
Argentina e Chile: Mudança de Paradigma?*

Claudio Fuentes e Gonzalo Álvarez*****

Introdução

Nas últimas décadas, assistimos à proliferação dos mecanismos de cooperação no setor de defesa na América Latina, tanto nos âmbitos regional e sub-regional como bilateral. Ainda que esse cenário auspicioso denote um avanço significativo, a realidade nos mostra que, apesar da evolução das medidas de confiança, prevalecem definições tradicionais de segurança e de defesa que impedem uma integração mais plena e uma mudança paradigmática definitiva no setor.

No artigo que se segue, apresentamos um balanço da situação regional para, logo, nos concentrarmos no caso exemplar de colaboração no setor de defesa entre o Chile e a Argentina. Argumentamos que não se observa uma mudança paradigmática, apesar da ampla gama de instâncias desenvolvidas por ambos os países, o que impede um aprofundamento das medidas de integração. Além disso, constatam-se falhas de organização nessas instâncias bilaterais, somadas a uma falta de sistematização e de avaliação das medidas de fomento da confiança mútua. De uma relação caracterizada pela rivalidade até o final da década de 1970, avançou-se na direção de um esquema de confiança e de entendimento mútuo. Não obstante, os déficits institucionais e políticos têm inibido a mudança paradigmática da relação.

* Artigo recebido em 26 de outubro de 2010 e aprovado para publicação em 17 de janeiro de 2011. Traduzido por Marta Fernández Moreno. E-mail: martafygarci@gmail.com.

** Ph.D. em Ciência Política pela Universidade da Carolina do Norte (UNC) e diretor do Instituto de Investigação em Ciências Sociais (ICSO) da Universidade Diego Portales. E-mail: claudio.fuentessaa@udp.cl.

*** Mestre em Ciência Política pela Pontifícia Universidade Católica do Chile e professor de Relações Internacionais na Universidade de Santiago do Chile e na Universidade Diego Portales. E-mail: gonzalo.alvarez.f@usach.cl.

Redefinindo a Segurança. E a Defesa?

As concepções modernas de segurança avançaram desde uma noção centrada exclusivamente na capacidade militar do Estado até a inclusão de novas temáticas que afetem tal capacidade. Uma das primeiras abordagens da segurança desde uma perspectiva não militar foi feita por Richard Ullman (1983), que define uma ameaça à segurança nacional como uma ação ou uma sequência de acontecimentos que possam degradar rapidamente a qualidade de vida dos habitantes de um Estado ou que reduzam de modo significativo a gama de opções políticas disponíveis para as pessoas e organizações dentro do mesmo.

De acordo com essa linha argumentativa, numerosas hipóteses expandiram o campo de estudo da segurança, levando em conta, ademais, as mudanças observadas no contexto mundial: primazia de normas e regimes internacionais, interdependência, vulnerabilidade e sensibilidade. Ou seja, uma perspectiva ampliada de segurança (BUZAN, 1991; WAEVER, 1995) a considera como um componente integral das relações internacionais e dos Estados, que se baseia no resguardo tanto das instituições políticas e sociais, como dos indivíduos. Para Buzan (1991), a segurança possui cinco dimensões: 1) segurança militar, que envolve dois níveis relacionados das capacidades defensivas e ofensivas dos Estados e a percepção que esses têm acerca das intenções dos outros Estados; 2) segurança política, que diz respeito à estabilidade organizacional dos Estados, sistemas de governos e ideologias, que conferem sua legitimidade; 3) segurança econômica, relacionada ao acesso a recursos, finanças e mercados, necessários para sustentar níveis aceitáveis de bem-estar e poder estatal; 4) segurança social, vinculada à habilidade das sociedades de reproduzir seus padrões tradicionais de linguagem, cultura, associação, religiosidade e identidade nacional; e 5) segurança do meio ambiente, correspondente à manutenção da biosfera local e planetária como um sistema de suporte essencial do qual dependem todas as demais empresas humanas. Essas cinco áreas de segurança não operam de maneira isolada, mas possuem importantes e fortes vínculos que as relacionam (BUZAN, 1991, p. 433).

Considerando essa abordagem multidimensional da segurança, inclui-se então, ademais dos elementos sistêmicos que afetam os Estados, o estudo das unidades específicas que intervêm nos processos de elaboração de políticas nessa área. Por conseguinte, a interação das unidades pode estar influenciada pela dinâmica interna dos Estados ou por processos gerados em nível mundial, regional ou sub-regional. Em outras palavras, a análise de âmbitos como as denominadas medidas de confiança mútua requer abordagens multidimensionais que avaliem não apenas a especificidade das mesmas, mas também o contexto institucional, político e social no qual se aplicam.

