

COOPERAÇÃO, COMPETIÇÃO E INTEGRAÇÃO REGIONAIS: O DIFÍCIL ENTENDIMENTO*

Shiguenoli Miyamoto^{**}

Deptº de Ciência Política do IFCH/UNICAMP

RESUMO: O texto analisa o quadro regional em dois instantes, mostrando que há diferenças marcantes nas relações entre os países da região, de um e de outro lado do Atlântico, nas últimas quatro décadas: no primeiro, o período ditatorial que vigorou no Cone Sul; no segundo, o relacionamento sob a égide da cooperação, com os protocolos de integração argentino-brasileiros, e com a criação do Mercosul. Porém, mesmo no contexto dos anos mais recentes, numerosas divergências continuam marcando o comportamento desses mesmos países, dificultando o cumprimento das metas integracionistas negociadas dez anos atrás.

* Este texto faz parte de um projeto mais amplo intitulado “As políticas sul-americanas de segurança regional”, e conta com recursos do CNPq, através de Bolsa de Produtividade em Pesquisa concedida ao autor. Versão modificada do texto “Atlântico Sul e Mercosul: das divergências ao entendimento?”, publicado originalmente na revista História, UNESP, nº 12, 1997.

** Livre-Docente em Relações Internacionais e Política Comparada. Doutor em Ciência Política pela USP. Professor Associado do Departamento de Ciência Política do Instituto de Filosofia e Ciências Humanas da Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP). Coordenador de graduação do curso de Ciências Sociais. e-mail-shiguenoli@globocom

COMPETIÇÃO E CONFLITO

Os regimes militares que vigoraram dos anos 60 até meados da década de 80, no continente latino-americano, fundamentalmente nos países do Cone Sul, tinham como característica básica o uso da Doutrina de Segurança Nacional (DSN). Através desta administravam, de forma autoritária, os negócios do Estado e a sociedade, lançando mão de um forte aparato repressivo e ideológico, seja no Brasil e na Argentina, seja no Uruguai. Ou ainda na Bolívia e no Chile. O Paraguai, por sua vez, há muito tempo tinha suas liberdades tolhidas pela ditadura de Alfredo Stroessner.

Como qualquer instituição, esses governos nunca foram política e ideologicamente monolíticos, passando por turbulências, como resultados das divergências internas. Daí, as diversas clivagens verificadas nos períodos sucessórios, ou então, concorrendo para a queda e ascensão de grupos diferentes, mais moderados ou mais duros.

Se havia diferenças no plano doméstico, o comportamento desses governos no plano externo apresentava um eixo norteador: a perfeita identificação com o modelo norte-americano de defesa do continente, dentro dos ideais de segurança coletiva. Por outro lado, entre si, os países da região mantinham rivalidades intensas. Isto se verificava principalmente entre argentinos e brasileiros, cuja história sempre foi permeada de acentuadas divergências, desde a constituição de seus Estados Nacionais.

Até os anos 80, os geopolíticos e militares argentinos faziam críticas intensas ao governo brasileiro, pela forma como este conduzia suas políticas públicas. As ressalvas dirigidas contra as políticas de desenvolvimento implementadas pelo governo brasileiro, considerado como imperialista ou subimperialista, abarcavam espectro amplo e

variado. Ao lado dos argentinos, encontravam-se também os uruguaios, paraguaios e bolivianos, que criticavam as políticas brasileiras em temas como a pressão demográfica brasileira junto às fronteiras desses países, a política energética e o programa de corredores de exportação e abastecimento. Avaliando tais políticas, os vizinhos acreditavam que estaria havendo um incessante avanço brasileiro em direção ao leste e sudoeste do continente. Tais políticas teriam tendências expansionistas obedecendo preceitos geopolíticos. Ou seja, o projeto do governo brasileiro seria o de converter-se em potência regional, com fins hegemônicos. Com isto, ocorreria a satelitização dos vizinhos e o Brasil desempenharia o papel de aliado preferencial, de país-chave subordinado aos interesses norte-americanos.

Na realidade, havia motivos suficientes para que os vizinhos assim pensassem. Um desses, era o infeliz discurso pronunciado na Venezuela em 1971, pelo então presidente norte-americano Richard Nixon, quando enfatizou que para onde o Brasil se inclinasse a América Latina faria o mesmo. As controvertidas posições dos geopolíticos brasileiros também davam margem a essas interpretações. Um dos expoentes da geopolítica brasileira, o general Carlos de Meira Mattos, chegou mesmo a defender, em 1979, a premissa de que o Brasil era, ainda, um Estado em expansão. Therezinha de Castro, conceituada estudiosa, criou a “*teoria da defrontação*”, propondo a divisão do território antártico, em fatias, como se o continente fosse um grande bolo gelado. No Cone Sul, via-se uma estreita conexão entre propostas como essas, com as diretrizes tomadas pelo governo brasileiro na elaboração e implementação de suas políticas públicas. O Brasil (Coroa lusitana), depois de ultrapassar o convencionado no Tratado de Tordesilhas, estaria agindo de forma incessante no sentido de continuar em seu avanço político, econômico e cultural, adentrando o continente,

objetivando romper novamente as fronteiras dos Estados vizinhos¹. Quer dizer, considerando as fronteiras como elementos vivos, verdadeiras isóbaras políticas – sendo empurradas ora para cá, ora para lá, conforme a pressão exercida – como realçava o ex-embaixador e ex-chefe da Divisão de Fronteiras do Itamaraty, Alvaro Teixeira Soares em conhecida obra².

O papel exercido pelo Brasil em 1971, interferindo em negócios internos da Bolívia, como denunciava na época a imprensa internacional, culminando com a queda de Juan Torres e a ascensão de Hugo Banzer, bem como a projetada *Operação Trinta Horas* (de ocupação do Uruguai na hipótese de o candidato oposicionista da Frente Ampla, Liber Seregni, vencer as eleições naquele país), faziam parte da “*teoria do cerco*” que grassava entre os militares brasileiros daqueles anos, e que tanta censura recebia por parte dos países vizinhos.³ Como se sabe, segundo essa teoria, os regimes considerados hostis, com “doutrinas espúrias”, junto às fronteiras brasileiras, deveriam ser neutralizados para que não afetassem seus interesses nacionais.

