

A REARTICULAÇÃO DAS POLÍTICAS DE DEFESA E SEGURANÇA NA AMÉRICA DO SUL: TEMAS E DESAFIOS PARA A SEGURANÇA REGIONAL (1970-2014).

RODRIGUES¹, Márcio Adriano de Lima

ROPKE², Taís Regina

RESUMO

As transformações que ocorreram após 1989, no sistema internacional, com o fim do bloco soviético, e a conseqüente supremacia da democracia liberal de viés norte-americano, provocaram uma série de mudanças nas estruturas dos Estados, considerando, sobretudo, a reorganização de suas capacidades nos campos da defesa e da segurança. Na América do Sul, essas transformações nas políticas de defesa dos países têm como um dos fatores de desencadeamento a Guerra das Malvinas (1982). Nesse contexto, o objetivo do presente trabalho será o de descrever as políticas de reformulação do setor militar no Brasil, relacionando-as com processos semelhantes que vêm ocorrendo nos países limítrofes. Logo, através de uma análise documental e bibliográfica, buscará identificar e avaliar variáveis de aproximação e distanciamento entre as políticas adotadas pelos países da região, segundo os pressupostos ligados às diretrizes da Segurança Regional.

PALAVRAS CHAVE: Defesa. Segurança. Regional.

1 INTRODUÇÃO

Durante a segunda metade do século XX, os sistemas militares dos países latino-americanos caracterizaram-se, em sua maioria, pela adoção dos preceitos da defesa hemisférica. Nesse período, os objetivos do conjunto de países da região estavam orientados a defender a unidade no Ocidente contra a expansão da ideologia Comunista.

Segundo a literatura que trata do tema, desde meados da década de 1950 até 1989, vários países da América do Sul viveram sob o legado de regimes ditatoriais, onde a característica principal desses governos foi a utilização da repressão como instrumento para garantir a obediência popular e neutralizar o surgimento de qualquer oposição política a esses regimes autoritários. Ou seja, a partir da vitória dos aliados na Segunda Guerra Mundial, e a posterior divisão do mundo em dois blocos antagônicos, comandados respectivamente por EUA e URSS, os países da região passaram a orientar suas políticas de defesa contra um inimigo definido, onde todas as transformações de suas estruturas políticas, sociais e militares se dirigiam para tal finalidade.

Para a concretização de tais objetivos, adotou-se a Doutrina de Segurança Nacional, a DSN, pautada segundo diretrizes norte-americanas. Nesse campo, surge

¹ Doutorando em Ciências Políticas. UFRGS. E-mail: drxmarcio@hotmail.com

² Graduada em Relações Internacionais. UFSM. E-mail: tais-rr@hotmail.com

uma diversidade de elementos destinados a regular e caracterizar esse processo, dentre os quais o conceito de guerra revolucionária.

Nos países da América Latina, a DSN tinha nos EUA seu principal articulador e seus preceitos destacavam o estado permanente de guerra que vivia o mundo e exigia por parte dos países do continente um estado de prontidão constante. A partir desse processo, tem-se em muitos desses países uma permanente prática de violações e o desaparecimento de liberdades civis, com o objetivo de manter as massas populares afastadas do processo de decisão política nos Estados.

Na América Latina, as diretrizes da Doutrina de Segurança Nacional ganha consistência e grande capacidade de articulação na ideologia das camadas dominantes. Um de seus valores principais pregava a organização de um Estado forte ou a perpetuação de uma determinada ordem social. Esse processo estendeu-se, com variações no tempo, até a década de 1980, quando fatores externos passaram a incidir sobre a organização dos regimes levando a sua derrocada.

Nesse artigo, pretende-se caracterizar a organização de quatro países nesse sistema: Brasil, Argentina, Uruguai e Paraguai, avaliando continuidades e rupturas nos processos de redefinição de suas políticas de defesa já compreendendo a fase democrática.

Segundo Monteiro (2013) nas décadas de 1980 e 1990, o novo conceito de Defesa Nacional sofre uma transformação, com a ampliação do conceito de segurança definido então como um conjunto de políticas e estratégias, que objetivam neutralizar quaisquer ameaças ou ataques, internos ou externos. Nesse ambiente cabe as Forças Armadas considerar sua atuação em conflitos sub-nacionais ou sub-estatais, constituindo os novos parâmetros das políticas de defesa.

Nesse momento, a análise das relações internacionais aponta para o predomínio de elementos do paradigma construtivista, onde autores como Wendt (1999) destacam a necessidade de considerar o plano interno dos Estados para determinar a organização de seus aparatos de segurança.

Com tal finalidade, partimos da hipótese de que a mudança institucional em muitos países da região, após o fim do conflito bipolar, tem como origem o processo de

aproximação entre Brasil e Argentina, que passa a estabelecer reflexos nas políticas de defesa dos países da região.

2 O CONESUL SOB O LEGADO DA DOCTRINA DE SEGURANÇA NACIONAL

Nesta seção, o objetivo está orientado a analisar a fase autoritária nos países da América do Sul. Mais especificamente, aqueles países que integram o que se denomina Conesul, ou seja, Brasil, Argentina, Uruguai e Paraguai. Nessa fase, a principal característica é a proliferação de regimes de exceção, que tem como ideologia uma visão conservadora das realidades nacionais.

No Uruguai, esse processo teve início em meados do século XX, quando o país passou por uma fase de instabilidade. Segundo Comblin (1978), na década de 1950, o Uruguai destacava-se pelas boas condições sociais de sua população, um país pequeno, porém uma ilha de prosperidade na América Latina. No entanto, nas décadas de 1960 e 1970, o cenário já era de crise, principalmente econômica, que levou o poder político do país às mãos das oligarquias.

