

## A SEGURANÇA REGIONAL NO CONTEXTO DO MERCOSUL\*

*Shiguenoli Miyamoto\*\**

Deptº de Ciência Política do IFCH e NEE/UNICAMP

O objetivo do texto é analisar as relações de segurança no âmbito do Mercosul. A partir de uma perspectiva geral, sobre a estrutura e o funcionamento do sistema internacional, abordamos os problemas enfrentados pelos países do Cone Sul, para implementar de maneira adequada o processo de integração regional, principalmente no que diz respeito à questão da segurança. As dificuldades encontradas, que abrangem um espectro variado de temas, vão desde a preocupação com a idéia de Estado Nacional, com os parceiros divergindo e defendendo

---

Texto apresentado ao Seminário Internacional “El proceso de integración regional: avances y limitaciones del Mercosur. Balance y perspectivas”, promovido pela Asociación Universidades Grupo Montevideo (AUGM), e realizado na Universidade Nacional de Rosario/Argentina em 27 e 28 de abril de 2000.

Este texto contou com o apoio do CNPq através de Bolsa de Produtividade em Pesquisa concedida ao autor para desenvolvimento do projeto “As políticas sul-americanas de segurança regional”.

seus interesses individuais, até o surgimento de novos desafios que afetam a região como um todo, como o tráfico de drogas e o terrorismo.

## **INTRODUÇÃO: UMA NOVA ORDEM, UM NOVO MUNDO?**

O aumento da interdependência, observado nos últimos anos, têm feito com que parte considerável das análises realizadas pelo meio acadêmico se dirija para as questões estritamente econômicas. Afim de contas, neste novo contexto denominado globalizado, a agenda das grandes potências tem sido preenchida, em sua maioria, pôr disputas no âmbito do comércio internacional. Acusam-se mutuamente de adotarem práticas protecionistas, realizarem *dumping*, e outros mecanismos contestáveis, ameaçando, como fazem os Estados Unidos, a lançar mão da Super Cláusula 301, da Lei de Comércio americano.

Os interesses são tão fortes que a própria instituição responsável pela fixação de regras para o funcionamento do comércio mundial, o *Acordo Geral de Tarifas e Comércio* (GATT), não ficou imune a estas disputas e teve que ser extinta, em meados da década de 1990, após a Rodada do Uruguai, sendo criada em seu lugar a *Organização Mundial do Comércio* (OMC), para atender as novas demandas, principalmente de países como os Estados Unidos.

Mas não é apenas isto que tem acontecido. Em função de tais disputas, cada vez mais intensas, e da importância crescente dos assuntos econômicos, as potências, sem qualquer pudor, têm mudado rápida e freqüentemente de opinião, de um momento para outro, contradizendo o que até há pouco defendiam.

Como exemplo, podemos mencionar o caso da Casa Branca que, até recentemente, criticava o governo de Pequim de violar os direitos

humanos. O governo norte-americano ora denunciava o trabalho infantil, obra escrava, ora alta de uma política adequada pôr parte da República Popular da China com a preservação do meio ambiente. Esta, ao depredar os recursos naturais, portanto, sem tomar maiores cuidados, estaria colocando em risco tintamente de fronteiras, dada a extensão do território daquele Estado asiático. Fazendo tais críticas, Washington dificultava o ingresso da China em organismos internacionais como a *Organização Mundial do Comércio*. Todavia, a entrada cada vez maior de produtos chineses a baixo custo, extremamente competitivos, em mercados do mundo inteiro, sem qualquer controle – já que a China não tinha que prestar contas de seus atos a nenhuma instância mundial – , fez com que as críticas norte-americanas fossem amenizadas, com Bill Clinton passando a sugerir o ingresso da China como novo membro da OMC. Ou seja, este país ao fazer parte da organização teria, portanto, que acatar as regras do jogo que vigoram no contexto mundial. O que significaria, no limite, a perda de capacidade de competição dos produtos chineses nos mercados internacionais, favorecendo, destarte, os interesses das indústrias norte-americanas.

Além desse assunto, é claro que outros têm ocupado a atenção dos líderes mundiais. Poderíamos listar entre estes últimos, tópicos que vão desde o tráfico de drogas, – com a lavagem de bilhões de dólares e a corrupção de quase todas as esferas governamentais dos países envolvidos – o terrorismo, as divergências étnicas e religiosas, até aquelas relacionadas com a preservação do meio ambiente.

Temas como a migração e mão-de-obra estrangeiras igualmente se converteram em alvo das autoridades do mundo ocidental, tanto na Europa quanto nos Estados Unidos, que têm dificultado cada vez mais a entrada livre de cidadãos de outros países que queiram para lá se

transferir em definitivo. Ainda que acusados de manter posturas xenófobas, ao adotarem tal comportamento, os países ricos têm procurado, conforme suas óticas, evitar assim a deterioração das condições de trabalho de seus próprios cidadãos, e o acirramento da competição a mão-de-obra em locais onde a taxa de desemprego e subemprego considerável e motivo de preocupação crescente.

Isto significa dizer que apesar das discussões cada vez maiores mais frequentes, sobre a interdependência e a globalização, seja pela fusão de grandes empresas, agências bancárias, e em praticamente todos os setores, seja através do intercâmbio possibilitado pelos meios de comunicação como a internet, ligando instantaneamente milhões de pessoas em todo o mundo, os temas estratégico-militares, nem pôr isso deixaram de existir.

Fácil de constatar, podemos observar que, apesar de todo esse avanço e dessas novas prioridades, nenhum país desativou suas Forças Armadas, depois do final do conflito Leste-Oeste que movimentou a política mundial durante mais de quatro décadas. Afinal de contas, as Forças Armadas sempre se constituíram em agentes importantes, em qualquer circunstância, na paz e na guerra. Como bem informa Daniel Prieto Vial, “as Forças Armadas são sempre necessárias se a intenção é manter uma paz estável”.<sup>1</sup>

A *Organização do Tratado do Atlântico Norte* (OTAN), por exemplo, sobreviveu a esse turbilhão de mudanças. Além de se manter como a mais importante instituição militar do planeta, inclusive alterou, a partir de 1991, sua própria concepção estratégica, até então condicionada à defesa do território europeu ocidental, sua tradicional

---

<sup>1</sup> Cf. Daniel PRIETO VAZ – *Defensa Chilena 2000. Una política de defensa para Chile* Santiago: Flacso, 1980, p. 45-51.

Esfera de atuação.<sup>2</sup> Ao ampliar seu raio de ação, tornou possível agir onde se fizer necessário, desde que isto seja considerado crucial para os interesses do continente europeu, no âmbito político, econômico ou estratégico-militar. Nem a desativação do *Pacto de Varsóvia*, em 1991, com o desmantelamento do bloco soviético, foi motivo suficiente para que o mesmo acontecesse com a OTAN. Daí as intervenções na Bósnia-Herzegovina e no Kosovo.

Se as instituições castrenses continuam existindo, mesmo depois do encerramento do conflito denominado guerra fria, é óbvio que desempenham algum papel. Para as grandes potências, os conflitos militares que, prioritariamente, eram objeto de atenção, passaram a dividir a agenda com outros assuntos, tão ou mais importantes, como os já anteriormente referidos, e tidos como capazes de desestabilizar o sistema internacional.

Apesar do discurso contra as guerras, feito quase todos os dias pelos líderes das grandes nações, a segurança é incontestavelmente elemento ponderado no cotidiano de suas políticas. Talvez não no mesmo patamar que ocorria no período da guerra fria, quando se colocava a possibilidade de uma terceira guerra mundial. Mas sem dúvida alguma, a preocupação com a segurança permanece. Todas as intervenções desta última década, incluindo o novo papel da OTAN, ou as discussões sobre a segurança européia, apontam para esse caminho.

---

Uma boa análise sobre a OTAN pode ser encontrada em Patrícia Helena VICENTINI – *A Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN) e a incorporação das operações de paz no pós-guerra fria – a intervenção na Bósnia-Herzegovina (1992-1998)*, Dissertação de Mestrado em Relações Internacionais apresentada à Universidade de Brasília em setembro de 1998, mimeografado. Sobre as mudanças na concepção estratégica da OTAN, consultar o documento “The Alliance’s New Strategic Concept”, no site da própria instituição.

Se os discursos das grandes potências convergem para uma mesma direção pregando o pacifismo e o entendimento entre os Estados, as decisões e ações os contradizem, mostrando que as políticas de defesa e de segurança continuam tão ou mais sólidas do que antes.

Pôr que não há uma coincidência entre as intenções e as ações desses Estados? Não é muito difícil encontrar as respostas para esse comportamento: os países assim agem porque, no limite, estão conscientes e seguros de que o sucesso de um modelo político e econômico tornando possível que uma nação pressione ou tome decisões ameaçando boicotar ou impedir que outros exercitem ou ocupem papel em uma instância ou outra, como nas organizações internacionais, é assegurado em larga medida pela capacidade efetiva que detém no plano militar.