A isso se agrega um fator adicional: a diminuição dos conflitos entre Estados estaria gerando algumas mudanças importantes na concepção das instituições armadas e nas definições do setor, ainda que tais mudanças coexistam com definições tradicionais associadas à defesa. Por exemplo, as Forças Armadas (FFAA) vêm se envolvendo em maior medida nos processos de operações de paz, o que reflete as novas funções que os organismos militares vêm assumindo e revela a importância da cooperação internacional para a resolução de conflitos entre Estados. Outra área de crescente atuação das FFAA diz respeito à colaboração em desastres naturais ou na proteção do meio ambiente, em que se observam processos de cooperação principalmente nos níveis bilateral e sub-regional, e se evidencia a diversificação dos papéis assumidos pelas instituições de defesa como produto da multidimensionalidade adquirida pela noção de segurança (ÁLVAREZ, 2008).

Todavia, paralelamente, as instituições de defesa definem-se e planejam suas ações em termos de conflitos entre Estados do tipo tradicional, situação que limita o alcance da cooperação e, em última instância, impede maiores níveis de integração. Essa tensão entre as novas funções e as concepções tradicionais é evidente no contexto da América Latina. Na região, coexistem diversos acordos e mecanismos que incorporam as novas tendências internacionais e teóricas a respeito da segurança, mas se mantém uma quantidade similar de concepções mais tradicionais sobre a segurança e a defesa. Como observaremos mais adiante, a tensão se faz mais evidente em relação às medidas de confiança mútua.

América Latina e os Obstáculos para a Cooperação

Na América Latina, os processos levados a cabo no contexto global redefiniram as relações no campo da segurança, e os diversos Estados se viram obrigados a se adaptar a essas novas condições. Todavia, esse processo não foi homogêneo em todos os países da região e, em casos variados, ainda imperam elementos relacionados com as definições tradicionais de segurança.

Esse panorama estaria denotado pela existência de pelo menos cinco variáveis relacionadas que influenciam na percepção das ameaças por parte dos países da América Latina e que impedem que eles avancem por meio de ações concertadas para transformar os paradigmas tradicionais de segurança (ÁLVAREZ; FUENTES, 2010).¹

1) Observa-se uma série de carências socioeconômicas que tendem a acirrar os conflitos internos e que muitas vezes repercutem no âmbito externo. Temos, por exemplo, a securitização de problemas sociais diante da incapacidade do Estado de responder por meio de políticas públicas efetivas. Esse cenário, em alguns casos, propiciou o ressurgimento de rivalidades históricas entre os países da região na medida em que a atenção dos problemas internos é desviada na direção dos conflitos externos.

2) Em vários casos, os processos de reforma do setor de segurança e de defesa não atingiram a velocidade requerida para se adaptar às mudanças ocorridas internacionalmente. Esse fato resultou em um insuficiente controle democrático das instituições de segurança — policiais e das FFAA — na região (FLACSO, 2007; FUENTES, 2008), além de dificultar a cooperação sustentada no plano internacional em razão da inadaptabilidade das estruturas domésticas do setor.

3) A variável “Estados Unidos” tem incidido historicamente nas relações interamericanas. Embora nos últimos anos tenha havido uma menor penetração dos Estados Unidos na região, ainda persistem desconfianças, pelo menos por parte das elites. Tal situação dificulta a adoção de uma posição concertada entre os países latino-americanos mais

propensos a se alinharem com os Estados Unidos e aqueles que rechaçam qualquer forma de incidência desse país no continente.

4) Apesar da baixa incidência de conflitos interestatais na América Latina em comparação com outras regiões do mundo, persistem percepções de ameaças tradicionais – evidenciadas no ressurgimento de conflitos fronteiriços e demandas territoriais –, o que estimula visões geopolíticas tradicionais, resultando na aquisição de armamentos e na configuração da hipótese de conflitos locais (FUENTES, 2008). Por outro lado, a crescente importância atribuída às novas ameaças, de caráter interno, mas com ramificações e vínculos externos, dificulta o acionamento dos organismos encarregados de neutralizá-las, já que não se conta com as capacidades operacionais adequadas por causa das definições tradicionais que imperam no setor.

5) Constata-se, tanto nas definições mais gerais da Organização dos Estados Americanos (OEA) como nos acordos particulares bilaterais, uma tendência no sentido de incluir as novas concepções de segurança e de fomentar mecanismos cooperativos em detrimento dos coercitivos. Todavia, em virtude dos fatores anteriormente mencionados, esses mecanismos se mostram insuficientes para eliminar as controvérsias que ainda persistem na região. Apesar dos esforços significativos realizados para se alcançar posições e definições comuns, como, por exemplo, pela criação do Conselho de Defesa Sul-Americano, as desconfianças e os obstáculos existentes nos impedem de ver com clareza o futuro desse organismo. Adicionalmente, existe uma falta de coordenação entre as distintas instâncias cooperativas existentes – conferências sobre segurança, organismos sub-regionais, acordos bilaterais –, que dificulta a uniformidade de critérios para estabelecer e avaliar as medidas de confiança estabelecidas entre os vários países da América Latina.

