

RBED

Revista Brasileira de Estudos de Defesa

Vol. 4, n. 1, janeiro/junho, 2017

DOI: 10.26793/RBED.v4n1.2017



ISSN: 2358-3932

Associação Brasileira de Estudos de Defesa
CNPJ 08.743.954/0001-04

REVISTA BRASILEIRA DE ESTUDOS DE DEFESA

Niterói, v. 4, n° 1, Jan./Jun. 2017

Editor-Chefe

Lucas Pereira Rezende (UFSC, Brasil)

Comitê Editorial

Alcides Costa Vaz (*ex officio* - UNB/Brasil)

Eduardo Svartman (UFRGS, Brasil)

Kai Michael Kenkel (PUC-Rio, Brasil)

Paulo Visentini (UFRGS, Brasil)

Conselho Editorial

Alexandre Fuccille (UNESP, Brasil)

Antonio Jorge Ramalho da Rocha (UnB/Brasil)

Celso Castro (FGV, Brasil)

Daniel Zirker (University of Waikato, Nova Zelândia)

Eliézer Rizzo de Oliveira (Unicamp, Brasil)

Ernesto Justo López (Universidad Nacional de Quilmes, Argentina)

Eurico de Lima Figueiredo (UFF, Brasil)

Graciela de Conti Pagliari (UFSC, Brasil)

Hal Klepac (McGill University, Canadá)

Héctor Luis Saint-Pierre (UNESP, Brasil)

João Roberto Martins Filho (UFSCar, Brasil)

Julián González Guyer (UDELAR, Uruguai)

Luis Eduardo Tibiletti (USAL, Argentina)

Manuel Domingos Neto (UFF, Brasil)

Marcela Donadio (RESDAL, Argentina)

Marco Cepik (UFRGS, Brasil)

Marcos Aurélio Guedes de Oliveira (UFPE, Brasil)

Maria Celina D'Araujo (PUC-Rio, Brasil)

Mônica Dias Martins (UECE, Brasil)

Patrice Franko (Colby College, Estados Unidos da América)

Samuel Alves Soares (UNESP, Brasil)

Shiguenoli Miyamoto (UNICAMP, Brasil)

Waldimir Pirró e Longo (UFF, Brasil)

Wanderley Messias da Costa (USP, Brasil)

Assistentes de Edição

João Paulo Cavazzani Bosso (capa e logo), Carlos Batanoli Hallberg (revisão),

Fernando Piccinini Schmitt (editoração eletrônica)

Secretaria Administrativa

Airá Eventos Técnico-Científicos

Indexadores

academia.edu

latindex

SOBRE A REVISTA

A Revista Brasileira de Estudos de Defesa (RBED) é um periódico acadêmico semestral editado pela Associação Brasileira de Estudos da Defesa (ABED), segundo normas internacionais de editoração científica.

A RBED foi criada em 2014 com o objetivo de promover o desenvolvimento das áreas de defesa e segurança, incentivando o intercâmbio de ideias, o debate de problemas pertinentes a esses temas e o diálogo acadêmico multidisciplinar que aborde, a partir de diferentes áreas do conhecimento, os campos de interesse da publicação.

A Revista publica artigos, ensaios e resenhas inéditas, aprovados pelo sistema de avaliação pelos pares. É voltada a trabalhos que tratem de temas relacionados à defesa nacional, segurança internacional, e seus temas afins, tais como: segurança nacional, guerra e paz, relações entre forças armadas e sociedade, ciência e tecnologia no âmbito da defesa nacional, estudos militares, estudos estratégicos, políticas públicas de segurança e defesa, relações internacionais, ciência política, engenharia de produção, dentre outros.

R454 Revista Brasileira de Estudos de Defesa / Associação Brasileira de Estudos de Defesa. v. 1, n. 1 (2014-). Niterói : Associação Brasileira de Estudos de Defesa, 2014-.

ISSN 2358-3932 - versão online

1. Defesa nacional – Periódicos. I. Associação Brasileira de Estudos de Defesa.

CDU 355.45(81)

**ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE ESTUDOS DE DEFESA
(ABED)**

Diretoria ABED (2016-2018)

Presidência: Alcides Costa Vaz (UnB)

Vice-Presidência: Wanderley Messias da Costa (USP)

Secretaria Executiva: Lucas Pereira Rezende (UFSC)

Secretaria Adjunta: Flávio Pedroso Mendes (UFU)

Diretoria de Relações Institucionais:

Thiago Moreira de Souza Rodrigues (UFF)

Diretoria Financeira: Paulo Gustavo Pellegrino Correa (UNIFAP)

Diretoria Financeira Adjunta: Érica Cristina Alexandre Winand (UFS)

Conselho Fiscal

Maria Celina D'Araujo (PUC Rio)
e Sabrina Evangelista Medeiros (EGN)

Sumário

Editorial	9
<i>Lucas Pereira Rezende</i>	

Ensaio

A atividade de inteligência no Ministério da Defesa: uma proposta de reforma.....	17
<i>Marta Sianes Oliveira do Nascimento</i>	
<i>Ivan Fialho</i>	

Classificação de guerras: a problemática das (in)definições	45
<i>Augusto César Dall’Agnol</i>	
<i>Arthur Coelho Dornelles Jr.</i>	

Artigos

Entre puentes y muros. El consejo de defensa sudamericano y las identidades estratégicas de Brasil y Argentina.....	61
<i>Cristiano Armando Diniz Guerra Silvestre</i>	
<i>Érica Cristina Alexandre Winand</i>	

Doctrinas de guerra e inteligencia militar en la Argentina (1948-1983).....	83
<i>Iván Poczynok</i>	

¿Fundamentos técnicos o tamices ideológicos? Reflexiones sobre la misión principal de las Fuerzas Armadas argentinas	103
<i>Luciano Anzelini</i>	

Ensino de pós-graduação no Brasil: as Ciências Militares	127
<i>Rafael Soares Pinheiro da Cunha</i>	
<i>Eduardo Xavier Ferreira Glaser Migon</i>	

Considerações iniciais sobre a segurança hídrica do Brasil.....	155
<i>Sidnei Lopes Ribeiro</i>	
Um mar de problemas: interesses estratégicos e a luta pelo poder no Mar do Sul da China	181
<i>Wagner Santos</i>	
O poder militar do sol nascente: o Japão, a militarização e o entorno regional.....	203
<i>Alana Camoça Gonçalves de Oliveira</i>	
Neo-Eurasianismo, geopolítica e a política externa dos EUA à URSS durante a guerra fria.....	229
<i>Sergio Roberto Gouvêa Lopes</i>	
<i>Beatriz Marcondes Azevedo</i>	
<i>Fred Leite Siqueira Campos</i>	

Resenhas

Resenha de: Menezes, Delano Teixeira. 2016. <i>Como pensam os militares – a construção social da subjetividade dos militares</i> . São Paulo: Baraúna	255
<i>Marcus Vinícius Pinheiro Dutra Piffer</i>	
Resenha de: Rosa, Carlos Eduardo Valle. 2014. <i>Poder Aéreo – Guia de Estudos</i> . Rio de Janeiro: Luzes.....	259
<i>Anderson Matos Teixeira</i>	
Resenha: Rezende, Lucas Pereira. 2015. <i>Sobe e Desce – explicando a cooperação em defesa na América do Sul</i> . Brasília: Editora Universidade de Brasília.....	263
<i>Alexandre de Oliveira Martins</i>	
Resenha de: Desportes, Général Vincent. 2015. <i>La dernière bataille de France: lettre aux français qui croient encore être défendus</i> . Paris: Gallimard.....	267
<i>Guillaume Azevedo Marques de Saes</i>	
Diretrizes para Autores.....	271

EDITORIAL

Prezadas(os) leitoras(es),

Tendo nascido em 2014, criada pelos professores Manuel Domingos Neto (UESPI), então presidente da Associação Brasileira de Estudos de Defesa (ABED), e Eduardo Svartman (UFRGS), como Editor Executivo, a Revista Brasileira de Estudos de Defesa (RBED) chega agora ao seu quarto volume. A revista, uma demanda antiga de nossos pares, nesses menos de quatro anos já se consolidou como um *locus* de debates de qualidade e multidisciplinar sobre os Estudos de Defesa.

Mesmo atravessando um período de “vacas magras” para o ensino, pesquisa e inovação superiores no país, os esforços da ABED para o amadurecimento da produção científica de nossa área veem na RBED um veículo cada vez mais lembrado e prestigiado por nossos pares no Brasil e no mundo – particularmente por nossos vizinhos sul-americanos. Se a qualidade dos trabalhos pôde ser vista desde o primeiro momento, a gestão da revista se aprimora a cada nova edição.

Este volume 4, número 1 (2017), já representa uma nova etapa para a RBED, mais profissional e orientada para conferir maior dinamismo e qualidade editorial à nossa revista. A partir de agora, passamos a ter uma plataforma própria, ligada ao sítio da ABED, sob contrato com a Lepidus Tecnologia. Nosso endereço permanente passa, a partir de agora, a ser: <https://rbed.abedef.org>.

Também apresentamos, junto com a plataforma, a nova identidade visual da RBED, desenvolvida por João Paulo Cavazzani Bosso, estudante de Relações Internacionais da Universidade Federal de Santa Catarina, a quem agradecemos pela disponibilidade e pelo belo trabalho realizado, trazendo à revista um visual mais limpo e condizente com o novo momento da RBED. Em linha com as principais revistas acadêmicas do Brasil e do mundo, buscando maior sustentabilidade e alcance, a partir de agora a nossa revista será publicada exclusivamente *online*.

Agradecimentos especiais devem ser também reiterados à Universidade Federal do Rio Grande do Sul, que hospedou, pelo sistema SEER UFRGS, Portal de Periódicos Científicos da universidade, o site da RBED até este novo volume. Este empréstimo institucional de seu espaço foi apenas possível pelos esforços do já mencionado professor Eduardo Svartman, do Programa de Pós-Graduação em Estudos Estratégicos da UFRGS, e de

Paula S. Moizes, estudante de Jornalismo da universidade à época da criação da revista, e que atuou como editora assistente nas primeiras edições – a ambos, o nosso muito obrigado.

Este número da RBED é aberto com dois ensaios. O primeiro deles, de Nascimento e Fialho (2017), propõe a alteração das atividades de inteligência sob responsabilidade do Ministério da Defesa brasileiro. Trazendo robustas localizações legal e institucional dos serviços de inteligência no país, os autores partem da estrutura de nossas instituições e dos documentos públicos do país para o setor, com destaque para a Política Nacional de Inteligência, de 2016, sobre a qual há ainda pouca literatura crítica.

Já o segundo ensaio, menos normativo, mas não menos conjuntural, avalia o problema das indefinições nas classificações de conflitos, a partir de esclarecimentos da teoria clausewitziana da guerra. Dall’Agnol e Dornelles Jr. (2017) apresentam a confusão que, segundo ambos, é feita frequentemente entre guerra local x guerra limitada e guerra total x guerra absoluta. É particularmente importante o didatismo da exposição final que diferencia as guerras locais das guerras centrais feita pelos autores.

Em seguida, a seção de artigos vem com uma atenção em estudos regionais, com o foco na Ásia e nos dois principais aliados do Cone Sul: Argentina e Brasil. Começando pelos últimos, Silvestre e Winand (2017) estudam o Conselho de Defesa Sul-americano (CDS) a partir das identidades estratégicas dos dois países. O argumento apresentado é que a imprecisão e indefinição dos planos de trabalho, partindo de percepções distintas de Argentina e Brasil, dificulta – senão impossibilita – uma cooperação regional em defesa pelo CDS. O artigo é resultado da premiação de melhores trabalhos dos ERABEDs 2015, apresentado em mesa especial no ENABED 2016 e, agora, robustecido em sua versão final para a RBED.

Aprofundando em dois estudos sobre as Forças Armadas argentinas, Poczynok (2017) traz um recorte histórico sobre as doutrinas de guerra e de inteligência militar do país entre 1948 e 1983, enquanto Anzelini (2017) debruça-se sobre a missão das Forças da Argentina na contemporaneidade. Poczynok (2017) busca compreender quais foram as variáveis domésticas que orientaram a formação da doutrina dos serviços de inteligência militar argentinos no período de vigência da Doutrina de Defesa Nacional, publicada em 1948, e a Doutrina de Segurança Nacional, promulgada em 1966. Tidas pelo autor como inconciliáveis, o recorte temporal segue até o fim da Guerra das Malvinas, quando a Argentina volta a ser democrática, em 1983. Para Poczynok, a transformação dos serviços de inteligência durante a ditadura militar, saindo de coleta de informações contra agentes externos para uma orientação doméstica como instrumento da repressão dos

governos autoritários, contribuiu para uma perda da capacidade de atuação na efetiva defesa nacional portenha.

Já Anzelini (2017) polemiza sobre qual deveria ser o papel das Forças Armadas da Argentina na contemporaneidade. Se, nos anos da década de 1980, o grande esforço era subordinar a caserna ao controle político-civil, esforço cujo resultado foi, para o autor, já plenamente logrado, hoje o desafio seria o redirecionamento da principal atividade das Forças de uma orientação para a guerra entre Estados para uma guerra contra ameaças de origem não estatal, como o narcotráfico e o terrorismo – o que o autor é contra. Para Anzelini (2017), o discurso acadêmico e político a favor dessa mudança, ainda que travestido de argumentação técnica, seria, na verdade, uma escolha político-ideológica por atores do/ligados ao governo de Mauricio Macri. A natureza do sistema internacional e regional não teria se alterado de maneira suficiente para justificar a mudança do perfil principal de atuação das Forças Armadas argentinas.

Atravessando a fronteira e voltando o foco para o Brasil nos dois artigos seguintes, Cunha e Migon (2017) avaliam os cursos brasileiros de pós-graduação em Ciências Militares, enquanto Ribeiro (2017) desenvolve um estudo direcionado para a segurança hídrica do país.

A evolução dos Estudos Militares enquanto campo de conhecimento científico, com um foco na Escola de Comando e Estado-Maior do Exército (ECEME), é o objeto de Cunha e Migon (2017). Neste relato histórico, os autores trabalham não apenas a formação da ECEME e dos estudos ligados ao Comando do Estado-Maior brasileiro junto às próprias academias militares, mas descrevem também o processo de adaptação que tais programas precisaram passar para atender às demandas de adequação exigidos pelas instâncias superiores de educação no Brasil, a fim de se inserirem no sistema educacional brasileiro como um todo.

Ainda com temática brasileira, Ribeiro (2017) trata da segurança hídrica do país pela perspectiva geopolítica. Seu viés crítico das políticas ambientais do Brasil é apresentado através de dois eixos: um vertical, do plano doméstico da segurança hídrica; e um horizontal, do plano internacional da segurança hídrica, o qual parte da geopolítica do meio ambiente. O autor conclui que o Brasil precisa promover uma gestão correta de seus recursos, sob risco de prejudicar o desenvolvimento nacional.

Mudando o eixo temático dos artigos para o continente asiático, Santos (2017) discorre sobre o interesse geoestratégico e a disputa política do Mar do Sul da China entre os atores da região, com enfoque em um possível conflito entre os Estados Unidos da América (EUA) e o gigante asiático pela disputa da predominância político-militar sobre a região. O autor apresenta que a emergência do Direito Internacional Marítimo não

foi suficiente para aplacar as possíveis contendas, e que a crescente demanda por novas soluções é um indicador de instabilidade e de possível enfrentamento militar.

Se Santos (2017) se debruça sobre a República Popular da China, Oliveira (2017) busca compreender o seu adversário mais tradicional na região. A autora discorre sobre a crescente militarização do Japão, partindo de quatro variáveis analíticas: a parceria estratégica com os Estados Unidos; a organização e funções de suas forças de defesa; a remilitarização crescente desde o início deste século; e as instabilidades regionais no seu entorno geoestratégico. No entanto, para Oliveira (2017), a desconfiança gerada pelo expansionismo japonês até o final da Segunda Guerra Mundial ainda persiste, apesar dos esforços que lhes foram impostos ou autopromovidos desde 1945.

No último artigo dessa edição, Lopes, Azevedo e Campos (2017) sugerem a existência de uma relação direta entre a teoria do neoeurasianismo, proveniente da geopolítica, e a política externa dos EUA para com a União das Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS) durante o período da Guerra Fria. Enquanto os Estados Unidos eram uma potência marítima, a URSS era uma potência terrestre, o que, segundo os autores, é um dos motivos existentes para explicar a oposição entre os Estados e a própria consolidação da bipolaridade no período mais tenso da história da humanidade.

Este número se encerra com quatro resenhas, a maior parte resultado da chamada feita pela RBED para avaliar os livros lançados durante o IX ENABED, em Florianópolis (SC), em 2016. A primeira delas é do livro “Como Pensam os Militares – A Construção Social da Subjetividade dos Militares” (Ed. Baraúna, 2016), de Delano T. Menezes, em resenha de Piffer (2017). O livro versa sobre a desconstrução de uma visão monolítica dos militares brasileiros, discorrendo sobre a cultura de cada uma das três Forças.

A segunda resenha, de Teixeira (2017), é sobre o livro “Poder Aéreo – Guia de Estudos” (Ed. Luzes, 2014), de Carlos Eduardo Valle Rosa, que busca apresentar um guia para a compreensão dos conceitos, doutrinas e teorias a respeito do uso de aeronaves na atividade militar.

Já Martins (2017) contribui com uma resenha de “Sobe e Desce – Explicando a Cooperação em Defesa na América do Sul” (Ed. UnB, 2015), de minha autoria, onde busquei tratar de elementos teóricos para explicar a cooperação em defesa, tendo a América do Sul como estudo de caso.

Por fim, Marques de Saes (2017) avalia a obra “La Dernière Bataille de France: Lettre Aux Français qui Croient Encore Être Defendus” (Ed. Gallimard, 2015), de Vincent Desportes, onde o general francês lança um alerta sobre as baixas capacidades da França de garantir a sua defesa frente às ameaças contemporâneas.

Agradeço, em nome de todo o Comitê Editorial da Revista Brasileira de Estudos de Defesa, a todas(os) as(os) autoras(es) pelo envio das obras para a nossa revista, a todas(os) pareceristas, que contribuíram para este número avaliando, em duplo cego, todas as obras que aqui saem publicadas e, acima de tudo, a todas(os) as(os) leitoras(es), que seguem como a razão fundamental de existência, crescimento e consolidação da RBED.

Uma boa leitura a todas(os)!

Lucas Pereira Rezende

Editor-Chefe da Revista Brasileira de Estudos de Defesa

REFERÊNCIAS

Anzelini, Luciano. 2017. ¿Fundamentos técnicos o tamices ideológicos? Reflexiones sobre la misión principal de las Fuerzas Armadas argentinas. *Revista Brasileira de Estudos de Defesa*, v. 4, n. 1, 103-125.

Cunha, Rafael Soares Pinheiro da; Migon, Eduardo Xavier Ferreira Glaser. 2017. Ensino de Pós-Graduação no Brasil – As Ciências Militares. *Revista Brasileira de Estudos de Defesa*, v. 4, n. 1, 127-153.

Dall’Agnol, Augusto César; Dornelles Jr., Arthur Coelho. 2017. Classificação de Guerras: a Problemática das (In)Definições. *Revista Brasileira de Estudos de Defesa*, v. 4, n. 1, 45-58.

Lopes, Sergio Roberto G.; Azevedo, Beatriz M.; Campos, Fred L. S. 2017. Neo-Eurasianismo, Geopolítica e a Política Externa dos EUA à URSS durante a Guerra Fria. *Revista Brasileira de Estudos de Defesa*, v. 4, n. 1, 229-251.

Marques de Saes, Guillaume Azevedo. 2017. Resenha do livro “La Dernière Bataille de France: Lettre Aux Français qui Croient Encore Être Defendus” (Ed. Gallimard, 2015), de Vincent Desportes. *Revista Brasileira de Estudos de Defesa*, v. 4, n. 1, 267-270.

Martins, Alexandre de Oliveira. 2017. Resenha do livro “Sobe e Desce – Explicando a Cooperação em Defesa na América do Sul” (Ed. UnB, 2015), de Lucas Pereira Rezende. *Revista Brasileira de Estudos de Defesa*, v. 4, n. 1, 263-265.

Nascimento, Marta Sianes Oliveira do; Fialho, Ivan. 2017. A Atividade de Inteligência no Ministério da Defesa – Uma Proposta de Reforma. *Revista Brasileira de Estudos de Defesa*, v. 4, n. 1, 17-43.

Oliveira, Alana Camoça Gonçalves de. 2017. O Poder Militar do Sol Nascente – O Japão, a Militarização e o Entorno Regional. *Revista Brasileira de Estudos de Defesa*, v. 4, n. 1, 203-228.

Piffer, Marcus Vinícius Pinheiro Dutra. 2017. Resenha do livro “Como Pensam os Militares – A Construção Social da Subjetividade dos Militares” (Ed. Baraúna, 2016), de Delano T. Menezes. *Revista Brasileira de Estudos de Defesa*, v. 4, n. 1, 255-258.

Poczynok, Iván. 2017. Doctrinas de Guerra e Inteligencia Militar en la Argentina (1948-1983). *Revista Brasileira de Estudos de Defesa*, v. 4, n. 1, 83-102.

Ribeiro, Sidnei Lopes. 2017. Considerações Iniciais sobre a Segurança Hídrica do Brasil. *Revista Brasileira de Estudos de Defesa*, v. 4, n. 1, 155-180.

Santos, Wagner. 2017. Um Mar de Problemas – Interesses Estratégicos e a Luta pelo Poder no Mar do Sul da China. *Revista Brasileira de Estudos de Defesa*, v. 4, n. 1, 181-201.

Silvestre, Cristiano Armando Diniz Guerra; Winand, Érica Cristina Alexandre. 2017. Entre Puentes y Muros – El Consejo de Defensa Sudamericano y las Identidades Estratégicas de Brasil y Argentina. *Revista Brasileira de Estudos de Defesa*, v. 4, n. 1, 61-82.

Teixeira, Anderson Matos. 2017. Resenha do livro “Poder Aéreo – Guia de Estudos” (Ed. Luzes, 2014), de Carlos Eduardo Valle Rosa. *Revista Brasileira de Estudos de Defesa*, v. 4, n. 1, 259-261.

Ensaio

A atividade de inteligência no Ministério da Defesa: uma proposta de reforma

The intelligence activity in the Ministry of Defense: a proposal for a reform

Rev. Bra. Est. Def. v. 4, n° 1, jan./jun. 2017, p. 17-43

DOI: 10.26792/RBED.v4n1.2017.72926

ISSN 2358-3932

MARTA SIANES OLIVEIRA DO NASCIMENTO
IVAN FIALHO

INTRODUÇÃO

O Ministério da Defesa (MD) foi criado pela Lei Complementar n° 97 de 10 de junho de 1999¹ que dispõe sobre as normas gerais para a organização, o preparo e o emprego das Forças Armadas (FA). As FA atuam sob a direção superior do Ministério da Defesa, que tem a incumbência de orientar, supervisionar e coordenar as atividades desenvolvidas por essas instituições.

As Forças Armadas, constituídas pela Marinha, pelo Exército e pela Aeronáutica, são subordinadas ao Ministro de Estado da Defesa e dispõem de estruturas próprias. Elas são instituições nacionais permanentes e regulares, organizadas com base na hierarquia e na disciplina, e “destinam-se à defesa da Pátria, à garantia dos poderes constitucionais e, por iniciativa de qualquer destes, da lei e da ordem”, conforme determinam o art. 142 da Constituição Federal e o art. 1° da Lei n° 97/1999.

De acordo com a Lei n° 97/1999, o Presidente da República, na condição de Comandante Supremo das Forças Armadas, é assessorado pelo Conselho Militar de Defesa, no que concerne ao emprego de meios militares e pelo Ministro de Estado da Defesa, em relação aos demais assuntos pertinentes à área militar. O Ministro de Estado da Defesa no cumprimento de suas atribuições é assessorado pelo Conselho Militar de Defesa e pelo Estado-Maior Conjunto das Forças Armadas (EMCFA). O Conselho Militar de Defesa (CMD) é composto pelos Comandantes da Marinha, do Exército e da Aeronáutica e pelo Chefe do Estado-Maior Conjunto das Forças Armadas (CEMCFA).

Marta Sianes Oliveira do Nascimento – Escola Superior de Guerra - ESG.

Ivan Fialho – Escola Superior de Guerra - ESG.

A Lei nº 97/1999, em seu art. 11, define que compete ao EMCFA, elaborar o planejamento do emprego conjunto das FA e assessorar o Ministro de Estado da Defesa nos seguintes temas: condução dos exercícios conjuntos e atuação de forças brasileiras em operações de paz; políticas e estratégias nacionais e setoriais de defesa, de inteligência e contrainteligência; assuntos e atos internacionais e participação em representações e organismos, no País e no exterior, na área de defesa; logística, mobilização e tecnologia militar, geoinformação de defesa e aerolevanteamento no território nacional; articulação e equipamento das FA; acompanhamento dos setores estratégicos nuclear, cibernético e espacial, além de outras atribuições que lhe forem estabelecidas pelo Ministro de Estado da Defesa. O art. 10 do Anexo I do Decreto 8.978/2017 apresenta essas mesmas competências para o EMCFA.

Neste estudo pretendemos analisar as modificações ocorridas na estrutura organizacional e nas atribuições das áreas relacionadas às atividades de Inteligência Estratégica e de Inteligência Operacional no âmbito do Ministério da Defesa, desde a sua criação, tendo como balizadores a Política Nacional de Defesa (PND)² a Estratégia Nacional de Defesa (END) e os parâmetros e os limites de atuação da atividade de inteligência e de seus executores no âmbito do Sistema Brasileiro de Inteligência (SISBIN), definidos na Política Nacional de Inteligência (PNI) aprovada pelo Decreto nº 8.793 de 29 de junho de 2016.

O MD teve sua primeira estrutura regimental definida no Decreto nº 3.080, de 10 de junho de 1999. Essa estrutura foi sendomodificada³ ao longo dos anos e teve a última alteração aprovada pelo Decreto nº 8.978, de 1º de fevereiro de 2017. Este decreto, no Anexo I – art. 1º, apresenta as atribuições dos órgãos que constituem o MD e os assuntos de sua área de competência, conforme pode ser visualizado no Quadro 1.

A questão a ser tratada é dupla: 1ª) Deve-se juntar os dois níveis da atividade de Inteligência – estratégico e operacional – numa única unidade de inteligência ou mantê-los separados em duas unidades distintas? 2ª) Onde inserir essa(s) unidade(s) na estrutura organizacional do MD, com vistas a otimizar os fluxos de informações correspondentes e o assessoramento da inteligência aos processos decisórios dos escalões de chefia envolvidos? Para atingir esse objetivo, é preciso considerar os diferentes propósitos e o inter-relacionamento da Inteligência Estratégica com a Inteligência Operacional, as necessidades de informações, os conhecimentos a serem produzidos e os clientes a serem atendidos.

QUADRO 1 – Assuntos de Competência do Ministério da Defesa

ASSUNTOS DE COMPETÊNCIA DO MINISTÉRIO DA DEFESA

- I - política de defesa nacional, estratégia nacional de defesa e elaboração do Livro Branco de Defesa Nacional;
- II - políticas e estratégias setoriais de defesa e militares;
- III - doutrina, planejamento, organização, preparo e emprego conjunto e singular das Forças Armadas;
- IV - projetos especiais de interesse da defesa nacional;
- V - inteligência estratégica e operacional no interesse da defesa;**
- VI - operações militares das Forças Armadas;
- VII - relacionamento internacional de defesa;
- VIII - orçamento de defesa;
- IX - legislação de defesa e militar;
- X - política de mobilização nacional;
- XI - política de ensino de defesa;
- XII - política de ciência, tecnologia e inovação de defesa;
- XIII - política de comunicação social de defesa;
- XIV - política de remuneração dos militares e pensionistas;
- XV - política nacional:
- a) de indústria de defesa, abrangendo a produção;
- b) de compra, contratação e desenvolvimento de Produto de Defesa - PRODE, abrangendo as atividades de compensação tecnológica, industrial e comercial;
- c) de inteligência comercial de Prode; e
- d) de controle da exportação e importação de Prode e em áreas de interesse da defesa;
- XVI - atuação das Forças Armadas, quando couber, na garantia da lei e da ordem, visando à preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio, na garantia da votação e da apuração eleitoral e sua cooperação com o desenvolvimento nacional e a defesa civil no combate a delitos transfronteiriços e ambientais;
- XVII - logística de defesa;
- XVIII - serviço militar;
- XIX - assistência à saúde, social e religiosa das Forças Armadas;
- XX - constituição, organização, efetivos, adestramento e aprestamento das forças navais, terrestres e aéreas;
- XXI - política marítima nacional;
- XXII - segurança da navegação aérea e do tráfego aquaviário e salvaguarda da vida humana no mar;
- XXIII - patrimônio imobiliário administrado pelas Forças Armadas, sem prejuízo das competências atribuídas ao Ministério do Planejamento, Desenvolvimento, e Gestão;
- XXIV - política militar aeronáutica e atuação na política aeroespacial nacional;
- XXV - infraestrutura aeroespacial e aeronáutica; e
- XXVI - operacionalização do Sistema de Proteção da Amazônia - SIPAM.

Fonte: Elaborado pelo autor.

Serão apresentadas algumas definições relacionadas à atividade de Inteligência e a evolução da estrutura de Inteligência no MD até a formalização da estrutura atual, adotada desde 2014 por decisão do CEMCFA, com a criação da Subchefia de Inteligência de Defesa (SIDE) – inserida na Chefia de Operações Conjuntas (CHOC) e cujas atribuições envolvem os níveis de Inteligência estratégico e operacional, passando a ser a única unidade de inteligência do MD, subordinada ao EMCFA.

ATIVIDADE DE INTELIGÊNCIA – ALGUMAS DEFINIÇÕES

A divisão da atividade de Inteligência no MD em duas estruturas – estratégica e operacional – tem a sua fundamentação nas definições expostas a seguir, abrangendo suas diversas acepções, foco, direcionamento, alcance, objetivos e áreas de atuação.

a. *Inteligência Estratégica*

- *Aquela necessária à formulação da política (externa) e dos planos militares, nos âmbitos nacional e internacional (Dicionário de Termos Militares e Correlatos do Departamento de Defesa dos EUA, Joint Publication JP 2-01.2, 2017, p. 224).*
- *Conhecimento referente às possibilidades, vulnerabilidades e linhas de ação prováveis das nações estrangeiras. Busca, principalmente, guiar a formulação e a execução de medidas de segurança nacional, em tempo de paz, e a conduta de operações militares, em tempo de guerra, bem como o desenvolvimento do planejamento estratégico no período de pós-guerra (PLATT, 1974, p.31).*

b. *Inteligência Tática*

- *Aquela necessária ao planejamento e à condução de operações táticas (Dicionário de Termos Militares e Correlatos do Departamento de Defesa dos EUA, Joint Publication JP 2-01.2, 2017, p. 230).*

c. *Inteligência Operacional*

- *Aquela requerida para o planejamento e a condução de campanhas e grandes operações militares voltadas para a conquista de objetivos estratégicos em teatros de combate ou em outras áreas operacionais (Dicionário de Termos Militares e Correlatos do Departamento de Defesa dos EUA, Joint Publication JP 2-0, 2017, p.176).*
- *Atividade militar especializada, com base em processo mental, permanentemente exercida, com a finalidade de produzir e salvaguardar conhecimento requerido para planejar, conduzir e sustentar operações militares (Glossário das Forças Armadas, 2007 - MD35-G-01, p. 139).*
- *Aquela “necessária ao planejamento e à condução de campanhas e operações militares das Forças Armadas, no interesse da Defesa Nacional” (Decreto nº 4.376/2002, art. 10, sobre a organização e o funcionamento do SISBIN).*

O Decreto nº 4.376/2002, no art. 10, ao explicitar as atribuições da Agência Brasileira de Inteligência (ABIN), retira das atribuições previstas para a Agência a atividade de Inteligência Operacional, atribuída às FA e competência da área de Defesa Nacional.

d. *Inteligência Militar*

- *Conhecimentos sobre quaisquer forças militares estrangeiras, situações ou atividades militares significativas para a doutrina, o planejamento (tático ou operacional) ou a condução de operações e atividades militares (Dicionário de Termos Militares e Correlatos do Departamento de Defesa dos EUA, Joint Publication JP 1-02, 2010, com emendas em 31 Jan. 2011, p.235). É interessante observar que na atualização feita em 2017 não consta o termo Inteligência Militar. Aparece apenas o termo Conselho de Inteligência Militar: fórum de tomada de decisão que formula a política de Inteligência do Departamento de Defesa e estabelece as prioridades (JP 2-0, p.154).*
- *Atividade de Inteligência de natureza técnico-militar, especializada e permanente que visa a produzir conhecimentos de interesse do comandante de qualquer nível hierárquico e proteger os conhecimentos sensíveis, as instalações e pessoal, contra as ações de serviços de inteligência do oponente ou do inimigo (Glossário das Forças Armadas, 2007 - MD35-G-01, p. 139).*

e. *Inteligência de Defesa*

- *Entende-se como Atividade de Inteligência de Defesa, aquela desenvolvida no interesse da Defesa, englobando os ramos Inteligência e Contrainteligência (art. 2º da Portaria Normativa nº 295/MD/2002, institui o Sistema de Inteligência de Defesa).*
- *Atividade de Inteligência, voltada para a produção de conhecimentos de toda ordem, necessária à formulação e à condução, no mais alto nível, do Planejamento Político-Estratégico de Defesa (Defesa Nacional e Inteligência Militar, 2002).⁴*

A Inteligência de Defesa compreende conhecimentos abordados nas definições de Inteligência Estratégica, Operacional, Tática e Militar. Conhecimentos sobre a conjuntura nacional e internacional, fatores políticos, econômicos, científico-tecnológicos, psicossociais e as questões militares, sobre o ambiente operacional, as forças hostis, aliadas ou neutras, a população civil na área de combate, a economia, o desenvolvimento tecnológico, a situação político-social do alvo, entre outras, em tempos de paz, conflito ou guerra, são fundamentais para o adequado assessoramento ao Ministro da Defesa em decisões sobre o emprego conjunto das FA e na condução das ações e dos setores estratégicos previstos na END.

Desse modo, embora as definições apresentadas apontem diferenças relativas a objetivos, áreas de atuação, usuários, entre outras categorias, há um verdadeiro entrelaçamento entre as ações descritas, sendo muito difícil traçar um limite preciso entre elas. Todas elas estariam presentes

no EMCFA em seu papel de assessoramento ao Ministro, com vistas ao processo decisório da Defesa.

Depreende-se daí a necessidade primordial de integração de todos os envolvidos no processo de coleta e busca de informações para produzir conhecimento de inteligência oportuno, objetivo e o mais completo possível, para assessoramento nos assuntos relativos a adestramento e emprego conjunto das FA e, também, naqueles relativos a política, estratégia, assuntos internacionais, inteligência e contrainteligência estratégicas, no interesse da Defesa.

EVOLUÇÃO DA ESTRUTURA DE INTELIGÊNCIA DO MINISTÉRIO DA DEFESA

Desde a criação do MD em 1999 até 2010, a atividade de Inteligência era descentralizada, estruturada em uma Subchefia de Inteligência no Estado-Maior da Defesa (EMD), órgão de assessoramento ao Ministro da Defesa e no Departamento de Inteligência Estratégica (DIE) da Secretaria Político-Estratégica e de Assuntos Internacionais (SPEAI).

O EMD e a SPEAI estavam ligados diretamente ao Ministro da Defesa, respectivamente, como órgão de assessoramento e como órgão específico singular.

De 1999 até 2010, a Subchefia de Inteligência do EMD, voltada especificamente para a área de Inteligência Operacional, tinha as seguintes atribuições:

I - propor as bases para a doutrina de inteligência e de contrainteligência operacional para operações combinadas;

II - propor diretrizes para o emprego da criptologia no âmbito das Forças Armadas;

III - propor as bases para a doutrina de emprego das atividades de guerra eletrônica, telecomunicações, cartografia, meteorologia e sensoriamento remoto como apoio à atividade de inteligência.

O Departamento de Inteligência Estratégica (DIE/SPEAI) tinha como atribuições:

I - manter o exame corrente da situação estratégica;

II - conduzir a atividade de inteligência estratégica de defesa;

III - acompanhar a evolução dos cenários nacional e internacional, com ênfase nas áreas de interesse estratégico do país;

IV - propor diretrizes para orientar a atuação dos adidos de defesa no trato dos assuntos relacionados com a inteligência estratégica;

V - realizar outras atividades inerentes à sua área de atuação.

Em 2010, o Decreto nº 7.364 alterou a estrutura organizacional do MD e, entre outras mudanças, extinguiu a SPEAI e modificou a estrutura do EMD, que passou a ser denominado Estado Maior Conjunto das Forças Armadas (EMCFA), permanecendo como órgão de assessoramento do Ministro da Defesa, ao lado do Conselho Militar de Defesa.

A atividade de Inteligência foi centralizada em duas chefias do EMCFA:

1. Chefia de Preparo e Emprego composta pela Assessoria de Inteligência Operacional (AIOP) e por três subchefias: Subchefia de Comando e Controle; Subchefia de Operações; e Subchefia de Logística Operacional.

A AIOP expandiu suas atribuições em relação à sua antecessora (Subchefia de Inteligência do EMD), a saber:

I - propor a doutrina e diretrizes para a atividade de inteligência operacional para operações conjuntas;

II - participar da elaboração do planejamento de emprego conjunto das Forças Armadas, na área específica de inteligência operacional, para cada uma das hipóteses de emprego, previstas na estratégia militar de defesa e acompanhar a condução das operações conjuntas decorrentes;

III - propor a doutrina e diretrizes para emprego da inteligência humana, de sinais e de imagens e das áreas de meteorologia, cartografia, sensoriamento remoto, tecnologia da informação e criptografia, no exclusivo interesse da atividade de inteligência operacional;

IV - coordenar, gerenciar e controlar inovações, implantações e operação de sistemas e recursos tecnológicos que possibilitem o emprego e a integração das inteligências e áreas mencionadas no inciso III como suporte e apoio à atividade de inteligência operacional do EMCFA;

V - conduzir a atividade de inteligência operacional para as operações conjuntas; e

VI - realizar outras atividades inerentes à sua área de atuação.

2. Chefia de Assuntos Estratégicos(CAE) composta por três subchefias: Subchefia de Política e Estratégia; Subchefia de Inteligência Estratégica (SCIE); e Subchefia de Assuntos Internacionais. A SCIE incorporou as atribuições do extinto DIE/SPEAI, ampliando sua atuação, mas perdeu a competência de acompanhar a evolução dos cenários nacional e internacional, com ênfase nas áreas de interesse estratégico do país.

Foram definidas como atribuições da SCIE:

I - assessorar o Chefe da CAE, o Chefe do EMCFA e o Ministro da Defesa no exame corrente da situação estratégica;

II - conduzir a atividade de inteligência e contrainteligência estratégica de defesa;

III - orientar a atuação dos adidos de defesa no trato dos assuntos relacionados com a inteligência de defesa;

IV - coordenar o sistema de inteligência de defesa e efetuar sua ligação ao sistema brasileiro de inteligência;

V - acompanhar a política nacional de inteligência;

VI - planejar, coordenar e controlar a atividade de contra-inteligência e efetuar o credenciamento de segurança da administração central do Ministério da Defesa e órgãos vinculados;

VII - desenvolver capacidade de integração dos conhecimentos, para os fins de defesa, nos campos científico, tecnológico, cibernético, espacial e nuclear;

VIII - propor as bases doutrinárias para o aperfeiçoamento da atividade de inteligência estratégica de defesa, inclusive com a utilização de fontes de imagem e de sinais;

IX - propor estrutura técnica organizacional compatível para a integração de comunicações, criptografia e informações, necessária ao funcionamento do sistema de inteligência de defesa; e

X - realizar outras atividades inerentes à sua área de atuação.

O Decreto nº 7.974/2013 mais uma vez alterou a estrutura do MD. Entre outras mudanças, criou o Gabinete do EMCFA, alterou a denominação da Chefia de Preparo e Emprego para Chefia de Operações Conjuntas (CHOC) e da sua Assessoria de Inteligência Operacional para Subchefia de Inteligência Operacional (SCIOp).

As atribuições da SCIOp/CHOC continuaram a ser praticamente as mesmas, com algumas modificações na forma de atuação.

As atribuições da SCIE/CAE foram mantidas, voltando a ser de sua competência participar da elaboração e acompanhar a evolução dos cenários nacional e internacional, com ênfase nas áreas de interesse estratégico do país.

Como podemos observar da leitura das atribuições previstas no Decreto nº 7.974/2013 para o EMCFA e para suas duas chefias – CHOC e CAE – a atividade de Inteligência, embora centralizada no EMCFA, permaneceu dividida em duas áreas:

- Subchefia de Inteligência Operacional da Chefia de Operações Conjuntas (SCIOp/CHOC), voltada especificamente, entre outras competências, para a elaboração do planejamento de emprego conjunto das FA, na área de Inteligência Operacional (IOp), para cada uma das hipóteses de emprego previstas na END, e para o acompanhamento da condução das operações conjuntas decorrentes.
- Subchefia de Inteligência Estratégica da Chefia de Assuntos Estratégicos (SCIE/CAE), voltada especificamente para o exame corrente da situação estratégica, nacional e internacional, para a produção e a integração de conhecimentos com ênfase nas áreas de

interesse estratégico do país, a exemplo dos campos científico, tecnológico, cibernético, espacial e nuclear, entre outros.

A SCIE/CAE, como órgão de Inteligência estratégica do MD, também é responsável pelo desenvolvimento da capacidade de integração dos conhecimentos de Inteligência para os fins da defesa e, em decorrência, tem a competência de coordenar o Sistema de Inteligência de Defesa (SINDE) e de efetuar sua ligação com o Sistema Brasileiro de Inteligência (SISBIN).

O SINDE foi criado em 2002, por meio da Portaria nº 295/MD⁵ com vistas a aperfeiçoar a integração e a coordenação da estrutura de Inteligência existente no MD. O SINDE é integrado pelos órgãos de Inteligência de mais alto nível do MD e das Forças Armadas, tendo como órgão central a SCIE/CAE/EMCFA, sem vínculo de subordinação entre seus integrantes. As relações do SINDE estão calcadas em um relacionamento sistêmico.

QUADRO 2 – Composição do SINDE

Instituição	Órgãos de inteligência
Ministério da Defesa	- Subchefia de Inteligência Estratégica (EMCFA) - Subchefia de Inteligência Operacional (EMCFA)
Marinha	- Subchefia de Estratégia do Estado-Maior da Armada - Subchefia de Inteligência do Comando de Operações Navais - Centro de Inteligência da Marinha
Exército	- 2ª Subchefia do Estado-Maior do Exército - Centro de Inteligência do Exército
Aeronáutica	- 2ª Subchefia do Estado-Maior da Aeronáutica - Centro de Inteligência da Aeronáutica

Fonte: Elaborado pelo autor.

O SINDE, como um subsistema do SISBIN, integra as ações de planejamento e execução da Atividade de Inteligência de Defesa, com a finalidade de assessorar o processo decisório no âmbito do Ministério da Defesa (MD) e auxiliar na elaboração dos Planejamentos Estratégicos de Emprego Conjunto das Forças Armadas (PEECFA).

Da mesma forma, a partir de 2006, foram realizados estudos com o objetivo de integrar o nível operacional dos Órgãos de Inteligência (OI), por meio da formulação de doutrina específica sobre a atividade de Inteligência Operacional (IOP) no ambiente de emprego conjunto das FA, e do desenvolvimento de ferramentas tecnológicas nas áreas de guerra eletrônica, cibernética, meteorologia, criptologia, cartografia, sensoriamento remoto e imagens, em apoio às atividades da Inteligência Operacional.

O Sistema de Inteligência Operacional (SIOP), subsistema do SINDE, integra as ações de planejamento e execução da atividade de Inteligência Operacional, com a finalidade de assessorar o processo decisório no âmbito das Operações Conjuntas, desde o tempo de paz, bem como manter um banco de dados que sirva de base para os Planejamentos Operacionais e para os Comandos Operacionais, quando ativados. O SIOP é integrado pelos órgãos de Inteligência das FA responsáveis pela atividade de Inteligência Operacional, tendo como órgão central a Subchefia de Inteligência Operacional (SIOP) da Chefia de Preparo e Emprego do EMCFA.

É interessante observar que, embora o SINDE represente a integração dos OI no âmbito do MD e integre o SISBIN, não há menção ao SINDE no Decreto nº 4.376/2002 (atualizado em 2015), que dispõe sobre a organização e o funcionamento do Sistema Brasileiro de Inteligência. De acordo com o Decreto, integram o SISBIN os seguintes órgãos representantes do Ministério da Defesa e Forças Armadas: Subchefia de Inteligência Estratégica (SCIE/CAE), Subchefia de Inteligência Operacional (SCIOp/CHOC), Centro de Inteligência da Marinha (CIM), Centro de Inteligência do Exército (CIE), Centro de Inteligência da Aeronáutica (CIAer), a Divisão de Inteligência Estratégico-Militar da Subchefia de Estratégia do Estado-Maior da Armada e o Centro Gestor e Operacional do Sistema de Proteção da Amazônia (CENSIPAM).

Em julho de 2013, a Chefia do EMCFA entendeu que faltava integração entre as duas unidades de Inteligência do MD e que havia, ao mesmo tempo, uma superposição de tarefas. Instituiu, então, por meio da Portaria nº 2.871/EMCFA/MD, de 9 de outubro de 2013, um Grupo de Trabalho (GT), para estudar a integração das áreas de Inteligência do Ministério da Defesa. O GT, composto por representantes da CHOC e da CAE, tinha como objetivos definir os limites e área de atuação, levantar tarefas comuns para evitar duplicidade, integrar a atuação dos dois órgãos de inteligência, no âmbito do MD, no contexto do SISBIN e propor, caso necessário, alterações na estrutura regimental do MD.

O GT elaborou relatório com três linhas de ação, todas com a proposta de fusão da SCIE e da SCIOp em um novo órgão, diferenciadas quanto à subordinação no âmbito do EMCFA: 1) diretamente subordinado ao EMCFA, 2) subordinado à CHOC ou 3) subordinado à CAE.

A decisão do EMCFA foi pela criação de uma nova estrutura – a Subchefia de Inteligência de Defesa (Side) – subordinada à CHOC. Essa solução, em funcionamento desde 2014, foi formalizada oficialmente por meio do Decreto nº 8.978/2017.

O Quadro 3 apresenta a evolução das estruturas relacionadas às atividades de Inteligência Estratégica e Operacional no MD desde a sua criação em 1999, até a situação atual.

QUADRO 3 – Evolução das estruturas relacionadas à atividade de Inteligência Estratégica e Inteligência Operacional no Ministério da Defesa

DECRETO Nº 3.080 1999	DECRETO Nº 3.466 2000	DECRETO Nº 4.735 2003	DECRETO Nº 5.201 2004 DECRETO Nº 6.239 2007	DECRETO Nº 7.364 2010	DECRETO 7.974 2013	DECRETO Nº 8.978 2017
<p>I - órgãos de assist direta e imediata ao Min:</p> <p>a) Gabinete do Ministro de Estado da Defesa; b) Assessoria Especial;</p> <p>II - órgão de assess sup: Conselho Mil de Def;</p> <p>III - órgãos setoriais: a) Sec de Contr Interio; b) Consultoria Jurídica;</p> <p>IV - órgão de assessoramento: Estado-Maior de Defesa: a) Vice-Chefia do Estado-Maior de Defesa; 1. Subchefia de Comando e Controle</p> <p>2. Subchefia de Inteligência</p> <p>3. Subchefia de Operações</p> <p>4. Subchefia de Logística</p> <p>V - órgãos específicos singulares:</p> <p>a) Secretaria Político-Estratégica e de Assuntos Internacionais; 1. Departamento de Política e Estratégia</p> <p>2. Departamento de Inteligência Estratégica</p> <p>3. Departamento de Assuntos Internacionais</p>	<p>I - órgãos de assist direta e imediata ao Min:</p> <p>a) Gabinete;e b) Consultoria Jurídica;</p> <p>II - órgãos de assessoramento: a) Conselho Mil de Def; e b) Estado-Maior de Defesa:</p> <p>1. Subchefia de Comando e Controle</p> <p>2. Subchefia de Inteligência</p> <p>3. Subchefia de Operações</p> <p>4. Subchefia de Logística</p> <p>III - órgãos específicos singulares:</p> <p>a) Secretaria de Política, Estratégia e Assuntos Internacionais 1. Departamento de Política e Estratégia</p> <p>2. Departamento de Inteligência Estratégica</p> <p>3. Departamento de Assuntos Internacionais</p>	<p>I - órgãos de assist direta e imediata ao Min:</p> <p>a) Gabinete;e b) Consultoria Jurídica;</p> <p>II - órgãos de assessoramento: a) Conselho Mil de Def; e b) Estado-Maior de Defesa:</p> <p>1. Vice-Chefia do Estado-Maior de Defesa; 2. Subchefia de Comando e Controle</p> <p>3. Subchefia de Inteligência</p> <p>4. Subchefia de Operações</p> <p>5. Subchefia de Logística</p> <p>III - órgãos específicos singulares:</p> <p>a) Secretaria de Política, Estratégia e Assuntos Internacionais 1. Departamento de Política e Estratégia</p> <p>2. Departamento de Inteligência Estratégica</p> <p>3. Departamento de Assuntos Internacionais</p>	<p>I - órgãos de assist direta e imediata ao Min:</p> <p>a) Gabinete; b) Assessoria de Planejamento c) Consultoria Jurídica; d) Sec. Controle Interno; e) Instituto Pandiá Calóg;</p> <p>II - órgãos de assessoramento: a) Conselho Mil de Def; e b) EMCFa; 1. Gabinete do EMCFa;</p> <p>1. Chefia de Preparo e Inteligência Operacional</p> <p>1.1. Assessoria de Inteligência Operacional e Controle 1.2. Subchefia de Comando e Controle 1.3. Subchefia de Operações 1.4. Subchefia de Logística Operacional</p> <p>2. Chefia de Assuntos Estratégicos:</p> <p>2.1. Subchefia de Política e Estratégia 2.2. Subchefia de Inteligência Estratégica 2.3. Subchefia de Assuntos Internacionais 3. Chefia de Logística</p>	<p>I - órgãos de assist direta e imediata ao Min:</p> <p>a) Gabinete; b) Assess Esp de Planejamento; c) Consultoria Jurídica; d) Sec. Controle Interno; e) Instituto Pandiá Calóg;</p> <p>II - órgãos de assessoramento: a) Conselho Mil de Def; e b) EMCFa; 1. Gabinete do EMCFa;</p> <p>2. Chefia de Operações Conjuntas:</p> <p>2.1. Subchefia de Comando e Controle 2.2. Subchefia de Inteligência Operacional</p> <p>2.3. Subchefia de Operações 2.4. Subchefia de Logística Operacional</p> <p>3. Chefia de Assuntos Estratégicos:</p> <p>3.1. Subchefia de Política e Estratégia 3.2. Subchefia de Assuntos Internacionais 3.3. Subchefia de Assuntos Internacionais 4. Chefia de Logística</p>	<p>I - órgãos de assist direta e imediata ao Min:</p> <p>a) Gabinete; b) Assess Esp de Planejamento; c) Consultoria Jurídica; d) Sec. Controle Interno; e) Instituto Pandiá Calóg;</p> <p>II - órgãos de assessoramento: a) Conselho Mil de Def; e b) EMCFa; 1. Gabinete do EMCFa;</p> <p>2. Chefia de Operações Conjuntas:</p> <p>2.1. Subchefia de Comando e Controle 2.2. Subchefia de Inteligência Operacional</p> <p>2.3. Subchefia de Operações 2.4. Subchefia de Logística Operacional</p> <p>3. Chefia de Assuntos Estratégicos:</p> <p>3.1. Vice-Chefia de Assuntos Estratégicos; 3.2. Subchefia de Política e Estratégia; 3.3. Subchefia de Organismos Americanos; 3.4. Subchefia de Assuntos Internacionais 4. Chefia de Logística e Mobilização</p>	<p>I - órgãos de assist direta e imediata ao Min:</p> <p>a) Gabinete; b) Assess Esp de Planejamento; c) Consultoria Jurídica; d) Sec. de Controle Interno; e) Instituto Pandiá Calóg;</p> <p>II - órgãos de assessoramento: a) Conselho Mil de Def; e b) EMCFa; 1. Gabinete do EMCFa;</p> <p>2. Chefia de Operações Conjuntas:</p> <p>2.1. Vice-Chefia de Operações Conjuntas; 2.2. Subchefia de Comando e Controle; 2.3. Subchefia de Inteligência de Defesa;</p> <p>2.4. Subchefia de Operações; 2.5. Subchefia de Operações de Paz;</p> <p>3. Chefia de Assuntos Estratégicos:</p> <p>3.1. Vice-Chefia de Assuntos Estratégicos; 3.2. Subchefia de Política e Estratégia; 3.3. Subchefia de Organismos Americanos; 3.4. Subchefia de Assuntos Internacionais 4. Chefia de Logística e Mobilização</p>

Fonte: Elaborado pelo autor.

SITUAÇÃO ATUAL DA ÁREA DE INTELIGÊNCIA NO MD: ALGUMAS CONSIDERAÇÕES

Antes de analisar a decisão do EMCFA de extinguir a SCIOp/CHOC e a SCIE/CAE e unificar as áreas de Inteligência Estratégica e de Inteligência Operacional em uma única estrutura – SIDE – subordinada à CHOC, é importante ressaltar alguns pontos, de modo a fundamentar a posição defendida neste ensaio.

- o Ministério da Defesa tem, entre suas áreas de competência, assuntos que extrapolam assuntos militares ou a atuação das Forças Armadas.
- o EMCFA e o Conselho Militar de Defesa são os órgãos de assessoramento ao Ministro da Defesa nas diversas áreas de atuação e nos assuntos previstos na PND e na END, que ultrapassam temas relativos à FA e ao seu emprego em operações conjuntas.
- o Volume 3 do Manual da Doutrina de Operações Conjuntas (MD30-M-01/Vol.3/2011) apresenta os fundamentos da Inteligência para Operações Conjuntas nos planejamentos e na condução de operações militares conjuntas e expõe algumas considerações sobre as necessidades de Inteligência e os níveis de utilização da Inteligência, conforme destacado no Quadro 4.

QUADRO 4 – Necessidades e Níveis de utilização da Inteligência

1.6 Necessidades de Inteligência (MD30-M-01, p.12)

1.6.1 Todos os níveis decisórios necessitam do trabalho da Atividade de Inteligência para minimizar ou eliminar as incertezas que envolvem qualquer processo de tomada de decisão. Dentro desse escopo, os tomadores de decisão e suas respectivas assessorias precisam estabelecer, imperiosamente, qual a abrangência e as prioridades dos requisitos de conhecimentos ou de informações necessários para o devido embasamento a esse processo. Esse é o fundamento mais criterioso que deve ser observado, sob pena do desperdício de meios e de tempo.

1.6.2 No ambiente operacional, mesmo antes do engajamento de forças, os Comandantes (Cmts) necessitarão de respostas às suas indagações para planejar e conduzir operações com sucesso. Algumas respostas são cruciais para a tomada de decisão. Por isso, os Cmts precisam priorizar as suas necessidades perante a Inteligência, dentre as quais incluem-se os Elementos Essenciais de Inteligência (EEI) como os mais críticos para um Cmt em determinados momentos.

3.3 Níveis de Utilização da Inteligência (MD30-M-01 p. 21/22)

3.3.2 O Nível Estratégico tem como foco a produção e a salvaguarda de conhecimentos requeridos para a formulação das avaliações estratégicas que consubstanciarão as políticas e os planos militares no mais alto nível, sob o escopo da Defesa Nacional e orientados para os Objetivos Nacionais. O levantamento permanente de informações sobre as capacidades dos países de interesse, e a sua posterior análise, constituem atribuições prioritárias.

3.3.3 O Nível Operacional tem por finalidade a produção e a salvaguarda de informações e conhecimentos requeridos para planejar, conduzir e sustentar operações militares nesse nível, a fim de que sejam alcançados objetivos estratégicos dentro da área de responsabilidade de um Comando Operacional ativado. Possui o caráter de continuidade no tempo e é utilizado, normalmente, em situação de paz e em situações de conflito, seja na elaboração e aplicação de planos operacionais ou na condução de operações militares. Abrange todos os fatores que condicionam o emprego conjunto de meios terrestres, navais e aéreos.

3.3.4 O Nível Tático produz e salvaguarda informações e conhecimentos limitados, de curto alcance no tempo e dirigidos às necessidades imediatas do comandante tático, seja para o planejamento ou para a condução de operações de combate.

Fonte: Elaborado pelo autor.

Dessa forma e considerando as definições expostas anteriormente, especialmente as de Inteligência Estratégica e de Inteligência Operacional, entendemos que as duas áreas tratam de matérias diferentes, com objetivos distintos, embora relacionados, interdependentes e até mesmo, complementares. Mas elas não se misturam e por esse motivo devem ficar em estruturas diferentes, bem delimitadas. Colocá-las na mesma unidade, provavelmente, irá limitar a ação de pronto assessoramento ao Ministro da Defesa de maneira adequada, oportuna e completa, especialmente no nível estratégico.

