

**Colección Paz y Seguridad en las Américas**

**BRASIL  
E A POLÍTICA  
INTERNACIONAL**

*Ricardo U. Sennes  
Editor*

**FLACSO . Biblioteca**

**Flacso-Chile**

**W. Wilson Center**

**IDESP**

El Programa *Paz y Seguridad en las Américas* (P&SA) es una actividad académica conjunta del Programa Latinoamericano del Woodrow Wilson Center for Scholars, el Área de Relaciones Internacionales y Militares de FLACSO-Chile.

Las opiniones que se presentan en este trabajo, así como los análisis e interpretaciones que en él se contienen, son de responsabilidad exclusiva de los autores y no reflejan necesariamente el punto de vista de la Institución a la cual estos se encuentran involucrados.

La publicación de este libro, ha sido realizada gracias al apoyo de la Fundación John D. and Catherine T. MacArthur para el Proyecto Paz y Seguridad en las Américas.

Ninguna parte de este libro, incluido el diseño de portada, puede ser reproducida, transmitida o almacenada de manera alguna ni por algún medio, ya sea electrónico, mecánico, químico, óptico, de grabación o de fotocopia, sin la autorización de FLACSO-Chile.

REG. 4624  
AUT. 17  
BIBLIOTECA

327 Sennes, Ricardo U., ed.  
S478 **Brasil e a Política Internacional**, Santiago, Chile:  
FLACSO-Chile/Wilson Center/IDESP, 1998.  
126p. Colección Paz y Seguridad en las Américas.  
ISBN 956-205-128-5

RELACIONES INTERNACIONALES / POLITICA  
REGIONAL / DEFENSA NACIONAL / SEGURIDAD  
HEMISFERICA / MERCOSUR / BRASIL

© 1999, FLACSO-Chile. Inscripción N° 107.475. Prohibida su reproducción.  
Editado por FLACSO-Chile. Area de Relaciones Internacionales y Militares,  
Leopoldo Urrutia 1950, Ñuñoa.  
Teléfonos: (562) 225 7357 - 225 9938 - 225 6955 Fax: (562) 225 4687  
Casilla electrónica: [flacso@flacso.cl](mailto:flacso@flacso.cl) FLACSO-Chile en el Web:  
<http://www.flacso.cl>

Diseño de portadas: Vesna Sekulovic  
Diagramación: Claudia Gutiérrez, FLACSO-Chile  
Impresión: LOM

# Índice

<b>Apresentação</b>	5
<b>Introdução</b>	7
<b>Debate 1: Brasil como potência média: Possibilidades de Ação Internacional</b>	15
<b>Embaixador Gélson Fonseca</b>	17
<b>Prof. Dr. Paulo Vizentini</b>	25
<b>Prof. Dr. José Augusto Guilhon de Albuquerque</b>	33
<b>Prof. Dr. Raúl Benítez</b>	39
<b>Prof. Dr. Bolivar Lamounier</b>	47
<b>Debate 2: Relações Hemisféricas e Política Regional: Uma Disputa Mercosul-EUA?</b>	53
<b>Profa. Dra. Leticia Pinheiro</b>	55
<b>Prof. Dr. Henrique Altemani</b>	63
<b>Prof. Dr. Leonel Itaussu Almeida de Mello</b>	69
<b>Prof. Dr. Joseph Tulchin</b>	77
<b>Prof. Francisco Rojas Aravena</b>	81
<b>Debate 3: Agenda de Defesa Nacional e Segurança Hemisférica</b>	87
<b>Prof. Dr. Joseph Tulchin</b>	89
<b>Profa. Rut Diamint</b>	93
<b>Prof. Dr. Raúl Benítez</b>	103
<b>Prof. Dr. Francisco Rojas Aravena</b>	111
<b>Prof. Geraldo Cavagnari</b>	121

**Debate 3:  
Agenda de Defesa Nacional e Segurança  
Hemisférica**

Para resumir um pouco o que o Programa de Paz e Segurança está tentando desenvolver nos últimos 3 ou 4 anos, como disse Dr. Guedes da Costa, essa proposta emerge das "cinzas do Grupo de Relações Internacional da América Latina-RIAL" nos anos 80, dada a conjuntura favorável do fim da Guerra Fria e as inquietudes que tínhamos, tanto eu como professor Augusto Barras -na época diretor do centro de estudos internacionais de FLACSO-. A questão era de como a América Latina, depois de toda uma geração de estudos estratégicos e internacionais voltados para o marco restrito da competição bipolar, segundo a minha visão na época, iria experimentar uma espécie de libertação intelectual que o fim da Guerra Fria poderia representar, pelo menos em termos teóricos. E a pergunta cooperativa era se os países latino americanos, principalmente os militares latino americanos, os centros de estudos estratégicos e as forças armadas, poderiam aproveitar o momento para realmente repensar suas posições internacionais. Então, montamos esse programa e, lamentavelmente, a nossa conclusão inicial depois de 3 ou 4 anos de estudos, encontros e seminários

---

1 Diretor do Latin American Program da Woodrow Wilson International Center (Washington, DC) e co-coordenador do Programa Paz e Segurança nas Américas.

em todos os países latino-americanos, foi que efetivamente as Forças Armadas e os quartéis latino americanos não conseguiram mudar suas mentalidades. Isso gerou um pessimismo quanto ao nosso esforço inicial.

Então, resolvemos repensar o propósito do projeto e logramos um novo rumo. Passamos a trabalhar mais no nível sub-regional, buscando sair do campo estritamente analítico, e estimular um debate em diferentes países visando definir novas agendas de defesa e de segurança, não no nível hemisférico, mas sub-regional, nacional ou binacional. O caso brasileiro obviamente é peculiar pois, como já disse mais de uma vez, o Brasil é um país continente e é sua própria sub-região, dessa forma tem sua própria agenda de segurança, na qual outros países do mundo figuram apenas de vez em quando nas preocupações brasileiras. Nós, mais recentemente, temos trabalhado na bacia do Caribe, onde numa reunião recente na República Dominicana, convocamos também um brasileiro para participar e para abrir um pouco a perspectiva estratégica da discussão. Nesse sentido, estamos organizando encontros na América Central, - o próprio professor Rojas esteve na América Central a pouco tempo - e a idéia é convocar reuniões com atores políticos variados para discutir a agenda nacional e regional.

Por uma questão de decorrência lógica, temos mantido sempre um olho nos EUA, pois a minha hipótese em matéria de defesa e segurança, é que toda a América Latina, e também os EUA, estão passando por um momento de grande oportunidade estratégica. Isso por uma razão muito sensível: os EUA não tem definido seus interesses estratégicos na América. Existe uma grande confusão entre os próprios estrategistas nacionais. E isso representa, desde logo, um risco, mas também uma certa oportunidade. Estamos numa conjuntura peculiar, pois existe também uma certa confusão teórica na academia, onde não há consenso sobre isso. Assim, parece-me que estamos num momento muito oportuno para discutir os interesses estratégicos hemisféricos, precisamente pela confusão norte-americana. Isso porque podemos realmente contribuir nessa definição através da participação de atores e analistas em conversas com quem toma as decisões nos casos nacionais.

Minha idéia nos meus próprios estudos nesse tema é ver qual é o espaço de autonomia que tem cada país, e cada grupo de países latino-americanos, em relação aos EUA, na busca para resolver temas e problemas comuns. Os temas principais que me interessam estudar podem ser divididos em 2 grupos analíticos. Um poderíamos chamar de temas tradicionais: defesa, cooperação militar, vendas de armas, proliferação de armas de destruição em massa e nucleares. Ou seja, a base dos temas tradicional que é a segurança militar propriamente dita, de cada país e do hemisfério. Podemos reformular a pergunta sobre se há insegurança militar no sentido tradicional da palavra. Há inimigos? Há hipóteses de conflito externa ao hemisfério? Depois a outra faceta, é se há hipótese de conflito dentro do hemisfério. Obviamente a resposta a essa questão é positiva, onde o conflito Equador-Peru é o mais óbvio. Uma série de perguntas seriam dirigidas ao estudo de novos espaços pós Guerra Fria, dada a indefinição de Washington, e aos resultados que têm esses novos espaços para os interesses latino americanos.

O outro grupo de temas é o que se chama no campo das Ciência Política e Relações Internacionais de temas novos, ou globais ou não-tradicionais. Os mais importante são o narcotráfico, o terrorismo e, segundo a região, temas de criminalidade, lavagem de dinheiro e imigração. No que tange à imigração, quando começamos a estudá-la pensávamos erroneamente que era um problema restrito à bacia do Caribe e ao México para os EUA. Mas resulta que há fenômenos de imigração massissa novas na América do Sul. Os argentinos estão experimentando imigração da Bolívia, maior do que em qualquer momento dos últimos 20 ou 25 anos, e as ansiedades de segurança são muito semelhantes as que nós "sofremos" pensando na incapacidade norte-americana de proteger suas fronteiras. Da mesma forma, na América Central há uma quantidade enorme de problemas dessa natureza.