Em síntese, a América Latina apresenta avanços significativos no que se refere à diminuição das ameaças tradicionais, ainda que paradoxalmente siga definindo suas ameaças em termos tradicionais. Tais definições tradicionais são reforçadas por uma série de obstáculos que, por sua vez, erodem a cooperação e a integração, apesar de existirem diversos exemplos que sugerem um panorama mais promissor nesse

sentido. Um desses exemplos é o caso paradigmático da relação argentino-chilena, na qual se alcançou um estágio superior de cooperação no setor de defesa. Não obstante, argumentamos que tais mecanismos enfrentam sérias limitações, as quais têm impedido a superação das concepções tradicionais de segurança.

O Modelo Argentina-Chile

Um dos exemplos de cooperação na América Latina é o caso da Argentina e do Chile, onde se avançou desde uma relação conflituosa, que atingiu seu auge no final dos anos 1970, até uma situação de colaboração bilateral paradigmática no que diz respeito ao setor de defesa. A partir desse modelo, é possível notar como as mudanças sistêmicas e de caráter interno permitiram que tais países estabelecessem uma série de mecanismos e de instâncias permanentes de cooperação, que resultaram em uma situação de harmonia e de diminuição das percepções de ameaça. Argumentamos que tais mudanças substantivas não implicaram necessariamente em uma mudança de paradigma nas definições de defesa na prática capaz de estabelecer um processo de integração entre as duas nações onde estivessem ausentes as hipóteses do conflito e da desconfiança vizinha.

Do Conflito à Cooperação

O ano de 1978 pode ser lembrado como aquele que protagonizou um dos episódios mais difíceis na relação recente entre o Chile e a Argentina. Logo depois de a Argentina rechaçar o “Laudo Arbitral” de 1977, no qual se dirimia a favor do Chile a disputa sobre o Canal de Beagle, produziu-se uma escalada de tensões entre ambos os países que esteve a ponto de desembocar em um conflito armado.

Ainda que a disputa tenha sido resolvida parcialmente em 1984, após a mediação do Papa João Paulo II, a pugna colocou em evidência várias situações que deterioraram a relação dos vizinhos e que caracterizaram um período histórico mais marcado pelo conflito do que pela cooperação. Em primeiro lugar, fez-se notar um desconhecimento do direito internacional e uma tendência ao enfrentamento interestatal. Em segundo lugar, fez-se evidente a incapacidade dos mecanismos

regionais, bem como a ausência de mecanismos bilaterais de resolução pacífica de controvérsias.² Em terceiro lugar, a inexistência de regimes democráticos em ambos os países limitou a gama de opções políticas disponíveis para a busca de acordos. E, em quarto lugar, as dinâmicas internas de cada país influenciaram no acirramento do conflito.

Essa situação seria resolvida rapidamente com o advento da democracia na Argentina. De fato, no final de 1984, o recém-assumido presidente Raúl Alfonsín convocaria uma consulta popular não vinculante. Nela, 82% dos argentinos manifestaram-se a favor da resolução adotada após a mediação papal, que nivelaria o terreno para a assinatura do Tratado de Paz e Amizade entre o Chile e a Argentina, colocaria fim à tensa relação dos vizinhos e iniciaria alguns anos mais tarde um processo significativo de construção da confiança.

A institucionalização dos mecanismos de cooperação

Com o retorno da democracia no Chile no começo dos anos 1990, e uma vez solucionada a disputa pelo Canal de Beagle, começou um importante processo de aproximação e de cooperação argentino-chileno, que se mantém até nossos dias. Além disso, o Tratado de Paz e Amizade de 1984, e a Declaração de Santiago de 1990 – subscrita pelos presidentes Aylwin e Menem – iniciaram um exitoso processo de resolução de uma série de disputas fronteiriças pendentes.³

Em 1994, seria assinada uma nova Declaração Conjunta entre os presidentes dos países vizinhos, na qual se cogitou a necessidade de fortalecer os mecanismos de consulta e as medidas de fomento da confiança (MFCs). Recentemente, no final de 2009, as presidentas Michelle Bachelet e Cristina Kirchner assinaram o Tratado de Maipú de Integração e Cooperação entre a República do Chile e a República Argentina. O tratado viria a ratificar e a urgir o aprofundamento dos mecanismos de colaboração existentes, além de considerar a criação de um Programa Bilateral de Cooperação em matéria de produção para a Defesa a partir do desenvolvimento de projetos comuns (CHILE, 2010, p. 145).

