

Relações Brasil-Argentina à sombra da Hegemonia norte-americana (1989-1994)ⁱ

Érica Cristina Alexandre Winandⁱⁱ - PPG-UNESP/Franca

Após uma história de conflitos e competições em torno da divisão do poder regional do Cone Sul da América Latina, as relações Brasil-Argentina passaram por um processo de construção da confiança, durante a década de 1980 e início da década de 1990, até ganharem um distintivo cooperativo no desenrolar do último período. É consensual a impossibilidade de se estudar as relações Brasil-Argentina ignorando a influência exercida pelos Estados Unidos em diversas esferas latino-americanas. No caso particular do texto aqui apresentado, acredita-se que aí encontram-se muitas das explicações acerca das convergências e divergências que assinalaram a história dos dois maiores países do Cone Sul. Em suma, neste breve esforço pretende-se mostrar de que forma a influência direta dos Estados Unidos na política dos dois países em questão limitou os empreendimentos no que tange à associação brasileiro-argentina na esfera da segurança e mais especialmente, de que maneira conformou os objetivos brasileiros no tocante às medidas de confiança mútua implementadas. Deixa-se claro, porém, que tratam-se de resultados parciais da pesquisa ora proposta.

Realizando um breve recuo, é fácil reconhecer que o momento de tensão no relacionamento entre os dois vizinhos esteve relacionado a um contexto externo de Guerra Fria e interno de Ditadura Militar, que no Brasil vigorou no lapso de 1964 a 1985 e na Argentina entre 1966 e 1983, considerando seus interregnos. No bojo desta tensão estava a disputa por um destaque de poder econômico e político regionais, sendo que um dos meios de alcance destes, em alguns momentos, foi traduzido pela atenção especial da potência capitalista. Percebendo-se mutuamente como hipóteses de conflitos, Brasil e Argentina nutriam desconfianças acerca de seus projetos nucleares. Entretanto, ao fim da década de 70, ambos os vizinhos atravessavam crises políticas e econômicas resultantes do fracasso do governo

militar que causaram um despertar para a necessidade de colaboração. As duas crises do petróleo, por exemplo, causaram penetrante recessão econômica, além de escassez de recursos energéticos. Ademais, à época da administração Carter, o alinhamento automático do Brasil e da Argentina aos Estados Unidos deixou de gozar de benefícios e os dois vizinhos passaram a sofrer pressões econômicas de forma sincrônica. Todos estes fatores fizeram com que projetos geopolíticos que previsses disputas hegemônicas de poder fossem suplantados por iniciativas cooperativas e alternativas pacíficas de soluções de controvérsias. A renúncia brasileiro-argentina às intenções hegemônicas também foram estimuladas pela objeção dos Estados Unidos a estes tipos de projetos, já que embaraçariam seus planos estratégicos em relação àquela região.

Enfim, as modificações nos cenários internos e externos aproximou os governos de Figueiredo no Brasil e Videla na Argentina, e a exemplo disto, estabeleceu-se o Acordo Brasil-Paraguai-Argentina sobre cooperação técnico-operativa Itaipu-Corpusⁱⁱⁱ, que negociou a compatibilização da cota de Corpus com a potência de Itaipu, lembrando que a questão envolvendo o certame pelos recursos hídricos do Paraná constituiu-se no ponto mais tenso das relações brasileiro-argentinas. Para além de um acordo técnico, significou o marco inicial de um processo de construção da confiança mútua, uma vez que supôs o início de um período de renúncia a projetos hegemônicos individuais elucidada pela disputa energética em questão.

Na década de 1980, tornou-se mais evidente o cenário de crise econômica que adveio da década anterior, o que levou à qualificação daqueles anos de “década perdida”. O enorme crescimento da dívida externa e da inflação brasileiras inibiram a esperança de progresso cultivada durante o período militar, o que associado à derrocada do projeto de banir a corrupção, convenceu os militares de que era preciso planejar sua retirada do poder. Instabilidades semelhantes assolavam a Argentina, o que permitiu a convergência de interesses ao redor da aproximação com o Brasil. No caso brasileiro, a Política Externa ganhou função de sustentáculo do desenvolvimento, tendo como fim facilitar a inserção internacional do país. No concernente às relações com os Estados Unidos, os laços

automáticos do Brasil com os mesmos foram afrouxados assim que teve início o governo Reagan, em 1981. Ao termo da *deténite*, período durante o qual houve um relaxamento da tensão da Guerra Fria, o restabelecimento dos padrões rígidos de bipolaridade fez com que este governo retomasse a idéia de subjugar os países do Terceiro Mundo, incluindo-os em sua esfera de influência. No intuito de promover uma recuperação da economia interna, os Estados Unidos adotaram uma política de juros altos que prejudicou diretamente os países com dívidas externas elevadas, como o Brasil^{iv}. A cooperação foi então contemplada como uma alternativa de sair do isolamento político e econômico e de unir forças para minimizar a influência norte-americana na região. Neste contexto, a cooperação ganhou especial valor e sendo assim, foram assinados entendimentos de caráter econômico e de fortalecimento das relações de confiança entre Brasil e Argentina, entendendo que os primeiros seriam impossibilitados pela ausência dos últimos. Seguiram-se, portanto, uma série de esforços de comprovação da confiança mútua, consubstanciada em diversos documentos.^v