O debate nesse segundo grupo de temas, tem se focado em como resolver esses problemas não tradicionais. Minha própria conclusão, que eu tenho apresentado em alguns artigos, é que a melhor maneira de defender os interesses latino-americanos é explorar avenidas de cooperação multilateral. E é através da cooperação multilateral que os países latino-americanas podem maximizar sua influência e seus interesses sobre os EUA. Meu

argumento, em várias oportunidades, tem sido que isso está ocorrendo agora, mais do que qualquer outro momento histórico, porque a contraparte - os EUA - têm mostrado maior disposição em aceitar iniciativas latino-americanas para resolver esse problema. Porém, não quero me estender no debate específico dessas questões, pois creio que para introduzir o tema essas colocações são suficientes.



## Profa. Rut Diamint<sup>1</sup>

Para se tratar do tema de política externa e segurança da Argentina, acho que o primeiro tema para se compreender é da política de defesa e todas as mudanças que começaram a partir do processo de democratização. Esse processo implicou na necessidade de alterar o conceito de defesa e segurança, não apenas para poder exercer o controle político das Forças Armadas, mas para poder definir uma política exterior e uma política para os vizinhos. Por isso é bastante lógico entender que a política de segurança num governo democrático e especialmente no governo de Menem, vai passar a se definir a partir da chancelaria e não do ministério da defesa. Em princípio isso foi assim, por várias razões. Entre elas, porque o Ministério da Defesa desde a sua criação na metade dos anos 50, não tem sido um gerador de políticas de defesa, senão um negociador de questões salariais, algumas questões organizacionais, entre os militares e o executivo. Na realidade eram as mesmas Forças Armadas que definiam tanto os princípios, a organização, a política, os equipamentos, etc.

E quando começa a democracia em 1983, mas mais precisamente com o governo de Menem, um dos elementos mais

---

1 Professora da Universidade Torquatto Di Tella - Argentina.

importantes era fazer da Argentina um país novamente confiável. Creio que um elemento interessante e distinto dos demais países da região, é que nós tínhamos que nos mostrar confiáveis não apenas porque o país tinha passado por etapas de caos econômico, mas também porque tivemos uma guerra contra uma potência ocidental, aliada à OTAN. Então, essa necessidade de reverter a imagem da Argentina de país agressor fez com que a chancelaria tomasse fortemente a questão da segurança como tema de política externa. Não apenas para melhorar imagem em temas de segurança, mas também para melhoria imagem em termos de economia e de investimentos. Isso fez das Malvinas um tema importante para os dois governos democráticos. Esse foi, possivelmente, o tema em que mais custou a alcançar sucessos e para chegar a negociações que a Argentina entendia como favoráveis.

Junto com a Reforma da Estado, com a reforma fiscal e a abertura de mercado, vai ocorrer uma mudança no modelo de transparência e previsibilidade no tema de segurança. Mas, ao mesmo tempo, essa reforma do Estado vai atuar sobre o espaço que o tema de defesa passará a ter dentro dos recursos do Estado. Eles passam a se complementar mutuamente tanto no que se refere às decisões da política de defesa, como em relação às decisões que partem de outros pólos de decisão do governo, em sua nova formulação, e que definem que irão gastar muito com o tema da defesa.

Isso é importante ser assinado porque toda a política de cooperação com os vizinhos está também muito condicionada com os recursos que vamos dispor do Estado para poder gerar uma política de defesa. Isso irá acompanhar também a própria dinâmica do Mercosul. Ou seja, na medida em que existe uma política de cooperação que nasce, por um lado, pela inviabilidade econômica argentina e da visão fortemente arraigada que tem Alfonsín do significado, naquele momento, do bloqueio europeu, e por outro lado pelo vontade de diminuir o escopo dos conflitos regionais. Essas foram as vocações que, afinal, geraram o Mercosul.

Segue-se que o motor do Mercosul foi definido como sendo o aspecto comercial, claramente uma opção de tipo político, demonstrada pela forma que as reuniões do Mercosul foram

assumindo de alto nível do poder executivo. Mas, ao mesmo tempo, está associada a uma diminuição das possibilidades de confrontação e percepção de conflitos que vai ter seu motor central em torno da negociação do tema nuclear.

Contudo, não sei até que ponto voluntariamente ou não, ainda que certamente esteve presente, a idéia do Mercosul e das regulamentações regionais tiveram um duplo efeito. Por um lado, igualmente se melhoram as relações no nível regional, mas também se consolida a democracia no nível interno. Por que toda essa compatibilização de política exige uma transparência não apenas para os países da região, mas também para as agências internas.

É também importante assinalar que esta política de relacionamento com os vizinhos, não apenas altera o tipo de vinculação, ou seja, se vocês se recordam das primeiras negociações com o Brasil que se iniciam ainda com os governos militares, tinha-se uma concepção do tipo geopolítica, muito vinculada a impossibilidade de se ter dois conflitos ao mesmo tempo, e que a Argentina não tinha condições de sustentar, assim como vinculada a usina hidroelétrica de Itaipú. Ou seja, é importante ter claro que a concepção que irá estar por de trás do Mercosul e das negociações regionais, é uma forte tendência em desmilitarizar a diplomacia, sobretudo a diplomacia regional, como também tentar desmilitarizar o tema Malvinas.

No tema de segurança acho que onde se alcançou maior coerência e maior êxito, dentro do plano feito pela chancelaria argentina, foram as negociações de não proliferação. De uma certa maneira há uma vocação na chancelaria de produzir uma mudança importante em toda a política de não-proliferação, também frente a existência de fortes alterações no contexto internacional que vai condicionar muito mais a capacidade que tem esses países de desenvolver esse tipo de tecnologia de destruição massiva. O tema mais duro dessas negociações foi o desmantelamento do Programa Condor mas, assim mesmo, foi uma política muita positiva e muito avançada para a participação em todos os regimes de controle de armamento. Além disso, definiu-se uma participação de uma maneira bastante positiva e muito avançada em todos os regimes de controle de armamentos, ou seja, a Argentina não apenas se engajou nas negociações com

o Brasil e Chile para a formulação de Tratado de Não Proliferação de Armas (TNP) e da sua ratificação definitiva, ingressa ao TNP, ingressa a RTC, participa do Clube de Londres e do Clube da Austrália (de provedores de materiais nucleares e químicos respectivamente), faz parte ativa das negociações de 1995 do TNP e do regime de banimento do armamento tradicional.

Porém, toda essa mudança na política de vizinhança da chancelaria será acompanhada de uma maneira bastante mais lenta pelo Ministério da Defesa. Inicialmente o Ministério da Defesa não tinha capacidade instalada para gerar política de defesa, e, ademais, o controle político das Forças Armadas seguiu sendo um tema de tensão. A política para controlar as Forças Armadas, partiram também, como o resto da política argentina, de uma postura pragmática. Buscaram utilizar talvez, não os recursos geo-estratégicos mais interessantes, mas sim os que estavam nas mãos com possibilidades reais. Pôs-se uma pressão contínua e sistemática, muito mais marcada a partir de Menem, de demonstrar às Forças Armadas que somente terão a capacidade de manejar o sistema de defesa modernizado na medida que seu compromisso com a democracia esteja muito explícito.

Na época de Alfonsín essas negociações foram muito mais travadas e houve 3 levantamentos militares que tiveram como intenção pressionar, não objetivavam ser golpes de estado, mas pressionar muito mais diretamente sobre a decisão na política de defesa e na política militar. O último levante no ano de 1990, já durante o governo de Menem, creio que produziu uma quebra justamente porque instalou uma disputa interna à própria Forças Armadas. Nesse ponto Menem logra estabelecer o controle. A partir desse momento o ministério da Defesa começa a ter uma perspectiva um pouco mais similar àquela que parecia ter a chancelaria, passando a ser um pouco mais clara a perspectiva de inserção da Argentina no âmbito regional e global e a demonstração de que a Argentina tinha um forte compromisso com a Paz.

Para demonstrar esse compromisso um dos elementos mais importantes foi o reforço da participação argentina nas missões das Nações Unidas -equipes de operações- para a manutenção da paz, e que irá ter um duplo papel. Por um lado, comprometer as Forças Armadas argentina em tudo que tenha a ver com a defesa

da paz no nível mundial depois de um período longo de desgaste das Forças Armadas para poder exatamente controlá-la, reprofissionalizá-la, para poder dar-lhe novamente uma imagem e um papel interessante e um suporte à política exterior do país.