Como resultado de tal aproximação, existem, atualmente, treze acordos na área de defesa entre ambos os países, o que representa para o

Chile o maior número de acordos com outras nações nessa matéria (CHILE, 2010, p. 143). Entre as principais instâncias de cooperação bilaterais, destacam-se: reuniões binacionais de ministros; reuniões 2+2; Comitê Permanente de Segurança (COMPERSEG); e Força de Paz Combinada “Cruz do Sul”.

a) Reuniões binacionais de ministros

As reuniões binacionais de ministros têm por objetivo estreitar os vínculos estratégicos entre o Chile e a Argentina mediante reuniões anuais, considerando a participação das diversas pastas de governo, inclusive a de Defesa. Foram realizados dois encontros desse tipo (2006 e 2009). Durante a II Reunião Binacional (2009), foi conferido destaque à iniciativa da criação da Força de Paz Combinada “Cruz do Sul” e ao funcionamento do COMPERSEG; foi defendida a criação do Programa Bilateral de Cooperação em matéria de produção para a Defesa; foi ratificado o compromisso para a realização de atividades simbólicas entre as FFAA em razão do bicentenário (da independência), além de terem sido respaldadas as iniciativas regionais de cooperação na matéria.

b) Reuniões 2+2

O sistema de reuniões 2+2 é um mecanismo de consulta entre os ministros das Relações Exteriores e da Defesa de ambos os países e tem sido útil para tratar de temas de segurança e de defesa em linhas gerais, sendo a sua agenda aberta e tendo por objetivo avançar nos vínculos bilaterais de maneira diplomática.

c) COMPERSEG

Por meio do Memorando de Entendimento de 1995, cria-se o COMPERSEG, que tem como funções: o fortalecimento dos canais de comunicação no campo da defesa; a provisão de informação oportuna daquelas manobras militares que as partes concordam em notificar umas às outras; e a promoção de atividades acadêmicas que estimulem a cooperação em matérias de interesse mútuo (CHILE, 2010, p. 151).

Ainda que as funções do organismo se enquadrem dentro da linha de cooperação que se poderia denominar de tradicional dentro das MFCs, o certo é que o COMPERSEG transcendeu rumo a ações efetivas de

colaboração paradigmáticas na América Latina. Tal como o estudo da FLACSO (2008) constata, no momento da constituição do COMPERSEG as medidas cogitadas estavam circunscritas no contexto no qual ainda persistia algum grau de rivalidade bilateral, excluindo os mecanismos relacionados com restrições militares e medidas de verificação e acesso. Todavia, a partir da III Reunião do COMPERSEG, em 1997, a lógica de confronto pareceu começar a se dissipar, dando lugar a disposições vinculadas a regimes de controle, operações de paz, exercícios combinados, homologação de gastos, tecnologia e intercâmbio acadêmico (FLACSO, 2008, p. 47-52).

d) Força de Paz Combinada “Cruz do Sul”

Em meados de 2005, estabeleceu-se entre o Chile e a Argentina a criação de uma força conjunta para operações de paz. No final desse mesmo ano, os ministros da Defesa de ambos os países assinaram um Memorando de Entendimento, que estabelecia um mecanismo binacional de direção política das forças de paz e concordava com a criação de um Estado-Maior Conjunto Combinado (EMCC), em vigor desde 2007.

Ademais do objetivo central, operações de paz, a Força de Paz Combinada tem como propósitos o incremento da integração e da cooperação, bem como a otimização dos recursos humanos e materiais das FFAA de cada país (CHILE, 2010, p. 152).

O estado das instâncias e mecanismos de cooperação

A descrição precedente mostra um avanço substantivo no estabelecimento de mecanismos e de compromissos nas áreas da segurança e da defesa entre a Argentina e o Chile. Apesar disso, ainda se observam uma série de temas pendentes na relação bilateral que evidenciam algumas indagações e sugerem desafios importantes para a consolidação definitiva da confiança que possibilite uma maior integração entre ambos os países. Isto é, existem limitações políticas e institucionais que têm inibido uma mudança paradigmática na relação – ainda que seja evidente que se esteja avançando na direção de uma maior integração.

Entre as limitações ainda presentes, destacam-se as seguintes. As reuniões binacionais de ministros têm um caráter multissetorial, que inclui a área da defesa, e estão compostas pelas mais altas autoridades civis do setor. Embora os encontros tivessem sido planejados para acontecer anualmente (desde 2006), na prática só se realizaram duas reuniões nas quais foram abordados diversos temas relacionados com a defesa e foram indicados os compromissos subscritos em outras instâncias e acordos sobre a matéria. Além disso, tais reuniões não possuem caráter resolutivo ou executivo, mas seu âmbito de ação está limitado à socialização política de acordos previamente estabelecidos.

Quanto às reuniões 2+2, estas possuem caráter consultivo, são convocadas de acordo com as circunstâncias específicas (embora originalmente elas devessem ter um caráter anual), e a agenda das mesmas é aberta, com o conteúdo ficando a cargo das mais altas autoridades civis da defesa e da chancelaria de ambos os países. Desse modo, seu alcance ficou limitado ao apoio de compromissos e socialização política de acordos previamente subscritos.