O ufanismo foi a tônica do governo ao final dos anos 60 e começo dos 70. Naqueles anos, oficialmente, o país teve a pretensão de se converter em potência mundial, conforme o plano de governo do general Emilio Garrastazu Medici (30 de outubro de 1969 a 15 de

¹ Cf. por exemplo Carlos de Meira MATTOS - “O pensamento estratégico brasileiro. Projeções das influências da nossa continentalidade”. *Política e Estratégia*, I (1): 177- 185, outubro/dezembro de 1983; Therezinha de CASTRO - *Rumo à Antártica*, Rio de Janeiro: Livraria Freitas Bastos, 1976; Raul Botelho GOSALVEZ - *Proceso del subimperialismo brasileño*, 2ª ed., Buenos Aires: Editorial Universitária, 1974.

² Cf. Álvaro TEIXEIRA SOARES - *História da Formação das Fronteiras do Brasil*, 3ª ed., Rio de Janeiro: Biblioteca do Exército Editora, 1973.

³ Cf., Paulo SCHILLING - *Brasil va a la guerra*, Buenos Aires: Schapire Editores, 1974 e Cel Dickson M. de GRAEL - *Aventura, corrupção e terrorismo. À sombra da impunidade*. Petrópolis: Vozes Editora, 1985.

março de 1974). De maneira mais realística, alçar à categoria de potência emergente, de acordo com o II Plano Nacional de Desenvolvimento (II PND) do governo do general Ernesto Geisel (15 de março de 1974 a 15 de março de 1979), dentro da política do pragmatismo responsável, que considerava a existência de aliados e não de amigos, e priorizava os mercados e não as ideologias. O Acordo Nuclear firmado entre Brasília e Bonn em 1975 (visando a transferência de tecnologia nuclear para o país), que possibilitaria, no limite, ao país produzir seus artefatos nucleares, a criação da Indústria de Material Bélico (IMBEL) no mesmo ano, e outras medidas, davam o ritmo da política brasileira e eram percebidos com receio pelos governos vizinhos, embora todos rezassem pela mesma cartilha castrense. Pelo fato de serem todos militares viam o vizinho não só como oponente, porém como inimigo, representando portanto perigo constante para os Estados, raciocinando sempre a partir de uma ótica conspirativa da História.

Poderíamos arrolar aqui dezenas de exemplos para indicar como os governantes da região se comportaram nas décadas de 60 e 70: de um lado, internamente, reprimindo a sociedade; e de outro, cada um desconfiando de seu próprio vizinho. Essa falta de sintonia, todavia, não impediu que se falasse, com frequência em pactos anti-comunistas. Integrar as nações da região era um hipótese simplesmente impensável, por isso, projetos dessa natureza jamais constaram da agenda de negociação dos países do Cone Sul, seja em termos bilaterais seja multilaterais. No meio acadêmico argentino, a proposta mais ousada, ao final dos anos 70, contemplava apenas uma aliança de imaginação pragmática, não mais do que isso.⁴

⁴ Cf. Felix Peña - "América Latina, Argentina y Brasil: es posible una alianza de imaginación pragmática?" Texto apresentado ao seminário sobre "O Brasil e a Nova

O PÓS-AUTORITARISMO, OS NOVOS TEMPOS

O ciclo autoritário militar na América Latina, contudo, encerrou-se em meados dos anos 80. As divergências históricas que marcaram a conduta dos governos brasileiro e argentino, se não foram definitivamente sepultadas, pelo menos foram relegadas a plano secundário e colocadas à margem, quando se assinaram os protocolos de integração entre ambos os países. As críticas ao papel hegemônico que o Brasil pretensamente desempenhava na região, foram gradativamente reduzidas, e outro discurso passou a ser feito. A ascensão de Raul Alfonsín de um lado e José Sarney de outro, foi, certamente, fundamental para que nesse novo quadro, tal mecanismo de colaboração pudesse ser pensado e colocado em prática.

O Cone Sul sofreu grandes transformações em curto espaço de tempo. Essas mudanças não aconteceram apenas no continente latino-americano. Contudo, para nossa análise, interessa-nos – embora não deixemos de considerar o que se passa no resto do mundo e as posições das grandes potências – tão somente focalizar as realidades o Hemisfério Sul em sua parte mais meridional do Oceano Atlântico, como até agora temos feito.

Sob vários ângulos, o sistema internacional como um todo, foi significativamente afetado nos anos 80, substituindo-se a tradicional dominação bipolar por uma nova estrutura, onde os elementos econômicos passaram a jogar lugar de destaque, com a ascensão de países como o Japão e a Alemanha no cenário mundial, além dos próprios “tigres asiáticos”.

Ordem Internacional”, promovido pela Fundação Ford/IUPERJ/UFMG, realizado em Nova Friburgo (RJ), de 1º a 3 de dezembro de 1978, mimeo.

Há uma quantidade razoável de fatos que fez com que o sistema internacional, a partir da década de 80, apresentasse uma configuração distinta daquela dos anos anteriores, influenciando esta parte do mundo.

Nos últimos dez anos, alguns fatores que determinaram a conjuntura internacional, podem ser mencionados, como as decisões tomadas para impedir a corrida armamentista no Hemisfério Sul. A primeira foi a criação por iniciativa brasileira junto à Organização das Nações Unidas, em 27 de outubro de 1986, da Zona de Paz e de Cooperação no Atlântico Sul (ZOPACS). A segunda foi a assinatura do Tratado de Rarotonga desnuclearizando o Pacífico Sul em 25 de março de 1996. A última foi o Tratado de Pelindaba, firmado duas semanas depois no Cairo, em 11 de abril, tornando a África livre de armas nucleares.