As ameaças feitas pelo governo norte-americano, em meados da década de 90, de retirar-se da Organização das Nações Unidas, caso o egípcio Boutros Boutros-Ghali, então Secretário Geral, fosse reconduzido para um segundo mandato é um exemplo muito elucidativo das políticas de poder adotadas pôr todos os Estados, dentro de suas possibilidades quando seus interesses estão ameaçados.<sup>3</sup>

Nada mais natural, portanto, que comportamentos semelhantes ocorram também em outras latitudes do mundo, fora do eixo Norte-Norte, ainda que, em um contexto mais amplo, os demais países estejam diretamente sob a esfera de influência da hegemonia norte-americana. É o que ocorre, pôr exemplo, na região austral do continente sul-americano.

---

<sup>3</sup> Ver, pôr exemplo, o discurso do presidente da Comissão de Relações Exteriores do Senado norte-americano, Jesse HELMS, "Os Estados Unidos e a ONU", *Foreign Affairs*, nº 1, p. 23-25, edição brasileira publicada pelo jornal *Gazeta Mercantil*, de 11 de outubro de 1996.

Mesmo com o aparente final das costumeiras discordâncias que movimentaram durante a maior parte do tempo suas histórias, países como Brasil e Argentina têm, ainda, – apesar das boas intenções até aqui demonstradas – que percorrer um longo percurso para se sentirem verdadeiramente integradas.

Os discursos otimistas feitos desde 1985, quando se iniciou o processo de integração entre Buenos Aires e Brasília, e mais tarde aprofundado com a entrada de Montevideú e Assunção, construindo o Mercado Comum do Cone Sul (MERCOSUL), sinalizam com clareza que, passados mais de uma década, os objetivos iniciais estão longe de terem sido alcançados.

Como é natural nesses processos, divergências inúmeras em todas as esferas, na melhor maneira de compatibilizar seus interesses – que, em quantidades apreciáveis, não são coincidentes – têm dificultado o avanço da integração até no âmbito estritamente econômico. Apenas para ilustrar, vale a pena lembrar que nada é imutável nas relações entre dois ou mais países. Por isso, apesar do processo de integração, com alguma frequência, autoridades dos Estados membros têm defendido a saída de seus países do Mercosul, quando a relação custo/benefício apresenta desfavorável. Ou então chegando a adotar medidas drásticas como fez o Brasil recentemente, em fevereiro do corrente ano, ao resolver solicitar à OMC a abertura de um painel contra a Argentina para resolver a disputa em torno do comércio bilateral de produtos têxteis.

No plano político, as dificuldades continuam iguais, caminhando com mais rapidez quando se trata de aspectos culturais e educacionais. No que tange à integração militar, os pronunciamentos têm sido sempre cautelosos. Apesar de realizarem manobras conjuntas dos Exércitos junto às fronteiras argentino-brasileiras, como a Operação

Cruzeiro do Sul em São Borja (Rio Grande do Sul), em outubro de 1997; entre as duas marinhas na operação ARAEX em fins de novembro de 1995, ou reuniões entre os Estados Maiores das Forças Armadas, a cooperação efetiva entre as Forças Armadas de ambos os países ainda tem deixado muito a desejar.<sup>4</sup>

Qual o motivo que tem dificultado o aprofundamento de uma integração real, principalmente nas questões estratégico-militares? Há uma razão muito simples. A integração não ocorre com a velocidade desejada porque, apesar da tão propalada crise do Estado Nacional, os governantes têm agido sempre – e assim continuarão durante muito tempo – em busca das melhores alternativas, em defesa de seus interesses nacionais, ou seja, de seus Estados como entidades soberanas.

Não importa aqui discutir qual o grau de autonomia que cada um deles usufrui em relação ao funcionamento do sistema internacional como um todo. O que interessa ressaltar é que, juridicamente, todos têm suas políticas individuais traçadas de acordo com seus próprios critérios, e definidos respeitando-se as divergências internas, e atendendo às demandas desses grupos de pressão domésticos. Neste caso, a influência dos parceiros externos é secundária, a não ser quando eles mesmos puderem ser afetados, colocando em risco todo o processo.

Quando a situação interna, pôr exemplo, de um sócio como Paraguai puder prejudicar os demais, governos como o de Brasília sentem-se no direito de ameaçar e intervir em seus assuntos particulares, utilizando como justificativa a necessidade de obediência às cláusulas democráticas para pertencer ao bloco regional. Obviamente que

---

<sup>4</sup> As reuniões entre os dois Estados Maiores das Forças Armadas iniciaram-se em 1987, quando promoveram em Buenos Aires, o 1º Simpósio de Estudos Estratégicos Argentino-Brasileiro, e em São Paulo no ano seguinte.



Neste caso, levar-se em consideração, igualmente, o fato de o país vizinho ser sócio do Brasil em grande empreendimento como Icaipu que, afetado, colocariam em risco a segurança, os interesses nacionais, atingindo todo o parque industrial brasileiro.

Naturalmente condutas desta natureza só são possíveis e aplicáveis aos parceiros menores, situação considerada inimaginável para os casos argentino e brasileiro. A não ser que tais pressões pudessem emanar de um país grande potência como os Estados Unidos, se a segurança deste último estivesse em jogo.

O que se pode constatar, portanto, é que o sistema internacional tem funcionado desde sempre apoiado em relações de poder assimétricas. De maneira semelhante o relacionamento intra-bloco, como no caso do Cone Sul, nada mais é do que a reprodução dessa modalidade de comportamento. Sob este prisma, a “nova ordem” dos tempos mais recentes, *mutatis mutandis*, pouco difere daquela dos anos anteriores. É o que veremos a seguir.

## SEGURANÇA INTERNACIONAL E SEGURANÇA REGIONAL

Pensada em termos mais gerais, a segurança internacional, nas décadas passadas, esteve vinculada permanentemente e diretamente com a idéia de estabilidade e “bom funcionamento” do sistema mundial, atendendo aos interesses das grandes potências, sejam quais fossem elas. Como se sabe, através das conhecidas análises, a estabilidade do sistema pode ser obtida pôr mecanismos diversos, como a existência de um governo mundial, de uma política de segurança coletiva, ou então através de um equilíbrio de poder entre os agentes mais proeminentes que modelam o mundo conforme suas conveniências e vontades.

No período pós-Segunda Grande Guerra, a estrutura de poder vigente contemplou, primordialmente, os países líderes dos dois blocos, Estados Unidos da América de um lado e União Soviética de outro. Pouco importava se esta ordem era injusta, se não contemplava os países menores, e se havia ou não agentes insatisfeitos com esta divisão do planeta.

Na verdade, o critério de justiça simplesmente não se colocava desde que estivesse assegurada, nessa relação de poder bipolar, a estabilidade do sistema. Torna-se aqui necessário chamar a atenção para que se deve entender pôr política mundial num contexto como aquele em que as duas grandes potências encontravam-se em um embate de vida e de morte. Como diria anos depois um dos expoentes do realismo e figura importante no cenário político mundial, Henry Kissinger “a estabilidade muitas vezes resultou não de uma procura da paz, mas de uma legitimidade aceita pôr todos”. Continuando, diz ele, “esta ‘legitimidade’ não deve ser confundida com justiça. Significa apenas um consenso internacional sobre a natureza de combinações que funcionem, e sobre fins e métodos admissíveis para política exterior”. Ou seja, pressupõe “a aceitação da estrutura da ordem internacional pôr todas as grandes potências, pelo menos até o ponto em que nenhum Estado esteja tão insatisfeito que, a exemplo da Alemanha após o Tratado de Versalhes, expresse sua insatisfação pôr meio de uma política externa revolucionária. Uma ordem legitimada não torna os conflitos impossíveis, mas limita-lhes a amplitude”.<sup>5</sup>

O equilíbrio do terror nuclear e a repartição do mundo em zonas de influência, formalizado pelo Tratado de Yalta, cada um sendo a

---

<sup>5</sup> As citações foram retiradas de Henry KISSINGER – *O mundo restaurado*, Rio de Janeiro: Livraria José Olympio Editora, 1973, p. 1 e 2.

Quinhado com seu butim, foi o caminho encontrado para esta estabilidade, e que permeou o cenário global durante muito tempo, tendo sido a característica básica do sistema internacional até a desagregação de um dos lados.

Mesmo com esses arranjos, em várias oportunidades, a segurança internacional esteve seriamente ameaçada quando um dos contendores resolvia ampliar suas áreas de influência adentrando espaços alheios, chocando-se contra os interesses de seu principal oponente. Em situações como essas, a deterioração das relações soviético-americanas, contribuía para a desestabilização do próprio sistema internacional, colocando em risco todos os demais países, impotentes para enfrentar circunstâncias de tal magnitude.

Mas, se de um lado, o globo se encontrava nitidamente bipolarizado, havia espaços, ainda que reduzidos, para o surgimento de blocos como o do *Terceiro Mundo* e de movimentos como o dos *países não alinhados* (que se formalizaram a partir de 1961 na Conferência de Belgrado). Excluídos dos benefícios que foram concedidos para a reconstrução da Europa, esses países – além da característica comum de serem todos pobres e dependentes – tinham interesses políticos e econômicos diametralmente opostos aos das nações industrializadas, e possuíam discursos anti-colonialista e anti-imperialista. Achando-se à margem das decisões mundiais, eram, portanto penalizados individualmente e em termos coletivos regionalmente.

Neste quadro que se lhes apresentava de maneira francamente desfavorável, os países periféricos enfrentavam dois tipos de problemas. O primeiro, de escopo mais genérico, dizia respeito à sua inserção internacional, devendo optar, desde que já não estivesse em uma das zonas de influência, pôr um dos dois subsistemas liderados pela

Casa Branca e pelo Kremlim. Ou então, permanecer alheio a esta disputa, ficando pé como não-alinhado, não usufruindo, porém, das possíveis vantagens em ser aliado de um ou de outro.