Diferentemente dos dois mecanismos anteriores, limitados, sobretudo, aos âmbitos diplomáticos e declarativos, o COMPERSEG transcendeu na direção da esfera das ações efetivas. Quanto à sua composição, ainda que as medidas adotadas sejam resolvidas pelas autoridades civis, nas reuniões do COMPERSEG participam assessores militares e especialistas convidados de organismos acadêmicos tanto do Chile como da Argentina. O organismo possui uma maior periodicidade e constância no que diz respeito ao seu trabalho, e suas decisões resultaram na aplicação de diversas medidas cooperativas. Entre elas, considerando as reuniões do período 1996-2007, 18% correspondeu a medidas de coordenação política a fim de se chegar a posições em relação à defesa; 16,4% referiu-se a medidas de transparência; 16% correspondeu a medidas de operações e de treinamento das FFAA; 8,6% foi relativo ao intercâmbio de informação em defesa; 6,3% a medidas relativas ao material e à indústria de defesa; e 34% relacionou-se com temas de outra natureza que não chegam a se constituir como medidas de confiança⁴ (FLACSO, 2008, p. 47-49). Apesar do significativo avanço que a ação do COMPERSEG representou, destacando-se as

medidas relativas à coordenação política e à transparência, as maiores limitações das medidas observam-se nos acordos que foram levados a cabo no caso da informação sobre defesa e aquelas vinculadas ao material e à indústria da defesa.

Outro organismo executivo de caráter permanente entre Argentina e Chile é o projeto Força de Paz Combinada. O projeto incluiu a criação de um EMCC, a unificação de critérios e características para a força conjunta e a realização de exercícios combinados. Mesmo que a Força de Paz Combinada ainda não tenha entrado em operação, o terceiro exercício binacional – Cruz do Sul-Beta –, realizado no final de 2009, incluiu a participação das três ramificações das FFAA e do Grupo Bilateral de Direção Política, constituído pelos representantes dos Ministérios da Defesa e das Relações Exteriores de ambos os países.

Medidas de fomento da confiança

Como parte dessa institucionalização das relações de cooperação, foi estabelecida uma série de MFCs entre ambos os países. De acordo com o informe da Junta Interamericana de Defesa da OEA, de 2006, as MFCs podem se agrupar em torno de onze grupos, dos quais Chile e Argentina concentraram seus esforços em: intercâmbio e envio de pessoal como observadores, estudantes ou participantes de eventos esportivos, de exercícios militares e de cursos para oficiais (73,71%); programas políticos e sociais de promoção para a paz (6,39%); comunicação, conduta e cooperação em zonas fronteiriças (6,33%); outras medidas (5,04%); intercâmbio e transparência de planos e políticas (5%); cooperação para lidar com catástrofes naturais e/ou ambientais (1,78%); intercâmbio e transparência de cifras sobre forças e manobras (1,04%); segurança no transporte (0,37%); segurança de Estados insulares (0,12%); e intercâmbio entre representantes políticos em temas de segurança (0,06%), não tendo se evidenciado intercâmbios e transparência de cifras sobre armas convencionais. Como se nota, a maior quantidade de MFCs concentra-se em ações de intercâmbio (medidas consideradas de primeira geração). Em contrapartida, não se registram medidas vinculadas à transparência sobre gasto militar (medidas de segunda e terceira geração).

Apesar da existência de numerosas MFCs e de muitas delas possuírem um caráter contínuo e permanente, existem vários problemas associados à organização e à efetividade das mesmas. Em primeiro lugar, Chile e Argentina produzem informes divergentes sobre as MFCs realizadas, tanto no nível local como nos relatórios entregues à OEA, o que se explica pela utilização de distintas metodologias para sua classificação. Em segundo lugar, ambos os países relatam distintas datas de realização de MFCs. Em terceiro lugar, nos informes apresentados pelo Chile e pela Argentina, não se realiza um balanço dos custos e dos resultados das MFCs realizadas, o que impede medir a efetividade e, por consequência, analisar os benefícios representados pela aplicação dessas medidas.⁵

Explicando as Deficiências

Como observamos, existem avanços substantivos em algumas áreas (cooperação, intercâmbio, estabelecimento de força combinada) que subsistem com déficits associados à homologação nas concepções de MFCs, avaliação de tais medidas e propostas mais substantivas em matéria de integração (redução coordenada de forças, homologação de gastos em defesa etc.). A pergunta que se segue está associada aos fatores que explicam tais déficits. Sugerimos que existem variáveis domésticas associadas a cada país, que explicariam tais brechas.

Argentina: inconstância externa

O retorno à democracia implicou na reinserção da Argentina no contexto internacional, sendo o âmbito da segurança e da defesa uma parte ativa nesse processo. Não obstante, as ênfases e as estratégias de diversificação dos vínculos com o exterior foram divergentes entre uma administração e outra.