O Decreto nº 8.978/2017 alterou a estrutura e competências da CHOC e da CAE.

- estrutura da Vice-Chefia de Operações Conjuntas da CHOC: Subchefias de Comando e Controle, de Inteligência de Defesa (SIDE), de Operações e de Operações de Paz.
- estrutura da Vice-Chefia de Assuntos Estratégicos da CAE: Subchefias de Política e Estratégia (SCPE), de Organismos Americanos (SCOA) e de Assuntos Internacionais (SCAI). Integram, ainda, a estrutura da CAE os Conselheiros Militares, as Aditâncias de Defesa do Brasil no exterior e a Representação Brasileira na Junta Interamericana de Defesa (RBJID).

Da análise das competências definidas pelo Decreto nº 8.978/2017 para a CHOC e, mais especificamente, para a SIDE, pode-se constatar uma mistura dos níveis estratégico e operacional e a ausência de atividades voltadas para o objetivo maior da atividade de Inteligência Estratégica no âmbito da Defesa, que seria assessorar o processo decisório com foco nas questões de Defesa Nacional e Segurança Internacional. O Quadro 5 apresenta um esquema com as áreas de competência da SIDE, tendo como base a unificação das áreas de Inteligência Estratégica e Inteligência Operacional no EMCFA.

Em outras palavras, entendemos que o MD necessita de uma estrutura dedicada exclusivamente à atividade de Inteligência Estratégica para subsidiar o CEMCFA e o Ministro da Defesa na tomada de decisão em questões que abrangem primordialmente política externa, conflitos internacionais, indústria de defesa, ciência e tecnologia, temas estratégicos como os setores nuclear, espacial ou cibernético, entre outras áreas assinaladas na PND, na END e relacionadas às competências do MD. Na atual estrutura do MD isto não está contemplado.

QUADRO 5 – Esquema com as áreas de competência da SIDE.

Inteligência	– Campo Interno: Estratégico e Operacional – Campo Externo: Estratégico e Operacional
Contrainteligência	– Segurança Orgânica – Segurança Ativa
Inteligência Tecnológica	– Sensoriamento Remoto – Meteorologia – Centro de Inteligência Operacional (CIOP) – Inteligência de Sinais – Inteligência Cibernética
Posto de Controle	– Coordenação de processos – Credenciamento – Arquivo
Planejamento e Doutrina	– Planejamento – Acompanhamento Doutrinário – Gestão Orçamentária

Fonte: Elaborado pelo autor.

A PND define Defesa Nacional como o conjunto de medidas e ações do Estado, com ênfase na expressão militar, para a defesa do território, da soberania e dos interesses nacionais contra ameaças preponderantemente externas, potenciais ou manifestas. Nesse sentido, julgamos que a atividade de Inteligência Estratégica no MD é fundamental e deve estar relacionada com produção/análise/disseminação de conhecimentos para assessorar o processo decisório relacionado primordialmente ao alcance e à manutenção dos Objetivos Nacionais – nas esferas política, econômica, psicossocial, militar e científico-tecnológica – definidos na END.

A CHOC atua fundamentalmente na área da Inteligência Operacional, embora suas atividades estejam vinculadas a ações estratégicas do MD. Seus integrantes necessitam de conhecimentos estratégicos para assessorar o CEMCFA no planejamento e na condução de campanhas e operações militares e subsidiar suas decisões e ações de preparo e emprego das FA em todas as suas possíveis intervenções, para cada uma das hipóteses de emprego apontadas. E aí aparecem as questões da falta de integração de informações e de conhecimentos e da superposição de tarefas observadas nos estudos do GT, criado em julho de 2013.

A integração dos conhecimentos produzidos nos níveis estratégico e operacional, sejam eles oriundos de uma mesma estrutura ou de estruturas diferentes, está diretamente relacionada às capacidades dos usuários de identificar as respectivas necessidades de informação e de direcionar essas

necessidades para os produtores que, por sua vez, vão analisar os dados obtidos para, finalmente, difundir o conhecimento produzido para quem o solicitou ou dele necessita para a tomada de decisão.

O adequado fluxo de informação é uma questão de gestão da comunicação, considerando a “necessidade de conhecer”, que define a obrigação de compartimentar ou a importância de compartilhar o conhecimento. As estruturas de Inteligência podem estar em áreas diferentes e, mesmo assim, haver um fluxo de informação oficial, que compartilhe e integre aquilo que precisa ser integrado e compartilhado. Por outro lado, podem estarem uma mesma área ou setor, onde os produtores da informação/conhecimento não conversam, não interagem, não compartilham e não integram suas informações/conhecimentos. Isto é, queremos deixar bem claro que um fluxo de informações e conhecimentos será mais ou menos integrado, coerente e consistente em função da qualidade da gestão do ciclo de inteligência e não da posição unificada ou separada das unidades ou estruturas de inteligência, no presente caso, estratégica e operacional.

É importante ressaltar a importância do fluxo de informações/conhecimentos da área de Inteligência Estratégica para a área de Inteligência Operacional, para subsidiar a área de planejamento e execução de operações conjuntas com conhecimentos, por exemplo, sobre a situação internacional, a conjuntura do entorno estratégico, a situação de acordos e tratados, inovações tecnológicas em FA estrangeiras, entre outros temas de acompanhamento e, em última análise, para assessorar o CEMCFA e o Ministro da Defesa quanto ao emprego da FA em operações conjuntas.

Além disso, a área de Inteligência Estratégica também precisa manter um fluxo de informações com outras áreas da CAE, proporcionando informações oportunas e relevantes, integrando os conhecimentos de inteligência em diversos campos, para os fins de defesa, realizando avaliações da conjuntura e a avaliação estratégica de Inteligência de Defesa para assessoramento ao Chefe da CAE, ao CEMCFA e ao Ministro de Estado da Defesa, especialmente no exame corrente da situação estratégica e na condução dos assuntos internacionais que envolvam o MD. Nesse enfoque, é importante ressaltar que as informações/conhecimentos de Inteligência estratégicos produzidos pelo MD, órgão integrante do SISBIN, devem ser compartilhados com a ABIN, responsável por subsidiar o processo decisório nacional de alto nível.

Com objetivos, necessidades, áreas de atuação e focos tão diferentes, é difícil compreender que possa haver duplicidade ou superposição de tarefas das áreas de Inteligência Operacional e Estratégica no âmbito do EMCFA. Um trabalho de mapeamento dos processos envolvidos em cada atribuição

prevista, definindo claramente quem faz o quê e de que forma e como as atividades se integram e complementam poderia resolver o problema.

Como já foi ressaltado anteriormente, o MD não se resume a operações conjuntas, tendo atribuições muito mais amplas. Ações estratégicas previstas na END como mobilização; relacionamento internacional de defesa; comunicação social e desenvolvimento de uma mentalidade de defesa; (in)dependência da indústria de defesa de tecnologias e conhecimentos estrangeiros; acompanhamento do desenvolvimento dos setores espacial, nuclear e cibernético no mundo, de interesse da defesa, entre outras, exigem coleta, busca, produção e processamento de dados, informações e conhecimentos, inerentes à atividade de Inteligência, especialmente da vertente estratégica. E aqui, cabe mais uma vez ressaltar que os dois níveis da Inteligência de Defesa – estratégico e operacional –, embora apresentem uma zona de interseção, não se confundem.

Nesse contexto, consideramos inadequado reunir as atribuições de Inteligência Estratégica e de Inteligência Operacional na CHOC/EMCFA. A criação de uma única unidade de Inteligência no MD – a SIDE – inserida na CHOC/EMCFA priva o MD de uma área realmente voltada para a Inteligência Estratégica.

Essa decisão dirige o foco da Inteligência para a produção/análise de conhecimentos que interessam às operações conjuntas, deixando as demais áreas de competência do MD bastante desprovidas. A natureza corrente da Inteligência Operacional e sua premente demanda, em função, principalmente, do planejamento e monitoração das operações conjuntas relativas ao adestramento e ao emprego real e frequente das forças singulares na garantia da lei e da ordem (GLO), como tem ocorrido nos últimos anos, acarretam uma perda de prioridade nas análises da conjuntura, próprias da inteligência estratégica, mas distantes do dia a dia dos integrantes da CHOC.

Dessa forma, o EMCFA tem reduzida sua capacidade de assessorar o Ministro de Estado da Defesa em decisões estratégicas para o país, competência prevista na descrição de suas atribuições. Em consequência, o processo decisório nacional, naquilo que se refere aos assuntos de Defesa fica, também, prejudicado.

PROPOSTA DE SOLUÇÃO: CRIAÇÃO DA ASSESSORIA DE INTELIGÊNCIA ESTRATÉGICA

Propomos a criação de uma Assessoria de Inteligência Estratégica (AIE), diretamente vinculada ao CEMCFA, tendo em vista a modernização da estrutura do MD, o cumprimento das atribuições impostas ao Ministério e às diretrizes emanadas da PND.

Essa proposta encontra respaldo nos artigos 1º e 2º do Decreto nº 8.978/2017, que apresenta as áreas de competência do MD e define o EMCFA como órgão de assessoramento e no próprio conceito de atividade de Inteligência apresentado na Política Nacional de Inteligência (2016).

Exercício permanente de ações especializadas, voltadas para a produção e difusão de conhecimentos, com vistas ao assessoramento das autoridades governamentais nos respectivos níveis e áreas de atribuição para o planejamento, a execução, o acompanhamento e a avaliação das políticas de Estado. (BRASIL, 2016).

Também encontra fundamento nas definições de Sherman Kent (1967), Abraham Shulsky e Gary Schmitt (2002), que apresentam uma concepção trina de Inteligência: produto (conhecimento), processo (atividade) e organização (estrutura de Inteligência). Esses autores destacam a necessidade que autoridades, civis e militares, têm de informações estratégicas para salvaguardar o bem-estar nacional e sua importância no processo decisório, seja no campo militar seja nas altas esferas da Administração Pública.

As informações estratégicas, principalmente do exterior, de acordo com Kent (1967), referem-se aos conhecimentos necessários à defesa do país e de seus interesses que dão embasamento para a definição da política nacional de alto nível em relação a outros Estados. O levantamento de informações sobre as capacidades, políticas, objetivos, interesses e vulnerabilidades dos países de interesse, a atualização dessas informações e a sua posterior análise, são as atribuições prioritárias e permanentes da Inteligência Estratégica, com vistas à política externa, e não se confundem com as atribuições da área de Inteligência Operacional.

Escolher que áreas acompanhar e em que profundidade vai depender dos objetivos e interesses nacionais e das ameaças envolvidas. O produto da Inteligência Estratégica é resultante de um método técnico-científico de raciocínio, de um processo lógico, que vai desde a observação e acompanhamento dos fatos, reunião, processamento, integração, análise, avaliação das variações ocorridas, até a difusão dos conhecimentos aos utilizadores.

Inteligência Estratégica não é, portanto, uma atividade trivial, que pode ser realizada por um profissional qualquer que se encontra disponível em dado momento e que tem outras atribuições. Requer de seus profissionais, segundo Kent (1967), domínio dos assuntos em foco, da política externa e dos problemas estratégicos correntes, imparcialidade ante novos argumentos, engenhosidade no desenvolvimento de processos de pesquisa, imaginação para formular hipóteses e análise aguçada, sabedoria na apresentação das conclusões e cuja capacidade técnica esteja devotada à produção de informes úteis aos referidos problemas; não basta ter conhecimento especia-

lizado, mas é preciso conhecer e dar significado ao conhecimento produzido. A atividade de Inteligência Estratégica requer de seus elaboradores o melhor treinamento profissional, alta capacidade intelectual e uma grande visão do panorama mundial. Segundo Mark Lowenthal (2009), também seguidor da concepção trina de Kent, Inteligência seria o processo (atividade) pelo qual certos tipos de informação importantes para a segurança nacional são requeridos, coletados, analisados e disponibilizados aos tomadores de decisão. Inteligência (produto) seria, portanto, a informação voltada às necessidades dos tomadores de decisão. O autor destaca pelo menos quatro objetivos para uma organização de Inteligência: evitar surpresas estratégicas; fornecer avaliações de longo prazo; assessorar o processo decisório; e proteger (manter o sigilo) suas informações, necessidades e métodos.

Assim, somente uma organização com uma estrutura especializada pode se desincumbir de tarefa tão complexa e proporcionar condições para que seus profissionais possam produzir conhecimentos que satisfaçam às necessidades dos utilizadores, fornecendo informações seguras, completas e oportunas.

Inteligência Estratégica envolve, portanto, uma atividade especializada, direcionada para a obtenção de informações de alto nível, especialmente do exterior, necessárias à defesa do país e à conquista de seus objetivos estratégicos. Essas informações vão subsidiar o planejamento e desenvolvimento de políticas de Estado, a análise do potencial e intenções de outros Estados, como também as políticas de resposta e proteção, empreendidas para contrabalançar as ações de outros Estados que podem se opor às aspirações nacionais. Envolve, por exemplo, definir a *estatura estratégica* de cada país em questão, analisar o potencial de guerra (força militar ativa e mobilizável), o peso e eficiência dos instrumentos não militares de política e estratégia, as vulnerabilidades específicas do(s) país(es) considerado(s), entre outras informações que permitam descrever o passado, o presente e o futuro, delineando prováveis linhas de ação do país oponente e as necessárias ações preventivas e reativas para o alcance dos objetivos e interesses nacionais.

Nesse contexto, propomos como competências da AIE o resultado da combinação do que foi definido para a SCIE/CAE, nos incisos I, II, III, IV, V e VI do art. 18 do Decreto nº 7.974/2013, já revogado, acrescido dos incisos II, III, IV, V e XVI do art. 15 do Decreto nº 8.978/2017, que trata das atribuições da SIDE/CHOC, conforme exposto a seguir:

I - assessorar o Ministro de Estado da Defesa e o Chefe do Estado-Maior Conjunto das Forças Armadas nos assuntos referentes à inteligência, com enfoque em temas estratégicos do interesse da defesa;

II - assessorar o Ministro da Defesa, quando cabível, na condução de assuntos internacionais referentes à inteligência de defesa;

III - atender às demandas das Chefias do Estado-Maior Conjunto das Forças Armadas e dos demais órgãos da estrutura organizacional do Ministério da Defesa, referentes à produção de conhecimentos de inteligência de defesa, no nível estratégico;

IV - acompanhar a conjuntura nacional e internacional e realizar a integração dos conhecimentos de inteligência com vistas a subsidiar o EMCFA no planejamento do preparo e emprego das FA;

V - realizar a integração dos conhecimentos de inteligência, para os fins de defesa, nos campos científico, tecnológico, cibernético, espacial e nuclear;

VI - participar da elaboração e acompanhar a evolução dos cenários nacional e internacional, com ênfase nas áreas de interesse estratégico do país;

VII - orientar a atuação dos Adidos de Defesa, em coordenação com a Chefia de Assuntos Estratégicos, em assuntos relacionados com a inteligência de defesa;

VIII - elaborar as avaliações de conjunturas e a Avaliação Estratégica de Inteligência de Defesa para a atualização da Política, da Estratégia e da Doutrina Militar de Defesa;

IX - propor as bases doutrinárias para o aperfeiçoamento da atividade de inteligência estratégica de defesa;

X - participar do processo de atualização da Política Nacional de Inteligência.

Propomos, ainda, acrescentar às atribuições do EMCFA: assessorar o Ministro de Estado da Defesa na análise política e estratégica da segurança internacional e da defesa nacional. Essa competência, prevista no art. 8º, inc. I do Decreto nº 8.978/2017, está atribuída, equivocadamente, desde 2013, ao Instituto Pandiá Calógeras, órgão de assistência direta ao ministro, dedicado a pesquisas e estudos acadêmicos. Entendemos que a tarefa de análise política e estratégica da segurança internacional e da defesa nacional está relacionada à competência de assessoramento do EMCFA, por meio das avaliações realizadas pela SCPE/CAE e dos conhecimentos produzidos pela AIE.

A criação da AIE também traz implicações para o relacionamento e fluxo de informações entre diversas unidades do MD, destacando-se:

- o SINDE como subsistema do SISBIN, teria como órgão central a AIE/EMCFA;
- o SIOp, subsistema do SINDE, integrado pelas agências correspondentes de Inteligência Militar das forças singulares, teria como órgão central a SIDE – área de Inteligência Operacional da CHOC/EMCFA;
- o SIOp, tendo em vista o envolvimento nas decisões sobre o emprego das FA em ações diversas, dentro da perspectiva da Inteligência Operacional, também deve integrar o SISBIN;

- a Assessoria Especial de Planejamento (ASPLAN) do MD deve estar inserida no fluxo de informações da AIE, especialmente no que se refere conhecimentos para subsidiar estudos e ações relativas ao Sistema de Planejamento Estratégico de Defesa (SISPED);
- a Subchefia de Política e Estratégia (SCPE/CAE) deve estar inserida no fluxo de informações relacionado à avaliação da conjuntura. Nesse caso, a AIE difundiria também para a SCPE, conhecimentos sobre a conjuntura regional e internacional para subsidiá-la na avaliação da situação estratégica e dos cenários nacional e internacional, de interesse do país;
- a SIDE/CHOC deve estar inserida no fluxo de informações da AIE. A SIDE seria usuária e demandante de conhecimentos integrados/produzidos pela AIE relativos à conjuntura regional e internacional com vistas a subsidiar o planejamento do preparo e emprego das FA;
- a SIDE, no que tange à produção de conhecimentos, seria responsável pelo acompanhamento da conjuntura nacional, especialmente para assessorar quanto ao emprego das FA nas ações de GLO, de segurança das fronteiras, de apoio à segurança em grandes eventos, entre outras, para as quais as FA são chamadas a apoiar;
- a SIDE teria ainda como missão integrar os conhecimentos produzidos pelas agências de Inteligência das forças singulares e difundir para a AIE, aquilo que for do interesse da área de Inteligência Estratégica.

O que importa salientar é a diferença entre as ações da Inteligência Operacional – que tem seu foco no planejamento e na condução de campanhas e operações militares das FA – e o acompanhamento de fatos, análise, produção e difusão de conhecimentos para subsidiar o processo decisório, ações da Inteligência Estratégica, cuja abrangência ultrapassa as fronteiras do MD e envolve vários atores da esfera do Estado, além das FA. Isto não quer dizer, no entanto, que essas atividades sejam estanques. É imprescindível um constante fluxo de informações e conhecimentos entre as unidades do EMCFA (CHOC e CAE) e sua Assessoria de Inteligência Estratégica, sem haver duplicidade ou sobreposição de tarefas.

Para reforçar nossos argumentos a respeito da necessidade de um melhor assessoramento de Inteligência ao Ministro da Defesa, convém frisar que o Sistema Nacional de Defesa inclui diversos ministérios, sendo o MD a instituição central. Desse modo, a Defesa Nacional transcende assuntos militares, envolvendo, também, questões econômicas, diplomáticas, educacionais, tecnológicas, ambientais, humanas, territoriais e de saúde.

A minuta da Política Nacional de Defesa (PND), encaminhada para a apreciação do Congresso Nacional em novembro de 2016, afirma que a concepção da estrutura de Defesa brasileira abarca o desenvolvimento das potencialidades de todos os segmentos do país, considerando os Objetivos Nacionais Fundamentais,⁸ a política externa brasileira, as políticas setoriais do país, bem com a sua situação socioeconômica, sua extensão territorial e outros aspectos relevantes. Define, ainda que a complexidade do tema demanda que as ações do MD se articulem com as de outros órgãos de Estado e da sociedade brasileira. A Estratégia Nacional de Defesa (END), de uma certa forma, orienta diversos setores e segmentos do Estado brasileiro quanto às medidas a serem implementadas para atingir os Objetivos Nacionais de Defesa (OND), estabelecidos na PND. É fundamental, portanto, a interação e a cooperação de diversos setores e suas correspondentes atividades que, embora não estejam diretamente ligados à Defesa ou à FA, estão relacionados com a manutenção do bem-estar e da segurança da população em seu sentido mais amplo.

O conhecimento de Inteligência produzido no âmbito do MD, especialmente em sua vertente estratégica, além de auxiliar o processo decisório do próprio MD, tem a ABIN como cliente, uma vez que a ABIN, órgão responsável pela Inteligência de Estado do Brasil, atua diretamente na produção de conhecimentos para subsidiar a correta tomada de decisão pela Presidência da República e por seus ministérios.

Cada órgão integrante do SISBIN atua na obtenção, produção e compartilhamento de informações no âmbito de sua área de competência e auxilia a produção conjunta de conhecimentos de Inteligência. A ABIN, órgão central do SISBIN⁸ coordena o processo de obtenção e análise de informações, além da produção de conhecimentos de Inteligência necessários ao processo decisório nacional.

Neste estudo buscamos ressaltar a importância e a necessidade de uma área específica para a atividade de Inteligência Estratégica, responsável pela produção de conhecimentos que permitam ao EMCFA cumprir sua missão de assessorar o Ministro da Defesa, conforme previsto no Decreto nº 8.978/2017, especialmente nos temas definidos nas diretrizes da PND e nas ações estratégicas da END.

O MD deve cuidar tanto da Estratégia de Defesa quanto da Inteligência de Defesa. Hoje, o EMCFA está absorvendo essas duas áreas, em detrimento das demais unidades do MD, inclusive do próprio Gabinete do Ministro. Em relação a essas questões, julgamos que do ponto de vista epistemológico e histórico, a Estratégia e a Inteligência Estratégica são campos de conhecimentos interligados, mas distintos, assim como as atuações do estrategista que decide e do analista de inteligência que o assessor.

Pensamos, finalmente, que os estudos para consolidar a proposta de criação da Assessoria de Inteligência Estratégica no EMCFA intensificaram uma reflexão que merece ser aprofundada: todas as áreas do MD precisam do assessoramento de Inteligência Estratégica e de conhecimentos relativos à análise político-estratégica nos seus processos decisórios. A Defesa como função pública de Estado tem um caráter holístico que transcende a visão militar, conquanto esta seja a predominante.

Nesse contexto de proposta de reforma do MD, surgem, ainda, outras duas questões que, com certeza, demandarão estudos mais complexos: a Inteligência Estratégica de Defesa e a Estratégia de Defesa, componentes da Grande Estratégia do país no âmbito internacional, devem ficar a cargo exclusivo do EMCFA? As áreas de Inteligência Estratégica e de Política e Estratégia devem ficar subordinadas ao EMCFA?

Outrossim, salienta-se que nenhuma proposta de mudança é neutra ou isenta de possíveis contradições. Nenhuma mudança deve ser definitiva, devendo ser aperfeiçoada e atualizada sempre que necessário.

REFERÊNCIAS

Brasil. 1988. *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília: Senado.

_____. 1999. *Lei Complementar nº 97 de 10 de junho de 1999*. Dispõe sobre as normas gerais para a organização, o preparo e o emprego das Forças Armadas (FA). Disponível em: <http://www2.camara.leg.br>. Acesso em 15 ago. 2016.

_____. 1999. *Lei nº 9.883 de 07 de dezembro de 1999*. Institui o Sistema Brasileiro de Inteligência, cria a Agência Brasileira de Inteligência - ABIN, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.abin.gov.br>. Acesso em 13 jul. 2016.

_____. 2000. *Decreto nº 3.466 de 17 de maio de 2000*. Aprova a Estrutura Regimental do Ministério da Defesa e dá outras providências. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br>. Acesso em 15 ago. 2016.

_____. 2002. *Decreto nº 4.376 de 13 de setembro de 2002*. Dispõe sobre a organização e o funcionamento do Sistema Brasileiro de Inteligência, instituído pela Lei nº 9.883, de 7 de dezembro de 1999, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.abin.gov.br>. Acesso em 12 fev.2017.

_____. 2003. *Decreto nº 4.735 de 11 de junho de 2003*. Aprova a Estrutura Regimental do Ministério da Defesa e dá outras providências. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br>. Acesso em 15 ago. 2016.

_____. 2004. *Decreto nº 5.201 de 2 de setembro de 2004*. Aprova a Estrutura Regimental do Ministério da Defesa e dá outras providências. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br>. Acesso em 15 ago. 2016.

_____. Ministério da Defesa. 2007. *Portaria Normativa nº 196/EMD/MD, de 22 de fevereiro de 2007*. Aprova o “Glossário das Forças Armadas” - MD35-G-01. 4. ed. Disponível em: http://www.defesa.gov.br/arquivos/File/legislacao/emcfa/publicacoes/md35g01glossario_fa4aed2007.pdf. Acesso em 3 jul. 2016.

_____. 2007. *Decreto nº 6.233, de 4 de outubro de 2007*. Aprova a Estrutura Regimental do Ministério da Defesa, altera o Decreto no 3.564, de 17 de agosto de 2000, que dispõe sobre a estrutura e o funcionamento do Conselho de Aviação Civil - CONAC, e dá outras providências. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br>. Acesso em 15 ago. 2016.

_____. 2010. *Lei Complementar nº 136, de 25 de agosto de 2010*. Altera a Lei Complementar nº 97, de 9 de junho de 1999, para criar o Estado-Maior Conjunto das Forças Armadas e disciplinar as atribuições do Ministro de Estado da Defesa. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br>. Acesso em 15 ago. 2016.

_____. 2010. *Decreto nº 7.364, de 23 de novembro de 2010*. Aprova a Estrutura Regimental do Ministério da Defesa e dá outras providências. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br>. Acesso em 15 ago. 2016.

_____. Ministério da Defesa. 2011. *Portaria Normativa nº 3.810/MD, de 8 de dezembro de 2011*. Dispõe sobre a “Doutrina de Operações Conjuntas” – Anexo D – Inteligência para Operações Conjuntas. Disponível em: <http://www.esg.br/images/manuais>. Acesso em 24 out. 2016.

_____. Ministério da Defesa. 2012. *Estratégia Nacional de Defesa*. Brasília, 2012. Disponível em: <http://www.defesa.gov.br/arquivos/estadoedefesa/END-PND>. Acesso em 8 abr. 2016.

_____. Ministério da Defesa. 2012. *Política Nacional de Defesa*. Brasília, 2012. Disponível em: <http://www.defesa.gov.br/arquivos/estadoedefesa/END-PND>. Acesso em 8 abr. 2016.

_____. 2013. *Decreto nº 7.479, de 1º de abril de 2013*. Aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e Funções de Confiança do Ministério da Defesa. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br>. Acesso em 15 ago. 2016.

_____. 2013. *Decreto Legislativo nº 373, de 2013*. Aprova a Política Nacional de Defesa, a Estratégia Nacional de Defesa e o Livro Branco de Defesa Nacional.

Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decleg/2013/decretolegislativo-373-25-setembro2013>. Acesso em 3 jul. 2016.

_____. 2016. *Decreto nº 8.793, de 29 de junho de 2016*. Fixa a Política Nacional de Inteligência. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil03>. Acesso em 03 jul. 2016.

_____. 2017. *Decreto nº 8.978, de 1º de fevereiro de 2017*. Aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções de Confiança do Ministério da Defesa, remaneja cargos em comissão e substitui cargos em comissão do Grupo-Direção e Assessoramento Superiores - DAS por Funções Comissionadas do Poder Executivo - FCPE. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil03>. Acesso em 11 fev. 2017.

Kent, S. 1967. *Informações estratégicas*. Trad. Cel. Hélio Freire. Rio de Janeiro: Biblioteca do Exército.

Lowenthal, M. M. 2009. *Intelligence: from secrets to policy*. 4th. ed. Washington: CQ Press.

Platt, W. 1974. *A produção de informações estratégicas*. Trad. Álvaro Galvão Pereira e Heitor Aquino Ferreira. Rio de Janeiro: Biblioteca do Exército.

Santos, A. R. e outros. 2002. *Defesa Nacional e Inteligência Militar*. Disponível em <http://www.senado.gov.br/comissoes/ccai/07-Quarta%20Parte.pdf>. Acesso em 3 jul. 2016.

Shulsky, A., Schmitt, G. 2002. *Silent warfare: understanding the world of intelligence*. 3rd. ed. Washington: Brassey's.

United States. Department of Defense. 2011. *DOD. Dictionary of Military and Associated Terms*. JP1-02. Disponível em: <http://www.people.mil/Portals/56/Documents/rtm/jp102.pdf>. Acesso em 3 jul. 2016.

_____. Department of Defense. 2017. *DOD. Dictionary of Military and Associated Terms*. Disponível em: http://www.dtic.mil/doctrine/new_pubs/dictionary.pdf. Acesso em 31 mar. 2017.

NOTAS

1. A Lei nº 97/1999 foi atualizada pela Lei Complementar nº 136, de 25 de agosto de ²⁰¹⁰.
2. APND e a END, atualizadas em 2012, foram aprovadas pelo Decreto Legislativo nº 373, de 25 de setembro de 2013. Em março de 2017, o texto com a PND e a END atualizadas em 2016 foi disponibilizado no sítio do Ministério da Defesa. Até a data de conclusão desse ensaio o novo texto ainda não tinha sido apreciado pelo Congresso. A forma como a Inteligência é apresentada nessa versão suscita questões que, provavelmente, serão tema de outros estudos.
3. Os decretos que modificaram a estrutura regimental do MD foram: Dec. nº 3.466/2000, Dec. nº 4.735/2003, Dec. nº 5.201/2004, Dec. nº 6.233/2007, Dec. nº 7.364/2010, Dec. nº 7.974/2013e Dec. nº 8.978/2017.
4. Conferência apresentada pelo Gen. Div. Aloísio dos Santos – Diretor do Departamento de Inteligência Estratégica do MD em 2002 – e por outros oficiais gerais integrantes da área de Inteligência das FA, no Seminário Atividades de Inteligência no Brasil: Contribuições para a Soberania e a Democracia em novembro de 2002.
5. A Portaria Normativa nº 295/MD, de 3 de julho de 2002, foi assinada pelo então Ministro da Defesa Geraldo Quintão, alguns anos depois da criação do SISBIN.
6. Estatura estratégica – termo utilizado por Sherman Kent para caracterizar a soma total de meios de coação e dissuasórios que cada país possui e sua vontade e capacidade de usá-los.
7. Constituição Federal, 1988, art. 3º.
8. O SISBIN é composto por 38 órgãos de 16 diferentes ministérios.

A ATIVIDADE DE INTELIGÊNCIA NO MINISTÉRIO DA DEFESA:
UMA PROPOSTA DE REFORMA

RESUMO

Este ensaio pretende analisar as modificações ocorridas na estrutura organizacional e nas atribuições das áreas relacionadas às atividades de Inteligência Estratégica e de Inteligência Operacional no âmbito do Ministério da Defesa, desde a sua criação em 1999 até a publicação da última reestruturação em fevereiro de 2017. A partir daquela análise, propor modificações naquela estrutura que propiciem melhores condições para a execução da atividade de inteligência estratégica.

Palavras-chave: Defesa; Inteligência; Inteligência Estratégica; Ministério da Defesa.

ABSTRACT

This paper discusses the changes that have occurred in the organizational structure of the Ministry of Defense and in the attributions of the Ministry's areas related to Strategic Intelligence and Operational Intelligence activities since its creation, in 1999, to the publication of the last restructuring decree, in February 2017. From that analysis, to propose modifications in that structure that propitiate best conditions to the performance of Strategic Intelligence .

Keywords: Defense; Intelligence; Strategic Intelligence; Defense Ministry.

Classificação de guerras: a problemática das (in)definições

Classification of wars: the trouble with the (in)definitions

Rev. Bra. Est. Def. v. 4, n° 1, jan./jun. 2017, p. 45-58

DOI: 10.26792/RBED.v4n1.2017.65352

ISSN 2358-3932

AUGUSTO CÉSAR DALL'AGNOL
ARTHUR COELHO DORNELLES JR.

INTRODUÇÃO

O presente ensaio¹ tem como objetivo geral abordar as questões relativas à problemática em que estão envolvidos os conceitos de guerra interestatal. Tal esforço justifica-se, sobretudo, por conta de confusões conceituais no entendimento de que guerras locais e guerras limitadas são sinônimos. Infelizmente, o mesmo tipo de confusão ocorre com os conceitos de guerra total e guerra absoluta, frequentemente empregados de forma intercambiável.

Abaixo, procura-se desenvolver, ainda que de forma propedêutica, os elementos elencados para a diferenciação entre os tipos de guerra em questão. Entende-se que é de fundamental importância estabelecer critérios distintivos que permitam uma classificação apurada das guerras. Entende-se que tais critérios podem, eventualmente, representar uma contribuição ao debate acerca da tipologia das guerras. Assim, a primeira seção deste ensaio trata da diferenciação clausewitziana entre guerras absolutas e guerras reais. A segunda, por sua vez, contrapõe os dois tipos identificados de guerras reais, a saber, as guerras totais e as guerras limitadas. Por fim, a

Augusto César Dall'Agnol – Mestrando do Programa de Pós-Graduação em Estudos Estratégicos Internacionais pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS). Bacharel em Relações Internacionais pela Universidade Federal de Santa Maria (UFSM). Pós-graduando vinculado ao Grupo de Estudos em Capacidade Estatal, Segurança e Defesa (GECAP). Bolsista da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES).

Arthur Coelho Dornelles Jr. – Professor Adjunto do Departamento de Ciências Sociais da Universidade Federal de Santa Maria (UFSM). Doutor em Ciência Política pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS), e Mestre em Relações Internacionais pela mesma instituição. Pesquisador efetivo do Grupo de Estudos em Capacidade Estatal, Segurança e Defesa (GECAP).

terceira seção apresenta uma definição das guerras locais e das guerras centrais.

GUERRAS ABSOLUTAS VS GUERRAS REAIS

De imediato, destaca-se que a *guerra absoluta* é aquela que existe no plano ideal.² Daí decorre a máxima de Clausewitz (2003, 75) de que “a guerra é um ato de força para obrigar o nosso inimigo a fazer a nossa vontade”. Convém assinalar, desde já, que a guerra absoluta decorre de três princípios propostos por Clausewitz (2003). O primeiro princípio é o da ação e reação, isso é, “a guerra é um ato de força e não existe qualquer limite lógico para que o emprego desta força seja limitado. Cada lado obriga, portanto, o seu oponente a fazer o mesmo que ele”. O segundo princípio é de que a guerra envolve duas ou mais forças vivas e, neste sentido, “enquanto eu não tiver derrotado o meu oponente, estarei fadado a temer que ele vá me derrotar”. O terceiro princípio é de que a guerra absoluta pressupõe o emprego máximo da força e, desta forma, para sobrepujar o inimigo, o ator deve combinar a totalidade de meios a sua disposição e a força da sua determinação” (Clausewitz 2003, 77-78). Em síntese, a guerra absoluta clausewitziana seria a própria guerra entregue a sua lógica interna.

A *guerra real*, por sua vez, ainda associada às contribuições de Clausewitz (2003), reflete os limites da guerra absoluta. Isto é, o mundo real apresenta tendência à moderação. Assim, três lógicas fundamentais levam a essa tendência, a saber: i) a dispersão das forças; ii) a probabilidade; e iii) o ato político. Quanto à dispersão de forças, cabe ressaltar que a guerra nunca é um ato isolado, isto é “a guerra nunca irrompe de uma maneira totalmente inesperada, nem pode alastrar-se instantaneamente” (Clausewitz 2003, 79). Além disso, a guerra não consiste em um único golpe brusco e “a decisão da guerra consiste em diversos atos sucessivos, então, cada um deles, vistos dentro do contexto, proporcionará uma maneira de avaliar os que virão depois” e, com isso, a totalidade dos seus recursos não seria, portanto, mobilizada imediatamente (Clausewitz, 2003, 80).

No que diz respeito à probabilidade e ao acaso, Clausewitz (2003, 88) aponta que “a natureza objetiva da guerra a torna uma questão de avaliar probabilidades”. Assim, nenhuma outra atividade humana está tão ligada ao acaso e à adivinhação e, com isso, a sorte vem a desempenhar um importante papel na guerra. Isso se reflete na ideia de Clausewitz (2003, 88) de que “cada lado, utilizando as leis da probabilidade, faz uma avaliação de qual será o provável rumo do seu oponente e age de acordo com ele”. Por fim, o ato político diz respeito à ideia de que “a guerra é meramente a con-

tinuação da política por outros meios” e, diante disso, “o propósito político é a meta, a guerra é o meio de atingi-lo, e o meio nunca deve ser analisado isoladamente do seu propósito” (Clausewitz 2003, 91). Em outras palavras, a política está sempre presente na guerra, de modo a modular constantemente o emprego dos meios militares conforme as necessidades impostas pelos objetivos políticos.

Nesse sentido, tendo em vista que a *guerra absoluta* é uma abstração, uma construção mental, faz-se necessário destacar que as *guerras reais* podem ser divididas entre *guerras totais* e *guerras limitadas*, que serão exploradas a seguir. Diante disso, cabe assinalar, desde já, que a guerra total não corresponde à aplicação pura e simples do conceito de guerra absoluta encontrada em Clausewitz e que, ainda que o prussiano tenha se inspirado nas guerras napoleônicas, essas eram uma aproximação do conceito absoluto, e não o próprio.

GUERRAS REAIS: GUERRA TOTAL VS GUERRA LIMITADA

A *guerra total* é aqui interpretada como a disseminação do impacto da guerra e da mobilização de toda a sociedade para o combate entre Estados. Neste sentido, Ludendorff (1941), Daudet (1918) e Guiomar (2004) entendem que o aparecimento da guerra total se dá primeiramente com as guerras napoleônicas, ainda que ela se consolide totalmente apenas com as grandes guerras do século XX. Além disso, os autores veem na 1ª Guerra Mundial o surgimento efetivo da guerra total devido, sobretudo, à fusão entre as Forças Armadas e a população. Bell et al. (2011, 158) apontam, nesse sentido, que “a combinação dos sistemas de recrutamento, característicos do advento da democracia e da conscrição universal”, além da “evolução dos sistemas de armas inovadoras – com base inicial em uma mobilização industrial e, depois, econômica – e de uma burocracia de guerra, traz um novo tipo de guerra” sem precedentes nos anais da civilização.

Outro aspecto peculiar da guerra total, trazido por Guiomar (2004, 19-20), é que se trata de uma guerra em que o deflagrador do conflito não pode interrompê-la, o que permite uma escalada vertical.³ Daudet (1918, 8), por exemplo, define a guerra total como a “extensão da luta nas fases mais agudas e crônicas aos domínios político, econômico, comercial, industrial, intelectual, jurídico e financeiro”, isto é, a guerra total não consiste apenas em um combate clássico entre forças militares, mas um conflito entre sociedades nacionais. Por fim, a guerra total faz com que “o centro de gravidade de um conflito deixe de ser as Forças Armadas de uma dada nação, para passar a ser efetivamente a sua população e a sua base econômica de sustentação” (Duarte, 2005, 49).

As *guerras limitadas* são aqui tratadas como aquelas que transcorrem em contextos em que, diferentemente das guerras totais, a motivação popular é mínima ou moderada, além de que o objetivo político destas são consideradas de menor relevância pelos Estados. Em segundo lugar, a mobilização de recursos para a guerra é limitada. Assim, adotando uma perspectiva clausewitziana, Duarte (2012, 70) assinala que se os incentivos da guerra têm o mesmo valor para ambas as partes, essas procurarão resolver suas disputas políticas em procura de um equilíbrio equiparável. Isso é, em uma guerra limitada “o inimigo é compelido a uma barganha diplomática após os custos de resistência armada e de perdas pelos enfrentamentos ultrapassarem um determinado limiar” (Duarte 2012, 70). Por outro lado, convém salientar que se os incentivos de um lado significam perdas para o outro, o equilíbrio demorará mais para ser alcançado, e “aquele lado em melhores condições de se manter por mais tempo em enfrentamentos conseguirá a melhor barganha sobre aquele que urge mais pela paz” (Duarte 2012, 70).

Em síntese, Duarte (2012, 70) sinaliza que o êxito em guerras limitadas envolve a combinação de operações ofensivas e defensivas. Isto é, as operações ofensivas dizem respeito “a tomada de objetos considerados de valor pelo oponente e a destruição ocasional de suas forças combatentes de maneira a provocar danos de sua utilidade em termos de barganha política sobre nossos objetos de valor”. O autor aponta, ainda, que as operações defensivas visam à “defesa de objetos de valor conquistados ao oponente e a defesa de forças combatentes para sua economia e manutenção de um equilíbrio de forças sempre vantajoso”. Dessa maneira, é possível ter o controle das operações militares no teatro de operações de maneira que qualquer iniciativa do oponente seja relativamente mais custosa. A expectativa teórica é que esta atuação defensiva final, que permite a consolidação de um acordo de paz ou cessar-fogo vantajoso, seja realizada mediante a desistência do oponente de seguir lutando por aceitação de proposta de acordo, que pode ou não envolver a troca de recursos de valor, a depender da momentânea distribuição de forças entre os contendores no encerramento do conflito. Vasquez (1986, 321) entende que as guerras de construção de Estado, como no caso italiano e alemão, tendem a ser limitadas por terem objetivos altamente específicos envolvendo questões pontuais de controle de territórios fronteiriços. O Quadro 1, a seguir, sintetiza os elementos de diferenciação entre guerras absolutas e guerras reais, e entre guerras totais e guerras limitadas.

QUADRO 1 – Síntese da distinção entre guerras.

	GUERRA ABSOLUTA	GUERRA REAL	
		Guerra total	Guerra limitada
<i>Objetivos</i>	Militares	Políticos e militares	Políticos (específicos e pontuais)
<i>Meios</i>	Militares	Militares e diplomáticos	Militares e diplomáticos
<i>Fins</i>	Destruição completa do adversário	Extermínio ou rendição incondicional, ou capitulação do adversário	Desarmamento do adversário, ou conquista de objetivos específicos
<i>Mobilização de forças</i>	Combinação da totalidade de meios. Não há limite	Embate entre sociedades nacionais (forças militares, recursos econômicos, financeiros, comerciais, intelectuais, tecnológicos, políticos)	Embate entre forças militares (distinção clara da triade clausewitziana – sociedade, militares, Estado), além de motivação popular mínima
<i>Escalada</i>	Pressupõe uma escalada vertical ainda não existente	Se houver grande escalada vertical pode se aproximar do que seria uma guerra absoluta	Se houver forte escalada vertical pode se transformar em uma guerra total
<i>Exemplos</i>	Inexistente (plano das ideias)	1ª Guerra Mundial e 2ª Guerra Mundial	Guerra russo-japonesa, Guerra da Crimeia e Franco Prussiana

Fonte: Elaboração dos autores.

GUERRA CENTRAL VS GUERRA LOCAL

Cabe destacar, desde já, que a ideia trazida aqui de guerra local difere do conceito chinês de *local war*,⁴ amplamente utilizado nos estudos da área dos Estudos Estratégicos ou de Segurança Internacional. Assim, assume-se que as principais diferenças entre as guerras locais e as centrais se dão, sobretudo, em relação ao número e ao tipo de países envolvidos no conflito, além da diferenciação temporal e de abrangência geográfica. Martins (2013, 182) sintetiza a discussão entre a diferença entre as guerras locais e centrais ao argumentar que as duas guerras mundiais podem ser consideradas como “a soma de duas guerras locais que escalaram no âmbito vertical e horizontal, produzindo uma conflagração generalizada”. Entretanto, como a distinção da escalada vertical no presente trabalho encontra-se na diferenciação entre guerras limitadas e totais – e não na diferenciação entre guerras locais e centrais – utilizar-se-á o exemplo de Martins (2013)

com a finalidade de demonstrar a incidência do número e tipo de Estados envolvidos no conflito. A ideia central proposta por Martins (2013, 182) é de que duas – ou mais – guerras locais podem se sobrepor e resultarem em uma guerra central.⁵

O primeiro, e mais importante, critério de distinção entre guerras locais e centrais diz respeito ao número e tipo dos atores envolvidos. Assim, entende-se que uma guerra central pressupõe, no mínimo, três grandes potências⁶ do sistema – ou a presença de duas superpotências – em conflito, enquanto uma guerra local permite a presença de duas grandes potências, ou uma superpotência e/ou outros Estados com menor peso relativo em termos de capacidades materiais.

O segundo ponto de diferenciação de guerras locais e centrais dá-se pela abrangência geográfica das guerras. Assim, guerras centrais caracterizam-se por conflagrações generalizadas que abrangem grandes áreas geográficas, isto é, há diversos focos e *fronts* na guerra. As guerras locais, por sua vez, compreendem guerras confinadas geograficamente, ou seja, aquelas em que, ou pela presença reduzida no número de Estados, ou pelos conflitos não tomarem grandes proporções, acabam restritos a uma área limitada.

O terceiro ponto de distinção entre as guerras locais e centrais são as suas durações em tempo. Entende-se que as guerras centrais têm propensão a se estender em duração – anos ou décadas –, sobretudo pelo fato da escalada horizontal, que será vista a seguir. Já as guerras locais tendem a ter menor duração – semanas ou meses – uma vez que, normalmente, são guerras com objetivos específicos e pontuais que não levam a uma escalada horizontal da guerra, podendo os países beligerantes contarem com os suprimentos e armamentos dos seus aliados. Convém, desde já, assinalar que guerra local não é sinônimo de guerra limitada. Ou seja, admite-se, aqui, a existência de quatro tipos de guerras na análise proposta, conforme sintetizado a seguir na Figura 1. Assim, o critério de duração de uma determinada guerra só é interessante para a diferenciação de guerras se utilizado em conjunto com os demais elementos de análise propostos.

	<i>Total</i>	
<i>Local</i>		<i>Central</i>
Genocídio armênio Estados Unidos vs Sioux França vs Madagascar		Guerras napoleônicas 1ª G.M. 2ª G.M.
Sardo-Austríaca Austro-Prussiana Franco-Prussiana	<i>Limitada</i>	Crimeia ⁸

FIGURA 1. Binômios de guerras possíveis⁷

Fonte: Elaboração dos autores.

O quarto e último ponto de diferenciação das guerras locais e centrais versa acerca da escalada horizontal. Kahn (1969, 23) entende que a escalada horizontal diz respeito ao aumento da intensidade da guerra em decorrência da participação de novos beligerantes. Assim, cumpre destacar que, diferentemente do elemento utilizado para distinguir guerras totais e limitadas – escalada vertical – as guerras locais e centrais diferenciam-se quanto à escalada horizontal. Por exemplo, a 1ª Guerra Mundial, poderia ser descrita como o acúmulo da confrontação entre a Rússia e a Áustria-Hungria – que poderia ter resultado na 3ª Guerra Balcânica – e do acirramento de ânimos entre Alemanha e França na disputa pelas regiões de Alsácia e Lorena. Ou seja, entende-se que o sistema de alianças, paradoxalmente construído para evitar a guerra, acaba permitindo a generalização de guerras locais até o ponto em que essas se transformem em guerras centrais – através da inserção de outras grandes potências nessas alianças (Martinez 1993; Martins 2013).

Neste sentido, para identificar em que quadrante (Figura 1) cada guerra se insere, sugere-se a mensuração dos elementos qualitativos inferidos a partir das guerras em análise. A mensuração desses elementos é definida como se segue. Os objetivos: 0 = políticos, 1 = políticos/militares e 2 = militares. Os meios: 0 = diplomáticos, 1 = diplomáticos/militares e 2 = militares. Os fins: 0 = conquista dos objetivos políticos ou desarmamento do adversário, 1 = extermínio ou rendição incondicional/capitulação e 2 = destruição completa do adversário. A mobilização de forças: 0 = respeito à tríade clausewitziana, 1 = desrespeito à tríade e 2 = combinação da totalidade de meios. A escalada: 0 = ausência de escalada vertical, 1 = presença de escalada vertical e 2 = escalada vertical absoluta. A quantidade e tipo de atores: 0 = até duas grandes potências, 1 = duas grandes potências e outras potências médias e 2 = três ou mais do que três grandes potências/duas

superpotências. A abrangência: 0 = confinada geograficamente no sistema, 1 = confinada geograficamente, mas mais do que um front e 2 = grande abrangência geográfica. A duração: 0 = semanas, 1 = meses e 2 = anos. A escalada: 0 = ausência de escalada horizontal, 1 = presença de escalada horizontal moderada e 2 = grande escalada horizontal. Com isso, a partir do cálculo da média simples de cada binômio de guerra possível, pode-se inferir em que quadrante determinada guerra se insere – levando-se em consideração que o eixo horizontal e o eixo vertical variam de zero a dois.

O Quadro 3, a seguir, sintetiza a compreensão dos elementos expostos anteriormente, que permitem a diferenciação de uma guerra central de uma guerra local no presente trabalho.

QUADRO 2 – Guerra Central vs Guerra Local

	<i>Guerra central</i>	<i>Guerra local</i>
<i>Quantidade e tipo de atores</i>	Normalmente complexa (presença de três ou mais grandes potências), mas pode ser diádica (presença de duas superpotências)	Normalmente diádica (presença de no máximo duas grandes potências, e/ou participação de médias potências e outros Estados)
<i>Abrangência</i>	Grande abrangência geográfica no sistema	Confinada geograficamente no sistema
<i>Duração</i>	Alta ou média (anos ou décadas)	Curta (semanas ou meses)
<i>Escalada</i>	Presença de escalada horizontal. Quanto maior a escalada horizontal, mais sistêmica será a guerra	Ausência de escalada horizontal. Se houver escalada horizontal, então pode se transformar em uma guerra central

Fonte: Elaboração dos autores.

Por fim, para além da mera diferenciação entre os tipos de guerras mencionados, entende-se pertinente a operacionalização de tais tipologias. Neste sentido, identifica-se, aqui, um elemento externo – que vincula o grau de mudança que cada guerra no sistema em análise – ao binômio guerras locais-centrais e limitadas-totais: o elemento magnitude. Para tanto, destaca-se que sistemas são compostos por quatro níveis principais – estrutura, interação, unidades e externo – e nove elementos de análise que estão continuamente sujeitos a mudanças (Castellano da Silva 2015). Assim, a estrutura envolve i) o fundamento estrutural, que diz respeito à organização e à natureza (tipo) de unidades; ii) a polaridade, que trata da distribuição de poder entre unidades; iii) a ordem, que se refere às regras políticas, econômicas, sociais e securitárias; e iv) as fronteiras, isto é, os li-

mites estabelecidos por meio das interações. Quanto ao nível da interação, há que se destacar: i) a polarização, ou seja, a consolidação de alianças e rivalidades entre unidades em blocos estáveis; e ii) o padrão cooperação-conflito, que trata da interação entre as unidades (ações e reações). O nível das unidades diz respeito à: i) política externa, isto é, o posicionamento externo e comportamento das unidades; e ii) a característica das unidades, que representa os atributos e composição das unidades. Por fim, o fator externo diz respeito à penetração extrarregional de potências externas ao sistema em questão.

Assim, a partir de inferências qualitativas, busca-se mensurar os impactos de diferentes guerras na mudança do sistema em valores quantitativos expressos em uma escala que varia de zero e cinco.⁸ Neste sentido, entende-se que a análise da média simples obtida entre o tipo de guerra e a média simples do grau de mudança (magnitude) – que varia de zero a cinco – de determinada guerra permite um potencial analítico para o estudo de guerras e mudanças sistêmicas.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Por fim, algumas considerações preliminares podem ser feitas acerca das diferenciações das guerras aqui propostas. Primeiramente, destaca-se que: i) guerras locais e limitadas não são sinônimas, assim como guerras totais e centrais também não o são; ii) guerras locais contrapõem-se a guerras centrais, enquanto guerras totais contrapõem-se às guerras limitadas. Dessa forma, entende-se que guerras locais podem evoluir para guerras centrais, e vice-versa, enquanto guerras limitadas podem se transformar em guerras totais. Outro fato pertinente que merece ser destacado diz respeito aos critérios que permitem a diferenciação entre as guerras. As guerras limitadas e totais diferenciam-se nos objetivos, meios, fins, mobilização de forças e escalada vertical. As guerras locais e centrais, por sua vez, distinguem-se na medida em que diferem em relação ao tipo e número de atores envolvidos, abrangência geográfica, duração, escalada horizontal e magnitude.

Nesse sentido, diante da propagação das diversas definições de guerras, entende-se que é de fundamental importância evitar incompreensões em relação ao tipo de guerra a qual se busca referir. Assim, o presente ensaio traz, ainda que de forma inicial, uma proposta para a distinção entre guerras locais, centrais, totais e limitadas. Acredita-se que a classificação das guerras é pertinente, na medida em que auxilia a comparação entre estas. Além disso, as classificações propostas apresentam critérios minimamente objetivos para que se possa distinguir as guerras através de inferências

qualitativas ou quantitativas. Não se pretende, entretanto, esgotar o assunto neste ensaio. Questões pertinentes e que contribuiriam para o avanço nas classificações e definições de guerra versariam acerca, por exemplo, dos diferentes impactos causados por tais guerras nos elementos constitutivos do sistema regional ou internacional, dos fatores que limitam, ou não, tanto a escalada vertical quando horizontal nas guerras do século XXI e, por fim, dos diálogos e pontes com os conceitos de *small war* e *people's war* utilizados pela China.

REFERÊNCIAS

Bell, D., Crépin, A., Drevillon, H., Forcade, O., Gainot, B. 2011. Autour de la guerre totale. *Annales historiques de la révolution française*, 366, 153-170.

Blasko, D. J. 2009. Military parades demonstrate chinese concept of deterrence. *China Brief Volume*, 9, 8, 7-10.

Brodie, B. 2003. Um guia para a leitura de Da Guerra. In: Clausewitz, von. 2003. *Da Guerra*. São Paulo: Martins Fontes e Brasília: UnB.

Castellano da Silva, I. 2015. *Política externa na África Austral: causas das mudanças nos padrões de cooperação-conflito (1975-2010)*. Tese de Doutorado, PPG de Estudos Estratégicos Internacionais, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre.

Clausewitz, K. von. 2003. *Da Guerra*. São Paulo: Martins Fontes e Brasília: UnB.

Daudet, L. 1918. *La Guerre Totale*. Paris: Nouvelle Librairie Nationale.

Duarte, A. P. 2005. A visão de guerra total no pensamento militar. *Nação e Defesa*. Lisboa: Instituto da Defesa Nacional, n. 112, 33-50.

Duarte, É. 2012. *Conduta da guerra na era digital e suas implicações para o Brasil: uma análise de conceitos, política e práticas de defesa*. Rio de Janeiro: IPEA.

Guiomar, J.-Y. 2004. *l'invention de la Guerre Totale: XVIII-XX siècle*. Paris: Félin.

Kahn, H. 1969. *A escalada*. Rio de Janeiro: Bloch.

Ludendorff, E. 1941. *A Guerra Total*. Rio de Janeiro: Editorial Inquérito.

Martinez, R. 1993. *An archetype for european security*. Miami: University of Miami.

Martins, J. M. Q. 2013. Considerações finais: recomposição hegemônica e as relações internacionais do Brasil. In: Martins, J. M. Q. (Org.). *Relações Internacionais Contemporâneas 2012/02*: estudos de caso em política externa e de segurança. 2013. Porto Alegre: ISAPE.

Martins, J. M. 2008. *Digitalização e Guerra Local como fatores do equilíbrio internacional*. Tese de Doutorado, PPG de Ciência Política, Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Porto Alegre.

Midlarsky, M. I. 1984. Preventing systemic war: crisis decision-making amidst a structure of conflict relationships. *Journal of Conflict Resolution*, 28, 4, 563-584.

Pillsbury, M. 1998. *Chinese views of future warfare*. Washington: NDU Press.

Vasquez, J. A. 1986. Capability, Types of War, Peace. *The Western Political Quarterly*, 39, 2, 313-327.

NOTAS

1. Os autores agradecem aos pareceristas anônimos e ao prof. Dr. Igor Castellano da Silva - Departamento de Economia e Relações Internacionais da Universidade Federal de Santa Maria (UFSM) - pela leitura e pelos comentários ao texto. Os eventuais erros contidos no ensaio são de inteira responsabilidade dos autores.
2. Como assinala Brodie (2003, 762), Clausewitz emprega no livro “Da Guerra” imagens de palavras tornadas moda pelos grandes filósofos alemães, como Kant e Hegel, que haviam revivido intensamente a velha escola metafísica que leva o nome de idealismo. Diante disso, “a guerra é simplesmente uma outra forma de ser, que como qualquer outra advém de um padrão, ou de uma “ideia” essencial, na qual possui a sua verdadeira realidade”. Assim, o autor aponta que, para compreender corretamente a guerra, devemos vê-la, primeiramente, em sua forma “absoluta” ou “ideal”, o que Clausewitz chama de “conceito puro da guerra”.
3. Kahn (1969, 23) sinaliza que uma escalada vertical corresponde ao aumento da intensidade da guerra pelo emprego de mais tropas ou, então, de armamentos de maior poder destrutivo.
4. A ideia chinesa de *local war* pode ser encontrada em Blasko (2009) e em Pillsbury (1998). Entretanto, os chineses se referem à escala da guerra, em detrimento da sua localização ou de quantos e que tipo de países estão em conflito. Isso decorre do significado de local em chinês (*ju bu*), que significa tanto regional, parcial, seccional ou local ao mesmo tempo (Pillsbury, 1998, xxvii).
5. O presente ensaio não tem como objetivo compreender as razões pelas quais surge uma guerra central. Algumas hipóteses são encontradas em Midlarsky (1984), que argumenta que elas começam com o aumento do número de Estados-nação e com a interdependência dos conflitos que podem se sobrepor, e em Martinez (1993), que sustenta o argumento de que surgem em decorrência do efeito contagioso das alianças.
6. Para o sistema regional europeu do século XIX e XX, Martinez (1993, 8), com base no Correlates of War (COW) sinaliza que as grandes potências eram: França de 1815-1940 e 1945-1980, Inglaterra de 1815-1980, Rússia/URSS de 1815-1917 e 1921-1980, Sardenha/Itália de 1860-1943, Áustria/Áustria-Hungria de 1815-1818 e, por fim, Prússia/Alemanha de 1815-1918 e 1925-1945. Cabe destacar que o estudo do autor avança até os anos 1980, não permanecendo atualizado desde então as grandes potências europeias.
7. Assume-se, aqui, a existência de diferenças mais amplas e fluidas entre as guerras. Isto é, não se entende que guerras centrais não tenham caráter de guerras locais – e vice-versa – ou que guerras totais não tenham aspectos que se aproximem de guerras limitadas, enquanto o inverso também é verdadeiro. Assim, não se pretende enquadrar as guerras categorias completamente antagônicas, permitindo uma maior fluidez para a classificação dessas.