Ainda que rapidamente, vamos examinar esses tratados e algumas de suas características.

O Tratado de Rarotonga assinado em Suva, capital das Ilhas Fiji, contou com a participação da França, dos Estados Unidos e da Grã-Bretanha, que se comprometeram a não utilizar qualquer tipo de ameaça ou armas nucleares naquela parte do mundo. Existente desde 1986, este tratado não tinha ainda a concordância daquelas três grandes potências, se bem que a China e a União Soviética dele fizessem parte desde o início. A adesão desses cinco países, entretanto, só ocorreu depois que detonaram quase três centenas de artefatos nucleares no Pacífico Sul desde o final da Segunda Guerra Mundial⁵.

Geograficamente longe dos territórios dos países detentores de tecnologia nuclear, aquela região se converteu, durante o período da

⁵ Cf. "Tratado desnucleariza região do Pacífico Sul". *O Estado de S. Paulo*, 26.03.96 p. A-9.

guerra fria, em um dos locais mais utilizados para a realização de experimentos nucleares.

Nos últimos anos, apesar do esmaecimento do conflito Leste-Oeste, o Pacífico Sul não havia sido desonerado do interesse das grandes potências que continuaram aperfeiçoando ali suas tecnologias de destruição em massa. Prova disso foi o comportamento adotado pela França que insistiu em realizar ao final de 1995 e no começo de 1996, apesar dos protestos mundiais, seis explosões nucleares. As experiências, justificava então o governo francês, tinham como objetivo assegurar poder de dissuasão pelos próximos cinquenta anos. Só então resolveu aderir ao Tratado de Rarotonga. A China procedeu de modo idêntico, fazendo, no primeiro semestre de 1996, alguns experimentos do gênero. Ou seja, esses países subscreveram o documento só depois de garantir poderio bélico, já que pelas novas regras a não fabricação de armas ou a proibição de testes no Pacífico Sul não implica na redução ou eliminação da capacidade nuclear das potências que ali têm interesses.

Ainda que tal iniciativa seja importante, uma vez que inibe a repetição de mais experiências nucleares naquela parte do mundo, em princípio aquele tratado não diz respeito diretamente aos países africanos e latinoamericanos. Os outros dois acordos – ZOPACS e Pelindaba, pelo contrário, fazem parte central das preocupações regionais, envolvendo os Estados ribeirinhos dos dois lados do grande lago atlântico.

A Zona de Paz e de Cooperação no Atlântico Sul, criada no âmbito da Organização das Nações Unidas, recebeu a adesão de 124 países, e com apenas o voto contrário dos Estados Unidos que decidiram não apoiar a iniciativa brasileira. Foram registradas, ainda, 8 abstenções e 25 ausências⁶.

⁶ Cf. Ministério das Relações Exteriores - *Resenha de Política Exterior do Brasil*, número especial sobre “Zona de Paz e de Cooperação no Atlântico Sul”, dezembro de 1986.

A proposta apresentada pelo governo brasileiro mostrava, também, como aliás sempre aconteceu nas quatro últimas décadas, que nem sempre a visão dos diplomatas do Ministério das Relações Exteriores (Itamaraty) coincidia com a do estamento militar.

A Chancelaria brasileira esteve sempre orientada para as questões políticas e econômicas, principalmente a partir de inícios dos anos 70, quando se criou um departamento específico para a promoção comercial. Já as Forças Armadas tiveram como prioridade fundamental a defesa e a segurança do país. Por isso, em assuntos relacionados com as fronteiras, se não houvesse concordância entre militares e diplomatas, a palavra final era sempre da Secretaria Geral do Conselho de Segurança Nacional (SG-CSN), cujo titular possuía a patente de general de divisão.

Nos anos 80, mesmo com a redemocratização dos países latino-americanos, não houve grandes rupturas quando o tema era defesa e segurança. Como se observava em 1986, as Forças Armadas fizeram questão de dizer exatamente o que se deveria entender pela criação da Zona de Paz e de Cooperação no Atlântico Sul. De acordo com os comentários da época, para as Forças Armadas o “tratamento a ser dado à questão da não-militarização regional, referia-se especificamente às atividades relacionadas às questões e interesses internacionais alheios aos da região, de maneira a não afetar de modo algum os programas de modernização e desenvolvimento tecnológico das Forças Armadas dos países da área. Era importante entender que deveria ficar claramente entendido que o conceito de não-militarização da área por países a ela estranhos não poderia ser confundido com o de desmilitarização, no sentido de redução da capacidade de atuação militar dos países da região”.⁷

⁷ Ibidem, p. 67-68.

Uma década depois, em outro contexto, o ex-ministro da Marinha e ex-chefe da Secretaria de Assuntos Estratégicos brasileira, Almirante Mário Cesar Flores, lembrava que “embora o Brasil priorize a cooperação e a conciliação, não pode abrir mão de um mínimo de capacidade estratégica própria, para a defesa local cooperativa ou autônoma do país e de seus interesses maiores”⁸.

Por sua vez, do outro lado Atlântico, o Tratado de Pelindaba contou com o apoio de 53 países africanos, além das cinco grandes potências, que se dispuseram a “cooperar com o tratado e não usar e nem ameaçar usar armas nucleares em qualquer parte da África”⁹. O tratado, contudo, possibilita que qualquer país o abandone, se eventos extraordinários ameaçarem seus interesses supremos. Não se chegou, também, a um acordo sobre a exigência de que os países devem revelar se as embarcações que por ali trafeguem, sob sua bandeira, estão equipadas ou não com artefatos nucleares. Esta última condição foi sumariamente rejeitada pelos Estados Unidos.

Todas essas medidas, tomadas em conjunto, em princípio colocaram um ponto final nas possíveis divergências entre os diversos Estados desta parte do Hemisfério. Assim, suas atenções foram dirigidas para assuntos mais imediatos, como as políticas de desenvolvimento econômico e social. Entre essas, a dívida externa e o desemprego, a estabilidade da moeda e a transição dos regimes, a política dos direitos humanos, a saúde e a educação, o combate aos movimentos guerrilheiros, e demais problemas internos e institucionais.

