

# AS FORÇAS ARMADAS E A POLÍTICA DE DEFESA NO BRASIL E NA ARGENTINA - 1997

Armando Amorim Ferreira Vidigal(\*)

## A “Crise Existencial”

A disputa pela hegemonia sub-regional tem dominado o pensamento político-estratégico da Argentina e do Brasil desde longa data e, consequentemente, tem orientado a formulação das respectivas políticas de defesa, sobrepondo-se a todas as demais considerações estratégicas.

Pelo fato de o espaço geopolítico sul-americano estar ocupado pela hegemonia norte-americana, que deixa espaço para atuação de um poder regional de pouca expressão, essa disputa, quando examinada à luz fria da razão, perde muito do seu sentido.<sup>1</sup>

As relações individuais da Argentina e do Brasil com os Estados Unidos são um ponto de referência importante na sua disputa pela hegemonia, conforme veremos mais tarde.

As mudanças político-estratégicas decorrentes do fim da guerra fria eliminaram a principal hipótese dos dois países – a guerra global envolvendo os dois blocos ideológicos em que o mundo se dividira – e contribuíram para o término da chamada guerra subversiva, contra o “inimigo interno” que ameaçava as instituições.

Na realidade, o fator mais importante para o fim da guerra subversiva foi o processo de democratização que tomou conta da América Latina, encerrando um largo período de governos militares.

Na Argentina, o processo de democratização foi acelerado pela derrota militar na Guerra das Malvinas e foi feito a despeito dos militares, enquanto que no Brasil o processo foi controlado pelas forças armadas, embora tivesse se tornado inevitável pelo esgotamento do sistema nas novas condições reinantes no país e no mundo.

Era de esperar que os militares desses países se apegassem a outra única hipótese de guerra de que dispunham – a guerra regional – a mais antiga e, porque não dizê-lo, a mais cara às respectivas instituições. Por que isso não ocorreu?

Tanto na Argentina como no Brasil, os militares passaram a sofrer a crítica severa da sociedade relativamente aos “anos de chumbo”, em que as liberdades básicas foram reprimidas e os direitos humanos desconsiderados (mais na Argentina do que no Brasil). As críticas, muitas justas outras nem tanto, levaram os militares ao retraimento, à “volta aos quartéis”, à concentração em suas atividades específicas, o que, somado à considerável democrática, de uma guerra com os países vizinhas, gerou uma “crise existencial” paralisante nos militares. Também aqui cabe a observação de que as coisas se passaram na Argentina de forma diferente: a Argentina, em virtude das suas questões fronteiriças com o Chile e da disputa com os britânicos pelas Malvinas, investiu durante os governos militares pesadamente em armamentos, tendo que fazer uma considerável redução no seu orçamento militar; no Brasil, pelo contrário, os governos militares mantiveram sempre baixos os orçamentos das forças armadas dentro de uma política de “máximo desenvolvimento com o mínimo de segurança”, de modo que os cortes foram bem menores.

Outras mudanças tiveram importância para o delineamento das questões de defesa nos dois países e por isso são aqui brevemente discutidas.

## Globalização e Regionalização

A tentativa de criar um único mercado mundial pressupõe a livre competição entre todos os

---

1. Geraldo Lesbat Cavagnari Filho, “La perspectiva brasileña”, p.137-142, in “Argentina-Brasil-El Largo Camino de la Integración”, coord. Monica Hirst, ed. Legasa, B. ayres, 1988, 200p.

atores intervenientes, o que, desde logo, põe em evidência as dificuldades dos países subdesenvolvidos para enfrentar a competição com os mais desenvolvidos, que possuem tecnologia e capacidade de gerenciamento superiores e um acesso mais fácil ao capital. Por outro lado, a não aceitação da globalização deixaria o país isolado da economia mundial, condenado a um isolamento empobrecedor e frustrante.

A situação parece ainda pior, quando se considera que na maioria dos grandes mercados emergentes – na Ásia, na África e na América Latina – as aberturas econômica e política estão ocorrendo simultaneamente, e, portanto o desafio para esses países é ainda maior: a crise social, que está associada ao processo de mudança da economia, é uma ameaça à estabilidade política.<sup>2</sup>

Sendo conflitantes os interesses em jogo, a cooperação internacional parece pouco provável:

“No caso dos nossos interesses [os dos EUA] serem contrariados pelo movimento de integração sub-regional [o MERCOSUL], então, não vamos nos acanhar no sentido de fazer prevalecer os referidos interesses; não vamos comprometer os interesses dos EUA em benefício do interesse de outros, às expensas de nossos trabalhadores empresários.”<sup>3</sup>

A busca de um maior bem estar social, a nível global, significa, para alguns analistas do mundo desenvolvido, um confisco dos frutos do trabalho dos mais competentes e diligentes para os que são menos.<sup>4</sup>

Não se pode também ignorar que, nos países desenvolvidos, o discurso liberal esconde uma prática protecionista. As dificuldades experi-

mentadas para a aprovação da Rodada Uruguai do GATT, relacionadas à proteção dos produtos agrícolas da União Européia (EU), são um reflexo dessa situação.

A criação de blocos regionais, como o da EU, parece resposta aos desafios representados pela globalização. No caso da América do Sul, o MERCOSUL comprova essa assertiva e o seu aprofundamento e a sua extensão para abranger mais países é um imperativo político, econômico e estratégico. O inegável êxito já alcançado, que superou as melhores expectativas, está estimulando não só o estreitamento dos laços econômicos entre a Argentina e o Brasil mas ampliando a cooperação nas áreas política e militar, sepultando as desconfianças que, por tanto tempo, conturbaram as relações entre os dois países.

A possibilidade de os militares oporem-se ao MERCOSUL – afinal, ele acaba com a mais tradicional hipótese de guerra, a guerra regional – é cada vez menor, na medida em que as forças armadas mantêm um “**low profile**” nas questões que não são da sua área de competência e cresce a consciência nacional de que o MERCOSUL é um instrumento poderoso para que os países mais atrasados possam enfrentar a competição internacional, e os militares, que são acima de tudo nacionalistas, são sensíveis a este argumento.

No momento em que os estados Unidos procuram consolidar a sua posição econômica na América do Sul, tendo em vista a importância cada vez mais crítica que este subcontinente tem para eles, o MERCOSUL tem o seu valor muito aumentado para os países membros, já que permite o diálogo em bloco com os Estados Unidos, com outros blocos como a União Européia ou com outras potências econômicas, o que é bem mais favorável que o diálogo “mano a mano”. Os esforços que vêm sendo feitos pelos Estados Unidos para acelerar a implantação da Associação de Livre Comércio Americana (ALCA), enquanto o MERCOSUL não se aprofunda e expande, denotam claramente a importância do MERCOSUL para os países membros.

---

2. Jeffrey E. Garten, “As empresas e a política externa” in “Foreign Affairs”, Nº 8, ed. Brasileira, maio de 1997, anexo à Gazeta Mercantil de 09/05/97.

3. William Daley, secretário de Comércio dos EUA, no Foro Empresarial das Américas, realizado em Belo Horizonte, em maio de 1997, “O Comércio nas Américas”, O Globo, de 13/05/97.

4. Zbigniew Brzezinski, ex-Secretário de Estado do Presidente Carter. Citado por José Sarney em “BH ou Munique”, O Globo, de 15/05/97.

O ex-Secretário de Estado dos EUA, Henry Kissinger, afirma que a visão norte-americana é de o MERCOSUL é um bloco discriminatório – como se algum bloco não o fosse! – E que, portanto, os Estados Unidos querem o seu desaparecimento ou sua transformação.<sup>5</sup>

As gestões da diplomacia brasileira para que todos os países integrantes do MERCOSUL tomem uma atitude comum com relação à ALCA – ela é importante mas o MERCOSUL é absolutamente prioritário – estão de acordo com os melhores interesses desses países, embora contrariem os interesses dos EUA.

Esta unidade tão necessária corre, entretanto, o risco de ser quebrada pelas evidentes tentativas norte-americanas de des-pertar os antigos antagonismos entre os países sul-americanos. Não se pode compreender de outra forma a concessão, neste momento, do “status” de aliado militar especial à Argentina, o que está causando alarme no Chile e preocupação no Brasil<sup>6</sup>, pois isto se dá exatamente quando nada parece justificar tal gesto. Afinal, este “status” só foi concedido até agora a países situados em áreas turbulentas, onde as ameaças de conflito são consideráveis.

### **A Revolução Tecnológica**

Um outro fator relevante para a política de defesa da Argentina e do Brasil é a revolução tecnológica em curso, especialmente no campo das comunicações e dos sistemas de processamento de informações.