8. Considera-se, aqui, a Guerra da Crimeia (1853-1856) uma guerra central em relação ao sistema regional europeu do século XIX.
9. Zero (ausência de mudança), um (mudança muito baixa), dois (mudança baixa), três (mudança média), quatro (mudança alta) e, finalmente, cinco (mudança muito alta).

CLASSIFICAÇÃO DE GUERRAS: A PROBLEMÁTICA DAS (IN)DEFINIÇÕES

RESUMO

O presente ensaio tem como objetivo geral abordar as questões relativas à problemática em que estão envolvidas as diferentes conceituações de guerra interestatal. Para tanto, propõe estabelecer critérios minimamente objetivos para que se possa distinguir os tipos de guerras através de inferências qualitativas ou quantitativas.

Palavras-chave: Guerras Locais; Guerras Centrais; Guerras Limitadas; Guerras Totais.

ABSTRACT

The main essay aims to present issues related to the problematic in which the use of concepts of wars are involved. It propose, thus, to establish minimally defined criteria so that we can distinguish wars through qualitative or quantitative inferences.

Keywords: Local Wars; Central Wars; Limited Wars; Total Wars.

Recebido em 14/06/2016. Aceito para publicação em 16/12/2016.

Artigos

Entre puentes y muros. El consejo de defensa sudamericano y las identidades estratégicas de Brasil y Argentina

Between bridges and walls. The South American defense council and the strategic identities of Brazil and Argentina

Rev. Bra. Est. Def. v. 4, n° 1, jan./jun. 2017, p. 61-82

DOI: 10.26792/RBED.v4n1.2017.65320

ISSN 2358-3932

CRISTIANO ARMANDO DINIZ GUERRA SILVESTRE
ÉRICA CRISTINA ALEXANDRE WINAND

CONSIDERACIONES INTRODUCTORIAS

De acuerdo con Saint-Pierre y Lopes (Carmo et al. 2013, 285), “un concepto categoriza, define, limita, la realidad en torno a una hipótesis formulada por un ser histórico y social”.¹ Así, las relaciones que los países de la región pueden ejercer pasan esencialmente por la definición de conceptos y concepciones, o, en otras palabras, la manera como un país percibe las cosas.

Soares (2013) señala que “las políticas de defensa de Argentina y Brasil revelan distinciones entre el estatuto de la cooperación” relevantes para la comprensión de los descompases entre los dos. El autor considera que las políticas de defensa de ambos los países muestran trazos de una identidad recíproca, es decir, constituida mutuamente por la percepción del “yo” y del “otro”, y que una de las fuentes para reconocimiento de esto es el discurso que, según él, es un “revelador de percepciones”. No es nuestra intención trabajar con métodos de análisis de discurso, pero examinar distintos posicionamientos de Defensa presentes en los documentos enunciativos de los dos países, pasando por la decurrentes distintas atribuciones de misiones a las Fuerzas Armadas en los dos Estados, a fin explicar porque aquellos enunciados pueden dificultar el desarrollo de una “cultura estratégica conjunta”.²

Parte significativa de lo que conduce uno Estado a desarrollar voluntad cooperativa de largo plazo es explicada por la existencia de amenazas

Cristiano Armando Diniz Guerra Silvestre – COPEDE.

Érica Cristina Alexandre Winand – COPEDE, Universidade Federal de Sergipe.

mutuamente percibidas. Sin embargo, estamos tratando de un universo de construcciones intersubjetivas, ya que como preconiza Héctor Saint-Pierre (2011), la amenaza, punto referente de la defensa, no tiene su existencia en sí misma, pero sí en la percepción de quien se siente amenazado. Esto implica en decir que la amenaza tampoco es un objeto en sí mismo, pero deriva de la dinámica perceptiva relacional establecida entre el emisor de la señal y su receptor. El autor aún argumenta que la seguridad es de la misma materia empírica que las percepciones: que es sobre la percepción de los otros que actúa la política externa y, por consiguiente, la defensa, cómo veremos. Siendo así, no debemos esperar que convergencias conceptuales ocurran espontáneamente.³ Conforme observan Saint-Pierre y Lopes (2013, 285):

[...] ni todos los actores regionales comprenden el mismo por “defensa” “seguridad” o mismo “cooperación”. Las diferencias históricas, geopolíticas, culturales, idiosincráticas, institucionales, de percepciones de amenazas y sus capacidades defensivas hacen parte de la explicación de esta polifonía. No obstante, los entendimientos que se suponen la base de cualquier negociación, proceso de negociación o proceso de cooperación exigen como condición de posibilidad [...] de univocidad conceptual, es decir, que todos atribuyan a cada concepto, y solamente a él, una y solamente una semántica.

Poniendo el argumento en esta orden, es posible entender que el intento de traer el “nosotros” al centro de la discusión, en lugar de “yo” y el “otro”, se vuelve inviable cuando de frente a la “Torre de Babel” conceptual, como puesto arriba por Saint-Pierre y Lopes. No obstante, en el ámbito del Consejo de Defensa Sudamericano (CDS) de la Unión de las Naciones de la América del Sur (Unasur) se ha intentado, conciliar, o por lo menos aproximar, los entendimientos de los países en una conceptualización común, especialmente con la creación del Centro de Estudios Estratégicos (CEED) del CDS/Unasur que abraza como una de sus misiones primordiales la discusión semántica de los conceptos centrales en el entendimiento regional de la Defensa y Seguridad. Se trata, por lo tanto, de un intento de construcción de identidad estratégica compartida, a partir del diálogo y del compromiso regional en abalizar la mencionada identidad estratégica regional. Defendemos que a partir del alcance de puntos mínimamente comunes, se pueda revertir las miradas normativas y que estas, por su vez, sean capaces de dirimir las cuestiones muy dispares entre los distintos países, de modo que los actores que ejecutan estos nuevos postulados puedan vivir la experiencia y dar funcionalidad a los ajustes conceptuales, y que con en el pasar del tiempo se apropien de esta nueva cultura.

La observación de las identidades estratégicas pasa, según Luis Tibiletti (2014), por la atribución de un patrón de respuestas a las siguientes preguntas: 1. ¿Cómo el Estado interpreta su entorno estratégico y la relación conflicto-cooperación intrínseca a él? 2. ¿Cómo el Estado se ve a sí mismo dentro de aquellos términos? 3. ¿Cuáles son los intereses propios y cuáles de ellos se está dispuesto a compartir? ¿Por cuales intereses se dispondría a usar la violencia armada? 4. ¿Contra quién y contra qué el Estado piensa en se defender? 5. ¿Con quién se imagina cooperando en términos de defensa? 6. ¿Cómo piensa en se defender? (Tibiletti 2014).

Sin una mínima coincidencia en las respuestas estatales que pueden ser empíricamente atribuidas a las preguntas arriba, queda limitado el horizonte de la identidad estratégica en cuanto pilar de la arquitectura cooperativa regional. No obstante, aun recorriendo a Tibiletti (2014), es importante discernir en que son muchas las perspectivas conceptuales de identidad. Para el autor, solamente tiene sentido investigar hasta qué punto las modificaciones en las concepciones prácticas pueden modificar identidades estratégicas, cuando las mismas son concebidas como en permanente construcción y nunca totalmente definidas, como también sujetas a nuevos significados frente a nuevos contextos y demandas, en constante y dinámica interrelación entre discursos identitarios y auto reconocimiento efectivo de los actores en sus prácticas diarias. El autor evoca, de esta manera, por un lado la concepción de Wendt (1994) según la cual “cambiando las prácticas cambiará el conocimiento intersubjetivo que constituye las identidades” como también el concepto de Habermas (*apud* Tibiletti 2014) de la identidad, no como algo dado, pero “también y simultáneamente nuestro propio proyecto”.

Por otro lado, identidades estratégicas son condicionadas por culturas estratégicas que involucran diferentes grupos de actores nacionales y la relación de aquellos actores internacionales. Uno de los grupos principales que contiene su propia carga valorativa son los militares. En este sentido, Adriana Marques (2007) defiende que es necesario que elementos culturales sean apropiados e interpretados por los militares. A ejemplo de eso, la autora menciona el pensamiento de los militares brasileños sobre la Amazonia como condicionado por un “repertorio” de experiencias históricas de las fuerzas armadas en la región., y concluye que “en suma, la cultura estratégica de un grupo social es moldada por la práctica de sus miembros bien como la práctica de los miembros de un grupo social es moldada por la cultura estratégica de este grupo”⁴ (Marques 2007, 45). Contemplados por el raciocinio de Marques, entendemos que las distintas concepciones reflejadas en el marco legal, así como las distintas atribuciones de misiones a las fuerzas armadas de Brasil y Argentina caracterizan obstáculos al pro-

yecto unasurino de una “identidad regional compartida”. En otras palabras, la atribución de misiones a las Fuerzas Armadas constituye variable-clave si tenemos en cuenta que a partir de ellas aquél grupo de actores centrales a la defensa molda su visión y sus valores, a través de experiencias vividas.

Dicho esto, en el próximo apartado, de manera ilustrativa buscaremos componer el mosaico regional y la propuesta regional de defensa en lo que nombramos “Entre lo que propone el CDS y lo que existe en la región”. En seguida, profundizaremos el debate a través de la discusión teórica fundante de la discusión: la fuerza, y la variedad de formas aplicarla según las distintas percepciones estatales, mirando con un poco más de profundidad los dos casos que trabajemos en esta oportunidad en la sección “Del monopolio de la fuerza a las distintas comprensiones estatales de su uso”, enfocaremos el debate en los casos de Brasil y Argentina”. Tenemos presente que no lograremos alcanzar todos los temas de la discusión y tampoco con todo los detalles posibles que nos gustaría, pero en la última parte de este trabajo, teniendo los pantallazos macro y micro de la parte del proyecto unasurino que le toca al CDS, presentar nuestros entendimientos acerca de los obstáculos que existen para el cumplimiento de sus objetivos.

ENTRE LO QUE PROPONE EL CDS Y LO QUE EXISTE EN LA REGIÓN

La América del Sur se tiene comprendida como el espacio en que las relaciones políticas, económicas y estratégicas presentan cierta cercanía en temas y agendas, y este esfuerzo de congregación dio origen a la Unión de las Naciones Sudamericanas (Unasur). En las palabras de Pablo Celi, “la América Latina y, particularmente Suramérica, entró en un proceso de reestructuración de sus relaciones regionales, articulando nuevos direccionamientos políticos y económicos con una reorientación de proyección estratégica en materia de seguridad regional y defensa”.

Para aquel autor, las dinámicas políticas que dan impulso a este proceso están centradas principalmente en la recuperación del papel de los estados y en la inter-relación que estos pueden asumir como herramienta del posicionamiento de sus políticas externas. Celi sigue argumentando que “a estas iniciativas políticas y económicas se asocia un nuevo tipo de proyección estratégica, principalmente en Suramérica, que busca posicionar la región en el mundo, ampliando su contexto multilateral y elevando el papel de los estados de la región en el sistema internacional”.

Oficializada en 2008, cuando de la firma del Tratado Constitutivo de la Unasur, según su artículo 3º, es una organización conformada por doce países de la región – siendo el único país ausente la Guyana Francesa. La organización se autodefine como un organismo internacional cuyo obje-

tivo es construir un espacio de integración cultural, económica, social y política que respete la realidad de cada nación. Y que su desafío es “eliminar la desigualdad socioeconómica, alcanzar la inclusión social, aumentar la participación ciudadana, fortalecer la democracia y reducir la asimetrías existentes, considerando la independencia de los Estados”.

Además del Consejo de Jefes de Estado y del Consejo de Cancilleres y Delegados, la Unasur cuenta con doce Consejos Ministeriales Sectoriales, previstos en sus artículos 5° y 6° de su Tratado Constitutivo, como Consejos temáticos que respondan a los objetivos de este organismo. Dichos consejos son creados a través de la manifestación del Consejo de Jefes de Estado. Hace parte de los consejos existentes el Consejo de Defensa Sudamericano, creado en Salvador, en 2008.

La expresión “definiciones de políticas comunes” es la que particularmente nos llama más la atención. La construcción de ideas y expectativas suramericanas pasan por uno entendimiento compartido de los conceptos que, por su vez, permitan operacionalizar la cooperación (Saint-Pierre; Silva 2013). Este argumento es la base del esfuerzo del Unasur en primar por la univocidad conceptual de la Defensa en la región.

Desde la creación del Consejo de Defensa Suramericano, se consolida la dimensión institucional de la cooperación en defensa, a través de un proceso que va desde el nivel declaratorio de zonas de paz y de la implementación de medidas de transparencia y confianza mutua hasta la formación de un sistema de seguridad regional y cooperación en defensa, con la progresiva inclusión de definiciones, acuerdos y medios de cooperación propios de una institucionalidad regional que interactúe con las políticas y sistemas nacionales de defensa (Monteiro 2014, 392).

La creación del Centro de Estudios Estratégicos en Defensa (CEED), en 2010, significó un importante avance en este sentido. Este organismo objetiva “generar un pensamiento estratégico a nivel regional, que coadyuve a la coordinación y la armonización en materia de políticas de Defensa en Suramérica”, como está expuesto su carta (CEED 2011). El CEED es el único fórum permanente del Unasur y su constitución de hecho se da en mayo de 2011 en la República Argentina y en su Carta Constitutiva encontrase, entre otros objetivos, la construcción de una visión compartida que posibilite el abordaje común en materia de defensa y seguridad regional; la identificación de enfoques conceptuales y lineamientos básicos comunes que permitan la articulación de políticas en materia de defensa y seguridad regional y la concretización de medidas de Confianza Mutua.

En este marco, el CDS, por intermedio de los trabajos del CEED, publicó en 2012 en su llamado “Informe de Avance”, un dibujo inicial de la definición regional de la Defensa:

[...] la defensa constituye una función esencial del Estado, vinculada con la protección y la manutención de su soberanía e integridad de su población, territorios e instituciones; en tal virtud, abarca los asuntos de seguridad relacionados con el ámbito externo, en cuanto entornos estratégico de la política exterior e los Estados y se configura como el espacio específico y exclusivo de organización y uso de la fuerza militar del estado, en relación a riesgos y amenazas relativos a su integridad y existencia independiente y soberana⁵ (CDS 2012).

Según Saint-Pierre y Silva (2013), el CEED realmente expresa el compromiso con la construcción compartida de Defensa para la ejecución de políticas regionales en este ámbito, pero difícilmente llegará a tanto. De la definición de Defensa regional del CEED se puede sacar algunas conclusiones preliminares. La primera es que el Consejo reconoce que hay, factualmente, diferencias conceptuales entre los países que necesitan ser dirimidas una vez que representan un obstáculo a la conducción de los trabajos del Consejo; y que el Centro, por su vez, es un semillero de producción académica, ideas y soluciones normativas para los problemas de la región. Tratase, por lo tanto, de un escenario a donde se puede crear valores conjuntos y alternativas críticas a las propuestas de Defensa de actores extra regionales. Un análisis detallado del informe trae, de cierta manera, las respuestas iniciales para la construcción de una identidad estratégica en los moldes planeados arriba por Luis Tibiletti (2014).

Según Rut Diamint (2014, 372), “la decisión de Brasil de crear un Consejo de Defensa en el marco del Unasur [...] ha obligado a fijar planes doctrinarios y de recursos de largo plazo en el campo de la defensa”. Es decir, la Defensa pasa a ser una construcción conjunta temática, a partir del proceso de institucionalización de lo cual se encargará el CDS, firmando un compromiso duradero entre las partes. Sin embargo, trabajar la Defensa regionalmente tiene sus impactos. Para Lima y Soares, la idea base de este compromiso sería “crear condiciones para una actuación más autónoma de la región en la cual está presente la potencia hegemónica mundial”.

Sobre la ausencia de los Estados Unidos en la región, Hal P. Klepak Powell (2013) escribe que este país no parece notar la región y que simplemente la América del Sur ya no se hace su prioridad. México, Centroamérica y Caribe en la actual coyuntura captan más atención de la superpotencia con las cuestiones de las drogas, del crimen organizado y de la migración ilegal que toda la América del Sur y que, de una manera o de otra, los ojos de Washington se voltearon para otras partes del mundo por cuestiones más o menos tradicionales. En cambio, para Jorge Battaglino (2008), las instituciones se vuelven un espacio clave para posicionarse, especialmente

en un momento en que Estados Unidos y las principales potencias occidentales están ejerciendo una dominación casi monolítica. La profusión de ratificaciones y de iniciativas regionales de cooperación puede entenderse como una respuesta regional a la situación de unipolaridad y primacía que emerge en este sistema – la Unasur sería el más largo ejemplo en este sentido. Esto tiene, para el autor, contribuido considerablemente a la cooperación regional en defensa y seguridad.

Para Pablo Celi (2014), la Unasur tiene un papel fundamental en el rediseño de seguridad regional la América del Sur, incorporando una visión de inserción internacional, al avanzar en un proceso que articula la cooperación de los sectores de defensa de la región. Es importante, antes de señalarnos nuestros cuestionamientos en este proceso, lo que se caracteriza el término “región”. Buzan y Waever explican este entendimiento por lo que nombran como “complejo regional de seguridad” que “se refiere al nivel en lo cual el Estado u otras instituciones son conectados de manera suficientemente cercana que sus seguridades no pueden ser consideradas separadas unas de las otras”.

A fin de crear una pantalla de la región y dos desafíos del Unasur, los trabajos de João Fábio Bertonha (2013), Jorge Bataglini (2012) y Menezes Teixeira (2010) coinciden de manera sintética al dividir la región de la América del Sur en tres distintos escenarios estratégicos, cada uno marcado por sus particularidades. El primero sería el Cono Sur, compuesto principalmente por Argentina (siempre el ejemplo clave), Uruguay y Chile en que las fuerzas armadas de los dos primeros habrían perdido su capacidad real de disuasión y confiarían en mecanismos de respuesta mutua – como el Unasur – para cumplir su defensa; Chile, por su vez, al no descartar la posibilidad de conflicto con sus vecinos tiene cierta capacidad de actuación. De una manera general el Cono Sur es marcado por países relativamente estables, económicamente desarrollados, con un relativo bajo nivel de violencia interna y un control civil sobre los militares garantizando prácticamente no acceso a la vida y la seguridad públicas. La Zona Andina sería otra subregión con rasgos propios. Marcada por la inestabilidad económica y siendo uno de los más grandes centros de producción de drogas del mundo, en ella se encuentran casos de acciones de guerrilla reales (Colombia) y potenciales (Perú), o sea, en que las Fuerzas Armadas actúan en la seguridad pública, más allá de pensar en temas como la soberanía o la preservación de intereses. Además de asimetrías de desarrollo económico y social, problemáticas como la indígena y poco grado de cooperación en términos de defensa, es la única zona que presenta tensiones factuales entre los países, aunque la posibilidad de conflicto real sea escasa: Colombia, Venezuela, Ecuador, Bolivia, Perú y Chile. Bertonha (2012) destaca Brasil como un

caso aparte, que posee aspiraciones hegemónicas especiales, programas de desarrollo e inversiones en actualización y construcción de capacidades disuasivas. Adelante del rompecabezas suramericano, el autor que “no hay, ni podría haber de esta forma, una estrategia de defensa común en los países de la región. Cada Estado establece la suya de acuerdo a sus problemas internos a los recursos disponibles, o a su grado de dependencia del polo hegemónico americano y sus perspectivas y proyectos de inserción internacional. En nuestra visión, Brasil se constituye un caso aparte por la manera como se desvirtúa las misiones y empleo de sus Fuerzas Armadas lo que en oposición al que afirma Bertonha, pesa más en contra que a favor de la construcción de sus capacidades disuasorias.

En otra perspectiva, la coyuntura Buzan y Waeber (2003), según lo cual el sub-complejo del Cono Sur – conformado por Argentina, Brasil, Paraguay, Uruguay, Chile y Bolivia, dirigido por la iniciativa regional de creación de una ‘Organización Regional’ que culminaría en la cohesión institucional y aquella, por principio, fundamentaría una comunidad de seguridad también merece ser ponderada, en el sentido de que es limitada la posibilidad de construcción de una comunidad de seguridad entre Estados que muestran distintas comprensiones sobre el uso de la fuerza militar en sus bases normativas y en sus acciones. En este sentido después de problematizarnos teóricamente la cuestión el uso de la fuerza, nos detendremos en una breve análisis comparada de los casos brasileño y argentino, puntuando las diferencias conceptuales en relación a la concepción entre Defensa y Seguridad y, en consecuencia de eso, al empleo de la fuerza militar que aún no separan del ideal de una visión estratégica suramericana. La continuación hasta los días actuales, de la instrumentalización de las Fuerzas Armadas brasileñas como fuerzas policiales, robustece un padrón exportado por los Estados Unidos para la América Latina en comienzo de los 1990, objetivando la desinstalación de capacidades militares tradicionales bajo el signo de su adaptación a los nuevos parámetros hemisféricos de seguridad, diseñado por las llamadas nuevas amenazas. Aún que inúmeras críticas ya fueran hechas a esto respecto, Brasil sigue reiterando esto patrón que, de cierto modo, mantén viva una cultura estratégica semejada por actor hegemónico extra regional, lo que justifica también la importancia de acompañar transformaciones en padrones de atribución de misiones a las fuerzas armadas regionales. Hablamos de una situación que se distingue de lo caso argentino, lo cual es caracterizado pela debida distinción entre la actuación en la seguridad pública e la defensa nacional, además de posicionar más asertivamente en favor de convergencias suramericanas acerca del uso de las fuerzas armadas, como se esboza abajo.

DEL MONOPOLIO DE LA FUERZA A LAS DISTINTAS COMPRESIONES ESTATALES DE SU USO: LOS CASOS DE BRASIL Y ARGENTINA

Stephan Walt, en 1991, definió Seguridad Internacional asegurando que ella “[...] explora las condiciones en las cuales el uso de la fuerza es más probable, las maneras en que esto de la fuerza afecta a los individuos, Estados y sociedades, así como las políticas específicas que los Estados adoptan para prepararse, prevenirse o declararen guerra” (1991, 67).

Saint-Pierre (2011) defiende que la naturaleza de la fuerza proyectada internamente es protectora de lo súbdito y se emplea en régimen de monopolio, lo que se puede conocer por “seguridad pública”, “seguridad interna”, “seguridad ciudadana”, etc. Y que “con efecto, el principal desafío y preocupación permanente del soberano es con el cuidado, por un lado, con la seguridad de sus súbditos y la manutención del orden que garantice el *status quo* frente a eventuales amenazas del conjunto de unidades decisorias” (Saint-Pierre 2011).

En sus propias palabras,

[...] la primera característica de este monopolio es que la naturaleza de la decisión y de la violencia para con los súbditos es ordenadora (en la medida en que se manifiesta normativamente) y protectora (tanto de los súbditos cuando del *status quo* normativo que les garantiza su seguridad). La naturaleza de la modalidad del empleo de monopolio legítimo de la fuerza para con los súbditos es de garantizar la seguridad y el orden, esto es, de anulación de la polémica interna y disolución del concepto de “enemigo” en el ámbito interno, una vez que su soberano debe a sus súbditos su protección y seguridad. De ahí que el ejercicio interno de la soberanía consista, ante cualquier cosa, en neutralizar los conflictos. Para su interior, el soberano es policía y, en el sentido estricto del término, solamente para el exterior es política (Saint-Pierre 2011, 7).⁶

Es sobre esta misma diferenciación, inclusive, en que surgen las definiciones conceptuales de Seguridad Interna e Defesa, presentes en la mayoría de las Constituciones Nacionales bajo la luz de la percepción de lo que cada Estado entiende sobre los respectivos temas.⁷

Por otro lado, el interés nacional es posiblemente el aspecto más importante para que posamos definir la lectura que el estado hace de su papel delante el mundo y del entorno con lo cual se relaciona. El interés modula los objetivos de actuación externa de largo plazo aunque a veces la conjuntura internacional influya en la agenda gubernamental (Battaglini 2008; Vera 2009). Es con base en esta lectura de objetivos e intereses que los estados crean sus aparatos institucionales – ministerios, documentos declarativos,

rol de las fuerzas armadas, etc. En el caso de las políticas de defensa y todo lo que vimos que ellas representan, pueden variar, de país para país, los agentes predominantes en su elaboración: en general militares, agentes ejecutivos y parlamentarios (Winand; Saint-Pierre 2007; Pion; Ugarte 2013).

El grado de intervención que cada uno de estos grupos pueden ejercer es otro factor determinante de las percepciones contenidas en las leyes y documentos nacionales, lo que hace con que los entendimientos sobre la defensa varíen en una misma región.

Elucidamos este razonamiento basado en breve comparación entre dos casos: el caso argentino, es reconocido por el contenido más político de los mecanismos institucionales que lo componen, así como por una más precisa diferenciación entre seguridad interna y defensa, que es visible en las atribuciones del Ministerio de la Seguridad Interior y el de la Defensa. Ya el brasileño, es marcado pela recurrente intervención – o convocación de intervención – de los militares en la seguridad pública. Las fuerzas armadas brasileras siguen presentes en la vida pública interna (Winand; Saint-Pierre 2007). Estos dos casos nos dan el gancho para la discusión sobre la dilución entre la seguridad y la defensa en los países de la América del Sur y lo que puede ser entendido como la ampliación del campo de actuación de las fuerzas armadas de la región. Pues, al fin y al cabo, como las fuerzas armadas son los agentes ejecutores de la defensa, pero que por su propia característica organizacional y que por gozaren todavía de autonomía bastante para conducir aspectos de la política de defensa a partir de su propia visión del mundo, observar su actuación significa observar rumbo a donde la región está yendo en términos de construcción de una aspiración compartida.

Abajo nos enfocaremos en como Brasil y Argentina enuncian sus objetivos de Defensa en sus marcos normativos, llevando en cuenta que los mismos, como afirmado por Soares (2013), permiten la comprensión de las percepciones sobre prioridades estratégicas, y la observación de como los países auto refieren en sus políticas, además de contribuir para analizar el comportamiento de los actores, y así ponderar en qué medida su cultura estratégica se vuelva a una referencia colectiva.

Con respecto a Brasil, la actual Política de Defensa Nacional, del año de 2012, entiende que la Defensa, en sí mismo, es:

El conjunto de medidas y acciones del Estado, con énfasis en el campo militar, para la defensa del territorio, la soberanía y los intereses nacionales contra amenazas externas preponderantemente potenciales o manifiestos (Brasil 2012).

Ha sido señalado que el uso del término “preponderantemente” al contrario de otros, a ejemplo de “exclusivamente” abre márgenes para el uso

equivocado de los medios de la defensa a fines cuya esencia no es de política exterior, a ejemplo de Soares (2008), Winand y Saint-Pierre (2010). Corroborando con nuestro raciocinio, por otro lado, los militares siguen interiorizando una identidad de fuerza de seguridad pública, al contrario de las fuerzas argentinas, como mostramos a seguir.⁸

En la Estrategia de Defensa Nacional (END) se establecen directrices para la preparación y formación de las Fuerzas Armadas asegurando el funcionamiento de la defensa y el cumplimiento de sus metas, pero no delinea claramente lo que concibe para la “seguridad nacional”, lo que también permite la extrapolación de las funciones primarias de la Defensa.

En distinta dirección, en Argentina, además de la Ley de Defensa Nacional de 1988, la Directiva Política de Defensa Nacional, un documento oficial del Gobierno Kirchner todavía vigente, otorgado por el Decreto 1714 de 2009, establece que Argentina sea conducida por la “defensiva estratégica”, lo que cede lugar a la derogación de “hipótesis de conflicto” con los países vecinos, como garantiza el documento, así como neutraliza la presunción de “posiciones de agresión o expansión”. Además, el concepto de la defensa nacional definido en la Ley n. 23.554, de 26 de abril de 1988, en concreto, en el apartado 2 del artículo 1, sostiene que:

[...] la integración y la acción coordinada de todas las fuerzas de la nación para resolver esos conflictos que requieren el uso de las Fuerzas Armadas, en forma disuasiva o efectiva para hacer frente a los ataques procedentes de fuentes externas (Argentina 1988).

Dos diferencias notables que ya se pueden identificar por la forma en cómo es la conceptualización dada por los dos países: una dimensión en la que se entiende Defensa, y el otro por el objeto, que se dedica a la defensa. Mientras que Brasil corta como objetos de su soberanía política de defensa, el territorio y sus intereses nacionales, prestando el concepto patrimonialista un tono, la Política de Defensa de Argentina se dedica a resolver las agresiones externas. Y mientras que Argentina lo hace único al ambiente externo, Brasil abre la prerrogativa seria para el uso interno de las fuerzas armadas. Sintetizamos la comparación de los objetivos de Defensa de ambos países en la siguiente tabla:

Brasil: Decreto n. 5484, de 2005. Política de Defensa Nacional (PDN) (Art. 5)	Argentina: Ley n. 23.554, en 1988. Ley de Defensa Nacional (Art. 8)
<p>I. Asegurar la soberanía, patrimonio nacional y la integridad territorial;</p> <p>II. Defender los intereses nacionales y las personas, los bienes y los recursos brasileños en el exterior;</p> <p>III. Contribuir a la preservación de la cohesión y la unidad nacional;</p> <p>IV. Contribuir a la estabilidad regional;</p> <p>V. Contribuyen al mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales;</p> <p>VI. Intensificar la proyección de Brasil en el concierto de las naciones y su mayor inclusión en la toma de decisiones a nivel internacional;</p> <p>VII. Mantener las fuerzas armadas modernas, integrado, capacitado y equilibrada, con el aumento de la profesionalización, que operan de forma conjunta y debidamente desplegadas en todo el territorio nacional;</p> <p>VIII. Educar a la sociedad brasileña de la importancia de los asuntos de defensa nacional;</p> <p>IX. Desarrollar la industria de defensa nacional, centrado en el logro de la autonomía en tecnologías indispensables;</p> <p>X. Estructuración de las Fuerzas Armadas en los alrededores de capacidades, dotándolos de personal y material en consonancia con la planificación estratégica y operativa; y</p> <p>XI. El desarrollo del potencial de la logística de defensa y movilización nacional.</p>	<p>1. Determinar las posibilidades de conflicto y debería mantenerse como una hipótesis de guerra;</p> <p>2. Desarrollar hipótesis de guerra, que se establece para cada uno de ellos los medios que se utilizarán;</p> <p>3. Desarrollar planes que permiten una adecuada preparación de toda la nación para una posible guerra;</p> <p>4. Desarrollar planes para la realización de los niveles de defensa nacional, que corresponde a la estrategia militar y la estrategia operativa;</p> <p>5. Conducir la guerra en todos sus aspectos, desde el nivel de la estrategia nacional;</p> <p>6. Conducción de las Fuerzas Armadas y los sectores de esfuerzos afectadas por el conflicto, el nivel estratégico y operativo militar estratégica del país;</p> <p>7. Desarrollar y poner en práctica la movilización nacional;</p> <p>8. Asegurar la ejecución de las operaciones militares conjuntas de las fuerzas armadas y las operaciones combinadas que pudiera surgir;</p> <p>9. Coloque la hipótesis de convergencia para permitir la preparación de alianzas suficientes necesarios para responder de manera apropiada a la posible realización de la hipótesis de la guerra;</p> <p>10. Verificar las acciones de guerra.</p>

Figura 1 – Tabla comparativa de los objetivos de Defensa Nacional de Brasil y Argentina.⁹

Es posible observar que los objetivos brasileños tienen un carácter mucho más general, mientras que los argentinos se centran claramente en la detección y contención de las amenazas a través de un plan específico para ellos. Por otra parte, mientras que Brasil expone la proyección de la pretensión de la región y el mundo, Argentina asume la necesidad de buscar alianzas estratégicas específicas y permanentes para cumplir con su defen-

sa. En las palabras de Lima y Soares, “mientras que Argentina otorga peso relevante a la defensa regional, Brasil se esfuerza en lograr una inserción en el nivel global y el peso de Defensa cae sobre sus propios recursos.”¹⁰

Por su vez, Jorge Battaglini (2008) resume que hubo una ampliación del rol de las Fuerzas Armadas (a parte de la tradicional – o epistemológica – que trabajamos arriba) por especialmente tres factores: el predominio de conflictos internos en algunos países – como Colombia y Perú; la relativización del principio de la soberanía – de procedencia internacional, reconociendo la insurgencia de debates como seguridad humana, amenazas multidimensionales e intervención internacional en el pos Guerra Fría, más allá de la Defensa; y la primacía militar y la doctrina del ataque preventivo – respuesta de los Estados Unidos en el contexto de estos debates.

En que concierne específicamente el uso interno de las fuerzas armadas, Saint-Pirre y Donadelli (2016) observan que “lo miedo y la inseguridad tomaran cuenta de las sociedades latino-americanas” y que recursos humanos y financieros fueran desviados para auxiliar otras estructuras institucionales. Entretanto, D’Araújo (2013) llama la atención para las misiones de paz que son actividades que, a pesar de consideradas subsidiarias, son importantes para sostenimiento del imagen del Estado y su proyección, en otros términos, están relacionadas a la política exterior. Datos provenientes de los Atlas de la Resdal (2012, 2014, 2016) demuestran que en cuestiones de misiones de paz, en 2014 la Argentina aportaba 13,72% del total de efectivo latinoamericanos dispuestos en misiones de paz de la ONU a la fecha, en cuanto las fuerzas brasileñas representan el 27,7%. Juntos, Brasil y Argentina, en 2016, están presentes en varias de las Misiones de Paz existentes, a saber Sahara Occidental, República Centroafricana, Chipre, Congo, Liberia, Costa del Marfin, Sudán del Sur, Abiel y Haití, siendo esta encabezada por el comando brasileño.

En la Figura 2, recuperamos las principales misiones subsidiarias de Brasil y Argentina, porque más allá de las principales han ganado recurrente importancia al tener empleo de sus respectivas Fuerzas Armadas para estos fines. De los Atlas también se encuentra bastantes datos sobre el empleo de las fuerzas armadas brasileñas en la seguridad de grandes eventos, como el Mundial FIFA, en IV Encuentro de los BRICs y las Olimpiadas de Río de Janeiro. En el caso argentino, en apoyo logísticos a varios ministerios, como de Salud y Desarrollo en campañas internas del país. Estas dos temáticas, apoyo a misiones de paz y operaciones internas en cooperación con otros ministerios representan temas compartidos entre los dos países. Por otro lado, los casos de “Garantía de Ley y Orden” (GLOs) en los conocidos eventos de “pacificación” de favelas en Brasil, demuestra el claro (RESDAL 2012, 2014 y 2016). Situación vetada por ley

en el caso argentino. Eso lleva a Juan Rial (2013, 32) a argumentar que “los militares cumplen misiones en el interior de las fronteras, sea para apoyar el proceso de modernización o para cubrir vacíos en la capacidad de gestión del Estado en otros ámbitos, así como para mantener el orden público. La discusión pública del amplio margen de acción del aparato armado del Estado es sustancial” (Rial 2013, 32).

República Argentina	República Federativa do Brasil
(Directiva de organización y funcionamiento de las Fuerzas Armadas, Ministerio de Defensa - Decreto Nº 1.691, de 2006)	(Ley sobre las normas generales para la organización, preparación y empleo de las Fuerzas Armadas, Ley Complementaria Nº 97, de 1999 y Ley Complementaria Nº 136, de 2010, Art.º 15 y 16.)
Misiones subsidiarias: <ul style="list-style-type: none"> • Participar de las operaciones multinacionales en el marco de las Naciones Unidas • Participar en operaciones de seguridad interior, según lo establecido por la Ley Nº 24.059 • Apoyar la comunidad nacional o de países amigos • Participar de la construcción de un sistema de defensa subregional 	Misiones subsidiarias: <ul style="list-style-type: none"> • Participación en operaciones de paz • Cooperación con el desarrollo nacional y la defensa civil • Participación en campañas institucionales de utilidad pública y o de interés nacional • Corresponde a las Fuerzas Armadas, entre otras actividades pertinentes, así como sus atribuciones complementares y preservadas las competencias exclusivas de la policía judicial, actuar por medio de medidas preventivas y represivas en las regiones fronterizas del mar y aguas interiores, independiente de pose, propiedad o destino, contra delitos fronterizos y ambientales: I - patrullaje, II - revisión de personas, vehículos terrestres, embarcaciones y aeronaves, III - detener en flagrante delito

Figura 2 – Tabla comparativa de misiones de las FFAA de Brasil y Argentina.¹¹

En que pese el punto llave de que las fuerzas armadas de Brasil y Argentina han cumplido misiones diferentes, principalmente cuándo se compara el enfoque en empleo interno, las misiones de paz constituyen un lugar común en lo cual ambos los países pueden definir intereses, objetivos y acciones compartidas y a partir de ellas reinventar nuevos conceptos y concepciones, tanto desde el punto de vista político como de los actores militares que experimentan directamente de estas prácticas.

CONSIDERACIONES FINALES

Pudimos observar que, se por un lado, el CDS tiene una misión noble en la conformación de una identidad, de una política y de una real cooperación en defensa – como plasman sus objetivos – por otro, las distintas fuerzas armadas de los países que componen la región se ubican en diferentes realidades, actuando en distintas funciones y buscando objetivos tan dispares que cualquier tentativa de amalgamación por parte de CDS va a sonar superficial. Al reflexionar sobre esta temática regionalmente no estamos ejercitando solamente las estructuras teóricas que disponen las Relaciones Internacionales. Estamos discutiendo nuestro propio espacio, nuestros modelos de inserción y la propia significación que tiene el camino que hemos elegido conjuntamente. Como advierte Comini (2013, 17): “los asuntos de defensa, por su vinculación con la supervivencia e independencia de los Estados, siempre se han cruzado con un recelo particular cuando de procesos de integración se ha tratado”. Sin embargo, el esfuerzo *unasurino* de intentar conjugar los diferentes países de la región rumbo a un futuro común es el primero paso en esta caminata. Fue prácticamente unánime entre los distintos autores que usamos en este trabajo que la Unasur vino para ocupar un lugar no solo en la política externa de los países que componen la región, sino el propio papel que la región tiene el mundo.

Para Nicolás Comini (2015), “puede concluirse que, aún sobre la base de múltiples disensos y de perspectivas encontradas que llevaban hacia la divergencia, [...] (el Consejo) basaba su razón de ser en la identificación de mínimos comunes denominadores; es decir aquellos puntos que motivaban la convergencia”. No obstante, el hecho de que el CDS traiga un nuevo nivel a los debates de la Defensa no quiere decir que eso haya sanado los viejos desentendimientos sobre el tema. Por lo tanto, los esfuerzos del CDS se chocan no solo con las pretensiones e intereses individuales de cada país de la región, pero con asimetrías, diferentes entendimientos y muchas veces la indiferenciación de los roles de seguridad y defensa en la región, los cuales confunden no solo los roles de las fuerzas armadas y la posibilidad de actuación común como también tornan esta actuación incoherente en varios aspectos: en contenido, en método y en motivación.

Las fuerzas armadas y sus misiones como elementos clave en la comprensión del tema (Marques 2007, Domingos Neto 2013), sí, relevan los elementos que constituyen el espectro estratégico de cada país (Soares 2013) y la complejidad que tenemos en cuanto región. Al buscar alinear los entendimientos, aunque a través de mínimos indicadores comunes, el CDS contribuye sin precedentes cuando permite que cada uno de los “yo” regionales tenga la palabra en la conformación de un “nosotros” (Soares

2013, Soares; Lima 2013). A despecho de las divergencias apuntadas, los intereses de Brasil y de Argentina, bien como sus similares aspiraciones reveladas por los documentos de Defensa, en respecto a las misiones de paz muestran que hay “denominadores comunes” que deben ser explorados.

Si aún falta mucho trabajo – y para eso está el CEED/CDS/ UNASUR – para que entre nosotros alcancemos la univocidad conceptual (Saint-Pierre; Lopes 2013) en todos los temas que cómo región nos dicen respeto en sí ya estamos caminando hacia la conformación de una región por el simple ejercicio de pensar a sí mismo. A final, si cómo plantea Luis Tibiletti (2014), los puntos en donde las modificaciones en las concepciones prácticas pueden modificar identidades estratégicas son los más importantes en ser investigados, es muy acertado que el CDS los tenga en claro para llevar a cabo su objetivo de una arquitectura regional.

REFERENCIAS

Battaglino, J. 2010. Rearme y baja percepción de amenaza interestatal en Sudamérica. ¿Es posible tal coexistencia? *Perfiles Latinoamericanos*, 35, 61-87.

Battaglino, J. 2012. Defence in a Post-hegemonic regional agenda: The case of the South American Defence Council. In: Riggiozzi, P., Tussie, D. *The Rise of Post-hegemonic Regionalism*. New York: Springer.

Berlin, D. P., Ugarte, J. M. 2013. Introducción. In: Berlin, D. P., Ugarte, J. M. *Organización de la defensa y control civil de las Fuerzas Armadas en América Latina*. Buenos Aires: Jorge Baudino.

Bertonha, J. F. 2012. ¿Seguridad o defensa? Dilemas de las Fuerzas Armadas latinoamericanas en los comienzos del siglo XXI? *Relaciones Internacionales*, 43, 19-37.

Buzan, B., Hansen, L. 2009. *The Evolution of International Security Studies*. Cambridge: Cambridge University Press.

CEED. 2010. *Estatuto del Centro de Estudios Estratégicos de Defensa del Consejo de Defensa Sudamericano*. Disponible em: <http://www.ceedcde.org.ar/Espanol/01-CEED/04-Estatuto-Ceed.html>. Acessado em: 9 fev. 2016.

Celi, P. 2014. Defesa e segurança regional na América do Sul. In: Monteiro, Á. D., Winand, É. C. A., Goldoni, L. R. F. *Defesa da Amazônia: VII ENABED*. São Cristóvão: Editora UFS.

Comini, N. 2013. ¿De quién se defiende Sudamérica? *Foreign Affairs Latinoamérica*, 13 (1), 16-24.

Comini, N. 2015. El origen del Consejo de Defensa Suramericano. Modelos en pugna desde una perspectiva argentina. *Revista de Estudios en Seguridad Internacional*, 1 (2) 109-135.

Comini, N. 2016. *SuRamericanizados*. La integración regional desde la Alianza al Kirchnerismo. Buenos Aires: Ediciones Universidad del Salvador.

Diamint, R. 2013. La política de defensa en Argentina: lecciones nacionales y regionales. In: Carmo, C. A. do., Winand, É. C. A., Barnabé, I. R., Pinheiro, L. M. (Ed.). *Relações Internacionais: olhares cruzados*. Brasília: FUNAG.

Donadio, M. 2010. El Consejo Sudamericano de Defensa y papel en el desarrollo de la confianza mútua. In: CEED. *Confianza y Seguridad en America del Sur*. Quito: Publicación del Consejo de Defensa Suramericano.

Marques, A. A. 2007. *Amazônia: pensamento e presença militar*. Tesis doctoral. São Paulo, Universidade de São Paulo.

Martínez, R., D'Araujo, M. C., Rial, J., Salomón, L. 2013. Las relaciones civiles-militares en sociedades en transformación: América Latina. In: *Documentos CIDOB América Latina*, 36.

Meneses, A. W. T. 2010. Regionalismo y seguridad sudamericana: ¿son relevantes el Mercosur y la Unasur? *Iconos. Revista de Ciencias Sociales*, 14 (3), 41-53.

Meza, M. N. 2009. Política Exterior y Política de Defensa. Una cercanía esquiva. *Revista Política y Estrategia*, Santiago, 114, 54-99.

Montoya, A. C. P., Saint-Pierre, H. L. 2014. As medidas de confiança no Conselho de Defesa Sul-americano (CDS): análise dos gastos em defesa (2009-2012). *Revista Brasileira de Política Internacional*, 57 (1), 22-39.

Neto, M. D. 2013. A necessidade dos Estudos de Defesa. In: Monteiro, Á. D., Winand, É. C. A., Goldoni, L. R. F. (Ed.). *Pensamento Brasileiro em Defesa: VI ENABED*. Aracaju: Editora UFS.

Ponte, A. da. 2013. De la Política tecnológica de defensa a los desafíos de la cooperación regional. *Revista da Escola de Guerra Naval*, Rio de Janeiro, 19 (1).

Powel, H. P. K. 2013. El contexto actual de la defensa suramericana: una percepción desde afuera. In: Monteiro, Á. D., Winand, É. C. A., Goldoni, L. R. F. (Ed.). *Pensamento Brasileiro em Defesa: VI ENABED*, 247-258. Aracaju: Editora UFS.

RESDAL. 2012. *Atlas Comparativo de Defensa y Seguridad en América Latina*. Buenos Aires: RESDAL.

RESDAL. 2014. *Atlas Comparativo de Defensa y Seguridad en América Latina*. Buenos Aires: RESDAL.

RESDAL. 2016. *Atlas Comparativo de Defensa y Seguridad en América Latina*. Buenos Aires: RESDAL.

Saint-Pierre, H. L. 2011. “Defesa” ou “Segurança”? Reflexões em torno de Conceitos e Ideologias. *Contexto Internacional*, 33, 407-435, jul./dic.

Saint-Pierre, H. L. 2013. Reflexiones sobre los estudios de defensa: perspectiva filosófica e histórica. In: Mora, R., Jesús, A. (Ed.). *Ciencias que uniforman el medio militar*. Bogotá: Sello Editorial ESMIC.

Saint-Pierre, H. L., Donadelli, L. 2016. As atribuições das Forças Armadas nos países sul-americanos. In: Winand, É. C. A., Rodrigues, T., Aguilar, S. (Ed.). *Defesa e segurança do Atlântico Sul: VIII ENABED*. São Cristóvão: Editora UFS.

Saint-Pierre, H. L., Silva, D. L. 2013. A Torre de Babel sul-americana: a importância da convergência conceitual para a cooperação em Defesa. In: Carmo, C. A. do, Winand, É. C. A., Barnabé, I. R., Pinheiro, L. M. (Ed.). *Relações Internacionais: olhares cruzados*, Brasília: FUNAG.

Saint-Pierre, H. L., Silva, D. L. 2014. Percepções de segurança regional no âmbito da UNASUL: O Conselho de Defesa Sul-Americano. In: Ayerbe, L. (Ed.). *Territorialidades e entrecruzamentos geopolíticos na América Latina*. São Paulo: Editora Cultura Acadêmica.

Silvestre, C. A. D. G. 2015. *Brasil e Argentina no âmbito do Conselho de Defesa Sul-Americano: por uma convergência de conceitos e agendas*. Tesis de grado. São Cristóvão, Universidade Federal de Sergipe (UFS).

Soares, S. A. 2013. Identidade entre Argentina e Brasil: compassos e descompassos na cooperação em Defesa. In: *Anais dos 4º Encontro Nacional da Associação Brasileira de Relações Internacionais*, 1-20.

Soares, S. A., Lima, R. C. 2013. No limbo da dissonância: Argentina e Brasil no campo da Defesa. In: Carmo, C. A. do., Winand, É. C. A., Barnabé, I. R., Pinheiro, L. M. (Ed.). *Relações Internacionais: olhares cruzados*. Brasília: FUNAG.

Soares, S. A., Prado, M. do., Godoy, D. B. P. de. 2014. Rumo ao Eldorado: uma viagem de 20 anos no campo da Defesa na América do Sul. In: Monteiro, Á. D., Winand, É. C. A., Goldoni, L. R. F. (Ed.). *Defesa da Amazônia: VII ENABED*. São Cristóvão: Editora UFS.

Tibiletti, L. 2014. Las distintas ofertas de identidades estratégicas en los países de UNASUR y su impacto en la búsqueda de una identidad de defensa suramericana. *Revista Brasileira de Estudos de Defesa (RBED)*, 1, 13-37, jul./dez.

Vera, J. F. 2009. La ciencia política y los estudios sobre seguridad y defensa. *Revista Política y Estrategia*, Santiago, 114, 43-54.

Wendt, A. 1994. Collective Identity Formation And The International State. *The American Political Science Review*, 88 (2), 384-396.

Winand, É. C. A. 2017. *Diplomacia e Defesa na gestão Fernando Henrique Cardoso (1995-2002): história e conjuntura na análise das relações com a Argentina*. São Paulo: Editora UNESP.

Winand, É. C. A., Saint-Pierre, H. L. 2007. O legado da transição na agenda democrática para a defesa: os casos brasileiro e argentino. In: Saint-Pierre, H. L. *Controle civil sobre os militares e política de defesa na Argentina, Brasil, no Chile e no Uruguai*. São Paulo: Editora UNESP: Programa San Tiago Dantas de Pós-Graduação em Relações Internacionais da UNESP, Unicamp e PUC-SP.

NOTAS

1. “Um conceito categoriza, define, limita, a realidade em torno de uma hipótese formulada por um ser histórico e social”.
2. En lo que hace referencia específicamente a Brasil y Argentina, Soares y Lima (2013) defienden que hay entre los dos países “un limbo disonante”, conformado por la combinación entre culturas estratégicas “recíprocas”. Esto solamente será superado, según los autores, cuando la reciprocidad sea suprimida por una “cultura estratégica conjunta”, una vez que en la relación de reciprocidad, es decir, cuando ambos los países elaboran sus visiones teniendo el “otro” como referente, la relación directa que establecen entre sí puede ser de rivalidad, competencia o de amistad. Cuanto, sin embargo, la representaciones dejan de se orientar por la visión recíproca, o mejor, cuando el “otro” deja de ser el referente, acciones coordinadas pasan a ser favorecidas, sobre todo porque la desconfianza aún está presente en la dinámica de reciprocidad entre los dos.
3. Saint-Pierre (2013) define claramente que hay dos maneras de se observar la defensa: pragmáticamente y epistemológicamente. No hay necesariamente una forma correcta y una equivocada: hay diferentes objetivos para cada una de estas perspectivas.
4. “Em suma, a cultura estratégica de um grupo social é moldada pela prática de seus membros bem como a prática dos membros de um grupo social é moldada pela cultura estratégica desse grupo”.
5. “A defesa constitui uma função essencial do Estado, vinculada com a proteção e a manutenção de sua soberania e integridade de sua população, territórios e instituições; em tal virtude, abarca os assuntos de segurança relacionados com o âmbito externo, enquanto entorno estratégico da política Exterior dos Estados e se configura como o espaço específico e exclusivo de organizações e uso da força militar do Estado, em relação a riscos ou ameaças relativos à sua integridade e existência independente e soberana.”
6. “[...] uma primeira característica desse monopólio é que a natureza da decisão e da violência para com os súditos é ordenadora (na medida em que se manifesta normativamente) e protetora (tanto dos súditos quanto do *status quo* normativo que garante a segurança deles). A natureza da modalidade do emprego do monopólio legítimo da força para com os súditos é de garantir a segurança e a ordem, isto é, de anulação da polêmica interna e dissolução do conceito do “inimigo” no âmbito interno, uma vez que seu soberano deve aos seus súditos sua proteção e segurança. Daí que o exercício interno da soberania consista, antes de mais nada, em neutralizar os conflitos [...]. Para o seu interior, o

soberano é polícia, e no sentido estrito do termo, apenas para o exterior é política” (2013, 7).

7. Vea también Saint-Pierre en *Atlas Comparativo de Defensa y Seguridad en América Latina* (Resdal 2012, 44).
8. Es interesante retomar la discusión sobre la identidad de las fuerzas armadas brasileñas en la última década del siglo XX. Como puntúan Winand y Saint-Pierre (2007), no obstante el fin de la guerra fría renunciase nuevas prioridades, se quedaba imposible que los militares revisasen sus valores de la noche por el día, así como sus conceptos estratégicos históricamente construidos. Después de muchas décadas de combate al enemigo interno, se tornaran desfasadas la doctrina y la logística.

El enemigo interno so fuera sustituido por una misión de igual relevancia para el Estado, al comienzo de los años 2000, con la participación de las fuerzas de paz junto a la MINUSTAH, lo que costuró el sentido de noble misión a un gran propósito de política exterior. Con todo, lo que se supo cómo una revelación del talento de las fuerzas brasileñas de paz fue utilizado por parte de los actores como argumento para la continuidad de las acciones policiales junto a los morros nos cuales se sedeaban las células do tráfico de drogas: según ellos, el *know how* adquirido en los morros habilitaban los militares a conformaren las fuerzas de paz que irían al Haití. En sentido de retroalimentación, la experiencia adquirida en Haití hacía, supostamente, de los militares brasilenõs, los agentes más preparados para contener el tráfico.

9. Silvestre (2012, 16). Elaborada con base en los documentos de referencia.
10. “[...] enquanto que a Argentina outorga peso relevante à defesa regional, Brasil se esforça em conseguir uma inserção em nível global e o peso da Defesa recai sobre seus próprios recursos (Lima; Soares 2014, 346).
11. Silvestre (2012, 29). Elaborada con base en los documentos de referencia.

ENTRE PUENTES Y MUROS. EL CONSEJO DE DEFENSA SUDAMERICANO Y LAS IDENTIDADES ESTRATÉGICAS DE BRASIL Y ARGENTINA.

RESUMEN

Las relaciones que los países de la región pueden ejercer pasan esencialmente por la definición de conceptos y concepciones o, en otras palabras, sus miradas. En este trabajo intentamos mostrar que la divergencia entre los modos de pensar la Defensa entre los países y la amplitud de las nuevas misiones que han asumido las fuerzas armadas de la región complican la posibilidad de un escenario regional convergente como plantea el Consejo de Defensa Sudamericano. Como manera de ponerle luz a dichas diferencias, realizaremos una breve comparación entre los casos de Brasil y Argentina.

Palabras-clave: América del Sur; Unasur; CDS; Defensa.

ABSTRACT

The regional cooperation on Defense sector is conditioned by the achievement of a common understanding about strategic interests and challenges. This paper intends to show how conceptual divergences followed by an imprecise and wide scope of the new missions of the South American Armed Forces can constitute a serious obstacle to the development of the South American Defense Council. We will briefly compare the cases of Brazil and Argentina in order to show the differences that come out between them.

Keywords: South America; Unasur; CDS; Defense.

Doctrinas de guerra e inteligencia militar en la Argentina (1948-1983)

War doctrines and military intelligence in Argentina (1948-1983)

Rev. Bra. Est. Def. v. 4, n° 1, jan./jun. 2017, p. 83-102

DOI: 10.26792/RBED.v4n1.2017.65454

ISSN 2358-3932

IVÁN PO CZYNOK

INTRODUCCIÓN

Desde sus orígenes, la conducción política de las actividades de inteligencia militar en la Argentina experimentó marchas y contramarchas. Durante la mayor parte del siglo XX, la producción de este tipo de conocimientos permaneció circunscripta al interior de las propias Fuerzas Armadas. La reflexión sobre los riesgos y amenazas a la defensa, los desafíos estratégicos o los balances militares de la arena regional e internacional fue una tarea desarrollada casi exclusivamente por los uniformados. Como corolario, a lo largo de estos años la percepción dominante acerca de los problemas defensivos argentinos fue forjada, en sus aspectos medulares, en el seno de las instituciones castrenses (Fontana 1986 y Stepan 1988).

Esta autonomía institucional de las Fuerzas Armadas estuvo estrechamente ligada a los avatares de la política nacional. Tal como advirtieron Rouquié (1982) y Potash (1986), el protagonismo que tuvieron estas organizaciones en la historia argentina del siglo XX es inseparable de las dificultades que exhibieron los sectores políticos conservadores para acceder al poder por la vía democrática. Es por ello que las transformaciones en las doctrinas de defensa – y por ende, en las políticas de inteligencia militar – no respondieron exclusivamente a variaciones en la “percepción de las amenazas externas”, sino también al recrudecimiento de la conflictividad política doméstica.

Esto significa que los factores políticos internos constituyen un elemento ineludible a la hora de estudiar las doctrinas de guerra. En el caso argentino, esta variable contribuye a la interpretación del principal clivaje que experimentó la actividad de inteligencia militar durante el siglo XX:

la derogación de la doctrina de defensa nacional – formulada en 1948 durante el gobierno de Juan Domingo Perón – y la instauración, en octubre de 1966, de la doctrina de seguridad nacional.