Na década de noventa as diligências visando à consolidação da confiança mútua ganharam novo fôlego, desta vez, pelas necessidades decorrentes do contexto desenhado com o Fim da Guerra Fria, que patenteou fenômenos como a globalização e a regionalização criando novas bases para o estreitamento dos laços brasileiro-argentinos. O estímulo à abertura de mercados nacionais, à intensificação dos fluxos comerciais e à queda de barreiras protecionistas, geraram, por consequência, o aumento da interdependência entre os países, além de fazer manifestar uma tendência para a criação de pólos econômicos regionais como forma de enfrentar as novas condições econômicas mundiais.^{vi} Também, neste novo contexto, se deram transformações no campo da segurança, como as indicadas por Francisco Rojas Aravena^{vii}: o impacto da mundialização sobre parâmetros humanos; a diminuição das capacidades estatais; a emergência de novos atores transnacionais (empresas e organizações não-governamentais); a permanência da América Latina e do Caribe em uma posição marginal nos assuntos de estratégia global; a consolidação da política de desarmamento de Armas de Destruição em Massa na América Latina; a confirmação da tendência a manter baixos os orçamentos militares na América Latina e no Caribe; manutenção do baixo grau de institucionalização da

segurança internacional na América Latina e no Caribe; ausência de um marco conceitual comum em torno da segurança; permanência dos Estados Unidos como ator hegemônico no hemisfério, responsável pela organização da segurança.

Este último item é central, levando em conta que, se por um lado a globalização torna as fronteiras permeáveis, possibilitando que as mazelas de um Estado torne-se o problema de toda uma região ou até mesmo de todo o mundo, por outro, uma nova agenda de segurança foi difundida mundialmente pelos Estados Unidos, fazendo com que alguns países tomassem como próprias as questões norte-americanas. A questão da não-proliferação nuclear, apesar de ter sua importância reconhecida, é um dos exemplos da injunção estratégica dos Estados Unidos. Apesar de constituir um tópico coronário da construção da confiança entre os países, o controle da proliferação de materiais nucleares pode ter significado menos a intenção de garantia da paz e da estabilidade e mais um atendimento aos novos preceitos da potência hegemônica mundial no tocante a estes assuntos.

É bem verdade que a cooperação econômica e a cooperação na área de segurança – esta última figurada pelas medidas de confiança mútua estabelecidas – tornaram-se ao mesmo tempo causa e consequência uma da outra. Ou seja, sem as medidas de transparência instituídas não seria criado o Mercosul. Em contrapartida, as possibilidades de obter ganhos com o bloco com outros tipos de parceria comercial fez com estas medidas de transparência fossem ratificadas, de forma a garantir a aproximação. Isto explica, em parte, a assinatura dos principais documentos do período que foram:

“Acordo entre a República da Argentina, a República Federativa do Brasil, a Agência Brasileiro-Argentina de Contabilidade e Controle de Materiais Nucleares e a Agência Internacional de Energia Atômica para Aplicação de Salvaguardas” (1991); “Acordo entre a República Argentina e a República Federativa do Brasil para uso exclusivamente pacífico da energia nuclear” ou “Acordo de Guadalajara” (1991). O primeiro documento mencionado proporcionou a criação de salvaguardas próprias aos dois países em relação aos seus projetos nucleares. O segundo apresentou um caráter inédito ao possibilitar que as políticas nucleares de ambos os países passassem a ser inspecionadas pela Agência Internacional de Energia Atômica (AIEA), possibilitando além do clima de paz regional, a

credibilidade perante a comunidade internacional. Como aponta Oliveira, a questão nuclear, acabou tornando-se um dos principais triunfos políticos da integração.^{viii} Estavam criadas as bases para uma eventual cooperação em matéria de segurança, que segundo Saint-Pierre revestir-se-ia:

de um alcance extraordinário porque: 1-) eles juntos constituem o “núcleo duro” do Mercosul; 2) sua aliança estratégica obteria uma “densidade defensiva” insólita na região; 3) na ordem da dissuasão teria uma eficácia incontestável em relação a seus vizinhos; 4) o Brasil faz fronteira com todos os países sul-americanos (menos Equador e Chile) participando de quase todos os tratados e atos dessa parte do continente, dando desse modo, uma projeção sub-continental a essa cooperação estratégica; 5) essa densidade defensiva funcionaria como um “centro gravitacional estratégico” de enorme poder na América do Sul, atraindo um a um os demais países a se integrar nessa cooperação para poder resolver dissuasivamente, pela negociação os problemas específicos dos sul-americanos que ameaçam ou possam ameaçar a paz e a tranquilidade nesta parte do continente, sem a intervenção de potências extra regionais (SAINT-PIERRE, 2000, p.20).