⁸ Cf. Mário Cesar Flores - “Preocupações militares do fim do século: ilações sobre o caso brasileiro”. *Premissas* (13): 101, agosto de 1996.

⁹ Cf. “Tratado declara a África livre de armas nucleares”. *Gazeta Mercantil*, 11.04 96, p. A-11.

Neste clima, na década de 90, nada de excepcional se verificou no Cone Sul, em termos bilaterais ou multilaterais, nem comprometeu ou abalou as relações sul-atlânticas como acontecera alguns anos antes, em 1982, com o conflito opondo ingleses e argentinos pelo controle das Ilhas Malvinas.

Podemos afirmar que as dificuldades internas agudas enfrentadas pelas nações ribeirinhas do Atlântico Sul, principalmente nos anos 80, contribuíram para que não surgissem contenciosos entre elas. O Brasil e a Argentina estavam às voltas com as mudanças de regimes, colocando de lado as ditaduras militares que durante anos sacudiram a região, e voltaram-se para a resolução de seus problemas domésticos. Isto não quer dizer que equivalente situação se verificasse no resto do mundo, ou mesmo no próprio continente latino-americano, já que Peru e Equador procuraram resolver suas diferenças na ponta das baionetas. Ou que tentativas de novos golpes deixassem de existir, bastando citar os casos paraguaio e venezuelano, além da controvertida política do governo peruano, nos tempos de Alberto Fujimori.

No exemplo particular do Cone Sul, nos anos 80 e 90, os governos de Buenos Aires e de Brasília passaram por experiências inusitadas. Se, até há pouquíssimo tempo, mantinham rivalidades intensas, já no primeiro governo civil de ambos os países, com Raul Alfonsín e José Sarney à frente da Casa Rosada e do Palácio do Planalto, respectivamente, iniciou-se o processo de integração, com a assinatura de diversos protocolos. Esta iniciativa culminou, no início da década de 90, com a criação do Mercosul, e que hoje, além de abranger os quatro parceiros, alimenta a pretensão de estender-se cada vez mais continente adentro, arregimentando outros Estados como o Chile, a Bolívia, etc.

As metas ambiciosas, a princípio estabelecidas, certamente estiveram longe de ser cumpridas, verificando-se freqüentes discordâncias para a efetiva constituição do Mercosul, depois de dez anos. Mas, comparado com os anos 70, no meio de tensas negociações quando não se chegava a acordo sobre a construção das usinas hidroelétricas de Itaipu e Corpus, e frente a uma avalanche de críticas dos vizinhos latino-americanos ao governo brasileiro, o período mais recente revelou-se significativamente mais favorável à resolução de qualquer divergência, de forma, no mínimo, mais serena.

Os costumeiros desentendimentos observados principalmente entre os dois maiores parceiros da região, como o estabelecimento de cotas de veículos, ou discussões entre ministros do Mercosul, sobre gama variada de assuntos, têm, apesar dos desgastes, evidenciado que a prática do diálogo se converteu em moeda comum. As arestas existentes – e as que surgem no cotidiano – a serem resolvidas ainda tomarão tempo significativo, seja devido aos interesses específicos de grupos, seja em virtude das dificuldades no próprio gerenciamento dos acordos, tal o volume de tópicos da pauta de negociações.

No outro lado do Atlântico, na África austral, também ocorreram substanciais mudanças. Foi rompida a histórica intervenção colonialista britânica, seguindo os passos adotados pelas demais ex-colônias, desde as décadas anteriores. Finalmente, o continente ficou livre dos grilhões que o mantiveram preso aos governos europeus.

O CONTEXTO MUNDIAL E A REALIDADE REGIONAL

O cenário internacional, sem qualquer sombra de dúvida, favoreceu as iniciativas anteriormente citadas, obrigando os países e as regiões a se adaptarem às novas conjunturas. As ditaduras já não eram mais interessantes a potências como os Estados Unidos, que incentivaram ostensivamente estas modalidades de regime desde a década de 1960.

Os direitos humanos, a questão ambiental, a biotecnologia, a política demográfica entre outros itens, passaram a fazer parte das agendas de negociações dos grandes países, ocupando espaço considerável não só em instâncias multilaterais como o Banco Mundial (BIRD), o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) e a Organização das Nações Unidas, mas sobretudo através das denominadas Organizações Não-Governamentais, desde o Greenpeace ao American Watch.

A chamada globalização da economia, igualmente, fez sentir seu peso para que as estruturas de regime autoritárias fossem abaladas, principalmente na América Latina, flexibilizando posturas governamentais consideradas excessivamente nacionalistas e estatizantes. E, acontecimento essencial, que modificou sobremaneira o contexto mundial, foi o término do prolongado conflito contrapondo Moscou a Washington, com a defasagem do modelo soviético.

Esses fatores em conjunto, aliados a outras medidas, como as iniciativas russa e francesa anunciando em 1996 o fim da obrigatoriedade do serviço militar para os próximos anos, têm levado inúmeros observadores a prognosticarem a gestação de uma novel ordem mundial, onde os tradicionais conceitos (Estado, soberania, poder, etc.), que moldaram a conjuntura internacional até anos bem próximos, simplesmente fossem considerados ultrapassados, devendo ser, por-

tanto, descartados em toda e qualquer análise doravante feita, incluindo-se até mesmo a idéia do Estado-Nação¹⁰.

Sob este prisma interpretativo, desapareceu o perigo do conflito nuclear entre Leste e Oeste e o Estado nacional perdeu força para outras variáveis como a economia. Nesse contexto, ocorrendo o deslocamento de populações de um continente para outro, além da e a evolução dos meios de comunicação sociais, unificando o globo, as preocupações com os temas estratégico-militares já não mais se justificariam, perdendo sua razão de ser.