Las premisas estratégicas de estas dos doctrinas son irreconciliables. Si bien ambos enfoques se apoyaron en el supuesto del inminente estallido de una tercera guerra mundial, tanto la percepción de amenazas como el rol conferido a las Fuerzas Armadas en este contexto variaron significativamente. En el primer caso, la doctrina de guerra peronista consideró que la Argentina debía apuntar a la generación de capacidades defensivas que le permitieran afrontar autónomamente un conflicto armado a escala planetaria. En este contexto, la inteligencia militar del Estado se orientó hacia el estudio del balance estratégico militar global y de la situación de aquellos países que podían aprovechar un escenario de conflicto de estas características para agredir militarmente la soberanía nacional.

La doctrina de seguridad nacional, por su parte, sostuvo que frente al estallido de una guerra mundial la Argentina debía subordinarse al bloque de países occidentales conducido por los Estados Unidos. Esta decisión se apoyó en la consideración de que la principal amenaza que debía afrontar el país era el debilitamiento del frente interno producto de la “infiltración ideológica” propiciada por el “comunismo internacional”. En este contexto, la doctrina de seguridad nacional desestimó la posibilidad de que la Argentina enfrentase una guerra convencional e instruyó a los organismos de inteligencia militar a producir conocimientos acerca de aquellos actores, organizaciones y conflictos políticos intraestatales que podrían amenazar los valores “occidentales y cristianos” del bloque de países comandado por la potencia hegemónica continental.

Partiendo de estas consideraciones, el presente artículo analiza las transformaciones que experimentó la inteligencia militar argentina durante la vigencia de estas doctrinas. El trabajo aborda el período comprendido entre el surgimiento de los primeros elementos de inteligencia estratégica – a mediados de la década de 1940 – hasta la recuperación de la democracia en 1983. El supuesto que orienta estas reflexiones es que la derogación de la doctrina de defensa peronista implicó un quiebre en el proceso de profesionalización de la inteligencia militar argentina, dado que supuso la adopción de una concepción supranacional que orientó los esfuerzos nacionales al resguardo de los intereses de otro Estado. De este modo, se sostiene que – más allá de la reivindicación nacionalista de sus promotores –, la doctrina de seguridad nacional expresó la subordinación de la inteligencia militar argentina a las prioridades estratégicas de una potencia extranjera.

El artículo está estructurado en tres partes. Inicialmente, se presenta el enfoque conceptual que orienta nuestro análisis, haciendo hincapié en la

relación entre el carácter nacional de las doctrinas de guerra y las políticas de inteligencia militar. El apartado siguiente analiza la evolución doctrinaria de las políticas de defensa de la Argentina. Este ejercicio se focaliza en las transformaciones que experimentaron los lineamientos estratégicos de la inteligencia militar entre 1948 y 1983. Finalmente, el trabajo concluye con unas breves reflexiones acerca del impacto que tuvo la doctrina de seguridad nacional – orientada al resguardo de intereses supranacionales – en la configuración profesional de las Fuerzas Armadas argentinas, cuyos efectos continúan aún visibles.

ENFOQUE CONCEPTUAL

La inteligencia estratégica ocupa un rol clave en la formulación de políticas de defensa. En la actualidad, prácticamente todos los Estados del mundo cuentan con agencias o dependencias dedicadas exclusivamente a la generación de este tipo de conocimientos. El desarrollo de inferencias y análisis prospectivos acerca de los problemas militares que pudieran poner en riesgo la seguridad externa de las naciones constituye una tarea fundamental para orientar la toma de decisiones, definir prioridades y fijar estrategias a mediano y largo plazo.

Esto no significa que la inteligencia sea un fin en sí misma ni que constituya el único insumo para la política de defensa de las naciones. Las tareas básicas de lo que Sherman Kent (1986) denominó como el “ciclo de inteligencia” se desarrollan en el marco de requerimientos fijados arbitrariamente por el nivel político. Si bien los organismos de análisis pueden contribuir a su formulación, en términos operativos estas directivas constituyen variables independientes de la actividad de inteligencia. Es por ello que la producción de conocimientos no es una actividad meramente técnica: los saberes profesionales aplicados para tal fin deben ajustarse a los objetivos, percepciones e intereses de las élites políticas que conducen el Estado.

Esta consideración es una premisa fundacional del pensamiento estratégico moderno. Desde Clausewitz en adelante, la teoría militar ha enfatizado no sólo que “la guerra es un instrumento de la política”, sino también – y tal vez más importante aún – que la preparación para esta eventualidad y la definición de sus objetivos son tareas indelegables de las máximas instancias de conducción del Estado. Ya a mediados del siglo XIX, el general prusiano advertía que, incluso en tiempos de guerra, la “lógica de la política” comandaba el devenir de los acontecimientos militares, dado que “la guerra posee su propia gramática, pero no su lógica propia” (Clausewitz [1832] 1960, 566).

Las definiciones acerca de las amenazas, riesgos e intereses militares de los Estados constituyen su doctrina de guerra. Estas doctrinas se presentan como un conjunto de apreciaciones axiomáticas que caracterizan los conflictos militares más probables de una nación. También identifican enemigos específicos, detectan aliados en el escenario internacional y fijan criterios para la organización de las Fuerzas Armadas (López 1985, 103). El carácter axiomático de definiciones constituye, desde el punto de vista del planeamiento, una de sus principales virtudes. Las doctrinas militares operan como un tipo ideal *weberiano* que orienta la toma de decisiones a fin de asegurar que una nación esté en condiciones de afrontar sus desafíos militares en el corto, mediano y largo plazo.

Barry Posen (1984) sostiene que las doctrinas militares son inseparables de los objetivos generales de los Estados. Estas definiciones constituyen uno de los componentes de la “gran estrategia” en la que se detallan los desafíos políticos, económicos y culturales de una nación. En este sentido, Juan Domingo Perón (1973) y Mao Tse Tung (1972) advirtieron que las doctrinas no deben preparar a un país para “la” guerra, sino para “una” guerra determinada. La correlación entre doctrina e interés nacional permite que estas definiciones brinden cohesión moral e intelectual a los diferentes niveles de conducción del Estado y aseguren la unidad de concepción que necesita un país para afrontar sus problemas estratégicos (Perón 1973, 83).

Las políticas de inteligencia militar son una derivación de estas definiciones. La inteligencia tiene como propósito asegurar que la nación cuente con la información necesaria para resguardar sus intereses militares, contrarrestar las operaciones de inteligencia desarrolladas por otros Estados y anticiparse a amenazas que puedan afectar su seguridad exterior. Toda la actividad de los organismos de información militar debe contribuir al cumplimiento de las “tareas guerreras” del Estado (Perón 1973, 124). En el nivel táctico, esta contribución se traduce en reglas, principios y regulaciones sobre el tipo de información que debe ser reunida y el modo en que deben llevarse a cabo las actividades de obtención, gestión y análisis de esa información. En el plano estratégico, estos corpus axiomáticos identifican las guerras más probables de una nación, las relaciones con otros organismos de inteligencia – internos y externos – y las prioridades en materia de producción de conocimientos.

Esto significa que las doctrinas de guerra e inteligencia no constituyen evaluaciones neutrales. Elizabeth Kier (1995) advierte que estas definiciones no son el resultado de un ejercicio de una “apreciación racional” desprovista de valores. Contrariamente, el contenido de las doctrinas de defensa está atravesado por factores culturales de diverso tipo, que condi-

cionan la detección de amenazas, la identificación de problemas y la asignación de funciones a las Fuerzas Armadas. Algunas de estas variables son la percepción de las élites civiles y de los propios uniformados sobre el rol de los militares en la sociedad, la dinámica específica de la política doméstica y la cultura organizacional de las instituciones castrenses (Kier 1995, 66-67).

Es por ello que el estudio de la evolución de las doctrinas de guerra de los Estados – y de sus derivadas políticas de inteligencia militar – debe contemplar la incidencia de estos condicionamientos domésticos. Ya en los textos fundacionales de la sociología militar, Morris Janowitz (1960) desconfiaba – en abierta discusión con Samuel Huntington – de la posibilidad de pensar una profesionalidad militar “en abstracto” y advertía sobre la influencia que ejercían las transformaciones sociales en la organización de las instituciones castrenses y en su configuración material y valorativa. En esta misma línea interpretativa, Andrés Fontana (2005) advierte que las Fuerzas Armadas no sólo son el producto de un proceso histórico que condujo a la monopolización del uso de la violencia, sino que también concentran importantes aspectos simbólicos y valorativos que hacen a la identidad de las organizaciones estatales.

DOCTRINAS DE GUERRA E INTELIGENCIA MILITAR EN LA ARGENTINA

Los primeros servicios de inteligencia militar de la Argentina surgieron a principios del siglo XX. En sintonía con los servicios de los países centrales, en sus comienzos estas dependencias se dedicaron a la obtención de información táctica que sirviera de apoyo al desarrollo de operaciones en el campo de batalla. Recién a mediados de 1940, en el marco de la guerra fría, la especialidad informativa se consolidó como una actividad orientada al nivel estratégico de la política de defensa. Esta situación promovió – al igual que en la mayor parte de los países del mundo – la creación de los distintos organismos especializados en la generación de este tipo de conocimientos.

Como en la mayor parte de América Latina, las primeras concepciones militares de la Argentina estuvieron asociadas a la etapa de organización nacional. La profesionalización de las Fuerzas Armadas mantuvo una estrecha relación con los procesos de afianzamiento del poder central y de monopolización de la violencia estatal encarados desde mediados del siglo XIX. Es por ello que el mantenimiento del orden interno y el resguardo de la integridad territorial fueron elementos constitutivos de la identidad castrense, e incluso promovieron la sanción de las primeras normas que regularon la estructura y organización de las Fuerzas Armadas (Oszlak 1997; Sábado 2010).

En lo que respecta a las amenazas, el problema que concentró la preocupación de las Fuerzas Armadas desde finales del siglo XIX fue – al igual que en el resto de la región – la posibilidad de una guerra vecinal. La hipótesis de conflicto con Chile impulsó el reequipamiento militar más importante de la historia nacional: entre 1880 y 1902 – año en que se suscribió el Tratado de Limitación de Armamentos Navales – nuestro país incorporó sus primeras unidades acorazadas, torpederas, destructores y buques cruceros de diversa potencia y tamaño. Esta modernización se replicó en el Ejército: en 1901 esta fuerza contaba con armamento para equipar 300.000 hombres, cifra que lo ubicaba entre las principales potencias terrestres del mundo (Lacoste 2001, 20). La élite dirigente argentina no dejaba dudas respecto del motivo de esta carrera armamentística: en palabras del entonces presidente Julio Argentino Roca, el mensaje a transmitir era que “si Chile compra[ba] un buque, nosotros [compraríamos] dos” (Ferrari 1968, 10, citado en Lacoste 2001, 16).

La aparición de los primeros servicios permanentes de información militar estuvo ligada a este escenario de conflicto. En 1908 se creó el Servicio de Espionaje y Contraespionaje Militar, la primera dependencia organizacional del Ejército dedicada exclusivamente a la producción de inteligencia exterior. Sus delegaciones se instalaron en zonas de frontera, con el objetivo de conocer las capacidades e intenciones militares de los Estados extranjeros y seguir el accionar de sus servicios de informaciones (Martínez Codó 1999, 254). Durante las tres décadas siguientes, el Estado Mayor del Ejército fue objeto de sucesivas reformas y reestructuraciones. En línea con las modernas doctrinas de guerra europeas, estos cambios promovieron que el acopio de la información relevante para la planificación militar (cartográfica, topográfica, estadística o de espionaje) se concentrara en organismos cada vez más centralizados.

El progreso técnico de la actividad de inteligencia condujo a la inauguración en 1942 de la Escuela de Informaciones del Ejército. Un año después se creó el Servicio de Informaciones del Ejército (SIE), bajo la órbita del entonces Ministerio de Guerra. Esta dependencia absorbió a las diversas secciones informativas que habían sido creadas durante las décadas anteriores, tales como el Servicio Secreto del Ejército, los servicios de frontera y el Servicio de Informaciones del Comando General del Interior (Cañas 1969, 183-184). Las facultades conferidas al SIE fueron similares a las de sus pares de otras Fuerzas Armadas del mundo: obtener información sobre los ejércitos extranjeros, analizar la probable evolución de determinados conflictos interestatales y conocer el accionar de los elementos de inteligencia externos que operaban en el país.

Uno de los principales promotores de esta especialidad fue Juan Domingo Perón. Entre 1936 y 1938, Perón había revestido como agregado castrense y aeronáutico en la embajada argentina en Chile. Algunas investigaciones recientes señalan que su estadía en el país trasandino tuvo como objetivo montar una red de espionaje dirigida a acceder a los planes de guerra chilenos relativos al conflicto por el canal del Beagle y otros puntos fronterizos, que años más tarde fue desmantelada por el ejército vecino (Pignatelli 2014). Luego de esta experiencia, el entonces coronel residió en Italia durante los primeros años de la segunda guerra mundial. Durante esta estadía, Perón se familiarizó con las doctrinas de la guerra moderna y conoció las primeras agencias de inteligencia estratégico-militares de los países europeos.

La inteligencia militar en la doctrina de defensa nacional

Durante los gobiernos de Juan Domingo Perón, el sistema de defensa nacional fue objeto de un proceso de modernización sin precedentes en materia de equipamiento, doctrina y organización (Rouquié 1982). El hito normativo de esta reforma militar fue la aprobación de la Ley n° 13.234 de Organización de la Nación en Tiempos de Guerra. Promulgada en 1948, esta norma estableció por primera vez las bases organizacionales del sistema de defensa argentino. Entre otros elementos, la nueva ley fijó las competencias y responsabilidades de las Fuerzas Armadas y estableció la estricta subordinación de los uniformados al poder civil. Estos preceptos orgánicos y funcionales fueron fortalecidos, un año más tarde, con la creación del Ministerio de Defensa (Sain 2010, 219).

Perón entendía que la preparación para la guerra debía ser atendida prioritariamente en tiempos de paz. Esta concepción doctrinaria se apoyó en las enseñanzas heredadas de la segunda guerra mundial, que exhibieron la importancia de planificar anticipadamente el esfuerzo de guerra de los Estados. En una conferencia brindada en 1944, el entonces Secretario de Guerra advirtió que la defensa nacional “no [podía] ser improvisada en el momento en que la guerra viene a llamar a [las puertas de la patria], sino que [era] obra de largos años de constante y concienzuda tarea”. Es por ello que la defensa no era considerada una responsabilidad exclusiva de las Fuerzas Armadas, sino que debía ser el reflejo “del trabajo armónico y entrelazado de los diversos organismos del gobierno, instituciones particulares y de todos los argentinos, cualquiera sea su esfera de acción” (Perón 1982).

La doctrina de defensa peronista preveía dos hipótesis de conflicto para la Argentina: una guerra limitada y una guerra total (Sain 2010, 216). En el

primer caso, el enfrentamiento podía ser resultado de las disputas limítrofes y las rivalidades latentes con Chile y Brasil. Se trataría de una guerra acotada a los espacios fronterizos y con una muy baja probabilidad de derivar en un enfrentamiento a gran escala. La segunda hipótesis era la que concentraba la mayor atención: la ruptura del equilibrio disuasivo entre los Estados Unidos y la Unión Soviética. Frente a este escenario, Perón entendía que la Argentina debía asegurarse la capacidad de defenderse autónomamente de eventuales agresiones a su soberanía e integralidad territorial. Dadas las características de la guerra moderna, esta defensa autónoma exigiría que el Estado empleara todos los recursos de la nación – sociales, económicos, industriales, culturales, etc. – para sostener el esfuerzo militar.

Esta segunda hipótesis de conflicto propició la creación, durante el gobierno peronista, de los primeros organismos de inteligencia nacional. Así, entre las décadas de 1940 y 1950 se crearon la Dirección General de Seguridad e Informaciones (DGSI, 1940), la Coordinación de Informaciones de la Presidencia (CIP, 1946), la Coordinación de Informaciones de Estado (CIDE, 1949) y el Servicio de Informaciones del Estado (SIDE, 1951). Si bien la mayoría de estas dependencias fueron situadas bajo la órbita directa del Presidente, su funcionamiento quedó bajo el padrinazgo de las Fuerzas Armadas, principalmente del Ejército. A modo de ejemplo, cabe señalar que tan sólo un año después de haber sido creada, la CIP – a cargo del coronel Benito Jáuregui – pasó a depender del Servicio de Informaciones del Ejército. Dos años más tarde, la CIP se transformó en la CIDE y su titular también fue un militar: el entonces coronel Oscar Uriondo, quien permaneció en el cargo durante cinco años (Cañas 1969, 170–171).

Con matices según el caso, estos organismos fueron facultados para integrar toda la información producida por el Estado. Por tal motivo, esta militarización funcional de la actividad de inteligencia permitió que el Ejército accediera a información de todo tipo (Ugarte 1995, 2009). En el caso de la CIP, por ejemplo, su función fue producir inteligencia acerca de “la actividad de los grupos económicos extranjeros y de los límites a los que podían llegar las misiones de otros países que negociaban acuerdos bilaterales” (Cañas 1969, 170). La CIDE, por su parte, se propuso recolectar información sobre todos los problemas, en tiempos de paz y de guerra, referentes a la conducción del Estado. Su misión era “suministrar al Poder Ejecutivo Nacional y demás organismos del Estado las informaciones que se consideren útiles o les sean requeridas, centralizando y coordinando las que se originen en los servicios especializados y en los organismos gubernamentales” (Ugarte 2000, 11).

El protagonismo que tuvieron los militares en los albores de la inteligencia argentina respondió a distintos motivos. En primer lugar, cabe

señalar que las Fuerzas Armadas eran las únicas dependencias estatales que estaban operativamente capacitadas para gestionar y procesar grandes cantidades de información. La producción de inteligencia era considerada una preocupación de origen y naturaleza militar (Perón 1973, 124). Por otra parte, es indudable que la pertenencia institucional del presidente al Ejército jugó un papel importante en la selección de sus colaboradores. Es por ello que si bien la mayor parte de su gabinete estuvo integrado por civiles, los puestos y organismos claves del gobierno fueron ocupados por militares (Potash 1986, 80).

En lo que refiere a los servicios de inteligencia de nivel militar, los jefes castrenses no tardaron en establecer procedimientos orientados a restringir su tratamiento en el seno de las Fuerzas Armadas. Así, por ejemplo, el Reglamento de Prescripciones para la Enseñanza del Ejército estableció que la instrucción en la especialidad informativa debía considerar que “la información de Estado y de otras ramas no militares, como la económica, sociológica, científica, etc. [debía tratarse] sólo en la medida de lo indispensable”. Respecto de la información ajena al ámbito militar, el Reglamento también advertía que la instrucción debía limitarse “al conocimiento de lo que los organismos cooperantes pueden producir, el tiempo que demandan esas tareas y cómo se efectúan los pedidos y evacuaciones desde los distintos comandos” (Escuela Superior de Guerra 1950, 46).

Un acontecimiento relevante en la instrucción de los oficiales de la especialidad informativa fue la aparición de la primera publicación destinada al personal de inteligencia: la Revista del Servicio de Informaciones del Ejército. Este boletín se propuso incrementar la “conciencia informativa” de los cuadros militares argentinos (Servicio de Informaciones del Ejército 1954, 12). Los artículos analizaban el rol de la inteligencia militar en campañas y batallas de las guerras mundiales, la organización y el funcionamiento de servicios de informaciones extranjeros y la necesidad de fortalecer las capacidades de anticipación estratégica en la era atómica. En sintonía con la doctrina de defensa vigente, la preparación para una eventual tercera guerra mundial constituyó la preocupación prioritaria de los editores. Según su director honorario, el coronel Héctor Cabanillas, esta instrucción pretendía concientizar en que “el costo que deba pagarse por conocer anticipadamente siempre [sería] mucho más económico que el precio de la propia destrucción” (Servicio de Informaciones de Ejército 1956, 16).

El estallido de una nueva guerra mundial fue un escenario prospectivo central en la política de defensa peronista. Perón entendía que si bien esta guerra no sería inminente – por lo que sus catastróficas consecuencias materiales estaban todavía lejos en el horizonte –, era inne-

gable que el mundo estaba transitando por un período de “preguerra” (1973, 120). En relación a este punto, es importante señalar que – luego de no pocas desavenencias –, el 2 de septiembre de 1947 la Argentina suscribió el Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca (TIAR). La firma del TIAR supuso el reconocimiento formal, por parte del gobierno peronista, del liderazgo hemisférico de Washington (Rapoport; Spiguel 2009, 245).

Pese a ello, Perón se esforzó por asegurar que la suscripción de este acuerdo no condicionara la soberanía defensiva argentina. Tanto el canciller como el ministro de Guerra advirtieron que el alineamiento a Washington no significaba que el país delegara en los Estados Unidos su propia defensa o que renunciara a decidir autónomamente su política militar (Potash 1986, 119-120). Esta pretensión se manifestó explícitamente en el Segundo Plan Quinquenal del gobierno peronista: allí se advirtió que el cumplimiento de los compromisos internacionales del país en materia de seguridad colectiva no podría contraponerse a “los intereses u objetivos de la Nación” (Presidencia de la Nación 1953, 419).

Finalmente, cabe señalar que si bien la orientación predominante de la doctrina de defensa peronista era externa, es indudable que los problemas políticos internos – principalmente aquellos asociados a la “expansión del comunismo” – también despertaban el interés de los uniformados. Ya desde el golpe de 1943, la oficialidad del Ejército entendía que las desestabilizaciones políticas que afectaban a los Estados constituían uno de los puntos de mayor vulnerabilidad de una nación en un contexto de guerra. Esta preocupación era compartida por la amplia mayoría de las doctrinas militares de la época, que advertían que cualquier planificación militar perdía relevancia ante la existencia de conflictos o divisiones que debilitaran la unidad del “frente interno”.

Sin embargo, estas mismas doctrinas también evaluaban que el resguardo de la unidad nacional era una tarea que debía ser abordada por agencias de gobierno distintas a las Fuerzas Armadas. Es por ello que Perón sostenía que la preparación para la guerra demandaba “un entendimiento perfecto, no solamente entre el Ejército, la Armada y la Fuerza Aérea, sino también entre éstas y las autoridades de gobierno responsables de la dirección y administración del Estado, que son en realidad las que [deben preparar] al país en todos sus aspectos para que pueda afrontar su guerra”. En este esquema doctrinario, las Fuerzas Armadas eran las encargadas del “acto material de la lucha”, pero recaía en el resto del gobierno la tarea de evitar “luchas civiles” y de propender a la “unión de las masas”. Esta era la única manera, entendía Perón, de llevar a la práctica la doctrina de la nación en armas (Perón 1984, 89-90).

La inteligencia militar en la doctrina de seguridad nacional

El golpe militar que derrocó al gobierno de Juan Domingo Perón, en 1955, constituyó un punto de inflexión en la política de defensa argentina. La autodenominada Revolución Libertadora inició un proceso de “desperonización”, que tuvo a las Fuerzas Armadas como uno de sus principales epicentros institucionales. En el marco del creciente faccionismo castrense, la nueva conducción militar promovió la expulsión o degradación de los uniformados relacionados con el presidente depuesto. Esta purga estuvo acompañada con una actualización de la doctrina de guerra argentina, a la que se concebía como un producto ideológico del gobierno peronista (López 2010, 253).

Los servicios de inteligencia militar cumplieron un papel protagónico en el derrocamiento de Perón. La politización partidaria de estos organismos había comenzado algunos años antes, producto del frustrado golpe militar encabezado por el general Benjamín Menéndez, en 1951. En aquella ocasión, el presidente argentino declaró el estado de guerra interno y ordenó al Servicio de Informaciones del Ejército una investigación acerca de la participación de los uniformados en los acontecimientos (Decreto n° 19.376/51). Un año más tarde, la preocupación por desarticular conspiraciones internas se extendió también al Servicio de Informaciones de la Aeronáutica (Ruiz Moreno 2013, 53).

El único organismo de inteligencia militar que permaneció ajeno a esta función fue el Servicio de Informaciones Navales (SIN). Esta dependencia nunca colaboró con el gobierno e incluso tuvo un rol protagónico en la planificación del golpe, que incluyó los bombardeos a Plaza de Mayo y la Casa Rosada en junio de este año (Potash 1986, 251). Esto explica el crecimiento que experimentó el Servicio de Informaciones Navales tras la caída de Perón. La mayoría de sus agentes pasaron a presar servicio en la Capital Federal. Inclusive, la Policía Federal Argentina quedó bajo el control funcional de la Marina, situación que se mantuvo hasta los primeros años de la década de 1960. Este padrino permitió que el SIN accediera a los archivos policiales de la nación y robusteciera significativamente su aparato de inteligencia política interna. A partir de entonces, esta dependencia se convirtió en uno de los principales promotores de la doctrina de la “infiltración marxista” en el país (Potash 1986, 393).

Este viraje doctrinario de la inteligencia militar argentina también estuvo motivado por factores internacionales. Luego de la Revolución Cubana de 1959, América Latina ingresó de lleno al tablero estratégico de la guerra fría. La doctrina de contención del comunismo promovida por el gobierno de los Estados Unidos auspició una batería de medidas dirigidas

a alinear las prioridades de seguridad externa e interna de los países de la región. El exponente más visible de esta decisión fue la creación de la Alianza para el Progreso – por iniciativa del entonces presidente John F. Kennedy –, cuya puesta en marcha estuvo acompañada con el despliegue de una red de organizaciones hemisféricas que, comandadas por el Pentágono, publicitaron las prioridades de Washington en todos los países del continente.

Las publicaciones militares argentinas reflejaron inmediatamente esta renovación de prioridades. La proscripción del peronismo fue interpretada, a luz del nuevo clima de época, como la adaptación local de la lucha internacional contra el “avance comunista”. Esta nueva doctrina provocó la desaparición de la Revista de Informaciones del Ejército – instancia de formación de la inteligencia militar argentina – y la creación, en su reemplazo, de la revista Manual de Informaciones, bajo la órbita del órgano de Actividades Psicológicas. Inspirada en las publicaciones homónimas estadounidenses, la nueva revista se propuso “robustecer las convicciones democráticas y antimarxistas del personal de los cuadros” (Martínez Codó 1999, 375).

Es importante señalar que la homologación entre “peronismo” y “subversión” se apoyó en las enseñanzas de las Fuerzas Armadas francesas en las guerras de descolonización de Argelia e Indochina. En 1957 – es decir, dos años antes de la Revolución Cubana – se instaló una misión militar permanente de la República de Francia en el Estado Mayor General de Ejército (López 2010). Esta misión se extendió durante cinco años con el objetivo de capacitar a los oficiales del Ejército argentino en los principios de la “guerra contrarrevolucionaria” francesa. Los destinatarios de estas actividades fueron oficiales y personal destacado de las ramas de Inteligencia. En este marco, en 1959 se inició un ciclo de conferencias en las unidades del Ejército tituladas “Operación Hierro”, en las que se capacitó a los asistentes acerca de estrategias y tácticas represivas. Luego se diseñaron una serie de ejercitaciones prácticas sobre la materia, que llevaron el nombre “Operación Hierro Forjado” (Mazzei 2002, 130). Finalmente, en noviembre de 1961 se llevó adelante en Buenos Aires el primer Curso Interamericano de Guerra Contrarrevolucionaria, del que participaron representantes de todo el continente americano (Landaburu 1991, 133).

Esta nueva concepción doctrinaria situó al frente interno de los Estados – amenazados por la expansión de fuerzas consideradas “subversivas” – en el centro de las preocupaciones de la inteligencia militar. A partir de entonces, la reflexión acerca de las “perturbaciones” y “amenazas” que podrían poner en riesgo la cohesión interna del Estado ocupó la plana mayor de las publicaciones militares argentinas. El giro copernicano

promovido por esta concepción estratégica fue presentado como un capítulo más de la lucha del Estado argentino contra el comunismo. Según sus auspiciantes ideológicos, la “guerra subversiva y revolucionaria” formaba parte de la estrategia de la Unión Soviética para “resolver sus problemas exteriores” (Manual de Informaciones 1958, 2-3).

La lucha contra el “comunismo internacional” también operó como una prioridad colectiva que enfrió buena parte de las rispideces vecinales existentes en la región. Si bien las hipótesis de conflicto con Brasil y Chile siempre estuvieron presentes en la planificación militar argentina, durante las décadas de 1950, 1960 y 1970 estos países compartieron numerosos pactos y mecanismos de intercambio de información militar. Entre ellos, se destacan la Junta Interamericana de Defensa (JID), la Escuela de las Américas, la Conferencia Naval Interamericana (CNI), la Conferencia de Ejércitos Americanos (CEA) y el Sistema de Cooperación de las Fuerzas Aéreas Americanas (SICOFAA).

Estas organizaciones articularon a los militares latinoamericanos en un frente común contra el “enemigo interno” y funcionaron como una verdadera usina de doctrina en materia de inteligencia. En la Escuela de las Américas, los oficiales locales se capacitaron en técnicas de interrogatorio, operaciones de espionaje en contrainsurgencia, aprovechamiento de documentos y manejo de personas capturadas (Ministerio de Justicia y Derechos Humanos 2015, 61). Esta capacitación incluyó elementos jurídicos y normativos que justificaron la aplicación de torturas y tormentos. Hasta entonces, la instrucción de las tropas técnicas de inteligencia consideraba que la obtención de información mediante fuentes humanas debía ajustarse a las normas del derecho humanitario que regían en tiempos de guerra, tales como los Convenios de Ginebra. Sin embargo, la nueva doctrina entendió que el “enemigo interno” no constituía un enemigo convencional, y que por lo tanto sus prisioneros estaban exceptuados de estas protecciones jurídicas.

Esta “excepcionalidad” justificó que la explotación de fuentes humanas mediante el interrogatorio de detenidos no respetase ningún tipo de derecho o garantía. Los manuales franceses, israelíes y estadounidenses que formaron a las tropas de inteligencia argentinas en la “guerra antisubversiva” hacían referencias explícitas a esta situación. Así, se afirmaba que “los interrogatorios realizados para descubrir y prevenir una acción terrorista [constituían] una tarea que [justificaba] todos los medios”. También se advertía que un “terrorista capturado” no podía esperar “que le traten como un criminal ordinario o que se limiten a tomarle prisionero como hacen los soldados en el campo de batalla. Las fuerzas del orden [tenían] que aplicarle distintos procedimientos, porque lo que se [buscaba] en él

no es el castigo de su acción [...] sino la eliminación de su organización” (Martínez Codó 1999, 285-286).

Si bien esta nueva doctrina comenzó a tomar forma a fines de la década de 1950, su aprobación formal se produjo en 1966. La Ley n° 16.970, de Defensa Nacional – sancionada por el gobierno de facto del general Juan Carlos Onganía – habilitó legislativamente a las Fuerzas Armadas a producir inteligencia interna y desarrollar operaciones contrasubversivas en el territorio nacional. El contenido de esta norma había sido delineado dos años antes por el propio presidente – que en ese entonces revestía como jefe del Ejército – en la Conferencia de Ejércitos Americanos de 1964. La defensa nacional fue calificada como “el conjunto de medidas que el Estado adopta para lograr la Seguridad Nacional”. Ésta última, por su parte, fue entendida como “la situación en la cual los intereses vitales de la Nación se hallan a cubierto de interferencias y perturbaciones sustanciales”.

A partir de entonces, los uniformados avanzaron en la actualización de todos los reglamentos de inteligencia militar. Los nuevos documentos se focalizaron en el adiestramiento en operaciones psicológicas (1968); operaciones contra la subversión urbana (1969); operaciones contra fuerzas irregulares (1969/1970); contrainteligencia y medidas de seguridad (1974); y operaciones contra elementos subversivos (1977). Estos textos formalizaron las tareas de obtención, sistematización y análisis de información acerca de los enemigos “internos” que se “infiltraban” en la población argentina (Secretaría de Guerra 1962, 48).

Esta plataforma doctrinaria orientó la estrategia operativa de las Fuerzas Armadas argentinas desde el Operativo Independencia hasta la finalización de la última dictadura militar. En febrero de 1975 el gobierno nacional instruyó al Ejército a “ejecutar las operaciones militares que sean necesarias para aniquilar el accionar de los elementos subversivos que actúan en la provincia de Tucumán” (Decreto S n° 261/75). Meses más tarde la medida fue extendida a todo el territorio nacional (Decreto n° 2772/1975). El jefe del Ejército, Jorge Rafael Videla, estableció que las fuerzas policiales y de seguridad estarían bajo el control operacional de su fuerza, al igual que la Secretaría de Inteligencia del Estado. Estas directivas incluyeron una “caracterización ideológica de la agresión de la guerra subversiva marxista”, un “resumen de la situación general del enemigo” y fijaron “instrucciones particulares referidas a los medios de reunión y a las fuentes de información” (Directiva General del Ejército n° 404/1975).

Las investigaciones recientes señalan que las tropas de inteligencia militar cumplieron un rol protagónico en la “guerra antisubversiva” desple-

gada durante estos años (Ministerio de Justicia y Derechos Humanos 2015, 12). La Central de Reunión del Batallón de Inteligencia 601 del Ejército coordinó los esfuerzos informativos desplegados por los órganos de informaciones de las Fuerzas Armadas, las fuerzas policiales, las instituciones penales y la propia Secretaría de Inteligencia del Estado (SIDE). Esto significa que todos los esfuerzos de la inteligencia (nacional, criminal y militar) se focalizaron en el conocimiento de las personas y organizaciones políticas que actuaban en el marco interno. Como corolario, la producción de inteligencia para la defensa – es decir, la generación de conocimiento sobre las amenazas externas que puedan poner en riesgo la defensa nacional – quedó virtualmente excluida de la función militar.

CONCLUSIONES

La doctrina de defensa nacional aprobada en 1948 fue la piedra angular de las primeras políticas de inteligencia estratégica de la Argentina. La necesidad de asegurar la autonomía defensiva del Estado ante una eventual tercera guerra mundial tuvo una alta consideración entre los militares argentinos y desempeñó un papel fundamental en el horizonte estratégico del gobierno peronista. Desde luego, la militarización funcional de los organismos de inteligencia civil condujo a que las Fuerzas Armadas – en particular el Ejército – almacenara una abrumadora cantidad de información. Pese a ello, hasta mediados del siglo XX los organismos de inteligencia militar conservaron, en el plano doctrinario, importantes niveles de profesionalización y especialización.

Sin embargo, el recrudecimiento de la conflictividad política interna que condujo al derrocamiento del gobierno de Perón ocasionó el abandono progresivo de esta doctrina de guerra. A partir de entonces, los organismos de inteligencia militar comenzaron a alejarse de su función contribuyente a la seguridad externa del Estado para constituirse como servicios de inteligencia política interna. La obtención de información acerca de ciudadanos y organizaciones argentinas fue ganando terreno en las prioridades de las Fuerzas Armadas, al punto de que la inteligencia militar propiamente dicha – es decir, la producción de conocimientos acerca de los actores externos que pueden representar una amenaza militar a la soberanía nacional – pasó a ocupar un rol marginal en la política sectorial.

La dictadura militar que gobernó el país entre 1976 y 1983 llevó al paroxismo la orientación doméstica de los dispositivos de inteligencia militar. Las “fronteras ideológicas” que separaban al “mundo occidental” del “comunismo internacional” emergieron como un factor decididamente más

importante que las delimitaciones geográficas a la hora de definir las prioridades militares del país. Arguyendo el carácter presuntamente excepcional del “enemigo subversivo”, este enfoque doctrinario militarizó la política argentina, desconoció cualquier límite al uso de la fuerza y promovió la tortura y desaparición de sus propios ciudadanos como mecanismo válido para la obtención de información.

Desde luego, este giro copernicano de la concepción estratégica argentina es inseparable de las transformaciones que experimentó el escenario internacional. El recrudecimiento de la Guerra Fría en América Latina insertó a la región en el tablero estratégico de la bipolaridad. En este contexto, los Estados Unidos multiplicaron los esfuerzos destinados al alineamiento doctrinario de los países de la región. El reconocimiento del liderazgo de Washington se apoyó en la consideración de que la lucha contra las “perturbaciones internas” de los Estados latinoamericanos expresaba, en los planos locales, la confrontación internacional contra el “comunismo internacional”.

Es importante señalar que esta doctrina confirió una discrecionalidad sin precedentes a los servicios de inteligencia militar. La falta de conducción política – producto de la unificación de todos los niveles de conducción en las propias Fuerzas Armadas – contribuyó significativamente a la desprofesionalización de esta especialidad. Sin embargo, durante la vigencia de las dictaduras militares estas deficiencias se mantuvieron relativamente invisibilizadas. Fue recién en 1982, a partir de la derrota en la guerra de Malvinas, que estos problemas adquirieron una notoriedad pública inusitada. El revés militar exhibió la falta de preparación de las Fuerzas Armadas para afrontar una guerra convencional, producto de las décadas de intervencionismo político y de su adiestramiento para el ámbito interno.

Luego de la recuperación democrática, estos cuestionamientos se integraron al debate acerca de las violaciones a los derechos humanos cometidas durante la última dictadura militar. Las investigaciones de las últimas tres décadas recientes iluminaron el protagonismo trágico que tuvieron los servicios de inteligencia de las Fuerzas Armadas en el diseño y la implementación del plan represivo. Es por ello que las principales controversias desatadas en torno al rol de la inteligencia militar desde 1983 hasta la actualidad resultan inentendibles, si no se consideran estos antecedentes históricos. La evaluación de estas experiencias constituye un ejercicio fundamental para avanzar en la modernización definitiva del sector. Sin embargo, esta modernización no puede perder de vista que la inteligencia no es un fin en sí misma: su contribución a la defensa nacional depende del carácter nacional de la doctrina de guerra del Estado.

REFERENCIAS

- Cabanillas, H. 1956. "Las informaciones a través de la historia". *Revista del Servicio de Informaciones del Ejército*, Número 9. Buenos Aires: Ministerio del Ejército.
- Cañas, J. 1969. *Espionaje en la Argentina*. Buenos Aires: Mundo Actual.
- Ejército Argentino. 1969. *RC-8-3. Operaciones contra la subversión urbana*. Buenos Aires: Instituto Geográfico Militar.
- _____. 1969/1970. *RC-8-2. Operaciones contra fuerzas irregulares*. Tomos I, II y III. Buenos Aires: Instituto Geográfico Militar.
- _____. 1974. *RE-16-60 Contrainteligencia*. Medidas de contrainteligencia. Buenos Aires: Instituto Geográfico Militar.
- _____. 1976. *RC-2-1 Conducción para las Fuerzas Terrestres*. Buenos Aires: Instituto Geográfico Militar.
- _____. 1977. *RC-9-1 Operaciones contra elementos subversivos*. Buenos Aires: Instituto Geográfico Militar.
- Fontana, A. 1986. De la crisis de Malvinas a la subordinación condicionada: conflictos intramilitares y transición política en Argentina. *Working Paper*, 74. The Helen Kellogg Institute for International Studies.
- _____. 2005. Consideraciones sobre el rol de las fuerzas armadas y la profesión militar. *Documento de Trabajo*, 127. Buenos Aires: Universidad de Belgrano.
- Janowitz, M. 1967. *El soldado profesional. Retrato político y social*. Buenos Aires: Omeba.
- Kent, S. 1986. *Inteligencia Estratégica para la política mundial norteamericana*. Buenos Aires: Pleamar.
- Kier, E. 1995. Culture and military doctrine. France between the wars. *International Security*, 19 (4), 65-93.
- Lacoste, P. 2001. Chile y Argentina al borde de la guerra 1881 – 1902. *Anuario del Centro de Estudios Históricos "Prof. Carlos S. A. Segreti"*, 1 (11).
- Landaburu, F. 1991. El pensamiento militar argentino. Su evolución en el siglo XX. *Revista de la Escuela Superior de Guerra*, 500. Buenos Aires: Ejército Argentino.

López, E. 1985. Doctrinas Militares en Argentina: 1932-1980. En: Moneta, C., López, E., Romero, A. (Ed.). *La Reforma Militar*. Buenos Aires: Legasa.

_____. 2010. La introducción de la doctrina de seguridad nacional en el Ejército Argentino. En: Ministerio de Defensa (Comp.). *La construcción de la Nación Argentina. El rol de las Fuerzas Armadas*. Buenos Aires: Ministerio de Defensa.

Mazzei, D. 2002. La misión militar francesa en la Escuela Superior de Guerra y los orígenes de la Guerra Sucia, 1957-1962. *Revista de Ciencias Sociales*, 13, 105-137.

Martínez Codó, E. 1999. *Reseña histórica de la inteligencia militar del Ejército Argentino*. Buenos Aires: Puma.

Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de la Nación. 2015. *El Batallón de Inteligencia 601*. Buenos Aires: Programa Verdad y Justicia.

Oszlak, O. 1997. *La formación del estado argentino*. Buenos Aires: Planeta.

Perón, J. D. 1982. Significado de la defensa nacional desde el punto de vista militar. En: *Perón y las Fuerzas Armadas*. Buenos Aires: Peña Lillo.

_____. 1973. *Política y estrategia. No ataco, critico*. Buenos Aires: Pleamar.

Perón, J. D. 1984. Discurso en el acto de inauguración del curso para coroneles, el 2 de abril de 1949). En: *Discursos del general Perón a los militares argentinos. 1946-1951*. Buenos Aires: Realidad Política.

Pignatelli, A. 2014. *El espía Juan Domingo Perón*. Buenos Aires: Vergara.

Posen, B. 1984. *The Sources of Military Doctrine*. New York: Cornell University press.

Potash, R. 1986. *Ejército y política en la Argentina*. Buenos Aires: Hyspamérica.

Presidencia de la Nación. 1953. *Segundo Plan Quinquenal*. Buenos Aires: Subsecretaría de Informaciones.

Rapoport, M., Spiguel, C. 2009. *Relaciones tumultuosas. Estados Unidos y el primer peronismo*. Buenos Aires: Emecé.

Ruiz Moreno, I. 2013. *La revolución del 55*. Buenos Aires: Claridad.

Sain, M. 2010. Defensa Nacional y Fuerzas Armadas. El modelo peronista (1943-1955). En: Ministerio de Defensa (Comp.). *La construcción de la Nación Argentina. El rol de las Fuerzas Armadas*. Buenos Aires: Ministerio de Defensa.

Sábato, H. 2010. ¿Quién controla al poder militar? Disputas en torno a la formación del Estado en el siglo XIX. En: Ministerio de Defensa (Comp.). *La construcción de la Nación Argentina. El rol de las Fuerzas Armadas*. Buenos Aires: Ministerio de Defensa.

Secretaría de Guerra. 1962. *Conducción e instrucción de la sección exploración mecanizada*. Buenos Aires: Ejército Argentino.

Stepan, A. 1988. *Repensando a los militares en política, Cono Sur: Un análisis comparado*. Buenos Aires: Planeta.

Tse Tung, M. 1972. *Selección de escritos militares*. Buenos Aires: La Rosa Blindada.

Rouquié, A. 1982. *Poder Militar y Sociedad política en Argentina*. Buenos Aires: Emecé.

Ugarte, J. M. 2009. La Cultura Política y Administrativa y su Influencia en el Desarrollo de Estructuras de Inteligencia en Argentina. En: Swenson, R., Lemozy, S. (Coord.). *Democratización de la Función Inteligencia*. Washington: Center for Strategic Intelligence Research.

_____. 1995. Inteligencia y democracia. *Revista Nueva Sociedad*, 138, 1-171.

Von Clausewitz, K. 1960. *De la guerra*. Buenos Aires: Ediciones Mas Océano.

DOCTRINAS DE GUERRA E INTELIGENCIA MILITAR EN LA ARGENTINA
(1948-1983)

RESUMEN

El artículo estudia las doctrinas de guerra que orientaron la producción de inteligencia estratégica militar en la Argentina entre 1948 y 1983. Este análisis pretende identificar los factores políticos domésticos que condicionaron la configuración profesional de los servicios de inteligencia militar de este país.

Palabras-clave: Doctrina Militar; Inteligencia; Defensa Nacional; Seguridad Nacional.

ABSTRACT

This article studies the war doctrines that guided the military intelligence policies in Argentina between 1948 and 1983. The analysis pretends to identify the domestic political factors that conditioned the professional organization of the military intelligence services of this country.

Keywords: Military Doctrine; Intelligence; National Defense; National Security.

Recebido em 16/12/2016. Aceito para publicação em 07/02/2017.

¿Fundamentos técnicos o tamices ideológicos? Reflexiones sobre la misión principal de las Fuerzas Armadas argentinas

Professional underpinnings or ideological blinkers? Reflections on the primary mission of the Argentine Armed Forces

Rev. Bra. Est. Def. v. 4, n° 1, jan./jun. 2017, p. 103-125
DOI: 10.26792/RBED.v4n1.2017.66447
ISSN 2358-3932

LUCIANO ANZELINI

INTRODUCCIÓN¹

En diciembre de 2015 asumió un nuevo gobierno en la Argentina. La discusión pública viene girando, desde entonces, en torno a una agenda en donde la defensa nacional detenta un lugar meramente marginal.² Sin embargo, si se observa con detenimiento, antes de las elecciones presidenciales diversos candidatos, algunos de sus referentes más versados en la materia y académicos con inserción en el mundo de la política han planteado la necesidad de repensar el rol de los militares y su misión principal.

Se trata del resurgimiento de la pregunta que se formulara Ernesto López en los primeros años de la democracia recuperada: “¿qué hacer con los militares?” (López 1987). Este interrogante, que entonces tenía relación con la necesidad de subordinar a las fuerzas armadas al poder democrático, hoy ya no tiene el mismo cariz. Los militares argentinos se encuentran consustanciados con el régimen democrático y desde principios de la década de 1990 no han vuelto a efectuar “planteos” a los gobiernos constitucionales.

No obstante, la cuestión de la misión principal de las fuerzas armadas³ vuelve a ocupar – siempre dentro del limitado espacio de discusión sobre los asuntos castrenses – un lugar significativo como lo tenía a mediados de la década de 1980. Si bien las elucubraciones actuales, a diferencia de entonces, giran en torno de si volcar o no al instrumento militar a la lucha

contra el narcotráfico, lo que se halla en la encrucijada, al fin de cuentas, es un mismo asunto: la profesionalización de las fuerzas armadas.

Cabe recordar que, como producto de los consensos alcanzados desde la recuperación democrática en 1983, la normativa argentina establece una nítida separación entre los asuntos de defensa externa y seguridad interior (Ley de Defensa Nacional nº 23.554; de Seguridad Interior nº 24.059; y de Inteligencia Nacional nº 25.520). Este entramado normativo fue sancionado por tres gobiernos consecutivos, de diferente color político y en diferentes etapas de la Argentina contemporánea.⁴ Sus fundamentos constituyen los ejes vertebradores de una “política de estado” que supuso el abandono de la “doctrina de seguridad nacional” y el retorno a la “doctrina de defensa nacional” (López 2010, 254). Ello implica diferentes responsabilidades y ámbitos de actuación para los organismos castrenses y para los de seguridad. Al respecto, el decreto reglamentario de la Ley de Defensa Nacional (nº 727/2006) expresa:

[...] deben rechazarse enfáticamente todas aquellas concepciones que procuran extender y/o ampliar la utilización del instrumento militar hacia funciones totalmente ajenas a la defensa, usualmente conocidas bajo la denominación ‘nuevas amenazas’, responsabilidad de otras agencias del Estado organizadas y preparadas a tal efecto.

El presente artículo parte de una premisa básica: aquellos que, alegando una sustancial modificación del contexto político actual respecto del de la década de 1980, plantean la necesidad de una modificación de la misión principal de las fuerzas armadas desatienden un conjunto de aspectos políticos, técnicos y militares que hacen al núcleo duro de la profesión castrense. El asunto se torna doblemente problemático cuando se atribuye el supuesto anacronismo de la actual misión principal de las Fuerzas Armadas a razones de orden político-ideológico, pues al hacerlo pierden de vista las enseñanzas estratégicas y operacionales que legó la Guerra de Malvinas (1982) a la Argentina democrática. Dicha omisión supone la inadecuada internalización de la única experiencia concreta de un país sudamericano que enfrentó a una gran potencia en una guerra bilateral a lo largo del siglo XX.

Adicionalmente, se parte de una segunda premisa: no son prejuicios ideológicos los que se hallan en la base de una postura refractaria al empleo de las fuerzas armadas en la lucha contra el narcotráfico. Son, antes bien, argumentos técnico-militares los que desaconsejan hacer del tráfico de drogas un asunto de incumbencia prioritaria de las fuerzas armadas.

El trabajo se organiza del siguiente modo: en la siguiente sección se efectúa una breve descripción de las perspectivas, tanto políticas como académicas, que plantean la necesidad de revisar la misión principal de las

fuerzas armadas. En el tercer apartado se polemiza con dichas posiciones y se enumera un conjunto de fundamentos estratégicos y técnicos que reafirman el marco normativo vigente. Asimismo, se identifica el conjunto de argumentos que configuran el actual clima de opinión favorable a la militarización de la seguridad pública. Finalmente, se extraen una serie de conclusiones, basadas en el desempeño de las fuerzas armadas argentinas durante el siglo XX, relativas a los efectos que podría acarrear en términos de desprofesionalización el vuelco del instrumento militar a la lucha contra el narcotráfico.

VOCES EN CAMPAÑA Y MEDIDAS EN FAVOR DE LA MILITARIZACIÓN DE LA SEGURIDAD PÚBLICA

El candidato presidencial del Frente para la Victoria (FPV), Daniel Scioli, planteó que habría que “evaluar” el rol de las Fuerzas Armadas en la lucha contra el narcotráfico: “Como mi compromiso es la lucha contra la inseguridad y el narcotráfico es una realidad, vamos a implementar un blindaje de nuestros 2.500 kilómetros de fronteras. Lo haremos con efectivos de las fuerzas de seguridad y Fuerzas Armadas que ya están allí actuando en los escudos Norte y Noroeste” (La Nación 2014).⁵

Más directo todavía fue Sergio Massa, candidato de la alianza Unidos por una Nueva Alternativa (UNA). En Rosario (provincia de Santa Fe), una de las ciudades más afectadas por el narcotráfico, afirmó:

Es muy importante que cada rosarino sepa qué vamos a hacer en materia de lucha contra la inseguridad y el narcotráfico. Vamos a llevar a las Fuerzas Armadas a los barrios que hoy están copados por los narcos. Vamos a usar las fuerzas armadas para detener nuestra frontera en materia de blindaje contra el narcotráfico. Vamos a tener ley de derribo (Infobae 2015).

Por su parte, el actual presidente Mauricio Macri, pese a haber sido ambiguo durante la campaña electoral, desde su asunción ha avanzado en dirección a la militarización de la seguridad pública. A menos de un mes de haber asumido, emitió el Decreto n° 228/2016, que declaró la “Emergencia de Seguridad Pública” en todo el territorio nacional por el lapso de un año, “con el objeto de revertir la situación de peligro colectivo creada por el delito complejo y el crimen organizado”. La norma autoriza al instrumento militar, en el marco de sus actividades de control del espacio aéreo, a utilizar fuerza letal contra aviones que no respondan a las advertencias efectuadas. El decreto puso en vigencia, con vistas a la conjuración de problemáticas del campo de la seguridad pública, un conjunto de “reglas de

protección aeroespacial” cuyas autoridades de aplicación y ejecución son funcionarios de las Fuerzas Armadas.

Al margen de la discusión respecto de la eficacia histórica de este tipo de medidas, y de que su implementación podría conllevar una situación de pena de muerte sin juicio previo (Ugarte 2009; Garré 2013), lo que está fuera de discusión es que el decreto contradice el plexo normativo. Según León Arslanián: “el tema del derribo viola por empezar dos leyes: la de Seguridad Interior y la de Defensa Nacional, que prohíben la actuación de las fuerzas militares o armadas en esta materia. De modo que utilizar la Fuerza Aérea con esa finalidad tiene un problema serio de carácter legal” (Tres Líneas 2016). La Ley de Seguridad Interior n° 24.059 prevé la participación del instrumento militar en cuestiones de seguridad pública solamente para tres casos y de manera excepcionalísima.⁶ Lo instruido en el decreto de “Emergencia de Seguridad Pública” por el presidente Macri no se ajusta a lo contemplado en ninguno de esos casos.

Por otra parte, tras la visita a la Argentina en marzo de 2016 del entonces presidente de los Estados Unidos, Barack Obama, Buenos Aires y Washington sellaron un conjunto de acuerdos en materia de cooperación en seguridad y defensa. Sin distinguir entre las responsabilidades de los organismos militares y los de seguridad, el espectro de cuestiones convenidas incluye la lucha contra el narcotráfico y el terrorismo, la asistencia en la Triple Frontera, el establecimiento de centros de fusión de inteligencia y cuestiones inherentes a la defensa hemisférica y a las fuerzas de seguridad en el Comando Sur (Verbitsky 2016). Los acuerdos suponen la aceptación por parte de la Argentina de un conjunto de lineamientos estratégicos contenidos en los documentos del Pentágono para nuestra región. Allí Washington impulsa que los países latinoamericanos empleen a sus instrumentos militares para enfrentar los “desafíos multifacéticos de la seguridad” (Departamento de Defensa 2012).⁷

También en el plano de las declaraciones el gobierno de Mauricio Macri instaló la cuestión de la militarización de la seguridad pública. El ex ministro de Defensa, Julio Martínez, luego de reunirse en abril de 2016 con Rose Gottemoeller, subsecretaria de los Estados Unidos para el Control de Armas y Asuntos de Seguridad Internacional, afirmó: “Avanzamos en una serie de temas que incluye [...] la lucha contra el narcotráfico” (Ministerio de Defensa 2016a). Tres meses después, el entonces ministro se reunió con el comandante en Jefe de la Fuerza Terrestre de la Federación Rusa, coronel general Oleg Salyukov, con quien dialogó “sobre la necesidad de [...] intercambiar conocimientos en temas relacionados con la lucha contra el terrorismo” (Ministerio de Defensa 2016b). Resulta difícil explicar los avances e intercambios que menciona Martínez, excepto que efectiva-

mente se trate de una violación a las responsabilidades que la normativa le confiere al área de la Defensa Nacional.

La más importante de las manifestaciones relativas al empleo de las Fuerzas Armadas en la conjuración de amenazas de la seguridad pública ha surgido del propio presidente Macri. Durante la celebración del Día del Ejército Argentino el 30 de mayo de 2016 expresó: “Necesitamos que las Fuerzas Armadas se adapten a las demandas y requerimientos del siglo XXI [...] necesitamos que trabajemos juntos contra las amenazas del terrorismo” (Télam 2016).

La militarización de la seguridad pública en la perspectiva académica

Dentro del campo académico resultan interesantes las miradas de Ángel Tello y Julio Spota,⁸ quienes han reflexionado sobre algunas de las cuestiones que estructuran el presente trabajo (Tello; Spota 2015). Los autores consideran anacrónicas a las leyes vigentes y enfatizan las razones políticas que, a su juicio, estarían obturando una necesaria revisión del plexo normativo. El argumento que esgrimen es que este último resulta inadecuado a los tiempos que corren y que los motivos que justifican su sostenimiento son de carácter ideológico. Asimismo, plantean que la razón que justificó la división de responsabilidades entre los organismos militares y los de seguridad pública al momento de la sanción de la Ley de Defensa Nacional (1988) ya no opera en la actualidad:

Acaso el mayor desafío en la República Argentina actual surja en la superación de principios ideológicos operantes en la forma de tamicos cognoscitivos [...] el empleo de las Fuerzas Armadas (FFAA) está reservado exclusivamente a repeler y neutralizar acciones armadas propiciadas por unidades estatales. La lógica originaria de la restricción impuesta a la praxis castrense reside en la coyuntura histórico-política atravesada por la República Argentina en la década de 1980 [...] Si bien la Ley de Defensa Nacional data de 1988, fecha que explica su espíritu, la reglamentación fue implementada recién en 2006, momento en que la tesitura nacional en términos de institucionalidad con arreglo a la Constitución cancelaba la posibilidad de asomo alguno de levantamiento armado [...] lo que en 1988 resultaba lógico en términos coyunturales fue enfatizado en 2006 en apelación a un análisis anacrónico de la realidad argentina en materia de relaciones cívico-militares” (Tello; Spota 2015, 24-26).

Los autores refieren a la reglamentación de la Ley de Defensa Nacional como el momento paradigmático de un supuesto involucramiento subjetivista del legislador, que inhibiría un abordaje estratégico acorde a los

desafíos del siglo XXI. Plasmada luego de 18 años de postergación, la reglamentación a la que aluden Tello y Spota se ha erigido en el “nudo gordiano” a desatar por parte de los sectores que impulsan el vuelco de las Fuerzas Armadas a la lucha contra el narcotráfico:

La limitada viabilidad práctica derivada de las restricciones operativas impuestas por la reglamentación en vigencia, instituyen un rango de aplicación artificialmente limitado de cara al formato de los retos contemporáneos. Frente a la multidimensionalidad e imbricación de las amenazas cernidas en la actualidad y el porvenir, continuar manteniendo el esquema de seguridad interior y defensa nacional como esferas radicalmente diferenciadas entre sí supone un intento ímprobo de forzar la realidad dentro de la teoría (Tello; Spota 2015, 33).