Logo viria a adoção da Doutrina de Segurança Nacional para regular a ação dos militares, orientada segundo uma percepção geral que se estabelecia entre os países da região. Ou seja, os objetivos das forças armadas deviam se orientar visando à neutralização dos instrumentos de agressão e subversão no interior dos países. Assim, predominava a percepção norte-americana de que se necessitava de um novo profissionalismo das forças armadas da região, o que estabeleceu um processo denominado de “pentagonização” dos exércitos latino-americanos.

Padrós (2012) destaca que, nesse período, na América do Sul, a superpotência ocidental estabeleceu uma dinâmica de segurança onde os Estados eram instrumentalizados para ratificar valores castrenses, permitindo a extrapolação ilimitada da ação militar.

No Uruguai, a DSN como doutrina de segurança anticomunista estabeleceu o domínio de duas linhas doutrinárias. Uma onde predominava um catolicismo nacionalista de ultradireita, e outra pautada segundo os valores básicos da DSN. A vertente do catolicismo nacional de extrema direita visava o controle dos sistemas de educação e dos meios de comunicação. No país, uma matriz integrista destacava o antiliberalismo e a defesa do “Princípio da Autoridade”, apoiando as intenções de Bordaberry. Nesse ponto, as medidas tomadas visavam à subordinação do poder civil aos militares.

Sob a DSN, as forças armadas, no Uruguai, tinham como princípios norteadores a concepção bipolar de mundo, a adesão aos fundamentos que sustentam o Ocidente como mundo livre, cristão e democrático. Um espaço onde imperam as liberdades individuais, opondo-se aos valores do totalitarismo e do comunismo. Nesse contexto, as forças armadas tinham a missão de assegurar a partir de suas políticas de segurança a defesa dos valores democráticos contra o avanço comunista.

Na década de 1960, com a ruína do sistema econômico, veio a instabilidade política. A ação da oposição armada, a partir dos Tupamaros e outros grupos clandestinos, davam algumas demonstrações de força, dirigindo a violência contra estrangeiros, notadamente norte-americanos.

A resposta a esse cenário de instabilidade política foi a introdução no Uruguai de um forte aparato repressivo, que segundo Comblin (1978) era o mais rígido de todo o continente. Na década de 1960, a Constituição reforçou o poder do Estado, dando ao Executivo o poder para organizar a ação repressiva entre 1960 e 1972.

Para Comblin (1978), a partir desse momento a atuação do setor militar uruguaio passou a adotar os preceitos de guerra anti-subversiva, contando com o apoio de Brasil e EUA para organizar sua doutrina militar. Segundo o autor, as atividades de inteligência tinham no Brasil um forte interlocutor, e as escolas militares dos EUA ajudaram a estabelecer medidas rápidas de segurança.

As reformas organizadas por Jorge Pacheco Areco compreenderam o fechamento de todos os órgãos de representação da esquerda, a proclamação da ilegalidade dos partidos, exceção feita ao partido Comunista, estabelecendo-se também a censura às informações.

No governo de Bordaberry, consolida-se no Uruguai um verdadeiro Estado Militar. Em 1973, o fechamento do Congresso e a anulação da Constituição levam a instauração efetiva da doutrina de segurança nacional. Nesse período, a repressão chegou ao auge, com a realização de prisões, interrogatórios, torturas e perseguições, com os militares monopolizando o poder no país.

Nesse processo, o novo Estado organizava-se em função do anticomunismo, e pela luta armada contra o marxismo internacional. Para estabelecer essa organização, o

Exército instaurou o Conselho da Nação, onde as forças armadas passaram a tomar todas as decisões importantes que orientavam a vida política nacional.

Para Mendes (2013), foram cerca de cinco mil prisioneiros políticos, quinze mil cidadãos que perderam seus direitos, e aproximadamente sessenta mil pessoas que passaram pelas prisões no Uruguai.

No Paraguai, Silva e Penna Filho (2009) destacam a permanência de uma dinâmica de conflitos que acompanhou a evolução histórica desse país, caracterizada pela dicotomia envolvendo grupos oligárquicos que disputavam o poder e que viriam a formar os partidos Blanco e Colorado. Segundo esses autores, condicionantes regionais e instabilidade política interna levaram a um cenário de atraso tecnológico e crise econômica à sociedade paraguaia, a partir de meados do século XX.

Na visão de Espósito Netto (2012), entre 1954 e 1989, a política externa do país apoiava-se em uma estratégia de isolamento em relação aos inimigos do regime e na tentativa obstinada de obtenção de investimentos e financiamentos externos.

Logo, os três eixos da política externa do Paraguai envolviam a manutenção de boas relações com os EUA, a aproximação com o Brasil e a manutenção de relações maduras com a Argentina, visando contrapor a presença brasileira.

Diante desse quadro de instabilidade, o governo de Federico Chaves é derrubado, sendo substituído pelo Gen. Alfredo Matiuda Stroessner. No Paraguai, o regime Stroessner tinha como marca de sua política externa e de segurança a concepção de “Política externa pendular” de viés “Realista”.

Com o poder dos militares, instaura-se a DSN e o predomínio da violência como instrumento de controle político e social. No que se poderia chamar de corrente paraguaia, o ideário da luta anticomunista adotava o nacionalismo como bandeira e o desenvolvimento como finalidade.