As consequências dessa verdadeira revolução podem ser analisadas sob dois prismas: um político-econômico e outro militar.

Sob o ângulo político-econômico, a revolução tecno-lógica tende a aprofundar e alargar o fosso entre desenvolvidos e subdesenvolvidos, pois aqueles terão condições de acumular cada

vez mais conhecimento e, portanto, poder, relegando os demais à condição de potências de segunda classe.

Não há evidências de que esta situação possa mudar. Com a alegação de que precisam deter a proliferação das armas de destruição em massa, os países tecnologicamente mais avançados estabeleceram sistemas de controle das exportações de modo a cobrir todo o espectro do que chamam – sem contudo definir com precisão – tecnologias de duplo uso. Com isso, estão capacitados a reservar para si a produção de bens que agregam altos índices de tecnologia e, consequentemente, propiciam elevado retorno de capital, deixando para os demais a produção de matérias primas, produtos primários e bens que não lhes interessa produzir, seja porque o retorno de capital é pequeno e lento, ou porque exigem o uso intensivo de mão-de-obra des-qualificada, e portanto mal paga, ou agridem o meio ambiente.

O Comitê de Coordenação sobre Controles Multilaterais de Exportação (COCOM), criado com o objetivo de evitar que tecnologias “sensíveis” fossem transferidas para os países de bloco soviético, passou, ao término da guerra fria, a controlar essas exportações para os países “não-confiáveis” do Terceiro Mundo. Tendo caducado em 1994, foi substituído pelo Acordo Provisório de Wassenaar, de 1995.<sup>7</sup>

Os controles estabelecidos sobre exportações pela Convenção sobre Armas Biológicas (BWC), pela Convenção sobre Armas Químicas (CWC) e pelo Tratado de Não-Proliferação Nuclear (TNP) estão sendo objeto de intenso debate internacional, com os países subdesenvolvidos reclamando que estão sendo prejudicados nas suas legítimas preocupações com a sua segurança e, principalmente, nas questões comerciais envolvidas.

---

5. Citado por José Sarney, em “BH ou Munique”, *O Globo*, de 15/05/97.

6. Os diferentes pontos de vista da Argentina e do Brasil sobre a possível vaga reservada à América Latina no Conselho de Segurança das Nações Unidas torna extremamente imprópria a escolha do momento do anúncio. Para José Sarney isto é deliberado. Ver Márcio Moreira Alves, “O passado e o futuro”, *O Globo*, de 26/08/97.

---

7. O Acordo de Wassenaar foi assinado a 18 de dezembro de 1995, em Wassenaar (Holanda). O Acordo é dito provisório porque não se chegou à lista definitiva dos produtos a serem controlados. Ver Ian Anthony e Thomas Stock, “Multilateral military – related export control measures”, p.537-559, in “Stockholm International Peace research Institute (SIPRI) Yearbook 1996 – Armaments, Disarmament and International Security”. Oxford University Press, USA, 1996, 830p.

As restrições à venda de armas convencionais de alta tecnologia e as medidas para impedir a disseminação das armas de destruição em massa não devem criar obstáculos para que países com reais problemas de segurança desenvolvessem um sistema de defesa adequado nem podem deter o comércio que se destina a aplicações pacíficas ou inibir as transferências de tecnologia importantes para o desenvolvimento dos países subdesenvolvidos. A definição desses limites, contudo, está cada vez mais difícil e aumenta o receio de que esses instrumentos venham a ser usados para proteger interesses puramente comerciais.

Sob o ponto de vista militar, a revolução tecnológica mudou não só os sistemas de armas mas concepção dos militares sob a maneira mais eficaz de empregá-los na guerra.

A Guerra do Golfo demonstrou, sem sombra de dúvida, o valor da superioridade tecnológica no campo de batalha<sup>8</sup> mas apontou, também, as limitações de certos avançados sistemas de armas quando usados fora do ambiente para o qual foram projetados: dificuldades para detecção e ataque a submarinos convencionais quando operando em águas rasas; deficiências do sistema de proteção contra minas marítimas, mesmo quando se trata de minas de projeto antigo; mau funcionamento do mais avançados sistemas de armas, como o AEGIS, quando próximo à costa etc.<sup>9</sup>

Os novos métodos de fazer a guerra desenvolvidos inicialmente pelos israelenses e, posteriormente, aperfeiçoados pelos americanos – demonstraram a importância de um novo conceito operacional, cuja característica é a manutenção do inimigo constantemente sob pressão, de modo a não dar oportunidade para que ele se reorganize após o ataque inicial, o que pode ser obtido através de um sistema logístico ágil e competente, a exploração pelos escalões mais

baixos das oportunidades que surgem durante a batalha (iniciativa) e do uso da surpresa. A superioridade do soldado profissional sobre o conscrito foi evidenciada mais uma vez (a Guerra das Malvinas já havia demonstrado sobejamente este ponto).

Essas questões estão influenciando as políticas de defesa da Argentina e do Brasil e trazem à discussão questões como a nacionalização, o sistema de recrutamento para as forças armadas, os métodos de formação e preparo do pessoal militar em todos os níveis, e outras semelhantes. Ficou também evidenciado que os investimentos militares na área de ciência e tecnologia devem ter alta prioridade. Os projetos brasileiros de desenvolvimento de um submarino de propulsão nuclear (uma forma de dar condições ao país para o domínio do ciclo completo do combustível nuclear) e do Veículo Lançador de Satélites (VLS), da Força Aérea, que se encaixam nessa categoria, são um bom exemplo de tecnologia de duplo-uso, pois, embora possam ter aplicações militares, envolvem tecnologia essencial para o desenvolvimento autônomo do país; eles chegaram ao estágio em que se encontram apesar do boicote internacional das tecnologias e materiais indispensáveis para o seu desenvolvimento.

A possibilidade do estabelecimento de uma indústria militar comum aos países integrantes do MERCOSUL deve ser explorada, já que é exatamente na área militar, principalmente nas horas de crise, que se estabelecem os embargos. A experiência Argentina na Guerra das Malvinas foi clara. A criação de uma indústria militar regional pode representar a formação da economia de escala capaz de sustentar o processo, além de permitir a geração da “massa crítica” de recursos humanos e financeiros indispensáveis para o início deste processo.

## **A Deterioração do Conceito de Soberania**

Antes, as relações internacionais faziam-se basicamente de governo para governo; dentro da nova ordem internacional, novos atores estão participando, cada vez com mais desenvoltura, desse intercâmbio.

---

8. A. Vidigal, “A Guerra do Golfo: Uma Análise Político-Estratégica e Militar”, revista *Marítima Brasileira (RMB)* 112 (1/3 e 4/6): 15-62, jan-mar e abr-jun 1992.

9. John Jordan, “Litoral Warfare – The Shape of Things to Come?”, *Jane's Intelligence Review*, March 1993, p.140-3.

As pressões internacionais – provenientes das organizações governamentais de caráter internacional ou regional (ONU, OEA, MERCOSUL etc), das mega-empresas transnacionais e, principalmente, das organizações não-governamentais (ONGs) – como a Anistia Internacional, o Greenpeace, e muitas outras – limitam a liberdade dos Estados na formulação de suas políticas e, incontestavelmente, são os Estados menos desenvolvidos os que têm menor capacidade de resistir a essas pressões.<sup>10</sup>

Em certos setores, a legislação internacional vem crescendo significativamente, limitando ainda mais a liberdade dos Estados. No setor do comércio exterior, por exemplo, em que o transporte marítimo é quase absoluto, e constitui uma atividade típica-mente de caráter internacional, as regras estabelecidas por organizações governamentais de âmbito mundial (ou regional), concen-tradas à segurança da navegação e à eliminação ou redução dos riscos de poluição do meio ambiente marinho – a Organização Marítima Internacional (mais conhecida como IMO) é a agência das Nações Unidas, do tipo governamental, mais ativa – cresceu em número e na extensão dos setores cobertos. Também na área do trabalho marítimo, a legislação internacional relativa às condições do trabalho a bordo (segurança, higiene e conforto) e até mesmo às relações trabalhistas entre empregados e empregadores – a Organização Inter-nacional do Trabalho (OIT), também uma agência das Nações Unidas, é a principal organização responsável por essa legislação – está cada vez mais rigorosa e abrangente.