Pôr isso, em regiões como na América Latina, a afiliação se dava pela identificação política, econômica, cultural e geográfica com o modelo ocidental capitaneado pelos Estados Unidos. Aqueles países do continente que, em um momento de sua história desse período pós-guerra, desejaram ou tentaram experimentar a outra alternativa sob influência soviética, tiveram que amargar durante anos regimes ditatoriais, anticomunistas, considerando ser esta uma região de hegemonia norte-americana.

A segurança regional estava, pois, diretamente relacionada com a estabilidade de todo o hemisfério, tornando-se imperioso seguir orientações que atendessem aos interesses de Washington para o continente. Daí os princípios de segurança hemisférica/continental para toda a região, demonstrada, por exemplo, em 1965 com a intervenção na República Dominicana. Para tanto, cada país atingido adotou política de segurança nacional com regimes de força, contribuindo para dar a estabilidade necessária para o continente, reafirmando, destarte a segurança regional.

Num segundo plano, – em termos mais localizados – se tomarmos como exemplo, o relacionamento brasileiro-argentino, veremos que, apesar destes países acharem-se estreitamente sintonizados com a concepção de mundo do *american way of life*, e devidamente amparado pela *Doutrina de Segurança Nacional*, nem pôr isso deixavam de lado as querelas regionais. Principalmente aquelas que diziam respeito à pressão demográfica, à utilização de recursos naturais compartilhados, ou as acusações de tentativas de satelitização dos vizinhos menores.

Estas divergências entre argentinos e brasileiros pela “hegemonia regional” movimentaram durante incontáveis anos a política do Cone Sul, ora com menor ora com maior intensidade. Nem a existência de modelos políticos semelhantes, anti-comunistas serviria para reduzir suas diferenças locais.

A chance de um confronto mais grave pela via das armas foi motivo de especulações constantes, com os departamentos de estratégias de ambas as Forças Armadas, elaborando e reelaborando continuamente as hipóteses de guerra, traçando cenários para enfrentar o outro ator operando sozinho ou em companhia de um ou mais vizinhos. Daí o grande número de abordagens geopolíticas dos dois lados da fronteira.

A possibilidade de uso da força para resolver contenciosos foi, portanto, uma postura considerada perfeitamente normal no relacionamento da Bacia do Prata, adotada principalmente pelo estamento militar. Obviamente que nem todas as instâncias, como as diplomáticas e as econômicas, pensavam ou concordavam com esta maneira de solucionar divergências.

A peculiaridade dos anos 60 a 80, com os países do Cone Sul sob mandos militares, todavia, levava os *policy-makers* a analisar as relações internacionais e regionais sob estreitos parâmetros privilegiando o conflito. Pôr outro lado, pode-se ponderar que este comportamento deve ser visto como perfeitamente natural, já que o militar pensa apenas na defesa de seu Estado, concebendo estratégias e preparando-se para combater não só o inimigo interno (criado a partir da Doutrina de Segurança Nacional), mas também o inimigo externo – que nunca veio – visando preservar a segurança nacional. Neste clima, portanto, a segurança regional sempre esteve ameaçada face à possibilidade de desestabilização das relações entre os dois maiores atores da América do Sul.

Com o fim dos governos militares em meados dos anos 80, e com as rápidas transformações que estavam se processando no sistema internacional, – que ainda não definiu claramente seu contorno definitivo – novos mecanismos foram criados na região, introduzindo-se igualmente outras formas de relacionamento, visando privilegiar o aumento do grau de confiança recíproco entre os parceiros do Cone Sul, abrangendo brasileiros, argentinos, uruguaios e paraguaios.

### **O FIM DAS PREOCUPAÇÕES TRADICIONAIS?**

Contrariando algumas expectativas que esperavam um refluxo das influências militares em negócios de Estado, o fechamento do ciclo militar latino-americano não significou, pura e simplesmente, o retorno dos soldados à caserna.

Em países como o Brasil, o processo de redemocratização negociado preservou a autonomia e o papel das Forças Armadas (com estas conseguindo garantias e condições bastante vantajosas para o seu afastamento do poder), e difere bastante dos casos argentino e chileno. Enquanto no Brasil a volta dos civis ao poder foi longamente amadurecido, – eliminando-se ainda durante o regime, a legislação repressiva e permitindo o funcionamento normal das instituições, exceto a eleição direta para a Presidência da República – na Argentina os militares foram colocados no banco dos réus, enquanto no Chile a influência castrense continua até hoje.

Como consequência, as Forças Armadas brasileiras continuaram exercendo forte presença no cenário político nacional. Podia verificar-se isto principalmente com o ex-ministro do Exército, general Leonidas Pires Gonçalves, aparecendo em inúmeras solenidades, mui-

tas delas não ligadas à sua Pasta, ao lado do ex-presidente da República José Sarney, opinando sobre espectro variado de assuntos que incluía desde os povos das florestas ao meio ambiente, da estrutura agrária aos movimentos sociais urbanos.

No caso brasileiro, o final do governo militar significou o início dos debates visando a elaboração de uma nova Constituição. Os parlamentares eleitos em 1986, ao compor a Assembléia Nacional Constituinte, tornaram-se, portanto, responsáveis pela Carta Magna, substituindo aquela que tinha sido outorgada pelo regime militar em 1967 (e reformulada em 1969).

Ao lado das disputas internas, prevalecendo, portanto, o livre jogo das forças, possibilitadas pela reorganização – desde 1979 – dos sindicatos, dos partidos políticos e dos demais setores da sociedade, como a Igreja, havia ainda os *lobbies* internacionais. Estas últimas pressões se faziam principalmente pôr intermédio das organizações não-governamentais, centradas em alguns assuntos como a proteção do meio ambiente, as populações indígenas e a utilização dos recursos minerais e fundiários, além do antigo discurso sobre a internacionalização da Amazônia.

Neste contexto, as Forças Armadas não só pressionaram eficazmente para manter suas prerrogativas, como também conseguiram fazer com que na Constituição de 1988 se tornassem uma categoria diferenciada dos demais funcionários públicos, agora como agentes de proteção do Estado. Pelo Artigo 142 da Constituição, as Forças Armadas converteram-se em instituições nacionais permanentes e regulares, destinando-se à defesa da Pátria e à garantia dos poderes constitucionais.

Além de preservar espaços e lutar contra o que consideravam um possível revanchismo, – verificado, pôr exemplo, na Argentina quando os militares passaram a ser julgados pôr seus desmandos, situ-

ação considerada inadmissível pelos militares brasileiros, já que a a-  
nístia vigorava para ambos os lados desde 1979 – as Forças Armadas  
brasileiras passaram a se preocupar com a segurança do país de ma-  
neira mais organizada. Não apenas isto aconteceu, mas os anos poste-  
riores iriam mostrar que mesmo nas reivindicações salariais, os milita-  
res sempre foram melhor aquinhoados em tempos de contenção de  
despesas. Assim, considerando as peculiaridades da carreira, que os o-  
briga a deslocar-se geograficamente, com certa freqüência, foram esta-  
belecidas políticas salariais distintas dos demais servidores públicos.

Ao mesmo tempo que se assinava os protocolos de integração  
com a Argentina, o governo brasileiro fazia, através do antigo Conse-  
lho de Segurança Nacional, um projeto para ocupar a Amazônia, dei-  
xando que aquele grande espaço ficasse desprotegido, o que dava até  
então margem a especulações sobre o futuro da região.

O projeto gestado pela Secretaria Geral do Conselho de Segu-  
rança Nacional, ainda que fosse coordenado pelo economista Andrea  
Calabi, secretário do Tesouro, e contasse com a participação dos mi-  
nistérios da Saúde, do Interior e das Relações Exteriores, além dos  
militares, era nitidamente de inspiração castrense. Conhecido como  
*Projeto Calha\_Norte* – cujo nome integral é “Desenvolvimento e segu-  
rança na região ao norte das calhas dos rios Solimões e Amazonas” –  
a proposta consistia no incremento das relações bilaterais, no aumento  
da presença militar na área, recomendando a criação e instalação de  
vários pelotões ao longo de 6.500 quilômetros de fronteiras da Ama-  
zônia brasileira, intensificação das campanhas de recuperação dos  
marcos limítrofes e definição de uma política indigenista apropriada à  
região, tendo em vista principalmente a faixa de fronteiras, a amplia-  
ção da infra-estrutura viária, a ampliação da infra-estrutura viária, a



aceleração da produção de energia hidroelétrica, e a ampliação de recursos sociais básicos.<sup>6</sup>

Os motivos que levaram o governo a redirecionar suas atenções para a região não só era fazer frente às pressões internacionais, que periodicamente levantavam a bandeira da internacionalização da Amazônia, propondo inclusive o surgimento de um Estado indígena autônomo para os índios yanomamis, mas também prevenir-se contra a presença dos guerrilheiros do M-19 colombiano que estavam atuando muito próximos ao território nacional, além do contrabando e das plantações de epadu

A conduta do governo brasileiro reorientando-se para a Amazônia tinha sua razão de ser: desde o final dos anos 70 quando se chegou a bom termo sobre o contencioso de Itaipu, com a Argentina e com a redemocratização em curso, as atenções brasileiras na Bacia do Prata passaram a ser gradativamente reduzidas, voltando-se para o Norte do país, único rincão ainda inexplorado.