Em 1958, a ação de grupos opositores levou o Paraguai à decretação do Estado de Sítio, onde o objetivo era neutralizar a guerrilha praticada pelos grupos 14 de *mayo* e FULNA- Frente Unida de Libertação Nacional (SILVA, PENNA FILHO, 2009).

Na Argentina, desde a década de 1950, o Exército passou a fazer parte do processo político. A influência européia, principalmente a de diretriz francesa era a base

de doutrinação nas escolas militares, lançando a prática da guerra contra a subversão, que passou a pautar a Doutrina Argentina de Segurança Nacional. Em 1959 e 1960, Comblin (1978) destaca que cabia ao exército a missão de luta contra a guerrilha. Nesse contexto, a versão argentina da Doutrina de Segurança Nacional é a que se encontra na definição proposta pelos manuais norte-americanos (COMBLIN, 1978).

Para o caso argentino, a análise de Martins Filho (2008) ajuda a estabelecer uma base de ação para caracterizar a atuação dos militares. Na Argentina, a doutrina francesa foi adotada a princípio na Escola Superior de Guerra, em Buenos Aires, em 1956, pelo então coronel Carlos J. Rosas.

Os principais traços dessa doutrina, chamada de guerra revolucionária, era a indistinção entre meios militares e os não-militares, e a particular combinação entre política, ideologia e operações bélicas. O pensamento da doutrina da *guerre révolutionnaire* identificava um fenômeno diferente da guerra convencional, onde para os militares o controle das informações era o elemento decisivo e o combate do inimigo necessitava de um comando político-militar unificado (MARTINS FILHO, 2008).

Nas teorias da “*guerre révolutionnaire*”, ocorre uma doutrina militar preparada para enfrentar um novo tipo de guerra. Segundo essa corrente, um terrorista ou guerrilheiro não pode ser considerado um soldado e, uma vez capturado, a responsabilização por suas ações seriam atribuídas de forma pessoal e individual.

De acordo com Fonseca (2011), esse tipo de guerra ocorre no interior de uma nação, com o propósito de tomar o poder a partir de uma ampla mobilização popular.

Outro ponto destacado diz respeito à diversidade de propósitos que podia atender a doutrina de guerra revolucionária. Segundo Martins Filho (2008), a idéia de inimigo era definida de forma mais ampla possível, ou seja, todos aqueles que de alguma maneira fossem contra os interesses nacionais.

Pinto (2012) ao analisar a DSND aponta para o predomínio de uma ideologia a favor dos interesses das classes dominantes, associadas ao capital estrangeiro. Toda e qualquer forma de violência empregada, nesse período, seria orientada segundo mecanismos que visavam à organização de uma forma capitalista de Estado.

O autor destaca que a DSND permitiu uma oposição de mecanismos de controle e dominação à sociedade, onde o Estado e seus instrumentos repressivos atuam a partir de certa legalidade atribuída ao processo. Logo, têm-se no desenvolvimento econômico e na segurança interna os dois eixos doutrinários que sustentam a ação dos militares.

Já Bauer (2012) destaca o papel dos meios de comunicação e sistemas de informação organizados, e o papel das torturas físicas e psicológicas como forma de obter dados que apoiassem a atuação das forças armadas frente à oposição interna.

No Brasil, a partir da Doutrina de Segurança Nacional e Desenvolvimento, DSND, proposta pela ESG, o Estado brasileiro passa a se organizar segundo meios legais de oposição a manifestações e ameaças que visem à conquista subversiva do país.

Logo, a ideologia orientava-se (para) a neutralização de causas possíveis de estabelecer momentos de instabilidade política. Nesse momento, a segurança assumia um caráter preventivo, com o objetivo de reforçar a estrutura militar da nação frente a grupos ideologicamente antagônicos.

Nesse sentido, a Doutrina de Segurança Nacional apontava os militares como sujeitos mais aptos para exercer a direção política da nação e perseguir aqueles considerados como “subversivos”. Segundo Costa e Dirschnabel (2012), o conceito de Segurança Nacional no Brasil foi capaz de ampliar os poderes dos grupos que ocupavam o poder. A partir da hegemonia exercida pelos militares formava-se uma única esfera de decisão, que unia poder político, econômico e militar.

Segundo Freire (2009), entre 1964 e 1985, a DSND tinha como prioridade a defesa do Estado e a manutenção da ordem pública e social. A perspectiva de segurança estava baseada na manutenção do poder das elites, o que justificava o uso da força pelas autoridades sob quaisquer condições.

Para a autora, a ação dos militares estava orientada a garantir a concretização dos objetivos nacionais, diante de grupos que tivessem como orientação promover ações de caráter subversivo. Essa concepção doutrinária criou a figura do inimigo interno, justificando a atuação das forças armadas perante pessoas e grupos que pudessem ameaçar a estabilidade política do país.

Outro fundamento da DSND era o conceito de guerra total, onde a oposição entre os dois inimigos da época, o Ocidente e o Comunismo, deveria se estabelecer em vários campos, sobretudo nos campos econômico, cultural e social, além do militar.

Para Silva (2012), as décadas de 1960 e 1970 foram marcadas pela proliferação de diversos regimes autoritários na América Latina. O contexto político da época permitiu a criação e manutenção de estruturas centralizadas de governo, marcadas pela exclusão política da maior parte da sociedade. Para o autor, através da repressão, os militares exerciam controle vertical sobre todas as instituições representativas, sindicatos e outras parcelas da sociedade.