Sucede que la naturaleza híbrida de las nuevas amenazas demanda soluciones creativas y actualizadas al formato específico presentado por el desafío estratégico que representan [...]. La vastedad del problema erigido por las ‘nuevas amenazas’ exige la construcción de una solución integral donde ingresen en igual medida la corrección de los errores actuales y una revisión general de reglamentación de la Ley de Defensa Nacional, junto a la formulación de esquemas estratégicos nacionales capaces de lidiar con las amenazas reales cifradas en el horizonte de posibilidades abierto para la República Argentina en el siglo XXI (Tello; Spota 2015, 33-34).

Tanto las expresiones políticas reseñadas como los argumentos académicos enumerados omiten la mención a aspectos técnico-profesionales, que constituyen el eje vertebrador del andamiaje jurídico vigente. En el caso de Tello y Spota, al ceñirse al plano político-ideológico de la década de 1980 como variable justificadora del entramado normativo vigente, desatienden una multiplicidad de factores técnico-militares que convendría no perder de vista. En particular, como se precisará en la próxima sección a partir de la revisión del “Informe Rattenbach”,⁹ aquellos relativos al fracaso estratégico y operacional de la Guerra de Malvinas (1982).

Por otra parte, cabe advertir que existen tres argumentos sobre los que se apoyan quienes se inclinan por la militarización de la seguridad pública en la Argentina:

- a) que las Fuerzas Armadas representan, en las actuales condiciones, una estructura ociosa carente de misión y que, por ende, se les debe asignar nuevos desafíos;

- b) que el carácter improbable de nuevos enfrentamientos bélicos convencionales con otros estados fortalece el argumento de la carencia de misión y de la ociosidad de las estructuras militares; y
- c) que el actual esquema normativo se sustenta en una tesis anacrónica: la de las Fuerzas Armadas como actores centrales del sistema político.

Los argumentos que a continuación se enumeran buscan exhibir que, en realidad, los “tamices cognoscitivos” podrían estar operando del lado de quienes buscan desandar una verdadera política de Estado de la democracia argentina. Tras el reclamo de “soluciones creativas” para hacer frente a un entorno estratégico caracterizado por la “naturaleza híbrida de las nuevas amenazas”, se detectan al menos tres cuestiones: en primer lugar, la adopción de una postura que reproduce, desde el nivel político, los intereses corporativos de determinados sectores castrenses “en busca de misión” (Scheetz 2011, 78); segundo, una apreciación incorrecta del estadio actual de evolución de las problemáticas criminales complejas (en particular del narcotráfico); y en tercer lugar, una llamativa omisión de las enseñanzas estratégicas y operacionales de la guerra del Atlántico Sur, que exhibieron cuán caro resultó la desprofesionalización castrense tras décadas de adiestramiento, adoctrinamiento y formación alejados de su misión principal.

A FAVOR DE UNA CONCEPCIÓN PROFESIONALIZADA DE LAS FUERZAS ARMADAS

Desde la recuperación de la democracia, la Argentina ha representado – desde el punto de vista normativo – una versión “típico-ideal” de distinción de responsabilidades entre las fuerzas militares y las de seguridad. Por el contrario, en la mayor parte de América Latina los organismos castrenses han asumido crecientes atribuciones en materia de seguridad pública (Pion-Berlin 2008).¹⁰ Las otras excepciones que acompañan a la Argentina en un abordaje semejante del uso de la fuerza militar son Chile y Uruguay (Cels 2015, 374-375).

El revival¹¹ de declaraciones de funcionarios argentinos en favor de la militarización de la seguridad interior y las primeras materializaciones de esta inclinación (Decreto de Emergencia de Seguridad Pública) conducen a reflexionar sobre un tópico introductorio de los cursos de Defensa Nacional: aquel relativo a las definiciones de defensa *vis a vis* seguridad.

En efecto, los militares difieren de los policías en cuanto a sus objetivos de intervención y, por ende, en lo que hace a sus medios, formación, doctrina, inteligencia y adiestramiento en el uso de la fuerza pública. Los militares se forman para “dar la vida por la patria” en una guerra (Salvi

2013), no para enfrentar redes de narcotraficantes. Las estructuras castrenses, a diferencia de los policías, no están preparadas para el uso gradual de la fuerza, ya que el principio de proporcionalidad no está presente en su adiestramiento. Sus intervenciones, por lo tanto, tienen un mayor grado de letalidad (Saint-Pierre 2008, 18-19).¹²

El paulatino desvanecimiento de esta natural división de responsabilidades entre organismos castrenses y de seguridad – proceso que ya se ha extendido en América Latina en términos generales y que desde hace un tiempo se proyecta sobre la Argentina con renovada fuerza – se ve traccionado por una serie de circunstancias.

En primer lugar, la existencia de presiones internacionales sostenidas desde el fin de la Guerra Fría, en las que Washington detenta un papel significativo (Withers, Santos e Isacson 2010). La desaparición de los “enemigos ideológicos internos”, eje estructurante de la “Doctrina de Seguridad Nacional”, condujo en América Latina a un replanteo de las misiones castrenses. Ello, sumado a la generalizada distensión de las relaciones interestatales como consecuencia de la disolución de las viejas hipótesis de conflicto, aceleró la transición hacia las “nuevas amenazas” como hipótesis de empleo de los organismos militares (López y Sain 2004). De este modo, las presiones de Washington – acompañadas de cuantiosos recursos y posibilidades de capacitación – operaron efectivamente para que muchos presidentes latinoamericanos, durante las últimas décadas, asignaran misiones no idóneas al personal militar, en primer lugar la lucha contra el narcotráfico. Se materializa así una paradoja: los Estados Unidos persuaden a otros países para que sus hombres de armas asuman misiones no convencionales, algo que los militares norteamericanos no realizan en el interior de su propio territorio (Verbitsky 2011).

No debe perderse de vista que, tras décadas de auge del enfoque de la “guerra contra las drogas” – que ubica en el centro a la militarización de la seguridad pública –, los países latinoamericanos más consustanciados con esta concepción estratégica (Colombia y México) han comenzado a replantear sus posturas.¹³ El aumento de los niveles de violencia en los conflictos internos, las violaciones a los derechos humanos y el incremento de hechos de corrupción por parte de las fuerzas armadas resultan signos evidentes de agotamiento de este curso de acción (CELS 2015, 371).

En segundo término, cabe señalar las expresiones de una dirigencia política no formada técnicamente en los asuntos de seguridad y defensa, pero sí ávida de dar respuestas perentorias a una ciudadanía aquejada por el avance del narcotráfico. Como señala Juan Tokatlian:

[...] las manifestaciones de Scioli, Macri, Michetti, De Narvaéz y Massa a favor de políticas de ‘mano dura’ con un rol activo de las

fuerzas armadas para frenar ese fenómeno, constituyen ejemplos emblemáticos del recurso a los lugares comunes (Tokatlian 2014).

Esta apelación al lugar común de la “mano dura” encuentra un campo fértil en una ciudadanía que, ante la falta de soluciones inmediatas, refuerza la demagogia punitivista de sus dirigentes. Así, los reclamos de endurecimiento de las respuestas penales se solapan con las propuestas de utilizar a los militares en la lucha contra el narcotráfico, sin un diagnóstico claro acerca de la efectividad que podrían acarrear estas medidas. A esta peligrosa confluencia punitivista se suma la caracterización – que expresa una parte significativa de la dirigencia y de la opinión pública – de las Fuerzas Armadas como estructuras ociosas carentes de misión operativa.

Un tercer aspecto de este panorama es la perspectiva de los propios militares argentinos. Puesto simplemente: ¿cuál es la mirada de los hombres de armas en relación con su potencial empeñamiento en la lucha contra el tráfico de drogas? Sobre la autopercepción castrense se conjugan: por un lado, los factores ya mencionados, esto es, las presiones internacionales (particularmente de los Estados Unidos), una dirigencia política poco esclarecida en estos asuntos, y la demagogia punitivista tanto de los dirigentes como de la ciudadanía; y por el otro, la tendencia de la propia organización burocrático-militar a una “búsqueda de misión” en ausencia de directrices políticas claras.

Esto significa que uno de los elementos a ponderar es el posicionamiento de las propias Fuerzas Armadas. En efecto, la participación castrense en asuntos de seguridad interior podría representar para las organizaciones militares el acceso a recursos – medios materiales y formación – no accesibles de otro modo (Olson; Haugaard; Isacson 2007). Asimismo, podría implicar, por la vía de la expansión de roles, un fortalecimiento de las estructuras castrenses como actores de peso en la escena política.

La lenta proyección de las fuerzas armadas sobre asuntos de la agenda no ligados a su misión principal no es algo imprevisto para el campo de las políticas públicas. Es natural que ante una dirigencia incapaz de instalar una discusión seria acerca de la profesionalización militar – y por ende “corta de miras” para establecer directrices político-estratégicas claras sobre su misión –, los hombres de armas emprendan autónomamente una búsqueda de responsabilidades. El problema mayor no es en este caso la tendencia al “autodiseño” de una organización que experimenta una crisis de identidad, sino la defeción de la clase política a la hora de conducir estratégicamente al instrumento militar (Sain 2001, 45; Scheetz 2011, 78).

Un cuarto elemento – llamativamente el más olvidado – es la experiencia de la Guerra de Malvinas en 1982. La Argentina fue el único estado

latinoamericano que durante el siglo XX enfrentó a una gran potencia (Gran Bretaña) en una guerra convencional de carácter bilateral. El conflicto del Atlántico Sur exhibió hasta qué punto la desprofesionalización castrense¹⁴ resultante de la politización de los organismos militares (López 2007, 19), sumado a la desnaturalización del rol principal de las fuerzas armadas como consecuencia de la denominada “guerra antisubversiva”, condujo a un rotundo fracaso en lo que hace al núcleo duro de la actividad militar. Por lo tanto, interpretar la vigencia del actual entramado jurídico como resultado de la acción de una dirigencia política atada a supuestas anteojeras ideológicas, o bien como la secuela de una apreciación estratégica *demodé* incapaz de captar las transformaciones del escenario de seguridad global, expresa una llamativa desatención de las enseñanzas de la guerra, quintaesencia de la profesión militar.

Como lo refleja el “Informe Rattenbach”, la sumatoria de errores cometidos en los planos estratégico y operacional en Malvinas expresa a todas luces el resultado esperable en un conflicto convencional cuando los responsables de la conducción pierden de vista la preparación para su misión principal. El instrumento militar es una estructura burocrático-profesional que se adiestra para la eventualidad de una guerra en tiempos de paz. Cualquier misión subsidiaria¹⁵ – por ejemplo, la contribución al sistema de seguridad interior en excepcionálísimas circunstancias – debe ser atendida con capacidades remanentes o de uso dual, y no debe atentar contra la misión primaria y esencial que es la preparación para la guerra (Montenegro 2008, 15-16). El impacto que tuvo la desprofesionalización castrense a lo largo del siglo XX como resultado de la politización y el adiestramiento contrainsurgente (García; Ballester; Rattenbach; Gazcón 1987, 48-49) podría replicarse en el siglo XXI con un instrumento militar volcado a tareas de investigación y represión policial. Las “nuevas amenazas”, en primer lugar el narcotráfico, podrían fungir como vehículos de una renovada desprofesionalización.

La derrota de Malvinas, según pone en evidencia el “Informe Rattenbach”, expresa algunas de las consecuencias de la desnaturalización que experimentan las fuerzas armadas cuando, por motivos políticos, son alejadas de la adecuada preparación para su misión principal: la defensa en una guerra interestatal.

De las conclusiones a las que arribó la comisión presidida por el Teniente General Benjamín Rattenbach, es posible extraer algunas enseñanzas que hacen a la dimensión estrictamente profesional de los hombres de armas. En particular, cabe puntualizar las siguientes falencias de orden estratégico nacional y militar: a) el quebrantamiento de las más elementales normas de Planificación de la guerra según lo estipulado en el Sistema

Nacional de Planeamiento, lo que conllevó, entre otros sucesos, el adelantamiento indebido de la “Operación Rosario” (anteriormente “Operación Azul”) destinada a retomar el control de la capital de las Islas Malvinas; b) la inexistencia de un plan concreto de defensa de las islas del Atlántico Sur para el caso de que Gran Bretaña intentase recuperarlas por medio de una “acción bélica de magnitud”; c) la falta de preparación en materia de inteligencia estratégica, tanto nacional como militar, lo que implicó, entre otras cuestiones, una falta de conocimiento sobre los ambientes estratégicos de interés con impacto negativo en el empleo de los medios empeñados; d) la deficiente preparación desde el punto de vista logístico, área especialmente sensible a las improvisaciones; y e) la carencia del adecuado adiestramiento para la acción conjunta, lo que se tradujo en la ausencia de unidad de comando y en el desarrollo de operaciones sin coherencia, integración y convergencia de esfuerzos entre las tres Fuerzas Armadas (Comisión de Análisis y Evaluación de las Responsabilidades Políticas y Estratégico Militares en el Conflicto del Atlántico Sur 2012 [1982], 41, 217, 218, 222, 233, 238, 239).

En síntesis, el “Informe Rattenbach” constituye un material imprescindible tanto para los decisores de políticas públicas como para los analistas de los temas castrenses. Pese a la valentía de los soldados que combatieron en el teatro de operaciones y al eficiente desempeño de muchas de las unidades desplegadas, el conflicto del Atlántico Sur puso blanco sobre negro el destino inevitable de unas Fuerzas Armadas que habían atravesado medio siglo de politización y “policialización” (Salazar 2009). La siguiente advertencia de la Comisión que redactó el Informe resulta esclarecedora:

Al realizar el análisis y evaluación de lo actuado en el Conflicto del Atlántico Sur, esta Comisión ha advertido y comprobado una serie de circunstancias y hechos que constituyen importantes experiencias de naturaleza política y militar. Una vez elaboradas, podrán proporcionar valiosas enseñanzas, las que contribuirán a perfeccionar la organización integral de la Nación para el logro de sus objetivos políticos en situaciones de conflicto, actualizarán nuestra doctrina para el empleo del potencial de guerra y del poder militar, mejorarán los conocimientos y procedimientos de empleo de medios modernos en el combate y acrecentarán la aptitud profesional de los mandos, como así también de las tropas de nuestras FFAA [...]. Este ha sido el único conflicto bélico de la Nación en lo que va del siglo. Si bien la paz es un objetivo nacional permanente de cualquier comunidad civilizada, ella se logra mediante una adecuada preparación para disuadir a los enemigos potenciales de emplear la fuerza en contra propia (2012, 284, 287).

Un quinto elemento que no puede ser obviado es la inadecuación de las Fuerzas Armadas como instrumento para combatir al narcotráfico en su estado actual de desarrollo (Sain 2001; Garré 2015). Aún cuando no existe ningún diagnóstico serio producido por las autoridades nacionales acerca de la evolución de esta problemática criminal compleja, la sofisticación de estos emprendimientos resulta aún precaria – si bien creciente – en la Argentina. Las organizaciones dedicadas al tráfico de drogas no emplean en la fase actual sistemas de armas mayores ni tácticas militares.¹⁶ Y aún en el hipotético caso de que esto sucediera en el mediano o largo plazo, la Argentina contaría para lidiar con ello con fuerzas intermedias o militarizadas, como son la Gendarmería Nacional (GNA) o la Prefectura Naval (PNA).

En las presentes condiciones se requiere, ante todo, expertise en materia de inteligencia criminal e investigación compleja para desarticular a las bandas que operan en el territorio nacional. Cualquier análisis perspicaz de la cuestión arrojará, por ejemplo, que lavado de activos y narcotráfico marchan en tándem. Por este motivo, es difícil ponderar cuál sería la efectividad de emplear el máximo poder de fuego del estado en una materia que, en la situación actual, requiere ante todo de capacidad investigativa.

Asimismo, resulta indispensable contar con un diagnóstico certero sobre la evolución del narcotráfico fronteras adentro; así como tener una mirada esclarecida sobre el lugar de la Argentina en el “mercado mundial” de drogas. Advertir la especificidad de la realidad local, esto es, el modo en que se estructuran los “mercados internos”, es un paso indispensable para no terminar aplicando estrategias diseñadas en otras latitudes que han demostrado ser ineficaces en casi todos los países de la región.¹⁷

Por otra parte, los cuerpos policiales requieren de una preparación adecuada para actuar como auxiliares de la justicia, lo que implica la adquisición de capacidades imprescindibles en materia de colaboración con juzgados y ministerios públicos fiscales. Cualquier lectura atenta de los programas de estudio de los oficiales de las Fuerzas Armadas argentinas – en las tres etapas del plan de carrera que componen la academia militar, la escuela de guerra específica y la escuela de guerra conjunta – revela la ausencia de materias relativas a estas competencias. En consecuencia, existe una desvinculación entre los programas de estudios de quienes se forman para ser profesionales de la guerra y los saberes específicos requeridos por los expertos en la lucha contra la criminalidad compleja.

Más que pensar en el involucramiento de las Fuerzas Armadas en la lucha contra el narcotráfico, la actual dirigencia podría analizar alguna de las propuestas más innovadoras que plantean los expertos. En particular, aquella consistente en establecer una Agencia Federal de Lucha contra

el Delito Complejo (Sain 2013). En este sentido, debería profundizarse la discusión pública acerca de las ventajas de estructurar una agencia de este tipo a nivel nacional que, siguiendo los modelos más avanzados a nivel mundial, refuerce la capacidad del Estado de desarrollar labores de inteligencia e investigación criminal a partir de las capacidades existentes en las fuerzas de seguridad.

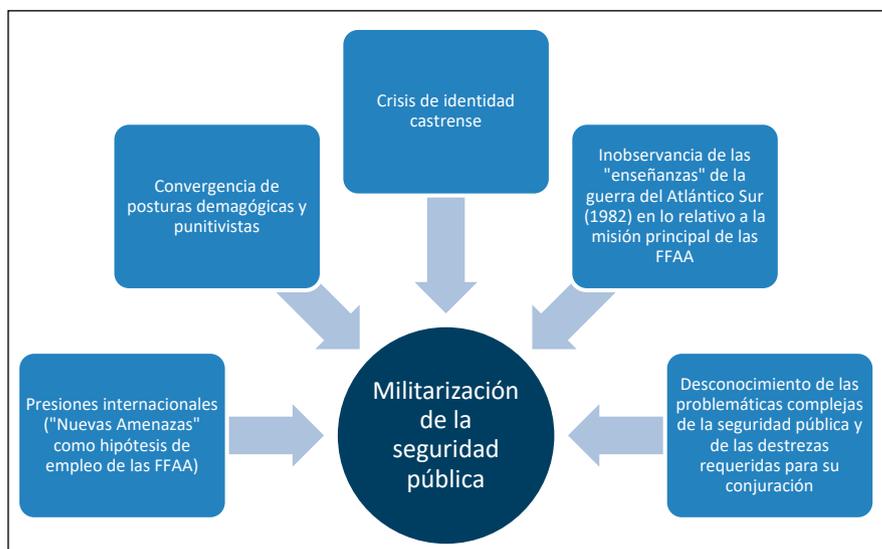


Figura 1 – Factores contribuyentes a la “militarización de la seguridad pública” en la Argentina.

Fuente: elaboración del autor.

CONCLUSIONES

La misión principal de las Fuerzas Armadas se halla nuevamente en discusión en la Argentina. Esto sucede en un contexto en el que se han desmantelado las hipótesis de conflicto con los países vecinos y se ha expandido en la región una dinámica cooperativa en materia de seguridad internacional. A su vez, las principales problemáticas de seguridad que aquejan a los países latinoamericanos tienen que ver con el universo de las denominadas “nuevas amenazas”, en particular el narcotráfico.

En consecuencia, el marco en el que se desenvuelven las Fuerzas Armadas se halla reconfigurado. El peso de los asuntos ligados a la preservación de la soberanía territorial y a la protección de la nación frente a

eventuales agresiones predatorias de otros estados resulta sustantivamente menor que en otros momentos de la historia argentina. Por lo tanto, con bastante sensatez, el lector podría formularse la siguiente pregunta: ¿para qué sostener en este escenario a estructuras costosas como son las Fuerzas Armadas? Y a renglón seguido, se podría adicionar un segundo interrogante: ¿por qué no volcarlas, como hace la mayoría de los países latinoamericanos, a la lucha contra el narcotráfico y otras problemáticas de la seguridad pública que encabezan las preocupaciones ciudadanas?

La respuesta a estas cuestiones debe partir de dos premisas: por un lado, que la realidad internacional, por más cooperativa que pueda parecer, continúa reposando en un sistema basado en la capacidad de autodefensa de los Estados. En este sentido, la persistencia de conflictos irresueltos aún en “regiones de paz”, sumada a la existencia de grandes espacios territoriales potencialmente provechosos en materia de recursos naturales, amerita la preservación de un instrumento militar en condiciones de efectuar, como última ratio y a través del máximo poder de fuego del Estado, la legítima defensa de los intereses de la nación.

Por otra parte, la postura sostenida en este ensayo es que el nuevo escenario de seguridad global y regional no ofrece razones suficientes para justificar una alteración de la misión principal de las Fuerzas Armadas argentinas (Montenegro 2008, 19). Es aquí donde emerge un argumento fundamental. Que hoy no se visualice, de manera evidente, un potencial enemigo militar externo, y que a la vez las principales problemáticas que se ciernen sobre los países latinoamericanos provengan de las “nuevas amenazas”, no es una razón atendible para volcar a las fuerzas armadas a tareas de naturaleza policial.

La asunción de Mauricio Macri, en diciembre de 2015, ha significado un punto de inflexión. Más allá del lugar marginal de los asuntos castrenses en la agenda de gobierno, una medida puntual – la sanción del Decreto nº 228/2016 que estableció la “Emergencia de Seguridad Pública” y habilitó el derribo por la fuerza militar de aeronaves civiles – ha despertado numerosas críticas. La decisión ha sido juzgada como un avasallamiento sobre el ordenamiento normativo vigente en materia de defensa externa y seguridad interior. A esta decisión concreta se han sumado las declaraciones de funcionarios públicos, incluidas las del propio presidente y de su ministro de Defensa, abogando por la intervención de las fuerzas armadas en la lucha contra el narcotráfico y el terrorismo.

Estas posiciones no son sustentadas solamente por funcionarios del actual gobierno, sino que empiezan a cobrar fuerza en diferentes sectores políticos y sociales. Como se señaló, los principales contendientes electorales del actual presidente, Daniel Scioli y Sergio Massa, fueron durante

la campaña más explícitos todavía que el actual mandatario en cuanto a la potencial participación de las fuerzas armadas en la lucha contra el narcotráfico. También sectores académicos han planteado la necesidad de revisar el entramado jurídico forjado a lo largo de tres décadas de democracia, con el objeto de hacer frente “más creativamente” a la “naturaleza híbrida de las nuevas amenazas”.

El argumento central del artículo es que este tipo de postura pierde de vista muy importantes argumentos técnico-profesionales, al margen de muy atendibles criterios políticos. A la hora de enumerar estos elementos, se ha procedido a enfatizar los de orden profesional, con el objeto de poner en entredicho las afirmaciones que plantean que el rechazo al involucramiento de las Fuerzas Armadas en cuestiones de seguridad interior surge de posiciones de carácter político-ideológico.

Quienes postulan el desembarco del instrumento militar en la lucha contra las “nuevas amenazas” suelen señalar como inevitable tal decisión, entre otras razones, por las siguientes: i) las fuerzas armadas son en la actualidad estructuras carentes de una misión operativa fácilmente identificable; ii) la “zona de paz regional” fortalece el argumento de la carencia de misión y de la ociosidad de las estructuras castrenses; y iii) las fuerzas armadas ya no son un actor pretoriano del sistema político.

Frente a esta perspectiva, la mirada de este ensayo procura seguir pensando al instrumento militar desde una concepción profesionalizada, centrada en su misión principal. Las posturas que ubican a las “nuevas amenazas” como hipótesis de empleo del instrumento militar en la Argentina, detentan tres problemas básicos: a) reproducen los intereses corporativos de unas Fuerzas Armadas “en busca de misión”; b) desconocen el estadio actual de evolución de las problemáticas criminales complejas y los saberes técnico-profesionales requeridos para su conjuración; y c) omiten una serie de enseñanzas históricas fundamentales en términos estratégicos relativos a la misión principal de las fuerzas armadas, paradójicamente en el único estado latinoamericano que libró una guerra convencional contra una gran potencia en el siglo XX.

Asimismo, el artículo identifica cinco elementos específicos que contribuyen a forjar un clima político-social contribuyente a la militarización de la seguridad pública. En primer lugar, las presiones internacionales – particularmente de los Estados Unidos – para hacer de las “nuevas amenazas” una hipótesis de empleo de las Fuerzas Armadas, en una línea similar a lo acontecido en casi toda América Latina, luego del fin de la Guerra Fría.

En segundo lugar, la combinación de una dirigencia política no esclarecida en el manejo de los asuntos castrenses y una ciudadanía visceralmente

atravesada por el fenómeno del narcotráfico. Esta convergencia fortalece las posturas demagógico-punitivistas de los líderes ante el reclamo de endurecimiento de las penas por parte de los ciudadanos. El resultado es que ambos sectores propician como salida el recurso a los militares para frenar el narcotráfico.

En tercer lugar, la crisis de identidad castrense frente al contexto reseñado. Con ausencia de directrices políticas claras, presupuestos escuálidos, presiones internacionales y una organización burocrático-militar con “instinto de supervivencia”, se torna factible la aceptación por parte de las cúpulas castrenses de nuevos desafíos de naturaleza no militar propios del campo de la seguridad pública. Esta situación además les permitiría a los hombres de armas recuperar cierta capacidad de interlocución política.

En cuarto término, la llamativa inobservancia de las enseñanzas estratégico-nacionales, estratégico-militares, estratégico-operacionales y táctico-operacionales de la guerra del Atlántico Sur (1982), que ponen de manifiesto el resultado esperable en una contienda convencional, cuando las Fuerzas Armadas se alejan sistemáticamente de la preparación para la guerra. El artículo plantea que este camino de desprofesionalización – resultado de la politización y “policialización” alcanzadas durante el siglo XX – podría replicarse en el siglo XXI como resultado de una reorientación hacia a las “nuevas amenazas”.

Finalmente, cabe señalar la omisión de aspectos profesionales del campo de la seguridad pública que advierten acerca de la ineficacia de los cuerpos militares para hacer frente a problemáticas criminales, más aún en un país que cuenta con fuerzas intermedias o militarizadas bien equipadas y con saberes específicos para hacer frente a estos desafíos. Una organización compleja dedicada al narcotráfico o al terrorismo debe ser neutralizada a través de cuerpos de prevención, inteligencia criminal e investigación, que poco o nada tienen que ver con la preparación de los profesionales para la guerra.

En resumidas cuentas, existen muy razonables fundamentos político-técnicos (no tamices ideológicos) para continuar respaldando una concepción profesionalizada de la Defensa Nacional, con unas fuerzas armadas adecuadamente preparadas para su misión principal.

REFERENCIAS

Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS). 2015. *Derechos humanos en Argentina. Informe 2015*. Buenos Aires: Siglo Veintiuno Editores.

Comisión de Análisis y Evaluación de las Responsabilidades Políticas y Estratégico Militares en el Conflicto del Atlántico Sur. 2012 [1982]. *Informe final*. Buenos Aires: Poder Ejecutivo Nacional.

Departamento de Defensa de los Estados Unidos. 2012. *La política de Defensa para el Hemisferio Occidental*. Recuperado de: <http://archive.defense.gov/news/WHDPS-Spanish.pdf> [21 de julio de 2016].

García, J. L., Ballester, H., Rattenbach, A., Gazcón, C. 1987. *Fuerzas Armadas argentinas el cambio necesario. Bases políticas y técnicas para una reforma militar*. Buenos Aires: Editorial Galerna.

Garré, N. 2013. Una ley de derribo es inconstitucional. *Página 12*. 18 de noviembre.

Garré, N. 2015. El narcotráfico y los militares. *Página 12*. 12 de octubre.

Infobae. 2015. En Rosario, Sergio Massa prometió usar las Fuerzas Armadas contra el narcotráfico. 23 de septiembre.

La Nación. 2015. Promesa de campaña: Daniel Scioli propuso blindar las fronteras con las Fuerzas Armadas contra el narcotráfico. 02 de noviembre.

La Política Online. 2016. Estudio Nacional de Opinión Pública de Hugo Haime & Asociados. 19 al 25 de julio. Recuperado de: www.lapoliticaonline.com/files/content/99/.../adelanto_Nacional_julio_2016.pptx [24 de diciembre de 2016]

López, E. 1987. *Seguridad nacional y sedición militar*. Buenos Aires: Legasa.

López, E. 2007. Argentina: un largo camino hacia el control civil sobre los militares. En López, E. (Ed.). *Control civil sobre los militares y política de defensa en Argentina, Brasil, Chile y Uruguay*. Buenos Aires: Altamira.

López, E. 2010. La introducción de la Doctrina de la Seguridad Nacional en el Ejército Argentino. En Moreno, O. (Coord.). *La construcción de la Nación Argentina. El rol de las fuerzas armadas. Debates históricos en el marco del Bicentenario 1810/2010*. Buenos Aires: Ediciones Ministerio de Defensa.

López, E., Sain, M. (Comp.). 2004. *Nuevas Amenazas. Dimensiones y perspectivas. Dilemas y desafíos para la Argentina y el Brasil*. Bernal: Universidad Nacional de Quilmes.

Ministerio de Defensa de la República Argentina. 2016a. El ministro Martínez se reunió con la subsecretaria de los Estados Unidos Rose Gottemoeller. *Informe de prensa N° 120/16*. 15 de abril. Recuperado de: <http://www.mindef.gov.ar/plantillaNoticia.php?notId=222> [21 de julio de 2016].

Ministerio de Defensa de la República Argentina. 2016b. El ministro Martínez se reunió con el jefe del Ejército de Rusia. *Informe de prensa N° 202/16*. 07 de julio. Recuperado de: <http://www.mindef.gov.ar/plantillaNoticia.php?notId=222> [21 de julio de 2016].

Montenegro, G. 2008. La misión de las Fuerzas Armadas en la Argentina actual. *Revista de la Defensa*, 2, 9-19, ago.

Noticias de América Latina y el Caribe (Nodal). 2016. Peña Nieto afirma en la ONU que fracasó el prohibicionismo y la 'guerra contra las drogas'. 20 de abril.

Olson, J., Haugaard, L., Isacson, A. 2007. Below the Radar: U.S. Military Programs with Latin America, 1997- 2007. *Publicación conjunta entre el Centro para la Política Internacional, el Fondo de Educación del Grupo de Trabajo sobre América Latina y la Oficina en Washington para Asuntos Latinoamericanos*. Washington: WOLA. Recuperado de: [http://www.wola.org/sites/default/files/downloadable/Regional%20Security/past/below the radar final 0307.pdf](http://www.wola.org/sites/default/files/downloadable/Regional%20Security/past/below%20the%20radar%20final%200307.pdf) [21 de julio de 2016].

Pion-Berlin, D. 2008. Militares y democracia en el nuevo siglo. Cuatro descubrimientos inesperados y una conclusión sorprendente. *Nueva Sociedad*, 213, 50-63.

Sain, M. 2001. Las 'nuevas amenazas' y las Fuerzas Armadas en la Argentina de los '90. Ponencia presentada en la sesión *Democracia, militares y nuevas amenazas: Argentina y Brasil* en el XXIII Congreso Internacional organizado por Latin American Studies Association, 6-8 septiembre, Washington . Recuperado de: <http://lasa.international.pitt.edu/Lasa2001/SainMarcelo.pdf> [21 de julio de 2016].

Sain, M. 2013. Dilemas y desafíos en el control del narcotráfico. *Página 12*. 16 de noviembre.

Sain, M. 2016 La fábula. *Le Monde Diplomatique*. Febrero.

Salazar, R. 2009. Policialización del ejército y tolerancia cero para los movimientos populares en América Latina. *Frónesis*, 16 (2), 274-290, ago.

Salvi, V. 2013. Ejército y Nación. Un estudio sobre las estrategias de inscripción de lo/las oficiales del Ejército Argentino en la comunidad nacional. *Sociohistórica*, 32. Recuperado de: <http://www.sociohistorica.fahce.unlp.edu.ar/article/view/S2013n32a01> [21 de julio de 2016].

Scheetz, T. 2011. Teoría de la gestión económica de las Fuerzas Armadas. *Documento de Trabajo N° 7*, Serie Documentos de Trabajo. Buenos Aires: Escuela de Defensa Nacional.

Télam. 2016. Día del Ejército: Macri pidió que 'las FFAA se adapten a las demandas del siglo XXI. 30 de mayo.

Tello, Á., Spota, J. 2015. Discusiones en torno al rol asignado a la Inteligencia Militar en la Argentina contemporánea. *Revista de Relaciones Internacionales, Estrategia y Seguridad*, 10 (2), 21-41.

Tokatlian, J. G. 2014. Drogas: lugares comunes que oscurecen la realidad. *Clarín*. 24 de febrero.

Tres Líneas. 2016. El FPV y la izquierda coincidieron que el decreto de Macri equivale a 'instaurar la pena de muerte', prohibida por la Constitución. 21 de enero.

Ugarte, J. M. 2009. Derribar la Ley de Derribo. *Revista de la Defensa*, 3, 64-81, ago.

Valero, D. 2016. Santos le propone al mundo un cambio en la lucha contra las drogas. *El Tiempo*. 21 de abril.

Verbitsky, H. 2011. Posse Comitatus. *Página 12*. 13 de febrero.

Verbitsky, H. 2012. Las viejas nuevas amenazas. *Página 12*. 9 de septiembre.

Verbitsky, H. 2016. La transparencia del sigilo. *Página 12*. 27 de marzo.

Withers, G., Santos, L., Isacson, A. 2010. Preach what you practice: The separation of military and police roles in the Americas. *Washington Office on Latin America (WOLA)*. Recuperado de: <http://www.wola.org/sites/default/files/downloadable/Regional%20Security/2010/preachwhatyoudo.pdf> [21 de julio de 2016]

NORMATIVA

Ley n° 23554 de Defensa Nacional.

Ley n° 24059 de Seguridad Interior.

Ley n° 25520 de Inteligencia Nacional.

Decreto n° 727/2006. Reglamentación de la Ley de Defensa Nacional.

Decreto n° 1691/2006. Directiva sobre Organización y Funcionamiento de las Fuerzas Armadas.

Decreto n° 228/2016. Declárase la Emergencia de Seguridad Pública.

NOTAS

1. Cedo los derechos de autor a la Asociación Brasileña de Estudios de Defensa, la que podrá incluir el trabajo a ser publicado en bases de datos públicas o privadas, tanto del Brasil como de otros países. Asimismo, soy el único responsable del contenido del texto, el que no contiene nada que pueda ser considerado ilegal o difamatorio de terceras personas.
2. Según un estudio nacional de opinión pública desarrollado en julio de 2016 por la consultora Hugo Haime & Asociados, los tres principales “problemas del país” son la desocupación, el aumento de precios (inflación) y la corrupción. Ver *La Política Online* (2016).
3. La misión principal de las Fuerzas Armadas es “conjurar y repeler toda agresión externa militar estatal, a fin de garantizar y salvaguardar de modo permanente los intereses vitales de la Nación, cuales son los de su soberanía, independencia y autodeterminación, su integridad territorial y la vida y libertad de sus habitantes (Decreto nº 1691/2006).”
4. La Ley de Defensa Nacional fue sancionada en 1988 durante el gobierno de Raúl Alfonsín; la de Seguridad Interior en 1992 durante la presidencia de Carlos Menem; y la de Inteligencia Nacional en 2001 bajo la presidencia de Fernando de la Rúa. En 2006, luego de 18 años de postergación, el gobierno de Néstor Kirchner reglamentó la Ley de Defensa Nacional (Decreto nº 727/2006).
5. Dentro del mismo espacio político se destacaban miradas críticas respecto de esta búsqueda de asignar a los militares un rol en la lucha contra el narcotráfico. Entre ellas, la de la ex ministra de Defensa y de Seguridad Nilda Garré. Ver Garré (2015).
6. Se trata de los siguientes casos: a) operaciones de apoyo logístico, por explícita disposición del Ministro de Defensa, previo requerimiento del Comité de Crisis; b) operaciones destinadas a la preservación de la Fuerza Armada y al restablecimiento del orden dentro de la jurisdicción militar, en caso de atentado en tiempo de paz a dicha jurisdicción; y c) operaciones de empleo de elementos de combate de las Fuerzas Armadas, por disposición del Presidente de la Nación y previa declaración del estado de sitio.
7. Estos “desafíos multifacéticos” remiten a la doctrina de las “nuevas amenazas”, impulsada por los Estados Unidos desde mediados de la década de 1990.
8. Estos académicos han sido convocados para cumplir funciones en el Ministerio de Defensa: el primero como Secretario de Estrategia y Asuntos Militares (viceministro) y el segundo como Director de la Escuela de Defensa Nacional.

9. Se conoce como “Informe Rattenbach” al documento elaborado por la Comisión de Análisis y Evaluación de las Responsabilidades Políticas y Estratégico Militares en el Conflicto del Atlántico Sur, creada bajo el gobierno de facto de Reynaldo Bignone (1982-83) con el fin de analizar y evaluar el desempeño de las fuerzas armadas argentinas durante la Guerra de Malvinas. En 2012 la presidenta Cristina Fernández estableció – mediante la firma del Decreto n° 200/2012 – el levantamiento del secreto que había establecido la última dictadura militar sobre el Informe.
10. Resulta significativa la línea de investigación que viene desarrollando David Pion-Berlin en relación con las misiones no militares asignadas a las Fuerzas Armadas de los países latinoamericanos. Al respecto, el autor da cuenta de una situación novedosa del siglo XXI: los militares latinoamericanos se han subordinado efectivamente al poder civil, lo que no implicó, sin embargo, su “retiro a los cuarteles”. En las últimas dos décadas, los gobiernos de la región han recurrido crecientemente a las estructuras castrenses para la lucha contra el narcotráfico y la delincuencia, y para la asistencia en programas sociales y de desarrollo. Desde la perspectiva de Pion-Berlin ello no ha puesto ni pondrá en peligro – al menos en el corto plazo – la estabilidad democrática. En otras palabras, la era de los golpes de Estado militares habría concluido, aunque no la de la intervención militar en los asuntos domésticos (2008, 53).
11. Empleamos el término *revival* con el objeto de dar cuenta de una discusión que no es nueva, sino que recurrentemente reaparece en la agenda pública de los temas castrenses. Ver Sain (2001) y Verbitsky (2012).
12. Una interesante perspectiva económica sobre este asunto es la de Thomas Scheetz: “Las misiones asignadas a las FFAA deben estar directamente relacionadas a su propio entrenamiento especializado y a su ventaja comparativa, es decir, el uso máximo de la fuerza coercitiva estatal [...] los militares como grupo resultan más caros de entrenar y equipar que, por ejemplo, la policía [...] Emplear a las FFAA como policías o maestros resulta muy caro e ineficiente” (2011, 9-10).
13. Así surge de los discursos pronunciados por los presidentes Juan Manuel Santos (Colombia) y Enrique Peña Nieto (México) en la Sesión Extraordinaria de la Asamblea General de las Naciones Unidas sobre el tema “Drogas”. Ver Valero (2016) y Nodal (2016).
14. Referir a la desprofesionalización castrense exhibida en Malvinas no significa desconocer el adecuado desempeño de muchos integrantes de las Fuerzas Armadas argentinas. Como describe el “Informe Rattenbach”: “Existen numerosos actos de valor extraordinario, pro-

ducidos en todas las FFAA (Fuerzas Armadas) y FFSS (Fuerzas de Seguridad) en el teatro de operaciones, por quienes, sirviendo a su deber, acreditaron la vigencia de nuestras mejores tradiciones castrenses” (Comisión de Análisis y Evaluación de las Responsabilidades Políticas y Estratégico Militares en el Conflicto del Atlántico Sur 2012 [1982], 289).

15. El Decreto nº 1691/2006 establece como misiones subsidiarias a la participación de las Fuerzas Armadas: a) en el marco de las operaciones multilaterales de Naciones Unidas; b) en operaciones de seguridad interior previstas por la Ley de Seguridad Interior nº 24.059; c) en operaciones de apoyo a la comunidad nacional o de países amigos; y d) en la construcción de un Sistema de Defensa Subregional.
16. Al desarrollar sus “criterios para aceptar roles de ‘uso dual’ para las Fuerza Armadas”, Thomas Scheetz considera que el involucramiento de las fuerzas armadas en seguridad interior podría considerarse únicamente para el caso de que las fuerzas opuestas emplearan sistemas de armas mayores y tácticas militares (Scheetz 2011, 80).
17. Según Marcelo Sain: “El narcotráfico se ha transformado en dos sentidos. Por un lado, se produjo una expansión de los mercados internos de drogas ilegales [...] Por otro lado, se intensificó y diversificó el tráfico internacional de cocaína [...] El principal problema del narcotráfico en Argentina es la estructuración de mercados ilegales en grandes ciudades regenteados por grupos criminales con protección y regulación policial [...] la política argentina se ha cuadrado ante las orientaciones de la DEA. Se ha naturalizado que una estrategia exitosa en el control del narcotráfico sólo se consigue mediante una alianza con la agencia” (Sain 2016).

¿FUNDAMENTOS TÉCNICOS O TAMICES IDEOLÓGICOS? REFLEXIONES SOBRE LA MISIÓN PRINCIPAL DE LAS FUERZAS ARMADAS ARGENTINAS

RESUMEN

La misión principal de las Fuerzas Armadas se encuentra nuevamente en discusión. A diferencia de la década de 1980, el debate actual no se vincula con la subordinación de los militares al poder constitucional. Hoy los militares argentinos están plenamente consustanciados con el régimen democrático. Sin embargo, el ordenamiento jurídico-normativo del sistema de Defensa se encuentra en una encrucijada. Sectores políticos y académicos plantean la necesidad de revisiones doctrinarias tendientes a facilitar la intervención de los militares en la lucha contra las “nuevas amenazas”, en primer lugar el narcotráfico y el terrorismo. Este artículo plantea un conjunto de argumentos político-técnicos contrarios a dicha postura.

Palabras-clave: Misión Principal; Guerra Interestatal; Nuevas Amenazas; Fuerzas Armadas.

ABSTRACT

The primary mission of the Armed Forces is again under debate in Argentina. Current discussion is not related to the main topic of the 1980s, which was the military subordination to the civil authorities after decades of political involvement. Nowadays, the military are completely subordinated to the democratic institutions. However, the basic legal framework of the National Defense System is at a crossroads. Certain political and academic sectors highlight the need to alter the current normative framework in order to enable the military to play a role against the new global threats such as drug trafficking and terrorism. This article sets out a number of political and technical reasons against this position.

Keywords: Primary Mission; Interstate War; New Threats; Armed Forces.

Ensino de pós-graduação no Brasil: as Ciências Militares

Post-graduate education in Brazil: Military Sciences

Rev. Bra. Est. Def. v. 4, n° 1, jan./jun. 2017, p. 127-153

DOI: 10.26792/RBED.v4n1.2017.66003

ISSN 2358-3932

RAFAEL SOARES PINHEIRO DA CUNHA
EDUARDO XAVIER FERREIRA GLASER MIGON

Duas grandezas neste instante cruzam-se!
Duas realezas hoje aqui se abraçam!
Uma – é um livro laureado em luzes
Outra – uma espada, onde os lauréis se enlaçam
Nem cora o livro de ombrear co' o sabre...
Nem cora o sabre de chamá-lo irmão...

Castro Alves

(Quem dá aos pobres, empresta a Deus)

INTRODUÇÃO^{1,2,3}

Resgatando as origens dos primeiros sinais daquilo que se entende por atividades de estado-maior no Brasil, remonta-se ao ano 1808, quando as forças armadas do Reino acompanharam a família real portuguesa em sua transferência para o país. Tal fato provocou o estabelecimento de estruturas de defesa no território colonial, dentre as quais se destaca o Quartel-General da Corte. Naquela organização passou a ser composto um órgão de assessoramento e apoio, que desempenhava funções análogas às dos estados-maiores napoleônicos, contemporâneos ao português, que orientava e coordenava as atividades das forças militares de D. João VI (Escola de Comando e Estado-Maior do Exército 2005, 36).

Após um lapso temporal de quase cem anos, caracterizado pela instabilidade e por diversos eventos belicosos, em diferentes graus, tais como o processo de Independência, a Campanha da Cisplatina, as lutas internas no período imperial, a Guerra do Prata e a Guerra da Tríplice Aliança, o

Rafael Soares Pinheiro da Cunha – Programa de Pós-graduação em Ciências Militares / Instituto Meira Mattos / Escola de Comando e Estado-Maior do Exército (PPGCM/ECEME).

Eduardo Xavier Ferreira Glaser Migon – Programa de Pós-graduação em Ciências Militares / Instituto Meira Mattos / Escola de Comando e Estado-Maior do Exército (PPGCM/ECEME)

Estado-Maior o Exército (EME) foi criado pela Lei nº 403, de 24 de outubro de 1896, com a função primordial de preparo do Exército para a defesa da pátria (Brasil 1896).

Em virtude da abrangente missão atribuída ao EME, cujos efeitos eram de significativa repercussão no Exército, aumentou a necessidade de ampliar a quantidade de oficiais habilitados a realizar, em elevado nível, as atividades de estado-maior. Naturalmente, os profissionais deveriam ter grau superior de formação, participar de processos seletivos e receber conhecimentos em um instituto próprio de altos estudos bélicos. As chefias militares brasileiras tinham a intenção de constituir uma instância que fosse capaz de garantir a renovação de seu Quadro de Oficiais de Estado-Maior e de contribuir para o desenvolvimento, difusão e avaliação da doutrina militar terrestre.

Em tal contexto, a partir do capítulo VIII (art. 49 e 50) do Decreto nº 5.698, de 2 de outubro de 1905, que aprovava o regulamento para os institutos militares de ensino, era estabelecida a Escola de Estado-Maior (EEM), submetida à inspeção técnica do EME.

Art. 49. Esta escola fica sob a imediata inspeção technica do chefe do estado-maior do Exercito; tem por fim proporcionar aos officaes, até o posto do capitão, inclusive, que tenham o curso de sua arma, a instrucção militar complementar superior que os habilite para o serviço de estado-maior no Exercito e funcionará em uma dependencia da repartição do estado-maior do Exercito. O seu curso será de 24 mezes, não sendo permittida a repetição de nenhum dos periodos em que é elle dividido (Brasil 1905).

Naquela ocasião, o Exército Brasileiro (EB) ingressava em uma nova fase, na qual passaram a ser ministrados regularmente aos oficiais ensinamentos estratégicos, táticos e logísticos, indispensáveis ao preparo e ao emprego da Força Terrestre.

Pelegrino Filho (2005) comenta que, ao longo das duas primeiras décadas, a influência alemã foi marcante, em virtude do papel desempenhado pelos “jovens turcos”, portadores das ideias prussianas do final do século XIX. Esses oficiais, que tiveram a oportunidade de estagiar naquele Exército, foram precursores da profissionalização do EB, valendo-se da revista “A Defesa Nacional”, por eles fundada, para divulgar tal pensamento.

Posteriormente, a fase sob influência francesa deu-se logo após o término da 1ª Guerra Mundial, em 1918, quando o governo brasileiro foi buscar, na França, instrutores especializados em assuntos ligados à arte da guerra. Assim, com a missão militar aqui instalada, a atualização profissional chegou aos oficiais da EEM. Grandes méritos foram creditados à Missão

Militar Francesa (MMF), que se empenhou na divulgação de novos processos de combate, legando, inclusive, publicações sobre táticas das armas, serviços em campanha e chefia militar. A partir de 1920, com regulamento próprio estabelecido pelo Decreto nº 14.130, de 7 de abril daquele ano, a EEM passou a ter como objetivo a instrução “metódica e progressiva” (Brasil 1920). No entanto, a não renovação do contrato com a MMF, em 1940, marcou o início do fim da presença dos oficiais franceses na estrutura do Exército e da EEM (Marcusso 2015).

A participação do Brasil na 2ª Guerra Mundial gerou modificações profundas na doutrina, nos currículos e nos métodos de ensino e trabalho, além do próprio ambiente da EEM, momento em que o estabelecimento de ensino militar passou a sofrer forte influência norte-americana. O retorno dos últimos três membros da MMF e os acordos militares com os norte-americanos concorreram, decisivamente, para tais transformações, que coincidem com a instalação definitiva da Escola no prédio da Praia Vermelha, onde se encontra até os dias atuais (100 anos – Escola de Comando e Estado-Maior do Exército 2005).

A partir da segunda metade do século XX, com a denominação de Escola de Comando e Estado-Maior do Exército (ECEME), inicia a busca por identidade própria, baseada em uma doutrina autóctone que atendesse às especificidades culturais, organizacionais, políticas geográficas do Brasil.

Assim, a ECEME, que recebeu a denominação histórica de Escola Marechal Castello Branco, é um estabelecimento de ensino tradicional e de mais alto nível do EB, consistindo num instituto militar de pós-graduação e centro de desenvolvimento doutrinário bélico. Tem por escopo habilitar o futuro assessor da Alta Administração e o oficial de Estado-Maior a pensar o Exército, motivando-o e capacitando-o a acompanhar o desenvolvimento da Estratégia, Tática, Direito, Administração, Logística, Ciência e Tecnologia, aplicados à evolução da operacionalidade da Força Terrestre. Ademais, é responsável pela condução de cursos de Pós-Graduação em Ciências Militares, nos níveis *lato* e *stricto sensu*.

Este texto tem por objetivo investigar o papel sócio histórico da ECEME, como Instituição de Ensino Superior (IES), na gestão do Programa de Pós-Graduação em Ciências Militares (PPGCM), inserido na área de concentração de Defesa Nacional. Para tanto, utilizou-se a metodologia qualitativa, a partir da técnica de análise documental, observadas fontes primárias (legislação) e secundárias, em registros contemporâneos e retrospectivos, considerados cientificamente autênticos.

Para além dos aspectos introdutórios e das considerações finais, tem-se que este artigo foi organizado em cinco partes, onde se buscou abranger

desde a teorização das Ciências Militares até as conquistas recentes do EB/ECEME. A primeira e segunda seções desenvolvem aspectos associados às Ciências Militares, informando origens, conceitos, fundamentos normativos, sistemática de ensino, etc. As seções seguintes, terceira e quarta, se propõem a desenvolver elementos específicos da pós-graduação em Ciências Militares, a exemplo dos marcos normativos e da trajetória evolutiva desta no país. A última seção se dedica à dinâmica recente da pós-graduação em Ciências Militares, pelo que aborda aspectos das propostas de cursos de mestrado acadêmico e doutorado recentemente formuladas pela ECEME. Ao final, reporta-se ampla indicação de referências bibliográficas, com a finalidade adicional de cooperar com outros pesquisadores interessados no tema.

CONCEPÇÃO DAS CIÊNCIAS MILITARES

Os primeiros registros de belicismo, ainda como violência intergrupos, remontam ao final do período Pleistoceno/início do Holoceno, há onze mil anos. Tal fato sinaliza a ocorrência de guerras na pré-história, antecedendo o próprio estabelecimento da sociedade com características sedentárias (Wrangham; Glowacki 2012; Fry; Söderberg 2013). Recentemente, Mirazón Lahr et al. (2016), ao realizarem pesquisa de cunho antropológico, postularam que a origem da guerra é controversa. Como artigo de capa da revista *Nature*, com a chamada *Echoes of Ancient War*, os pesquisadores encontraram fósseis humanos de primitivos caçadores-coletores, em Nataruk, no Quênia, com sinais de lesões traumáticas, representando o marco mais antigo de morte violenta.

Saltando-se no tempo, entende-se que os estudos da guerra, da história militar e, conseqüentemente, das Ciências Militares são anteriores a este século. Strachan (1983, 6 apud Smith 2004, 56), reforçando a ocorrência de pesquisas de tal natureza desde o século XVIII, sublinha que dezesseis novas revistas relacionadas às Ciências Militares surgiram na Alemanha, entre 1766 e 1790. Possivelmente aquele tenha sido um período de notável desenvolvimento das Ciências Militares, uma vez que Gat (1992) reproduz a afirmação do major John Mitchell, veterano britânico das guerras napoleônicas, que indicou que, até início do século XIX, pouco havia mudado na aplicação de força no campo de batalha, desde os tempos da Grécia Antiga.

Por sua vez, Pellegrini (1997) pontua que a teoria militar moderna, que pode ser entendida como ciência militar, nasceu da Revolução Francesa e das guerras que se seguiram. Para o autor, aquela insurreição contra o Rei Sol, Louis XVI, deu início a uma sublevação na Europa, que varreu tudo o

que existia, estabeleceu uma nova ordem na França e criou um novo modelo para a sociedade no Velho Continente.

Entretanto, o primeiro dicionário específico para as Ciências Militares (*Diccionario de Ciencias Militares*) só viria a ser publicado em 1895, por Don Mariano Rubió y Bellvé, em Barcelona. Naquele documento, as Ciências Militares eram definidas como “[...] todas as disciplinas cujo conhecimento interesse de modo directo à conduta da Guerra. A Ciência Militar analisa, examina, compara e deduz, enquanto a Arte Militar executa [...] sendo a Sociologia o domínio dos conhecimentos relativos à existência das sociedades humanas, as Ciências Militares são parte integrante da Sociologia” (Bellvé 1895). Raleiras (2012, 190) infere que da definição apresentada já se poderia concluir que Ciência e Arte Militar eram consideradas aspectos indissociáveis na conduta da Guerra.

Também, há quase duzentos anos, Mello (1849, 9 *apud* Raleiras 2012, 190) destacava que a arte da guerra é a mais antiga das ciências, e que, à época, as Ciências Militares, e as que a circundam, tinham notável desenvolvimento.

Mais recentemente, Jordan (2013, 880) define Ciências Militares como “o estudo dos processos militares, de instituições e do comportamento, junto com o estudo de guerra, por meio de teoria e da aplicação de força coercitiva de modo organizado”. Desta forma, seu principal foco seria direcionado à teoria, ao método e à prática de produção de capacidade militar, de modo diretamente relacionado com a política de defesa nacional de um Estado. Entende-se, assim, que as Ciências Militares servem para identificar os elementos estratégicos, políticos, econômicos, psicológicos, sociais, operacionais, tecnológicos e táticos, necessários para sustentar a força militar em vantagem relativa e para aumentar a probabilidade e os resultados positivos da vitória na paz ou durante a guerra.

Outra relevante definição, bastante abrangente, a ser considerada é a do Centro de Investigação de Segurança e Defesa do Instituto de Estudos Superiores Militares (IESM), que afirma que as

Ciências Militares são um corpo organizado e sistematizado de conhecimentos, de natureza multidisciplinar, resultante da investigação científica e de práticas consolidadas, avaliadas e reconhecidas pela comunidade científica, relativo ao desenvolvimento das metodologias [e ainda] emprego de capacidades militares utilizadas na defesa, vigilância, controlo e segurança dos espaços sob soberania ou jurisdição nacional, na resposta a crises, conflitos e emergências complexas, em missões humanitárias e de paz, em apoio ao desenvolvimento e bem-estar, na cooperação e assistência militar, bem como na atividade de segurança interna (Portugal 2016).

FUNDAMENTAÇÃO E ENSINO DAS CIÊNCIAS MILITARES NO BRASIL

Desde a primeira Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB), Lei nº 4.024, de 20 de dezembro de 1961, o ensino militar era regulado por lei especial (Brasil, 1961). O modelo atual do sistema de ensino superior brasileiro, que conta com exatas duas décadas, encontra-se disciplinado na Lei nº 9.394, de 20 de novembro de 1996. No escopo das Ciências Militares, é fundamental ressaltar o art. 83 do referido documento, que classifica, igualmente, o ensino militar como “regulado em lei específica, admitida a equivalência de estudos, de acordo com as normas fixadas pelos sistemas de ensino” (Brasil 1996).

O EB foi o precursor, dentre as Forças Armadas, em expedir legislação própria. É, portanto, também relevante observar a Lei nº 9.786, de 8 de fevereiro de 1999, conhecida como Lei do Ensino no Exército (LEEx), de onde se extrai que “os cursos realizados em estabelecimentos de ensino militar por detentores de cargos de nível superior, constituem, para efeito universitário, cursos de pós-graduação, desde que atendida a legislação pertinente”, bem como que “os cursos de formação de oficiais da Academia Militar das Agulhas Negras são de grau universitário, conferindo-se aos seus diplomados a graduação de Bacharel em Ciências Militares” (Brasil 1999a).

Na sequência, marco significativo foi a publicação do Diário Oficial da União nº 58, de 26 de março de 2002, que tornou público o despacho de 22 de março, do Ministro da Educação, que homologava o parecer da Câmara de Educação Superior do Conselho Nacional de Educação (Parecer CNE/CES nº 1295/2001), estabelecendo a equivalência de estudos e a inclusão das Ciências Militares no rol das ciências estudadas no país.