De acordo com o sugerido por Diamint (2006), a inserção da Argentina no contexto internacional não manteve uma presença regular, em razão da ausência de diretrizes claras na condução da política exterior e de defesa entre as distintas administrações. Conclui-se que existem mais declaração e discurso do que ações efetivas, dada à centralidade

de outras temáticas, o que repercute na falta de preocupação pela política externa e pela segurança internacional.

O governo atual de fato produziu algumas iniciativas que conferiram maior centralidade aos assuntos da América Latina – diferenciando-se claramente da política de alinhamento com os Estados Unidos que prevaleceu durante a década de 1990 – e sinalizou que incluiria os elementos necessários para gerar uma reforma profunda no setor de defesa que permitisse estabelecer uma política de segurança internacional a longo prazo. Todavia, ainda não está claro se tal situação vai se concretizar, na medida em que não existe certeza se a postura dos Kirchner tem respaldo por parte de amplos setores de forma a permitir sua implementação.

Caso esse cenário não venha a se efetivar, continuarão primando na política externa de segurança e de defesa argentina as visões defendidas pelos distintos governos, as respostas a determinadas conjunturas e a imprevisibilidade do setor, em vez de uma política de Estado coerente e durável no tempo.

Chile: indecisão interna

Da mesma forma que a Argentina, o Chile desde o retorno da democracia colocou uma ênfase especial na sua inserção internacional e, nesse sentido, a área de defesa não foi exceção. Contudo, diferentemente do seu vizinho, o Chile manteve maior coerência e estabilidade no caráter da sua política externa, o que também foi uma constante em relação à segurança internacional.

No nível interno, normalizaram-se as relações civil-militares e eliminaram-se alguns dos principais “enclaves autoritários” – como a faculdade de designação e de remoção dos comandantes-em-chefe das FFAA por parte da autoridade civil. Recentemente, iniciou-se um processo de modernização da estrutura da defesa que implica em uma adaptação importante às exigências do contexto atual. Apesar disso, ainda existem alguns elementos que danificam os processos de renovação e se aproximam mais das concepções tradicionais do setor.

Em primeiro lugar, o Chile mantém um elevado gasto militar, determinado, entre outros fatores, pela existência da Lei Reservada do Cobre, que representa um sinal de pouca transparência em relação ao exterior. Em segundo lugar, o país define e planeja sua defesa em função da hipótese do conflito, dirigido, sobretudo, à vizinhança. Esses elementos geram uma significativa quota de desconfiança e impedem maiores níveis de cooperação, sobretudo nos temas vinculados à transparência, produção e aquisição de material bélico.

A pergunta, portanto, é por que o Chile não aboliu ou gerou um novo sistema para a aquisição de armamentos, considerando o renovado discurso sobre segurança, o caráter da sua política de segurança internacional e as reformas efetivas que se produziram nesse setor? Ou por que não existe um debate sobre a hipótese do conflito e sobre o papel das FFAA, tendo em conta a estratégia de inserção internacional sustentada em termos cooperativos e não coercitivos? As autoridades políticas, ademais de reconhecerem o debate, deveriam promovê-lo no interior das organizações competentes.

Somando inércias

Dessa forma, apesar de ser um caso paradigmático de cooperação, como se constatou, também é possível advertir a existência de diversos obstáculos associados à própria mecânica de cooperação.

Em primeiro lugar, estão aqueles obstáculos de tipo organizacional, relativos ao funcionamento das instâncias de cooperação e diálogo político-diplomático. Nesse sentido, tanto o funcionamento das reuniões binacionais de ministros como as reuniões 2+2 carecem de continuidade e periodicidade, além de não possuírem capacidade resolutiva. Esses elementos impedem uma construção de confiança no mais alto nível que redunde em uma socialização dos acordos no nível nacional. Por outro lado, as agendas são diversas e estão determinadas por conjunturas específicas, negando as probabilidades de se estabelecer um marco de acordo comum no longo prazo. Esse cenário faz com que seja possível que, em função de determinadas divergências, se produzam retrocessos na relação construída até o momento.

Nesse mesmo ponto, e apesar do bom desempenho do COMPERSEG, o grande problema que se evidencia é a improvisação dos temas da sua agenda, estabelecida de maneira informal pelas autoridades comprometidas. Além disso, independente do fato de que seu funcionamento tenha sido exitoso, a participação de setores acadêmicos e de assessores militares está subordinada à decisão da autoridade de turno. Adicionalmente, existe uma alta rotatividade das autoridades que participam do organismo, a qual impede o estabelecimento de um diálogo contínuo, fazendo com que muitas vezes temas relevantes possam desaparecer da agenda e não se transformar em políticas efetivas de cooperação em áreas fundamentais como a informação sobre defesa e as relativas ao material e à indústria de defesa.