Segundo Koike (2013), as ditaduras na América do Sul pertenciam a um leque bem mais complexo de relações, pertencentes à dinâmica da Guerra Fria, que dividiria o mundo entre as nações a favor ou contra os interesses dos EUA.

Angelo (2011) destaca que a ideologia da DSN (Doutrina de Segurança Nacional), era baseada em uma concepção de guerra permanente e total entre capitalismo e comunismo, onde o tema da segurança coletiva pregada pelos EUA orientava as práticas adotadas pelas políticas de segurança na maioria dos países da América do Sul.

Assim, a DSN e todo o aparato institucional que se estabeleceu nos governos militares transformaram todos os cidadãos em possíveis inimigos, instaurando o ideário da guerra interna, embasado na necessidade de se estabelecer uma repressão que pudesse identificar e neutralizar todo e qualquer foco de subversão ou interesses antagônicos à vontade do regime instituído.

No Brasil, o processo tem início em 1964, sendo uma continuidade da realidade que se estabelecia no continente. A queda de João Goulart simbolizou o início do regime militar no Brasil (SILVA, 2012).

Nesse ambiente, os mecanismos de repressão tinham a finalidade de promover a defesa da organização capitalista e do modelo de Estado, o que seria feito através da neutralização dos canais de participação da sociedade na vida política, ou seja, a proibição do acesso da população a sindicatos e movimentos sociais.

A Lei de Segurança Nacional identifica vários elementos que ajudam a explicar esse período conturbado para a democracia no Brasil. Segundo Silva (2012), essa lei teria surgido em um ambiente marcado pela intensificação dos movimentos sociais e a resultante exacerbação do caráter repressivo do regime, onde se destaca a decretação do AI 5 como medida normativa mais rígida.

Nesse momento, com a LSN (Lei de Segurança Nacional), o governo ditatorial visava ampliar e legitimar as ações repressivas de controle social e reprimir ações que poderiam causar qualquer situação que afetasse a “ordem nacional”, ou produzisse alguma relação de conseqüências políticas contra as autoridades ligadas ao Estado.

3 A DINÂMICA PÓS GUERRA FRIA E OS NOVOS DESAFIOS

Nessa seção, o trabalho buscou identificar os principais processos de reorganização nos quatro países abordados, tendo como referência documentos como os Livros Brancos de Defesa. Nesse contexto pós Guerra Fria, percebe-se pela análise das políticas de reorganização do setor militar uma readequação dos preceitos de defesa e segurança segundo uma nova roupagem, onde se destacam conceitos como cooperação e integração econômica como princípios basilares.

No Uruguai, a nova Política de defesa foi promulgada em 1998, sendo assinada pelo Ministro da Defesa, senhor Dr. Juan Luis Storace. Esse documento apresentou a concepção da República Oriental do Uruguai no que se referem ao âmbito geográfico, aspectos econômicos, relações internacionais, e a dimensão do pensamento uruguaio quanto a interesses primários, estratégicos e a questão dos interesses humanitários.

Tal documento apresenta-se dividido em onze capítulos que buscam salientar as mudanças nas forças armadas do país, mais especificamente a condição do Exército, da Armada Nacional e da Força Aérea Uruguaia. Destaca-se, também já a partir do prólogo a importância dada a dois objetivos, que se busca salientar no concernente a esse documento. O primeiro diz respeito à busca pela aproximação entre as forças armadas e a sociedade civil, e o segundo aponta para uma tardia organização das estruturas e temas relativos à defesa do país. O texto destaca a adoção de um caráter multilateral que o

governo busca salientar em seu processo de reorganização ideológica, buscando uma aproximação com os países da região. A inserção internacional deverá ser feita segundo uma dinâmica de cooperação, mantendo a condição do país de Estado independente e soberano.

Para isso, busca-se garantir por parte do governo uma articulação dos setores militares aos interesses da sociedade em geral, sobretudo através de processos estruturais que vêm mudando a relação existente no cenário internacional, tendo seu início com o fim do confronto Leste – Oeste.

Esse processo de reorganização da ordem internacional teria criado um ambiente caracterizado pela instabilidade, exigindo por parte dos países a reformulação de sua forma de atuação no ambiente internacional.

Segundo o documento referente à política de defesa, constituem-se como novas ameaças, o terrorismo, o extremismo étnico e religioso, o narcotráfico e a acesso a artefatos militares de grande poder destrutivo, que podem se constituir em ameaças à estrutura dos Estados. Esse quadro de instabilidade produziria no país, um quadro de incerteza, justificando a busca pelo tratamento mais adequado dos temas de defesa.

Mesmo tendo o continente uma vocação pacífica, que se estabeleceu durante os últimos anos com os países limítrofes, e o predomínio da democracia como regime comum a totalidade dos Estados, a possibilidade de conflitos, mesmo tendo diminuído, ainda se torna um fator regulador das relações na região. A partir de então, aspectos sociais, econômicos e políticos, se somam aos interesses ligados ao setor militar para estruturar os grandes temas da defesa nacional.

Na seção intitulada “*El panorama internacional*”, considera o ambiente internacional de caráter unipolar, onde os Estados Unidos da América surge como único ator capaz de subjugar os demais atores, mediante meios diretos e indiretos de intervenção.

Outros atores como Japão, Índia e China surgem como países que podem ascender à posição de potências em virtude de suas capacidades econômicas, demográficas ou políticas, porém o caráter limitado de suas economias, a dependência de organismos como a OTAN, e a falta de capacidade de inovação em setores como o

industrial e o energético impedem o surgimento de um ator que possa contestar a posição ocupada pelos EUA.