A assinatura destes documentos trouxe evidentes sucessos no que se refere à previsibilidade e à estabilidade regionais alcançadas, bem como o aumento da credibilidade destes países perante toda a comunidade internacional. Também permitiu que tecnologias nucleares fossem desenroladas uma vez que reconhecidos o seu caráter não belicoso e sua importância para o desenvolvimento econômico. Porém, o que aqui se critica é a verdadeira intenção dos atores envolvidos neste processo. Um ponto de inflexão aqui colocado diz respeito à postura de Menem desde que assumiu o poder, em 1989. Este buscou um alinhamento automático com os Estados Unidos qualificado pelo chanceler Guido Di Tella, de “relações carnis”. Segundo Coelho, a Argentina assim agia no intuito de alcançar tratamento especial que a diferenciava em relação aos demais países latino-americanos.^{ix} Cervo acrescenta que: 1-) Os esforços empreendidos pela Argentina no sentido de pacificação e solução de conflitos, inclusive com o Brasil, faziam parte de um plano de ações que favoreciam aos interesses dos Estados Unidos, o que poderia aumentar a proximidade argentina com esse país. Desta maneira, segundo ele, poder-se-ia trabalhar com a hipótese de que a parceria com o Brasil teria significado apenas um instrumento para se criar um verniz de liderança pacifista e conciliadora que fosse bem vista pelos Estados Unidos. Sendo assim, todo o empenho na construção da confiança mútua e todas as medidas visando à cooperação e à integração não teriam passado de mero ardil. 2-) As políticas de segurança internacional da Argentina encontravam-se no bojo de uma política de

reincorporação ao primeiro mundo. Para alcançar seus objetivos, Menem se reuniu diversas vezes com o Departamento de Defesa Norte-Americano na tentativa de envolver suas Forças Armadas no combate ao narcotráfico, acreditando que podia compartilhar com os Estados Unidos as responsabilidades internacionais. Isto denota que o interesse de liderança argentino não fazia parte de um esquema compartilhado com o Brasil junto ao Mercosul, por exemplo, mas de um plano de liderança individual. Além disso, Menem viu atendida sua pretensão de se tornar aliado especial extra-Organização do Atlântico Norte (OTAN).^x Cervo acredita que esta política converteu-se em um complicador para o processo de integração regional, ao promover “articulação e desarticulação dos países do Cone Sul”. A Argentina parecia agir de forma a minar qualquer eventual possibilidade de o Brasil ter maior destaque dentro do Cone Sul. Exemplo disso foi o veto da Argentina à candidatura do Brasil (ainda que virtual)^{xi}, de um assento no Conselho de Segurança da Organização das Nações Unidas (ONU), a qual foi sustentada até 1994.^{xii}

O Brasil, no entanto, não só deixou de se manifestar em relação a esta política argentina – que poderia ter significado um retrocesso em relação aos atos firmados com o Brasil - como também estabeleceu uma agenda positiva com os Estados Unidos, ainda que não sob os mesmos parâmetros argentinos.^{xiii}

Ou seja, na década de 1980, as medidas de confiança mútua atendiam às necessidades de uma conjuntura marcada pela crise, pela interdependência crescente e pela pressão norte-americana. No entanto, o cenário interno de ditadura militar, que embora enfraquecida conferia ainda aos militares amplo controle sobre os projetos nucleares. Ainda sob o governo democrático de Sarney, estes projetos eram tutelados pelas Forças Armadas o que limitava que os documentos assinados no âmbito da confiança mútua atingissem o mesmo espectro que os documentos assinados posteriormente. Mas, se por um lado, existia a intenção de continuidade dos projetos nucleares, por outro, eram mais claros os objetivos tanto do Brasil quanto da Argentina de somarem forças para defenderem-se do isolamento internacional.

Porém, se alguma vez a premissa do “todos por um” embasou as políticas de confiança entre Brasil e Argentina, na década de 1990 elas parecem ter se inclinado aos preceitos do “salve-se quem puder”.

Embora as políticas bilaterais de segurança, na década de 1990, tenham sido indiscutivelmente mais consistentes que na década anterior, e embora as declarações diplomáticas entre os governos brasileiro-argentinos previssem o aumento no nível de confiança entre os países e até mesmo a formulação de uma política regional de segurança, suas ações pareciam orientar-se mais de forma individualista. Cada país buscou por si os melhores meios de manterem suas relações com a potência hegemônica do Pós Guerra Fria, esperando que com isto, deixassem a condição de periferia ou de país terceiro-mundista.