Com reflexos *interna corporis*, e a fim de estabelecer o conceito, finalidade e delimitar o escopo de estudo das Ciências Militares, estabeleceu-se o conceito a mesma “como sendo o sistema de conhecimentos relativos à arte bélica, obtido mediante pesquisa científica, práticas na esfera militar, experiência e observação dos fenômenos das guerras e dos conflitos, valendo-se da metodologia própria do ensino superior militar” (Brasil 2010a). Em adição, dentro do mesmo entendimento de propor uma taxonomia orientadora dos esforços de sistematização do ensino das Ciências Militares no contexto do Exército, registrou-se que as Ciências Militares integravam a “Grande Área do Conhecimento da Defesa”, abrangendo, também, 36 áreas de concentração, a saber: Administração, Auditoria, Balística, Cibernética, Ciências Contábeis, Ciência e Tecnologia, Comunicação Social, Cultura, Defesa Nacional, Direito, Doutrina, Economia e Finanças, Educação, Educação Física, Engenharia e Construção, Estatística, Estratégia, Geopolítica, História Militar, Informática, Instrução Militar, Inteligência,

Gestão, Liderança, Logística, Meio Ambiente, Mobilização, Operações Militares, Política, Projetos, Prospectiva, Recursos Humanos, Relações Internacionais, Saúde, Simulação e Sociologia.⁴

Ademais, outra perspectiva⁵ de inserção em áreas e subáreas é a proposta apresentada pelo Ministério da Defesa (MD) à Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES) e ao Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq), constante do Plano Nacional da Pós-Graduação (PNPG) 2011-2020 (Brasil 2010b), conforme informado no quadro a seguir:

QUADRO 1 – Composição da Área de Defesa e Segurança Nacionais.

Área	Subáreas
Defesa e Segurança nacionais	Políticas e Estratégias de Defesa Nacional
	Tecnologias de Defesa
	Ciências Militares Conjuntas
	Ciências Militares Navais
	Ciências Militares Terrestres
	Ciências Militares Aeroespaciais
	Segurança Pública

Fonte: Brasil (2010b, 336), adaptado pelos autores.

Tem-se, em síntese, que há mais de 200 anos já se verifica a existência de registros acerca das Ciências Militares, tanto em termos conceituais quanto em termos normativos. A realidade brasileira também evidencia esforços centenários de implantação e desenvolvimento desta área científica, em dinâmica que se tornou mais expressiva, sobretudo nos marcos normativos, nos últimos quinze a vinte anos. Destaca-se a estruturação do sistema nacional de pós-graduação em dois subsistemas, edificados a partir de elementos conceituais e normativos próprios, admitindo-se, desde a concepção original, a conveniência de articulação, por intermédio do instituto da “equivalência de estudos”.

AS BASES DA PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIAS MILITARES NA ECEME

Ao longo da história, a ECEME teve sua evolução caracterizada por três variáveis – o pensamento, a doutrina e o ensino militar, ora sensível aos acontecimentos históricos nacionais e internacionais, que conformaram alterações doutrinárias, ora aos progressos da didática e da tecnolo-

gia educacional. Com o advento da Constituição Federal de 1988, da nova Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional e com a edição da nova Lei de Ensino do Exército, a Escola adequou-se à nova situação e dinamizou seu processo de ensino, passando a valorizar, também, a pesquisa científica.

No ano de 1999, a Escola passou a oferecer a seus oficiais-alunos o curso de Pós-Graduação *lato sensu* em Administração, conduzido pela Fundação Getúlio Vargas (FGV). Ainda naquele ano, a unificação dos ministérios militares, sob a égide do recém-criado MD, provocou uma maior aproximação entre o ensino superior militar e seu congênere civil, via Ministério da Educação (MEC).

Sob o suporte do Decreto nº 3.182, de 23 de setembro de 1999 (Brasil 1999b), que regulamenta a LEEEx, ocorreu a implantação de mestrados e doutorados no EB, como se depreende de seu art. 15, cuja redação ilustra: “A pós-graduação, complementando a graduação e a formação universitária, possui programas de mestrado e de doutorado e currículos dos cursos de aperfeiçoamento, de especialização e outros”. Assim, a ECEME passou a ter os esforços canalizados, no âmbito das Ciências Militares e da Política, Estratégia e Alta Administração Militar, também aos cursos de nível *stricto sensu*.

Por conseguinte, a partir do ano de 2001, a Escola adotou novo Regulamento Interno, que nivelou os cursos às normas do MEC para o ensino superior, de maneira que todos os formados possuíssem diplomação e titulação equivalentes às conferidas pelo sistema de educação nacional. Nesse ínterim, a fim de suportar a nova estrutura, foi criada, no mesmo ano, a Seção de Pós-Graduação (SPG), que passou a controlar, coordenar e conduzir todo o Programa de Pós-Graduação (PPG), com base nos créditos das matérias regulares, implantando, ainda, as disciplinas Metodologia da Pesquisa em Ciências Militares e Metodologia do Ensino Superior. Melo (2002) ressalta que os alunos da ECEME cujos cursos tinham a extensão de um ano cumpriram o programa *lato sensu* (Curso de Política Estratégia e Alta Administração do Exército e os Cursos de Chefia e Estado-Maior para Oficiais Médicos e de Comando e Estado-Maior para oficiais de Nações Amigas). Complementa informando que os alunos dos Cursos de Comando e Estado-Maior e de Chefia e Estado-Maior para Oficiais Intendentes, ambos com dois anos de duração, puderam optar pela especialização ou pelo *stricto sensu* (mestrado), quando, ainda de maneira incipiente no que tange à distribuição, dos 109 alunos matriculados, 25 optaram pela especialização e 84 pelo mestrado.

O mesmo autor revela que, naquele contexto, os órgãos civis “CAPES” e “Associação Brasileira de Normas Técnicas” (ABNT) tornaram-se refe-

rências para a estruturação, condução e avaliação dos programas conduzidos na ECEME. Destaque seja feito à passagem:

É importante salientar que o Exército deseja que os programas de pós-graduação sejam conduzidos em suas escolas dentro das exigências da CAPES, para que sejam produzidos com o mesmo padrão de qualidade do meio universitário e dentro da equivalência de estudos mencionada na legislação (Melo 2002).

Maia Neto (2012) informa que no ano de 2005, em continuidade ao processo de implantação da Pós-Graduação na ECEME, após avaliação e parecer favorável do escalão superior, o curso de doutorado foi tornado efetivo, tendo treze oficiais matriculados, cujas respectivas teses foram defendidas três anos depois, em 2007.

No prosseguimento, em 2006, no contexto do Programa de Apoio ao Ensino e à Pesquisa Científica e Tecnológica em Defesa Nacional (Pró-Defesa), coordenado pelo MD e MEC/CAPES, a ECEME estabeleceu parcerias com a Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas (EBAPE) da FGV e com a Universidade Federal Fluminense (UFF). Tais convênios traduziram-se em oferta de vagas à ECEME, destinadas aos cursos de pós-graduação nos níveis mestrado e doutorado daquelas instituições, cujas cooperações permanecem, de forma tácita ou explícita, até os dias atuais.

Fruto dos ensinamentos colhidos e aproveitando uma oportunidade de melhoria, no ano seguinte, verificou-se que, embora o estudo estratégico e a pesquisa fossem interdependentes e complementares, os objetivos organizacionais afetos à última permeavam estruturas separadas, levando à superposição de ações. Por conseguinte, a ECEME reestruturou o seu Centro de Estudos Estratégicos (CEE), que absorveu a SPG, antes vinculada à Divisão de Ensino. Em prosseguimento, constatada carência na infraestrutura e nos recursos humanos para a pesquisa, a Escola iniciou gestões de maneira a conferir mais qualidade à pós-graduação, com a participação de pesquisadores bolsistas, civis e militares, nas diversas linhas de pesquisa da época, melhor qualificando a condução do PPG já existente, aproximando-o cada vez mais do meio acadêmico.

Nunes (2012) complementa que outra iniciativa conjunta foi a desenvolvida, naquele ano, entre o MD e a então Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República (SAE/PR). Esta instituiu o Programa de Apoio ao Ensino e à Pesquisa Científica e Tecnológica em Assuntos Estratégicos de Interesse Nacional (Pró-Estratégia), o qual proporcionou a aprovação de três projetos de pesquisa acadêmica da ECEME, em parceria com a FGV, Universidade Federal de Pernambuco (UFPE)

e com o Programa Interinstitucional de Pós-graduação em Relações Internacionais San Tiago Dantas, formado pela Universidade Estadual Paulista (UNESP), Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP) e Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC-SP).

Verifica-se que o alvorecer do século XXI foi bastante expressivo no que concerne à sistematização da PG na ECEME. Com apoio dos marcos legais recém estabelecidos – Lei de Ensino do Exército e Regulamento da Lei de Ensino do Exército – deu-se início à implantação progressiva da especialização, do mestrado acadêmico e do doutorado. Foram estabelecidas parcerias estratégicas, assim como remodelados a estrutura organizacional interna e a proposta pedagógica associada aos cursos. Iniciou-se a convergência dos parâmetros de avaliação de qualidade dos cursos de PG, com o alinhamento inicial dos cursos de especialização, que rapidamente atingiram os requisitos comuns estabelecidos pelo MEC e pelo MD (Brasil 2008a).

PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIAS MILITARES E O ALINHAMENTO INSTITUCIONAL

Entende-se que o PPGCM contribui com o atingimento de vários objetivos estratégicos do MD e do EB, em especial no que concerne à formação de recursos humanos com alta qualificação e ao intercâmbio com a sociedade brasileira. A relevância do curso para a administração militar pode ser inferida através da institucionalidade com que o assunto é tratado, sendo exemplo o fato do sistema de pós-graduação militar estar previsto em lei (LEEx e seu respectivo Regulamento), do programa estar regulado na legislação superior do sistema de ensino militar e, mesmo, na importância atribuída às titulações obtidas pelo sistema de valorização do mérito dos militares de carreira. A importância também pode ser estimada observando-se as distintas linhas de fomento disponibilizadas ao programa, as quais somam valor expressivo, em especial quando se observa o elevado valor *per capita* do investimento público em questão.

No nível político, o Programa baliza-se no estabelecido desde a Estratégia Nacional de Defesa (END) de 2008, que recomenda atenção para a necessidade do Brasil realizar, de forma sistemática, amplo debate sobre Defesa. Segundo o documento emitido pelo MD, “um interesse estratégico do Estado é a formação de especialistas civis em assuntos de defesa” (Brasil 2008b). Ressalta, outrossim, a importância de que se discutam, de forma ampla e abrangente, questões emergenciais como a reorganização e a reorientação das Forças Armadas e a organização da indústria de defesa. Destaca-se, ainda, o interesse de promover maior integração e participação dos setores civis

governamentais na discussão dos temas ligados à Defesa, assim como a participação efetiva da sociedade brasileira, por intermédio do meio acadêmico e de institutos e entidades ligados aos assuntos estratégicos de Defesa. Dentro desse desígnio, com a publicação da Política de Ensino de Defesa, por meio do Decreto nº 7.274, de 25 de agosto de 2010, fica fundamentado o objetivo de incrementar o estudo de temas de interesse da Defesa Nacional no âmbito da sociedade, em particular no meio acadêmico, capacitando os recursos humanos. Ademais, intenciona obter, como produtos, a difusão da Defesa no meio acadêmico, a equivalência de cursos nos sistemas de ensino militar e civil, ampliar o intercâmbio entre instituições de ensino civis e militares e estimular a pesquisa e os estudos sobre Defesa (Brasil 2010c).

Paralelamente aos aspectos relativos à gestão militar, são fundamentais aqueles motivados pelo crescente grau de complexidade que envolve os conflitos no mundo contemporâneo. Além de confrontos entre Estados nacionais, os conflitos modernos assumiram variadas características, que suscitam o concurso de especialistas para sua compreensão e resolução. Cultura, religião, identidade étnica, nacionalismo – tais formas de expressão da humanidade têm papéis importantes na configuração do problema da guerra neste início de século. A interpretação, análise, mediação e emissão de juízo sobre os conflitos modernos implicam que o analista de defesa conheça os multifacetados aspectos que influenciam o curso da política internacional, da manutenção da paz, da prevenção de conflitos e a intrincada natureza da guerra.

Alcança-se, assim, o nível estratégico de fundamentação do PPGCM, remontando-se ao ano de 2010 quando se iniciou o Processo de Transformação do Exército. Este tem como um de seus pilares estruturantes o vetor Educação e Cultura, a partir do qual fundamenta a intenção de implantar e fortalecer a capacidade de inovação, requisito crítico para o desempenho militar no século XXI (Brasil 2010d).

O documento de mais elevado nível do período, expedido pelo Comando do Exército, consistiu em sua Diretriz Geral 2011-2014. No que de interesse do sistema de Educação e Cultura, destaca-se a determinação, dentre outras, de “incentivar o estudo de estratégia, história militar, liderança, gestão, direito internacional humanitário, relações internacionais, e das tendências da guerra” e de “criar cursos para civis (potenciais formadores de opinião) na ECEME”. Especificamente, quanto à pós-graduação, apresentava a determinação de “buscar o alinhamento entre as pesquisas e o desenvolvimento doutrinário” e de “ampliar o intercâmbio com o meio acadêmico civil, nas áreas da pesquisa científica, educação e cultura, para aprimorar [...] capital intelectual e assegurar maior difusão dos valores e competência do EB na área educacional” (Brasil 2010e).

Ainda, como objetivo estratégico do EB, contido na Sistemática de Planejamento Estratégico do Exército (SIPLEEx), referente à implantação de um novo e efetivo Sistema de Educação e Cultura, fica estabelecida a intenção de “incrementar a pesquisa científica nos estabelecimentos de ensino” e de “implantar o intercâmbio com o meio acadêmico, em diversos níveis” (Brasil 2014).

Entretantes, papel relevante no processo de resposta aos novos desafios passou a ser desempenhado pela Coordenadoria de Avaliação e Desenvolvimento da Educação Superior Militar no Exército (CADESM), criada em 2011 (Brasil 2011a), que assessora o Departamento de Educação e Cultura do Exército (DECEEx) na “formulação de políticas que deem suporte à autonomia do ensino superior militar”, bem como orienta, supervisiona e proporciona as condições normativas para o funcionamento da pós-graduação e da pesquisa científica (Brasil 2012a). O Sistema de Educação Superior Militar no Exército (SESME), conduzido no âmbito daquele Departamento/Coordenadoria, fundamenta-se na LEEEx, pelos quais os créditos das disciplinas dos cursos regulares da carreira (cursos de especialização, de aperfeiçoamento e de altos estudos militares) são aproveitados pelos programas de pós-graduação corporativos, nível *lato sensu*, permitindo a equivalência de estudos.

A Diretriz do Chefe do DECEEx, que fundamentou a Sistemática de Educação Superior Militar no Exército elaborada pelo CADESM, fixa a condução de cursos de Pós-Graduação *lato e stricto sensu* em Ciências Militares e em Defesa Nacional pela ECEME. Determina que as pesquisas sejam direcionadas aos interesses e necessidades do EB, nas áreas de estudo da Defesa Nacional e da Administração, visando o avanço dos conhecimentos de interesse do Exército e do país, já visualizando a possibilidade de busca de homologação dos cursos não corporativos, junto à CAPES (Brasil 2012b).

Avançando-se no tempo, na gestão do atual Comandante do Exército, documento de cunho similar ao do antecessor foi expedido, denominado “Pensamento e Intenção do Comandante do Exército”. Na área de atuação de Ensino e Cultura, estabelece, como meta, “dar continuidade na implantação de cursos de pós-graduação em Segurança, Defesa e Ciências Militares, inclusive com oferta de vagas para civis, em linhas de pesquisa de interesse do Exército” (Brasil 2015).

Da mesma forma, o Comandante da ECEME, em sua Diretriz de Comando 2015-2016 estabelece que a pesquisa na ECEME será realizada por intermédio do Instituto Meira Mattos (IMM), a quem também cabe coordenar todo o processo de pós-graduação, *lato e stricto sensu*, devendo,

ainda, prosseguir na consolidação do PPG acadêmico, relativo ao mestrado e doutorado.

Assim, a figura abaixo, ilustra a estrutura de subordinação do sistema de educação do EB, desde seu Comandante até à ECEME/IMM, que confere o alinhamento institucional em prol do PPGCM.



Figura 1 – Estrutura de subordinação e vinculação da ECEME/IMM no EB.

Fonte: os autores.

Instituto Meira Mattos (IMM)

Tópico à parte deve ser dedicado ao IMM, estrutura singular que possibilitou significativas conquistas referentes ao ensino de pós-graduação no EB. Trata-se de aperfeiçoamento à estrutura inicialmente pensada para a institucionalização dos esforços de PG na ECEME.

Após três anos iniciais, funcionando com a estrutura anteriormente apresentada, verificou-se o esgotamento do modelo, devido à impossibilidade aprofundar-se na evolução indispensável à pós-graduação. Nunes (2012) aponta que a criação de um instituto subordinado à ECEME, por evolução do CEE, com o propósito de ensino e pesquisa afetos àquele centro, proporcionaria à Escola a preservação da autonomia de seus cursos regulares da linha bélica, destacando de sua estrutura um órgão dimensionado para interagir com a CAPES e com as demais agências de fomento, para realizar permanente interface com o meio acadêmico e para incorporar docentes e discentes civis.

A fim de atender aos desafios provocados por essa evolução, foi criado o IMM, por meio da Portaria nº 110, de 6 de outubro de 2011, do DECEX (Brasil 2011b), ratificada pela Portaria nº 724, de 6 de setembro de 2012, do Comandante do Exército (Brasil 2012c). Destina-se, outrossim, a coordenar, orientar, desenvolver e disseminar a pesquisa científica, a pós-graduação e os estudos em Ciências Militares e de Segurança e Defesa; criar oportunidades de pós-graduação para militares e civis nessas áreas; contribuir para o aprimoramento dos cursos regulares da ECEME; colaborar no desenvolvimento da capacitação dos docentes de pós-graduação do EB e promover o intercâmbio acadêmico com instituições do ensino superior civil e militar.

A escolha do nome do General Meira Mattos é homenagem e referência que distinguem a importância e a contribuição do passado, ao prestigiar um consagrado geopolítico do século XX, soldado e acadêmico (Migon 2015). Como soldado, destacou-se na 2ª Guerra Mundial, integrando a Força Expedicionária Brasileira (FEB), comandou a Brigada Latino-Americana da Força Interamericana de Paz (República Dominicana) e a Academia Militar das Agulhas Negras (AMAN); e, como acadêmico, obteve o título de Doutor em Ciências Políticas, na Universidade Mackenzie de São Paulo, além de ser autor de diversos livros e artigos sobre Geopolítica, de significativa relevância.

A atual estrutura organizacional pode ser identificada no organograma da figura a seguir:

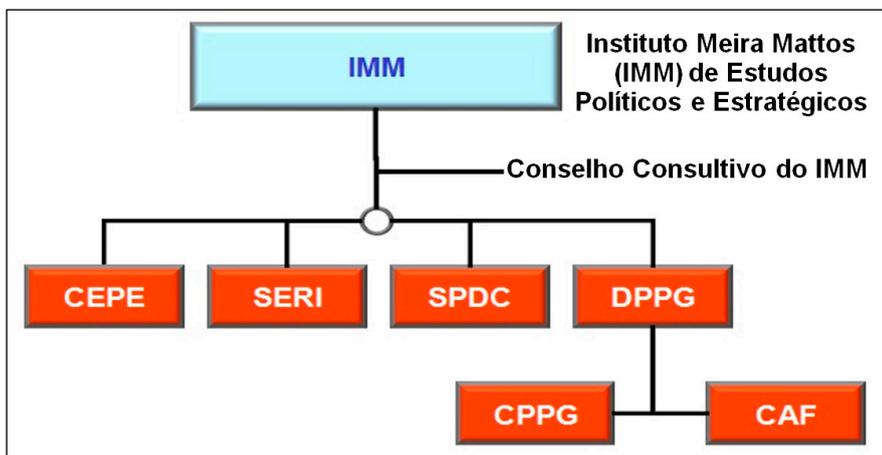


Figura 2. Organograma do IMM.⁶

Fonte: os autores.

A Chefia do Instituto é responsável por, além das atribuições normais de direção, pelas de pró-reitoria do PPG.

Como uma das subestruturas, apresenta-se o Centro de Estudos Políticos e Estratégicos (CEPE), que é responsável por coordenar as linhas de ensino de assuntos estratégicos em consonância com o PPG, bem como contribuir com os cursos regulares da Escola por intermédio das disciplinas e atividades que lhe são afetas.

Outra integrante é a Seção de Eventos e Relações Interagências (SERI), cuja atribuição é desenvolver intercâmbios e ligações com instituições militares e civis, com o meio acadêmico em geral e com os institutos congêneres, nacionais e estrangeiros, buscando a realização de eventos e atividades que envolvam essas organizações, tais como congressos, seminários, jornadas e ciclos de estudos.

Já a Seção de Produção, Divulgação e Catalogação (SPDC) tem por atribuição disseminar o conhecimento científico na área das Ciências Militares e da Defesa e Segurança Nacional, por intermédio de revistas, livros, capítulos de livros, resumos de periódicos e anais de congressos, seminários, jornadas e ciclos de estudos, bem como na atividade de catalogação, armazenamento, recuperação e fomento do acervo da Biblioteca.

O PPGCM é conduzido pelo Departamento de Pesquisa e Pós-Graduação (DPPG) e tem a intenção de ser um dos principais programas em sua área de inserção, isto é, as Ciências Militares e Estudos de Defesa, dentro da Área de Avaliação de Ciência Política e Relações Internacionais da CAPES. O Departamento é organizado em Coordenadoria de Pesquisa e Pós-Graduação (CPPG) e Coordenadoria de Apoio e Fomento (CAF), tendo por finalidade promover, planejar, coordenar, supervisionar, controlar e conduzir a pesquisa e o PPG, bem como atuar na captação de recursos junto aos órgãos de fomento à pesquisa e à pós-graduação. Este vem protagonizando a reformulação das áreas de concentração e das linhas de pesquisa aliada à adoção de um corpo docente próprio, em constante aperfeiçoamento, com projetos de pesquisa bem definidos e inseridos em grupos de pesquisa cadastrados no CNPq, que marcam significativamente a nova fase da pesquisa e da pós-graduação na ECEME.

Por fim, o Conselho Consultivo (*ad hoc*), formado por notáveis acadêmicos e chefes militares, é de fundamental relevância para o IMM, uma vez que as apreciações são transformadas em orientações, recomendações e reflexões para a consolidação da estrutura e de iniciativas propostas. Atualmente, é composto pelo General de Exército Alberto Mendes Cardoso, antigo Ministro-Chefe do Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República e Professor Emérito da ECEME; Prof. Dr. Ives Gandra da Silva Martins, jurista, advogado tributarista, escri-

tor e Professor Emérito da ECEME; General de Exército Paulo Cesar de Castro, antigo chefe do DECEX, Professor Emérito e antigo comandante da ECEME; Prof. Dr. Carlos Ivan Simonsen Leal, Presidente da FGV e Professor Emérito da ECEME; General de Divisão Ulisses Lisboa Perazzo Lannes, Professor Emérito da ECEME; Prof. Dr. Eliézer Rizzo de Oliveira, da Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP), ex Vice-Presidente da Associação Brasileira de Educação a Distância (ABED) e professor emérito da ECEME; General de Divisão José Carlos Albano do Amarante⁷ (*in memoriam*), antigo comandante do Instituto Militar de Engenharia (IME); Prof.^a Dr.^a Maria Regina Soares de Lima, do Instituto de Estudos Sociais e Políticos da Universidade do Estado do Rio de Janeiro (IESP/UERJ); Prof. Dr. Wanderley Messias da Costa, da Universidade de São Paulo (USP); e Prof. Dr. Eurico de Lima Figueiredo, do Instituto de Estudos Estratégicos (INEST) da UFF.

INTEGRAÇÃO COM O SISTEMA NACIONAL – AS PROPOSTAS DE IMPLANTAÇÃO DE CURSOS NOVOS

Em 2012, ao completar onze anos do início de seu programa de pós-graduação, a ECEME resolveu, com o objetivo de tê-los no nível da excelência acadêmica, alçar a pesquisa em Ciências Militares a um novo patamar, alinhada e reconhecida pelo sistema nacional de ensino.

Para tal fim, por intermédio IMM, apresentou a proposta de um curso novo e inédito para a sociedade brasileira, com projeção de impacto, tanto no setor de Defesa, como na comunidade acadêmica nacional. Desta forma, pretendia abordar aspectos interdisciplinares que perpassassem transversalmente por diversas áreas do conhecimento, buscando consolidá-los num amálgama fundamental para a compreensão e estudo das questões que envolvessem a Segurança e a Defesa Nacionais de um Brasil que cada vez mais se insere como importante ator no cenário mundial do século XXI.

Desta feita, o Conselho Técnico Científico da Educação Superior (CTC-ES), em sua 141^a Reunião, realizada entre 19 e 23 de novembro de 2012, após apreciação do parecer da consultoria técnica científica externa, avaliou o curso de Mestrado Acadêmico em Ciências Militares da ECEME. Por meio do Ofício nº 235-20/2012/CTC/CAA II/CGAA/DAV, de 27 de novembro de 2012, endereçado ao Pró-Reitor de Pós-Graduação da ECEME, o então Coronel Richard Fernandez Nunes, foi comunicado o resultado da avaliação da proposta de curso novo na área de Ciência Política e Relações Internacionais, que garantiu a recomendação, atribuindo-lhe a nota 3. No prosseguimento, a homologação foi dada pelo MEC, por meio da Portaria Ministerial nº 1.009, de 10 outubro de 2013 (Brasil 2013).

O Mestrado Acadêmico em Ciências Militares passou a apresentar como objetivo principal a formação de quadros, tanto civis quanto militares, aptos a cooperarem na formulação das políticas de Estado nos diversos aspectos que envolvem as questões de Defesa Nacional, desenvolvendo as competências e habilidades imprescindíveis para a tomada de decisão no âmbito da estratégia e da segurança. Ademais, intencionava que os discentes egressos do PPGCM tivessem desenvolvido a habilidade de compreender a evolução teórica e a realidade contemporânea dos Estudos da Paz e da Guerra; compreender, analisar, assessorar e criticar os processos associados à Gestão da Defesa, com ênfase nas questões associadas à Defesa Nacional; à formulação de políticas públicas; ao processo decisório nos níveis político e estratégico, com ênfase nos assuntos associados à Segurança e Defesa; à evolução da Teoria da Guerra e da Estratégia, com ênfase na conflitualidade contemporânea; à evolução da Doutrina de Defesa, com ênfase para a realidade nacional; à Logística de Defesa e à evolução da Economia de Defesa, com ênfase para a realidade brasileira; os conflitos em todas as suas variadas dimensões; e conhecer e aplicar, com rigor e pertinência, métodos e técnicas de pesquisa.

Destarte, em 2014, foram matriculados os primeiros discentes civis no curso de Mestrado, cujas dissertações foram defendidas no segundo semestre de 2015 e no início de 2016, a saber: os internacionalistas Ana Laíse Ferreira Herculano Batista, Lucas Soares Portela e Tathiany Barros Bonavita de Almeida (atualmente oficial da Marinha do Brasil) e o administrador de empresas Rodrigo Simão Barbosa. Desde a homologação do curso, em 2013, até este momento, a ECEME entregou à sociedade cerca de trinta mestres em Ciências Militares.

Com o continuado objetivo de incremento na qualidade e na consolidação do PPGCM, foi confeccionado, ainda em 2013, proposta de mapa estratégico (planejamento estratégico do PPGCM, com recorte temporal até 2017), o qual foi submetido à apreciação dos integrantes do Conselho Consultivo do IMM, em 12 de novembro de 2013 (Santos 2015; Migon 2013). A iniciativa revelava, dentre outras metas, a intenção de propor o curso de Doutorado em Ciências Militares à apreciação da CAPES, bem como toda a estrutura de consolidação do Mestrado Acadêmico.

Com tal intuito, em 13 de agosto de 2015, face à expertise adquirida com o curso supracitado, com o estabelecimento de Acordos de Cooperação Técnico-Científica com IES civis e fruto do momento de vanguarda acadêmica e de capacitação profissional, houve a apresentação de proposta do Doutorado como curso novo (APCN), para avaliação da CAPES – degrau acadêmico mais alto a ser alcançado pelas Ciências Militares no país.

É importante frisar que a proposta do APCN do Doutorado nasceu de parcerias institucionais pregressas da ECEME com a UFPE e com Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS). Estas trazem em seu interior a expertise de programas de doutorado nota 6 (UFPE) e 4 (UFRGS), agregando quatro docentes titulares, três coordenadores de programa e um Pró-Reitor, em sinergia com jovens docentes da ECEME, na construção e difusão do conhecimento científico. De maneira singular, a proposta também aponta um movimento atípico, onde um Programa do Nordeste auxilia outro do Sudeste a estabelecer-se e progredir. De fato, foram as aproximações em projetos de pesquisa que possibilitaram a proposição do Mestrado em Ciências Militares, em 2012, e maturaram a proposição do Doutorado, em 2015. São laços robustos que unem estas IES em torno de uma proposta de indução do desenvolvimento de curso *stricto sensu*, nível Doutorado, em instituição militar. A ação promoveu, outrossim, o estreitamento das relações civis-militares,⁸ pela promoção do debate acadêmico no interior da ECEME, estabelecimento de ensino que forma os futuros comandantes da Força Terrestre, bem como promove a realização de pesquisas na área de Ciência Política e Relações Internacionais.

Nesse construto, em 15 de março de 2016, a ECEME recebeu, em diligência de visita referente ao APCN 909/2015, os consultores da CAPES, Prof^{ta}. Dr^a. Ana Paula Balthazar Tostes, da Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ), e Prof. Dr. Rafael Duarte Villa, da Universidade de São Paulo (USP), a fim de avaliarem a proposta *in loco*.

Para júbilo, a etapa final consistiu na divulgação das propostas analisadas durante a 164^a Reunião do CTC-ES, realizada no período de 30 de maio a 03 de junho de 2016, em Brasília. Em 9 de junho de 2016, foi dada a publicidade aos resultados da avaliação dos cursos novos acadêmicos e profissionais. O curso de Doutorado em Ciências Militares alcança notável conquista na Área de Avaliação de Ciência Política e Relações Internacionais, passando a ser recomendado pela CAPES ao reconhecimento pelo Conselho Nacional de Educação do MEC, garantindo a autorização a expedir diplomas com validade nacional e a possibilidade de oferecimento universal à sociedade.

Portanto, o PPGCM da ECEME representa uma iniciativa ímpar no âmbito do sistema de ensino nacional, sendo simultaneamente credenciado junto ao sistema de ensino civil (fruto do reconhecimento do curso pela CAPES/MEC) e ao sistema de ensino militar (fruto da autonomia deste, à luz do Art. 83/LDB, e do reconhecimento do curso pelo SESME/DECEX). Neste sentido, torna-se ponto de tangência e convergência entre saberes e culturas, favorecendo a aproximação entre ambos os modelos e entre civis e militares.

Área de Avaliação	Nome do Curso	Nível	Sigla	Instituição de Ensino	Nota CTC-ES
ARQUITETURA E URBANISMO	Arquitetura e Cidade	ME	UVV	UNIVERSIDADE VILA VELHA	3
ARQUITETURA E URBANISMO	Design	ME	UFRJ	UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO DE JANEIRO	3
ARQUITETURA E URBANISMO	Arquitetura e Urbanismo	ME	UnICEUB	CENTRO UNIVERSITÁRIO DE BRASÍLIA	3
BIOTECNOLOGIA	Biotecnologia	ME	UFU	UNIVERSIDADE FEDERAL DE UBERLÂNDIA	3
CIÊNCIA POLÍTICA	Ciências Militares	DO	ECEME	ESCOLA DE COMANDO E ESTADO-MAIOR DO EXÉRCITO	4
CIÊNCIAS BIOLÓGICAS III	Biologia da Interação Patógeno Hospedeiro	ME	CPqLMD/FIOCRUZ	CENTRO DE PESQUISA LEÔNIDAS E MARIA DEANE/FIOCRUZ	3

Figura 3 – Relação de cursos acadêmicos recomendados na 164ª Reunião do CTC-ES
 Fonte: Adaptado de Brasil (2016).

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Recupera-se a pauta deste trabalho, com a expectativa de que se tenha cumprido o objetivo investigar o papel sócio-histórico da ECEME, como IES, na gestão do PPGCM, inserido na área de concentração de Defesa Nacional. Ademais, a pesquisa buscou resgatar registros similares e periódicos da trajetória singular do PPGCM. Trata-se, sem dúvida, de um Programa idealizado, alicerçado e construído na passagem de diferentes gerações pela Escola, integrando ora a SPG, CEE ou IMM. Estes, discentes e docentes, civis e militares, puderam contribuir com ideias, reflexões, iniciativas e ações, que vêm concretizar, neste ano de 2016, após um processo de quase vinte anos, desafiador e auspicioso (para alguns, utópico) objetivo institucional do EB – todos os cursos *stricto sensu* da ECEME (Mestrado Acadêmico, Doutorado e Pós-doutorado) alcançaram nível de reconhecimento que ultrapassa os muros dos quartéis, indo ao encontro da academia, da sociedade brasileira e internacional.

Dentro desse escopo, percebe-se a inserção do PPGCM, de forma ativa e relevante, na agenda de pesquisa e do ensino de pós-graduação em Segurança e Defesa. Um indicador é a forte aproximação da ECEME a outras IES nacionais e estrangeiras. A ECEME tem Acordos Técnicos de Cooperação assinados ou em fase avançada de análise com a UFRGS (Centro de Estudos Internacionais sobre Governo – CEGOV e PPG Estudos Estratégicos Internacionais), Universidade da Força Aérea – UNIFA (PPG Ciências Aeroespaciais), Universidade Federal do Rio de Janeiro – UFRJ (Graduação em Defesa e Gestão Estratégica Internacional), UFPE (PPG Ciência Política), bem como Entendimento Acadêmico com a *Universidad Complutense de Madrid*. Outra referência é a sólida participação, institucional e individual, no âmbito da Associação Brasileira de Estudos de Defesa (ABED), quer no apoio institucional quer na participação como associados. No Encontro Nacional de 2013 (ENABED Belém), verifica-se

a colaboração de docentes na comissão científica (um) e na comissão organizadora (dois), assim como elevada participação discente, o que se torna mais relevante em função da complexidade e dos custos associados à distância física do evento. No Encontro Nacional de 2014 (ENABED Brasília) verifica-se a mesma situação (um docente em comissão científica e dois na organização), com incremento na organização de simpósios temáticos (quatro simpósios conduzidos por docentes), mesas de debates e minicursos. Fez-se participar, ainda, em 2015, do Encontro Regional da ABED em Brasília, com dois discentes e, em 2016, no Encontro Estadual de Roraima, com a apresentação de trabalho por um discente. No Encontro Nacional de 2016 (ENABED Florianópolis) o PPGCM contribuiu com 23 trabalhos, dos quais dois elaborados por docentes; dois por civis ex discentes de Mestrado Acadêmico; um por estagiária de Pós-doutorado; sete por doutorandos e onze por mestrandos, dos quais sete em primeiro ano de estudos.

Por fim, pontua-se que as inovações em andamento no PPGCM da ECEME têm potencial de transbordamento para o EB, exércitos de nações amigas, MD e para a sociedade em geral. A médio e longo prazo, inclusive, como consequência da formação de civis, estimam-se reflexos no âmbito da Administração Federal e nas empresas da Base Industrial de Defesa. Em função da capilaridade das ações são visualizados reflexos junto a amplo segmento acadêmico, civil e militar, tais como CNPq, CAPES e todas as instituições que interagem com a agenda de ensino e pesquisa em Ciências Militares.

REFERÊNCIAS

100 Anos – Escola de Comando e Estado-Maior do Exército. 2005. *Verde-Oliva*, Brasília, 32 (185), 34-37, jul./ago./set.

Bellvé, Mariano Rubió. 1895. *Diccionario de ciencias militares*. Barcelona: Revista científico-militar y Biblioteca Militar.

Brasil. 1896. Lei nº 403, de 24 de outubro de 1896. Crea o Estado-Maior do Exército e a Intendencia Geral da Guerra, e dá outras providencias. *Lex*: Coleção de Leis do Brasil - 1896, Página 34 Vol. 1 (Publicação Original), Capital Federal.

_____. 1905. Decreto nº 5.698, de 2 de outubro de 1905. Approva os regulamentos para os institutos militares de ensino. *Lex*: Senado Federal. Secretaria de Informação Legislativa. Capital Federal.

_____. 1920. Decreto nº 14.130, de 7 de abril de 1920. Approva o regulamento para a Escola de Estado-Maior do Exército. *Diário Oficial da União*, Capital Federal, 12 maio 1920. Seção 1, 8215 (Publicação Original).

_____. 1961. Lei nº 4.024, de 20 de dezembro de 1961. Fixa as Diretrizes e Bases da Educação Nacional. *Lex*: Câmara dos Deputados. Centro de Documentação e Informação. Brasília.

_____. 1996. Lei nº 9.394, de 20 de novembro de 1996. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. *Lex*: Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. Brasília.

_____. 1999a. Lei nº 9786, de 8 de fevereiro de 1999. Dispõe sobre o Ensino no Exército Brasileiro e dá outras providências. *Lex*: Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. Brasília.

_____. 1999b. Decreto nº 3.182, de 23 de setembro de 1999. Regulamenta a Lei nº 9.786, de 8 de fevereiro de 1999, que dispõe sobre o ensino no Exército Brasileiro e dá outras providências. *Lex*: Presidência da República. Subchefia para Assuntos Jurídicos. Brasília.

_____. 2002. Despachos do Ministro. *Diário Oficial da União*, Brasília, 26 mar. Seção 1, nº 058, 12.

_____. 2008a. Portaria Normativa Interministerial nº 18, de 13 de novembro de 2008. Dispõe sobre a equivalência de cursos nas instituições militares de ensino em nível de pós-graduação lato sensu. *Diário Oficial da União*, 14 nov. 2008. Seção 1, pág. 44. Brasília.

_____. 2008b. Ministério da Defesa. *Estratégia Nacional de Defesa*. 2. ed. Brasília: MD.

_____. 2010a. Portaria nº 734, de 19 de agosto de 2010. Conceitua Ciências Militares, estabelece sua finalidade e delimita o escopo de seu estudo. *Lex*: Boletim do Exército nº 34/2010. Brasília.

_____. 2010b. Ministério da Educação. Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior. *Plano Nacional de Pós-Graduação – PNPG 2011-2020*. Brasília: CAPES. 2 v.

_____. 2010c. Decreto nº 7.274, de 25 de agosto de 2010. Dispõe sobre a Política de Ensino de Defesa - PEEnsD e dá outras providências. *Lex*: Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. Brasília.

_____. 2010d. Exército Brasileiro. Estado-Maior do Exército. *Processo de Transformação do Exército*. Brasília.

_____. 2010e. Exército Brasileiro. *Diretriz Geral do Comandante do Exército para o período de 2011-2014*. Brasília.

_____. 2011a. Exército Brasileiro. *Portaria nº 389, de 4 de julho de 2011*. Cria a Coordenadoria de Avaliação e Desenvolvimento da Educação Superior Militar no Exército (CADESM). Brasília.

_____. 2011b. Exército Brasileiro. Departamento de Educação e Cultura do Exército. *Portaria Nº 110 - DECEX, de 6 de outubro de 2011*. Cria o Instituto Meira Mattos da Escola de Comando e Estado-Maior do Exército. Rio de Janeiro.

_____. 2012a. Departamento de Educação. Coordenadoria de Avaliação e Desenvolvimento da Educação Superior Militar no Exército. *EB60-IR-57.001. Regimento Interno da Coordenadoria de Avaliação e Desenvolvimento da Educação Superior Militar no Exército*. Rio de Janeiro.

_____. 2012b. Departamento de Educação e Cultura do Exército. Coordenadoria de Avaliação e Desenvolvimento da Educação Superior Militar no Exército. *EB60-IR-57.002. Sistema de Educação Superior Militar no Exército: Organização e Execução*. Rio de Janeiro.

_____. 2012c. Exército Brasileiro. *Portaria nº 724, de 6 de setembro de 2012*. Cria o Instituto Meira Mattos, extingue o Centro de Estudos Estratégicos e altera dispositivos do Regulamento da Escola de Comando e Estado-Maior do Exército. Brasília.

_____. 2013. Ministério da Educação. *Portaria Ministerial nº 1.009, de 10 outubro de 2013. Diário Oficial da União, Brasília, 11 out. 2013. n. 198, Seção 1, 13*.

_____. 2014. Exército Brasileiro. Estado-Maior do Exército. *Portaria nº 306-EME, de 22 de dezembro de 2014*. Aprova a Sistemática de Planejamento Estratégico do Exército (SIPLEX - 2014) e dá outras providências. Brasília.

_____. 2016. Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior. Resultado da Avaliação de Proposta de Curso Novo: Mestrado Profissional, Mestrado Acadêmico e Doutorado. *09062016-CTC-164.xls*. Disponível em: <<http://www.capes.gov.br/avaliacao/entrada-no-snpq-propostas/mestrado-e-ou-doutorado-academico/resultados>> Acesso em: 10 jun. 2016.

Cordis (Community Record & Development Information Service). 2007. Classificação das áreas científicas CORDIS (versão portuguesa). Porto: Universidade do Porto.

Domingos Neto, M. 2006. Defesa e Segurança como área do conhecimento científico. *Tensões Mundiais*, 2 (3), 136-149.

Escola de Comando e Estado-Maior do Exército. 2005. *ECEME - a escola do método: um século pensando o Exército*. In: Peres, C. R., Câmara, H. de F. (Org.). Rio de Janeiro: Biblioteca do Exército.

Fry, D. P., Söderberg, P. 2013. Lethal aggression in mobile forager bands and implications for the origins of war. *Science*, 341 (6143), 270-273.

Gat, A. 1992. *The Development of Military Thought: The Nineteenth Century*. Londres: Oxford University Press.

Jordan, K. C. Military Science. In: Piehler, G. K. (Ed.). 2013. *Encyclopedia of Military Science*. Los Angeles: SAGE Reference Publications, 880-885. 4 v.

Maia Neto, J. 2012. Os Desafios do Ensino Militar: Transformando a Pós-Graduação Stricto Sensu em Ciências Militares. *Coleção Meira Mattos: revista das Ciências Militares*, Rio de Janeiro, 26, 19-25.

Marcusso, M. F. A criação da Escola de Estado-Maior e o estudo de Instituições Militares de Ensino: história e epistemologia (1905-1919). In: SIMPÓSIO NACIONAL DE HISTÓRIA, 28., 2015, Florianópolis. *Anais eletrônicos...* Florianópolis: ANPUH, 2015. Disponível em: <http://www.snh2015.anpuh.org/resources/anais/39/1456775603_ARQUIVO_Marcus_Fernandes_Marcusso.pdf> Acesso em: 30 maio 2016.

Melo, M. A. S. 2002. A pós-graduação na ECEME. *Programa de Atualização dos Diplomados pela ECEME (PADECEME)*, Rio de Janeiro, 22-29.

Migon, E. X. F. G. 2015. O que vai pelas Forças - Instituto Meira Mattos. *Revista do Clube Militar*, Rio de Janeiro, 86 (456), fev./mar./abr.

_____. 2014a. *Ensino na Temática Segurança e Defesa (Apresentação)*. Seminário “Ensino de Pós-graduação em Segurança & Defesa. Brasília: CAPES.

_____. 2014b. (relator). Proposta de criação de Área ou Subárea de Defesa: relatório do Grupo de Trabalho. Seminário “Ensino de Pós-graduação em Segurança & Defesa. Brasília: CAPES.

_____. 2013a. *Mapa Estratégico do Programa de Pós-graduação em Ciências Militares (proposta preliminar)*. Rio de Janeiro: ECEME.

_____. 2013b. Segurança, Defesa e as Relações Cívico-Militares: (Re)leituras em apoio à Construção de uma Nova Agenda Brasileira. *Revista de Ciências Militares [em linha]*, 1 (1), 101-121.

Nunes, R. F. 2012. O Instituto Meira Mattos da ECEME e o Processo de Transformação do Exército Brasileiro. *Coleção Meira Mattos: Revista das Ciências Militares*, Rio de Janeiro, 26, 9-17.

Pellegrini, R. P. 1997. *The Links between Science, Philosophy, and Military Theory: Understanding the Past, Implications for the Future*. 60 f. Tese (Airpower Studies) - Faculty of the School of Advanced Airpower Studies - Maxwell Air Force Base, Alabama.

Pelegrino Filho, A. 2005. A Influência da Missão Militar Francesa na ECEME. *Programa de Atualização dos Diplomados pela ECEME (PADECEME)*. Rio de Janeiro, 10-20. Edição Especial.

Portugal. Centro de Investigação e Desenvolvimento do Instituto Universitário Militar. 2016. *Definição de Ciências Militares*. Disponível em: <<http://www.iesm.pt/cisdi/index.php/pt/investigacao/definicao-de-ciencias-militares>>. Acesso em: 30 maio 2016.

Raleiras, M. S. T. 2012. O Doutoramento em Ciências Militares. Um fim ou uma fase do processo educativo das Forças Armadas? *Boletim Ensino | Investigação*, Lisboa, 12, 185-220, maio.

Saint-Pierre, H. L. et al. 2012. *Seminário sobre a Configuração dos Estudos da Defesa Como Área do Conhecimento Científico*. Reunião conjunta ABED-CPDOC/FGV. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas.

Santos, A. O. 2015. *A ECEME fortalece seu Programa de Pós-Graduação em Ciências Militares e dá avanços significativos na consolidação de seus cursos de mestrado e doutorado*. Disponível em: <<http://eblog.eb.mil.br/index.php/noticias/4099-a-eceme-fortalece-o-seu-programa-de-pos-graduacao-em-ciencias-militares-e-da-avancos-significativos-na-consolidacao-de-seus-cursos-de-mestrado-e-doutorado>>. Acesso em: 30 maio 2016.

Smith, H. 2004. *On Clausewitz: A study of Military and Political Ideas*. Nova York: Palgrave Macmillan.

Wrangham, R. W.; Glowacki, L. 2012. Intergroup aggression in chimpanzees and war in nomadic hunter-gathers: evaluating chimpanzees model. *Human Nature*, 23, 5-29.

NOTAS

1. A presente comunicação de resultados é parte dos esforços dos autores no âmbito do projeto “Rede Nacional de Estudos Estratégicos” (Pró-Estratégia/CAPES). Também, para o 2º autor, é consequência de ações desenvolvidas no contexto dos projetos “A condução da política de defesa no Brasil e em perspectiva comparada” (Pró-Estratégia/CAPES) e “Pesquisa na Educação Superior Militar: das Políticas às Práticas” (CAPES/PNPD).
2. Conforme orientação recente da *The Scientific Electronic Library Online* (SCIELO/FAPESP), particulariza-se a participação autoral, como segue. O 1º autor continuou e ampliou a pesquisa inicial e participou da análise e interpretação dos dados e da redação preliminar e final do texto. O 2º autor concebeu a pesquisa, realizou as fases inicial e intermediária da mesma e participou da análise e interpretação dos dados, da revisão crítica do texto e da redação final do mesmo.
3. Os conteúdos consolidados neste artigo foram inicialmente desenvolvidos em apoio à participação do 2º autor no Seminário “Ensino de Pós-graduação em Segurança & Defesa” (Migon 2014a), organizado pela Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES), e no grupo de trabalho “Defesa enquanto área do conhecimento”, organizado pelo Ministério da Defesa no ano seguinte. Uma versão preliminar do texto foi apresentada e discutida pelo 1º autor no IX Encontro Nacional da Associação Brasileira de Estudos de Defesa (ENABED), realizado em Florianópolis (2016).
4. Não sendo objetivo deste artigo discutir a taxonomia das ciências, e sem desconhecer a complexidade do assunto e a ampla falta de consenso quanto à sistematização disciplinar do conhecimento, registra-se aqui tão somente a abrangência do marco normativo. Para aprofundamento do debate sugere-se Domingos Neto (2006), CORDIS (2007), Saint Pierre (2012), Migon (2014a), dentre outros.
5. Trata-se de proposta que não prosperou, quer pelo incipiente (mesmo inexistente) debate à época, quer pela dinâmica natural do campo de estudos, cuja evolução tornou a proposta obsoleta. Para uma visão mais atualizada do pensamento da área, sugere-se o relatório do grupo de trabalho que discutiu a criação da área ou subárea de Defesa, no âmbito do Seminário “Ensino de Pós-graduação em Segurança & Defesa” (Migon 2014b), organizado pela CAPES.
6. A inserção do complemento “de Estudos Políticos e Estratégicos” vem sendo observada em período mais recente, assim como também se verifica a modificação da estrutura organizacional, já não mais vigendo a originalmente aprovada (Portaria nº 724-Cmt Ex, de 6 de setembro

de 2012, publicada no Boletim do Exército nº 37, de 14 de setembro de 2012 e disponível em www.sgex.eb.mil.br.

7. Os autores registram aqui o recente falecimento do Gen. Div. (Prof. Dr.) Amarante, a quem registram os mais sinceros votos de reconhecimento e homenagem.
8. Relações civis-militares é tópico de longo interesse da Ciência Política, das Ciências Militares e de pesquisadores dedicados aos Estudos de Defesa. Todavia, a delimitação, os contornos, os entendimentos e, mesmo, o emprego da expressão que designa este tópico específico de reflexão são, com alguma frequência, pouco consistentes. Uma sistematização, talvez com maior interesse para jovens pesquisadores em Ciências Militares, pode ser obtida em Migon (2013b).

ENSINO DE PÓS-GRADUAÇÃO NO BRASIL: AS CIÊNCIAS MILITARES

RESUMO

Trata-se de pesquisa associada à evolução do ensino de Pós-graduação em Ciências Militares no Brasil. Utilizou-se a metodologia qualitativa, a partir da técnica de análise documental, observadas fontes primárias (legislação) e secundárias. Aborda-se o conceito de Ciências Militares e o processo de evolução desta no país, com ênfase para o papel da Escola de Comando e Estado-Maior do Exército.

Palavras-chave: Ciências Militares; Ensino Militar; Pós-graduação; Estudos de Defesa; Exército (Brasil).

ABSTRACT

It is a research associated to the evolution of the teaching of Post-graduation in Military Sciences in Brazil. The qualitative methodology was used, based on the documental analysis technique, observing primary sources (legislation) and secondary sources. The concept of Military Sciences is discussed and the process of evolution of this in the country, with emphasis on the role of Army Command and Staff School.

Keywords: Military Sciences; Military Teaching; Postgraduate studies; Army (Brazil); School of Command and Staff (Army).

Considerações iniciais sobre a segurança hídrica do Brasil

First considerations on water security in Brazil

Rev. Bra. Est. Def. v. 4, n° 1, jan./jun. 2017, p. 155-180
DOI: 10.26792/RBED.v4n1.2017.70306
ISSN 2358-3932

SIDNEI LOPES RIBEIRO

INTRODUÇÃO

A água é recurso escasso e o mais desigualmente distribuído, pois só 0,3% é consumível, nove países têm mais de 60% e outros nove, no Oriente Médio, têm a menor disponibilidade. Mesmo com a maior disponibilidade mundial, o recurso hídrico distribui-se desigualmente: no Brasil há 68% no Norte, mas só 3% no Nordeste; das águas superficiais, no mundo a agricultura consome 69%, a indústria 23%, as residências 8% e o Brasil utiliza 61% na agricultura, 21% em domicílios e 18% em indústrias; e das águas subterrâneas, nosso país usa 38% na agricultura, 37% na indústria e 25% em domicílios (Basso; Guazelli 2004, 55; Becker 2004, 155).

As recentes secas da Amazônia, em 2005 e 2010, e no Sudeste, em 2014, além da tragédia do rio Doce (2015) indicam que a gestão dos recursos hídricos precisa de ajustes para minimizar efeitos de eventos extremos e evitar o comprometimento do desenvolvimento do país. Portanto, consideramos o recurso hídrico um fundamento da segurança e da defesa do país, segundo o princípio geopolítico de que “qualquer fortaleza deve ser capaz de resistir a um cerco prolongado contando exclusivamente com os recursos disponíveis em seu interior” (Gómez 2006, 177). Assim, a política de segurança do Brasil deve considerar a segurança ambiental (seguranças hídrica, alimentar, energética, tecnológica, etc.) para garantir o desenvolvimento e a defesa da nação.

Nossa tese sobre *segurança ambiental* possui dois fundamentos: o primeiro, e específico para este artigo, é que o país *deve executar uma gestão correta* do recurso hídrico, *garantindo a segurança hídrica* como condição essencial a uma economia sustentável, à defesa contra ameaças externas e, minimizando os efeitos das crises hídricas futuras, para que não atin-

jam a economia e o prestígio internacional do país; o *segundo* fundamento engloba *todos os aspectos da segurança*, inclusive a *ambiental*: é a Geopolítica do Meio Ambiente, entendendo-se meio ambiente como o fundamento da sobrevivência e do desenvolvimento (humano, científico, tecnológico, etc.) dos povos, só possível em presença da paz e da prosperidade nacional e internacional.

Portanto, este artigo sobre *segurança ambiental* faz revisão e análises bibliográfica e documental ao tratar de *ações efetivas da segurança hídrica*. Na segunda seção propomos a ampliação do conceito de segurança, de Marques e Medeiros Filho (2014), nos eixos vertical e horizontal. Na terceira seção tratamos do eixo vertical, o *geográfico, de nível nacional* e comentamos documentos oficiais sobre segurança hídrica, as principais técnicas para poupar água, apresentamos um quadro síntese da situação por região do país e debatemos o assunto. Na quarta seção tratamos do eixo horizontal, *da Geopolítica do meio ambiente, no nível internacional*, ao comentar a cooperação internacional do Brasil com os Estados sul-americanos e de todo o mundo.

SEGURANÇA HÍDRICA, AMBIENTAL E GEOPOLÍTICA DO MEIO AMBIENTE

A resposta à ideia central do texto, sobre *como executar uma gestão eficiente do recurso hídrico que garanta a segurança hídrica*, é muito complexa e este artigo objetiva apenas a iniciar o debate para respondê-la, pois a tarefa envolve a interligação de todos os componentes da segurança (Figura 1). Portanto, seguiu-se a definição da Parceria Mundial da Água para segurança hídrica: “[...] do nível doméstico ao global, significa que todos têm acesso à água potável em quantidade suficiente a um custo acessível para ter uma vida asseada, saudável e produtiva, garantindo a proteção e melhoria do ambiente natural” (GWP 2000, 12). Ela considera as escalas geográficas, os direitos universais à água e à proteção ao meio ambiente, além da melhoria do nível de vida e a realização do *desenvolvimento sustentável, novo direito humano*, presente no artigo 225 da Constituição Federal de 1988 (Milaré 1998, 54–67). Para o *Governo Federal*, segurança hídrica é a garantia de oferta de água ao povo e às atividades produtivas em situações de seca, estiagem ou desequilíbrio entre oferta e demanda do recurso, [com] enfrentamento às cheias e gestão necessária para a redução dos riscos associados a eventos críticos (Brasil 2014).

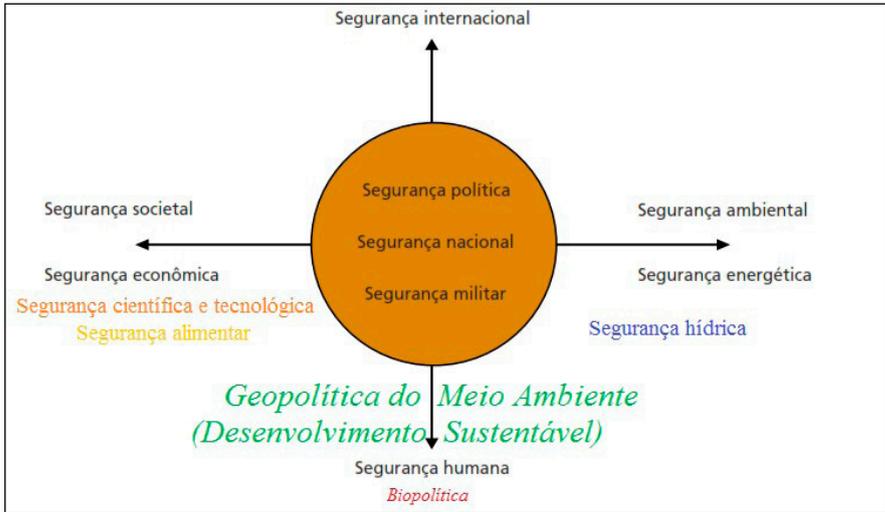


Figura 1 – Ampliação do conceito de segurança.

Fonte: Marques e Medeiros Filho (2014, 46). Textos em cores são inserções deste autor.

Como um dos instrumentos da *Biopolítica* (Foucault 2005, 292), o controle dos recursos hídricos dá grande poder sobre a vida, integra a *segurança humana* (Figura 1) e só é possível quando há *segurança*. Marques e Medeiros Filho ampliam o conceito de segurança (Figura 1) dividindo-o em dois eixos: o *vertical*, da *segurança* nos níveis de análise individual (humana), estatal (nacional) e transnacional (internacional); e o *horizontal*, que se *ampliou para áreas como ambiental, social e econômica* após o fim da Guerra Fria, quando deixou de ser um monopólio político-militar dos Estados (Marques e Medeiros Filho, 2014: 46).