Nesse contexto, de dominação dos EUA e um pequeno grupo de países no sistema internacional de rivalizar a potência hegemônica, levaria à migração de possíveis conflitos para a periferia do sistema internacional.

Assim, conflitos de amplitude local e regional teriam a capacidade de estabelecer instabilidades no conjunto das Relações Internacionais, envolvendo a violação dos direitos humanos, criando tensões generalizadas, em regiões periféricas, como Sudão, Somália, Ruanda e RDC.

Se trata de factores de conflicto susceptibles de producir una crisis internacional o regional, y cuya solución muchas veces escapa a las posibilidades de los países involucrados, o de un grupo de países, requiriendo respuestas adecuadas de la comunidad internacional en su conjunto, y desafiando conceptos y tradiciones de arraigo muy profundo (URUGUAY, 1999: 2).³

Na seção denominada: “*Un mundo que cambia rápidamente*”, o documento também destaca a realidade de intensa mudança que vive a sociedade internacional nos campos da comunicação e inovação tecnológica, estabelecendo profundas modificações na vida das sociedades, dificultando por vezes a atuação dos governos.

Com o fim do conflito bipolar, a Globalização e o desenvolvimento de interesses de corporações transnacionais têm se articulado na economia, política e principalmente na cultura de vários Estados, levando à proliferação de condicionantes conjunturais.

Nesse instante, além dos condicionantes sociais como fome, desemprego, miséria e endividamento, as novas tecnologias e a Globalização estabeleceram uma dinâmica de mudança, atingindo o campo da defesa em vários países.

Nos pequenos Estados, as novas forças e pressões promovidas pelos governos centrais, decretaram uma busca pela redefinição de funções e prioridades dos Estados, sob pena de perder parcela de seu poder perante a atuação de outros atores.

³ Trata-se de fatores de conflito suscetíveis de produzir uma crise internacional ou regional, e cuja solução muitas vezes escapa as possibilidades os países envolvidos, ou de um grupo de países, requerendo respostas adequadas da comunidade internacional em seu conjunto, e desafiando conceitos e tradições de raízes muito profundas.

Nesse momento, quando se refere ao “*cuadro regional*”, o texto relata um dos elementos que passa a pautar a política de defesa uruguaia, apontando para o papel positivo dos tratados e da proliferação do multilateralismo como marco norteador adotados pelo país para a resolução de conflitos.

Um fenômeno destacado é o terrorismo, apontado no plano regional como condicionante interno à segurança dos países na América do Sul, vindo substituir a possibilidade de eclosão de guerras interestatais clássicas.

Outro fator destacado faz referência à cooperação econômica e a adoção do diálogo entre os Estados como mecanismos favoráveis para a manutenção da paz na região, apontando a *Declaración de Santiago (1995) y de San Salvador (1998)*, como instrumentos capazes de minimizar antigas animosidades históricas entre os Estados na região.

Percebe-se, portanto, a partir da análise da política de defesa uruguaia que as ações orientam-se a estabelecer o reforço das relações das instituições destinadas a manter a seguridade continental e, sobretudo garantir o processo de integração e cooperação, visando à promoção da confiança entre os países da região.

Na Argentina, boa parte dos elementos e valores adotados no processo de reorganização da estrutura de defesa aproxima-se do caso uruguaio, no período posterior à bipolaridade.

A apreciação do cenário internacional, nesse contexto, considera uma etapa de crescente complexidade em matéria de segurança internacional. O sistema é tratado segundo um ambiente onde impera a assimetria de poder militar e o anacronismo das principais correntes explicativas da dinâmica internacional (ARGENTINA, 2010).

Esse período é caracterizado segundo o protagonismo de atores não estatais e transnacionais que passam a disputar parcelas de poder com os Estados. Tal complexidade multidimensional é tratada como uma fonte geradora de insegurança e de dificuldade para a construção de um sistema de consenso global.

Assim, o pensamento argentino considera o sistema internacional incerto, resultando na presença de desequilíbrios que afetam a estabilidade e a sustentabilidade

das boas relações entre os países. Os EUA aparecem como potência hegemônica no campo militar, no entanto fatores econômicos têm permitido a proliferação de novos e complexos atores no SI⁴.

Na Argentina, ganha destaque a partir da elaboração de seu Livro Branco, uma visão que valoriza os processos de cooperação entre os Estados em âmbito regional, e as estratégias que visam incentivar a integração entre as unidades políticas. As práticas da multilateralidade apresentam-se como elementos capazes de fomentar o desenvolvimento de formas pacíficas para a resolução de controvérsias, neutralizando assimetrias de poder e a atuação hegemônica de algum Estado alheio à sub-região aqui destacada.

A partir de então, a Argentina busca firmar compromissos baseados no discurso de manutenção da paz, baseando suas estratégias segundo o desenvolvimento dos preceitos de segurança coletiva global e regional, associando discursos de confiança mútua.

A legislação de defesa argentina identifica elementos de instabilidade na região, fruto da presença de atores de caráter não estatal. Logo, o tráfico de drogas, armas e seres humanos surgem como fatores capazes de gerar instabilidade. A presença desses fatores torna-se uma ameaça à capacidade dos países de manter sua segurança.

A partir da análise do Livro Branco argentino, pode-se identificar um cenário de estabilidade crescente das relações entre os países da região, resultado da ampliação da cooperação e do diálogo entre os Estados. Segundo o documento

“se registra de este modo um proceso de disminución progresiva de las percepciones de amenazas militares mutuas y la construcción de nuevos espacios de integración – inicialmente en el plano comercial – que retroalimentaron positivamente la consolidación de medidas de confianza mutuas bilaterales e multilaterales (ARGENTINA, 2010: 32)⁵.