É certo que os Estados são livres para aceitar ou não todo esse elenco de legislação mas, na prática, se não o fizerem, terão os seus navios alijados do tráfego internacional de mercadorias, pois, através do mecanismo do Controle pelo Estado do Porto – “Port State Control” – os demais países não aceitarão em seus portos navios que, por não se submeterem às regras inter-naci-

onais, são classificados como “sub-standards”. Não há, pois, opção.<sup>11</sup>

Como conseqüência dessa evidente diminuição da soberania dos Estados nacionais, concei-tos como o de autodeterminação dos povos e de não-intervenção, que até recentemente eram os fundamentos da ação política a nível internacional, estão sendo postos de lado, e cresce a ten-dência para intervenções mili-tares, multinacionais ou não, em geral com a aprova-ção do Conselho de Segurança das Nações Uni-das, feitas sob as mais nobres alegações, sem sempre falsas: proteção aos direitos humanos, na Somália, em Ruanda e na Bósnia-Erzegovina; defesa da democracia ameaçada, em Granada e no Haiti; combate ao tráfico internacional de drogas e à “lavagem” do dinheiro pro-veniente deste tráfico, no Panamá; preservação da paz mundial ameaçada por um Estado agressor, no Iraque.<sup>12</sup>

A “Estratégia de Segurança nacional dos Es-tados Unidos, proclamada por George Bush, em agosto de 1991, pouco depois da vitória na Guer-ra do Golfo, reflete a transição do sistema políti-co-estratégico característico da guerra fria para um novo sistema de ordenamento internacional em que a hegemonia norte-americana é quase absoluta.

As principais ameaças iden-tificadas passam a ser o tráfico de drogas (à maior ameaça”), destruição do meio ambiente, as migrações ilegais, a proliferação de tecnologias de duplo uso etc.<sup>13</sup>

Em antigo recente, O Secretário de defesa dos EUA, confirma e amplia a relação de ameaças:

“Nossos temores são esti-mulados pela pro-liferação dos armamentos de destruição em

---

Luiz Dallanegra Pedraza, “Hacia el Orden Mundial del Siglo XXI”, p.44-60, in “Seguridad Estrategica Regional (SER)”, Nº 9, junho de 1996. O autor é da Universidade de El Salvador.

---

11. A. Vidigal, “Poder Marítimo: sua importância para um país com a posição política do Brasil no contexto mundial”, Prêmio Almirante Jaceguai 1994, publicado pelo Clube Naval, 1994, 54p.

12. Algumas dessas intervenções já foram institucionalizadas: as Resoluções das Nações Unidas Nºs 43/131, de 1988, e 45/100, de 1990, criaram uma base legal para as intervenções de caráter humanitário; o protocolo de Washington, que modificou a Carta da OEA, consagrou para o sistema interamericano as intervenções para a preservação da democracia.

13. “National Security Strategy of the United States”, The White House, August 1991. 33.

massa, pelos ódios raciais que fendem os Estados, pelo terrorismo de grupos extremistas e pela agressão regional perpetuada por Estados-Pátrias”.<sup>14</sup>

A intervenção dos estados Unidos nas sucessivas crises modernas é defendida por um estrategista do porte de Edward Luttwak:

“Uma política de não-intervenção teria como consequência um mundo não só menos estável como também mais militarizado – o que sem dúvida prejudicaria interesses fundamentais dos Estados Unidos, no mínimo afetando o desenvolvimento econômico e solapando a ordem pública, mesmo que não haja nenhuma ameaça direta”.<sup>15</sup>

Mas os estados Unidos não é a única potência voltada para intervenções militares. Conforme prevê o Tratado de Maastrich, a Europa pretende criar uma estrutura militar para a EU, o que poderá ser conseguido, muito provavelmente, com a incorporação à EU das forças hoje à disposição da União Européia Ocidental (UEO), tanto nacionais como multinacionais, ou pela criação de novas forças. A UEO, concebida para o período da guerra fria, volta-se agora para atuar fora da área de responsabilidade legal da OTAN, “out-of-Europe” portanto. Suas forças são nitidamente de intervenção “out-of-area”.<sup>16</sup>

Para o Conselho da UEO, a formulação pretendida de uma Política Comum de defesa Européia deve levar à identificação de interesses comuns, de riscos e ameaças potenciais e, principalmente, ao reconhecimento das “novas responsabilidades européias no ambiente estratégico no qual a segurança da Europa não está confinada apenas ao território europeu e no qual a Europa adquiriu a capacidade de fazer contri-

buição própria para a construção de uma ordem mundial justa e pacífica”.<sup>17</sup>

Apesar, porém, das ameaças à autonomia dos Estados nacionais, a complexidade dos problemas atuais, resultante especialmente dos desafios da globalização e da

utilização crescente de novas e sofisticadas tecnologias – para citar apenas alguns desses problemas: aumento do desemprego, insegurança pública, maiores desigualdades na distribuição de renda, salários decrescentes – exige um Estado suficientemente forte para desenvolver um pacote coerente de políticas e programas econômicos que possam promover o bem-estar social e contribuir para a estabilidade mundial.<sup>18</sup>

## As Relações Bilaterais com os Estados Unidos

As relações Argentina-Estados Unidos e Brasil-Estados Unidos tiveram sempre um papel importante na definição de defesa dos dois países latino-americanos, além de serem um marco de referência importante na sua disputa pela hegemonia sub-regional. É verdade que algumas vezes, para a Argentina e/ou para o Brasil, a relação bilateral com os EUA se fez dentro do quadro mais amplo das relações multilaterais (América Latina – Estados Unidos), mas também é inegável que outras vezes houve uma nítida ruptura do esquema multilateral, prevalecendo para a Argentina ou para o Brasil o entendimento bilateral com a nação hegemônica.

No final do século passado, os Estados Unidos iniciaram os seus esforços para o estabelecimento de uma condição hegemônica no continente americano. Datam de 1890 as primeiras tentativas concretas para a integração dos países americanos sob a liderança norte-americana: a Primeira Conferência Internacional dos Estados Americanos, convocada pelos Estados Unidos, decidiu pela criação da União Internacional das Repúblicas Americanas, com o propósito decla-

---

14. William J. Perry, “A defesa na Era da Esperança”, in “Foreign Affairs”, ed. Brasileira, Nº 2, novembro de 1996, anexo à Gazeta Mercantil de 08/11/96.

15. Edward Luttwak, “Uma Política Militar Pós-Heróica”, in “Foreign Affairs”, ed. Brasileira Nº 2, novembro de 1996, anexo à gazeta mercantil de 08/11/96.

16. Vice-Alte. Antônio M. Quesada Andrade, “A Europa e o Conceito Estratégico naval para o Século XXI”, palestra proferida na Escola de Guerra Naval (EGN) do Brasil em 1994. O autor era então diretor da EGN de Portugal.

---

17. Conselho de Ministros da UEO, “European Security: A Common Concept of the 27 WEU Countries”, Madrid, 14/11/95, in “SIPRI Yearbook 1996”, Appendix 7<sup>a</sup>.

18. Shiguenali Miyamoto, “Segurança e a Nova Ordem Internacional”, “Premissas”, Nº 14, dezembro de 1996, p.6-65. O autor é professo da UNICAMP.

rado de esta-belecer um espaço econômico e político unificado. Esse processo previa a exclusão das potências estranhas à região e a progressiva eliminação das barreiras que dificultava as trocas comerciais entre os países que viessem a integrar a União. Sem dúvida, a mais antiga tentativa de criação da ALCA.

Como, entretanto, os verdadeiros interesses econômicos americanos estavam na Europa e no pacífico, os resultados alcançados foram insignificantes. Com relação ao continente americano, os interesses dos Estados Unidos eram muito mais estratégicos do que econômicos: impedir o estabelecimento de bases de potências extra-continetais na área, considerada como dentro de sua zona de segurança, e negar o acesso às matérias primas locais a possíveis rivais.<sup>19</sup>

À época, a influência inglesa no continente, como aliás em todo o mundo, era preponderante. A posição dos Estados Unidos só começou a se fortalecer após a guerra hispano-americana (1898), de que resultou uma política extremamente agressiva, tipicamente imperialista, na América Central (Cuba e Porto Rico), no pacífico (Filipinas) e que, um pouco mais tarde, se voltaria contra o México, seu vizinho (1915). O papel dos Estados Unidos na Primeira Guerra Mundial – mais na esfera política do que militar – consolidou a sua condição de potência mundial.

Ao fim da Guerra do Paraguai (1864 – 1870), a Argentina, enriquecida devido às compras feitas pelo Brasil para sustentar o esforço de guerra, e beneficiada pelos grandes investimentos ingleses após o conflito, iniciou em extenso período de desenvolvimento que se prolongaria, quase sem interrupção, até aproximadamente 1930, quando ela poderia ser considerada, por todos os índices econômicos e sociais, uma nação plenamente desenvolvida. Suas estreitas li-

gações com a Inglaterra – que se manteriam praticamente até 1958 –<sup>20</sup> inibiram uma maior aproximação com os Estados Unidos.