Inicialmente existiu uma resistência por parte das Forças Armadas em participar dessas missões, mas indubitavelmente, depois da primeira missão passou a ter uma grande importância e sentido de realmente ter uma missão. Isso, que também se coloca para os demais exércitos latino-americanos, foi muito favorável não apenas internamente as Forças Armadas, como também para sua reinserção dentro da própria sociedade argentina pela qual havia sido muito castigada.

Com respeito a essas questões que vão ocorrer entre o Ministério da Defesa e a Chancelaria, certamente um dos elementos mais interessantes nesse modelo é justamente a organização de reuniões entre os dois ministérios. Isso irá permitir, por um lado, a compatibilização de política entre eles, e por outro lado, maior participação do ministério da Defesa na definição das políticas de segurança. Ou seja, pela primeira vez o ministério da Defesa questiona e ajuda na definição da política de defesa. Essa equipe que se forma e que tem uma trajetória bastante regular de reuniões, encaminhou questões tais como o da não proliferação de armas nucleares, Malvinas, temas de segurança hemisférica e segurança regional, e vai propor com muita ênfase as medidas de aprofundamento de confiança como um dos elementos a ser utilizado para melhorar as relações na região.

Outro tema que me parece muito importante e que também passa a ser parte dessas negociações entre esses dois ministérios é a idéia de multilateralizar as políticas. Seguia-se atuando muito no nível bilateral, e passa a existir uma forte vocação de tanto participar dos regimes regionais, subregionais e globais, como de gerar negociações que pelo menos incluam 3 atores.

Quais seriam as questões mais notórias para a missão da política de defesa?. Creio que indubitavelmente o tema da autonomia militar continua pendente. Creio que a Argentina é o país onde mais tem se avançado na discussão sobre a redefinição das Forças Armadas, e onde se tem as melhores condições para se poder definir políticas de defesa como políticas de Estado na região. Contudo, a política de ajuste fiscal e a idéia de condicionar

as Forças Armadas às limitações definidas pelo ajuste fiscal, deixa de caracterizar essas negociações como sendo de consenso para ser negociações por pressão. Isso faz com que em muitas das definições de políticas o consenso entre as Forças Armadas e o executivo não tenham sido tão ampla como se esperaria.

Outro problema que existe é a ausência de tradição da gestão da política de defesa por uma agência civil e, portanto, não existem especialistas civis em defesa. O ministro requer um assessoramento em temas específicos, mas não existe uma equipe de civis que pudessem fornecer informações, ou discutir algum tipo de política. O outro tema se refere a uma característica, que é similar a outros países da América Latina e da região, que é a tensão entre as diversas agências do executivo para definir políticas comuns e de longo prazo. A política de defesa está definida através de uma diretiva política militar, nos mesmo termos nos quais também estão definidas a maioria das políticas de defesa, que implica em questões territoriais e de interesses nacionais. Mas claramente marca um ponto que me parece interessante que é a coexistência pacífica regional. E, nesse sentido, tem se avançado muito na região, vê-se claramente na definição de política que fez o presidente Cardoso do Brasil e no que se está avançando no Chile.

Outro tema que me parece importante com relação à questão de defesa é a vinculação com os EUA. Ou seja, existe uma mudança nas relações com os EUA desde a política exterior geral até especificamente a política de defesa, que está muito conectada com esta idéia de re-ocidentalização e reintroduzir a Argentina entre os países com interesses globais. Isso tem uma característica específica no caso da política de defesa. Através desse foco específico tem-se feito uma série de reuniões bilaterais entre ambas administrações, a norte-americana e a argentina, em um período em que a política para América Latina se mostra bastante liderada pelo ministério da defesa norte-americano. Por tanto, existe uma aproximação e especificamente se trabalha em temas que tem a ver com o profissionalismo militar e operações de manutenção da paz, doutrinas comuns, processos combinados, logística, ciência e tecnologia, revisão das estruturas legais, etc. Existe uma certa intenção de gerar a partir de uma relação bilateral, uma re-politização da defesa, associando-a a uma

entidade mais alta para defini-la mais claramente como uma política de Estado.

Sem embargo, as relações com os EUA também enfrentam alguns conflitos, em princípio porque os EUA têm uma tendência a externalizar seus problemas domésticos e existe uma pressão norte-americana para que certos temas, que não são centrais na agenda da política de defesa argentina, passem a ser uma das preocupações centrais dos exércitos da América Latina. Especificamente estou me referindo ao tema do narcotráfico, onde indubitavelmente existe uma pressão para envolver as Forças Armadas. Isto tem importância porque, diante do papel de liderança que está assumindo o ministério da Defesa nas definições de suas relações com a América Latina, tem feito com que se fechem as perspectivas dessas relações em determinada ameaças que tem características diferentes na região. Ao mesmo tempo, e creio que isso é um problema que se tem visto bastante claramente nos últimos tempos, começa-se a ficar menos clara os limites entre o que são os temas de segurança interna e segurança externa. Isso também aparece como uma pressão dos EUA, mas também como uma demanda sobre países concretos e onde as questões que começam a preocupar mais estão muito vinculados a manutenção da ordem pública.

Ultimamente na Argentina, e muito recentemente pelo que se tem lido nos jornais, surgiram as possibilidades de se comprometer as Forças Armadas em assuntos de defesa interno. Pela lei que se negociou na época do governo Radical, as Forças Armadas argentinas estão impedidas de atuar no seu próprio território, incluso serviço de inteligência. Sem embargo, me parece que existe cada vez mais pressão para que se vá envolvendo, por um lado, em temas bastante vinculado ao do narcotráfico e lavagem de dinheiro, onde se vê que a capacidade de segurança interna se mostra limitada. Por outro lado, uma condição se vê mais claramente na Argentina que nos outros países, mas creio que no Brasil também, é a possibilidade de conturbações social impossível de se controlar através de forças internas. Para a prevenção disso, as Forças Armadas teriam melhores condições e mais legitimidade para, digamos, suportar um pouco mais as pressões sobre os governos.

Parece-me que esse é um tema bastante controverso no qual, digamos, temos mais condições de assegurar que esta intervenção interna das Forças Armadas não nos levem a um processo, como vimos em outros momentos, de maior intervenção, neste caso, na política argentina. Por outro lado, muito recentemente o ministro da Defesa fez uma solicitação, que vem sendo negociado pelas Forças Armadas desde o ano 1985, que é a definição do orçamento de defesa de forma plurianual. Neste momento o ministro Dominguez está conseguindo que se defina, para que em 5 anos ocorra um incremento de 15% do orçamento previsto para a Defesa. Iniciando já com a aquisição de alguns equipamentos tanto para a Marinha, como para o Exército e a Força Aérea.

Algumas interpretações dão a entender que esse processo de modernização do equipamento militar está conectado com uma idéia de que as Forças Armadas argentinas já mostram seu compromisso. Isso também estaria vinculado, inclusive, com essa aceitação dos EUA de vender equipamentos modernos para a América Latina, levantando o embargo. Ou seja, parece que o enfoque é o mesmo, pois como a Forças Armadas demonstraram seu compromisso com a democracia podem novamente ser autorizados a comprar o que necessitam para sua legítima defesa. Existem outras interpretações mais maliciosas que dizem que, na realidade, o governo argentino prevendo que iria necessitar das Forças Armadas para controlar as conturbações sociais, concedeu algumas das solicitações que vinham sendo demandadas há algum tempo para poder contar com seu apoio no momento que fosse necessário. Creio que, pelo menos, é necessário se ter em conta que ambos elementos estavam em jogo quando se fez esta definição.

E, por último e muito brevemente, vou falar um pouco das relações com o Brasil e com o Chile. Creio que a Argentina operou uma inversão bastante clara e bastante forte nas suas relações com seus vizinhos. Possivelmente porque, de um lado, existia uma idéia bastante clara que a Argentina não poderia seguir em seu processo de ajuste do papel do Estado e manter os principais investimentos em defesa e, portanto, para diminuir os investimentos em defesa deverias buscar uma relação amistosa com os seus países vizinhos. Por outro lado, creio também que



estava muito claro que para democratizar o país necessitava-se do apoio dos países vizinhos na região. E, finalmente, dado esse processo de integração teve-se necessariamente que fazer uma maior compatibilização das políticas de segurança.

Os avanços foram muito mais lentos do que a Argentina estava pretendendo fazer. Em novembro de 1995 terminou-se um memorando de entendimento com o governo chileno pelo qual se compartilham e se discutem temas de segurança no nível bilaterais. Em março de 1997 se fez algo parecido com o governo brasileiro. Me parece que o elemento mais relevante para o êxito dessa política de defesa argentina é ter logrado estabelecer um âmbito de alto nível governamental e órgãos políticos para manejar sua política de segurança e defesa. E nesse sentido, pode-se falar de um êxito bastante marcante no que tem sido a condução da política de defesa dos governos democráticos na argentina.