Assim, na América Latina, os temas ligados ao cenário de defesa e segurança aponta para um futuro de compromisso generalizado dos países em salvaguardar a paz

⁴ Sistema Internacional

⁵ Identifica-se desse modo um processo de diminuição progressiva das percepções de ameaças militares mútuas e a construção de novos espaços e integração – inicialmente no plano comercial – que retroalimentaram positivamente a consolidação de medidas de confiança mútuas bilaterais e multilaterais (ARGENTINA, 2010:32).

na região. Além disso, ocorre o fomento à responsabilidade dos países em preservar a manutenção da democracia e a defesa dos direitos humanos.

Frente aos novos desafios, a doutrina militar argentina vem buscando se adaptar segundo estratégias defensivas, baseadas no princípio da Legítima Defesa do art. 51 da Carta da ONU. Nesse quadro, destacam-se também as medidas de fomento à confiança e os avanços em matéria de integração regional.

Diante dessa série de elementos, a Argentina rechaça as políticas e atitudes ofensivas de projeção de poder a terceiros Estados, desde que não haja ações militares que venham a afetar seus interesses.

Destaca-se que, desde 1988, a Argentina a partir da reorganização de suas políticas de defesa e segurança vem promovendo uma série de transformações que consideram a proliferação de atores não estatais como maiores condicionantes a sua soberania. Notadamente, há uma variação do caráter dos atores tidos como ameaças e a adoção de uma nova ideologia baseada na cooperação e multilateralidade que reflete no cenário de relações que estabelece diante de seus vizinhos.

O Paraguai foi o país que menos se aproximou das novas tendências dos preceitos de defesa e segurança. A partir da lei 1337/97 estabelece as bases jurídicas, orgânicas e funcionais do sistema de planejamento da defesa daquele país. No documento a defesa nacional tem como objetivo enfrentar qualquer forma de agressão externa que ponha em perigo a soberania, a independência e a integridade territorial da República.

Em seu artigo quarto, busca estabelecer a atuação da sociedade civil, compreendendo estratégias de mobilização nacional. Para o Paraguai faz ainda parte da ideologia de defesa desse período, a adoção dos preceitos de solidariedade e cooperação internacional, que passa a envolver a cooperação técnico-militar com outros Estados.

O artigo 34 prevê procedimentos de defesa coletiva, assegurando a manutenção de acordos e alianças de caráter subregional, regional, hemisférica e global. Nesse ponto, o Paraguai adota uma forma de segurança defensiva que toma uma nova orientação dois anos depois.

Em 1999, que o caráter de defesa externa, supondo a presença de conflitos entre Estados ganha nova orientação. Na nova lei 5036/1999, o artigo segundo passa a envolver os preceitos de defesa interna, supondo o uso do aparato militar contra atores de caráter não estatal, a partir da norma 4024/10.

Ao contrário dos demais países da região os documentos de defesa do Paraguai não consideram a criminalidade transnacional como fator de desequilíbrio regional, nem mantém qualquer referência a atores que prejudiquem o plano sub-regional.

Para Aguilar (2002) no Paraguai, a política de Defesa foi estabelecida pela Ley de Defesa Nacional e de Segurança Interna, promulgada em 1999, tem como objetivo ser um sistema para garantir os interesses do Estado para enfrentar qualquer forma de agressão externa. Sua orientação teria o caráter dissuasivo e defensivo, na mesma tendência dos demais países limítrofes.

Assim se percebe um distanciamento do caso paraguaio em relação aos demais, com uma preocupação menor com o contexto regional, se comparado aos casos de Brasil e Argentina.

4 A TRANSFORMAÇÃO NO BRASIL: REORGANIZAÇÃO DE MEIOS E FINS DAS POLÍTICAS DE DEFESA E SEGURANÇA

No Brasil, o momento de reorganização que se estabelece em sua esfera de defesa e segurança não é diferente do que ocorre em seu entorno. São quatro os documentos principais que destacam e caracterizam esse cenário. Já em 1996, durante o governo de Fernando Henrique Cardoso é criada a Primeira versão da Política Nacional de Defesa, após o período de retorno da democracia do país.

Nesse contexto, ainda de incerteza política, pois o país se recuperava da situação traumática do Impeachment de Collor e desfrutava dos primeiros anos de estabilidade econômica, a PND surge com o objetivo de estabelecer instrumentos favoráveis para o melhor cumprimento das diretrizes e parâmetros para a defesa do Estado brasileiro no que se refere às ameaças externas.

Assim, a nova diretriz de defesa brasileira buscou apoiar-se em diretrizes de aproximação entre interesses do Estado, reorganização das Forças Armadas e participação da Sociedade Civil como alicerces para a reestruturação de suas capacidades militares.

Segundo a nova legislação, as políticas e as estratégias deveriam contribuir para o aperfeiçoamento dos parâmetros de defesa do país, tendo como parâmetro a diversificação de temas e agendas que passaram a fazer parte das prerrogativas das Forças Armadas.

No ambiente internacional, o Ministério da Defesa buscou articular as funções e tarefas das Forças Armadas à adoção dos preceitos da multipolaridade na política externa, ampliando a presença do Brasil em vários países através da ramificação de contatos econômicos, comerciais, culturais e técnicos.