ⁱ Trabalho referente à pesquisa realizada para produção de dissertação de mestrado

ⁱⁱ Mestranda em História pelo Programa de Pós-Graduação em História da Faculdade de História, Direito e Serviço Social da Universidade Estadual Paulista (Unesp-Franca). Responsável pelo Informe Brasil do “Observatório Cone Sul de Defesa e Forças Armadas”, pesquisadora do Grupo de Estudos de Defesa e Segurança Internacional (GEDES), Bolsista CAPES.

ⁱⁱⁱ Acordo assinado em “Ciudad Presidente Stroessner”, em 19 de outubro de 1979, através da troca de notas entre os chanceleres do Brasil, Ramiro Saraiva Guerreiro; do Paraguai, Alberto Nogués; e da Argentina, Carlos Washington Pastor. Ver: Acordo Brasil-Paraguai-Argentina sobre cooperação técnico-operativa entre Itaipu e Corpus. Resenha de Política Exterior do Brasil, número 23. Ministério das Relações Exteriores, BRASIL, 1979, p. 139.

^{iv} SENNES. *As mudanças da política externa brasileira nos anos 80*. Porto Alegre: Ed. da UFRGS, 2003. p. 67.

^v Em ordem cronológica, foram estes os documentos assinados na década de 1980: “Acordo de Cooperação para o Desenvolvimento e a aplicação dos Usos Pacíficos da Energia Nuclear”, “Protocolo de Cooperação Industrial entre Empresas Brasileiras S/A e a Comissão Nacional de Energia Atômica da Argentina”, “Convênio de cooperação entre Empresas Nucleares Brasileiras S/A e a Comissão Nacional de Energia Atômica da Argentina”, “Protocolo de Execução nº1 entre a Comissão Nacional de Energia Nuclear do Brasil e a Comissão Nacional de Energia Atômica da Argentina, sobre informação técnica”, “Declaração Conjunta sobre Política Nuclear”, “Ata para Integração Brasileiro Argentina com seus protocolos de 1 a 12”, “Ata de Amizade Brasileiro Argentina (Democracia, Paz e Desenvolvimento)”, “Declaração Conjunta sobre Política Nuclear- Declaração de Ezeiza” e “Declaração Conjunta sobre Cooperação Bilateral nos Usos do Espaço Exterior”.

^{vi} LÓPEZ, Ernesto. Nova problemática de segurança e “novas ameaças”. In: MATHIAS, Suzeley Kalil; SOARES, Samuel (org.). *Novas ameaças: Dimensões e Perspectivas: Desafios para a cooperação em defesa entre Brasil e Argentina*. São Paulo: Sicurezza, 2003. p. 65.

^{vii} ROJAS ARAVENA. Principales tendencias que afectan la seguridad internacional: la necesidad de construir nuevos mapas cognitivos. In: MILLET, Paz V.; ROJAS AVARENA, Francisco (ed.). *Seguridad y Defensa en las Américas: La búsqueda de nuevos consensos*. Santiago: FLACSO-Chile, 2003. p. 82. tradução nossa.

^{viii} OLIVEIRA, Odete Maria de. A integração bilateral Brasil-Argentina: tecnologia nuclear e Mercosul. *Revista Brasileira de Política Internacional*, Brasília, n.1, ano 41, 1998, p.8.

^{ix} COELHO, Pedro Mota Pinto. Observações sobre a visão Argentina da política internacional de 1945 até hoje. In: GUIMARÃES, Samuel Pinheiro (org.). *Argentina: Visões Brasileiras*. Brasília: Instituto de Pesquisa de Relações Internacionais, Fundação Alexandre de Gusmão, 2000, pp.89-208

^x CERVO, Amado Luiz. *Op. Cit.*, p.62-63

^{xi} Abrimos este parênteses porque uma candidatura concreta do Brasil dependeria de uma reformulação do Conselho de Segurança e da abertura de um processo para inserção de novos membros.

^{xii} COELHO, Pedro Mota Pinto. *Op. Cit.*, p.165

^{xiii} A manifestação brasileira só se deu no governo de Fernando Henrique Cardoso, quando o porta voz do Ministério das Relações Exteriores declarou que caso o ingresso da Argentina à OTAN viesse a se concretizar, introduziria “elementos estranhos no contexto da segurança regional sul-americano”. O porta voz disse também que haveria conseqüências palpáveis para o Brasil, inclusive em questões militares. Ver: Declaração do porta-voz do Ministério das Relações Exteriores do Brasil sobre a solicitude argentina de ingresso à OTAN. Disponível em: www.embarg.gov.br