Todavia, em termos efetivos, o que se verifica é que este raciocínio se tem apresentado demasiadamente simplista para dar conta das realidades internacionais, tornando-se apenas uma abordagem *wishful thinking*.

Ainda que relatórios internacionais enfatizem a ocorrência de um decréscimo mundial nas negociações sobre a venda de armamentos, outras entidades como o próprio *Instituto Internacional de Estudos Estratégicos* (IISS) londrino tem revelado o retorno da diplomacia da força, após um breve intervalo, quando se perderam momentaneamente as coordenadas da conjuntura mundial tal a velocidade dos acontecimentos¹¹.

Em qualquer das interpretações, se isto ocorre, obviamente o Estado nacional persiste, e a defesa dos interesses é percebida na forma de atuação, principalmente das grandes potências. Basta lembrar que os próprios presidentes norte-americano e francês tem servido, costumeiramente, de intermediários para que as empresas bélicas de

¹⁰ Cf. Kenichi OHMAE - *O fim do Estado-Nação*. Rio de Janeiro: Editora Campus, 1996.

¹¹ Cf. por exemplo Alyson MOTLUK - "Estudo aponta desarmamento recorde", *Folha de S. Paulo*, 05.05.96, p. 1-23; *O Estado de S. Paulo*, 25.04.96, p. A-11.

seus países realizem negócios vendendo desde mísseis a aviões, de tanques a suprimentos diversos.¹²

As autoridades das grandes potências têm reafirmando, enfaticamente, o que se deve esperar das políticas que estruturam e dão formato ao cenário mundial, onde cada Estado procura ocupar o maior espaço possível, aumentando ou pelo menos procurando manter suas reservas de influências, por mais distante que se situem os demais países.

Quando ainda ocupava o cargo, o ex-secretário de Defesa norte-americano, William Perry, utilizava trechos de discurso de Bill Clinton para relembrar como deveria ser entendido o papel dos Estados Unidos no mundo: “Na condição de maior potência do planeta, temos a obrigação de liderar e, às vezes, quando nossos interesses e nossos valores se encontrarem suficientemente em jogo, de agir”¹³. E completava o próprio W. Perry: “A estratégia de prevenir, dissuadir e derrotar dá sustentação à liderança global dos Estados Unidos nessa nova era”¹⁴. Este tipo de discurso não deveria causar surpresas. Afinal de contas, segundo os estrategistas e líderes das grandes potências, o poder não é um fim em si mesmo, mas um instrumento que só existe para ser utilizado, caso contrário não se justificam os investimentos para incrementar a capacidade de seus países. Tal poder só é útil, se estiver em condições de ser demonstrado quando necessário.

Para fazer frente aos outros países detentores de alta tecnologia, ainda que não seja estritamente militar, o governo norteamericano continua sofisticando cada vez mais seus arsenais, conforme comenta-

¹² Cf. REALI JR. - “França e EUA jogam duro por mercado de armas”. *O Estado de S. Paulo*, 04.05.96, p. A-13.

¹³ Cf. William PERRY - “A defesa na era da esperança”, *Foreign Affairs*, edição brasileira da *Gazeta Mercantil*, 08.11.96, p. 14.

¹⁴ *Ibidem*.

va o almirante Owens, fazendo uma análise sobre o futuro da indústria militar: [com nosso avanço tecnológico] “estaremos numa posição muito melhor para moldar o mundo em vez de reagir a ele, do que em qualquer outro período desde a Segunda Guerra Mundial”¹⁵.

Conscientes deste problema a China e a Rússia iniciaram uma colaboração estratégica, ainda que se enfatizasse que não era para fazer frente à supremacia norte-americana. Em encontro realizado em Moscou, em abril de 1997, entre os dois dirigentes máximos desses países, Jian Zemin e Boris Yeltsin, emitiram comunicado no qual afirmavam, referindo-se aos Estados Unidos, que “nenhum país pode aspirar, por meio de uma política de força, ao monopólio dos assuntos internacionais”¹⁶. Comentava depois Yeltsin: “Alguém anseia por um mundo unipolar. Ele quer decidir as coisas por conta própria”¹⁷.

Se isto ocorre pelo lado das grandes potências, nada mais natural que o mesmo tipo de raciocínio ilumine a visão dos governantes das nações médias ou pequenas. Por isso, as preocupações com a perspectiva estratégico-militar continuam existindo para países como Brasil, Argentina e africanos. Convém recordar ainda que os países que mais têm investido em equipamentos militares são os do sudeste asiático, justamente onde se verificam os maiores índices de crescimento econômico¹⁸. Os equipamentos militares permanecem como um dos instrumentos que possibilitam exercer pressão sobre outros e as-

¹⁵ Cf. The Economist - “A nova revolução militar americana”, in Caderno de Fim de Semana da *Gazeta Mercantil*, 21-23.03.97, p. 2.

¹⁶ Cf. *O Estado de S. Paulo*, 24.04.97, p. A-12.

¹⁷ Cf. Chrystia FREELAND em matéria do *Financial Times* reproduzida pela *Gazeta Mercantil* de 24.04.97, p. A-13, com o título de “China e Rússia unem-se contra ‘mundo unipolar’”.

¹⁸ Cf. Paul KENNEDY - “Euforia asiática esconde sérios problemas locais”, *O Estado de S. Paulo*, 17.04.96, p. A-13.

segurar o sucesso do próprio modelo econômico ou político adotado por um Estado que ocupa – ou procura – alçar a uma posição mais favorável no tabuleiro mundial do poder. Daí as discussões nos padrões estratégicos do governo japonês, recentemente, procurando modificar a Constituição do pós-guerra, que ao proibiu de exercer papel mais proeminente no setor.