Diferentemente dos exemplos anteriores, é possível afirmar que a Força de Paz Combinada superou algumas das deficiências organizacionais observadas em outras instâncias, ao definir posicionamentos políticos comuns e uma institucionalidade que permite a ação periódica. Se, por um lado, esse exemplo nos permite vislumbrar um avanço na cooperação, por outro lado nos convida a pensar que, dada a natureza de participação em ações externas, resulta menos difícil estabelecer pontos de acordo ao não se comprometer questões domésticas.

Em segundo lugar, a maioria das MFCs concentra-se no âmbito da coordenação e do intercâmbio. Todas essas medidas, ainda que importantes, não comprometem a preeminência das definições tradicionais no setor. Ou seja, em relação às medidas como a limitação de armamentos, o estabelecimento de uma metodologia comum a respeito do gasto militar⁶ ou definições conjuntas relativas à indústria e material bélico, não se registram avanços e se comprometem a confiança e a integração.

Em terceiro lugar, existe um déficit de decisão e de coordenação política. Somando os dois elementos antes mencionados, observamos que as deficiências da integração do setor de defesa passam necessariamente pela falta de decisão interna e de coordenação externa, em que se conjugam, em maior ou menor medida, os obstáculos para a cooperação observados na América Latina.

No caso analisado, o maior déficit concentra-se nos aspectos ligados às limitações institucionais, impulsionadas pela preponderância de fatores domésticos, que impedem uma reforma no setor e uma política coerente através do tempo. A reforma necessária, por um lado, deve vincular o renovado discurso sobre a segurança internacional com redefinições qualitativas na área e, por outro lado, corrigir a falta de coordenação quanto ao funcionamento dos organismos, o estabelecimento das suas agendas e a sistematização e balanço das MFCs já concordadas.

Conclusões

Argentina e Chile experimentaram uma transformação qualitativa na sua relação, o que implicou não só em uma aproximação política nos últimos vinte anos, mas também na institucionalização das suas relações.

No campo da defesa, observamos aquele mesmo padrão – aproximação política associada a uma posterior institucionalização de relações de confiança. Não obstante, a avaliação de tais mecanismos nos permite verificar certos déficits associados a dois âmbitos fundamentais.

Em primeiro lugar, a grande maioria das iniciativas afeta o que se denominam âmbitos de primeira geração das MFCs. Com exceção de algumas iniciativas específicas no campo das reparações navais e da criação de uma força combinada para operações de paz, não se aventou uma agenda de integração mais substantiva associada a mudanças paradigmáticas na relação. Como exemplo, temos: a iniciativa de homologação de gastos em defesa, que não rendeu frutos, nem teve seguimento; a ausência de iniciativas no campo da desmilitarização coordenada; e a falta de avanços substantivos quanto ao intercâmbio de informações.

Em segundo lugar, ainda que não seja desprezível o alto nível de atividade bilateral, tampouco existiu uma instância coordenadora estável e conjunta para sistematizar e avaliar o impacto que tiveram as medidas no setor. Para citar apenas um exemplo, não existem estudos tornados públicos que estabeleçam diagnósticos do impacto que tiveram

os intercâmbios de oficiais entre o Chile e a Argentina nas últimas décadas. Tais tipos de intercâmbios teriam afetado a percepção dos oficiais de cada país? Teriam eles algum impacto nas futuras relações entre oficiais, transferência de informação etc.? O mesmo se poderia dizer a respeito de uma série de iniciativas associadas ao âmbito da defesa.

Esta ausência de uma institucionalização conjunta que dê seguimento à relação bilateral no campo da defesa debilita as opções de maior aprofundamento de tais relações. Por isso, observam-se inconsistências nos informes que cada país entrega aos organismos multilaterais e falta de critérios comuns para estabelecer o que ambos os países entendem por uma “medida de confiança”.

As resistências à mudança de paradigma parecem estar ligadas aos contextos políticos de cada país, às latências organizacionais e à falta de uma iniciativa para formalizar uma instância de seguimento de acordos que seja conjunta, coordenada e que estabeleça objetivos, metas e prazos. O contexto da relação bilateral permitiria perfeitamente imaginar uma instância como a descrita, que, como primeira missão, pudesse simplesmente sistematizar o que foi realizado nos últimos vinte anos. A partir daquele diagnóstico, seria possível conceber uma renovada agenda de aprofundamento das relações de confiança entre ambos os países. O debate acerca da relação entre Chile e Argentina não é tanto sobre a direção das políticas, mas sobre o ritmo e a intensidade da relação. A mudança paradigmática depende essencialmente desses fatores.

Notas

1 Entendemos por paradigma tradicional aquele que organiza o dispositivo da defesa e, em particular, das Forças Armadas em virtude da hipótese de conflito local potencial.

2 Nesse sentido, pode-se mencionar que, no caso da Guerra das Malvinas, o Chile prestou apoio ao Reino Unido obviando as disposições contempladas pelo Tratado Interamericano de Assistência Recíproca.