Já o Brasil, esgotado financeiramente pela guerra e sofrendo os efeitos do tardio fim da escravatura, não teve, até 1930, o mesmo sucesso da Argentina, excluindo-se o breve interregno do Governo Campos Sales, iniciado em 1898, e dos cerca de dez anos que se lhe seguiram. O grande êxito brasileiro nesse período foi a consolidação definitiva de suas fronteiras, quando a chancelaria do Brasil ficou sob a competente direção de Rio Branco, de 1902 até 1912. Importante para definir as nossas relações com os Estados Unidos foi a decisão de Rio Branco de por em curso uma política de estreita cooperação com aquele país a fim de dispor de um poderoso aliado que pudesse se contrapor à prepotência inglesa – o último incidente, ao fim do século, fora a ocupação arbitrária da Ilha da Trindade, só resolvido graças à interveniência dos Estados Unidos – e tornar improvável aquilo que ele considerava uma ameaça concreta, isto é, a união dos países de fala espanhola contra o Brasil. O relacionamento especial com os Estados Unidos então iniciado iria prolongar-se até 1977.

A Marinha do Brasil, que tinha as suas origens e tradição ligadas à “Royal Navy”, voltou-se para a “American Navy”: em 1914 são contratados oficiais americanos para lecionarem na recém criada Escola Naval de Guerra, hoje Escola de Guerra Naval, onde começou a ser formulada a doutrina operacional da Marinha Brasileira, e, em 1922, estabelece-se no Rio de Janeiro a Missão Naval Americana – que, entre outras coisas, reorganizou administrativamente a Marinha, criando as Diretorias Técnicas, e estimulou o desenvolvimento da jovem aviação naval. A escolha de uma missão americana e não inglesa deveu-se a dois fatores em especial: os oficiais brasileiros que, nos Estados Unidos,

---

19. Alberto Müller Rojas, “A Segurança na América do Sul”, in “Premissas”, Nº 11, dezembro de 1995, p.51-92. O autor é General de Divisão e Professor da Universidade Central da Venezuela.

---

20. Leopoldo Marmara, “Integração Brasil – Argentina: Riscos, Possibilidades Custos”, in “Política e Estratégia”, vol. VI, Nº 1, jan-mar 1988, p. 17-35. Certamente o período todo da 2ª GM é uma das exceções já que a Argentina pendeu muito mais para o lado alemão.

acompanharam os reparos do encouraçado São Paulo, voltaram impressionados com o profissionalismo e competência da Marinha Americana, defendendo ardorosamente esta opção; em segundo lugar, Epitácio Pessoa, que, ao ser eleito presidente representava o Brasil na Conferência de Paz na Europa, fez a viagem de regresso ao Brasil, via Estados Unidos, numa belonave daquele país e, seduzido pela demonstração de poder da potência emergente, apoio a sua escolha.

É importante destacar que, apesar das diferenças de atitudes da Argentina e do Brasil para com os Estados Unidos, estes nunca alteraram a sua política de manter o equilíbrio militar no ABC. A política oficial do Governo dos Estados Unidos sempre foi evitar que qualquer um dos membros do ABC – Argentina, Brasil e Chile – obtivesse uma significativa vantagem militar sobre os demais, mostrando-se sempre sensível a qualquer possibilidade de desequilíbrio. Na década de 30, por exemplo, o Brasil procurou adquirir nos EUA oito contra-torpedeiros usados, construídos entre 1918 e 1920, mas, tendo em vista os protestos do governo argentino, a venda foi sustada o que levou o Brasil a encomendar na Inglaterra a construção de seis contratorpedeiros que, entretanto, não foram entregues devido à eclosão da Segunda Guerra Mundial.<sup>21</sup>

A Segunda Guerra Mundial mostrou com nitidez a diferença dos relacionamentos da Argentina e do Brasil com os Estados Unidos.

O início da guerra na Europa levou os EUA à tentativa de aumentar o seu controle sobre o hemisfério, através de uma intensa ofensiva político-diplomática e pressões econômicas sobre os países da região que, em virtude da guerra, achavam-se afastados de seus parceiros comerciais europeus e, portanto, necessitando da aproximação com os norte-americanos. O objetivo dos Estados Unidos era construir um bloco continen-

tal solidário, capaz de participar da guerra ao seu lado, se esta ocorresse, senão ativamente pelo menos como fornecedores de matérias primas estratégicas.

Em 1931, quando teve início o conflito na Europa, foi realizada no Panamá a Primeira Reunião de Consulta dos Ministros das Relações Exteriores dos países americanos, tendo sido decidida, contra o desejo dos EUA, a manutenção de uma posição de absoluta neutralidade diante do conflito europeu.

Na Segunda Reunião de Consulta, em 1940, após a queda da França, o receio de que o poderio militar alemão, que até então parecia imbatível, pudesse constituir uma ameaça ao continente, levou os chanceleres a adotarem uma atitude mais comprometida, embora sem conseqüências práticas: a admissão de que a agressão a um dos países do continente seria considerada como uma agressão a todos.

Somente após o envolvimento direto dos Estados Unidos na guerra, em dezembro de 1941, depois do ataque japonês a Pearl Harbour, os Estados Americanos, na Terceira Reunião de Consultas, realizada no Rio de Janeiro, em 1942, adotaram o princípio de “segurança coletiva” hemisférica aliado ao de “defesa comum”, e no campo prático decidiram pela criação da Junta Interamericana de Defesa (JID), para o planejamento de um sistema comum de defesa.<sup>22</sup>

A Argentina e o Brasil aceitaram essas decisões com maior ou menor relutância mas acabaram tomando posições no conflito muito diferentes.

Tendo cedido bases para as forças navais e aéreas norte-americanas – a ajuda dos EUA para a construção da Usina Siderúrgica de Volta Redonda, antiga aspiração nacional, contribuiu bastante para a derrota das correntes germanófilas, bastante expressivas no Exército, sob a liderança de Góes Monteiro, um ardente admirador de Luddendorf – o Brasil acabou envolvido na guerra, tendo dela participado ativa-

---

21. Na medida, porém, em que cresciam os receios de uma nova guerra, os americanos cederam, em 1936, ao Brasil, os planos para a construção dos modernos contratorpedeiros classe “Cassin” e ofereceram assistência técnica para sua construção no Arsenal de Marinha do Rio de Janeiro (os contratorpedeiros classe M que participaram da Segunda Guerra Mundial).

---

22. Até hoje as conseqüências práticas da criação da JID, no que se refere ao seu principal objetivo, são insignificantes.



mente, com o envio de uma Força Expedicionária para a Itália e a integração operativa de suas forças navais com a Sétima Esquadra Americana.

A Argentina, pelo contrário, escondeu a sua colaboração com a Alemanha sob o manto de uma suposta neutralidade.

O fim da Segunda Guerra Mundial marcou o início da guerra fria, com a divisão do mundo em dois blocos antagônicos. O alinhamento dos países da América Latina com os Estados Unidos tornou-se inevitável, embora fossem variáveis o rigor com que ele se processou e o entusiasmo que ensejou.

Para os Estados Unidos passou a ser vital manter o continente firmemente sob sua liderança, o que implicava em impedir uma agressão comunista a qualquer país americano. Com esse propósito, realizou-se em 1947, no Rio de Janeiro, a Conferência Interamericana para a Manutenção da Paz e Segurança, que levou à assinatura do Pacto do Rio de Janeiro ou Tratado Interamericano de Assistência recíproca (TIAR). A ênfase foi colocada na defesa unitária do continente contra agressões extra-continentais, preconizando-se o uso das forças armadas pan-americanas no quadro de uma aliança militar liderada pelos Estados Unidos.

Em 1948, durante a Nona Conferência Internacional Americana, em Bogotá, foi criada a Organização dos Estados Americanos (OEA), com o propósito de fortalecer o sistema pan-americano, dando-lhe estrutura-jurídica permanente; foi também assinado o Tratado Americano de Soluções Pacíficas, pelo qual os signatários comprometem-se a resolver todas as suas disputas por métodos pacíficos, através de negociações.

Com o passar do tempo, foi-se evidenciando que a ameaça soviética não era de natureza militar, ela manifestava-se principalmente através de um processo de infiltração ideológica, muito facilitado porque as condições políticas, econômicas e sociais da maioria dos países do continente representavam um terreno fértil para as idéias revolucionárias.

O comunismo aproveitou-se dessa situação – a deserção de Cuba para o bloco oriental comprova o êxito dessa tática – e levantou o estan-

darte da “guerra de libertação nacional”, contra o imperialismo, contra a opressão, contra a desigualdade e os privilégios. Para os Estados Unidos tratava-se de uma “guerra subversiva”, que ameaçava as instituições nacionais, pregava a sublevação e representava um ataque aos valores tradicionais da sociedade. O principal alvo das forças armadas latino-americanas passou a ser o “inimigo interno”. A guerra subversiva foi objeto de estudos diversos e os militares do continente foram submetidos a uma verdadeira lavagem cerebral, através de cursos, visitas e publicações especializadas. A Doutrina de Segurança Nacional foi uma consequência natural.