No caso específico regional, o fato de os Estados- Maiores argentino e brasileiro promoverem reuniões periódicas, ou exercícios em conjunto, como o verificado no mês de outubro de 1996 na fronteira entre ambos os países, não significa que tenham baixado a guarda. Assim sendo, as Forças Armadas brasileiras continuam trabalhando com esse objetivo (defesa nacional), enquanto reivindicam a liberação de verbas visando a modernização de seus equipamentos, desde tanques a aviões¹⁹. A necessidade de se estabelecer diretrizes nessa área foi, inclusive, objeto de medidas tomadas pela Presidência da República ao traçar as linhas gerais da política de defesa nacional no segundo semestre de 1996²⁰. Este fato é perfeitamente normal, inclusive porque Chile e Peru têm adotado idêntica postura. Isto, apesar de não haver nos exemplos argentino e brasileiro, folga orçamentária que possibilite maiores investimentos, considerando o tema como prioridade nacional. No Brasil há, inclusive, planos para o reequipamento da Força Aérea, incluindo a aquisição de 24 aviões para os próximos

¹⁹ Alguns comentários sobre a política de defesa nacional podem ser encontrados em Antônio Carlos PEREIRA - "Por uma política de defesa", *Premissas* (14): 139-194, dezembro de 1996. Ver também Tânia MONTEIRO e Bartolomeu RODRIGUES - "Governo acelera plano para reaparelhar Forças Armadas", *O Estado de S. Paulo*, 18.09.96, p. A-5.

²⁰ Cf. íntegra do documento sobre "Política de Defesa Nacional", na revista *Parcerias Estratégicas*, 1 (2): 7-15, dezembro de 1996.

oito anos, além de a Marinha ter adquirido em 2000 um porta-aviões, do governo francês.

No lado africano, a situação é mais delicada, em virtude das graves deficiências sócio-econômicas que têm dificultado a adoção de políticas de defesa mais eficientes, incluindo os países de língua inglesa da região austral. Mas isto não quer dizer que a preocupação com o problema não existe. Provavelmente não com a mesma intensidade dos anos 80, quando o governo sulafricano chegou, segundo admitia o presidente daquele país, a fabricar meia dúzia de artefatos nucleares, posteriormente desativados em 1989, devido à inexistência do tradicional perigo representado pelo comunismo soviético²¹. Conclusão: o país não tem a bomba, mas detém a tecnologia. Nesse caso, o problema angolano era o referencial para o que ocorria no Atlântico Sul, face à guerra civil naquele país. A situação angolana tinha outros complicadores como as intervenções externas, seja por parte do governo cubano, seja pelo sulafricano, cada um desses apoiando um dos lados envolvidos na luta pelo controle de Angola.

Ao longo do tempo, tem-se constatado que países como este último apresentam situação interna um tanto problemática, ocasionada pelas dificuldades em se chegar a um denominador comum. O rompimento de acordos celebrados entre as facções, e a instabilidade das instituições, acabam prejudicando o desenvolvimento do país, inviabilizando planejamentos, dificultando a captação de recursos externos e, simultaneamente, impedindo uma atuação mais firme do país no cenário mundial ou mesmo regional. Os conflitos que se estendem há

²¹ Cf. "Tratado declara a África livre de armas nucleares". *Gazeta Mercantil*, 11.04.96, A-11.

prolongados anos, certamente, contribuem para reduzir o papel do país como agente de maior importância no cenário do Atlântico Sul.

Apesar de todas as intempéries, verifica-se, desde os anos 80, que a orientação de um e outro lado do Atlântico não está mais voltada para a possibilidade de agressões mútuas, junto ou além de suas fronteiras, e o respeito aos regimes de cada país é perfeitamente observado. Este comportamento já é um sinal alentador, considerando que nas décadas de 70, quando Angola e Moçambique (este no Indico) se libertaram, eram palpáveis as posições reticentes das Forças Armadas brasileiras acerca dos governos marxistas daqueles Estados.

A preocupação maior dos países de ambos os lados, atualmente, está concentrada em descobrir como equacionar da melhor maneira possível seus problemas sociais e econômicos, e como se inserir de maneira mais vantajosa no sistema internacional, sob a égide da globalização.

Evidentemente, a situação dos países do Cone Sul não é igual à da África Austral, embora apresentem, como elemento identificador e unificador, o fato de precisarem de recursos financeiros, encontrando-se à margem das grandes decisões. Os latino-americanos, porém, se encontram em condições mais favoráveis, não apenas motivadas pelas políticas de cooperação regional implementadas há mais de uma década, mas, também porque não têm os graves problemas internos enfrentados pelos governos angolano, moçambicano e sul-africano. A história desses últimos como Estados livres é ainda muito recente, e não possuem infra-estrutura semelhante à do outro lado do Atlântico. Deve-se, contudo, levar em consideração a experiência desses países na *Southern Africa Development Community* (SADC)²².

²² Cf. Fernando Augusto Albuquerque MOURÃO - "O arranjo triangular: Mercosul/SADC/UE - o papel da CPLP/ZPCAS"; texto apresentado na Mesa Redonda

Os governantes também têm consciência de que assuntos econômicos devem ser resolvidos sob uma determinada ótica, porém, quando interesses estratégico-militares se fazem presentes, as tomadas de decisão seguem padrões completamente distintos. Não apenas isso, mas sabem, igualmente, que, mesmo no plano econômico, as alianças não são perenes, variando no tempo e no espaço, de acordo com a conveniência dos agentes que compõem o sistema internacional, principalmente daqueles que controlam a ordem mundial.

Ao nível concreto, o verificado em escala mundial é que até os países com uma tradição mais antiga em políticas integracionistas como os europeus, habituados a essa prática desde o final dos anos 50, rediscutem os acordados em 1991 no Tratado de Maastrich, definindo e redefinindo as políticas externa e de defesa comuns, dentro e fora da Unidade Européia e da própria Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN), sem chegar a conclusões satisfatórias²³.

O comportamento adotado pelos governantes, na defesa dos interesses de seus países (ou dos grupos que os controlam), é entendido como algo perfeitamente natural. Até agora, ninguém ainda conseguiu convencê-los de que as fronteiras de seus Estados são meras convenções, e não devem existir, ou que são conceitos obsoletos. Portanto, falar em interesses nacionais não faria mais sentido atualmente, porque o internacional teria sobrepujado o elemento estritamente nacional. No caso da África, as condições são muito complexas, porque

intitulada "Vetores de Cooperação na Área do Atlântico Sul", coordenada pelo Conselho Brasileiro de Relações Internacionais e realizada no Rio de Janeiro em 1º de novembro de 1996, mimeo.