Outros motivos como a ascensão do coronel Bouterse, simpaticizante das causas marxistas, ao governo do Suriname, foram levados em conta. Depois de assumir o poder e de mostrar disposição em incrementar relações diplomáticas com o governo de Fidel Castro, Bouterse passou a representar perigo potencial naquela região do país. Pôr isso, medidas rápidas foram tomadas pôr Brasília visando neutralizar influências consideradas nocivas junto às fronteiras brasileiras. As viagens a Paramaribo, do então chanceler Ramiro Saraiva Guerreiro e do general Danilo Venturini, então secretário geral do Conselho de

---

<sup>6</sup> O Projeto Calha Norte faz parte da Exposição de Motivos n° 18/85 e foi encaminhada pelo general Rubens Bayma Denys, Secretário Geral do Conselho de Segurança Nacional, ao presidente da República José Sarney, em 19 de junho de 1985. Ver também o anexo E.M. n.° 770, sem data.

Segurança Nacional, chefe do Gabinete Militar da Presidência da República e Ministro Extraordinário para Assuntos Fundiários serviram para eliminar qualquer risco à segurança nacional.

O Projeto Calha Norte implementado a partir de 1986 foi, então, pensado dentro deste contexto. Inclusive porque o *Tratado de Cooperação Amazônica* firmado em julho de 1978, pôr iniciativa de Brasília, com mais sete países da região não estava dando os frutos desejados, até pôr falta de recursos orçamentários.<sup>7</sup>

Outras iniciativas poderiam ser ainda aqui listadas. Pôr exemplo, o *Programa Nossa Natureza*, de 1989 que se caracterizou pôr ser uma diretriz política de longo prazo, focalizando os seguintes temas: proteção da cobertura florística, substâncias químicas e processos inadequados de mineração, estruturação do sistema de proteção ambiental, educação ambiental, pesquisa científica e a proteção do meio ambiente, das comunidades indígenas e das populações envolvidas no processo extrativista.<sup>8</sup> Na realidade a perspectiva que permeava este programa era também claramente militar, já que se tratava de ocupar efetivamente o território para ver-se livre das acusações de que o governo brasileiro não sabia proteger adequadamente os recursos aí existentes.

Mesmo a Escola Superior de Guerra, tradicional reduto intelectual das Forças Armadas projetou cenários para o final do século. No documento intitulado *Estrutura do Poder Nacional Para o Ano 2001*, reservava lugar para comentar as políticas e estratégias para a Amazô-

---

<sup>7</sup> Sobre este projeto ver algumas considerações em meu texto intitulado “Diplomacia e militarismo: o Projeto Calha Norte e a ocupação do espaço amazônico”, *Revista Brasileira de Ciência Política*, Universidade de Brasília, vol. 1, n.º 1, março de 1989, p. 145-163

<sup>8</sup> Cf. Presidência da República/Secretaria de Assessoramento da Defesa Nacional – *Programa Nossa Natureza*, Relatório da Comissão Executiva instituída pelo Decreto n.º 96.944/88, Brasília, fevereiro de 1989, mimeografado.

nia. Entre mais de duas dezenas de ações estratégicas recomendadas podemos lembrar as seguintes: cristalizar em torno da liderança brasileira, os signatários do Pacto amazônico, implementado-o até suas últimas conseqüências no plano internacional sul-americano e mundial, perseverar no Programa Especial Calha Norte e em providências que tenham pôr escopo a vivificação da linha de fronteiras; explorar o potencial hidroelétrico demonstrar à comunidade internacional, pôr ação de irradiação e nos seus satélites distantes, a firme vontade nacional de expandir a soberania harmonicamente em todas as expressões do Poder Nacional, de modo integral, e em todos os rincões da amazônica brasileira; fortalecer os eixos ecopolíticos existentes.<sup>9</sup>

Além dessas iniciativas, não poderíamos esquecer, também, o projeto denominado Sistema de Proteção da Amazônia/SIPAM com seu braço operacional Sistema de Vigilância da Amazônia/SIVAM.<sup>10</sup> Entre seus objetivos poderiam ser mencionados o controle do tráfego aéreo com a proteção aos vôos, a vigilância ambiental, a coleta de dados via satélite, o mapeamento das florestas e das queimadas (motivo constante das críticas internacionais, já que as mesmas estariam contribuindo para o aquecimento do planeta, através do efeito estufa), e o controle do tráfico de drogas. Para tanto seriam instalados cerca de duas dezenas de radares fixos, seis radares móveis, demandando um custo inicial de 1,5 bilhões de dólares.

---

<sup>9</sup> Cf. Escola Superior de Guerra – *Estrutura do poder nacional para o ano 2001*, Rio de Janeiro, 1990, especialmente a “Estrutura do Anexo B”, item IV, “Políticas e estratégias para a Amazônia”, p. 149-191.

<sup>10</sup> Além dos inúmeros documentos oficiais sobre o assunto, é interessante consultar, também, Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados – “Projeto Sivam – Audiências Públicas 1995 – vol. I”, Brasília: Centro de Documentação e Informação/Coordenação de Publicações da Câmara dos Deputados, 1996.

Com o documento sobre a *Política de Defesa Nacional* divulgado em 1996, ficavam ainda mais definidos os interesses do Brasil na Amazônia. Na avaliação do governo, segundo este documento, como se pode ler no item 2.12, “no âmbito regional ainda persistem zonas de instabilidade que podem contrariar interesses brasileiros. A ação de bandos armados que atuam em países vizinhos, nos lindes da Amazônia brasileira, e o crime organizado internacional são alguns dos pontos a provocar preocupação”. Nas diretrizes da política brasileira, estabelecem-se, entre outros itens, “proteger a Amazônia brasileira, com o apoio de toda a sociedade e com a valorização da presença militar. e, também, priorizar ações para desenvolver e vivificar a faixa de fronteira, em especial nas regiões norte e centro-oeste”.<sup>11</sup>

Como se pode ver, as preocupações brasileiras com a segurança diziam respeito prioritariamente à região amazônica, ficando em segundo plano a Bacia do Prata, inclusive pelas iniciativas tomadas visando a integração dos países do Cone Sul. Isto obviamente diminuía as atenções brasileiras na parte sul do continente.

Se isto ocorria do lado brasileiro, na ótica argentina dos anos 80 as inquietações com o “perigo brasileiro” encontravam-se também minimizadas, mas a Casa Rosada tinha que dar conta de outras tarefas como os dias de guerra nas águas geladas do Atlântico Sul contra o Reino Unido, as querelas contra o Chile, pelo Canal de Beagle e pela região dos gelos continentais. A situação argentina era bastante dife-

---

<sup>11</sup> O documento *Política de Defesa Nacional*, levado a conhecimento público em 1996, é o primeiro na história do país que tenta estabelecer as diretrizes de atuação na área. Foi, também, este documento que precedeu a criação do Ministério da Defesa em 1999, subordinando os 4 ministérios militares até então existentes em uma única instância. Para consultar o referido texto, consultar *Parcerias Estratégicas*, Brasília Centro de Estudos Estratégicos/SAE, vol. 1, n.º 2, dezembro de 1996, p. 7-15

rente da brasileira, porque geograficamente o país se encontra em apenas uma parte do continente, ao contrário do Brasil que tem fronteiras com dez países, ocupa metade do território sul-americano e tem 15 mil quilômetros de fronteiras terrestres e 7.500 de costas litorâneas.

Comparado com os anos anteriores, evidentemente, a situação das duas últimas décadas era sensivelmente melhor, com o fim das doutrinas de segurança nacional e com o retorno ao Estado de direito em toda a região.

O avanço dos acordos brasileiro-argentinos fato surpreendente até para os mais otimistas, poucos anos antes, culminando com a construção do Mercosul abarcando agora os outros dois vizinhos, de um lado passou a alimentar e aumentar o grau de confiança recíproco no relacionamento desses mesmos países. De outro, a existência da cláusula democrática imposta aos participantes do Mercosul, reduziu a possibilidade de desestabilizações regionais, praticamente inviabilizando tentativas de retorno às situações anteriores.

Mas, nem pôr isso, estas desapareceram. Prova disso é que nesse novo cenário, vários temas tradicionais continuaram recebendo a atenção dos governos locais. Isto não deve causar estranheza porque apesar dos processos de integração – não concluídos – os interesses nacionais de cada país sempre foram colocados em primeiro lugar.

Como se sabe, experiências dessa natureza precisam passar pôr longos anos de maturação, de negociações internas envolvendo os diversos agentes interessados no processo, calculando os riscos, as perdas e os lucros, os mecanismos de compensação para cada setor e as coincidências de interesses com os demais países, a compatibilização de macro-políticas, etc. Pôr isso mesmo foi prematuro fixar datas para a plena viabilização do bloco, como se fez no início das negociações. De-

veriam ter servido de exemplo, as dificuldades encontradas pela própria União Européia, cujos experimentos de unificação datam de mais de quatro décadas e não se chega a acordos definitivos para a elaboração de políticas de defesa, segurança e externa comuns. Só depois que estas metas todas forem alcançadas, é que se poderá, certamente, falar no fim dos Estados Nacionais da região ou de outros blocos, culminando com um grupo homogêneo, monolítico que, também, logicamente se transformará ao longo do tempo, como qualquer outra instituição.