A origem da onda de governos militares na América Latina está nessa visão distorcida da realidade latino-americana difundida desde os EUA.

Com os governos militares, na década de 60, estreitaram-se as relações da Argentina e do Brasil com os Estados Unidos, o mesmo, porém, não ocorrendo com as relações entre os dois países.

A partir de 1930, a Argentina entrou numa fase de declínio econômico acentuado, enquanto que o Brasil começava a crescer de forma significativa: no período de 1930 a 1980, foi o país que mais cresceu no mundo; se incluirmos a década de 80, que ficou conhecida como a “década perdida” para a América Latina, o Brasil cai para o segundo lugar, só perdendo para o Japão. A disputa pela hegemonia na América do Sul assumiu um tom mais exarcebado, o relacionamento entre os dois países atingindo um ponto crítico após a volta dos peronistas ao poder em 1973, que interrompeu temporariamente a série de governos militares, e a construção da represa de Itaipu no alto Paraná, numa associação entre o Brasil e o Paraguai, sem consulta à Argentina que discordava de posição brasileira quanto ao aproveitamento dos rios de curso sucessivo.

Ao velho sonho argentino de comandar o eixo norte-sul da Bacia do Prata, controlando, portanto, o único acesso ao Oceano Atlântico da Bolívia e do Paraguai, o Brasil contrapôs – com o super porto do Rio Grande e a melhoria do acesso a ele, aos portos de Paranaguá e Santos –

um eixo leste-oeste.

Com a volta ao poder dos militares na Argentina, em 1976, houve um alívio da tensão<sup>9</sup> entre os dois países, conforme será discutido mais adiante, quando tratarmos das relações Argentina-Brasil.

A posição de alinhamento automático do Brasil com os Estados Unidos sofreria uma mudança considerável durante o Governo Carter. O condicionamento da ajuda militar americana ao procedimento do Estado receptor relativamente aos direitos humanos, que implicava na submissão ao Congresso dos EUA de um detalhado relatório sobre o comportamento brasileiro nessa área, levou o Presidente Geisel, em março de 1977, a renunciar a qualquer ajuda militar – que à época era apenas simbólica – denunciando o Acordo de Assistência Militar de 1952, de que resultou o fechamento da Missão Mista Brasil-Estados Unidos e da Missão Americana, ativa desde 1922. Um pouco antes, em junho de 1975, a assinatura do Acordo Nuclear Brasil-Alemanha, que contou com feroz oposição dos Estados Unidos, contribuiu para arrefecer as relações entre os dois países. Embora, mesmo depois desses dois acontecimentos, as relações continuassem cordiais, rompeu-se o vínculo que fazia do Brasil o “aliado confiável” dos Estados Unidos.

A Argentina manteve es-treitos os seus laços com os EUA: nos primeiros meses de 1982, a Argentina, cedendo às pressões norte-americanas enviou “obser-vadores” militares a El Salvador, com o propósito evidente de treinar as forças leais ao governo contra os guerrilheiros locais, enquanto o Brasil resistia a essas mesmas pressões.<sup>23</sup> Isto represen-tava uma inversão da posição dos dois países nas suas relações com

os Estados Unidos.

Pouco depois, porém, a posição da Argentina sofreria uma mudança radical.

Quando, em abril de 1982, os argentinos desembarcaram e ocuparam as Ilhas Malvinas/Falklands, eles estavam certos de que Grã-Bretanha não lutaria para recuperar as ilhas pela força das armas, pois, atitudes recentes da Grã-Bretanha sugeriam que ela se preparava para deixar a região; o ataque foi motivado pela enorme insatisfação interna contra a Junta Militar que governava o país (diversão). Havia a certeza, por parte da Argentina, de que os EUA intermediariam a disputa – as ótimas relações entre os dois países justificavam essa confiança – evitando que as compensações exigidas pela Grã-Bretanha fossem inaceitáveis para os argentinos.<sup>24</sup>

Quando as tentativas de um acordo negociado do Secretário de Estado Alexander Haig fracassaram, o governo dos EUA passou a apoiar ostensivamente a posição britânica – o que, no entender da Argentina, ia contra o espírito do TIAR – e as relações entre Argentina e os Estados Unidos chegaram a seu nível mais baixo. Para toda a América Latina ficou evidente que os estados Unidos davam prioridade às suas relações com a OTAN, face à importância dessa organização para sua estratégia global, sobre suas relações com os Estados Americanos.

A Argentina e o Brasil passaram a adotar uma postura mais independente com relação aos Estados Unidos, numa postura que foi classificada pela diplomacia brasileira como “pragmatismo responsável”.

---

23. *O Comandante de Operações Navais dos EUA estava em visita oficial à Argentina quando teve início a ocupação das ilhas; para evitar constrangimentos ele imediatamente interrompeu a sua visita, antecipando em alguns dias a sua chegada ao Brasil. A alteração de programação fez com que ele fosse recebido pelo então Chefe do Estado-Maior da Armada do Brasil na Escola de Guerra naval e não em seu gabinete em Brasília.*

*O autor deste trabalho, então Diretor da Escola, a convite do Chefe do Estado-Maior, seu chefe imediato, assistiu o encontro dos dois chefes navais e pôde testemunhar a insistência do almirante americano para que “o Brasil*

---

*assumisse as suas responsabilidades na América Central”, já que, nas circunstâncias do momento, havia uma série de inibições políticas que dificultava uma intervenção norte-americana mais ostensiva.*

*Com a autorização do almirante brasileiro, procurei explicar ao americano que o Brasil, dando início a um delicado processo de abertura política, não tinha como justificar perante a sociedade, vivendo um momento de euforia democrática, uma intromissão militar noutro país, sem que qualquer interesse brasileiro estivesse envolvido.*

<sup>9</sup> Vidigal, “Conflito no Atlântico Sul”, RMB 107 (10/12): 9-50, out-dez 1987.

Esta postura argentina perduraria até o primeiro governo Menem, quando a Argentina passou a apoiar incondicionalmente os Estados Unidos, estabelecendo, nas palavras do chanceler argentino, uma relação “carnal” com aquele país. Já vimos como esta situação, convenientemente explorada, pode ameaçar a maior conquista dos países do sul do continente: o MERCOSUL.

## Argentina e Brasil no Contexto Regional

As primeiras tentativas de associação dos Estados Americanos sem a participação da nação hegemônica deram-se no campo econômico.

Com o assessoramento da Comissão Econômica para a América Latina (CEPAL), e sob a inspiração da tendência crescente para a formação de blocos econômicos regionais, foram criados a Associação Latino-Americana de Livre Comércio (ALALC) – MAIS TARDE MUDADA PARA Associação Latino Americana de Desenvolvimento Integrado (ALADI), de objetivos mais amplos – e o Pacto Andino, de alcance sub-regional, para uma região com características especiais. Por uma série de circunstâncias – entre as quais a visão excessivamente mercantilista que as inspirou, as difíceis condições políticas então reinantes e a falta de experiência dos homens envolvidos nesse tipo de questão – o sucesso dessas instituições foi, até hoje, muito limitado, não tendo elas contribuído efetivamente para aumentar, de forma significativa, o intercâmbio comercial entre os países membros, que era o seu objetivo principal.

É importante reconhecer que as pretensões hegemônicas da Argentina e do Brasil no subcontinente sul-americano repercutem sobre toda a região, tendo em vista a dimensão dos dois países, em todos os planos. A persistência dessa situação seria um obstáculo intransponível para qualquer projeto de integração regional. Conforme já assinalamos, após a volta dos governos militares na Argentina, em 1976, teve início um período de distensão que marca o início da atual fase de cooperação. A assinatura, em 1979, nos governos de Videla e Figueiredo, do Acordo Tripartite entre a Argentina, o Brasil e o Paraguai, eliminou a principal causa de tensão entre a Argentina e o Brasil, permitindo compatibilizar as

represas de Corpus e Itaipu e desta forma criar condições para um amplo entendimento regional. Com a solução, um pouco mais tarde, das pendências fronteiriças entre a Argentina e o Chile, melhoravam as condições para esse entendimento.