Por outro lado, tendo em vista as condições da Argentina interna e externamente, ela tem sido capaz de operar uma reprofissionalização das Forças Armadas. E, na medida em que esta reprofissionalização está sujeita ao projeto de defesa definido pela chancelaria e não pelo ministério de Defesa, me parece que a definição dessa política deve permanecer dentro das estruturas da chancelaria porque, tal como está fixado pela lei, a política de defesa é parte da política exterior argentina, e não parte de uma política interna.

Vou fazer um comentário geral sobre o que observo e sobre o que se tem discutido em torno da questão de segurança hemisférica e regional, e também a respeito de como vão se compondo os elementos, que os palestrantes anteriores já mencionaram, sobre os mecanismos regionais e coletivos de segurança. Paralelamente, vou detalhar o caso do México a partir de um ponto específico.

Tenho observado que, de modo geral, quanto mais próximo um país está geograficamente dos EUA, mais os EUA tem capacidade de imprimir sua agenda, seus conceitos e suas políticas de segurança sobre a política desse país. Isto não ocorria dessa forma na época da Guerra Fria. Ou seja, não existia uma geografia da defesa. Os EUA na guerra contra o comunismo não tinha uma política baseada na proximidade geográfica, mas se baseava nas relações e nas questões de doutrinas de defesa e de segurança.

O professor Joseph Tulchin assinalou que, do seu ponto de vista, os EUA tem um a política ambígua de defesa e de segurança. Esse comentário me impressionou pois é primeira vez

---

1 Pesquisador do Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias e Humanidades da Universidade Nacional Autônoma do México.

que eu ouço isso de um norte-americano. Estivemos juntos acerca de 2 meses na Universidade de Defesa Nacional em Washington, e os acadêmicos dessa Universidade deram a impressão de que tinham muita clareza da agenda política de defesa e segurança dos EUA. O periódico *Strategic Assesment* publicado por essa universidade, na sua última edição em 1997, é um documento impressionante pela detalhamento das informações por país, por temas, por regiões, etc. Dessa forma, a impressão é de os EUA teriam muito claramente quais eram suas principais ameaças, as formas de combatê-las e etc. Mas o professor Tulchin dá uma impressão não governamental, e muito crítica, sobre o fato de que não existe clareza mesmo na definição dessas políticas.

Isso me conduz aos temas do narcotráfico, do crime organizado e do terrorismo, identificados na agenda norte-americana de segurança hemisférica como ameaças. Contudo, existem países que compartilham dessa impressão, e outros países que não compartilham disso. Tipicamente, a questão do narcotráfico é percebido como ameaça quanto mais próximo está o país dos EUA. Esse é um tipo de ameaça que não está sendo visualizado no Chile, nem no Uruguai, nem na Argentina e nem no Brasil. Mas, significativamente, começa a ser visualizado na Venezuela. Logicamente os países andinos são envolvidos nessa questão, e esse é o principal tema de segurança para a América Central e para o México.

No caso do terrorismo, por mais que os EUA insista que exista um terrorismo que ameaça em geral os país, o conceito de terrorismo se focaliza claramente em determinados grupos fundamentalistas islâmicos, e por mais que os EUA tenham tentado "vender" a idéia dessa ameaça, na América Latina não se assume isso. Nem se quer no México, onde existem grupos armados, essa questão se apresenta. Pois são exclusivamente problemas internos, sem nenhum tipo de influência externa. E para se lidar com eles tem-se adotado estratégias de contenção muito "mexicanas", que são muito distintas das que se possa recomendar aos norte-americanos, aos colombianos, aos salvadorenhos ou aos guatemaltecos. Dificilmente essas estratégias seriam exitosas, pois as condições pelas quais apareceram esses grupos, suas táticas e estratégias são muito locais. O mesmo raciocínio poderia ser aplicado para o caso das

guerrilhas ou para o narcotráfico na Colômbia. Tanto um como outro são muito endógenos. Surgem sob condições muito particulares e não são compatíveis com estratégias internacionais, pois não produziram resultado algum.

As estratégias traçadas pelos norte-americanos para conter estes inimigos são confusas. Eu concordo com o professor Tulchin, que existe uma confusão na estratégias de segurança norte-americanas entre as necessidades contingentes e imediatas de curto-prazo e um projeto estratégico de longo-prazo. Ou seja, o narcotráfico, que é entendida como uma questão de curto-prazo que ameaça a segurança, deve lograr ser contido de forma exitosa ou não será superada. Se tiver sucesso não será uma ameaça do século XXI, será uma ameaça dos anos 90. E se não lograr ser superada, poderá ser convertida em uma ameaça estrutural que irá se espalhar na região e demandará outras estratégias.

Desse ponto de vista, a estratégia atual contra o narcotráfico já alcançou seus limites de forma muito clara. No principal país que os EUA pressiona para que combata o narcotráfico, que é o México, está se observando fissuras gravíssimas nessa estratégia. Isto porque 100% das Forças Armadas foram envolvidas nessa "guerra" e, muito rapidamente, as Forças Armadas mexicanas mostraram todas as suas debilidades: a corrupção, a infiltração do narcotráfico nas estruturas militares e nos mais altos comandos, etc. Diante disso, dentro das Forças Armadas surgiu uma divisão. Por um lado, os nacionalistas que defendem uma estratégia nova contra o narcotráfico na qual não haja envolvimento dos EUA e, de outro lado, os militares doutrinários que, por doutrina ou por princípio, acreditam que as Forças Armadas não devem combater estes tipos de inimigo.

Antes de mais nada, o tráfico não é um inimigo militar, mas um inimigo comercial e financeiro. A demanda por drogas está em uma região - nos EUA -, a oferta em outra - na Colômbia -, e o México é apenas um ponto de passagem. E, tanto os colombianos como os norte-americanos não se colocam da mesma forma nesse fenômeno. Contudo, a posição norte-americana também tem algo de verdade. Se é um fenômeno internacional, se se produzem as drogas na Colômbia e se elas se destinam aos EUA, e no meio está o México, então tem que haver uma cooperação internacional para que isso seja efetivamente combatido. Porém,

ai entra a falta de clareza das propostas, e a questão das meias verdades e das meias mentiras. Diante dessa relativa confusão, no México o tema do nacionalismo militar surge de forma muito poderosa, assinalando que o país não deveria assumir os conceitos dos EUA de maneira automática, porque eles não se adaptam as realidades mexicanas. Creio que o risco é que seja exatamente isso o que está ocorrendo.

A professora Ruth afirmou que a política de defesa da Argentina é um tema de política exterior e não de política interna. No México é exatamente o inverso. A política de defesa mexicana é um tema de política doméstica e tem muito pouco de postura em termos internacionais. Eu acredito que o México é um dos países que menos socializa ou menos coletiviza suas doutrinas e estratégias de defesa. Constitucionalmente as leis mexicanas proíbem a cooperação internacional militar. Proíbem a saída de tropas do território nacional, exceto se o país for agredido -e isso só ocorreu uma vez em 1942- com os submarinos alemães que atacaram navios petroleiros mexicanos. Nesse caso o presidente declarou guerra e enviou tropas acompanhando os aliados às Filipinas. Mas isso foi uma contingências muito conjuntural. A partir de então só se aceita cooperação internacional em matéria de educação militar e nada mais. Também não se aceita a cooperação para transferência de equipamentos e armas, e quando o exército mexicano quer um equipamento ele o compra.

Esse é um dos grandes debates sobre a guerra contra o narcotráfico em conjunto com os EUA. Na única visita que o presidente Clinton fez ao México - em maio de 1997 -, firmou-se um acordo sobre narcotráfico onde se assinala que a prioridade nesse combate era aero-naval. Isso implica em muitas coisas: alta tecnologia, força aérea, etc. Contudo, as Forças Armadas do México não estão preparadas para isso. Isso fez com que os EUA tenham desenhado um plano de instalação e monitoramento de 8 radares em todo o território. Cada radar estava estimado em 50 milhões de dólares, e os EUA ofereceram instalá-los imediatamente. Mas o exército mexicano recusou o plano e alegou que as leis do país não permitiam. Ou os mexicanos compravam os radares ou não eles não seriam instalados. A doação norte-americana implicava no controle do radar, e o esquema mexicano era de comprar os equipamentos para que seu próprio

pessoal os controlassem. Os EUA disse que não poderiam aceitar que os mexicanos operassem os equipamentos, pois são corruptos. Então criou-se um círculo vicioso.

Esse é um dos exemplos de como a doutrina de defesa do México rechaça os compromissos e a cooperação multinacional no tema da defesa. O México não tem participado, e não irá participar até essa data, dos esforços centro-americanos e caribenho de segurança coletiva. O México também não aceitou o pedido da América Central de ajudar a combater as guerrilhas, alegando que eles dispõem de muita experiência nisso e que o México imitou a última estratégia centro americana de negociação com as guerrilhas.