No caso do Cone Sul, as disputas para ver quem ocupa mais espaço no cenário internacional – mesmo sob a égide do Mercosul – puderam ser observadas não só nas prioridades estabelecidas pôr Carlos Saul Menem, mas também pôr Fernando Henrique Cardoso na disputa pôr uma vaga como membro permanente do Conselho de Segurança da Organização das Nações Unidas.<sup>12</sup> No plano econômico os desentendimentos se sucedem, como através das divergências levadas no seio da Organização Mundial do Comércio tanto pela fixação de quotas no setor automotivo, quanto em outros setores como os têxteis ou alimentícios. Ou seja, cada país continuou pensando e agindo primeiramente em prol dos interesses individuais, e jogando a culpa em seus parceiros quando a situação interna se torna difícil, como se verificou no caso argentino a partir de 1999 já no final do governo de Carlos Menem.

Mas se essas divergências, tanto em termos econômicos quanto no plano estratégico-militar continuam ainda vigorando nesses anos mais recentes, pôr outro lado é indiscutível que avanços significativos

---

<sup>12</sup> Depois de muitas discussões, os governos dos dois países resolveram não levantar mais o problema, mesmo porque os Estados Unidos passaram a se mostrar pouco interessados na reformulação da instituição. Ver, pôr exemplo, Marta SALOMON e Fernando GODINHO – “FHC e Menem selam trégua na disputa de vaga na ONU”, *Folha de S. Paulo*. 24 de agosto de 1997, p. 1-4.

Foram conquistados. Pode-se mencionar, desde a criação, por iniciativa brasileira junto à ONU, da Zona de Paz e de Cooperação no Atlântico Sul em 1986, a disposição do governo brasileiro em finalmente concordar com o Tratado de Não-Proliferação Nuclear, em 13 de julho de 1998, com o final do projeto nuclear desenvolvido pela Marinha em Iperó (no estado de São Paulo), pelo Exército na Serra do Cachimbo (no estado do Pará, na região norte do país), seja pela Argentina desativando o projeto Condor II, ou ainda pelos acordos possibilitando inspeções de ambos os lados, submetendo-se às exigências feitas pela Agência Internacional de Energia Atômica, pelas reuniões entre os Estados Maiores das Forças Armadas argentino-brasileiros, ou pelos exercícios conjuntos reunidos os exércitos ora em território brasileiro ora em terras argentinas.

A visão conspirativa que durante anos serviu de bússola, orientando a conduta das chancelarias e do estamento militar de ambos os países passou para um estágio secundário, mas não foi eliminada. Daí as reticências para que as Forças Armadas sejam efetivamente integradas. Como disse Guido di Tella é impensável esta situação: “batalhões conjuntos, pôr enquanto, são pura fantasia”.<sup>13</sup> Esta conduta deve ser entendida como um fato dentro do previsto, já que no cenário não só regional como no internacional, nada é imutável, apesar dos discursos sobre o aumento da interdependência e da globalização.

Pôr isso mesmo, políticas de poder vigorosas continuaram sendo implementadas nos anos 90, sem o menor constrangimento, pelas potências como a China, a França, a Grã Bretanha ou pelos Estados Uni-

---

<sup>13</sup> Cf. Rodrigo Bertolotto – “Integração militar começa, mas é lenta”, *Folha de S. Paulo*, 11 de maio de 1997, p. 1-3.

dos, seja individual, seja coletivamente quando interesses ditos nacionais ou a segurança internacional se sentiram – segundo é claro suas avaliações muito particulares – ameaçadas. A França detonou em 1995 e 1996 na Polinésia, portanto longe do continente europeu, seis artefatos nucleares, antes de encerrar os testes. Para garantir capacidade de dissuasão pelos próximos cinquenta anos, diria o presidente Jacques Chirac antes de aderir ao Tratado de Rarotonga, que desnucleariza o Pacífico Sul. A China procedeu de forma semelhante, pouco se importando com as pressões e críticas internacionais, provindas não só dos outros governos, como de inúmeras organizações não-governamentais principalmente aquelas de caráter pacifistas e ambientalistas. Pequim não só agira assim, mas também ameaçou utilizar a força contra Taiwan visando incorporar a ilha aos seus domínios.

Se isto é visível pouco se podendo fazer, quando se trata de grandes nações, ou mesmo com outros Estados detentores de tecnologia nuclear, como a Índia e o Paquistão, que também exercitaram seus experimentos nucleares, no plano regional, idêntico comportamento é adotado pelos atores de maior capacidade.

Destarte, pode-se entender os motivos que têm levando a desconfianças mútuas entre argentinos, chilenos, peruanos e brasileiros, quando um desses países anuncia qualquer tipo de aquisição ou modernização de seus equipamentos militares. A primeira providência adotada nesses casos, é rotineiramente denunciar o vizinho, acusando-o de incrementar a corrida armamentista no continente, o que estaria contribuindo para um possível desequilíbrio de forças na região, portanto colocando em perigo a segurança regional.

Estudo da própria *Comissão Econômica para a América Latina* – CEPAL, inclusive mostrou que a tendência nos gastos em armamen-



tos na região é considerável. Ao invés de decrescerem, com a volta dos regimes democráticos, as despesas simplesmente aumentaram, muitas vezes em desacordo com os próprios investimentos na área social. De acordo com esse estudo os gastos militares da América Latina e do Caribe atingiram a cifra de “25 bilhões de dólares, em meados dos anos 90, tendo a participação média no gasto dos governos centrais na região alcançado 9,7%. Os governos centrais da região gastam em torno de um dólar em defesa para cada 1,1 dólar de gasto direto na educação e 0,9 dólar em saúde”. Em termos percentuais do produto interno bruto, no período compreendido entre 1990-1995, a Argentina gastou 1,5%, o Brasil 1,2%, o Chile 3,3%, o Uruguai 1.8% enquanto o Paraguai destinou 2.2% de seu PIB para as despesas militares.<sup>14</sup>

Para Oscar Camilión, então ministro da Defesa argentino, os “governos do continente devem adotar medidas para incrementar a confiança e a segurança através do conhecimento recíproco dos planos militares no continente”. Mas ao participar na Primeira Reunião de Cúpula Hemisférica de Ministros da Defesa, realizada na cidade de Williamsburg, no estado norte-americano da Virgínia, em julho de 1995, chamava a atenção para a integração dos blocos prevista para 2005. Dizia ele que “isto não era apenas um detalhe, mas sim um marco que também reclama conseqüências no campo da defesa, já que todo processo de integração regional tem implicações na defesa”.<sup>15</sup> Pode-se perceber pôr seus pronunciamentos que, apesar de se tratarem de assuntos econômicos, a atenção para as questões de defesa e de se-

---

<sup>14</sup> Todas as cifras mencionadas foram retiradas do texto de Eugénio LAHERA e Marcelo ORTÚZAR – “Gasto militar y desarrollo en América Latina”, *Revista de la Cepal*, Santiago/Chile, n.º 65, agosto de 1998, p. 15-29.

<sup>15</sup> Cf. “Planes militares a la recíproca”, *El Diario Cuarto Poder*, 26 de julho de 1995,

gurança não pode ser negligenciada devendo, portanto, tomar-se as devidas precauções.

No mesmo ano, os militares argentinos sentiam-se um tanto incomodados com notícias vindas do Chile, quando se divulgou que o governo da Casa da Moneda pretendia fabricar o míssil Rayo, com alcance de 40 quilômetros, em conjunto com o governo britânico.

Pôr outro lado, autoridades argentinas divulgavam que tais notícias não eram tão alarmantes já que possuíam o sistema Palmaria, ou seja, um canhão de 155 mm acoplado sobre chassis de tanque argentino mediano, com alcance de 37 quilômetros, o que lhes conferia, assim, paridade militar nesse terreno.<sup>16</sup>

Esta informação, na realidade, trazia certo grau de ansiedade, porque em março daquele ano, haviam chegado à base de Antofagasta, no Chile, 25 novos Mirage comprados da Bélgica, tendo sido anunciado que o governo chileno tinha, ainda, planos para adquirir F 16 ou F 18 dos Estados Unidos, Grippen suecos ou os Mirage 2000 franceses, para substituir os antigos A-37. E isto faria parte de um plano de reequipamento que daria prioridade a aquisição de unidades de assalto helitransportadas, e na aviação militar.<sup>17</sup>

A possibilidade de aquisição desses aviões inquietava fortemente o governo argentino porque o “Chile já dispunha de cerca de cinquenta aviões de combate de primeira linha, enquanto a Força Aérea Argentina ainda não se tinha recuperado pelos danos sofridos na guerra das Malvinas”.<sup>18</sup> Um dos temores de Buenos Aires é que esta atitu-

---

<sup>16</sup> Cf. Luis Garasino – “Los militares se preocupan por el desequilibrio regional” *Clarín*, 08 de outubro de 1995.

<sup>17</sup> Idem.