O Acordo de 1979 abriu também a possibilidade de acordos sobre intercâmbio comercial e cooperação na área nuclear, que vieram frutificar no acordo argentino-brasileiro de julho de 1986, quando os presidentes Alfonsín e Sarney firmaram a Ata de Integração e Cooperação Econômica que fixou os parâmetros que, desde então, têm norteado as relações entre os dois países, procurando traçar uma trajetória comum em busca de crescimento e da modernização, que tem conseqüências para toda a região.<sup>25</sup> O reconhecimento da necessidade de os dois países “crescerem juntos” foi o ponto crucial da declaração de Iguazu.

À época, o protocolo que tratava da cooperação militar não pôde ser implementado pois, as desconfianças e receios recíprocos entre os militares argentinos e brasileiros tornavam impossível essa cooperação. Para contornar a dificuldade, os presidentes decidiram pela realização anual de Simpósios de Estudos Estratégicos Argentino-Brasileiros, com o propósito de, através da discussão livre dos problemas existentes, reduzir ou, se possível, eliminar as diferenças e, assim, iniciar um processo de intensa cooperação.<sup>26</sup> O estágio atual da cooperação atesta o êxito da medida.<sup>27</sup>

25. Luiz Dellanegra Pedraza, “O Acordo Integração Brasil-Argentina da Perspectiva da Política Internacional”, p.36-48, in “Política e Estratégia”, vol. VI, Nº 1, jan-mar 1988.

26. O autor deste trabalho participou, na qualidade de expositor e debatedor, da delegação brasileira aos três primeiros Simpósios realizados (Buenos Aires, São Paulo, Buenos Aires) e pôde participar, com civis e militares da Argentina e do Brasil, de debates de alto nível e muito francos, sobre as desavenças existentes, constatando a distensão alcançada. O Uruguai e, logo após a democratização, o Paraguai, aderiram posteriormente aos Simpósios.

27. Diz o novo embaixador argentino no Brasil, Jorge Hugo Herrera Vegas: “...o que experimentamos nos últimos anos é uma crescente cooperação entre as Forças Armadas dos dois países...” (entrevista a Guillermo Piernes da Gazeta Mercantil Latino-Americana – 1 a 7 de setembro de 1997). De fato, o intercâmbio de pessoal das três armas para cursos é bastante expressivo.

No campo econômico, a Ata formalizou o Plano de Integração e Cooperação Econômica entre Argentina e Brasil (PICED), importante passo para a futura integração econômica; o Uruguai não tardou a aderir, através do aprofundamento do já existente Convênio Argentino-Uruguai de Cooperação Econômica (CAUCE) e da assinatura do Protocolo de Expansão Comercial (PEC) com o Brasil.

Estavam lançadas as bases para o MERCOSUL, que seria o coroamento de todo esse processo. O Tratado de Assunção, de março de 1991, envolvendo Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai – Tratado do MERCOSUL – tornou-se um marco na história da integração sul-americana, contribuindo de forma significativa, e até surpreendente, para o aumento do intercâmbio comercial entre os países membros, e está paulatinamente levando a um maior entrosamento das respectivas políticas externas, de forma a apresentar, nos foros internacionais, uma frente unida.

O Acordo de Complementação Chile-MERCOSUL, de outubro de 1996, é o primeiro passo para a futura integração do Chile. A Bolívia já efetivou acordo semelhante, em dezembro de 1996, a Venezuela e Peru iniciaram gestões no mesmo sentido.

A aliança Argentina-Brasil vai significar para o MERCOSUL o mesmo que a aliança Alemanha-França significa para a União Européia.

A importância do MERCOSUL é fácil de perceber: ele representa, em 1996, um potencial de 200 milhões de consumidores e dispõe de um Produto Interno Bruto (PIB) da ordem de US\$ 800 bilhões.<sup>28</sup> A União Européia vem mostran-

do insistentemente o desejo de estabelecer um acordo com o MERCOSUL, que espera [possa estar efetivo até 2005; os EUA querem a implantação da LACA até 2005, antes que o MERCOSUL possa se aprofundar e estender pelo resto do subcontinente, impedindo que se forme um bloco com maior poder de barganha nas negociações.

“O MERCOSUL como projeto comercial tem como uma das suas conseqüências a de encarecer a política comercial norte-americana. Provavelmente, a situação ótima para a política comercial norte-americana seria que os países do cone sul, como Argentina, Brasil, Uruguai, Paraguai e Chile, tivessem entrado no NAFTA individualmente, mediante negociações também individuais. O fato de que o MERCOSUL, por ser uma União Alfandegária, negocie em bloco, sem dúvida, fortalece o poder de negociação dos membros. Isso não tem o resultado ótimo que deseja a política comercial dos Estados Unidos. É nesse sentido que dou razão ao Senador Sarney”.<sup>29</sup>

A posição dos Estados Unidos em relação ao MERCOSUL é ambivalente: se os aspectos comerciais não o agradam, por outro lado os aspectos políticos são totalmente do seu interesse, já que, inegavelmente, dão à região maior estabilidade, política e militar, o que convém à potência hegemônica.<sup>30</sup>

graças ao MERCOSUL, os países membros estão sendo levados a adotar posições comuns nos foros internacionais que tratam das questões econômicas, o que lhes dá maior poder de negociação: no início da Rodada Uruguai do GATT, a Argentina e o Uruguai tinham posições diferentes das do Brasil sobre diversos projetos comerciais; ao finalizar a rodada, o MERCOSUL já atuava como um bloco.<sup>31</sup>

Também na área política as mudanças são significativas.

---

*A cooperação entre as Marinhas compreende a realização de operações navais em conjunto (operação Fraternal), que implica inclusive na troca de oficiais entre navios, e recentemente devido à indisponibilidade do navio-aeródromo argentino, o navio-aeródromo brasileiro tem se deslocado para as águas argentinas, colaborando para a qualificação e adestramento dos pilotos navais argentinos.*

28. Renato Baumann, “La dimensión interamericana del mercosur”, p. 10-13, in “Diálogos”, publicação do simpósio realizado no Rio de Janeiro, pela Comisión Sudamericana de Paz, maio-agosto 1996. O autor é diretor da CEPAL no Brasil e Professor da Universidade de Brasília.

29. Jorge Hugo Herrera Vergas, *op.cit.* na nota 27.

30. *Ibidem.*

31. Alberto Couriel, “Mercosur: posibilidades y interrogantes”, p. 14-16, in “Diálogos”, nota 28. O autor é professor e senador uruguai.

A criação do Grupo de Contadora (Colômbia, México, Panamá e Venezuela), seguida pela do Grupo de Lima ou grupo de Apoio (Argentina, Brasil, Peru e Uruguai), culminou, em dezembro de 1996, com a Constituição do Grupo do Rio, reunindo, nessa fase inicial, apenas os oito países dos dois grupos anteriores.

A origem dos Grupos de Contadora e de Lima foi a necessidade de encontrar solução para os graves conflitos na América Central, considerados como uma ameaça para a estabilidade de toda a América Latina, exigindo, portanto, que os países latino-americanos assumissem a responsabilidade para sua solução, sem a necessidade da intervenção da nação hegemônica (a ação inicial do grupo de Contadora tinha como objetivo fundamental evitar a intervenção militar unilateral dos Estados Unidos).

O Grupo do Rio, ao qual vieram se juntar quase todos os países latinos do continente, é hoje um Mecanismo Permanente de Consulta e Entendimento Político, com o objetivo de fortalecer a democracia – o Panamá, durante o Governo de Noriega, e o Peru, na fase não-democrática da “fujimorização”, foram afastados – a partir de um vigoroso desenvolvimento econômico e social da região, com base num crescente processo de cooperação e integração. Não surpreendentemente, o Departamento de Estado dos EUA, quando da criação do Grupo do Rio, caracterizou-o como “não amistoso” para os Estados Unidos.<sup>32</sup>

O primeiro encontro do Grupo, em Acapulco (México), em novembro de 1987, reuniu os presidentes da América Latina que, inspirados nos princípios de autodeterminação dos povos, de não-intervenção em assuntos internos e da solução pacífica dos conflitos, decidiram que o seu objetivo seria forjar um projeto comum para o entendimento e integração latino-americana, vi-

sando à paz, à segurança, à democracia e ao bem-estar social.<sup>33</sup>

Embora ainda haja discordância entre os países do grupo em muitas questões regionais, há unanimidade noutras, a defesa do sistema democrático entre elas, como prova o Compromisso de Santiago, de junho de 1991.

O Grupo do Rio é hoje o vínculo comum entre os principais processos de integração econômica regionais: o grupo dos Três, que reúne o México, a Colômbia e a Venezuela; o Pacto Andino, compreendendo a Bolívia, a Colômbia, o Equador, o Peru e a Venezuela; e o MERCOSUL, integrado pela Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai.

Todo esse sistema latino-americano afeta o panorama estratégico da América Latina e, portanto, as políticas de defesa da região.