Ora bem, nos anos 90 o México tem tido 3 missões de defesas fundamentais. Uma delas, que é bastante similar ao esquema brasileiro, é o de envolver as Forças Armadas na o combate à insegurança pública e ao crime. As outras duas são muito mexicanas: uma é o combate ao narcotráfico e a outra é o combate às insurgências, cada uma com suas particularidades. No tema da segurança pública eu creio que o debate no Brasil está muito mais desenvolvido que no México, pelo menos pelo o que eu vi nos noticiários e nos debates, mesmo porque o problema no Brasil está enraizado e no México está apenas começando. Se o México não adotar uma política correta de criar uma força civil, capaz, profissionalizada, bem paga e com tudo o que prescreve o receituário para se criar uma polícia eficaz em um país, em dez anos estaremos como o Brasil em termos de ordem pública.

Mas o envolvimento do exército na missão de ordem pública também tem mostrado seus limites. Primeiro porque a maior polícia mexicana, que é a da cidade do México com 30 mil homens, não logrou em um ano diminuir o índice de criminalidade. Isso tem gerado um forte debate. A participação militar tem sido muito questionada por um lado, e muito apoiada por outro. Paradoxalmente, os pobres são os que mais apoiam a presença do exército, pois há mais delinqüência nos bairros mais pobres da cidade e tem sido onde mais se reivindica isso. As classes média e a alta são os que querem uma segurança pública racional e sem militares. São os mais temerosos de uma repressão elevada, etc.

No caso da guerra contra o narcotráfico, o aumento nos níveis de corrupção e dos escândalos dentro de exército tem feito com

que, pela primeira vez em público, se fale de que o exército deve retirar-se. Isso tem sido dito inclusive pelos próprios militares, contrariamente as política oficiais do ministério de Defesa e da política de cooperação com os EUA. O problema da política contra a narcotráfico é que a força civil encarregada desse combate está completamente atrofiada, corrompida e não profissionalizada. É uma polícia federal de investigação, que no México se chama Polícia Judicial Federal, que se calcula que faz mais de 20 anos que está articulada ao crime organizada e ao tráfico de drogas. Ela é um corpo muito débil e apresenta alta capacidade de ser penetrada pelo narcotráfico.

A outra missão de defesa, que é o combate aos grupos armados também é difícil. É difícil de combatê-los porque existem fundamentalmente duas guerrilhas: uma delas é guerrilha que combina o pré-moderna e o pós-moderna, e onde o moderno é o único elemento que não existe. Pré-moderna porque suas bases são indígenas, o que lhe dá força moral e projeção internacional. E pós-moderna porque sua rede de proteção são as agências de informações internacionais com as quais se comunicam por computador e internet. Ela mistura os guerrilheiros pré-modernos, que são os indígenas, com os pós-modernos na figura do comandante Marcos e seu computador. O exército do México sabe agir contra a guerrilha moderna, ou seja, nem contra a pré-moderna nem contra pós-moderna. A incapacidade militar de se contrapor ao exército zapatista é evidente e reconhecida e, nesse caso, a estratégia governamental de buscar as negociações é a melhor nessas condições. As duas partes aceitaram um cessar-fogo, ainda que as negociações de fato não existam, mas com isso tem-se a vantagem para as duas partes e para o país pois não há guerra. Porém há um "stand-by" do processo de paz sem guerra, que é diferente dos processos de paz centro-americanos, os quais se deram com guerra e com urgência porque seguia-se tendo mortos. No México ocorre diferente.

O outro grupo armado que existe, cuja aparição é recente, emerge de um esforço de acumulação de movimentos guerrilheiros que vêm dos anos 70, que se reorganizaram, mas não tem nenhuma capacidade militar real. Ela está localizada em algumas partes do território de zonas rurais muito atrasadas e pequenos comandos urbanos que, no entanto, não atuam. Essa

guerrilha tem buscado adotar mais um perfil político. Nisso o México tem sorte, no sentido que não tem aparecido uma guerrilha "militarista pura" como as Colombianas, nem fundamentalista como as peruanas. As guerrilhas mexicanas tem uma presença política elevada e buscam ser uma referência política para a sociedade, o que as levam a não ser militarista nem fundamentalista. O perigo maior seria juntar um fundamentalismo indígena com um militarismo de guerrilha. Isso não tem ocorrido, e tem permitido um manejo mais negociado do conflito.

Essas considerações tem me levado a assinalar que o México é um país muito endógeno em sua estrutura de segurança e de defesa, o que tem implicado no enorme fracasso da política de cooperação com os EUA de combate ao narcotráfico. Esse fracasso é muito perigoso, pois o grande poder corruptor do narcotráfico não foi neutralizado. Eu não concordo com os analistas norte-americanos que assinalam que os cartéis colombianos e mexicanos no interior dos EUA estão sendo operados por latino-americanos, e que não existe grandes "senhores" das drogas norte-americanos. Eu creio que é necessário existir uma estrutura muito enraizada no sistema financeiro norte-americano para a lavagem de dinheiro do tráfico, pois isso é necessário para poder completar o fluxo de oferta-demanda-regresso do dinheiro. Os analistas norte-americanos rechaçam essa possibilidade, alegando uma teoria da "ética superior do sistema político norte-americano", mais não negam o fato de que tem que ter brechas para que essa rede funcione circularmente. É o funcionamento circular e eficiente dessa rede que garante que isso permaneça. Os americanos, por exemplo, o prof. John Bailey tem trabalhado em um projeto muito importante sobre crime e narcotráfico entre o México e os EUA -eu participei desse projeto-, mas eles assinalam explicitamente que não existe "senhores da droga" norte-americanos. Eles afirmam isso, mas o caso do General Noriega tem podido demonstra na corte de Miami o envolvimento direto com o narcotráfico no Panamá, nos anos 80, dos gerentes dos bancos de Miami. Todos eles de nacionalidade norte-americana. Obviamente também tem aqueles que são utilizados como "testa de ferro" dos esquemas norte-americanos do tráfico, mas que têm nomes e sobrenomes latinos. Ou seja, existem agentes da polícia norte-americana



corrupta, mas são aqueles de nome Gonzalez, Martinez, Peres, Ramirez, não os Smiths, Browns, etc. Isso tem desfigurando o conceito e as estratégias de contenção ao tráfico de drogas.

O modelo de integração para o qual os EUA tem pressionado assinala que a cooperação nos temas de segurança tem que acompanhar o processo de integração econômica, seguindo os modelo europeu e do Mercosul. Asseguram que é imprescindível integrar os esquemas de segurança dos dois países, mas a posição do México é distinta. Eu creio que ao final o México irá ceder nessa sua proposta, mas não creio que isso será rápido, pois isso implica em mudanças constitucionais e na doutrina militar. Isso não é fácil, principalmente na conjuntura atual onde o presidente não tem controle sobre parlamento.

No que tange à possível cooperação com a América Central, região com a qual havia se acelerado o processo de integração, principalmente pelo fato da América Central ver o México como uma ponte para o NAFTA, muita coisa de alterou depois da crise mexicana de 94. Essa crise separa os centro-americanos do México, pois o México deixa de ser ponte para os EUA, e passam a buscar relações bilaterais com os EUA.

Essa proposta de criação desse exército, ou "task force", contra o narcotráfico formada por unidades centro-americanas, me parece que deriva muito da política direta dos EUA. De qualquer forma, ela tem incorporado a presença do exército nicaraguense nessas operações conjuntas, o que é um acontecimento notável. Eu creio que os exércitos da centro-america estão mais no canal do pós-Guerra Fria, enquanto o exército mexicano está mais no canal da Guerra Fria, pois o seu nacionalismo segue sendo o eixo. A doutrina da política exterior do México, que também segue princípios constitucionais, segue sendo o da Guerra Fria. Ou seja, esses princípios não foram alterados e é muito difícil que sejam, pois além de suas bases constitucionais as forças nacionalistas seguem sendo majoritárias e poderosas. Isso nos leva a assinalar, como conclusão, que o México pode ser o país que mais lentamente transitará para uma política de cooperação de segurança e defesa, por todas essas considerações de ordem interna e externa.

Diante dos temas da agenda de defesa nacional e de defesa hemisférica, vou tratar do segundo que me parece muito mais "sensível". Isto porque, com a mudança global e com o final da Guerra Fria, o que se põem em questão e que muda de maneira significativa é o conceito de segurança. Existe atualmente uma crise de segurança e do conceito que está a ela relacionado. Esta dimensão específica, como já assinalei anteriormente, se expressa na crise da OEA, do TIAR e na ausência de um mecanismo de resolução de controvérsia no nível hemisférico. Isto teve sua expressão mais clara e decisiva no episódio do conflito Perú-Ecuador, onde, felizmente, os países garantes foram capazes de tomar decisões e medidas específicas. Contudo, sua inexistência demonstra uma vulnerabilidade de caráter geral para se resolver os temas de segurança hemisférico.