<sup>18</sup> Cf. Daniel SANTORO – “Chile anunció que comprará 15 aviones supersónicos” *Clarín*, 09 de outubro de 1996.

de de Santiago era fruto da não resolução do problema relacionado com a região dos gelos, cujo tratado ainda não fora ratificado pôr ambos os países. Em maio de 1996 o Exército chileno também mantinha disposição em renovar seus tanques, adquirindo 150 unidades alemãs.<sup>19</sup> Preocupado Carlos Menem manifestou suas ansiedades para o presidente Eduardo Frei, quando se encontraram na reunião de cúpula do Grupo do Rio realizada em agosto de 1996.<sup>20</sup>

Enquanto isto se sucedia, os governos chileno e argentino decidiam criar um Comitê Permanente de Segurança que teria como propósito fixar uma agenda de trabalho, visando aprofundar matérias nessa área.<sup>21</sup> Ao mesmo tempo Buenos Aires não se descuidava, também, em solidificar relações com os Estados Unidos, recebendo deste prioridade no tratamento regional, em virtude, possivelmente das políticas adotadas pela Casa Rosada em participar das operações internacionais comandadas pela ONU, tendo enviado mais de 1.600 soldados para países em conflito como o Chipre, o Haiti, o Kwait, entre outros.

Esta política preferencial demonstrada pelo governo norte-americano privilegiando Buenos Aires teria, como se veria depois, reflexos imediatos. O Chile que tinha intenção de adquirir os F16 dos Estados Unidos para equipar sua Força Aérea anunciou, agora, sua disposição de comprar outro tipo de equipamento, desta vez dos europeus. Como resposta, o governo de Bill Clinton viu-se forçado a suspender o embargo de armas para a América Latina, tendo tanto ele,

---

<sup>19</sup> Cf. "El Ejército chileno anunció una compra de 150 tanques alemanes". *El Cronista Comercial*, 10 de maio de 1996.

<sup>20</sup> Cf. Daniel SANTORO, op. Cit. Cf.

<sup>21</sup> "Cooperación entre Argentina y Chile", SER 2000, n.º 9, junho de 1996.

quanto o Secretário de Defesa William Perry falando sobre a disposição de os Estados Unidos estudarem a possibilidade de, em alguns casos, ceder armamentos altamente sofisticados, mas sem incentivar a corrida armamentista na América do Sul.<sup>22</sup>

Mesmo uma proposta de construir um organismo de segurança com o Brasil, abrangendo os demais países do Mercosul foi levantada por Oscar Camilión. A viabilização de tal acordo entretanto enfrentaria obstáculos desde aqueles relacionados com a restrição orçamentária, já que cálculos iniciais estimavam a necessidade de gastos da ordem de pelo menos 100 milhões de dólares neste projeto, até as reticências do chanceler brasileiro Luiz Felipe Lampréia que, em visita a Buenos Aires, em 20 de fevereiro de 1996, declarava ser esta iniciativa ainda muito precoce.<sup>23</sup>

O tema da defesa era igualmente abordado pelo senador Eduardo Pedro Vaca que propunha para seu país que “o sistema de Defesa Nacional em concordância com a política de integração regional teria de observar uma concepção estratégica defensiva baseada na dissuasão convencional e no equilíbrio cooperativo”. Para o senador o tema da defesa não deve ser esquecido, porque há “uma irrenunciável obrigação do Estado Nacional de defender o povo argentino”.<sup>24</sup>

Embora alguns setores das Forças Armadas ainda continuassem a raciocinar sob os parâmetros antigos, considerando a possibilidade de choques entre argentino e brasileiros, e defendendo que as hipótese

---

<sup>22</sup> Cf. “Dura advertencia de la Armada”, *Clarín*, 03 de outubro de 1996

<sup>23</sup> Cf. Alfredo CANEDO – “La cuestión militar com Brasil”, *Ambito Financiero*, 1 de fevereiro de 1995.

<sup>24</sup> Cf. Eduardo Pedro Vaca – “Lineamentos de política de Defesa” (Comunicación Exped. S -1023/96), Câmara dos Deputados.

de conflito tradicionais deveriam ser levados em conta, o presidente Menem e o tenente general Martin Balza em novembro de 1996 diziam claramente aos novos chefes de unidades do Exército que isto não era mais motivo de preocupação, podendo-se descartar qualquer tendência nesta direção.<sup>25</sup>

Como é compreensível, os países mais limitados como o Uruguai e o Paraguai, como parceiros menores do bloco, face à impossibilidade de desenvolver políticas de poder efetivas frente aos seus dois grandes vizinhos, tem se mantido à margem de disputas, pôr influências no cenário regional.

A percepção que cada país tem de sua presença seja em cenário mais restrito, seja no cenário mais amplo, como se sabe está diretamente condicionada pelas capacidades de projeção de seu poder. Como os indicadores territoriais, demográficos, militares e econômicos são nitidamente desfavoráveis, comparativamente, as demandas de Uruguai e Paraguai estiveram mais voltadas para o encaminhamento e resolução de seus próprios problemas no âmbito doméstico, pôr exemplo, no caso paraguaio com recaídas dos princípios democráticos. Ou do Uruguai, mais interessado em manter seu padrão sócio-econômico procurando, pragmaticamente, usufruir dos benefícios que as condições favoráveis da integração do Mercosul lhe podem trazer.

Todos esses exemplos, até agora mencionados, tiveram como finalidade apenas mostrar que, apesar das grandes transformações nos cenários internacional e regional, as orientações tradicionais persistiram no relacionamento dos países sul-americanos, bem como no resto do mundo.

---

<sup>25</sup> Cf. "Menem: no existen hipotesis de conflicto", *La Nación*, 22 de novembro de 1996.

Não se tratou aqui de apostar no conflito, mas simplesmente de ponderar que um período relativamente curto de cinco ou dez anos, ainda que sob novas conjunturas, é insuficiente para que todas as concepções de mundo até então vigentes sejam completamente substituídas.

Ademais, os conflitos continuaram existindo em todo o planeta, as desigualdades não foram reduzidas e os Estados Nacionais tornaram-se mais protecionistas do que antes, municiando-se para defender-se contra os efeitos negativos da globalização – conspirando contra a idéia rotineiramente divulgada de sua perda de função, daí sua desnecessidade. Não devemos nos esquecer, ainda, que os militares de alta patente, responsáveis pela defesa e segurança de todos os países, tiveram sua formação e preparação durante o clima da guerra fria, sofrendo todas as suas influências e tendo toda uma vida profissional de três ou quatro décadas sob conceitos antigos, difíceis de serem mudados de um instante para outro. Ou seja, já eram coronéis ou generais quando findou o conflito Leste-Oeste, mas foram socializados com os mesmos valores que permearam todo aquele período.

O problema da segurança das fronteiras e as políticas de reequipamento e modernização das Forças Armadas caminharam, assim, *pari passu*, às novas modalidades de atuação de grupos solidamente organizados que passaram a colocar de sobreaviso todos os países da região.

Como veremos a seguir, apesar de esses novos agentes nada terem a ver com aquelas divergências que durante décadas permearam as relações sul-americanas, o que deveria, em princípio, facilitar a adoção de políticas comuns contra o mesmo inimigo, não foi exatamente isto que aconteceu, pelos motivos que agora passaremos a discutir.

## A SEGURANÇA NO CONTEXTO ATUAL

Ao lado dos tradicionais temas – fronteiras, armamentos, guerras, disputas econômicas – que sempre ocuparam a agenda dos *policy makers* de todo o mundo, as duas últimas décadas trouxeram a cena outras preocupações, como o tráfico de droga e o terrorismo. Tão ou mais difíceis de serem combatidos do que as até então existentes, esses novos desafios trouxeram problemas de complexa solução, e que se tornam mais complicados à medida que as discussões avançam ou as decisões políticas são tomadas.

As modalidades de atuação de grupos envolvidos com o tráfico de drogas e com o terrorismo no cenário doméstico, regional e internacional, na maior parte das vezes às ocultas, de maneira não convencional, converteram-se em alvos de atenção cada vez maiores, com os governantes mostrando-se quase que impotentes perante essas situações, não sabendo como combatê-los eficazmente. Embora sempre ocorressem, esses assuntos passaram a assumir intensidade cada vez maior com o passar do tempo, convertendo-se nas questões centrais dos anos mais recentes em todo o mundo.

Antes de abordarmos o caso específico do Mercosul, vale a pena fazer algumas breves considerações sobre esses temas. Certamente existem inúmeras discussões sobre o que se deve entender pôr tráfico de drogas ou terrorismo. Ambos, como se sabe, são também manipuláveis em sua parte conceitual.