Para nós, o *eixo vertical* é a *escala geográfica* da segurança, que começa na microescala individual (biopolítica) e termina na escala internacional; mas, na escala internacional nenhum Estado pode agir além das fronteiras porque cada um é soberano em seu território, por princípio básico do Direito Internacional. Portanto, para proteger seu ambiente, quando um Estado atua na escala geográfica internacional ele exerce *Geopolítica e Direito do Meio Ambiente* junto à comunidade de nações, pelo princípio da cooperação e interdependência entre os povos inserido no art. 4º, IX da Constituição Federal (Milaré 1998, 67).

Assim, batizamos o *eixo horizontal* de *Geopolítica do Meio Ambiente* porque, de acordo com a Figura 1, a segurança compõe-se de segurança ambiental, hídrica, alimentar, biodiversidade, *serviços ambientais* etc., bases do

desenvolvimento. Mas, se algum aspecto horizontal da segurança estiver comprometido, em qualquer escala, a segurança do país estará em risco. Segundo Balmford et al. (2002), serviços ambientais como a estabilização do clima, a purificação da água, a proteção ao solo de um ambiente natural tem uma taxa de retorno de, ao menos, 1:100, ou seja, para cada \$ 1,00 investido na conservação do ambiente, seu retorno é, no mínimo, de \$ 100,00 em benefícios à humanidade.

Portanto, para nós, e com base em Kjellén Apud Vesentini (1987), Andrade (1989), Becker (1990), Ratzel (1990), Magnoli (1994), Odum (2001), Martins e Pianovski (2013) e Marshall (2014), *Geopolítica* é a ação do Estado, associado a outros atores nacionais e internacionais como movimentos sociais e ONGs, que manifesta seu poder político, econômico, militar ou outro a seus próprios povo e território e/ou aos de outros Estados para consolidar, manter e/ou ampliar a sua influência internacional. E, também para nós, *Geopolítica do Meio Ambiente* é a gestão *responsável* do meio ambiente do território do país, em respeito à constituição federal e em cooperação com a comunidade das nações, visando ao desenvolvimento sustentável conjunto.

Como os ambientes naturais são compartilhados pelos Estados Nacionais, os Tratados Internacionais, em tese, seriam uma forma pacífica de cooperação entre Estados para satisfazer interesses geopolíticos externos comuns. Um exemplo de organização multilateral de cooperação entre nações, para o desenvolvimento sustentável conjunto, é o Tratado de Cooperação Amazônica (TCA), de 1978 (Brasil 1980). Ele originou a Organização do Tratado de Cooperação Amazônica (OTCA) em 1998, com sede em Brasília (Brasil 2016), e a Agenda Estratégica de Cooperação Amazônica (AECA), em 2010 (OTCA 2011). E, *para iniciar a resposta à questão sobre como fazer a gestão eficiente do recurso hídrico e garantir a segurança hídrica do país*, enfocamos os eixos vertical e horizontal da segurança, nas escalas geográficas nacional e internacional.

EIXO VERTICAL: A SEGURANÇA HÍDRICA NACIONAL

Ampliamos o conceito de segurança de Marques e Medeiros Filho (2014), ao tratarmos da *segurança hídrica na escala geográfica nacional*.

Medidas oficiais para a segurança hídrica

A década de 1980 foi decisiva para a legislação de meio ambiente, pois o Estado mudou o discurso e iniciou densa legislação de meio ambiente com a Lei nº 6938/1981, a Política Nacional de Meio Ambiente, marco na área. Em 1988 o artigo 225 da Constituição Federal consolidou o novo pa-

radigma de proteção ao meio ambiente do País e a diplomacia do governo Sarney trouxe ao Rio de Janeiro a II Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, a Rio 92 (Ribeiro 2006). E a Lei nº 9433/1997 instituiu a Política Nacional de Recursos Hídricos, cujos alguns fundamentos são: *a água é bem de domínio público e recurso natural limitado; o consumo humano é o uso prioritário; a bacia hidrográfica é a unidade territorial de ação; a gestão é descentralizada e dela participam Poder Público, usuários e comunidades* (Brasil 1997).

O Atlas Brasil: abastecimento urbano de água (Atlas) e outros *documentos oficiais* são ações do Estado visando à *segurança hídrica*, que integram a *segurança ambiental*, aspecto da *segurança do país*. A Agência Nacional de Águas (ANA) publicou o Atlas, que *mapeou em todos os municípios do país as carências de abastecimento de recurso hídrico* e os investimentos necessários até 2015 e 2025 (e 2035 às regiões de maior população) para garantir água a todos os municípios (ANA 2010a, b). A ANA publicou o Plano Nacional de Segurança Hídrica (PNSH) para definir obras estratégicas (barragens, adutoras, canais e eixos de integração) para garantir água ao povo e à produção, reduzindo os riscos ligados a eventos críticos (Brasil 2014).

O PNSH tem dois horizontes de trabalho: i) até 2020, para identificar as demandas por água e controle de cheias em áreas vulneráveis; ii) até 2035, para integrar as políticas públicas do setor. No PNSH, o Governo Federal reconhece que gestão e serviços de recurso hídrico ainda têm *disparidades e conflitos* entre *os níveis de governo, os setores, as regiões* e as Unidades da Federação, *que competem pelo mesmo recurso* (Brasil 2014a, b).

A Figura 2 traz os maiores problemas do país: a escassez estrutural do Nordeste, cujas bacias do Parnaíba (I), Atlântico Nordeste (IV) e São Francisco (V) são prioritárias por fatores populacionais e ambientais (clima semiárido, rochas cristalinas e rios intermitentes); o Sudeste, da Megalópole, atendido pelas bacias do Alto Tietê e Paraíba do Sul (II), tem grande população, poluição e concorrência pelo recurso hídrico, elevando o conflito; no Sul, a bacia do poluído rio Guaíba (III) tem problemas semelhantes aos da Megalópole. Baseados no Atlas (ANA 2010a, b), elaboramos o quadro a seguir, que resume os principais problemas, considerando mananciais superficiais e subterrâneos.

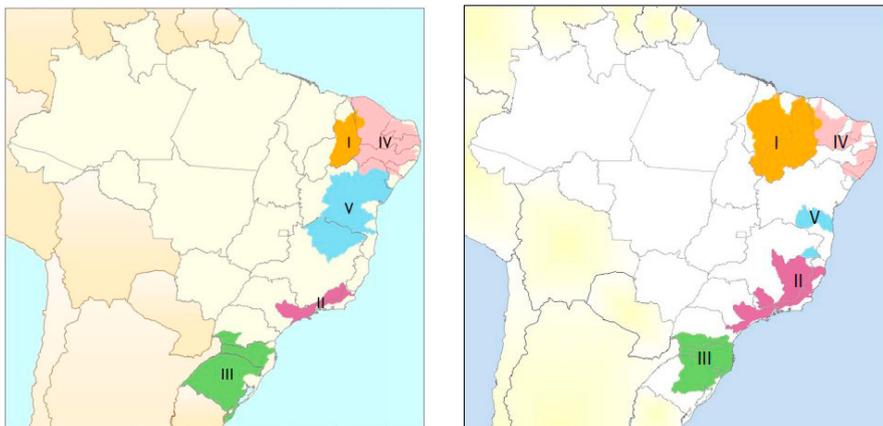


Figura 2 – Áreas prioritárias do PNSH: secas (E) e cheias (D).
Fonte: PNSH (ANA 2014, 12-13).

No Norte, os investimentos são em tratamento, abastecimento e novos mananciais, dos quais o Sistema Aquífero Grande Amazônia (SAGA), ex-Alter do Chão é promissor (Abreu; Cavalcanti; Matta 2013). No Nordeste, trabalha-se para interligar sistemas de abastecimento às aglomerações urbanas e espera-se que a conclusão do Projeto de Integração do rio São Francisco eleve a segurança hídrica e garanta água à população do semiárido (ANA 2010).

O Atlas não se referiu à dessalinização da água do mar, mas sugerimos uma usina dessalinizadora em parceria entre governo e a salineira de Areia Branca, Mossoró (RN). A eletricidade, para a operação, para entrega à população e para a ampliação da produção de sal, viria de fontes renováveis solar e eólica em *cogeração*, diminuindo custos e aproveitando a sazonalidade anual da extração, interrompida na época das chuvas (março a maio) para manutenção e preparo da nova safra (Norsal 2016). Uma usina de dessalinização eólica funcionaria o ano todo, ampliaria a produção e os lucros nos meses chuvosos, com a venda de eletricidade e água.

QUADRO 1 – Principais problemas de abastecimento hídrico no país

Região	Regiões hidrográficas	Aquíferos	Principais problemas
Norte	Amazônica, Tocantins-Araguaia, Atlântico Nordeste Ocidental	SAGA, Bambuí, Barreiras, Boa Vista, Cabeças, Formação Pirabas, Içá, Itapecuru, Parecis, Tacutu	Municípios sem tratamento de água: 19 (AM), 77 (PA), onde 4 municípios não possuem abastecimento de água; RO: desmatamento e mineração comprometem a qualidade
Nordeste	Tocantins-Araguaia, Atlântico Nordeste Ocidental, Paraíba, Atlântico Nordeste Oriental, S. Francisco, Atlântico Leste	Barreiras, Itapecuru, Pernambuco-Paraíba, Cabeças, Poti-Piauí	AL: cunha salina e nitratos no litoral; Semiárido: aquíferos e bacias hidrográficas de baixa disponibilidade hídrica; MA: alguns municípios sem abastecimento público; PB: região hidrográfica Atlântico NE Oriental é a de menor disponibilidade hídrica do país
Sudeste	S. Francisco, Atlântico Leste, Atlântico Sudeste, Paraná	Bambuí-Caatinga, Barreiras, Bauru-Caiuá, Guarani, Serra Geral	MG: norte e nordeste estão no Semiárido, de grande escassez hídrica: são os 85 municípios de menor desenvolvimento do Estado; desastre do Rio Doce (2015); RJ: poluição de mananciais e aumento da pressão populacional na RM com a criação do COMPERJ; SP: poluição de rios, conflito entre RMSP, interior e litoral e danos ambientais; pressão agroindustrial e populacional na macrometrópole
Sul	Paraná, Uruguai, Atlântico Sul	Bauru-Caiuá, Guarani, Serra Geral	RS: no noroeste, estiagens e uso intenso na irrigação comprometem mananciais urbanos; RM de Porto Alegre tem alta demanda em usos setoriais e as poluições industrial e doméstica comprometem a qualidade da água
Centro-Oeste	Amazônica, Tocantins-Araguaia, Paraná, Paraguai	Bambuí, Bauru-Caiuá, Fraturado Centro-Sul, Guarani, Parecis, Serra Geral	DF: próximo a nascentes, tem baixa disponibilidade hídrica, mas alta densidade demográfica, que eleva a pressão por recurso hídrico; MT: a inédita municipalização dos serviços em todo o Estado, com maioria de pequenos municípios, criou obstáculos institucionais à operação dos sistemas de abastecimento de água

Fontes: Elaboração do autor, baseado em ANA (2010a, 2010b), Abreu, Cavalcanti e Matta (2013), MPESP (2015).

No Sudeste, também é possível instalar usinas de dessalinização em Arraial do Cabo, Cabo Frio (RJ), aproveitando-se os potenciais eólico e solar para fazer o mesmo e enviar água e eletricidade à RM do Rio de Janeiro, resolvendo dois problemas. Em São Paulo, além do conflito da RMSP com o interior¹ (Cantareira), a Sabesp criou outro com o litoral norte do Estado com a transposição do rio Itapanhaú para o Alto Tietê (UOL 2016); o Ministério Público do Estado de São Paulo (MPESP) pediu novas informações e novo parecer da Cetesb sobre o EIA-RIMA por haver, no projeto, riscos ao ambiente e à biodiversidade (MPESP 2015).

No norte e nordeste de Minas Gerais (Semiárido) há escassez hídrica superficial em 85 municípios das bacias dos rios Jequitinhonha, Pardo, Mucuri e afluentes do médio São Francisco, que possuem os menores índices de desenvolvimento econômico do Estado (ANA 2010b, 66). E, desde o fim de 2015, uma mineradora matou várias pessoas, destruiu a bacia do Rio Doce em Minas Gerais e Espírito Santo e as ecologias fluvial, litorânea e oceânica. Para que isso não se repita, exige-se rígida fiscalização obedecendo aos princípios da prevenção e da precaução do Direito do Ambiente, considerando o princípio maior da Ecologia Profunda, no qual a vida humana vale mais que toda a riqueza mundial (Milaré 1998, 60-62; 2001, 87).

Para alcançar a segurança hídrica, o Atlas investirá R\$ 70,0 bilhões em água e esgotos; destes, R\$ 47,8 bilhões em esgotos, mas só R\$ 7,0 bilhões ao tratamento; os demais R\$ 40,8 bilhões irão para redes coletoras que já deveriam existir, porque os investimentos em esgotos não acompanham os destinados à água potável (ANA 2010a, 60). As prioridades do Atlas são: proteger e recuperar mananciais sob grande pressão populacional, como dos rios Guaíba (Porto Alegre), Guandu (Rio de Janeiro) e Meia Ponte (Goiânia); ampliar o tratamento dos esgotos para proteger as captações dos reservatórios que abastecem a RM de Campinas, as represas Guarapiranga e Billings (RMSP) e os açudes do Nordeste (ANA 2010b, 60). O Atlas propõe a criação de um Comitê Gestor Interministerial, com suporte técnico da ANA, articulado com Estados e Municípios, para garantir água aos centros urbanos do País (ANA 2010a, 68). A seguir descrevemos tecnologias que poupam água e aumentam a segurança hídrica.

Tecnologias que poupam recurso hídrico

“Conservar recursos hídricos requer: estratégias e tecnologias para obter mais água, diminuir desperdícios e consumo excessivo, técnicas de reuso, conservação e proteção de mananciais superficiais e subterrâneos em níveis local, regional e global” (Tundisi 2005, 203).

Em 2015, o *sistema Cantareira* precisava de 30 milhões de árvores, ao custo de R\$ 195 milhões, para *reflorestar* 34 mil ha de matas ciliares de uma desmatada de 352 mil ha (Sant'Anna 2015), revelando, na escala local-regional, que não há “jeitinho” aos desrespeitos às leis da natureza e à legislação ambiental; sem chuvas, cobertura vegetal nem fiscalização, e com consumo excessivo, o Cantareira secou, mas basta determinação para enfrentar os problemas.

A Comissão Senado do Futuro estudou legislação e políticas ambientais de *Áreas de Preservação Permanente (APPs) urbanas* que, quando recuperadas, cumprirão funções ecológicas de proteção a solos e a corpos d'água, refúgio de fauna, corredores ecológicos e atenuação do clima urbano, melhorando a qualidade ambiental. Deve-se ajustar políticas ambientais urbanas compartilhadas entre municípios e Estados para recuperar, manter, monitorar e fiscalizar as APPs urbanas. A Universidade de Brasília levantou o estado de conservação de APPs nas *700 cidades de maiores pressões de expansão urbana*, para subsidiar ações legislativas e decisórias de recuperação, conservação e monitoramento para planejar e ordenar a ocupação e políticas públicas futuras (Brasil 2015, 39-44).

Para *poupar* recurso hídrico, Fábio da Silva e Alexei Patrocínio atuaram em usinas sucroalcooleiras de São Paulo e economizaram 18% de água com *limpeza a seco da cana* e refrigeração por torre de resfriamento (Silveira 2015, 68), reduzindo a pressão sobre outros usos. Inventada em Israel, a *irrigação por gotejamento* supre água e fertilizantes (*fertirrigação*) direto às raízes, com eficiência de 95% no uso de água (Sitton 2000, 11); por ser simples e fácil de usar, deve ser incentivada no semiárido (G1 2013) e em áreas de intenso uso de recurso hídrico, como em São Paulo.

O *sensor de solo*, criado por Adonai Carvalho para frutas e hortaliças, poupa 50% de água e fertilizantes (Bretanha 2015); Sonia Zanetti desenvolveu um *sensor semicondutor* e um sistema que medem a umidade do solo e poupam 30% de recurso hídrico, pois monitoram temperatura e umidade da terra e o produtor acessa dados de clima, solo e plantio em *smartphones* (Fapesp 2015, 68). Em Santa Rita do Sapucaí (MG), quatro engenheiros criaram o *SMPIn* (Sistema de Monitoramento de Plantações Inteligentes) que *automatiza a irrigação*, poupa 40% de água e 28% de energia, avalia o microclima e reduz os custos do produtor (Fapesp 2015, 68-69).

As *técnicas de reuso da água* são importantes na agricultura e o tratamento de esgotos é grande oportunidade para poupar água de mananciais. A equipe do Prof. Edson Matsura tratou os esgotos da Feagri/Unicamp, aplicou-os em área de 0,5 ha com cana-de-açúcar sob fertirrigação, poupou 50% dos fertilizantes nitrogênio e fósforo na primeira colheita e 100% na segunda, com produtividade de mais de 200 ton/ha, o dobro de áreas sem

irrigação. Para Adolfo Melfi, o uso de esgotos domésticos tratados no cultivo de cana-de-açúcar aumentou a produtividade em 60%, mas é preciso solucionar os problemas de saúde pública e legislação para disciplinar o reuso de esgotos tratados e atender aos parâmetros de saúde (Silveira 2015, 66-8).

Quanto ao *abastecimento urbano*, mais de 95% da água potável distribuída não é utilizada para beber, sendo desperdício inaceitável. As instalações prediais deveriam ter dois sistemas de abastecimento de água: um potável e outro não potável (Scaloppi 2013), bastando criar a legislação para que o mercado se adéque a ela. As medidas descritas acima, quando universalizadas, elevarão a segurança hídrica interna do país, que também busca superar desafios futuros, tais como escassez de água e energia, dentre outros, junto à comunidade das nações. Portanto, a próxima seção trata da segurança hídrica na escala geográfica internacional, a dimensão externa da Geopolítica do Meio Ambiente.

EIXO HORIZONTAL: A GEOPOLÍTICA DO MEIO AMBIENTE

Fundamentados em Marques e Medeiros Filho (2014), chamamos a escala internacional da segurança ambiental de *Geopolítica do Meio Ambiente* e a comentaremos nas escalas regional e global.

América do Sul: o entorno estratégico

As bacias Amazônia e Platina e o Aquífero Guarani compõem a seção. Vimos que internamente a década de 1980 foi ambientalmente decisiva, mas externamente o Brasil atua desde a década de 1960 na bacia Platina.

O Centro-sul do Continente

Em 1969 o *Tratado da Bacia do Prata* (TBP) foi assinado em Buenos Aires (Argentina), cujos artigos 1º b, 5º e 6º possibilitaram acordos entre nações ligados à navegação e à geração de hidreletricidade (TBP 1970), *dando base legal à construção da Usina Hidrelétrica de Itaipu por Brasil e Paraguai*.

As bacias dos rios *Paraguai, Uruguai e Paraná* formam a bacia do *Rio da Prata* e o Brasil ocupa metade da bacia, onde as chuvas variam de 1800 mm no leste a 200 mm no oeste. Os aquíferos principais são o Guarani e o Yrenda-Toba-Tarijeño (sob o semiárido) e, *devido ao clima único no mundo propiciado pela Amazônia*, há florestas, chuvas e recurso hídrico, solos e minérios que concentram 70% do PIB e mais de 100 milhões de habitantes entre Buenos Aires, Brasília, Assunção, Montevidéu e Sucre (MMA 2009, 29; CIC 2011, 5; Nobre 2014, 4).

A bacia do *rio Paraná* é a mais povoada e desenvolvida economicamente, mas a de piores impactos nos recursos hídricos; em 2010 havia 61,3 milhões de pessoas no Brasil (93% em cidades); por isso, é a região de maior demanda por recurso hídrico no país, equivalente a 31% da demanda nacional, com 42% destinados à irrigação, 27% à indústria e o restante a domicílios e à hidreletricidade (ANA 2016a). Grandes cidades da *megalópole*, como São Paulo, Campinas e Piracicaba estão na área, que possui *conflitos de uso entre a RMSP e as bacias do consórcio PCJ no interior*; devido à concorrência entre ambas as regiões por usos doméstico, agrícola, industrial e geração de hidreletricidade (ANA 2010b).

Na bacia do *rio Uruguai* destacam-se a agroindústria e o potencial hidrelétrico, mas em 2010 a maior parte da região abastecia a população abaixo da média nacional (91%); apenas 33% da população possuía rede de esgotos e somente 10% eram tratados, abaixo da média nacional, de 30%; grande parte da região está muito desmatada (ANA 2016a), o que compromete a qualidade da água destinada às nações vizinhas, a jusante do Brasil.

A bacia do Prata é rica em águas subterrâneas, que coincidem com o Aquífero Guarani (1.200.000 km²), um dos maiores reservatórios subterrâneos de água doce do mundo, que ocupa 9,8% do território no Brasil, 8,1% na Argentina, 17,6% no Paraguai e 33,2% no Uruguai; suas profundidades variam de 50 m a 1.800 m, com 45.000 kms armazenados e volume explorável estimado em 166 kms/ano ou 5.000 ms/s (MMA 2009, 30; CIC 2016).

Quanto às pesquisas para conservar o Aquífero Guarani, a busca “*acuífero guarani*”, na página de dados dos projetos do CIC, retornou 2418 trabalhos científicos em diversos campos da ciência, sobre as condições socioeconômicas e socioambientais da população; mas, devido à importância do assunto, a segurança hídrica da área do TBP e do Aquífero Guarani será aprofundada em artigo futuro. Vejamos agora o norte da América do Sul: a Amazônia.

O Norte da América do Sul

Depois do TBP, o Brasil voltou-se ao norte do continente e propôs o TCA, assinado pelas oito nações amazônicas em 1978; comenta-se alguns aspectos para responder à questão sobre como utilizá-lo para conservar a Amazônia, da qual *o Brasil detém grande parte da floresta, mas não das nascentes dos rios principais; ressalte-se a importância estratégica da Amazônia em todas as escalas geográficas*; há um esforço internacional para conservá-la, não só devido às secas de 2005 e 2010, também porque influi diretamente na sobrevivência do Centro-Sul do Brasil e do continente e tem um dos maiores aquíferos do mundo, o SAGA (Fearnside 2005, 2006; Abreu Cavalcanti; Matta 2013; Nobre 2014).

Em 2001 a parte não amazônica do país sofreu racionamentos de eletricidade devido à falta de água nos reservatórios das usinas hidrelétricas que enchem em poucas semanas entre dezembro e janeiro, *no pico da estação chuvosa na região Centro-sul, período do ano cujas chuvas provindas da Amazônia têm a máxima contribuição*. As cidades principais do Brasil já estão no limite de abastecimento e qualquer redução significativa de transporte de vapor de água da Amazônia traria sérias consequências sociais (Fearnside 2006, 397). “*O fornecimento de vapor de água [da Amazônia] é particularmente importante para evitar o prolongamento da estação seca em São Paulo, a região agrícola mais produtiva do Brasil*” (Fearnside 2005, 117, grifos nossos).

Artaxo descobriu que as plantas emitem gases que se convertem em aerossóis que formam as nuvens e controlam o clima, gerando chuvas; do total que chega ao Sudeste, 30% vem do Sul, 30% do Oceano Atlântico e 40% da Amazônia. Como o Brasil desmatou 20% de sua Amazônia e 40% do vapor de água do Sudeste vem de lá, houve 20% de perdas totais de chuva e de 8% no Sudeste (Artaxo apud Pivetta 2016, 29-30).

Nobre (2014) revelou *cinco segredos* sobre a importância da Amazônia para o Centro-sul do continente: 1^o. Ela mantém os ventos úmidos e leva chuvas ao distante interior do continente, porque as árvores bombeiam muita água do solo para a atmosfera; 2^o. Formam-se chuvas abundantes em região de ar limpo porque as árvores emitem aerossóis que condensam o vapor d’água; 3^o. Sobreviveu a cataclismos climáticos porque sustenta um ciclo hidrológico benéfico, mesmo em condições externas desfavoráveis (teoria da bomba biótica/SAGA); 4^o. *O sul da América do Sul, a leste dos Andes, não é um deserto, como áreas de mesma latitude neste e em outros continentes, porque ela mantém o ar úmido para si mesma e exporta rios aéreos de vapor, que levam água às distantes chuvas de verão, formando um quadrilátero de prosperidade, responsável por 70% do PIB do continente, entre Cuiabá (norte), São Paulo (leste), Buenos Aires (sul), e os Andes (oeste)*; 5^o. *Na Amazônia e nos oceanos próximos não há eventos climáticos extremos* porque a condensação uniforme sobre a floresta impede a concentração de energia dos ventos em vórtices destrutivos e a remoção da umidade atmosférica de cima do oceano extingue as tempestades nas regiões oceânicas próximas às grandes florestas (Nobre, 2014: 4-5; 18). Supomos que Mata Atlântica e Cerrado, quando recobriam o país, juntos cumpriam papéis semelhantes e também evitavam eventos extremos no interior do continente.

Mas é preciso agir rápido para manter esse patrimônio comum sul-americano. A Figura 4 mostra que Amazonas (54%), Rondônia (41%) e Mato Grosso (40%) foram os campeões do desmatamento, por expansão do agrogonegócio. Os grandes desmatamentos voltaram devido a falhas na fiscali-

zação dos órgãos ambientais oficiais e à desarticulação entre o governo federal e os estaduais, ministérios e perda do tratamento estratégico do tema desde 2011, quando a legislação transferiu muitas responsabilidades de fiscalização e supressão de vegetação aos órgãos estaduais; os dados revelam o despreparo destes órgãos para cumprir tais funções (ISA, 2015).

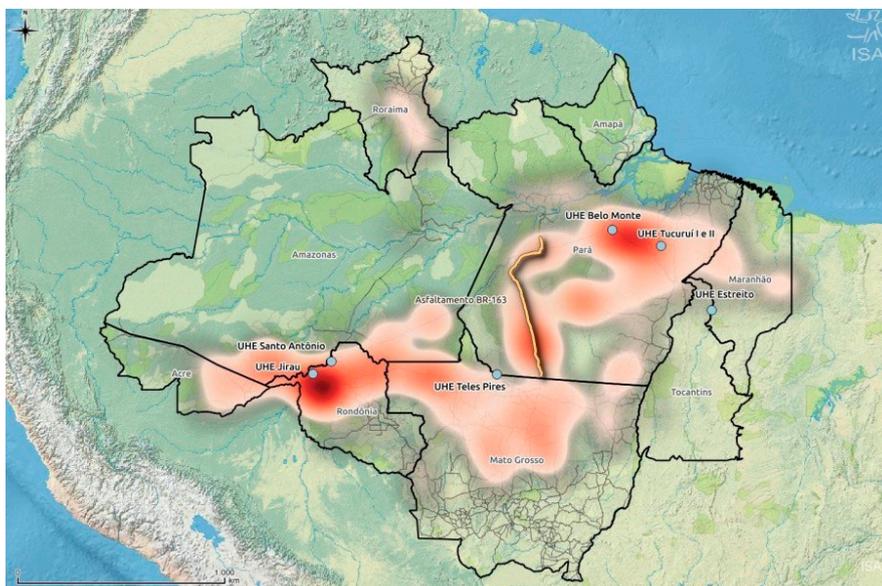


Figura 4 – Desmatamento na Amazônia Brasileira.
Fonte: ISA (2015).

Mas, como parar o desmatamento, reflorestar e desenvolver a região? No Brasil, a resposta inclui legislação e fiscalização ambiental, zoneamento agroecológico, instrumentos jurídicos e econômicos, atores públicos e privados, ONGs e sociedade civil; externamente, envolve a cooperação entre nações da OTCA, que detêm as cabeceiras dos rios amazônicos, dos quais o Brasil depende e é responsável direta e constitucionalmente pela estabilidade do centro-sul do continente, pois abriga grande parte da Amazônia, várias nascentes da bacia platina (TBP) e trechos importantes do aquífero Guarani.

Embora o termo ainda não existisse, o TCA tem compromisso com o desenvolvimento sustentável: “[...] para lograr um desenvolvimento integral dos respectivos territórios da Amazônia é necessário manter o

equilíbrio entre o crescimento econômico e a preservação do meio ambiente [...]”. Seu teor visa ao desenvolvimento conjunto dos territórios amazônicos dos signatários (art. 1º), cooperação em Saúde (art. 8º) e Ciência, Tecnologia, Educação e desenvolvimento (art. 9º), proteção à sociedade, aos indígenas e ao meio ambiente (art. 11 e 14), uso racional de recursos hídricos (art 5º) e navegação (art. 6º) (Brasil 1980).

A AECA tem oito temas, e destacamos o tema *A. Conservação, proteção e aproveitamento sustentável dos recursos naturais renováveis*, e seu subtema *A1. Florestas*, para monitorar a cobertura e controle florestal, manejar a floresta inclusivamente e *incentivar o reflorestamento*; o subtema *A2. Recursos hídricos*, trata da *quantidade e qualidade das águas* para a saúde da população e destacam-se: *facilitar acesso à água de qualidade*; estimular a participação das populações vulneráveis em debates sobre recurso hídrico; *controlar atividades de mineração que contaminam as águas* e implementar uma gestão integral e sustentável dos recursos hídricos da Amazônia (OTCA 2011, 24-26).

No tema E: *Infraestrutura e transporte*, o fluvial é importante na Amazônia; mantê-lo implica preservar a integridade dos rios, sendo necessário recuperar e conservar a floresta, como previsto no citado artigo 6º do TCA (OTCA 2011, 46). O tema H, *temas emergentes*, possui ações para a saúde da população, segurança alimentar e mudanças climáticas, manutenção e recuperação da floresta amazônica e de bacias degradadas (OTCA 2011, 52-53). Como a Amazônia influencia diretamente no clima sul-americano e, como importante sequestradora de carbono, também atua indiretamente no clima mundial, inclui-se na Geopolítica mundial, por envolver a *mitigação das mudanças climáticas*, razão do próximo item.

A Amazônia na geopolítica mundial

A Amazônia mantém o clima amigo do centro-sul da América do Sul (Nobre 2014), tem sido fertilizada pela poeira do Saara africano (Koren et al. 2006, 1), tem a maior biodiversidade do planeta (Museu Paraense 2012) e sequestra grandes quantidades de carbono. Uma área em regeneração absorveu 34,9 Tg C/ano em 13.717 km² entre 1988 e 1994 (Sawyer 2009, 152), portanto, seria possível reabsorver 1,7 Tg C/ano caso toda a área desmatada no Brasil fosse reflorestada; isso é *mais que as emissões de 2010* contabilizadas pelo SIRENE, de 1,3 Tg CO₂ eq (Brasil 2010), *evidenciando o imenso potencial de sequestro de carbono da Amazônia e sua importância para o clima mundial*.

Das emissões brasileiras de gases de efeito estufa (gee) em 2010, 32% vieram da agropecuária, 29% da geração de energia com queima de combustíveis, 28% de uso da terra, mudança de seu uso e florestas, predomi-

nando desmatamentos da Amazônia e outros biomas, 7% de processos industriais e 4% do tratamento de resíduos (Brasil 2010). Contabilizando-se todos os gases (CO₂, CH₄, N₂O, clorados e SF₆), em 1990 as emissões foram de 1,35 Tg CO₂ eq/ano; o valor subiu a 2 Tg em 2000 e a 2,2 Tg em 2005. Entre 1990 e 2005 o PIB subiu 47% mas as emissões subiram 68% em energia, 70% em desmatamento e 77% no tratamento de resíduos; somente na agricultura (42%) e em processos industriais (39%) as emissões cresceram menos que o PIB (MCT 2005). Em 2010 o total emitido foi de 1,2 Tg CO₂ eq/ano, uma queda de 38,7% sobre 2005, mas as projeções de emissões para 2020 são de 3,2 Tg; infelizmente, a maior parte virá de mudança do uso da terra e florestas, energia e agropecuária (MCT 2013, 11); mas o Decreto nº 7.390 busca reduzir isso para 2 Tg CO₂ eq/ano (MCT 2014, 33).

A AECA da OTCA coaduna-se à COP 21 da Conferência da Mudança do Clima (CMC), nos temas emergentes *Mudança Climática e Energia*; em *Mudanças Climáticas* há avaliação econômica da floresta e de seus bens e serviços; projetos de mecanismos de desenvolvimento limpo e programas de mitigação das mudanças climáticas; em *Energia* destacam-se: intercâmbio tecnológico entre os membros para gerar energia limpa e sem agressão ao ambiente; pesquisas sobre novas e adequadas formas de energia para a região (OTCA 2011, 52 e 54).

Em 2015, houve em Paris um acordo para conter o aumento da temperatura global em 1,5 °C, com revisão das metas voluntárias das Contribuições Nacionalmente Determinadas (INDCs, em inglês) a cada cinco anos e, a partir de 2020, os países desenvolvidos destinarão US\$ 100 bilhões anuais para ajudar os países em desenvolvimento a reduzir emissões (Marques 2016, 32). O Brasil comprometeu-se a emitir 37% menos em 2025 e 43% menos em 2030 do que em 2005, mas, para isso, deve aumentar em 18% a participação de bioenergia sustentável na matriz energética, elevar para 45% a participação de energias renováveis, *zerar desmatamentos*, reforestar 12 milhões de hectares, melhorar a produtividade e a eficiência de indústrias, automóveis e de geradores elétricos (Marques 2016, 33).

Na Conferência do clima, o Brasil divergiu de outros Brics ao participar da Coalizão de Alta Ambição, junto a EUA, UE e mais de 100 países, liderada pelas Ilhas Marshall e deixou de ser porta-voz dos países pobres, contrariando o passado para conseguir um acordo melhor, fato que concluiu a mudança de paradigma ambiental do país. O país deve rever o plano de exportar petróleo para se desenvolver, pois contraria a tendência mundial de descarbonização, atrair investimentos para reforestar, sequestrar carbono e gerar energias eólica e solar. Para descarbonizar a matriz energética e ter desempenho de país desenvolvido, o Brasil deve modernizar indústrias e

tecnologias para economizar insumos e energia, iniciando pela agricultura, cujas vantagens comparativas adquiridas com o etanol de cana-de-açúcar podem se repetir em outros setores para cumprir os compromissos apresentados na COP 21, apoiados pela Secretaria de Meio Ambiente de São Paulo, via Universidades Estaduais e FAPESP (Goldemberg 2015a, b).

Mas a energia fóssil continua importante a médio prazo, pois responde por 20% do PIB mundial e recebe US\$ 700 bilhões anuais de investimentos (Câmara apud Marques 2016, 34-35). O relatório Energy Outlook da BNEF calcula investimento global de US\$ 7,8 trilhões em fontes eólicas, solar e biomassa até 2040, *quando as fontes renováveis serão responsáveis por 70% da energia gerada na Europa e 44% nos EUA*, também devido à queda nos custos de geração das energias solar e eólica (Tomaz Jr. 2016, 5).

Para a senadora Kátia Abreu, relatora da ratificação do Acordo do Clima na Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional (CRE), o país cumprirá as metas de redução de emissões e admitiu a importância geopolítica da proteção ao meio ambiente: “[...] Não é mais uma agenda ambiental. *Essas conferências e esses compromissos são uma agenda geopolítica*. Ela deixa de ser uma agenda ambientalista”. O Presidente da República ressaltou que *o clima é uma questão de Estado para o Brasil*, resultado da Rio 92 e da Rio+20 (2012), que mostraram ao mundo a preocupação do Brasil com o meio ambiente. O Ministro do Ambiente destacou que *a mudança do clima é o maior desafio deste século* e oportunidade para reorientar o projeto de desenvolvimento econômico sustentável do Brasil (Sputnik 2016a, c).

China e EUA emitem mais de 50% do total, os EUA prometem reduzir as emissões em 27% sobre 2005 e a China a reduzir o uso de carvão até 2030 para que as emissões cresçam menos que a economia. *A União Europeia emite 14% dos gee* e reduz isso desde 1992 empregando melhores tecnologias e energias renováveis (Artaxo apud Pivetta 2016, 26; Goldemberg 2015a, b). Em 2016 o Acordo de Paris sobre Mudança Climática foi ratificado por Brasil, China, EUA, Rússia e outros, totalizando 55 Estados que emitem 55% dos gee, e entrou em vigor em quatro de novembro (G1 2016).

O professor David Zee (UERJ) salientou que o Brasil se destaca na contribuição para a redução significativa da emissão dos gee e *reforçou que o clima é uma questão política* porque só a partir da conscientização e da definição política de cada país é que haverá um esforço conjunto efetivo porque a política pressupõe a concordância da maioria (Sputnik 2016b). E, por ter sediado duas conferências mundiais de meio ambiente, o Brasil tem representatividade e responsabilidade como um país símbolo, por possuir a Floresta Amazônica, enormes recursos naturais e papel de liderança junto a outros países, influenciando-os para conter os gee (Sputnik 2016b), evidenciando o Brasil como *player mundial da geopolítica do meio ambiente*.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

No *eixo vertical da segurança (plano interno da segurança hídrica)*, poupar recurso hídrico no *campo* inclui tecnologias de gerenciamento do uso da água e ações políticas, como reflorestamentos e fiscalização rigorosa a outorgas de uso e a desmatamentos. Ao acelerar a implantação das energias renováveis, como eólica e solar, o recurso hídrico será poupado e os conflitos de uso podem diminuir, ampliando-se a segurança hídrica. Dirimir tais conflitos *nas cidades* inclui a gestão democrática, conter vazamentos nas redes de distribuição e desperdícios em domicílios e indústrias *e universalizar a coleta e o tratamento de esgotos*.

Deve-se: incentivar a *educação ambiental* para influenciar padrões de consumo de água, carne, combustíveis e energia; recuperar e conservar APPs e implantar leis de captação e reuso da água para dirimir conflitos, melhorando o abastecimento nas regiões metropolitanas e no semiárido; fortalecer agências de fiscalização e regulação para a proteção de mananciais, o que cumprirá o direito humano de acesso à água de qualidade a todo o povo, tornando-se uma das bases do desenvolvimento socioambiental sustentável e igualitário.

No *eixo horizontal da segurança (Geopolítica do Meio Ambiente, no plano externo da segurança hídrica)*, a gestão conjunta da AECA para conservar a Amazônia contribuirá para manter e ampliar recursos hídricos compartilhados, essenciais ao desenvolvimento sustentável do país e dos vizinhos, no entorno estratégico. Já o Brasil, *como integrante das bacias Amazônica e Platina, tem dupla responsabilidade: primeira*, ocupa a *Amazônia*, rica em recurso hídrico superficiais e subterrâneos (SAGA), mas depende dos vizinhos onde nascem os rios da Amazônia brasileira, deve mantê-la e reflorestá-la por vários motivos, inclusive a influência direta no clima do Centro-Sul do continente, seu coração geoeconômico (*heartland*); *segunda*, o Brasil detém *nascentes de rios, grande parte da bacia Platina e do aquífero Guarani*, devendo zelar pela qualidade destes recursos hídricos compartilhados. Tais ações minimizarão riscos de desastres ambientais e crises hídricas futuras, *atenuando impactos na qualidade de vida, na economia e na posição geopolítica do país e de nossos vizinhos*.

Quanto ao clima global, a Amazônia tem importância geopolítica mundial devido à imensa capacidade de sequestrar carbono e, como o Brasil assumiu na Conferência de Paris (2015) propostas ousadas de corte de emissões, sua conservação é fundamental para que o país caminhe rapidamente à economia de energias limpas e poupadoras de recurso hídrico, numa complexa ação político-tecnológica. Além disso, a ex-ministra Katia Abreu admitiu a existência da Geopolítica do Meio Ambiente quando afir-

mou que os *compromissos assumidos pelo país na área ambiental são uma agenda geopolítica*.

Cumprir os objetivos da Conferência de Paris não será fácil para o Brasil porque, antes de reflorestar 12 milhões de hectares na Amazônia, é preciso zerar os desmatamentos lá e em todo o país, para depois reflorestá-lo, e também na Amazônia, para manter o continente habitável. Como somente 11% das emissões originaram-se nas cidades em 2010, há um imenso trabalho no campo brasileiro para deter as emissões, como o Decreto nº 7.390 demonstra, mas a descoberta da *terra preta de índio*, relatada por Sawyer (2009), pode ser uma alternativa para produzir alimentos e, ao mesmo tempo, sequestrar carbono.

Portanto, desde 1960 o Brasil atua em Geopolítica e em Direito do Meio Ambiente, ao cooperar com os povos vizinhos para manter as seguranças nacional e regional, que são interdependentes. O país pode mostrar ao mundo ações para manter e ampliar a segurança hídrica e melhorar a vida do povo, buscando o desenvolvimento sustentável; fazendo assim, o Brasil e seus vizinhos amazônicos e platinos compartilhariam uma gestão multipolar pacífica do recurso hídrico e inibiriam, como alertado por Vianna (2005, 360), as pretensões invasoras em nome da “proteção à Amazônia”.

REFERÊNCIAS

Abreu, F. A. M; Cavalcante, I. N.; Matta, M. A. S. 2013. O sistema aquífero grande Amazônia – SAGA. *III Congresso Internacional de Meio Ambiente Subterrâneo*, São Paulo, 1-3, out. 2013. Disponível em: <<https://aguassubterraneas.abas.org/asubterraneas/article/viewFile/27523/17790>>. Acesso: 22 dez. 2016.

ANA. 2010a. *Atlas Brasil: abastecimento urbano de água. Panorama Nacional*. Brasília: ANA. Disponível em: <<http://atlas.ana.gov.br/Atlas/downloads/atlas/Resumo%20Executivo/Atlas%20Brasil%20-%20Volume%201%20-%20Panorama%20Nacional.pdf>>. Acesso em: 16 mai. 2016.

_____. 2010b. *Atlas Brasil: abastecimento urbano de água. Resultados por Estado*. Brasília: ANA. Disponível em: <<http://atlas.ana.gov.br/Atlas/downloads/atlas/Resumo%20Executivo/Atlas%20Brasil%20-%20Volume%202%20-%20Resultados%20por%20Esta-do.pdf>>. Acesso em: 16 mai. 2016.

_____. 2014. *Termo de Referência: Plano Nacional de Segurança Hídrica*. Disponível em: <http://interaguas.ana.gov.br/Lists/Licitacoes_Docs/Attachments/32/TDR_PNSH_Preliminar.pdf> Acesso em: 15 mai. 2016.

_____. 2016a. *Bacias Hidrográficas*. Disponível em: <<http://www2.ana.gov.br/Paginas/portais/bacias/default.aspx>>. Acesso em: 27 jul. 2016.

_____. 2016b. *Renovação da Outorga do Sistema Cantareira*. Disponível em: <<http://www2.ana.gov.br/Paginas/servicos/outorgaefiscalizacao/renovacaocantareira.aspx>>. Acesso: 26 jun. 2016.

Andrade, M. C. 1989. *Geopolítica do Brasil*. São Paulo: Ática.

Balmford, A. et al. 2002. Economic reasons for conserving wild nature. *Science*, 297, 950-953. Disponível em: <<http://science.sciencemag.org/content/297/5583/950>>. Acesso em: 05 out. 2017.

Bassoi, L. J., Guazelli, M. R. 2004. Controle ambiental da água. In: Philippi Jr., A., Roméro, M. A., Bruna, G. C. (Ed.). *Curso de Gestão Ambiental*. Barueri: Manole, 53-99.

Becker, B. K. 1990. *Amazônia*. São Paulo: Ática.

_____. 2004. 7. *Inclusion of the Amazon in the Geopolitics of Water*. Disponível em: <<http://documentacion.ideam.gov.co/openbiblio/bvirtual/020078/BOL59/WaterfromtheAmazon/7Inclusionoftheamazon.pdf>>. Acesso em: 6 Jan 2016.

Brasil. 1980. *Tratado de Cooperação Amazônica*. Brasília: Promulgado pelo Senado Federal no Decreto nº 85.050, de 18 de agosto de 1980. Disponível em: <<http://legis.senado.gov.br/legislacao/ListaPublicacoes.action?id=126133>>. Acesso em: 12 jan. 2016.

_____. 1997. *Lei nº 9.433*, 8 jan. 1997. Institui a Política Nacional de Recursos Hídricos. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L9433.htm>. Acesso em: 24 jul. 2016.

_____. 2010. MCT. *Sistema Nacional de Registro de Emissões (SIRENE)*. Disponível em: <<https://www.youtube.com/watch?v=foh96n1gItE>>. Acesso em: 12 out. 2016.

_____. 2014a. *Governo lança Plano Nacional de Segurança Hídrica*. Portal Brasil. 20 ago. 2014. Disponível em: <<http://www.brasil.gov.br/meio-ambiente/2014/08/governo-lanca-plano-nacional-de-seguranca-hidrica>>. Acesso em: 13 mai. 2016.

_____. 2014b. *Programa de Desenvolvimento do Setor Água – INTERÁGUAS*. Disponível em: <<http://interaguas.ana.gov.br/Paginas/Programa.aspx>>. Acesso em: 13 mai. 2016.

_____. 2015. *Relatório n. 20*, Comissão Senado do Futuro. Disponível em: <www19.senado.gov.br/sdleg-getter/public/getDocument?docverid=84e44c6d.pdf>. Acesso em: 3 jun. 2016.

_____. 2016. MRE. *Organização do Tratado de Cooperação Amazônica (OTCA)*. Disponível em: <http://www.itamaraty.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=691&catid=146&Itemid=434&lang=pt-BR>. Acesso em: 12 jan. 2016.

Bretanha, B. 2015. Com sensor, irrigação usa metade da água. *Caderno do Agronegócio*, O Estado de São Paulo, 27 fev. 2015, p. 10.

CIC. 2016. *Água Subterrânea. Sistema aquífero Guaraní*. Disponível em: <http://www.cicpla-ta.org/?id=lc_aguasub#sag>. Acesso em: 9 set. 2016.

Fapesp. 2015. Combate ao desperdício. *Pesquisa*, 234, 67-69.

Fearnside, P. M. 2005. Desmatamento na Amazônia brasileira. *Megadiversidade*, 1 (4), 113-123. Disponível em: <http://philip.inpa.gov.br/publ_livres/2005/Desmatamento%20historiaMegadiversidade.pdf>. Acesso em: 14 jan. 2016.

_____. 2006. Desmatamento na Amazônia. *Acta Amazonica*, 36 (3), 395-400. Disponível em: <http://philip.inpa.gov.br/publ_livres/2006/Acta%20Amaz-desmatamento.pdf>. Acesso em: 14 jan. 2016.

Foucault, M. 2005. *Em defesa da sociedade*. Tradução: Maria Galvão. São Paulo: Martins.

G1. 2013. Sistema de irrigação por gotejamento é adotado no Agreste de Alagoas. *G1*, Alagoas, 25 ago. 2013. Disponível em: <<http://g1.globo.com/al/alagoas/noticia/2013/08/sistema-de-irrigacao-por-gotejamento-e-adotado-no-agreste-de-alagoas.html>>. Acesso em: 16 jan. 2016.

_____. 2016. Acordo do Clima de Paris entra oficialmente em vigor. Disponível em: <<http://g1.globo.com/natureza/noticia/2016/11/acordo-do-clima-de-paris-entra-oficialmente-em-vigor-nesta-sexta-feira.html>> Acesso: 15 nov. 2016.

GWP. 2000. *Towards Water Security*. Stockholm. Disponível em: <[http://www.gwp.org/Global/ToolBox/References/Towards_water_security_A_framework_for_action.Executive_summary_\(GWP_2000.pdf\)](http://www.gwp.org/Global/ToolBox/References/Towards_water_security_A_framework_for_action.Executive_summary_(GWP_2000.pdf))>. Acesso em: 7 jan 2016.

Gómez, R. N. 2006. Les conséquences géopolitiques pour le Mexique de la politique états-unienne de homeland security. *Hérodote*, 123, 164 - 181. Disponível em: <https://www.cairn.info/load_pdf.php?download=1&ID_ARTICLE=HER_123_0164>. Acesso em: 20 dez. 2015.

Goldemberg, J. 2015a. Mudanças climáticas e inovação. *O Estado de São Paulo*, 19 de Outubro de 2015. Disponível em: <<http://opinio.estado.com.br/noticias/geral/mudancas-clima-ticas-e-inovacao,10000000422>>. Acesso em: 15 jan. 2016.

_____. 2015b. A conferência de Paris. *O Estado de São Paulo*, 21 de Dezembro de 2015. Disponível em: <<http://opinioao.estadao.com.br/noticias/geral,a-conferencia-de-paris---uma-avaliacao,10000005385>>. Acesso em: 15 jan. 2016.

IBGE. 2000. *Atlas Nacional do Brasil*. 3. ed. Rio de Janeiro: IBGE.

ISA. 2015. *Aumento do desmatamento fragiliza posição brasileira nas negociações climáticas internacionais*. Disponível em: <<https://www.socioambiental.org/pt-br/noticias-socioambientais/aumento-do-desmatamento-fragiliza-posicao-brasileira-nas-negociacoes-climaticas-internacionais>>. Acesso em: 1 jun. 2016.

Koren, I. et al. 2006. The Bodélé depression: a single spot in the Sahara that provides most of the mineral dust to the Amazon forest. *Environ. Res. Lett.* 1, 014005. Disponível em: <<http://iopscience.iop.org/article/10.1088/1748-9326/1/1/014005/pdf>>. Acesso: 01 Out 2016. Magnoli, D. *O que é geopolítica*.

Magnoli, D. 1994. *O que é geopolítica*. 4. ed. São Paulo: Brasiliense.

Marques, A. A., Medeiros Filho, O. 2014. Entre a ‘Segurança Democrática’ e a ‘Defesa Integral’: uma análise de duas doutrinas militares no canto noroeste do subcontinente Sul-Americano. In: Nasser, R. M., Moraes, R. F. (Org.). *O Brasil e a Segurança no seu entorno estratégico*. Brasília: IPEA, 43-58.

Marques, F. 2016. O começo da transição. *Pesquisa*, 239, 32-35.

Martins, M. A. F., Pianovski, D. 2013. A dimensão geopolítica da questão ambiental. *Revista Eletrônica Pró-Docência/Uel*, 5 (5), 25-43. Disponível em: <<http://www.uel.br/revistas/prodocenciafope/pages/arquivos/Volume5/3.%20PIANOVSK%20e%20MARTINS.pdf>>. Acesso em: 3 out. 2017.

Marshall, J. 2014. A gigante mineradora brasileira Vale”. *Tensões mundiais*, v. 10, n. 18-19. pp. 173-230. Disponível em: <<http://www.tensoesmundiais.net/index.php/tm/article/download/349/384>>. Acesso em: 13 jan. 2016.

MCT. 2005. *Inventário brasileiro das emissões de gases de efeito estufa*. Disponível em: <http://ecen.com/eee75/eee75p/inventario_brasil.htm>. Acesso em: 25 out. 2016.

_____. 2013. *Estimativas anuais de emissões de gases de efeito estufa no Brasil*. Disponível em: <http://www.mct.gov.br/upd_blob/0226/0226591.pdf>. Acesso em: 15 out. 2016.

_____. 2014. *Estimativas anuais de emissões de gases de efeito estufa no Brasil*. 2. ed. Disponível em: <http://www.mct.gov.br/upd_blob/0235/235580.pdf>. Acesso em: 15 out. 2016

Milaré, E. 1998. Princípios fundamentais do Direito do Ambiente. *Revista dos Tribunais*, 87 (756), 53-68.

_____. 2001. *Direito do Ambiente*. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais.

MMA. 2009. *Processo formativo Brasil 2009*. Campinas, São Paulo. 29 de setembro a 1 de outubro. Disponível em: <www.mma.gov.br/estruturas/srhu2008/publicacao/157_publicacao03032011050756.pdf>. Acesso em: 27 jul. 2016.

MPESP. 2015. Gaema, *Inquérito civil*. Disponível em: <http://www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/comunicacao/Newsletter/imagens_newsletter/14.1090.0000008-2015.pdf>. Acesso em: 9 jul. 2016.

Museu Paraense. 2012. Biodiversidade da Amazônia. Disponível em: <http://mar.te.museu-goeldi.br/marcioayres/index.php?option=com_content&view=article&id=10&Itemid=11>. Acesso em: 2 out. 2016.

Nobre, A. D. 2014. *O futuro climático da Amazônia*. São José dos Campos: ARA/INPE/INPA. Disponível em: <www.ccst.inpe.br/wp-content/uploads/2014/11/Futuro-Climatico-da-Amazonia.pdf>. Acesso em: 3 ago. 2016.

Norsal. 2016. *A produção*. Disponível em: <<http://www.norsal.com.br/main.php?gt=producao>>. Acesso: 1º jul. 2016.

Odum, E. P. 2001. *Introdução à Ecologia*. Tradução de Antônio Manuel de Azevedo Gomes. 6. ed. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian.

OTCA. 2011. *Agenda Estratégica de Cooperação Amazônica*. Brasília: OTCA/Programa Regional Amazônia. Disponível em: <http://www.otca.org.br/portal/admin/_upload/apresentacao/AECA_prt.pdf>. Acesso em: 12 jan. 2016.

Pivetta, M. 2016. Física a serviço do planeta. *Pesquisa*, 239, 32-35, jan.

Ratzel, F. 1990. As leis do crescimento espacial dos Estados. In: Moraes, A. C. R. (Org.). *Ratzel: Geografia*. São Paulo: Ática, 175-192.

Ribeiro, S. L. 2006. *Análise da Sustentabilidade na Bacia do rio Corumbataí (SP)*, (Tese, Unesp, Doutorado em Geociências). Rio Claro (SP), Unesp, 2006.

Sant'Anna, L. 2015. Sob ameaça, Cantareira precisa de 30 mi de árvores, ao custo de R\$ 195 milhões. *O Estado de São Paulo*, 22 fev. 2015, A16.

Sawyer, D. 2009. Fluxo de carbono na Amazônia e Cerrado. *Sociedade e Estado*, Brasília, 24 (1), 149-171, jan./abr. 2009. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/se/v24n1/a07v24n1.pdf>>. Acesso em: 2 out. 2016.

Scaloppi, E. J. 2013. Reavaliando o consumo de água na cidade e no campo. *Jornal Unesp*, out. 2013, 4. Disponível em: <<http://migre.me./g7nwB>>. Acesso em: 16 jan. 2016.

Silveira, E. 2015. A contribuição do campo. *Pesquisa*, 229, 65-69.

Sitton, D. 2000. Development of limited water resources. *Focus on Israel*. Jerusalem: IIC.

Sputnik. 2016a. *Brasil é primeiro país a ratificar no Senado Acordo de Paris sobre o clima*. 11 ago. 2016. Disponível em: <<http://sptnkne.ws/cyzV>>. Acesso em: 12 out. 2016.

_____. 2016b. *David Zee sobre Acordo da COP21: 'O clima é uma questão política'*. 12 set. 2016. Disponível em: <<http://sptnkne.ws/cyzX>>. Acesso em 12 out. 2016.

_____. 2016c. *Ao ratificar Acordo de Paris, Temer destaca atuação do Brasil desde a Eco 92 e a Rio+20*. 12 set. 2016. Disponível em: <<http://sptnkne.ws/cyzY>>. Acesso em: 12 out. 2016.

Tomaz Jr, R. 2016. Desenho do mundo. *Caros amigos Especial. Superimperialismo: guerras urbanas, crises ambientais e domínio das corporações*, XIX (82), 4-5.

Tratado da Bacia do Prata – TBP. 1970. *Promulgado pelo Decreto nº 67.084*, 19 ago. 1970. Publicado no DOU em 20 ago. 1970, p. 7. 371/72. Disponível em: <https://www.dpc.mar.mil.br/sites/default/files/ssta/legislacao/hidrovia/trat_bcprata.pdf>. Acesso em: 12 ago. 2016.

Tundisi, J. G. 2005. Água no século XXI: enfrentando a escassez. 2. ed. São Carlos: RIMA-IIIE.

UOL. 2016. *Sabesp entregará em 2017 obra que permitirá o uso de até 2.500 litros de água por segundo*. Disponível em: <<http://www.uol/noticias/conteudo-publicitario/modelo-de-captacao-de-agua.htm#sabesp-entregara-em-2017-obra-que-permitira-o-uso-de-ate-2500-litros-de-agua-por-segundo>> Acesso em: 7 jul. 2016.

Vesentini, J. W. 1987. *A capital da Geopolítica*. São Paulo: Ática.

Vianna, P. 2005. A água vai acabar? A importância dos conflitos pela água na formação do Brasil. In: Albuquerque, E. S. (Org.). *Que país é esse? Pensando o Brasil Contemporâneo*. São Paulo: Globo, 341-68.

NOTAS

1. A renovação da Outorga do Sistema Cantareira, prevista para 2014, foi adiada para 2017 devido à seca de 2014–2015 (ANA 2016b).

CONSIDERAÇÕES INICIAIS SOBRE A SEGURANÇA HÍDRICA DO BRASIL

RESUMO

Como o recurso hídrico é um fundamento para a segurança e defesa do país, cremos que o Brasil deve executar sua gestão correta para garantir a segurança hídrica, condição essencial ao desenvolvimento nacional. Para isso, ampliamos o conceito de segurança de Marques e Medeiros Filho (2014), descrevendo ações de cunho tecnológico, político e geopolítico nos planos horizontal e vertical, para conservar a segurança hídrica do país ao gerenciar a intervenção nos ambientes amazônico e platino, uma responsabilidade comum dos Estados Sul-Americanos.