Nesse período, os interesses do Brasil estavam pautados no entorno regional, permitindo a redefinição de prerrogativas históricas que prejudicavam a cooperação e a integração com os países vizinhos. Portanto, via-se, nesse período, a Política de defesa e segurança intimamente relacionada a capacidade de atuação da política externa, o que no futuro ofereceria uma maior capacidade de articulação do país no ambiente internacional.

Em 2005, já no governo de Luís Inácio “Lula” da Silva, a PDN tem sua reedição sendo beneficiada por um conjunto de elementos que vieram dos governos de antecessores. Sobretudo, os acordos de integração regional que surgiram nos governos Sarney e Itamar Franco.

Para Silva (2008), o Decreto 5484/2005, identifica os novos temas que passam a fazer parte da agenda nacional de defesa, estabelecendo a importância da região Amazônica, do Atlântico Sul, da Fronteira interna oeste, e da África Austral, como grandes condicionantes da política de defesa do Brasil.

Nesse documento, afirmam-se as bases do multilateralismo e a ampliação da participação civil na formulação da política de defesa. Svartman (2012), a partir da PDN de 1996, destaca outro elemento que passa a fazer parte dessa reformulação, a presença de ameaças não estatais aos interesses do Estado brasileiro, marcadamente a atuação de bandos dedicados ao crime organizado transnacional.

A segunda PDN aponta para novos elementos de discussão no concernente aos temas de defesa e segurança, destacando a proliferação de cenários de disputa por recursos materiais e fontes de energia, capazes de fomentar disputas entre grandes e médias potências. É nessa realidade que se estabelece a necessidade de modernização e ampliação da capacidade de defesa do Brasil.

Essa reformulação proposta pelo Decreto 5484/2005, busca considerar um plano externo caracterizado pela instabilidade e um espaço de ampla diversidade, onde o poderio de nações como os EUA e países membros da OTAN já não conseguem organizar os vários níveis de relações e as ações do grande número de atores que proliferam no Sistema Internacional, após a fragmentação da URSS.

Esse novo momento internacional, também é apontado pela END, onde a diversidade de fatores de instabilidade originados de enclaves étnicos, religiosos, econômicos ou territoriais no interior das unidades políticas é salientado como fator capaz de gerar conflituosidade em nível regional.

Nesse plano, a globalização também merece destaque no quadro de considerações que envolvem a reorganização da legislação de defesa. Segundo a legislação, a interdependência crescente dos países leva a disputas em ramos que envolvem o comércio internacional, fluxos de capitais e a formação de blocos econômicos.

Esse momento destacado pela END considera a complexa relação entre o processo de desenvolvimento das economias nacionais e o cenário internacional, produzindo problemas no interior dos países devido à exclusão de uma parcela significativa da população.

Diante desses elementos, a diplomacia brasileira e dos países sul-americanos vem buscando estabelecer uma série de acordos e tratados para o desenvolvimento integrado e harmônico dos Estados como bloco. O desenvolvimento econômico articula-se aos temas de defesa e segurança como dinâmica capaz de impedir instabilidade entre Estados limítrofes.

Segundo autores como Deutsch (1957), a cooperação surge como um processo de compartilhamento dos Estados de interesses comuns, envolvendo além do campo militar, projetos políticos similares que aproximam os Estados.

Deutsch (1969a) aponta para:

Um conjunto de relações entre os Estados onde há uma aproximação entre os membros em termos de segurança. Nesse tipo de comunidade ocorre o compartilhamento de identidades, valores, linguagem comum, e a interpretação recíproca de certas normas, formando um espaço integrado. Nessa realidade, a definição comum de ameaças leva a uma perspectiva comum acerca do conceito de segurança.

Na END, surge um Brasil como importante ator no contexto regional, sendo respaldado pelo processo de estabilização política e econômica que ocorre no período democrático. Conforme a legislação, as mudanças no plano político e econômico do país produziram a necessidade de reestruturação de suas capacidades de defesa.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Nesse trabalho, faz-se necessário estabelecer certas limitações. Alguns países não dispõem de documentos elaborados que exponham suas capacidades e interesses nos campos da defesa e segurança e outros ainda se encontram em um cenário de definição de temas e agendas. Logo, não poderíamos chegar a uma definição de como os países vêm se comportando quando as suas diretrizes de defesa e segurança.

Nosso objetivo não foi delimitar uma definição, mas sim identificar e comparar alguns pontos relevantes desse cenário que ganhou vulto após o fim da bipolarização. Primeiramente, há de se chamar a atenção para a busca da cooperação regional e da multipolaridade que surge como uma opção a países como Brasil, Argentina, Uruguai e Paraguai. A busca pelo diálogo e a solução pacífica das controvérsias assume uma condição indispensável para promover a estabilidade da relação entre os países.

Notadamente, ganha destaque a articulação de vários níveis de análise, onde não são somente os interesses do setor militar que orientam a organização das políticas de defesa e segurança dos Estados.

Sobretudo nas relações entre Brasil e Argentina, a formação do Mercosul foi um fator determinante quando os países neutralizaram rivalidades históricas em benefício de seus respectivos processos de desenvolvimento econômico.

Outro elemento apontado faz referência à instabilidade política e à diversificação de atores no período posterior à Guerra Fria. Os Estados passam a se apoiar e dedicar cada vez mais esforços na resolução de problemas que envolvem a ação ilegal de atores transnacionais.

