

AS PERCEPÇÕES DAS FORÇAS ARMADAS DE BRASIL E ARGENTINA SOBRE A COOPERAÇÃO EM DEFESA E SEGURANÇA INTERNACIONAL

Samuel Alves Soaresⁱ

Nos últimos vinte anos a região do Cone Sul vem se caracterizando por acentuada mudança na esfera da Defesa e da Segurança. Brasil e Argentina, anteriormente competidores e mesmo oponentes, tornaram-se os artífices principais da construção de uma zona livre de conflitos bélicos interestatais. Lentamente, estes países sinalizam para a construção de mecanismos de cooperação como forma de enfrentar, mediante a transparência e da confiança mútua, as ameaças que os atingem e debilitam. Este processo, no entanto, não vem ocorrendo de forma consistente, e sofre as penalidades da má condução, da ausência de uma estratégia claramente delineada, para a qual contribui a reduzida participação do poder político, embora com distinções entre os dois países formadores do eixo estratégico principal do Cone Sul.

Essa aproximação, principalmente entre Brasil e Argentina, foi fruto de uma iniciativa fundamentalmente política, nascida antes da ultrapassagem definitiva da era bipolar. Foi essa aproximação que permitiu, na questão da defesa e segurança, que esses países não apenas reduzissem antigas desconfianças e contenciosos, mas também que adotassem posições compatíveis quanto ao futuro de projetos militares (como na questão de armamento nuclear) e à ampliação do entendimento entre seus corpos militares, exemplificada pela realização conjunta ou combinada de exercícios e manobras castrenses.

Externamente, por outro lado, a partir do fim da Guerra Fria que desenhava uma geometria de forças bipolar, os organismos internacionais, particularmente as comissões ocupadas da Segurança Internacional, iniciaram a discussão sobre os conceitos tradicionais de Segurança procurando a nova fisionomia das ameaças. No Hemisfério, este processo pode ser percebido pela preocupação, no seio da Organização de Estados Americanos (OEA). Ainda assim, mesmo interpostos novos conceitos, que subtraem do campo militar a componente

quase exclusiva do debate teórico e normativo sobre a Segurança Internacional, é possível observar que as forças armadas, com destaque para as do Brasil, ainda se orientam por uma perspectiva clássica de defesa territorial e de garantia da soberania estatal, com forte traço realista.

Esta concepção não impediu, todavia, que um processo de aproximação, nascido das iniciativas para a formação do Mercado Comum do Sul (Mercosul), auxiliassem a derrubar barreiras de inimizade que mantinham em frentes opostas esses países. De fato, mesmo antes dos tratados que levaram a emergência do Mercado Comum, as Armadas de ambos os países realizaram um exercício comum, em 1978. Entretanto, aquelas iniciativas estavam a refletir a cooperação em campos funestos, já que as forças armadas interagiam para o aprofundamento da repressão política.

As medidas de aproximação tiveram um ritmo diferente para cada área. Assim, nos anos 90, há avanços significativos nas políticas educacionais, culturais e comerciais, essas últimas com reveses mais ou menos momentâneos, mas todas elas sujeitas ao humor dos governos. Na esfera da Defesa e Segurança, os passos foram mais lentos e parcimoniosos do que em qualquer outra, decorrentes de sua singular natureza, a refletir mais um caráter estatal do que propriamente governamental.

O caminho da desconfiança mútua até a paulatina construção da confiança foi lento, porém seguro. Ele pode ser percorrido pela sua manifestação formal e institucional, plasmada por inúmeros pactos e acordos, como a Declaração de Foz de Iguaçu, de 1990; o acordo entre Argentina e o Brasil sobre o uso exclusivamente pacífico da energia nuclear, de 1991, que incluía a criação da Agência Brasileiro-Argentina de Contabilidade e controle de Materiais Nucleares (ABACC) e o Sistema Comum de Contabilidade e Controle (SCCC) – de alguma forma uma estratégia de vigilância recíproca –; a Declaração de Mendoza sobre armas químicas, um acordo entre Argentina, Brasil e Chile para a proibição da fabricação e uso de

armamento químico, em 1991; a incorporação de Argentina, Brasil e Chile, em setembro de 1996, ao Tratado de Proibição Completa de Ensaios Nucleares; a firmação de um Memorando de Entendimento entre Argentina e Brasil, em 1997, que estabelece um Mecanismo Permanente de Consulta, especialmente referido a temas de defesa e seguridade; a declaração do Mercosul como Zona de Paz e livre de Armas de Destruição Massiva (AMD), de 1998, firmada pelos países membros plenos do MERCOSUL, mais Bolívia e Chile. Em agosto de 1997, em Itaipava, Brasil, durante uma Reunião de Consulta e Coordenação entre os governos de Brasil e da Argentina em matéria de Defesa e Segurança Internacional foi criado o Mecanismo de Análise Estratégico. Conhecido como “Tratado de Itaipava”, este mecanismo reuniu-se pela primeira vez em Buenos Aires, em 6 de outubro de 2000. Este processo culmina com o Memorando de Entendimento firmado entre a Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional do Brasil e a Comissão de Relações Exteriores e a Comissão de Defesa Nacional da Argentina, assinado em 29 de agosto de 2002 em Buenos Aires.