Tem existido um esforço bastante grande de se assumir o tema da segurança como um elemento central na mudança da política e da inserção internacional da América Latina. Esse esforço tem gerado uma quantidade de propostas, de iniciativas e ações que, inicialmente foram desenvolvidas pelo embaixador

---

1 Professor e Diretor da FLACSO-Chile, Co-Diretor do Programa Paz e Segurança nas Américas.

Hernán Patiño dentro da OEA e que, posteriormente, foram assumidas pelo seu sucessor na presidência da comissão de Segurança Hemisférica, embaixador Araújo Castro. Porém, por coincidência, ambos foram designados para servir no Uruguai, e deixou-se um vazio em Washington nesse campo, pois ninguém retomou esse tema de maneira significativa. O trabalho que tem sido feito por Carmem Romero, a atual presidente, tem sido significativo, mas tem tido outro caráter. Tem-se buscado avançar numa linha em torno de medidas de segurança mútua, mas não se tem tido um impulso de buscar um novo sistema de segurança hemisférica.

Creio que nisso vale a pena destacar, numa perspectiva mais ampla, a crise da OEA. A OEA teve um momento, ao final da Guerra Fria, que propôs criar um grupo de reflexão, do qual participaram alguns ex-chanceleres e ex-presidentes, e que gerou uma série importante de idéias para serem desenvolvidas. Porém, lamentavelmente, nenhuma dessa idéias logrou se transformar em fato substantivo. Talvez a mudança mais importante tenha sido relacionado à Comissão Econômica da OEA, que de alguma forma se "privatizou", criando relações mais efetivas com o mercado, e logrou realizar um conjunto de ações.

Se olharmos isso da perspectiva dos distintos países, eles não tem tido muitos incentivos para desenvolver este tema, embora eu ache que há um ambiente propício para isso, pois estamos em um ambiente de paz no qual isso pode ser resolvido. Por exemplo, no caso TIAR, se alguém propuser encerrá-lo, terminando de uma vez com essa ficção, isso obrigará a se repensar o tema de uma maneira substantiva. Mas países significativos como o Brasil dizem que a experiência indica que, quando se cria uma instituição, é mais fácil deixá-la se transformar lentamente, mudar as regras, pois se nós a extinguírmos, voltar a criá-la é muito mais complicado. Hoje em dia, é claro, estamos envolvidos nessa discussão.

Este vazio hoje não tem grande significado, mas se se incrementar a guerra civil na Colômbia certamente passará a ter um peso maior, e requererá uma ação internacional. Nesse caso, qual seria um possível mecanismo para desenvolver uma perspectiva nesse campo? Eu creio que essas são perguntas que de alguma maneira o Programa Paz e Segurança nas Américas

pode levantar e discutir com distintos atores. Acho que poderemos ter uma boa compreensão, porém ainda hoje em dia não se logrou gerar incentivos positivos para pensar o tema de segurança como um tema importante para ser resolvido no contexto hemisférico e regional.

Apontando nesse mesmo sentido, acho que a heterogeneidade das Américas está maior, ou seja, o fim da Guerra Fria pode ter deixado por terra o conceito de América Latina. Eu creio que isso já estava em questão, mas esse conceito permitia, de alguma maneira, seguir explicando certas traços comuns. Porém, com o fim da Guerra Fria a heterogeneidade se incrementa e os problemas de segurança na bacia do Caribe, na área centro americana, são muito distintos dos problemas dos países andinos e dos países do Mercosul e Chile. Portanto, a forma para se enfrentar isso exige focos totalmente distintos.

Um dos exemplos mais típicos ocorreu na reunião em Williamsburg (EUA) dos ministros da Defesa, assim como na de Bariloche, onde os representantes dos ministros da Defesa e da polícia dos países do Caribe disseram que o principal problema de defesa é "o preço da banana". Isso porque, caso não exista um preço internacional adequado para esse recurso, seus países passam a ser muito mais facilmente chantageados pela máfia ou pelo narcotráfico, que dispõem de uma grande soma de dinheiro. Ou seja, quando se escuta isso dos países caribenhos e, de outro lado, pensa-se na perspectiva dos países maiores, alguns com problemas de guerra civil, como pode ser o da Colômbia, ou situações complexas de manutenção da ordem interna como no Perú, ou em conflitos internacionais como o do Perú com o Equador, ou ainda em situações totalmente distintas como as do Brasil, Argentina e Chile, a enorme diferenciação passa a ser evidente. Isso nos faz pensar sobre que tipo de segurança hemisférica é possível para esse conjunto. Isso faz com que seja necessário, pelo menos nessa etapa, enfatizar as questões sub-regionais. Entender o peso das questões sub-regionais nos parece uma questão vital para que em outro momento nós voltemos a ter uma perspectiva de agregação e de vinculação hemisférica mais geral.

Portanto, creio que a segurança hemisférica, como tal, está numa situação de "stand by". Não parece que irá haver avanços

gerais substantivos, embora estejam se produzindo mudanças significativas nas perspectivas sub-regionais. Na América Central a assinatura dos tratados de segurança democrática e as Cúpulas nesse campo têm significado passos importantes na busca de algum grau de sua operacionalização. No Caribe isso tem tido também um papel significativo através do Security Regional System que, ao menos, tem permitido um intercâmbio importante de informação e uma monitoração das relações com os EUA.

Para os países do sul o tema é distinto. Se nós observarmos o que tem se passado, acho que existiu uma mudança substantiva. O principal deles e mais substantivo, que é necessário apontar, é a mudança estratégica que se produziu na relação argentina-brasileira. Em primeiro lugar, eu acho que os acordos subscritos no ano de 1986, formalizados no Mercosul em 1991, e que se expressam também nos diálogos entre as Forças Armadas, nos exercícios militares conjuntos e no treinamento de pilotos argentinos nos porta-aviões brasileiros, marcam uma mudança qualitativa nos 150 ou 170 anos da rivalidade sul-atlântica e nas suas perspectiva para o futuro.

Também se produziu uma mudança qualitativa nas relações chileno-argentinas. A assinatura dos acordos em 1991 para resolver um conjunto de problemas de fronteira, significou um "pacote" geral para resolver definitivamente estes problemas. Os últimos temas pendentes já estão resolvidos da perspectiva governamental e se encontram na fase de ratificação do parlamento. Nesse sentido também se alterou a dimensão estratégica dessa relação. A isso eu agregaria que para o Chile a relação com o Mercosul, também permite uma nova relação estratégica com a região. Na condição de país associado, mas com, acordos de vinculação política, a partir de uma ênfase particular do presidente Cardoso frente aos outros presidentes, o Chile é membro pleno das instâncias políticas de decisão do Mercosul. Isso, creio eu, altera o perfil do conjunto de toda a região e, principalmente, para um país pequeno como o Chile.

## **O Caso Chileno**

Mudando um pouco de tema, eu gostaria de abordar uma questão mais particular ao caso chileno. O Chile se encontra imerso numa mudança estrutural relacionada às mudanças em sua economia e à sua transição política. O Chile passa por um longo processo de transição democrática, pois os enclaves autoritários presentes na constituição ainda não foram resolvido até agora e, provavelmente, não o serão até o início do próximo ano quando, então, teremos eleito um novo parlamento. Isso significa que persistirá essa forma política particular ao Chile - com estes enclaves autoritários - até o início do próximo século.

Mas juntamente com isso o país apresentou na última década um crescimento sustentado a uma média de 6% ao ano, com uma taxa mais alta nos últimos 5 ou 6 anos. Isso fez com que o país tenha tido, de um lado, uma taxa de crescimento muito alta, uma inflação cada vez mais baixa e, de outro, uma taxa de desemprego também muito baixa, complementada por um sistema de pensões e aposentadorias reformulado, o que permite uma grande acomodação nacional. Essas têm sido as bases muito próprias do sistema político chileno.

Mas, quais foram as reformas ou mudanças estruturais que eu acho que nos permitiriam entender o que vem ocorrendo no Chile? Nós logramos formar e desenvolver 3 consensos fundamentais, que não existiram no país nos últimos 30 ou, em alguns casos, 60 anos. Em primeiro lugar nós temos um consenso em torno da democracia. Algo que, se nós olharmos a história política do Chile desde os anos 60 até os anos 90, não é possível de se constatar. Uns queriam uma democracia popular, outros uma democracia protegida, o que, ao final, não produzia um consenso a respeito do sistema político. Hoje em dia esse é um consenso cada vez mais sólido e que não está em questão por nenhuma força política significativa, nem parlamentar nem extra-parlamentar. Afortunadamente também não temos nenhum grupo que propõe a luta política armada.