O caso paraguaio foi o que apresentou maiores distanciamentos se comparado, por exemplo, a Argentina e Uruguai, onde se acredita que a consideração da presença de novos temas como o terrorismo só se apresenta em 1999, seguindo a vontade do executivo do país em face da instabilidade política interna gerada por grupos da esquerda.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- AGUILAR, Sérgio. **Políticas de Defesa e orçamentos militares no Cone Sul**. ABED. 2002.
- ANGELO, Vitor Amorim de. **Ditadura militar, esquerda armada e memória social no Brasil**. Tese (Doutorado em Ciências Sociais). UFSC, 2011.
- ARGENTINA. **Libro Blanco de la Defensa Argentina**. 2010.
- BAUER, Caroline Silveira. **Aproximações entre o combate à Guerrilha do Araguaia e o operativo independência na Argentina: Preceitos da Guerre Révolutionnaire no Conesul**. Escritas. Vol. 3. 2012. P. 84-102.
- BRASIL. Decreto n. 6703 de 18 de dezembro de 2008. **Estratégia Nacional de Defesa. Paz e Segurança para o Brasil**. Ministério da Defesa: Brasília, 2008.
- BRASIL. Decreto n. 5484 de 30 de julho de 2005. **Política de Defesa Nacional**. Ministério da Defesa: Brasília, 2005.
- BRASIL. **Estratégia Braço Forte. O processo de transformação do exército**. Estado Maior do Exército. Brasília, 2010.
- BRASIL. **Desafios estratégicos para a segurança e defesa cibernética**. Presidência da República. Secretaria de Assuntos Estratégicos. Brasília, 2011.
- BRASIL. **Doutrina Militar de Defesa**. MD 51 – M – 04. Ministério da Defesa. Brasília, 2007.

COMBLIN, Joseph. **A ideologia da Segurança Nacional: O poder militar na América Latina**. Civilização Brasileira. Rio de Janeiro, 1978.

COSTA, Mauricio Mesurini da. DIRSCHNABEL, Leandro. **A doutrina da segurança nacional: justificação da ditadura militar e perseguição do “inimigo”**. TELLES, E. RAFATLE, V. (Orgs.). **O que resta da ditadura: a exceção brasileira**. São Paulo. Bom Tempo, 2010.

ESPÓSITO NETO. **OS eixos da política externa do Paraguai de 1954 a 1989**. Boletim Meridiano 47. vol. 13, n. 134, Nov. Dez. 2012. p. 11-18.

FONSECA, Raquel Silva da. **Guerré Revolutionnaire. Fundamentos da doutrina e sua presença no Brasil (1958-1963)**. Anais do XXVI Simpósio Nacional de História. ANPUH. São Paulo, julho 2011.

FREIRE, Moema Dutra. **Paradigmas de Segurança no Brasil: da ditadura aos nossos dias**. Revista Aurora. N. 5, Dezembro 2009.

GONÇALVES, Nadia G. **Doutrina de Segurança Nacional e desenvolvimento na ditadura civil-militar: Estratégias a Educação**. Anais do XXVI Simpósio Nacional de História. São Paulo, julho 2011.

KOIKE, Maria Lygia. **O seqüestro de crianças pela ditadura militar argentina e a atuação das Avós da Praça de Maio pelo direito à verdade (jurídica e biológica) e à memória**. Revista Gênero & Direito, 2013.

MARTINS FILHO, João Roberto. **A influência doutrinária francesa sobre os militares brasileiros nos anos de 1960**. Revista Brasileira de Ciências Sociais. São Paulo, v. 23, n. 67, jun. 2008.

MENDES, Ricardo Antonio Souza. **Ditaduras civil-militares no Cone Sul e a Doutrina de Segurança Nacional - algumas considerações sobre a historiografia**. Revista Tempo e Argumento. Florianópolis, v. 5, n. 10, jul./dez. 2013. P. 06-38.

MONTEIRO, Raymundo Guerino. **Revolução dos Assuntos Militares (RAM) e o Pós-Modernismo Militar (PMM) no espaço Ibero Americano. Intervenção do Brasil**. Revista Nação e Defesa, 2003.

PADRÓS, Enrique Serra. **A ditadura civil-militar uruguaia: doutrina e segurança nacional**. Varia Hist. Vol. 28. N°. 48. Belo Horizonte. July/dec. 2012.

PARAGUAI. **Política nacional e de segurança interna**. Lei 1337/97. Paraguai. Ministério de la Defensa, 1997.

PINTO, Erika Kubik da Costa. **A doutrina da guérre révolutionnaire: novas hipóteses para a judicialização da repressão no regime de 1964.** 36º Encontro Nacional da ANPOCS. Outubro, 2012.

SILVA, Graziano Uchoa P. da. PENNA FILHO, Dr. Pio. **A ditadura Paraguaia: Os movimentos 14 de Mayo e FULNA e a insurgência contra a repressão de Stroessner (1954-1961).** ANPUH. XXV Simpósio Nacional de História. Fortaleza, 2009.

SILVA, Maurício Ferreira da. **Burocracia e Autoritarismo no Brasil: O caso do Regime militar.** Revista Teoria e Pesquisa. Vol. 21, n. 1, p. 115-123, 2012.

SVARTZMAN, Eduardo Munhoz. **Pontos de contato ou de atrito? Documentos de defesa nacional do Brasil e dos Estados Unidos.** Conjuntura Austral. vol. 3. nº 11. 2012.

URUGUAI. **Bases para uma política de defesa Nacional.** Ministério de Defesa Nacional. Montevideú, 1998.

WENDT, Alexander. **Social Theory of International Politics.** London, 1999.