Contribuiu para este processo a aceitação de instâncias de resolução pacífica e negociada dos conflitos e tensões existentes, especificamente, da concorrência estratégica entre Argentina e o Brasil. Isto permitiu desativar antigos contenciosos e questões conflitivas de longa data entre ambos países. Tratou-se de um elaborado processo de desmonte de tradicionais questões que provocavam situações e percepções de confronto.

No campo comercial o processo de aproximação tem sofrido vicissitudes mais acentuadas, em boa medida reflexo das nítidas assimetrias dos parques industriais de Brasil e Argentina. Contribuem para um clima de certa animosidade o ressurgimento de nacionalismos, que embora mitigados, reforçam perspectivas unilaterais. Na esfera internacional os dois países não tem apresentado, nos anos mais recentes, uma pauta convergente. O ponto principal refere-se ao propósito brasileiro por assento permanente no Conselho de Segurança das Nações Unidas, hipótese descartada pela Argentina, defensora de um regime de rodízio.

Em matéria de cooperação em Segurança e Defesa os avanços também não são substantivos. Aqueles sinais iniciais não se traduziram em iniciativas para construir mecanismos, regimes ou sistemas de segurança e complementação cooperativa, e menos ainda de integração em matéria de defesa para enfrentar as novas ameaças. As iniciativas nesta esfera limitaram-se a realização de visitas e exercícios militares conjuntos, e convênios de intercâmbio na área educacional. Ainda assim, não se deve descurar a atuação conjunta entre os dois países na Força de Paz no Haiti, cabendo o comando ao Brasil e o sub-comando à Argentina.

As iniciativas castrenses para gerar a confiança mútua não foram, em um primeiro momento, acompanhadas pelos setores governamentais. No caso específico do Brasil, apesar dos significativos avanços nas relações entre civis e militares, a defesa e segurança continuam relegadas a plano secundário pelo setor civil, deixando intacto o monopólio das Forças Armadas para pensar e gerir essa área. Na Argentina, ao contrário, foi por iniciativa política, notadamente do legislativo, que as questões relativas à segurança e defesa, bem como a política militar, foi abordada.

De todo modo, a aproximação no campo da Defesa e Segurança decorre da percepção de interesses comuns entre os dois países, ainda que o ponto de partida das relações bilaterais tenha historicamente se caracterizado por forte desconfiança, principalmente no campo da segurança. Se de um lado havia o forte nacionalismo argentino, e do outro um pensamento estratégico brasileiro radicado em uma orientação geopolítica clássica, cujas bases de segurança assentavam-se exclusivamente na vertente militar, interesses atuais e identidades são lentamente construídos, com base em estruturas institucionais, novas ou reinventadas, exigindo aprendizado e inéditas perspectivas entre os agentes estatais e mesmo não-estatais. São forças *ideacionais* ampliadas e renovadoras que impelem a novos patamares de entendimento. Sob a perspectiva do construtivismo, estão lançadas as bases para a

consolidação de uma *comunidade de segurança*, cuja existência decorre da percepção mútua de que conflitos de interesses podem ser solucionados por outras vias, que não por meios bélicos.ⁱⁱ

De um período marcado por desconfianças e mesmo desavenças, as relações entre Brasil e Argentina modificaram-se sobremaneira a partir da década de 1980. A integração econômica fornece novos elementos para mudanças nos pressupostos que embasam um processo de aproximação, como uma relativa redução de gastos militares – embora em proporções distintas nos dois países –, aliado ao esforço pela construção da democracia, que provoca mudanças nos papéis desempenhados pelas forças militares no âmbito político.

Compõe também este quadro a particular situação hemisférica, em que países encontram-se diretamente vinculados à órbita imediata dos Estados Unidos da América, potência econômica e militar mundial. O tratamento e as possibilidades efetivas de segurança estão, com maior ou menor grau, subordinados aos interesses norte-americanos. Por pertencerem a um “anel” em torno do território estadunidense, os países latino-americanos possuem uma capacidade mais restrita de conduzir suas políticas de defesa e segurança, tal é o grau de assimetria com a potência hegemônica.

Outros fatores conformam este processo, e dizem respeito a feições regionais, com destaque para alguns aspectos das relações civil-militares no Brasil, entre eles as características da transição do regime autoritário. As transições para a democracia no Cone Sul revestem-se de características bastante peculiares e distinguem o controle civil sobre as forças armadas nos países da região. No caso brasileiro este controle ainda se apresenta tênue, embora inexistam situações concretas de objeções ou vetos militares em questões essenciais. No campo da segurança internacional e da defesa, o nível de autonomia militar continua significativo, mormente se comparado ao caso argentino.

Em decorrência, o processo de integração regional, no campo da segurança e da defesa, em sua complexa composição de redução das desconfianças, aliada a um baixo nível de articulação para uma maior aproximação entre os países membros, resulta da desenvoltura de agentes estatais, no caso as forças armadas, embora com grau distinto nos dois principais parceiros do Mercosul.