A idéia vigente de narcotráfico, pôr exemplo, é de origem norte-americana, quando em 1981 a administração do então presidente Ronald Reagan cunhou o próprio termo, passando a colocar em uma mesma categoria, coisas distintas.<sup>26</sup>

---

<sup>26</sup> CF. Rosa del OLMO – “Drogas: distorsiones y realidades”, *Nueva Sociedad*, Ca-

Como bem chama a atenção diversos autores que têm trabalhado com o assunto, a Casa Branca “através de uma hábil campanha dos meios de comunicação não somente converteu o narcótico em sinônimo de cocaína (apesar de não sê-lo), mas também fez com que ele fosse assimilado na linguagem quotidiana, como o *inimigo principal*”. As implicações deste conceito são óbvias: “passam a ser incluídas na categoria narcotráfico desde camponeses que cultivam as plantas como seus antepassados, há séculos, até governos ou guerrilheiros latino-americanos, segundo o caso, sem diferenciá-los”,<sup>27</sup> “com o qual se generaliza o temor e se criam expectativas não realistas, motivando soluções impossíveis”.<sup>28</sup>

Distorce-se assim a realidade, de tal maneira que “todos são culpados do problema de consumo de cocaína nos Estados Unidos e, de passagem, dos problemas econômicos ou de violência na América Latina”.<sup>29</sup>

Desta forma o “narcotráfico (leia-se cocaína) passa a ser considerado como um perigo econômico e uma ameaça à estabilidade política e à coesão social”<sup>30</sup>. O narcotráfico assume, sob este prisma, uma dimensão imensurável, passando a ser responsável pôr todos os problemas que afetam a América Latina, já que “o poder econômico dos narcotraficantes, sua penetração no sistema político e no aparato jurídico-constitucional constituem uma ameaça para a estabilidade gera-

---

racas/Venezuela, n.º 102, julho/agosto de 1989, p. 90.

<sup>27</sup> Idem.

<sup>28</sup> Cf. Grant WARDLAW, “Linkages between the illegal drug traffic na terrorism” Conference on International Drugs: Threat and Response, Washington, DC, 1987 apud OLMO, p. 90.

<sup>29</sup> Cf. Rensselaer W. LEE – “The Latin American Drugs Connections”, *Foreign Policy*, n.º 81, 1985/1986, apud OLMO, p. 90.

<sup>30</sup> Idem.



da economia e da sociedade”<sup>31</sup>. Afetaria, desta forma, a segurança regional, estando o continente totalmente à deriva, sem o funcionamento adequado de qualquer instituição.

O significado de terrorismo também sofreu modificações. Não há dúvidas sobre o que se deve entender pelo tema atualmente. O terrorismo é, pois, percebido como forma não legítima de atuação utilizada pôr grupos que não aceitam as regras do jogo nas disputas de poder. Estas últimas se dariam via instituições de representação, pôr exemplo, através dos próprios partidos políticos, ou grupos de pressão, sendo que os terroristas ao agirem clandestinamente atingem alvos e populações civis, motivo pelo qual têm sido discriminados em quase todas as partes do mundo.

Tal forma de encarar o problema implica em aceitar que esta definição de terrorismo – como dizia o ministro do Interior argentino, Carlos Corach, ao abrir a 2ª Conferência Interamericana de Luta Contra o Terrorismo, realizada em Mar del Plata em novembro de 1998, - “não inclui as questões de política interna (que dizem respeito exclusivamente à autodeterminação dos Estados), mas apenas os crimes cometidos pôr organizações internacionais”.<sup>32</sup>

As conseqüências deste tipo de conceito são visíveis. Em primeiro lugar, isentam os governantes dos países que, em regimes de exceção, utilizam-se dos aparatos repressivos para se manterem no poder, praticando o terrorismo de Estado. Em segundo lugar, desconhecem as reivindicações de povos oprimidos que procuram constituir-se como novos Estados, ou terem reconhecidas suas demandas, e que face às disparida-

---

<sup>31</sup> Cf. John AULD, N. DORN & N. SOUTH – “Heroin now: bringing it all back home”, *Youth & Policy*, n.º 4, 1984, apud OLMO, p. 90.

<sup>32</sup> Cf. Maurício Santana Dias – “Américas tentam conter terrorismo”, *Folha de s. Paulo*, 23 de novembro de 1998, p. 1-10.

des de forças só conseguem agir de outras maneiras evitando o confronto direto com as forças organizadas do Estado que combatem.

Pôr outro lado, o conceito também desconsidera as realidades existentes no sistema internacional, já que poderosos Estados, quando têm seus interesses contrariados bombardeiam cidades e países em prol de uma concepção de mundo, atingindo alvos e populações civis como nos casos da Bosnia Herzegovina, do Iraque e do Kosovo, apenas para lembrar alguns exemplos, sem que nenhuma providência seja tomada contra eles.

O que se vai entender pôr terrorismo, igualmente depende de como se consideram legítimos ou não – de acordo com os interesses das grandes potências, – os motivos que levam determinados agentes a atuar desta forma na busca de suas reivindicações. Assim, a imagem construída sobre os terroristas é de que eles precisam ser exterminados, porque ao agirem às escuras não combatem segundo as regras do jogo.

Conforme as conveniências e os momentos, os conceitos mudam radicalmente de sentido. Pôr exemplo, enquanto o líder palestino Yasser Arafat falava na constituição de um território para seu povo, utilizando o recurso da guerra, sempre foi considerado terrorista pelo Estado israelense. Mas nos anos 40, mais precisamente em julho de 1946 quando os depois líderes de Israel, entre os quais Menachen Begin que chefiava o grupo Irgun, ou Organização Militar Nacional, explodiram o Hotel Rei David em Jerusalém, local controlado pelo governo britânico, matando 91 civis, este gesto foi considerado como forma de atuação legítima para pressionar o mundo e chamar a atenção para a necessidade de um território para o povo judeu.<sup>33</sup> Reivindicações, aliás

---

<sup>33</sup> Cf. *O Estado de S. Paulo*, 02 de julho de 1996, p. A-10 e 21 de julho de 1996, p. A-24.

maior do que justas, e que deveriam ser igualmente aplicadas não só aos demais habitantes da região, mas a todos os povos que fazem igual tipo de demanda no mundo inteiro.

Como se pode constatar, são utilizados critérios diferenciados para se analisar e aplicar fórmulas para resolver problemas semelhantes, de acordo com os interesses do momento e com as capacidades dos agentes envolvidos, sejam eles Estados ou grupos.

Da mesma forma que esses assuntos têm assumido importância crescente, ao lado dos demais temas tradicionais, na pauta de todos os países, nada mais natural, portanto, que nesta parte do continente comportamento semelhante fosse adotado. Assim, com o arrefecer das rivalidades estratégico-militares entre brasileiros e argentinos, o tráfico de drogas, principalmente, passou a se converter no alvo maior de atenção regional, no que diz respeito à segurança não só de cada país individualmente, mas do Mercosul como um todo.

Como sempre aconteceu em todos os temas, apesar de os quatro países membros do mercado regional serem igualmente afetados, as respostas para resolver os problemas não têm sido coincidentes. As visões têm sido distintas, de acordo não só com as disputas internas de cada país, mas também conforme a filiação que cada um deles apresenta em sua relação com o parceiro gigante das Américas, os Estados Unidos. Como interessado maior, Washington, como sempre fez, tenta impor seus pontos de vista para a região, procurando estabelecer políticas para todos, e querendo militarizar a luta contra os traficantes de drogas e os terroristas.

Em alguns países da América Latina que se encontram mais afinados com a visão norte-americana de resolução de problemas, o tráfico de drogas se converteu em tema de segurança nacional. É o caso,

pôr exemplo, do México e das nações caribenhas, da Bolívia, do Peru, da Venezuela e do Brasil, enquanto nos demais países, as abordagens são diferentes.<sup>34</sup>

As instâncias responsáveis pelo combate ao problema também diferem. Enquanto na Argentina não se chegou a um consenso sobre a utilização das Forças Armadas para fazer frente ao narcotráfico, no Brasil as discussões se sucedem, embora, os altos escalões militares tenham se posicionado contrário à participação neste tipo de atividade, alegando não ser o seu papel, nem estarem devidamente preparadas para tal.

Juntamente com o México e o Chile, o Brasil tem se manifestado contra a criação de um organismo continental de defesa contra o tráfico de drogas, como desejam os Estados Unidos. Ao inaugurar a Reunião de Cúpula de Ministros da Defesa do Continente, realizada em Bariloche, em outubro de 1996, o ministro da Defesa argentino Jorge Dominguez manifestava-se claramente a favor de cooperação com os Estados Unidos, “mas preservando o respeito à soberania”.<sup>35</sup>

Esta ressalva não era feita gratuitamente. Continuamente o governo norte-americano tem pressionado para que sejam criadas instâncias que uniformizem o combate tanto ao tráfico de drogas quanto ao terrorismo. Em meados dos anos 90, pôr exemplo, dentre outros países, o Brasil rejeitou a idéia de terrorismo internacional, da mesma forma que se manifesta contrária a organizações para resolver esses problemas no continente. Ou seja, aceitar a concepção norte-americana, significa abrir a possibilidade para que os Estados Unidos

---

<sup>34</sup> Cf. Paz V. MILET (ed.) – *Narcotráfico y seguridad en América Latina y el Caribe – Informe Especial*, Série “Paz y Seguridad en las Américas”, Flacso/Chile e W. Wilson Center, n.º 15, dezembro de 1997. Ver “Introducción”, escrita pôr Francisco Rojas ARAVENA e Paz V. MILET, p. 5-8.

<sup>35</sup> Cf. “Dura advertência de la Armada”, *Clarín*, 03 de outubro de 1996.

em nome da segurança, interferiram em qualquer país da região, rompendo formalmente com a soberania dos mesmos.

As dificuldades enfrentadas pelos países da região para dar conta dos problemas adequadamente, são visíveis tanto pelas divergências verificadas ao nível interno de cada país, quanto nas prioridades que cada um deles dedica aos temas. Para o Brasil a questão do narcotráfico é de suma importância, enquanto o terrorismo é apenas tratado lateralmente. Já para os argentinos os dois assuntos são importantes.