²³ Cf. "Criado organismo para revisar Maastricht", *O Estado de S. Paulo*, 30.03.96, p.A-12.

para grande parte da população as lealdades tribais suplantam os conceitos abstratos de Nação, Estado e fronteiras.

Por motivos como esses, no Mercosul, ainda que se discuta a compatibilização de normas jurídicas e alfandegárias, a integração militar é assunto pouco ventilado. Não só pelo fato de persistirem desconfiças recíprocas, mas porque a idéia de soberania é extremamente forte para ser colocada de lado, e os países possam compartilhar mutuamente seus segredos militares.

O aumento do grau de confiança recíproco ainda não atingiu e, dificilmente, alcançará um estágio onde as Forças Armadas de ambos os países, ou os dos outros que vierem a fazer parte do Mercosul, comunguem os mesmos ideais, constituindo uma força única regional, com políticas externas e/ou de defesa comuns. Observa-se a existência de um discurso que prevê esta possibilidade, mas sem definir modalidades ou prazos, conforme esclarecia o ex-embaixador argentino em Brasília, Diogo Guelar, referindo-se a um dos entendimentos entre os dois governos: “Estamos passando de uma cooperação horizontal para falar de planejamento estratégico conjunto. Em breve poderemos inclusive começar a pensar numa política de defesa comum”²⁴.

Se assim fizessem, provavelmente, seriam os primeiros países do mundo a agir desta forma. Por outro lado, nada impede a atuação em conjunto quando interesses convergirem, quando estiverem a serviço de uma causa maior, ou a participação em exercícios comuns, como a operação realizada em 1996 junto às fronteiras argentino-brasileiras. Podem, também, aprofundar acordos, assinar memorandos de entendimento, abrangendo assuntos militares, como fizeram Fer-

²⁴ Cf. Odail Figueiredo - “Brasil e Argentina ampliam cooperação militar”, *O Estado de S. Paulo*, 20.04.97, p. A-7.

nando Henrique Cardoso e o ex-presidente Carlos Menem, no encontro realizado no Rio de Janeiro em 26 de abril de 1997²⁵.

Em 1993, o general Martin Balza, então chefe do Estado-Maior do Exército argentino, explicava qual o papel reservado às instituições militares de seu país: “Em síntese, compartilhando uma visão moderna do Estado, dedicado a garantir eficientemente suas funções indelegáveis, uma das quais é prover a Defesa Nacional que assegure a sobrevivência da Nação e seja garantidor de seus habitantes”²⁶.

Outro oficial, Gleuber Vieira, 2º subchefe do Estado Maior do Exército Brasileiro, ressaltava que o “incremento de cooperação militar deve ocorrer de forma prudente, de maneira que não atropеле o curso natural do processo em que se acompanha interesses econômicos comuns e ajustes políticos e psicossociais. Deve apoiar a integração e fomentá-la, quando possível, porém, sem precipitações”²⁷.

Entrementes, a idéia de constituição de pactos como a OTAN, através de uma congênere regional sul atlântica está descartada, devido à inexistência de inimigos iminentes ou identificáveis. Se, contudo, tal fato se verificasse, isso acarretaria na própria intervenção da OTAN e dos Estados Unidos, visto que o Atlântico Sul é área de influência norte-americana. Mas este pormenor não exclui a ausência de preocupações com a defesa. Destarte, as medidas para reforçar as Forças Armadas são freqüentemente tomadas em momentos de paz, considerando-se a oscilação de interesses do sistema internacional. Como este é regido por regras imprecisas e cambiantes, ditadas pelos gran-

²⁵ Ibidem.

²⁶ Cf. General Martin BALZA - “El Ejercito argentino en el futuro”, *Seguridad Estrategica Regional* (3): 30, maio de 1993.

²⁷ General Gleuber VIEIRA - “La variable estrategica en el proceso de constitucion del Mercosur”, *Seguridad Estrategica Regional* (5): 12, março de 1994.

des países, a configuração de uma nova ordem ainda está solidificada, a não ser a permanência da interdependência vertical que caracteriza o intercâmbio entre países industrializados e em desenvolvimento, dentro de uma relação de poderes assimétrica.

NOTAS FINAIS

Se o quadro mundial não está definido, se não é possível apostar-se no sucesso dos megabloques econômicos, se há um grau de imprevisibilidade acerca da ascensão do Japão ou da China na Ásia, e diante dos inúmeros acordos bilaterais entre estes dois últimos com os Estados Unidos e Rússia, nada mais natural e adequado que cada país procure solucionar seus problemas da maneira que achar mais conveniente.

As grandes potências não abrem mão de seu poder, por exemplo, assinalando presença como membro permanente com capacidade de veto no Conselho de Segurança da Organização das Nações Unidas. Apesar de levantar, periodicamente, a necessidade de sua reestruturação, incluindo outros países como o Japão, a Alemanha e mesmo o Brasil ou a Argentina. Isto significa que, explicitamente, políticas vigorosas moldam e dão formato às relações internacionais, estratificando as nações em grupos que possuem capacidade maior ou menor de intervenção nos assuntos mundiais.

No plano regional, ainda que os governos de Brasília e Buenos Aires se dispusessem, até meados dos anos 90, a disputar uma possível vaga no Conselho de Segurança da ONU, tal fato não terá repercussões maiores no âmbito global, mas apenas no cenário sulatlântico. Qualquer que seja o indicado, provavelmente, nem por isso as relações locais serão abaladas. É claro que o novo membro, apesar das visíveis disparida-

des de poder dentro do Conselho de Segurança, adquirirá prestígio por ter sido guindado ao seletto clube de decisores da política mundial. Se a África do Sul conquistasse tal posição, e reconstruísse seu arsenal nuclear, a situação seria diferente, porque se tornaria o único país de ambos os lados do Atlântico Sul com capacidade nuclear efetiva, dispondo como potência incontestada nesta parte do Hemisfério.