3 Das 24 zonas em disputa, 23 delas foram resolvidas de maneira exitosa, restando até o momento somente um acordo sobre as pretensões de ambos os países em relação ao território antártico, o que, contudo, não gerou maiores controvérsias, mas, ao contrário, tem sido a base para a criação de oportunidades de cooperação, como é o caso da Patrulha Antártica Naval Combinada (FUENTES, 1996; FUENTES; MARTIN, 1998).

4 “Se refere a aspetos mencionados no seio do COMPERSEG, mas que, por carcer de continuidade ou pelo fato de ser mero intercâmbio de impressões, não chegam a constituir MFCs geradas nesta instância. Inclui desde a verificação de exercícios negociados e executados pelas FFAA com as suas contrapartes, a exposições sobre temas diversos de segurança, passando por comemorações e ideias propositivas que careceram de impacto posterior” (FLACSO, 2008, p. 47).

5 Para uma análise detalhada da organização e das metodologias das MFCs, ver FLACSO (2008).

6 Em 1998, o COMPERSEG chegou a um acordo sobre a petição à Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL) da execução de uma Metodologia Padronizada Coum para a Medição dos Gastos de Defesa, com o objetivo de tornar transparente o gasto em defesa e, desse modo, contribuir para o fomento da confiança mútua. O informe da CEPAL, mesmo estabelecendo o nível dos gastos básico e ampliado, não conseguiu completar o nível total de gastos em razão da falta de todos os dados necessários, ficando incompleto o informe final (FLACSO, 2008, p. 80-82).

Referências Bibliográficas

ÁLVAREZ, G. **El medio ambiente como un problema de seguridad**. Desafíos para Chile. Santiago: Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos, 2008.

_____; FUENTES, C. **Statu-quo**: paradigmas tradicionales de seguridad en América Latina. Buenos Aires: Red de Seguridad y Defensa de América Latina, 2010.

BUZAN, B. **People, States & fear**: the national security problem in international relations. Londres: Harvester Wheatsheaf, 1991.

CHILE. **Libro de la Defensa Nacional de Chile**. Santiago: Ministerio de Defensa Nacional, 2010.

DIAMINT, R. Una mirada estratégica sobre Argentina. In: TULCHIN, J. S.; BENÍTEZ MANAUT, R.; DIAMINT, R. (Ed.). **El rompecabezas**: conformando la seguridad hemisférica del siglo XXI. Buenos Aires: Prometeo Libros, 2006. p. 359-379.

FLACSO – Faculdade Latino-Americana de Ciências Sociais. **Reporte del sector de seguridad en América Latina y el Caribe**. Santiago: Programa de Seguridad y Ciudadanía, 2007.

_____. **Medidas de fomento de la confianza y la seguridad Argentina – Chile**. Evaluación de los mecanismos para fortalecer la confianza. Santiago: Informe de Investigación, Programa de Seguridad y Ciudadanía, FLACSO-Chile, 2008. [Inédito].

FUENTES, C. Chile-Argentina: el proceso de construir confianza. **Working Paper**. Santiago: Nueva Serie FLACSO-Chile, 1996.

_____. Fronteras calientes. **Foreign Affairs Latinoamericana**, v. 8, n. 3, p. 12-21, 2008.

_____; MARTIN, C. La nueva agenda argentino-chilena. **Working Paper**. Santiago: Nueva Serie FLACSO-Chile, 1998.

ULLMAN, R. Redefining security. **International Security**, v. 8, n. 1, p. 129-153, 1983.

WAEVER, O. Securitization and desecuritization. In: LIPSCHUTZ, R. (Ed.). **On security**. Nova Iorque: Columbia Press, 1995. p. 46-86.

Resumo

Argentina e Chile: Mudança de Paradigma?

O presente artigo identifica que, nos últimos anos, houve um relevante aumento no grau de cooperação alcançado pelos países da América Latina. Não obstante, variáveis dependentes de fatores políticos e institucionais ainda geram obstáculos para uma maior integração. No que tange ao tema de segurança e de defesa, argumenta-se que, em termos gerais, existem paradigmas tradicionais de segurança que impedem a emergência de um novo paradigma de integração. O caso da relação entre o Chile e a Argentina mostra o avanço mais notável em termos de cooperação na área de segurança na América do Sul. Todavia, subsistem inércias institucionais que inibem uma mudança paradigmática.

Palavras-chave: Medidas de Confiança Mútua – Ameaças Tradicionais – Argentina – Chile

Abstract

Argentina and Chile: Paradigm Shift?

Despite the increasing levels of cooperation within Latin American countries, this article suggests that domestic political and institutional variables affect the options for greater integration within countries. Traditional ways of understanding security among policymakers explain the lack of reforms in this sector. The article provides the example of Argentina and Chile, the most advanced countries within South America in terms of cooperation in the field of security. The authors try to demonstrate that several institutional inertias within each country have preempted these two countries from advancing a paradigmatic shift in their security approaches toward each other.

Keywords: Confidence Building Measures – Traditional Threats – Argentina – Chile