No caso brasileiro, o terrorismo não se fez presente no cenário político nacional, ao contrário do que se sucedeu em Buenos Aires quando atentados atingiram a Embaixada de Israel em 1992 e a Associação Mutual Israelita Argentina (AMIA), em 18 de julho de 1994, causando neste último caso em torno de uma centena de mortos.

Mesmo não tendo sido atingido, isto não quer dizer que as autoridades brasileiras não se tenham mostrado sensíveis ao tratar o tema do terrorismo inclusive em função das pressões argentinas. Depois do atentado atingindo a AMIA, e não tendo encontrado os responsáveis, o governo argentino passou a criticar abertamente o Brasil alegando que este mostrava pouca vontade para colaborar com as investigações, visando solucionar aquele crime. Os motivos das críticas eram centrados no fato de que o Brasil não estaria vigiando suficientemente a região da tríplice fronteira, onde estariam concentrados grupos terroristas como o Hezbolah.

Segundo o secretário de Inteligência da Argentina, Hugo Anzorreguy, a existência do Mercosul se transformava em um elemento complicador para resolver problemas da magnitude do terrorismo. Ao participar de seminário sobre "A Ameaça do Terrorismo Fundamenta-

lista”, promovido pela AMIA, descontente com a não resolução do atentado de julho daquele ano, Anzorreguy dizia que a não identificação de pessoas que transitam nas fronteiras entre Argentina, Brasil, Uruguai e Paraguai facilitaria a ação de grupos extremos.<sup>36</sup>

As dificuldades eram agravadas porque para qualquer tipo de operação conjunta envolvendo os países da tríplice fronteira eram necessárias várias articulações entre pelo menos duas instâncias, como as Chancelarias e os respectivos Ministérios da Justiça.<sup>37</sup>

Contudo o governo argentino, pôr intermédio do vice-chanceler Fernando Petrella rejeitava a participação do serviço secreto israelense nas fronteiras do Cone Sul, como desejaria o presidente da Comissão de Defesa do Parlamento de Israel, Orí.<sup>38</sup>

As pressões norte-americanas e argentinas, pelo que se pode constatar depois, dariam resultado. Tanto é assim que em março de 1996 anunciava-se que a Argentina juntamente com o Brasil e o Paraguai assinariam um acordo antiterrorista para patrulhar as fronteiras comuns. Carlos Corach, ministro do interior argentino diria naquela ocasião que “nossos países decidiram eliminar os santuários físicos do terrorismo e do narcotráfico”, referindo-se à intenção de eliminar os grupos terroristas identificados com o fundamentalismo islâmico.<sup>39</sup>

---

<sup>36</sup> Cf. Sônia MOSSRI – “Mercosul favorece o terrorismo diz Argentina”, *Folha de S. Paulo*, 19 de dezembro de 1994, p. 2-8.

<sup>37</sup> Cf. Daniel BRAMATTI – “Brasil define acordo antiterror”, *Folha de S. Paulo*, 30 de abril de 1996, p. 1-12

<sup>38</sup> Cf. Sônia MOSSRI, op. Cit.

<sup>39</sup> Cf. Denise Chrispin MARIN – “Países assinam acordo antiterrorismo”, *Folha de S. Paulo*, 19 de março de 1996, p. 3-3.

Na prática esse acordo possibilitaria o livre trânsito de agentes Federais nos países signatários, agilizando as operações, e resolvendo uma das maiores dificuldades encontradas até aquele momento.<sup>40</sup>

Para o ministro Corach não havia problemas com as fronteiras Argentinas, mas o mesmo não poderia ser dito no que tange ao caso Paraguai-brasileiro, onde existiria uma “ausência de controle”, com “conseqüente crescimento de grupos guerrilheiros islâmicos em Ciudad del Leste e Foz do Iguaçu”.<sup>41</sup>

Pôr isso, se falava agora na criação de uma comissão para investigar a atuação de terroristas na tríplice fronteira, mas desta vez, ampliando as instâncias envolvidas, como a Polícia Federal, Forças Armadas e Ministério das Relações Exteriores.<sup>42</sup> Em março de 1998 os quatro países do Mercosul estabeleciam, desta vez, um plano geral de segurança para a fronteira tríplice. Conforme este novo plano, seria criado um “sistema único de controle na lavagem de dinheiro,

Os exemplos até aqui tomados servem para mostrar que a solução dos problemas relativos tanto ao tráfico de drogas quanto ao terrorismo não seriam solucionados apenas pelo fato de assinarem acordos criarem comissões quase todos os anos. Os interesses envolvidos, bem como a incapacidade ou “má vontade” que os países do Mercosul, individual ou coletivamente, demonstraram nos últimos anos, apenas reforçam a idéia de que faltaram políticas mais firmes, melhor articuladas e sobretudo vontade política para realmente reduzir a atuação dos grupos que têm agido no Cone Sul.

---

<sup>40</sup> Cf. Daniel BRAMATTI, op. Cit.

<sup>41</sup> Cf. Leo GERCHMANN – “Argentina busca terroristas no Mercosul”, *Folha de S. Paulo*, 25 de novembro de 1997, p. 1-12.

<sup>42</sup> Cf. Mariane COMPARATO – “Mercosul terá ação conjunta antiterror” , *Folha de S. Paulo*, 27 de novembro de 1997, p. 1-18.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Ao longo do tempo as preocupações dos países que compõem Mercosul mudaram de enfoque. Se no primeiro momento, antes dos anos 80, a ênfase básica era remetida à questão do anticomunismo dos contenciosos brasileiro-argentinos, com as rápidas transformações do cenário mundial, outros itens passaram a merecer atenção dos dirigentes e preencher a pauta dos governos da região.

Apesar de novos itens serem acrescentados, como o tráfico de drogas e o terrorismo, os outros que diziam respeito não ao anticomunismo, mas às desavenças junto às fronteiras e às políticas de rearmamento ou modernização das Forças Armadas continuaram existindo.

As ameaças de desestabilização da região, afetando a segurança regional, foram de um lado neutralizadas pelos processos de integração entre esses países. Mas, pôr outro lado, o tráfico de drogas praticamente alcançando todas as esferas da sociedade e penetrando em todas as instâncias de poder desses países trouxe perigos maiores corrompendo instituições e autoridades, tornando-se quase impossível se resolvido satisfatoriamente.

As divergências verificadas nos últimos anos, tanto em termos internos, quanto na dificuldade para compatibilizar interesses externos, e envolvendo dois ou mais países simultaneamente, além da extensão das redes principalmente do tráfico de drogas, tem se convertido nos motivos maiores para o fracasso até agora verificado.

O exemplo brasileiro é muito ilustrativo a este respeito, com pode ser verificado recentemente, em abril deste ano. A não coincidência de interesses e as divergências entre as instâncias responsáveis



pelo combate ao tráfico de drogas, não se definindo exatamente quem deve ter a prioridade sobre o assunto, terminaram pôr resultar na queda do próprio Ministro da Justiça, José Carlos Dias, à qual está subordinada a Polícia Federal (linha de frente contra o tráfico de drogas) e de Walter Maierovitch, responsável pela Secretária Nacional Antidrogas, envolvendo o general Alberto Cardoso, chefe do gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República.

A morosidade com que as decisões e as ações têm sido implementadas tanto interna quanto externamente contribuíram, ainda, para piorar a situação, devendo-se levar, também, na devida conta que não necessariamente o que era prioritário para um país era para outro. Como a própria imprensa costuma apontar, o governo brasileiro, pôr exemplo, não faz a mesma avaliação que os Estados Unidos para os problemas da região. Assim, Brasília considera que Washington dá “demasiada importância ao combate ao terrorismo no continente, sendo que este tipo de delito não é prioritário na área de segurança interna do país, ao contrário do narcotráfico e dos crimes contra o meio ambiente”.<sup>43</sup>

Mas, sem qualquer dúvida, o receio que os países têm de que esses temas, da mesma forma que outros foram nas décadas passadas, possam converter-se em pretexto para uma atuação mais agressiva dos Estados Unidos na região, para salvaguardar a segurança regional e Continental, tem feito, com que bem ou mal, individual e coletivamente, os países membros do Mercosul tenham se dedicado a discutir e colocar na agenda do dia essas preocupações. Talvez não com a dedicação e urgência que as mesmas demandam, e muito menos a Justiça e

---

<sup>43</sup> Cf. Augusto GAZIR – “Comitê da OEA unificará políticas antiterror”, *Folha de S. Paulo*, 23 de novembro de 1998, p. 1-10.

os demais poderes têm agido com a rapidez possível e necessária para inibir e dar conta desses novos desafios. Que certamente são mais perigosos e sutis, afetando a sociedade como um todo de cada um desses países, convertendo-se, portanto, em ameaça permanente para sua segurança nacional e para a segurança regional.

A  
UNIVERSIDADE ESTADUAL DE CAMPINAS - UNICAMP  
INSTITUTO DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS HUMANAS - IFCH  
GESTOR DE PUBLICAÇÕES

Cidade Universitária "Zeferino Vaz"

Caixa Postal 6.110

13083-970 - Campinas - São Paulo - Brasil

Tel.: (019) 788.1603 / 788.1604

Telefax (019) 788.1589

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 SUSPEN-  
SÃO DA REMESSA**

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