## As Políticas de Defesa

A definição do papel das forças armadas da Argentina e do Brasil no contexto atual implica, desde logo, numa opção: ou elas aceitam as pressões dos Estados Unidos para se direcionarem prioritariamente para os problemas internos de seus respectivos países, assumindo funções que normalmente não lhes cabem, ou, à luz dos interesses nacionais de seus países, mantêm-se voltadas para os problemas de defesa externa.

A lógica da tese defendida pelos Estados Unidos parece irretorquível: não existindo ameaças externas para esses países é necessário repensar o papel das suas forças armadas, tradicionalmente voltadas para a segurança externa;<sup>34</sup> no caso, altamente improvável, de surgir uma

---

32. Alberto Ferrari Etcheberry, “El Mercosur, presente y futuro”, p. 6-9, in “Diálogos”, ver nota 28. O autor é Diretor de Estudos Brasileiros da Universidade de San Martín, Argentina.

---

33. Francisco Rojas Aravena, “América Latina: Concertación Política y Seguridad Regional” palestra proferida no seminário “Nuevas Propuestas para la Seguridad Internacional in América Latina”, organizado pelo Instituto de Pesquisas de Relações Internacionais (IPRI), do Brasil, e pelo FLACSO, do Chile, em Brasília, de 2 a 3 de maio de 1994 (anais do seminário, p.21).

34. A exceção foi o período de guerra fria quando, com a cooperação e incentivo dos EUA, as forças armadas, tanto da Argentina como do Brasil, voltaram-se para a segurança interna, com conseqüências danosas para as liberdades civis e, principalmente, para as próprias forças armadas.

ameaça desse tipo, os Estados Unidos garantiriam a defesa deles – obviamente, os Estados Unidos não julgam concebível que eles possam ser considerados a ameaça;<sup>35</sup> sem, portanto, o ônus da defesa externa, as forças armadas devem ser empregadas nas tarefas que possam contribuir para a segurança interna e noutras ligadas ao desenvolvimento. O combate ao crime organizado, em especial ao tráfico de drogas – que, como vimos, é considerado pelos Estados Unidos como “a maior ameaça” à sua segurança – a proteção ao meio ambiente, a participação em obras de infra-estrutura etc, enquadram-se nessa categoria. A redução de custos que se conseguiria por deixar de adquirir os caríssimos sistemas de armas de alta tecnologia e pela drástica redução de efetivos permitiria que mais recursos fosse carreados para infra-estrutura, segurança, educação e saúde, sem nenhuma dúvida os maiores problemas dos países em desenvolvimento.

Infelizmente, porém, o problema não é tão simples.

As relações entre os Estados são relações de poder, cada Estado usando todas as expressões do seu Poder Nacional para a defesa de seus interesses. O mundo não é o que certos pensadores utópicos querem nos fazer crer, onde prevalecem a justiça e a ética;<sup>36</sup> pelo contrário, “a arena política sempre atrairá aventureiros e charlatões ambiciosos e irresponsáveis”.<sup>37</sup>

A política internacional não guarda compromissos com a ética:

“... o fato é que a política é, pela sua própria natureza, em todo lugar, mesmo num sistema democrático, um negócio sórdido e confuso,

cheio de dilemas morais perturbadores, compromissos dolorosos, afastamentos de toda sorte de ideal – embora seja necessária”. [trad. Nossa]<sup>38</sup>

Considerar que não existem inimigos externos, só porque hoje as ameaças se apresentam de forma mais difusa, que não se podem identificar nem relacionar com um dado território,<sup>39</sup> é incorrer em erro perigoso:

“... pois deveis saber tanto quanto nós que o justo, nas discussões entre os homens, só prevalece quando os interesse de ambos os lados são compatíveis, e que os fortes exercem o poder e os fracos se submetem”.<sup>40</sup>

No mundo real, a capacidade militar é e continuará a ser, fator decisivo na definição das relações entre os Estados: o mundo monopolar é resultante da incontestável superioridade militar dos Estados Unidos, tanto no campo convencional como nuclear; a Federação Russa, ainda mantém o seu “status” de grande potência, apesar dos enormes problemas políticos e econômicos que enfrenta, face ao seu grande arsenal nuclear (que compensa a evidente deterioração de sua capacidade militar convencional).

Segundo Raymond Aron, a tese de que a força militar exerce um papel decrescente, e já mínimo, no funcionamento do sistema interestadual é totalmente falsa, como o demonstram os recentes conflitos em diversas regiões do mundo, onde o emprego da força militar tem sido decisivo.<sup>41</sup>

Delegar a defesa externa do país a outra potência, por melhor que se presuma seja a sua in-

---

35. *As recentes intervenções dos Estados Unidos na América Latina são tidas como ditadas pelos interesses da humanidade, sempre inspiradas nos mais nobres princípios, como o combate ao tráfico internacional de drogas (Panamá) e preservação da democracia (Granada e Haiti). O caso de Cuba é especial, explicado de muitas maneiras: defesa da democracia, dos direitos humanos etc.*

36. *Na verdade, a sociedade humana tem vivido as suas piores experiências quando esse tipo de homens chegou ao poder.*

37. *Vaclad Havel, “Summer Meditations, 1992, citado por George F. Kennan, “Keeping the Faith”, p.258-265, in “At a Century’s Ending: Reflections 1982-1995”, W. W. Norton & Company, New York-London, 1991, 351p.*

---

38. *George F. Kennan “Witness”, p.248-257, in op.cit. ver nota 37.*

39. *Rut Disamint, “segurança Hemisférica e Medidas para o Fomento da Confiança: revisando Alguns Temas Conceituais”, p.129-150, in “Estratégia no Novo Cenário Mundial”, Coord. Braz de Araiço, NAIPPE, Núcleo de Estudos estratégicos da Univ. de São Paulo, Anais do II Encontro de Estudos Estratégicos, SP, 1995, 424p.*

40. *Tucidides, “História da Guerra do Peloponeso”, Fala dos atenienses no diálogo dos Mêlios, Ed. Univ. Brasília (UNB), Brasília, 1982, 533p (ver pág. 282).*

41. *Raymond Aron, “Os últimos anos do século”. Ed. Guanabara, 1987, RJ, 262p (ver pág. 158).*

dole, corresponde a abdicar da sua soberania, o que é, sem dúvida, totalmente inaceitável.<sup>42</sup>

Apesar dessas considerações, o maior problema resultante do emprego das forças armadas fora de suas funções tradicionais está no prejuízo que esse tipo de emprego traz para as instituições do país e para as próprias forças armadas.

Consideremos o erro cometido pelos Estados Unidos nos anos 60, quando, julgando que as forças armadas da América Latina eram as únicas instituições capazes de proporcionar estabilidade política, enfatizaram o seu papel na política doméstica, descuidando de programas que as preparassem para as suas tarefas profissionais. A consequência foi imediata: em quase todos os países latino-americanos, entre os quais a Argentina e o Brasil, as forças armadas intervieram no processo político, acabando por assumir o poder.<sup>43</sup>

O engajamento institucional das forças armadas em tarefas subsidiárias, além de normalmente não resolver o problema, compromete a sua missão principal.

O combate ao crime organizado parece, desde logo, a tarefa civil mais apropriada às forças armadas, pelas aparentes semelhanças que apresenta com as tarefas tipicamente militares. Nada é mais falso, porém. Num país democrático, a instituição policial é preparada para deter suspeitos e encontrar evidências que os levem à condenação pela justiça, sua forças decorrendo da legitimidade da sua autoridade; os militares, pelo contrário, são preparados para eliminar os inimigos, usando todo o seu poder de fogo, o que os torna totalmente incapacitados para a ação policial; sempre que são levados a intervir, chocam a opinião pública com os seus métodos, decorrentes do tipo de treinamento a que são

submetidos; se fossem preparados com o mesmo grau de restrição com que devem ser as forças policiais, teriam o seu desempenho na situação de guerra totalmente comprometido.<sup>44</sup>

Somente o adestramento intencional e específico prepara o homem para as dificuldades do combate real, e nunca a prática de qualquer atividade subsidiária pode substituir a especificidade deste treinamento. O envolvimento das Forças de Defesa de Israel com o policiamento da Faixa de Gaza teve um efeito deletério sobre a sua capacitação para o combate.<sup>45</sup>

Oficiais que assumem funções normalmente da responsabilidade de órgãos civis, mesmo com as melhores intenções, pelo fato de estarem acostumados com a hierarquia, a disciplina e a eficiência próprias da corporação, tornam-se impacientes com as demoras e as ineficiências inerentes à administração pública civil, sujeita a outros condicionantes, e procuram libertar-se desses empecilhos, assumindo, passo a passo, poderes que os possibilitem a cumprir a missão atribuída.<sup>46</sup> Dessa forma, vai-se criando a idéia de que o militar é a solução para os problemas do país.