Ausente uma Política Militar, no caso brasileiro, e tendo em vista o caráter abrangente e mesmo superficial de certos pontos da Política de Defesa Nacional, não há uma política de Estado mais específica sobre os procedimentos para a cooperação em Defesa. Tampouco o atual governo estabeleceu um detalhamento sobre esta área, o que se reflete na inexistência de ordenações consubstanciadas pelo ministério da Defesa. Fundamentalmente, carece o país de uma Estratégia de Defesa Nacional, que estabeleceria os meios necessários e indicaria as bases para atingir os objetivos estabelecidos pela Política de Defesa Nacional.ⁱⁱⁱ

Do lado argentino, o documento “Estudio Comparado de Políticas de Defensa”^{iv}, indica, com ênfase, a permanência, na Política Externa Brasileira, do objetivo de o Brasil converter-se em potência mundial de primeira ordem, ressaltando o “destino manifesto” do Estado brasileiro, na conhecida expressão de Golbery do Couto e Silva. Favorece esta interpretação a emissão, no Brasil, e pelo Exército, da Diretriz Geral do Comandante da Força para o ano de 2003^v. O documento define, para o longo prazo, novos critérios de preparação para a Força, assentados sobre uma nova variável estratégica. Ao considerar, acertadamente do ponto de vista da Política de Defesa, a preponderância absoluta da Estratégia da Dissuasão, adverte sobre a necessidade de incremento da Projeção de Poder. Na seqüência o documento defende explicitamente a transição progressiva de uma Estratégia de Dissuasão para outra de Projeção de Poder.

Já foram indicados os aspectos predominantemente econômicos do Mercosul e a ausência das formulações de defesa e segurança – salvo no âmbito da segurança pública, e

também por iniciativas em relação a delitos como lavagem de dinheiro, contempladas em acordos inseridos no processo de construção do mercado comum –. Portanto, as iniciativas castrenses de acordos e atividades conjuntas transcorrem de forma paralela, o que não autoriza a concluir que estejam desconectadas do todo.

Por fim, cabe uma diferenciação conceitual entre integração e cooperação^{vi}. A *estratégia de integração*, por sua própria natureza e amplitude, impõe um maior grau de exigência. No caso da União Européia, por exemplo, procura realizar a União econômica e política da Europa, pela transferência progressiva de certas competências relevantes da soberania dos Estados a instâncias administrativas ou eletivas transnacionais. O princípio condutor é o da supranacionalidade e as tomadas de decisão decorrem de votação majoritária. O Mercosul não atinge este grau de integração, mas os temas da integração econômica, como união aduaneira, tarifas externas comuns, pacto automotivo, contratos e auditorias externas, impõem uma agenda de complexa negociação.

Por sua vez, a *estratégia da cooperação* é menos ambiciosa. Tende a harmonizar e coordenar políticas originadas dos próprios Estados, sem que se descure da manutenção do nível de soberania de cada um. Ações conjuntas, estabelecidas por instâncias intergovernamentais, são tomadas por unanimidade. No Cone Sul, e mais especificamente entre Brasil e Argentina, as questões de defesa são orientadas por esta estratégia, com papel relevante para as próprias forças armadas dos dois países, que têm estabelecido uma série de ações conjuntas, principalmente a partir da década de 1990.

A estratégia de cooperação, entretanto, está limitada à atuações em exercícios conjugados, reparos de equipamento militar e intercâmbios educacionais, mas sem que se configure, para curto prazo, a possibilidade de efetivação de uma Cooperação em Defesa e Segurança, que implicasse em unidades militares binacionais ou regionais, compatibilização e

aquisições conjuntas de equipamento militar e definição de estratégias comuns de defesa, que resultassem de efetiva seleção de objetivos estratégicos convergentes.

ⁱ Professor da Universidade Estadual Paulista (UNESP/Franca). Coordenador Associado do Grupo de Estudos de Defesa e Segurança Internacional (GEDES). E-mail: samuel_soares@uol.com.br

ⁱⁱ Para este ponto ver HURRELL, Andrew. An emerging security community in South America? In: ADLER, Emanuel; BARNETT, Michael. *Security Communities*. New York: Cambridge, 1998.

ⁱⁱⁱ Palestra proferida pelo Comandante Mose, na Escola de Comando e Estado-Maior do Exército, em 13 de novembro de 2002.

^{iv} “Estudio Comparado de Políticas de Defensa”, editado pelo ministério da Defesa e Estado Mayor Conjunto de Las Fuerzas Armadas, Centro de Estudios Estratégicos, Argentina, 2003.

^v Diretriz Geral do Comandante do Exército – 2003. Disponível na Internet em www.exercito.gov.br. Acessado em 14 de junho de 2003.

^{vi} Para estes pontos ver Jean-Louis Quermonne. *Le système politique de l'Union européenne*. 3. ed. Paris: Editions Montchrestien, 1998.