmbito econômico, a candidatura de dois países integrantes do Mercosul (Brasil e Uruguai) ao posto de diretor geral da OMC também é exemplo da inexistência de um sentimento de unidade entre os países na formulação de sua Política Externa. Outros fatores que provocaram impasse nas relações entre Brasil e Uruguai, em 2005, foi o acordo comercial firmado entre o Uruguai e os Estados Unidos, bem como a recusa do país sul-americano em integrar o G-20.

Assim, também na área da Defesa, com a formação e adoção de missões comuns para as Forças Armadas, o Brasil e seus vizinhos estão longe de atingir a cooperação. A despeito dos esforços, particularmente da Argentina, não parece que haverá convergência na formação dos soldados e sua preparação para a democracia, muito pelo contrário. Para mencionar apenas um exemplo, enquanto na Argentina proibi-se qualquer participação castrense na esfera interna, no Brasil o próprio governo federal tem empregado, e a despeito da resistência militar, as Forças Armadas na manutenção da segurança pública. As diferentes operações que aconteceram no Brasil ao longo dos últimos 15 anos, em grande número na cidade do Rio de Janeiro e contando basicamente com o Exército, tiveram como saldo a morte de civis, o que não surpreende, pois,

“(…) o papel, a missão, o treinamento e o armamento das Forças Armadas têm como objetivo o *aniquilamento* do inimigo, objetivo muito diferente da *repressão*

ao delinqüente, ao qual, o Estado deve garantir sua vida. Sua logística é formulada para combater exércitos e não bandos de criminosos que vivem no próprio ‘campo de batalha’. Sua inteligência visa manter atualizada a informação sobre a situação, dispositivo e movimento do inimigo e não para juntar pacientemente as provas judiciais que permitam levar o delinqüente ante a justiça. As forças policiais têm como papel constitucional combater o crime como braço armado do sistema judiciário. Para cumprir com esse objetivo são treinadas e armadas. Sua inteligência está treinada e preparada para desmantelar o crime e reprimir a delinqüência (...)” (Saint-Pierre & Winand, 2006:35).

No que se refere à atuação do governo frente à sociedade castrense, enquanto o país vizinho adota uma política de subordinação incondicional dos militares aos civis, tomando decisões que registram que não há espaço para autonomia militar sob a democracia – como simbolicamente aconteceu com a transformação da Esma em Museu sobre a tortura –, no Brasil, ao contrário, as Forças Armadas ainda mostram-se fortes o bastante para garantir e até aumentar sua autonomia, como apontou a saída do ministro Viegas e sua substituição pelo vice-presidente José Alencar.

Por último, mas não menos importante, cita-se as expectativas e os ritmos diferentes dos dois principais parceiros do Mercosul relativamente à integração no e do bloco regional. A disposição de Brasil e Argentina em matéria de cooperação em segurança foi avaliada da seguinte maneira por Fraga (2006: 4-5)

“Em matéria de segurança internacional, a política do Brasil para a Argentina é muito clara: potencia os acordos bilaterais exército-exército, armada-armada, força aérea-força aérea, mas não permite que isto se institucionalize como uma política dos dois Estados”.

“Porque a relação bilateral força-força não tem *status* político, e se é tomada a decisão de suspender tal relação em um determinado momento, não se gera uma crise política. Por isso, não vejo o Brasil interessado em avanços concretos, como a criação de uma brigada binacional ou de algum elemento militar permanente do Mercosul (...)”.

Como se observa, as ações brasileiras são muito mais lentas que as argentinas. Parece que o progresso na integração das Forças Armadas, ainda que restrito ao âmbito bi-nacional (com a Argentina) não está na pauta hodierna do país, o que restringe, ao mesmo tempo, a integração em Defesa e a ampliação dos contatos multilaterais que convirjam para outras esferas de concerto regional. Se comparada às relações entre Argentina e Chile, vê-se que não é a falta de contenciosos fronteiriços que sustenta a capacidade de negociação e integração dos países. Os dois Estados assinaram, em dezembro de 2005, Acordo Bilateral que criou as Forças de Paz Combinadas, cujo treinamento e atividades ficaram a cargo de um Estado-Maior Conjunto, o que, como discutido, está longe de acontecer entre

eles e o Brasil. Pior, há informações que o Chile vetou a participação brasileira nos exercícios promovidos sob a tutela do Acordo, acusando este de promover ações que emperram as iniciativas de aprofundamento da cooperação em defesa.⁴

Considerações Finais

Fazendo um balanço, as expectativas de integração regional entre as Forças Armadas no Cone Sul são muito maiores do que as reais possibilidades de adoção de uma política cooperativa na área de Segurança e Defesa. Até pelos problemas sociais (pobreza, desigualdade) e econômicos (planos de estabilização, políticas econômicas de inserção internacional) enfrentados pelos países que compõem o Mercosul ampliado, o setor de Defesa e Segurança muitas vezes é deixado em segundo plano, também porque a adoção de acordos nessa área só pode ser permanente – não existe a possibilidade de desenhar uma operação comum, na qual os participantes conhecem as armas e técnicas dos outros para, logo em seguida, voltar atrás e tratarem-se como inimigos –, são um caminho sem volta.