No âmbito econômico aparece outra perspectiva similar. Eu diria até que tem um consenso muito grande em torno de uma economia orientada para a exportação como base do crescimento do país. A isso se agrega um segundo ponto, bastante importante,

que diz respeito ao fato do Chile ter definido o que se chamou uma inserção múltipla no sistema internacional. Ou seja, privilegiar as relações com a América Latina, onde participar do Mercosul tem um papel fundamental, mas também estabelecer outras opções, tais como manter vínculos econômicos com países significativos da Ásia Pacífico, com a América do Norte e com a Europa.

O último tema, no qual tem se estabelecido um novo padrão, se refere as relações civil-militar, onde também não houve um consenso desde praticamente os anos 30. Hoje em dia estabeleceu-se uma nova relação onde os civis assumiram os temas de defesa como uma atividade própria de sua alçada. Cabe destacar que no caso chileno isso é, provavelmente, mais geral que nos outros países latino americano. Durante todo o período da Guerra Fria, os civis delegaram às super-potências a responsabilidade pela definição dessas políticas, me refiro do âmbito estratégico até o âmbito militar e, portanto, não assumiram as responsabilidades que existem nesse âmbito.

Nesta perspectiva o ajuste não tem sido fácil, porque aqueles que se perceberam como vencedores da luta contra o marxismo, não têm tido nenhuma capacidade de continuar atuando, após o triunfo da democracia e não da democracia protegida, pela forma pela qual desenvolveram e organizaram suas ações até então. Isso tem gerado um desajuste em relação ao discurso político que teve o governo militar neste período.

Hoje em dia as forças armadas desse conjunto de países estão discutindo as novas ameaças, as novas tensões e o caráter que tem as ameaças mais tradicionais. Isso tem se expressado de forma bastante inédita, tanto para um país como o Chile, como para a América Latina, como por exemplo o debate sobre como gerar participação no âmbito da defesa para produzir políticas públicas e, para isso, se gerou uma discussão sobre os objetivos da defesa, num processo que durou perto de 2 anos. Criou-se assim um grande debate, o qual o ministro denominou "uma comunidade de defesa", para discutir os principais temas do país nesse campo e o posicionamento nacional do Chile.

Nesse ponto, se destacou fundamentalmente o processo de interdependência com a Argentina e o incremento de comércio com a América Latina, onde a Argentina e o Brasil continuam como os sócios principais nessa área. Não obstante, vale a pena

destacar que, por exemplo, o Japão segue representando 18 ou 19% das nossas exportações, os EUA uma cifra equivalente, o Brasil representa 7%, e a Argentina flutua nos distintos períodos. Isso corresponde às discussões dos temas novos que tratam a política de defesa vinculada integração e segurança, a partir dos corredores comerciais, dos corredores bi-oceânicos, etc. Por exemplo, a ligação entre Santos e os portos do norte de Chile altera substancialmente o conjunto dessa região da América Latina, que é mais do que o efeito de ligar Santos até Arica. Creio que o efeito principal é de integrar o interior da América Latina. Isso porque, do ponto de vista geográfico, os portos do Chile estão mais próximos do que Santos para a exportação para a Ásia-Pacífico de produtos de certas regiões do Brasil, como na fronteira com a Bolívia.

O governo do presidente Frei definiu que não se pode modernizar o país se não se modernizar simultaneamente as Forças Armadas, processo esse que vai dos aspectos doutrinários até os aspectos de equipamentos. Nesse sentido, digamos, que a doutrina oficial aponta para a manutenção de um balanço estratégico com a região. Isso tem como expressão formal a adoção de uma política definida como de transparência, pela qual se tem anunciado que nos próximos 2 ou 3 anos estarão se tomando medidas para a substituição de alguns equipamentos das Forças Armadas que se encontram obsoletos, com mais de 25 anos de uso, alguns já apresentando fadiga material.

O marco geral no qual se inscreve a visão de segurança internacional de Chile enfatiza a vinculação entre democracia e defesa coletiva, como se reivindica e se destaca na Declaração de Santiago assinada em 1991. A importância desse tema hoje se manifestou na cúpula Ibero Americana sobre esse tema, em Santiago em 1996, e pelo vínculo cada vez mais estreito entre a democracia e os Direitos Humanos no conjunto desses países. Do ponto de vista do aporte nacional aos temas de segurança internacional se destacam fundamentalmente o tema de armas de destruição massiva, onde o Chile subscreveu não apenas o Tratado de Tlatelolco, como também ratificou o TNP. No âmbito das instituições globais o Chile está, nesse momento, deixando de ser membro do Conselho de Segurança da ONU e foi aceito como membro da Comissão de Desarmamento da ONU, assim como



tem buscado contribuir de maneira efetiva no tema dos gastos militares, sobretudo em armamentos.

Sobre o tema dos gastos militares vale a pena citar, dado que tem havido uma grande discussão das cifras e etc, um acordo significativo da última reunião entre chanceleres e ministros da Defesa do Chile e da Argentina onde ambos governos se colocaram de acordo para solicitar aos organismos internacionais de reconhecido prestígio, que gerem uma metodologia para que se possa ter uma contabilidade comum nos dois países sobre essa matéria. Com isso em mãos também se buscaria estender ao conjunto da região, aumentando o grau de transparência e confiança nas Américas.

No tema das missões de paz, o Chile definiu uma política que é basicamente a análise caso a caso, mas já tem participado plenamente, desde o ano 1948 até a data atual, porém agora com um nível muito mais globalizado do que os demais países. No tema da segurança regional, o aporte fundamental para a crise do sistema de segurança hemisférico aponta para o tema das medidas das confiança mútua, cujos resultados tem representado um suporte importante tanto para o Conselho de Segurança da ONU, como para o âmbito das análises acadêmicas.

Neste período também se desenvolveu e se incrementou o tema da diplomacia castrense em termos dos contatos entre os distintos especialistas dos países. O diálogo ministerial de defesa também tem sido muito importante porque tem possibilitado que o Chile tenha subscrito acordos específicos de diálogo com distintos ministérios de defesa. Em primeiro lugar através de fóruns bilaterais, pois se assinaram acordos desse tipo com Inglaterra, França, Alemanha, Suécia, EUA e em outro nível com Rússia e, seguindo-se esta linha, com os países asiáticos inclusive Japão.

Do ponto de vista dos principais definições e orientações da política de defesa há 4 elementos que a caracterizam: primeiro, a definição da política de defesa como um compromisso de todos os cidadãos, ou seja, um compromisso com o conjunto do país; segundo, a defesa como responsabilidade essencialmente estatal; terceiro, a defesa definida a partir de Forças Armadas eficientes e, quarto, a defesa como sendo essencialmente a construção de um contexto de paz e estabilidade. Do ponto de vista institucional

se tem buscado normatizar o conjunto de instituições envolvidas na questão da defesa, desde as reuniões dos comandantes em chefe, dos Estados Maiores, etc, até o livro branco, que no Chile cumpre um papel fundamental.

Apenas a título de ilustração, se eu tivesse que definir o conjunto dos aspectos aqui assinalados, eu diria que, primeiramente, o âmbito da segurança do ponto de vista chileno passa por resolver o conjunto de temas fronteiraços pendentes. As políticas externas tanto de Alwin como de Frei têm apontado nesse sentido. O segundo é como gerar uma política para incrementar a predictibilidade e a transparência no âmbito regional, onde se destaca a importância política e estratégica da criação do Mercosul, assim como o caráter mais associativo que tem a nova agenda internacional e, finalmente, o fato do tema da democracia cumprir um papel fundamental como valor e como princípio da política mais geral.

Inicio minha exposição analisando, sucintamente, a questão do Ministério da Defesa. A primeira proposta de criação do Ministério da Defesa no Brasil surge na década de 50, no âmbito da Escola Superior de Guerra. Essa questão voltou a ser debatida logo após o Golpe de 64, mas não prosperou. A proposta só foi reapresentada durante o processo constituinte de 1987, no âmbito da Sub-comissão de Defesa do Estado, da Sociedade e de sua Segurança. A UNICAMP foi quem reapresentou tal proposta em audiência pública dessa Subcomissão. À época, a criação do Ministério da Defesa não era objeto de estudo no Núcleo de Estudos Estratégicos da Unicamp. Objeto de estudo era o tema do controle civil, do controle político sobre as Forças Armadas Brasileiras. Viu-se que um dos meios necessários para efetivar tal controle seria a criação de tal ministério. Não seria o único vetor, mas era necessário. Assim, a proposta de criação do Ministério da Defesa decorreu de uma necessidade política: efetivar o controle político sobre as Forças Armadas, de modo que dificultasse qualquer regressão autoritária, ou qualquer intervenção militar no processo político brasileiro. Infelizmente, o lobby militar foi bem sucedido na pressão contrária.