O momento atual, contudo, não é propício às corridas armamentistas ou disputas mais acirradas no plano regional. Obviamente existe, o que é perfeitamente compreensível, vontades individuais em ocupar espaço maior na região, ou mesmo em escala mais ampla, procurando alternativas de inserção ideal neste competitivo cenário.

Os discursos das diplomacias, tanto brasileira quanto argentina, são claros a este respeito. Comportamento desta natureza é bem visível, por exemplo, há poucos anos, ainda no Governo de Itamar Franco, quando se começou a discutir a possibilidade de o Brasil assumir uma possível vaga como membro permanente do Conselho de Segurança da ONU. Quando perguntado sobre isto, o então ministro da defesa argentino Oscar Camilión afirmava não poder responder, porque não raciocinava sobre hipóteses, quer dizer não sabia sequer se a ONU sofreria ou não alterações. Na verdade, o que o ex-ministro deixava patente era que não poderia apoiar o Brasil porque a Argentina igualmente reivindicaria esta possibilidade para si. Tal reivindicação, porém, não é prioridade da política externa brasileira, mais preocupada com outros problemas de sua agenda.

O que ambos países fazem, além de procurar soluções particulares para seus problemas, é utilizar as instâncias multilaterais quando for conveniente, incluindo a própria formação de blocos. Ao encontrarem alternativas isoladas que, de algum modo se lhes apresentem favoráveis,

as aproveitam prontamente, sem quaisquer constrangimentos, esquecendo-se dos parceiros e sem fazer qualquer tipo de consulta prévia.

No caso específico da ONU (se a instituição sofrer mudança na sua composição nos próximos anos), a ascensão de um deles, Brasil ou Argentina como membro permanente do Conselho de Segurança, dará ao escolhido um status de potência regional ainda que bastante distante dos demais, e também sem deter qualquer capacidade real de intervenção mais ampla no cenário mundial, seja no âmbito econômico, seja no político ou no estratégico-militar.

Um quadro desta natureza daria sinais de que no Atlântico Sul haveria uma potência regional, ainda que sua atuação só possa ser viabilizada com a anuência tanto dos Estados Unidos quanto da própria Organização do Tratado do Atlântico Norte, visto que Grã-Bretanha, França e Holanda têm interesses próprios nesta parte do mundo.

Mesmo com o desmantelamento das bombas nucleares pelo governo sul-africano, este país permanece na região com posição de realce ao lado de Brasil e Argentina. Considerando-se que o desenvolvimento dos programas nucleares destes dois últimos Estados estão sendo realizados visando fins pacíficos, e submetidos ao controle da Agência Internacional de Energia Atômica (AIEA), a competição entre eles se dará pelo desempenho científico e tecnológico, ora cooperando ora discordando em itens específicos de suas agendas, o que é absolutamente previsível e normal dentro das regras do jogo.

Os constantes encontros entre altas autoridades de Brasília e Buenos Aires, incluindo ministérios econômicos e militares, e, frequentemente o contato direto entre os presidentes das repúblicas de ambos os países são fatos animadores, dando a crer que as acirradas e históricas divergências dos anos anteriores estão, em princípio, sepultadas.

A viagem do presidente Fernando Henrique Cardoso à África do Sul em 1996 é também outro indicativo de que os reparos feitos ao final dos anos 80 ao governo discricionário da África do Sul são, igualmente, águas do passado e que não retornarão.

Mas dentro de uma visão realista, todos eles de um e de outro lado do Atlântico, entendem que a conjuntura internacional não é permanente, por isso tomam suas precauções, independentemente de acordos e de tratados. Tudo visando defender seus próprios interesses. Se estes coincidirem com os objetivos dos demais a cooperação se efetuará, e a integração avançará, caso contrário lutam para fazer prevalecer seus pontos de vista.

Enquanto o amanhã não chega, reúnem elementos para enfrentar, na posição mais confortável possível, as desavenças que surgem costumemente (e também aquelas que não foram ainda resolvidas) e que movimentam as relações bilaterais e multilaterais no seu cotidiano.

O episódio da desvalorização da moeda brasileira em 1999, acirrando as críticas dos argentinos que apontam os brasileiros como responsáveis pela situação enfrentada pelo país portenho, as mudanças constantes de posição a favor e contra o Mercosul – procurando sempre benefícios próprios –, as diferenças entre o discurso do ministro Cavallo e a prática adotada pelo governo de Fernando de La Rúa, e as posturas não coincidentes de ambos os governos no que diz respeito à participação na Associação de Livre Comércio das Américas (ALCA), são apenas mais alguns dos elementos que servem para mostrar como são construídas no dia-a-dia as relações regionais em que os interesses particulares falam mais alto e mais forte do que os interesses coletivos.

À
UNIVERSIDADE ESTADUAL DE CAMPINAS - UNICAMP
INSTITUTO DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS HUMANAS - IFCH
SETOR DE PUBLICAÇÕES
Cidade Universitária "Zeferino Vaz"
Caixa Postal 6.110
13083-970 - Campinas - São Paulo - Brasil

Tel.: 0XX (19) 3788.1604 / 3788.1603
Telefax 0XX (19) 3788.1589
Pub_ifch@obelix.unicamp.br

NOME (Name): _____

ENDEREÇO (Address): _____

RECEBEMOS: _____
We have received: _____

FALTA-NOS: _____
We are lacking: _____

ENVIAMOS EM PERMUTA: _____
We are sending in exchange: _____

DATA: _____
Date: _____

ASSINATURA: _____

**A NÃO DEVOLUÇÃO DESTE IMPLICARÁ NA
SUSPENSÃO DA REMESSA**

Non-acknowledgement of receipt will indicate that further
publications are not wanted.