Por outro lado, é difícil não reconhecer que esse processo ascendeu muito no último quarto de século e que a adoção da democracia, ainda que apenas como governo, como mecanismo puramente eleitoral, foi essencial para esse avanço. No mesmo sentido, o progresso na integração, mormente entre as Forças Armadas, foi e é fundamental para alimentar a democracia, pois ensinam que apenas quando os militares estão completamente integrados e educados para o respeito às regras e ao conflito inerente ao processo democrático é que se abre a possibilidade para a consolidação do regime democrático, um regime de outra natureza, no qual prevalece o respeito aos direitos e deveres de todos os cidadãos.

Ressalte-se que no primeiro semestre de 2006, a Venezuela, alegando que a Colômbia não consultou seus vizinhos para firmar acordo bi-nacional de cooperação com os EUA, deixou a Comunidade Andina de Nações e imediatamente solicitou seu ingresso no Mercosul. O Protocolo de Adesão, assinado em julho de 2006, apresentou cronograma que implica na integração plena da Venezuela ao bloco para 2010.

A iniciativa de Caracas, entretanto, se não se apresenta como membro imediato, coloca limites nas iniciativas de integração regional que não são insignificantes e, no que se refere à área de defesa e segurança, podem implicar em entraves importantes. Porém, como já se informou, as ações nesta matéria são parcimoniosas, ainda que duradouras, o que significa que os efeitos da entrada da Venezuela no bloco devem ser considerados, mas podem sê-lo em um futuro não tão imediato. Por isso, o que foi defendido ao longo do texto, isto é, que a integração das Forças Armadas dos países da região foi impulsionada pela adoção da democracia e seu ritmo foi mais acelerado que em outras áreas do MERCOSUL,

⁴ Informação obtida junto a um general das Forças Armadas chilenas, cuja identidade não podemos revelar.

não foi invalidado pelo ingresso da Venezuela, pois seu impacto em defesa e segurança será percebido apenas no médio prazo.

Apesar de ser uma área extremamente sensível, muito se tem caminhado na integração em defesa e segurança entre os países do Mercosul ampliado. Como se defendeu aqui, muito mais até do que em outros setores. Atualmente, há três tipos de reuniões multilaterais específicas na matéria: reuniões bienais dos ministros da Defesa das Américas; reunião de especialistas – civis e militares – da América Latina, e reunião anual ibero-americana de defesa e segurança –, além de outras tantas que tocam no tema sem ser ele seu objeto central. Em todas essas oportunidades de debate, o tema não gira em torno apenas de integração em defesa e segurança, mas inclui discussões sobre a criação de uma linguagem comum que leve ao entendimento multilateral nesta matéria, sempre preservando a força da palavra em detrimento do fel das baionetas e, nessa arte, Brasil e Argentina, apesar de todas as discrepâncias e divergências, têm assumido papel de liderança.

Para concluir, já não são os militares que ameaçam a democracia. Embora se perceba nichos de autonomia, o processo de aproximação gradual das Forças Armadas dos países da região pode ser encarado como passo decisivo no caminho da consolidação da democracia. Os entraves à sua plena realização, ao contrário, são colocados pelo caos social que atinge grande parte da população do Cone Sul. O bloqueio ao regime, portanto, não está na área de defesa e segurança. É a exclusão, a incapacidade de criar alternativas para a mobilidade social que restringe as possibilidades de transformação da democracia eleitoral em democracia social e, em conseqüência, da integração comercial à integral

Recebido em 26 de outubro de 2007

Aprovado em 13 de maio de 2008

Referências bibliográficas

AVRITZER, Leonardo. Limites e possibilidades da expansão democrática no Brasil. Texto apresentado no Ciclo de Seminários do Fórum Brasil. Belo Horizonte, 7-8/10/2003, digit. Disponível em www.ibase.br/confira/Leonardo_Avritzer.pdf. Consultado em 22/01/2006.

BERNAL-MEZA, Raúl. A política exterior do Brasil: 1990-2002. Revista Brasileira de Política Internacional, IBRI: Brasília, vol 45, n. 1, 2002, p.36-71.

CAUBET, Chistian. As grandes manobras de Itaipu. São Paulo: Ed. Acadêmica, 1989.