---

1 Coordenador do Núcleo de Estudos Estratégicos da UNICAMP.

A questão do Ministério da defesas só voltou ao debate na campanha presidencial de 1994, como bandeira do Partido dos Trabalhadores. Coube a mim formular a proposta de política de defesa, convidado pela direção desse partido. Nela, constava a criação do Ministério da Defesa. O atual governo anunciou que vai criar o Ministério da Defesa. Creio que isso só ocorrerá num possível segundo mandato de Fernando Henrique. Acredito que dificilmente se criará o Ministério da Defesa em curto prazo, porque o assunto defesa para este governo não é prioritário.

Várias são as razões que sustentam a criação do Ministério da Defesa. O Brasil possui quatro ministérios militares, um de cada força armada singular e o do Estado-Maior das Forças Armadas. Temos quatro políticas de defesa sendo executadas, porque, apesar de existir uma só política de defesa, existem quatro interpretações de como ela deve ser executada. Então, a existência do Ministério da Defesa proporcionaria unidade na execução dessa política, que hoje não existe. Isso é uma necessidade técnica, tão importante quanto o controle civil sobre as Forças Armadas - que é uma necessidade política.

Quanto à agenda de defesa nacional, pode-se dizer que está praticamente circunscrita ao ambiente militar e aos ministérios militares. O debate sobre defesa no Brasil é recente, e ainda não está consolidado. Tem pouca repercussão, inclusive no meio acadêmico. Nos partidos políticos dificilmente encontramos respaldo para ela. Há um exemplo dessa situação: um parlamentar para aceitar ser da Comissão de Defesa Nacional da Câmara dos Deputados lhe é facultado pertencer a outra comissão mais importante, simultaneamente. Não é tal comissão que está repensando a agenda de defesa. Ela está sendo repensada nas Forças Armadas. O próprio Itamaraty trata a questão de defesa como assunto periférico e não como assunto central.

Feitas essas considerações, é necessário perguntar qual o tratamento que está sendo dado no ambiente militar à definição de uma política de defesa para o país? Deve-se perguntar como os militares estão pensando a nova organização de defesa e como estão definidos, para eles, os objetos prioritários de defesa. Dentre esses objetivos, graças a Deus, eles já estão considerando a democracia - ou melhor, o Estado democrático de direito - como objeto de defesa. A democracia nunca foi considerada objeto de

defesa no pensamento militar brasileiro. Prova disso é que, durante toda a Guerra Fria, pertencemos a um sistema de segurança hemisférica que não tinha como objeto de defesa a democracia - ou seja, o Estado democrático de direito. Aliás, ela não foi pensada por nenhum país que pertenceu a esse sistema de segurança hemisférica como objeto de defesa. Hoje o Estado democrático de direito e o território nacional são nossos principais objetos de defesa.

Mas quais outros objetos de defesa foram definidos além do Estado democrático de direito e do território nacional? Nenhum. A ausência de ameaças diretas, que possam vir a exigir respostas de natureza militar, está dificultando a definição de outros interesses nacionais como objetos de defesa. Não temos hoje um inimigo definido, personalizado, que em função do seu comportamento se poderia caracterizar uma ameaça e definir uma resposta militar a ela, caso viesse configurar a situação limite - a possibilidade real da guerra.

O Brasil não é um país livre de ameaças. Mas elas não são de natureza militar. Isso não quer dizer, necessariamente, que uma ameaça não-militar não exija uma resposta militar, pois existe a possibilidade de ameaças não-militares exigirem respostas militares. Foi o caso do Japão na 2ª Guerra Mundial, quando ameaças de natureza não-militar acabaram levando-o à guerra. O Brasil, atualmente, não tem ameaças de natureza militar, e as ameaças de natureza não-militar não implicam resposta militar. Aliás, mesmo que elas exigissem decisão nesse sentido, não teríamos capacidade de dar a resposta adequada. Por exemplo, não temos capacidade de dar uma resposta adequada se algum interesse nacional for lesado fora do nosso continente. Nem mesmo no nosso continente, na nossa base continental, teríamos condições de aprofundar operações militares na defesa de tais interesses.

De qualquer modo, embora não seja normalmente dito, a estratégia militar brasileira tem caráter ofensivo. Essa atitude é doutrinária. No caso de uma ameaça vir a configurar uma situação de guerra, uma situação-limite, devemos antecipar nossas operações para impedir que as operações militares do inimigo sejam realizadas em território nacional. Na hipótese de não termos tal possibilidade - de antecipação ao conflito-, deveremos, no

menor tempo possível, passar à contra-ofensiva de maneira a transferir as operações militares para fora do território nacional, aprofundando-as no território do inimigo. Por isso é que determinados conceitos -por exemplo, suficiência defensiva, dissuasão defensiva e defesa não provocativa- não são operacionalizados no pensamento estratégico brasileiro.

Sobre a questão do entendimento militar entre o Brasil e a Argentina, pode-se dizer que ele chegou tarde, por uma razão muito simples. Se o Brasil e a Argentina tivessem historicamente, tido relações econômicas mais profundas, esse entendimento teria sido feito a muito tempo. Isso ficou provado. O atual entendimento militar começou exatamente quando se iniciou a cooperação de caráter econômico. A Declaração de Iguazu de 1985 afastou o principal complicador das relações entre os dois países, a questão nuclear. A partir dali, Brasil e Argentina tomaram a decisão política de renunciar à posse da arma nuclear. Logo em seguida, tivemos o início do processo de cooperação bilateral, que, por sua vez, foi o início de todo esse processo de integração que se seguiu à Ata de Buenos Aires de dezembro de 1986.

Esse entendimento vai bem. Só que há alguns complicadores. Compartilho da posição defendida por alguns setores brasileiros, que reconhece e enfatiza a diferença entre Brasil e Argentina no que diz respeito a integração sul-americana. Enquanto que para nós a integração é um projeto político e econômico, para a Argentina isto é apenas um projeto econômico. Então, é muito difícil pensarmos um entendimento em termos de segurança entre os dois países, se os dois países não tem o mesmo objetivo em relação a integração sul-americana. Quer dizer, nós só podemos pensar a integração em termos de segurança, se considerarmos que alguma função política a integração econômica vai ter. Caso isso não exista, não se pode pensar em entendimentos em termos de segurança, no sentido mais amplo de segurança regional.

Quanto à corrida armamentista, que é um tema que não se abordou aqui, mas que está nas pautas dos jornais, comenta-se que o Chile vai adquirir F-16 dos Estados Unidos, e que a Argentina vai fazer o mesmo. Para o Brasil, esses países podem comprar o que quiserem em termos de armamento, pois não estamos interessados nesse jogo. Em termos de defesa, o Brasil tem outras prioridades. Dentre estas outras prioridades não está,

necessariamente, a aquisição de equipamentos e armamentos militares de alta tecnologia, pois o Brasil não dispõe de recursos para tanto.

Quanto aos Estados Unidos, o professor Tulchin disse que esse país não tem ainda definidos seus interesses estratégicos para a América Latina. Eu acho irrelevante pensar nisto, já que podemos considerar outro referencial. O referencial é que os Estados Unidos são hegemônicos na América Latina e não deixarão de exercer sua hegemonia num horizonte visível, num futuro imediato - e, até mesmo, num futuro remoto. Então, temos que pensar a América do Sul e o Brasil em termos de integração, em termos de segurança e em termos de defesa nacional, considerando que os Estados Unidos têm uma política de poder para a América Latina. Por essa razão, se os EUA já têm seus interesses estratégicos definidos ou não é até irrelevante, pois basta que seu objetivo maior esteja muito claro - preservar o exercício de sua hegemonia no hemisfério.

O que está acontecendo em relação a ALCA e o Mercosul é bastante elucidativo. A ALCA é um projeto político para os Estados Unidos antes do que um projeto econômico. Não obstante, o Brasil não pode transformar o confronto sobre como deverá ser a ALCA, ou se devemos antecipar ou não a sua criação, em um jogo de soma zero. Isso porque, se colocarmos em termos de jogo de soma zero, o Brasil passa a não ter alternativa. Não podemos permitir que a criação da ALCA venha a ser uma ameaça aos interesses nacionais futuros: A criação da ALCA da maneira, da forma, nos critérios, com os objetivos e com os prazos definidos pelos Estados Unidos significará para o Brasil um segundo choque neoliberal - e não teríamos fôlego para sustentá-lo. Isto é também válido para a Argentina, porque o Brasil pode ficar de joelhos, mas com esse segundo choque neoliberal a Argentina vai a nocaute. Dessa forma, esta deve ser a nossa preocupação: não ser contra a ALCA dizendo que o Mercosul é intocável, mas não deixar que um novo choque leve o Brasil à desindustrialização e à desnacionalização. O Brasil não tem condições de suportar um segundo choque neoliberal, aliás, como qualquer país sul-americano também não tem essas condições.

São estas as considerações que gostaria de deixar registradas sobre o tema apresentado, assim como para deixar clara a minha posição neste debate.