A política de usar os militares em tarefas que não são de sua atribuição específica constitui uma contradição em si mesma: ela é justificada pelo fato de que as instituições civis existentes não estão cumprindo adequadamente suas tarefas; ora, se ela for aplicada, essas instituições não terão oportunidade de melhorar os seus serviços, permanecendo permanentemente incompetentes.<sup>47</sup>

Em síntese, a atribuição às forças armadas de tarefas que não são da sua responsabilidade, corrói as instituições políticas, econômicas e sociais, e deteriora a sua capacidade de fazer a guerra.

Estas considerações não devem inibir o emprego eventual das forças armadas, em situações

---

42. George Friedman e Meredith Leband, "EUA x Japão: guerra à vista", ed. Nova Fronteira, RJ, 1993, 411p (ver pág. 283).

43. Augusto Varas, "La Seguridad Hemisferica Cooperativa de Post-Guerra Fria", conferência pronunciada no seminário "Nuevas propuestas para la seguridad internacional en America Latina", organizado pelo Instituto de Pesquisa de Relações Internacionais (IPRI), do Ministério das Relações Exteriores do Brasil, e a FLACSO-Chile, em Brasília, dias 2 e 3 de maio de 1994.

---

44. Charles J. Dunlap Jr, "parameters", Winter 1992-3, 18 p. O autor é ten-cel advogado da USAF.

45. *Ibidem*.

46. *Ibidem*.

47. Augusto Varas, *op. Cit.* Nota 43.

excepcionais, como calamidades públicas ou quando as demais instituições do Estado não têm os meios necessários para fazer frente a uma necessidade pre-mente. A atuação das unidades de fronteira do Exército, em áreas remotas e isoladas do Brasil, e das Forças Armadas.

Érea e Marinha em regiões de difícil acesso e muito carentes da Amazônia Brasileira, ou em apoio às unidades de fronteira do Exército, enquadram-se na última categoria de excepcionalidade.

Tendo em vista tudo o que foi dito, não hesitamos em afirmar que o principal papel das forças armadas da Argentina e do Brasil deve ser o da defesa externa, cada país desenvolvendo a sua própria política de defesa, à luz dos seus interesses nacionais, mas sem perder de vista o fato de que são países que têm interesses comuns, cada vez mais evidentes e numerosos, e que, portanto, a busca de uma política comum de defesa deve ser um objetivo permanente.

A análise da conjuntura determina que as políticas de defesa da Argentina e do Brasil devem se fundamentar na procura da solução pacífica das contro-vérsias e do fortalecimento da paz e segurança internacionais, o que implica na renúncia a qualquer guerra de conquista. Essa atitude, porém, não implica em ignorar que a expressão militar ainda permanece de importância capital para a sobrevivência dos Estados como unidades independentes, e que, conseqüentemente, deve merecer a atenção de todos os poderes da Nação e da sociedade em geral. A esses princípios, agora consolidados na Política de defesa nacional (PND) do Brasil,<sup>48</sup> deve-se somar o da integração.

A esse respeito diz o professor Hélio Jaguaribe:

“MERCOSUL..., é um sistema de salvaguarda inter-nacional para seus partícipes, proporcionando-lhes condições para otimizarem seu futuro posicionamento, ou ante uma consolidada hegemonia americana, ou ante uma ordem mundial multipolar. MERCOSUL, to-

davia, só sobreviverá, contra o que serão crescentes pressões contrárias por parte dos Estados Unidos, se mantiver e estreitar a aliança argentino-brasileira.”<sup>49</sup>

O valor dessa aliança em termos de defesa pode ser percebido quando se analisa a Guerra do Golfo. A decisão tomada pelos países da Liga Árabe, na reunião do Cairo, realizada no dia seguinte ao da invasão do Kuwait pelo Iraque, de que aquela era uma questão árabe, que seria decidida, “sem interferências externas”, pelos países árabes, se tivesse sido mantida teria evitado a guerra. Pressões e concessões dos estados Unidos romperam a unidade e a guerra pôde acontecer.<sup>50</sup>

É necessário reconhecer que as ameaças ao MERCOSUL não vêm apenas dos Estados Unidos; as principais ameaças são internas, decorrendo da falta de compreensão de certas lideranças políticas da essencialidade do MERCOSUL para o desenvolvimento de toda a região. A má qualidade em geral das representações políticas faz com que, especialmente em período pré-eleitoral, elas tomem posições, aparentemente favoráveis ao seu país, mas antagônicas aos interesses superiores da comunidade do MERCOSUL e, portanto, no longo prazo prejudiciais para todos. A legítima aspiração da Argentina e do Brasil de ocuparem uma possível vaga permanente para a América Latina no Conselho de Segurança das Nações Unidas não pode servir de motivo para uma disputa rancorosa, seja esta estimulada de fora ou não.

As pendências comerciais, inevitáveis num processo de integração econômica, têm de ser resolvidas nos foros apropriados, através da negociação entre técnicos dos países envolvidos. A

---

48. “A Política de defesa Nacional”, *Presidência da República, Imprensa nacional, Brasília, 1996, 11 p.*

---

49. Hélio Jaguaribe, “Brasil, Argentina e mundo”, *Jornal do Brasil*, 28/08/97.

O assunto é amplamente discutido em “A Guerra do Golfo”, nota 8.

50. Rossana Alves, Adriana Vasconcelos e Flávio Ribeiro de Castro, “Congresso brasileiro reage à sobretaxa na importação de açúcar”, *O Globo*, 06/09/97.

Thomaz Guedes da Costa, “Política de defesa: Uma Discussão Conceitual e o Caso do Brasil”, documento de trabalho Nº 10, março de 1994, *Secretaria de Assuntos Estratégicos (SAE), centro de Estudos Estratégicos*, 30 p. O autor é do SAE.



exploração política dessa pen-dências pode ser desastrosa para o MERCOSUL. A recente decisão do Congresso argentino de sobretaxar as importações do açúcar brasileiro, para proteger as regiões argentinas produtoras dessa “comodity” – Tucumán, Salta, Jujuy e Santa Fé – embora de pequeno impacto econômico, já que a importação de açúcar brasileiro já é taxada naquele país em 30%, imediatamente provocou uma ameaça de retaliação por parte do Brasil, com a apresentação de um projeto de decreto legislativo – que não poder ser vetado pelo presidente – proibindo a importação de trigo argentino; quando se considera que o Brasil vem importando algo em torno de 40 a 60% de todas as exportações de trigo argentino, pode-se aquilatar a gravidade do problema, mormente no momento em que a Argentina convive com a ameaça de fechar o ano com um

déficit comercial da ordem de US\$ 3 bilhões.<sup>51</sup> Ações desse tipo podem destruir o MERCOSUL, o que será muito ruim para o Brasil mas, muito possivelmente, uma tragédia para a Argentina, que hoje tem um saldo de US\$ 1,5 bilhões nas suas transações comerciais com o Brasil.

O aumento da cooperação na área militar impõe que haja absoluta transparência nas questões envolvendo aumento de efetivos, aquisições de novos sistemas de armas, alocação de recursos especiais para a área militar, o desenvolvi-

mento de determinadas tecnologias de aplicação militar e outras semelhantes. A falta de visibilidade em decisões desse tipo pode provocar um sentimento de insegurança em países vizinhos: “aquilo que a liderança de um país interpreta como sendo uma medida para sua defesa pode ser interpretado por outros como uma medida ofensiva ou agressiva”.<sup>52</sup> O propalado anúncio de uma relação militar especial entre a Argentina e o Estados Unidos, que, muito provavelmente, não acarretará nenhum desequilíbrio militar no ABC, provocou, conforme já foi dito, inquietação no Chile e, em escala muito menor, no Brasil.

A pressa em alcançar resultados espetaculares na esfera da cooperação militar pode se tornar um obstáculo ao processo contínuo de aperfeiçoamento dessa cooperação. A fixação de objetivos demasiado ambiciosos a curto prazo, como, por exemplo, o estabelecimento de um tratado de defesa, não é aconselhável, pois sua efetividade depende da existência de interesses comuns significativos, de riscos e ameaças potenciais e do reconhecimento de que a aliança militar contribui eficazmente para a eliminação desses riscos e ameaças. Um tratado de defesa comum deve ser o resultado de um longo processo de intercâmbio e cooperação, ou não terá credibilidade, não passando de uma declaração de intenções sem efeitos práticos.

Quando não existem essas condições – um exemplo típico é o TIAR – o tratado será letra morta, não correspondendo à situação vivida.

(\*) Vice-Almirante Ex-Diretor da Escola de Guerra Nava