CEPIK, Marco. Segurança na América do Sul: traços estruturais e dinâmica conjuntural. OPSA – Observatório Político Latino-Americano, nº 9. Rio de Janeiro: IUPERJ, agosto de 2005, 11pp.

CERVO, Amado. “A instabilidade internacional (1919-1939)”. In SOMBRA SARAIVA, José F. (org.). Relações Internacionais: dois séculos de história. Brasília, DF: IBRI, 2001, vol. 1, p. 173-219.

FOLHA DE S. PAULO “Presidentes debatem ‘Otan do Sul’”, 20/01/2006, p. A8.

FOLHA ON LINE, “Argentina e Chile criam força conjunta para missões de paz da ONU”, 27/12/2005, <http://www1.folha.uol.com.br/folha/mundo/ult94u90954.shtml>. Consultado em 23/01/2006.

FRAGA, Rosendo. Entrevista à DEF, Buenos Aires, ano 2, n. 5. Encarte especial, jan. 2006, p. 4-5.

GEDES (2004-2006). “Observatório Cone Sul de Política Exterior, Informativo Eletrônico do Grupo de Estudos de Defesa e Segurança, n.º. 6 ao 98, Franca, Unesp.

HANG, Julio (2006) Entrevista à DEF, Buenos Aires, ano 2, n.º 6, fev. 2006, p. 4-7.

LAFER, Celso. Relações Brasil-Argentina: Alcance e Significado de uma Parceria Estratégica, Contexto Internacional, R.J., IRI-PUC, v. 19, n. 2, 1997.

LLAIRÓ, Maria Monserrat e SIEPE, Raymundo. Argentina e Brasil e os desafios da integração regional nos anos 60, Estudos de História, vol. 11, n. 1, Franca, UNESP, 2004, p. 11-45.

MIYAMOTO, Shiguenoli e GONÇALVES Williams da Silva. A Política Externa Brasileira e o regime militar: 1964-1984, Primeira Versão, Campinas, IFCH-UNICAMP, n. 38, 1991, 62 p.

O’DONNELL, Guillermo, Teoria democrática e política comparada, Dados, v. 42, n. 4, 1999, p. 655-90.

O’DONNELL, Guillermo e SCHMITTER, Philippe. Transições do Regime Autoritário: primeiras conclusões. São Paulo: Vértice, 1988.

RODRIGUES, R. (s/d), “A Guerra Global dos EUA contra o Terrorismo”. Disponível em http://www.jornaldefesa.com.pt/conteudos/view_txt.asp?id=78, S/d. Consultado em 23/02/2006.

SAINT-PIERRE Héctor et. al.[2005]. Compassos e Descompassos da cooperação em segurança entre Brasil e Argentina, In VILLA, Rafael Duarte e MATHIAS, Suzeley Kalil (orgs.), Ensaio latino-americanos de Política Internacional. São Paulo. Hucitec, 2007, p. 149-72.

SAINT-PIERRE, Héctor. Política de Defesa e Relações Internacionais no Brasil: o destino das paralelas. Paper apresentado no LASA’s XXVI International Congress, San Juan (Porto Rico), March 15-18, 2006, digit., 22p.

SAINT-PIERRE, Héctor e WINAND, Érica. “Dangerous Ambiguity: proposals to expand the role of the Brazilian Armed Forces”, Hemisfere, a magazine of the Americas, Dallas, University of Texas Press, v. 16., spring, 2006, p. 25-32.

SAINT-PIERRE, Héctor. Prefácio. In Mathias, Suzeley Kalil. Distensão no Brasil: o projeto militar (1973-1979). Campinas, Papyrus, 1995, p.13-6.

SILVEIRA, Cláudio Carvalho. A formação dos Oficiais da Marinha do Brasil: educação, profissão, pensamento estratégico (1978-2001), Tese de Doutorado em Ciências Sociais, Campinas, IFCH-UNICAMP, digit., 2002.

Resumo

Trata-se de avaliar como a aproximação entre os países promovendo a integração regional incide sobre qualidade da democracia e como esta se apresenta no setor de defesa e segurança. A perspectiva adotada é que o grau de estabilidade nas relações civil-militares

incide diretamente sobre a formulação e desenvolvimento da cooperação em segurança regional e na estabilidade da democracia latino-americana.

Abstract

Our objective in this paper is to argue the relations between civilians and military in the process of consolidation of the democracy in the South America, Argentina and Brazil in particular and how these countries promoting the integration in the defense and security areas. The perspective adopted is that the stability degree in civilian-military relations directly happens on the development of the cooperation in regional security and of course on stability of the Latin American democracy.

Palavras-chave: Democracia, Defesa, Brasil, Argentina.

Keywords: Democracy, Defense, Security, Integration.