Palavras-chave: Geopolítica do Meio Ambiente; Recursos Hídricos; Segurança Hídrica.

ABSTRACT

As the water resource is a foundation for the country's security and defense, we believe that Brazil must perform its correct management to guarantee water security, a condition essential to national development. Thus, we extended Marques and Medeiros Filho's concept of security (2014), describing technological, political and geopolitical actions in the horizontal and vertical axes, to preserve the country's water security by managing intervention in the Amazonian and Platinum environments, responsibility of many South American States.

Keywords: Geopolitics of the Environment; Water Resources; Water Security.

Recebido em 26/12/2016. Aceito para publicação em 17/11/2017.

Um mar de problemas: interesses estratégicos e a luta pelo poder no Mar do Sul da China

A sea of troubles: strategic interests and the struggle for power in the South China Sea

Rev. Bra. Est. Def. v. 4, n° 1, jan./jun. 2017, p. 181-201

DOI: 10.26792/RBED.v4n1.2017.69291

ISSN 2358-3932

WAGNER SANTOS

INTRODUÇÃO

A ascensão da China como um ator-chave no cenário global é, sem dúvida, um fenômeno de grande impacto nas relações internacionais (Shambaugh 2005; Talmon; Jia 2014; Wang 2004). Muito se tem debatido sobre como seu crescente poder econômico, político e militar tem sido usado para que seus interesses, nacionais e internacionais, sejam alcançados, e como o mundo deve responder a uma China cada vez mais poderosa e decisiva, local e mundialmente. Para Li (2009), embora importantes, essas questões não podem ser totalmente respondidas sem que sejam consideradas as percepções de segurança chinesas que têm levado o país a tomar decisões cada vez mais expansionistas. Como os líderes chineses e as elites políticas do país compreendem a estrutura do sistema internacional do pós-Guerra Fria? Como eles percebem os interesses da China e seu papel em um contexto de segurança internacional cada vez mais dinâmico? E como essas questões se relacionam com a política doméstica e a agenda econômica do país?



Mapa 1 – O Mar do Sul da China
Fonte: Cáceres (2014, xii).

Esta pesquisa, considerando tais desafios, analisa as disputas territoriais cada vez mais acirradas e perigosas na região do Mar do Sul da China (MSC), com impactos sobre todos os países localizados em seu entorno e que tem alertado os Estados Unidos sobre a crescente influência chinesa na área. Desde o estabelecimento da República Popular da China (RPC), os líderes chineses têm dado extrema importância política às questões de segurança e cálculos estratégicos (Lo 1989). Mais recentemente, sobretudo a partir da década de 1990, a China tem buscado manter parcerias estratégicas com grandes atores internacionais. Não há dúvidas que o gigante asiático possui aspirações globais. Todavia, por questões históricas e geográficas, o Sul e o Leste Asiático permanecem sendo seus focos principais (Buszynski; Roberts 2014; Li 2009).

Em termos de desenvolvimento econômico e questão de segurança, o Sul e o Leste Asiático são considerados pelos líderes chineses como fundamentais. São áreas em que as atividades comerciais e econômicas chinesas dependem; onde a China possui interesses de segurança vitais, ao passo que disputas territoriais mal resolvidas podem facilmente conduzir a um conflito militar. Por isso, não é surpresa que seus líderes prestem cada vez mais atenção aos movimentos das grandes potências na região (Thuy; Trang 2015). Especial atenção tem sido dada à Rússia e aos Estados Unidos, potências nucleares e membros permanentes do Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU). Mas também ao Japão, que embora possua limitada capacidade militar, é uma potência econômica com perfil global em expansão.

Apesar de uma série de acordos terem sido firmados no início de 1960, as disputas sobre muitas partes das fronteiras chinesas permanecem instáveis. Segundo Lo (1989), desde 1949 a China reivindicou territórios com praticamente todos os seus vizinhos que são banhados pelo MSC. A disputa territorial chinesa com eles tem sido acompanhada por grandes operações militares que comprometem a estabilidade regional: a disputa ao longo da fronteira sino-indiana em 1962; a fronteira sino-soviética em 1969 e a disputa sobre as Ilhas Paracel em 1974 são alguns exemplos (Weissmann 2010).

Como consequência de um ambiente historicamente tenso, as disputas territoriais no MSC têm se tornado um campo fértil e uma importante área de investigação para a política externa chinesa. Não é diferente nesta pesquisa: o que está em jogo nas disputas territoriais no Mar do Sul da China? Por que ela é tão estratégica para a China e seu ímpeto expansionista? Qual a importância comercial da região para a economia chinesa? Por que a China tem realizado operações militares com frequência para fazer valer suas reivindicações territoriais? Qual o impacto dessas operações

para o equilíbrio regional? Por que os Estados Unidos possuem interesse na região? Pode a China entrar em conflito com os Estados Unidos pelo controle local? Tais questionamentos são cruciais para se entender o atual contexto de disputa territorial no MSC e serão analisados ao longo desta pesquisa.

Este artigo gira em torno de pelo menos três tópicos centrais: no primeiro, início expondo a posição geográfica do Mar do Sul da China e suas riquezas natural e mineral, revelando a importância econômica da região, sobretudo para a indústria pesqueira, e, posteriormente, analiso sua relevância geoestratégica como central para as disputas territoriais na região. No segundo, elenco os principais países e suas reivindicações de soberania. Nesta parte, que não será exaustiva, sintetizo os principais argumentos e o que está em jogo em cada reivindicação. No terceiro, levanto uma temática cada vez mais debatida: a possibilidade do conflito entre a China e os Estados Unidos pelo controle da região. Ao final, exponho as dificuldades de se analisar a questão das disputas territoriais, uma vez que envolvem desde questões culturais e históricas, até argumentos geopolíticos e estratégicos em defesa da segurança regional e contra possíveis ataques militares ao continente Asiático.

O MAR DO SUL DA CHINA

Posição geográfica e riquezas natural e mineral

O Mar do Sul da China compreende uma região semifechada localizada ao Sul da China Continental e Taiwan, limitada a Leste pelas Filipinas, a Oeste por Taiwan, e ao Sul por Brunei e Malásia (ver Mapa 1). Considerado o maior mar do mundo, e cobrindo uma área de aproximadamente 3,5 milhões de km², possui um grande número de ilhas, das quais a maioria é desabitada. Dentre as mais importantes estão as Ilhas Paracel e Spratly. As reivindicações da China, Vietnã, Filipinas, Malásia, Brunei e Taiwan sobre esses grupos de ilhas e rochas, que foram ocupados por vários países requerentes de soberania sobre eles, tem sido uma fonte contínua de tensão que, por sua vez, mina a paz e a estabilidade em toda região Ásia-Pacífico (Bateman; Emmers 2009; Talmon; Jia 2014).

O MSC se conecta com outros mares através de três estreitos: Taiwan, Lombok e Malacca, onde faz o encontro estratégico entre os Oceanos Pacífico e Índico. Em toda sua extensão, o MSC tem aproximadamente 2000 quilômetros no sentido Norte-Sul e 1000 quilômetros no Leste-Oeste. Possui um grande número de ilhas, recifes e rochas distribuídas por toda sua extensão (Hong 2012).

Por sua grande dimensão e localização privilegiada, a área detém riquezas naturais e minerais que têm despertado a cobiça dos países asiáticos, mas também de outras potências, em especial pelo fato de um terço dos seus quase 3 milhões de km² estar localizado sobre uma plataforma continental de menos de 200 metros de profundidade, sobretudo a Oeste e Sul da Ásia (Djalal 1998). Embora não seja difícil precisar a profundidade de plataformas continentais, a presença de petróleo e gás é. A estimativa do potencial de recursos minerais varia bastante. Bateman (2009) ressalta que, enquanto os Estados Unidos alegam ser a área detentora de 7 bilhões de barris de óleo, o governo chinês estima o potencial entre 105-213 bilhões de barris. O mesmo se aplica ao potencial de hidrocarbonetos, gás e petróleo, ao passo que as estimativas são divergentes e incertas. Enquanto a Agência de Energia Americana¹ estima que existam reservas de 11 bilhões de barris de petróleo e aproximadamente 190 trilhões de metros cúbicos de gás, as autoridades chinesas consideram 125 bilhões de barris de petróleo e 500 trilhões de metros cúbicos de gás, respectivamente. Todavia, independente da divergência, muitas vezes não por acaso, nesses dados, eles revelam a riqueza e importância da área como fonte de recursos essenciais para o mercado internacional.

Além da notória riqueza mineral e potencial de reservas de óleo e gás, o MSC é uma das regiões marinhas mais importantes do mundo, com centenas de variedades de peixes, a ponto de ocupar a quarta posição mundial em áreas mais ricas de espécies de peixes (Næss, 2002). Sua capacidade pesqueira é estimada em 7,5 toneladas por km² anuais, apenas ao redor das Ilhas Spratly. Anualmente, os Estados do Mar do Sul da China produzem mais de 8 milhões de toneladas de peixes, respondendo por 1/10 (10%) de toda a captura mundial e 23% de todo continente asiático, tornando-se vital para as indústrias de pesca dos países da região (Dupont 1998; Xinjun 2015). Bateman (2009) ainda ressalta que cento e vinte e cinco grandes rios desaguam em diversos pontos do MSC, e mais de 30 por cento de todos os corais do mundo estão, ou fazem fronteira, ao longo da região, em especial ao redor dos arquipélagos da Indonésia e Filipinas.

Por sua riqueza natural e mineral, a região tornou-se uma das rotas marítimas de maior circulação no mundo, passando por suas águas mais da metade da frota petrolífera e comercial do mundo. Rosenberg (2010) explica que toda essa movimentação corre devido à localização geográfica, sendo o caminho mais curto a partir do Oriente Médio e da África para o escoamento de petróleo e recursos naturais rumo à Ásia, além de dar estratégico acesso ao Sudeste Asiático, onde encontra os maiores exportadores de produtos manufaturados do mundo.

Interesse geopolítico

A vasta maioria das ilhas presentes no MSC, em especial as Ilhas Spratly, são remotas, improdutivas, áridas, pequenas, desabitadas, rochosas, de baixa elevação e próximas ao nível do mar. Mesmo as partes maiores e com algum potencial de habitação não têm sido capazes de manter uma população constante e com condições essenciais de vida, limitando-se a serem pontos de pesca rotineiros. A ausência de habitação permanente pode ser atribuída às características físicas das ilhas, tanto pelo tamanho quanto pela inexistência de água doce. Até mesmo a vegetação não consegue ser significativa, tornando o local pouco atraente nessas questões (Schofield 2009). Além disso, a única fonte real de riqueza é a pesca. A presença de grandes porções de hidrocarbonetos, óleo e gás natural, embora relevantes, permanecem sendo estimativas. E mesmo se as estimativas forem verdade, ainda se faz necessário o desenvolvimento de técnicas de perfuração para exploração desses recursos. Dito isto, o benefício econômico não pode ser a única atração que o Mar do Sul da China pode trazer aos países que o reivindicam. Nesses termos, questiona-se: por que a região tem sido alvo de cobiça e disputas históricas entre os países banhados pelo Mar? A resposta está em sua posição geoestratégica (Anh 2015; Kim 2015; Thuy; Trang 2015).

É a importância geoestratégica que tem sido a principal razão para as partes envolvidas disputarem e reivindicarem as Ilhas Spratly e Paracel. Como oceano que conecta todos os territórios litorâneos do Sul e Sudeste Asiático, o MSC tem sido usado há séculos pela sua localização estratégica. Anh (2015) ressalta que o Mar do Sul da China é a porta de entrada e saída do mundo para os países do Sul Asiático, sendo também o elo para a navegação e uma importante barreira natural de segurança para vários países litorâneos. Uma vez que questões acerca da segurança marítima e liberdade de navegação em tempos de pirataria têm sido cada vez mais frequentes, e não são apenas de interesse de países costeiros, mas de todos que utilizam o mar com alguma finalidade, o MSC pode ser classificado geopolítica, econômica e estrategicamente como um dos mares mais importantes do mundo (Bateman 2009; Hayton 2014; Jun 2015).

O Mar do Sul da China fornece um vasto oceano de acesso para os países da região. Mesmo sendo o terceiro maior país do mundo em dimensão territorial, a China possui uma desvantagem estratégica em espaço marítimo. É porta de saída do país para o mundo. Torna-se compreensível o desejo expansionista chinês pelas ilhas, não apenas para expandir seu espaço marítimo, mas também servir como rota estratégica para suas constantes ações militares. Por sua vez, a mesma importância tem para

os demais Estados ao seu redor, sendo um bem comum que naturalmente gera tensão e incerteza sobre possíveis movimentos militares que possam colocar em cheque a estabilidade regional, uma vez que todos desejam desfrutar da riqueza e prosperidade que a região pode trazer (Cáceres 2014; Swaine 1998).

Também é uma rota estratégica de abastecimento para a maioria das economias da região, fornecendo, em suas rotas, segurança vital para muitos países. Sendo um dos maiores importadores de petróleo e gás do mundo, a China precisa garantir a sua segurança energética no transporte desses elementos. O Departamento de Energia dos Estados Unidos estimou que, em 2011, 4,5 trilhões de barris de petróleo e 0,6 trilhões de pés cúbicos de gás natural liquefeito foram transportados ao longo de todo o Mar do Sul da China por dia. Este número tende a crescer na medida em que o país tem se consolidado como uma das maiores potências econômicas do mundo (Anh 2015; Thuy; Trang 2015).

Tamanha importância estratégica revela o forte interesse de todos os países banhados pelo MSC no que concerne às questões de segurança. Exemplos históricos não faltam: (1) durante a Guerra Fria, quando algumas nações litorâneas enfrentaram ameaças militares; (2) em 1856 quando o Vietnã enfrentou ameaças e ataques em sua costa pela França; (3) em 1964 quando os Estados Unidos desferiram ataques aéreos contra o Vietnã; e (4) quando o Japão conquistou a Malaya (atuais Malásia e Brunei) durante a Segunda Guerra Mundial.

O interesse norte-americano não é novo na região. Mesmo antes, durante e após a Segunda Guerra Mundial o país tem disputado influência regional com a China. Seu forte interesse é representado pelas diversas bases militares no Sudeste, Leste e Nordeste Asiáticos, mantidas em parceria com aliados históricos e estratégicos, como Coreia do Sul e Japão (Grygiel; Mitchell 2016).² Por um lado, a disputa revela tanto a tensão entre uma China em franca ascensão, prestes a exercer uma maior influência em toda Ásia, quanto os Estados Unidos dispostos a manter seu *status quo* e preservar sua forte presença em uma região de crescente e notória importância estratégica (Talmon; Jia 2014).

A China alega ser o MSC uma zona histórica de sua influência, e sob a qual ela goza de plena soberania. Tendo o controle sobre toda a região, ela seria capaz de monitorar os movimentos de navios ou qualquer outra movimentação que julgue ameaçadora contra sua soberania territorial. Anh (2015) ainda ressalta que o fato de as Ilhas Spratly estarem no meio do Mar, ofereceria o local ideal para monitorar toda movimentação marítima em seu entorno, impedindo com antecedência qualquer ação bélica ou avessa aos seus propósitos, ou ainda a todo continente asiático. Tendo

o domínio estratégico, a China ainda teria uma grande área para exercer seu poder naval e demonstrar sua força, operando submarinos capazes de proteger contra qualquer ameaça antes mesmo que ela chegue na costa dos países que compõem todo o Sul e Sudeste Asiático, incluindo possíveis ataques dos Estados Unidos.

A importância geoestratégica do Mar do Sul da China tem transformado o que seria uma disputa regional em internacional. Progressivamente tem se tornado um tabuleiro de xadrez estratégico para as grandes potências, seja em questões econômicas, uma vez que mais da metade da frota petrolífera e comercial do mundo passam por suas águas; mas também, e essencialmente, por questões geoestratégicas. Como afirma Huang e Jagtiani (2015, 7, tradução nossa): “Quem controla o Mar do Sul da China controla o Pacífico Ocidental”.³

REIVINDICAÇÕES DOS PAÍSES BANHADOS PELO MAR DO SUL DA CHINA

Nos subtópicos a seguir, sintetizo os principais argumentos e reivindicações dos países que reivindicam porções territoriais no Mar do Sul da China. A análise serve para mostrar como os interesses de cada país se sobressaem em seus argumentos e locais reivindicados. A síntese obedece à seguinte ordem analítica: Brunei; Camboja; República Popular da China; Indonésia; Malásia; Filipinas; Taiwan; Tailândia; e Vietnã.⁴

Brunei

Na parte Sul do Mar da China Meridional, Brunei reclama uma Zona Econômica Exclusiva (ZEE) de 200 milhas náuticas⁵ e o aumento natural de sua plataforma continental. Além disso, reivindica soberania sobre o Recife de Louisa no arquipélago das Ilhas Spratly. Desde 1982, com a Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar (CNUDM), Brunei sustenta sua suposta ZEE e a plataforma continental no Mar do Sul da China. No caso do Recife de Louisa, o país se baseia no fato de que o Recife está localizado dentro da plataforma continental reivindicada, o que naturalmente outorga seu direito sobre ele.

Camboja

O Camboja reivindica soberania sobre as ilhas, ilhotas e recifes presentes no Golfo da Tailândia, e o controle de todos esses recursos. O país também reivindica 200 milhas náuticas e o prolongamento de seu território

continental no Golfo da Tailândia, ao longo de sua costa até o Sudoeste e Sul tailandês. Desde a década de 1960 o país reivindica essa porção territorial, provocando crises diplomáticas com o seu vizinho regional.

República Popular da China

A China, juntamente com Taiwan, possui as mais amplas reivindicações sobre o Mar do Sul da China. O país reclama soberania sobre todas as Ilhas Paracel, Spratly e Prata. Além disso, a China reivindica as principais zonas marítimas do MSC, chamadas “águas históricas” em uma área em forma de U para o Sul e Leste da costa vietnamita, alcançando o Nordeste das Ilhas Natuna controladas pela Indonésia, o Norte da Malásia, o Nordeste da costa de Brunei e o estado malaio de Sabah, e mais ao Norte tomando toda parte Oeste das Filipinas. A China também reclama uma ZEE de 200 milhas náuticas e o prolongamento de sua plataforma continental ao longo do Golfo de Tonkin.

É importante destacar que, desde 1956, a China iniciou o controle do arquipélago de Paracel, tendo total domínio em 1974. Já no arquipélago de Spratly iniciou sua ocupação em 1988. Desde então, continua a expandir o controle sobre as ilhas e recifes do arquipélago. A estimativa é que ela controle ao menos dez ilhas, ilhotas e recifes nas Spratly. Já as Ilhas Prata são controladas por Taiwan. As reclamações chinesas são baseadas em registros e mapas históricos que são usados para sustentar dois tipos de reivindicações: (1) que a China descobriu os grupos de ilhas no MSC, e (2) que eles realizaram não apenas o descobrimento, mas a ocupação e desenvolvimento do local.

Indonésia

A Indonésia controla as Ilhas Anambas, Badas, Natuna e Tambelan. O país, no entanto, reivindica uma ZEE de 200 milhas náuticas e o prolongamento de sua plataforma continental até o Sul da China, passando pelo norte das Ilhas Anambas e leste das Ilhas Natuna. Por possuir um território bastante recortado e arquipélago, suas reivindicações seguem a norma de medição contínua de suas ilhas. As ZEE e a extensão de sua plataforma continental são medidas pela continuidade de suas ilhas até que circunde todo o território aclamado pelo país. A reivindicação indonésia parte do pressuposto de que as ilhas são parte do arquipélago indonésio, uma extensão dele, e, portanto, pertencentes ao país.

Malásia

A Malásia reivindica soberania territorial sobre a parte sul do arquipélago Spratly, além de uma ZEE de 200 milhas náuticas e o prolongamento de sua plataforma continental no MSC ao longo da sua costa Leste e da costa de seus estados Sabah e Sarawak. Além disso, reclama o prolongamento de sua plataforma até o Golfo da Tailândia além de sua costa Nordeste peninsular. Essas reivindicações existem desde a década de 1960. Atualmente controla pelo menos três ilhas e recifes no arquipélago de Spratly. Desde 1983, quando tomou o controle do Recife de Swallow, a Malásia vem expandindo seu controle sobre a região.

Filipinas

As Filipinas reivindicam soberania sobre quase todas as ilhas do arquipélago de Spratly, com exceção da própria Ilha de Spratly em si e os Recifes Royal Charlotte, Swallow e Louisa. Também reclama uma ZEE de 200 milhas náuticas e o prolongamento de sua plataforma continental no Mar do Sul da China, especificamente a parte Oeste do país. Atualmente as Filipinas controlam oito ilhas, ilhotas e recifes ao longo do arquipélago de Spratly. O controle de cinco ilhas, ilhotas e recifes teve início na década de 1970, e desde então o país tem expandido seu controle sobre demais regiões. Por ser um Estado arquipélago, com território recortado, sua reivindicação segue os mesmos interesses e argumentos indonésios.

Taiwan

Taiwan, pela sua proximidade com a China, possui as mesmas reivindicações de sua vizinha. Entre as ilhas do MSC, Taiwan reivindica soberania sobre as ilhas Paracel e Spratly, além das Ilhas Prata. Taiwan também reclama as principais partes das zonas marítimas da China, em especial as chamadas “águas históricas” que se estendem tanto ao Sul quanto a Leste e Nordeste da Indonésia, passando pelo Norte da Malásia no estado de Sarawak, pelo Nordeste ao longo da costa de Brunei e o Estado malaio de Sabah, chegando ao Norte e Oeste das Filipinas. Além disso, o país reivindica uma ZEE de 200 milhas náuticas e o prolongamento natural da sua plataforma continental no Golfo do Tonkin.

Atualmente Taiwan controla Itu Aban no arquipélago de Spratly e as Ilhas Prata. O país não controla, além dessas, nenhuma outra ilha ou recife, que são dominados basicamente pelo seu vizinho chinês. Assim como a China, suas reivindicações são baseadas em mapas que são usados para

defender suas posições de presença histórica e consequente direito natural sobre as ilhas e recifes ao seu redor.

Tailândia

A Tailândia reivindica a soberania sobre todas as ilhas, ilhotas e recifes no Golfo da Tailândia, e controla a maior parte desses recursos atualmente. O país também reclama uma ZEE de 200 milhas náuticas e o prolongamento natural de sua plataforma continental do Golfo da Tailândia que se estende ao Norte e Oeste do Golfo. Sua alegação histórica, datada desde 1959, tem ganho força desde o início da década de 1970.

Vietnã

O Vietnã reivindica a soberania sobre a totalidade dos arquipélagos de Paracel e Spratly, além de uma ZEE de 200 milhas náuticas e o prolongamento natural da sua plataforma continental no Mar do Sul da China para o Leste e Sudeste da costa vietnamita e o Golfo de Tonkin. O país também tem reivindicações de soberania para as ilhas, ilhotas e recifes até 200 milhas náuticas de seu território. Atualmente o país controla mais de 20 ilhas, ilhotas e recifes ao longo de todo arquipélago Spratly.

Seu controle sobre os recursos do arquipélago tem sido gradualmente expandido desde a década de 1970. Todavia, nenhuma ilha ou recife das Ilhas Paracel são controladas pelo país, que estão em posse da China. O Vietnã ainda controla as ilhas, ilhotas e recifes no Golfo da Tailândia. Assim como a China e Taiwan, o Vietnã alega registros históricos que remontam o período pré-colonial e colonial francês.

O breve panorama das reivindicações nos conduzem a um ambiente difícil e de contestações que vão desde alegações históricas até interesses estratégicos. O fato é que as disputas têm gerado incerteza sobre a estabilidade regional. Uma China cada vez mais desejosa de poder econômico e militar, ao passo que as demais nações temem ver sua pouca influência ser ainda mais minada pelo gigante chinês. O Mapa 2 resume os pontos discutidos e destaca as áreas reivindicadas por pelo menos seis países. As linhas e suas respectivas cores indicam as áreas reivindicadas por cada país. Destaque especial deve ser feito para a China, que reclama uma média de 90 por cento de todo MSC, bem como o Vietnã.



Mapa 2 – Reivindicações territoriais no Mar do Sul da China.
Fonte: Elaboração própria.

A RELAÇÃO CHINA-EUA E A CONTESTAÇÃO PELA SUPREMACIA NO MSC

As tensões no Mar do Sul da China têm crescido devido a uma junção de recursos e competição geopolítica em nível internacional, misturadas com um sentimento nacionalista que une elementos históricos e contestação de soberania territorial (Hui-Yi 2016). Tais atritos são complexos

e perigosos, e não dão sinais de que serão resolvidos em breve. Ao contrário, estão tomando uma direção cada vez mais desfavorável para a paz regional e mundial. No entanto, Cronin (2015) ressalta que tanto China quanto Estados Unidos poderiam ajudar a dirimir qualquer possibilidade de conflito. A cooperação entre as duas potências seria capaz de manter a estabilidade e reforçar o potencial da região para o comércio internacional e combate à pirataria. Não é isso, todavia, o que tem ocorrido. Mais do que o conflito regional, com diversos países reclamando vultosas porções de terra ao longo de todo MSC, é do outro lado do Pacífico onde a crise pelo controle estratégico da região tem se mostrado mais acirrado. Embora alguns analistas apontem para o aumento e possibilidade do conflito direto na medida em que a disputa por supremacia na região cresce, outros entendem que seria inviável um conflito, pois os custos pela guerra seriam altos e as incertezas provocadas seriam capazes de mergulhar a economia mundial em uma crise sem precedentes (Jayakimar; Koh; Beckman 2014; Kim 2016).

“A Guerra Improvável”

Na medida em que a China desponta como a segunda maior economia do mundo e investe pesado em seu poder bélico, torna-se um foco natural de atenção por parte dos Estados Unidos. Tal atenção se torna ainda mais relevante com as disputas territoriais no MSC pela importância estratégica da região, já discutida no início deste artigo. Os Estados Unidos e a China enfrentam hoje um dilema pelo poder de influência no mundo, de modo que a relação entre ambos é claramente tensa. Enquanto a China vê os Estados Unidos como a maior ameaça externa à sua influência regional, os norte-americanos enxergam a China como a maior ameaça ao seu *status quo*, podendo tomar seu lugar em diversas áreas até então hegemônicas e controladas pelos EUA. Pode a crescente tensão entre os dois nos conduzir a um próximo conflito? Para alguns estudiosos a resposta é não.

Christopher Coker, em seu recente e provocador livro *The Improbable War*, publicado em 2015, levanta essa discussão de grande interesse e importância geopolítica. Seu argumento é simples: um conflito entre os dois países não é inevitável, mas também não é tão fácil de ocorrer como alguns especialistas sugerem. De todo modo, como qualquer conflito teria um grave impacto sobre outras nações e todo sistema internacional, vale a pena considerar a possibilidade deste, mesmo sendo inevitável ou improvável. O autor expõe o fato de que a rivalidade entre EUA-China teria sido iniciada pelo declínio hegemônico dos EUA e o crescente poder da China, embora ainda não esteja claro se Washington irá ceder a sua posição dominante

de forma voluntária para a China, uma vez que ambos possuem valores bastante díspares em questões como democracia e livre mercado. Essa falta de conexão seria suficiente para gerar um ambiente de desconfiança entre as duas potências e impedir qualquer incentivo real por parte dos Estados Unidos para uma suave transição de poder.

Ao longo de toda sua pesquisa, Coker (2015) prossegue identificando potenciais fontes de conflito que poderiam provocar uma guerra entre as duas grandes potências. O autor argumenta que o principal fator motriz por trás de qualquer potencial foco nas hostilidades será a percepção de que os governos de Pequim e Washington têm das intenções um do outro. O forte e crescente nacionalismo chinês, reforçado pela narrativa de humilhação que o país sofreu em tratados desiguais impostos após a derrota da China na Guerra do Ópio também é fundamental, uma vez que poderia empurrar a China em um conflito com os aliados dos EUA, ou mesmo contra a própria potência norte-americana.

Outro possível motor para a guerra seria a estratégia inconsistente dos EUA. Enquanto durante os governos de George W. Bush entre 2001 e 2009 a China foi considerada um perigo para a segurança dos Estados Unidos, a crise de 2008 mudou essa percepção, e a China tornou-se uma parte importante para a saída da crise e “aliada” dos EUA. Já a posição do governo Obama tem sido defensiva contra as investidas do gigante asiático, sem esclarecer como será a relação entre eles (Fels; Vu 2016; Friedberg 2011). Esta incerteza sobre como lidar com o crescimento da China, nas palavras do autor, tem deixado os Estados Unidos “nervoso sobre o que isto prenuncia tanto para a segurança regional quanto para a sua própria primazia no Pacífico Ocidental”⁶ (Coker 2015, 107, tradução nossa).

No caso específico do Mar do Sul da China, a tensão entre as duas potências não se resume a questões econômicas ou estratégicas. Enquanto a China tem claramente reivindicado quase a totalidade da região e aumentado sua presença militar, os interesses dos EUA são mais complexos. Em suma, pelo menos quatro são os desafios e interesses norte-americanos na região.

O primeiro desafio está diretamente relacionado aos interesses dos EUA, que é a estabilidade da região. A estabilidade defendida foca, principalmente, em defender a liberdade de navegação, ao mesmo tempo que se mantém “neutro” nas disputas de soberania entre os países asiáticos. O comportamento agressivo da China desde 2012, no entanto, tem indicado que esse objetivo ainda está longe de ser alcançado a curto prazo. Um pleno domínio marítimo da China no MSC, local onde pelo menos metade da frota comercial do mundo circula, representaria um duro golpe contra os interesses norte-americanos e de seus aliados na região, como

a Coreia do Sul e o Japão, além de forçar uma diminuição da sua presença militar. O segundo desafio diz respeito ao desejo dos EUA em manter sua hegemonia na região Ásia-Pacífico. No entanto, com problemas econômicos domésticos, como o alto nível de dívida pública e privada, além de alguns cortes no orçamento de defesa (que mesmo assim continua sendo, de longe, o maior do mundo), e com as caras operações militares no Iraque e Afeganistão, Washington reconhece que uma presença militar forte requer um alto gasto com defesa, capaz de impor seus interesses e dirimir os avanços chineses na região. Em terceiro lugar, os EUA precisam encontrar o equilíbrio entre apoiar seus aliados que estão, direta ou indiretamente, sendo afetados pela ascensão chinesa, sem, contudo, danificar ou atrapalhar seu relacionamento com a própria China. Por fim, a América precisa manter o ordenamento internacional respeitando a liberdade de navegação. A China tem buscado restringir a circulação de navios, o que coloca em cheque a liberdade, e, conseqüentemente, seus interesses no MSC (Fels; Vu 2016).

Embora o cenário entre os dois países continue incerto, o fato é que a China tem desafiado a influência dos EUA. Na África, as empresas chinesas têm investido pesadamente em países com grandes reservas minerais e recursos naturais, como Nigéria e Sudão. Enquanto os EUA consideram o respeito pela democracia e os direitos humanos como um pré-requisito básico para a cooperação econômica com os regimes autoritários, a China investe sem levar em conta essas questões. No entanto, a expansão chinesa tem sido não só no continente africano. Até mesmo na União Europeia, aliado histórico dos EUA, a China ofereceu empréstimos a países com problemas financeiros em melhores condições do que o Fundo Monetário Internacional (FMI) e o Banco Mundial, ao passo que o Reino Unido, fiel e histórico aliado de Washington, tem usado e encorajado outras nações a também tomar empréstimos de bancos chineses (Coker 2015).

CONCLUSÃO

“[...] war is a dangerous place.”
(Bush, 2003)

O Mar do Sul da China é um dos maiores oceanos semifechados do mundo. Sua localização geoestratégica e recursos são fatores que, em conjunto, tornam a região de interesse estratégico vital para os Estados litonânios do Sul e Leste Asiático, mas também para os interesses dos Estados Unidos. A breve discussão apresentada neste artigo revelou a complexidade das questões que envolvem as disputas territoriais no MSC e seus possí-

veis impactos, na medida em que os problemas não sejam solucionados com rapidez. O desenvolvimento do Direito Internacional Marítimo como importante mediador das reivindicações de disputas territoriais tem gerado cada vez mais pedidos por parte dos países solicitantes, indefinindo ainda mais a disputa. Fatores domésticos da China, questões históricas levantadas pelos países asiáticos, riqueza de recursos naturais e possíveis recursos minerais, além da crescente disputa por influência entre os Estados Unidos e a China, sem esquecer dos interesses japoneses e sul-coreanos revela a complexidade da disputa, tornando o Mar do Sul da China uma das disputas territoriais marítimas mais complicadas e difíceis em suas negociações e soluções de contendas jurídicas.

REFERÊNCIAS

Anh, N. T. L. 2015. Origins of the South China Sea Dispute. In: Huang, J., Billo, A. (Ed.). *Territorial Disputes in the South China Sea Navigating Rough Waters*. New York: Palgrave Macmillan. Cap. 1, 15-38.

Bateman, S., Emmers, R. 2009. Introduction: the South China Sea: towards a cooperative management regime. In: Bateman, S., Emmers, R. (Ed.). *Security and international politics in the South China Sea: towards a cooperative management regime*. New York: Routledge. Introduction, 1-4.

Bateman, S. 2009. Good order at sea in the South China Sea. In: Shicun, W., Zou, K. (Ed.). *Maritime security in the South China Sea: regional implications and international cooperation*. Surrey: Ashgate. Cap. 2, 15-34.

Bush, G. W. 2003. *President removes Iraq sanctions*. Washington, 7 maio. Disponível em: <https://georgewbush-whitehouse.archives.gov/news/releases/2003/05/20030507-15.html>. Acesso em: 18 out. 2016.

Buszynski, L., Roberts, C. B. (Ed.). 2014. *The South China Sea Maritime Dispute: Political, Legal and Regional Perspectives*. New York: Routledge.

Cáceres, S. B. 2014. *China's strategic interests in the South China Sea: power and resources*. New York: Routledge.

Coker, C. 2015. *The Improbable War: China, the United States and the Logic of Great Power Conflict*. Oxford: Oxford University Press.

Cronin, P. M. 2015. The United States, China, and Cooperation in the South China Sea. In: Huang, J., Billo, A. *Territorial Disputes in the South China Sea: Navigating Rough Waters*. New York: Palgrave Macmillan. Cap. 8, 149-165.

- Djalal, H. 1998. South China Sea Island Disputes. In: Nordquist, M. H., Moore, J. N. (Ed.). *Security Flashpoints: Oil, Islands, Sea Access and Military Confrontation*. Boston: Martinus Nijhoff Publishers, 109-133.
- Dupont, A. 1998. *The Environment and Security in Pacific Asia*. Oxford: Oxford University Press.
- Elleman, B. A., Kotkin, S., Schofeld, C. (Ed.). 2013. *Beijing's power and China's borders: twenty neighbors in Asia*. New York: M. E. Sharpe.
- Fels, E., Vu, T.-M. (Ed.). 2016. *Power Politics in Asia's Contested Waters: Territorial Disputes in the South China Sea*. New York: Springer Publishing.
- Friedberg, A. L. 2011. *A contest for supremacy: China, America, and the struggle for mastery in Asia*. New York: W. W. Norton & Company, Inc.
- Grygiel, J. J., Mitchell, A. W. 2016. *The Unquiet Frontier: rising rivals, vulnerable allies, and the crisis of American power*. Princeton: Princeton University Press.
- Hayton, B. 2014. *The South China Sea: the struggle for power in Asia*. Yale: Yale University Press.
- Hong, N. 2012. *UNCLOS and Ocean Dispute Settlement: law and politics in the South China Sea*. New York: Routledge.
- Huang, J., Jagtiani, S. 2015. Introduction: Unknotting Tangled Lines in the South China Sea Dispute. In: Huang, J., Billo, A. (Ed.). *Territorial Disputes in the South China Sea: Navigating Rough Waters*. New York: Palgrave Macmillan. Introduction, 1-14.
- Hui-Yi, K. T. 2016. Re-contemplating the South China Sea Issue: Sailing with the Wind of the 21st Century Maritime Silk Road. *The Chinese Journal of Global Governance*, 2 (1), 63-95.
- Jayakimar, S., Koh, T., Beckman, R. (Ed.). 2014. *The South China Sea Disputes and Law of the Sea*. Cheltenham: Edwar Elgar Publishing.
- Jun, Q. 2015. The CLCS Modalities for Handling Submissions Involving Disputes and Their Possible Application to the South China Sea. *Chinese Journal of International Law*, 14 (1), 135-149.
- Kaplan, R. D. 2014. *Asia's Cauldron: the South China Sea and the end of a stable Pacific*. New York: Random House.

Kim, J. 2015. Territorial Disputes in the South China Sea: Implications for Security in Asia and Beyond. *Strategic Studies Quarterly*, summer, 107-141.

_____. 2016. Possible Future of the Contest in the South China Sea. *The Chinese Journal of International Politics*, 9 (1), 27-57.

Jacques, M. 2009. *When China rules the world: the end of the western world and the birth of a new global order*. New York: Penguin Press.

Kivimäki, T. 2002. *War or peace in the South China Sea?* Copenhagen: Nias Press.

Næss, T. 2002. Dangers to the Environment. In: Kivimäki, T. (Ed.). *War or Peace in the South China Sea?* Copenhagen: Nias Press. Cap. 4, 43-53.

Li, R. 2009. *Arising China and security in East Asia: identity construction and security discourse*. New York: Routledge.

Lo, C.-K. 1989. *China's policy towards territorial disputes: the case of the South China Sea Islands*. New York: Routledge.

Rosenberg, D. 2010. Governing the South China Sea: from freedom of the seas to ocean enclosure movements. *Harvard Asia Quarterly*, 12 (3 e 4), 4-12.

Shambaugh, D. 2005. *Power Shift: China and Asia's New Dynamics*. Berkeley: University of California Press.

Shicun, W. 2013. *Solving Disputes for Regional Cooperation and Development in the South China Sea: A Chinese perspective*. Oxford: Chandos Publishing.

Swaine, M. D. 1998. *The Role of the Chinese Military in National Security Policymaking*. California: RAND Corporation.

Schofield, C. 2009. Dangerous ground: a geopolitical overview of the South China Sea. In: Bateman, S., Emmers, R. (Ed.). *Security and international politics in the South China Sea: towards a cooperative management regime*. New York: Routledge. Cap. 1, 7-25.

Talmon, S., Jia, B. B. 2014. *The South China Sea Arbitration: A Chinese Perspective*. Oxford: Hart Publishing.

Thuy, T. T., Trang, L. T. (Ed.). 2015. *Power, Law, and Maritime Order in the South China Sea*. Maryland: Lexington Books.

Xinjun, Z. 2015. "Setting Aside Disputes and Pursuing Joint Development" at Crossroads in South China Sea. In: Huang, J., Billo, A. (Ed.). *Territorial Disputes in*

the South China Sea: Navigating Rough Waters. New York: Palgrave Macmillan. Cap. 2, 39-53.

Yee, S. 2015. The South China Sea Arbitration: the clinical isolation and/or one-sided tendencies in the Philippines' oral arguments. *Chinese Journal of International Law*, 14 (3), 423-436.

Wang, G. 2004. The Fourth Rise of China: Cultural Implications. *China: An International Journal*, 2 (2), 311-22.

Weissmann, M. 2010. The South China Sea Conflict and Sino-ASEAN Relations: a study in conflict prevention and peace building. *Asian Perspective*, 34 (3), 35-69.

Wu, S., Zou, K. (Ed.). 2009. *Maritime security in the South China Sea: regional implications and international cooperation*. Surrey: Ashgate Publishing Limited.

NOTAS

1. EIA, em inglês.
2. É importante destacar que o alto custo para manutenção das bases tem acirrado debates a respeito de suas reais necessidades, bem como a viabilidade de parcerias estratégicas na região. Para uma leitura completa sobre esse fenômeno, cito Grygiel e Mitchell (2016).
3. Texto original em inglês: Whoever controls the South China Sea controls the western Pacific.
4. A análise aqui sintetizada foi extraída de vários autores. Para uma leitura aprofundada, cito: Kaplan (2014), Jacques (2009), Kivimäki (2002), Cáceres (2014), Elleman, Kotkin e Schofeld (2013), Fels e Vu (2016), Li (2009), Lo (1989), Shicun (2013), Wu e Zou (2009), Jayakimar, Koh e Beckman (2014), Buszynski e Roberts (2014), Hayton (2014), Yee (2015).
5. Milha náutica é uma unidade de medida utilizada em navegação marítima e aérea, e na medição de distâncias marítimas. Cada milha náutica equivale a 1,852 km. No caso de Brunei, o país reclama 200 milhas náuticas, que equivale, por sua vez, a 370,4 km.
6. Texto original em inglês: nervous about what this portends for both regional security and its own primacy in the Western Pacific.

UM MAR DE PROBLEMAS: INTERESSES ESTRATÉGICOS
E A LUTA PELO PODER NO MAR DO SUL DA CHINA

RESUMO

Este artigo analisa o que está em jogo nas disputas territoriais no Mar do Sul da China e o motivo pelo qual é considerado estratégico para os países do Sul Asiático, além do choque de interesses e possível conflito militar entre China e Estados Unidos pelo controle da região.

Palavras-chave: Mar do Sul da China; China; Estados Unidos; Disputas Territoriais.

ABSTRACT

This article analyzes what is at stake in territorial disputes in the South China Sea and the reason why it is considered strategic for South Asian countries, besides the clash of interests and the possible military conflict between China and United States for the control of the region.

Keywords: South China Sea; China; United States; Territorial Disputes.

O poder militar do Sol Nascente: o Japão, a militarização e o entorno regional

The military power of the Rising Sun: Japan, the militarization and regional power

Rev. Bra. Est. Def. v. 4, n° 1, jan./jun. 2017, p. 203-228

DOI: 10.26792/RBED.v4n1.2017.71859

ISSN 2358-3932

ALANA CAMOÇA GONÇALVES DE OLIVEIRA

INTRODUÇÃO

No século XXI o equilíbrio de poder no Leste Asiático, sobretudo no Nordeste Asiático, passou por significativas transformações e, em um cenário de constantes mudanças na arquitetura do sistema internacional, a região tem conquistado grande importância tanto do ponto de vista econômico como geopolítico. Nesse sentido, por exemplo, as tensões no Mar do Sul¹ e no Mar do Leste da China² que têm reacendido a relevância de se estudar a história das relações diplomáticas entre os atores regionais e as disputas territoriais da região asiática. Além disso, o projeto da Nova Rota da Seda (One Belt, One Road), que vem se consolidando com investimentos bilionários por parte do governo chinês, o fim do TPP (Transpacific Partnership) e, principalmente, o lançamento de mísseis da Coreia do Norte, tem estimulados alguns estudos sobre a região, devido a complexidade de alianças, rivalidades e de poder.

Um dos atores elementares para a compreensão de toda a lógica de poder na balança asiática é o Japão, visto que, ao final da Segunda Guerra Mundial (1939-1945), os EUA iniciaram a ocupação do território japonês com o objetivo de desmilitarizar e democratizar o país com o intuito de afastar qualquer ameaça soviética e também como uma forma de manter um pólo de influência no Leste da Ásia. Sob proteção norte-americana, o Japão se desenvolveu economicamente, enquanto se manteve sob égide de tratados e acordos de segurança com os EUA. O final da Segunda Guerra Mundial não só marcou profundamente o comportamento japonês, como

Alana Camoça Gonçalves de Oliveira – Doutoranda em Economia Política Internacional pelo Programa de Pós Graduação em Economia Política Internacional da Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ).

transformou sua estrutura política, econômica e militar. Assim como possibilitou a capilaridade do poder de influência e de ação dos EUA, seja durante a Guerra Fria ou na atualidade.

Nesse sentido, o artigo pretende compreender o Japão com ênfase à insegurança e a sua política externa no Pós-Segunda Guerra Mundial, através de uma análise voltada para: a) as relações próximas do Japão com os EUA; b) a constituição das Forças de Autodefesa; e c) o cenário instável de segurança no entorno regional. A hipótese central do artigo é de que o entorno regional conflituoso servem como justificativa do ponto de vista interno e externo para a busca pela “remilitarização”. Argumenta-se que a despeito da existência de Forças de Autodefesa, não se pode considerar que o Japão é desmilitarizado ou inofensivo no cenário asiático.

O artigo foi separado em três partes: no primeiro momento trazemos o debate sobre segurança internacional; na segunda parte é feito um debate sobre o Japão no Pós-Segunda Guerra Mundial, onde analisamos as Forças de Autodefesa (FAD); e por fim, na terceira parte, apresentamos um debate sobre os gastos militares e a insegurança na região do Leste asiático.

O DEBATE SOBRE A SEGURANÇA INTERNACIONAL: A INSERÇÃO JAPONESA

A Segurança Internacional é um dos principais campos de pesquisa na área das relações internacionais, visto que está no topo das preocupações, das discussões e das agendas, sejam elas nacionais, regionais ou mundiais. A preservação da vida, a sacralidade e importância da vida humana, a guerra, a paz, o comportamento animal dos homens em situações adversas, as dissuasões como consequência da própria arquitetura do sistema internacional e a busca por poder são algumas das questões que são elencadas ao estudarmos sobre segurança.

É com a ambição de estudar a guerra e os motivos que levaram aos grandes conflitos no século XX que surgem os Estudos de Segurança, que tem como bases teóricas os estudos de geopolítica e estratégia. Nesse sentido, as conceituações tradicionais do pensamento de segurança no campo das relações internacionais começam a partir da preocupação de alguns autores, sobretudo, para aqueles que compreendem o sistema internacional como anárquico – um ambiente onde insegurança impera sem impeditivos ou mecanismos capazes de frear as ambições e os desejos expansivos dos Estados (Morgenthau 2003).

De acordo com John Herz (1950), em uma sociedade anárquica há um jogo de soma-zero, no qual o poder adquirido por um estado implica no declínio da segurança de outro. Na busca por autoproteção, os Estados ad-

quiere mais poder no intuito de afastar o possível impacto de domínio dos outros países, em consequência, os outros ficam mais inseguros e também acumulam poder. Nesse sentido, a segurança implica na capacidade de uma nação defender-se ou derrotar um determinado país ou uma determinada ameaça.

Barry Buzan escreveu em 1983 o livro *People, States and Fear: The National Security Problem in International Relations*, criando um marco e um legado para os estudos de segurança internacional e, desde então, tratar sobre segurança internacional no ocidente implica estudar a obra do autor. Em 1991 é publicada a segunda edição da obra de Buzan, intitulada *People, States and Fear: an Agenda for International Security Studies in the Post-Cold War Era*, e neste livro o autor aborda uma perspectiva cada vez menos etnocêntrica, apesar de ainda compreender o Estado como uma das peças chave nas questões sobre segurança internacional (Buzan 1991a; Tanno 2003).

De acordo com Buzan e Hansen (2012, 37), “a segurança diz respeito a constituir algo que precisa ser assegurado: a Nação, o Estado, o indivíduo, o grupo étnico, o meio ambiente ou o próprio planeta”. Argumenta-se que assim como o que ocorre no interior de um Estado está susceptível a afetar a segurança internacional ou regional, o panorama externo afeta diretamente a segurança interna de cada um dos países.

A segurança e a insegurança de determinados Estados no sistema internacional variam de acordo com as ameaças e o próprio papel do país nas tomadas de decisão internacionais. O Canadá se sente muito mais seguro com relação às ameaças devido às suas relações estáveis e amigáveis com grande parte dos países do globo, enquanto o Japão, no Leste Asiático, se sente ameaçado diante das incursões e testes nucleares da Coreia do Norte nas proximidades territoriais marítimas. Portanto, a insegurança e a segurança no sistema internacional variam das diferentes realidades e contextos regionais (Wolfers 1952; Buzan 1991b).

O Japão é composto por quatro ilhas principais: Hokkaido, Honshu, Shikoku e Kyushu; e mais de seis mil ilhas pequenas espalhadas nas proximidades do Pacífico, precisamente no Mar do Leste. Como o Japão é um arquipélago, possui uma dependência da pesca e de atividades voltadas para o mar e, por esse motivo, de territórios marítimos e rotas para suprir às suas necessidades internas, visto que além de ser uma região localizada no Círculo de Fogo do Pacífico, seu território é repleto de áreas montanhosas. Devido às questões geográficas da própria constituição do arquipélago, o Japão precisa importar grande quantidade de *commodities* e, principalmente, recursos energéticos.³

É possível notar que a posição de um determinado país no cenário internacional o coloca diante de constrangimentos específicos, o que in-

fluencia diretamente o comportamento e suas tomadas de decisão, tanto no âmbito interno como externo, além de estimular relações amigáveis ou rivalidades.

Pelo fato das características geográficas dos Estados serem relativamente imutáveis e inalteráveis, as demandas geográficas dos Estados permanecerão as mesmas por séculos, e pelo fato de que o mundo ainda não alcançou aquele feliz momento onde os desejos de um homem não conflitam com os desejos de outro homem, estas demandas irão causar atrito. Por isso, podemos colocar na geografia a culpa por muitas lutas duradouras que aparecem persistentemente através da história, enquanto governos e dinastias se erguem e sucumbem (Spykman 1938, 9, tradução nossa).⁴

No âmbito da estratégia, o Japão só tem saída livre sem empecilhos pelo Leste e é cercado por países com os quais tem relações econômicas estáveis, mas dissuasões políticas históricas. A presença da China, da Coreia do Norte e da Rússia em sua proximidade, países com os quais o Japão já travou guerras como no caso da Primeira Guerra Sino-Japonesa (1894-1895), a Guerra Russo Japonesa (1904-1905), Ocupação Japonesa da Coreia (1910-1945) e a Segunda Guerra Sino-Japonesa (1937-1945), é uma questão fulcral para pensarmos o equilíbrio de poder na região e a insegurança apresentada nos livros de Defesa do Japão.

Do ponto de vista do neorrealismo ofensivo de Mearsheimer (2001), os EUA seriam o único *hegemon*⁵ regional na história contemporânea, visto que apesar de outros Estados terem lutado guerras com o objetivo de conquistarem a hegemonia regional, como foi o caso do Japão imperial, da França napoleônica e da Alemanha nazista, nenhum conseguiu de fato tal proeza. No caso asiático, um cenário de grandes potências impossibilitaria a elevação de um dos países ao *status* de *hegemon* regional. Além disso, nas palavras de Mearsheimer (2001, 88) a presença dos EUA como aliado estratégico do Japão exerce pressão no território, servindo como mediador e como aliado de alguns países em disputas territoriais, como é o caso da disputa pelas ilhas Senkaku/Diaoyu/Diaoyutai entre Japão, China e Taiwan (Mearsheimer 2001, 2004).

O JAPÃO E O EUA: AS FAD, A CONSTITUIÇÃO DE 1947 E A RECONSTRUÇÃO

Depois de refletir profundamente as tendências gerais do mundo e as condições atuais que temos hoje em Nosso Império, decidimos aceitar uma solução para a situação atual recorrendo a uma medida extraordinária. Pedimos ao nosso Governo que comunique

aos Governos dos Estados Unidos, da Grã-Bretanha, da China e da União Soviética que o nosso Império aceita as disposições previstas em sua Declaração Conjunta.[...] Nós declaramos guerra à América e à Grã-Bretanha com o nosso sincero desejo de garantir a autopreservação do Japão e a estabilização do Leste Asiático [...] a situação da Guerra não se desenvolveu necessariamente em favor do Japão, ao mesmo tempo em que as tendências gerais do mundo se voltaram contra os nossos interesses. O inimigo, além disso, começou a empregar uma nova e mais cruel bomba, seu poder de fazer danos é, de fato, incalculável, capaz de tirar a vida de muitos inocentes. Se continuássemos a lutar, isso resultaria não somente no colapso total e obliteração da Nação japonesa, mas também nos levaria em direção à total extinção da civilização humana⁶ (Hirohito speech 1945, tradução nossa).

Após a Segunda Guerra Mundial, o Japão passou por um período de ocupação das Forças Aliadas sob o comando dos EUA, que durou de 1945 até 1952. A Força de Ocupação foi liderada pelo general Douglas MacArthur, que tinha como principais objetivos promover reformas políticas e econômicas no país. Esse período é marcado pelos três D's: i) democratização; ii) desmilitarização; e iii) desmonopolização (Gordon 2003; Uehara 2003).

Neste período foi redigida a Constituição de 1947, que é um marco histórico na política japonesa, visto que promoveu duas importantes mudanças. A primeira delas é que o sistema político japonês foi modificado e, apesar de permitir a continuidade do sistema imperial, o Imperador passou a representar apenas um símbolo do país, sem qualquer participação política. Em decorrência disso, um sistema político misto foi arquitetado, onde o parlamento é quem governa e tem poder de decisão no Japão, adotando uma legislatura bicameral⁷ (Watanabe 2011, 10).

A segunda mudança e mais importante para este artigo foi a restrição imposta pelo artigo 9^o.⁸ O direito do Japão de fazer guerra não é mais reconhecido pelo Japão e houve a proibição do Japão constituir Forças Armadas sejam marítimas, terrestres ou aéreas.

Artigo 9. Aspirando sinceramente a paz mundial baseada na justiça e ordem, o povo japonês renuncia para sempre o uso da guerra como direito soberano da Nação ou a ameaça e uso da força como meio de se resolver disputas internacionais. Com a finalidade de cumprir o objetivo do parágrafo anterior, as forças do exército, marinha e aeronáutica, como qualquer outra força potencial de guerra, jamais serão mantidas. O direito a beligerância do Estado não será reconhecido.9 (Constitution of Japan 1947, tradução nossa).

O texto constitucional serviu como alicerce para a nova estrutura do governo japonês, criando um regime sem direito a guerra e sem a possibilidade de investimentos massivos em produtos bélicos. A partir desse momento o Japão renunciou a força militar permanente e detém apenas uma força de autodefesa, mantendo-se sob proteção dos EUA (Christensen 1999; Foorsberg 2000; Gordon 2003). O fortalecimento das relações bilaterais Japão-EUA foi uma consequência, com a assinatura de dois tratados em 1951: o Acordo de Paz de São Francisco¹⁰ e o Acordo de Segurança Mútua Japão-EUA (Pyle 2007, 234). O primeiro devolvia a soberania japonesa do seu território e o segundo permitia que os EUA instituísem uma base em território japonês.¹¹

Outro tratado assinado nesse período foi o *Mutual Security Assistance* (MSA), que foi designado para consolidar o sistema de aliança norte americano através do fornecimento de armas e equipamentos. O Japão passou a equipar-se de materiais pesados, de caças, o que foi importante para os EUA ter como apoio no contexto da Guerra Fria e da proximidade geográfica do Japão com a China (Pyle 2007).

Diante disso, obrigado a afastar-se do poder militar, houve a justificativa da concentração dos esforços japoneses aos temas econômicos. O Japão voltou-se aos olhares para uma política externa baseada em elementos econômicos, fugindo da política militarista. Na década de 1950, o primeiro-ministro Shigeru Yoshida (1946-1947/1948-1954) estabeleceu diretrizes para a política externa japonesa que canalizavam os esforços do país para o desenvolvimento econômico (Junior 2008, 21). Historicamente, a política externa japonesa defendia, desde o final da Segunda Guerra Mundial, os princípios da Doutrina Yoshida:¹² 1) recuperação econômica como primeiro objetivo nacional; 2) dependência militar dos EUA, tendo em vista o artigo 9º da Constituição de 1947; 3) bilateralismo nas relações internacionais, tendo como prioridade a aliança com os EUA; e 4) participação nos organismos multilaterais – principalmente na Organização das Nações Unidas (ONU) –, com o intuito de melhorar a imagem externa do país no exterior (Uehara 2003; Pyle 2007; Hamada; Mimaki 2011, 140).

Os principais pontos da Doutrina Yoshida foram colocados em prática a partir de 1950, sendo eles: i) a recuperação econômica como o primeiro objetivo nacional; ii) o Japão investiria 1% do PIB no setor militar e evitaria envolvimento em assuntos político estratégicos; iii) e para garantir sua segurança a longo prazo, o país iria ceder seu território para bases às Forças Armadas aos EUA (Cooney 2006, 36). Nesse sentido, observa-se que a política externa japonesa esteve orientada para a fortificação das relações bilaterais Japão-EUA e com auxílio norte americano através da ajuda financeira e as diretrizes da Doutrina Yoshida, o Japão pode crescer

economicamente e aos poucos se reestabelecer como potência no sistema internacional (Torres 1997).

Nesse sentido, desde o final da Ocupação em 1952, os governos japoneses evitaram assuntos relacionados a temática de defesa, porque o assunto ainda era frágil e dificilmente debatido tanto na sociedade e como nas relações com as potências estrangeiras, por esse motivo foi criado (Uehara 2003, 3). Entretanto, isso não significava dizer que tal tema não fosse debatido, pelo contrário, o militarismo e o pacifismo sempre lideraram as preocupações japonesas após a Segunda Guerra Mundial, os paradigmas se tornaram alvos de um intenso debate político sobre possíveis mudanças constitucionais.

De acordo com Hashimoto (2016), as mudanças no sistema internacional, com a ascensão das diferentes visões sobre como o Japão deve se comportar não só na região, mas no sistema internacional, fez com que o Japão tivesse que se decidir entre manter uma postura pacifista, voltar ao militarismo ou ainda buscar uma reconciliação com a Ásia. Mesmo que todos estejam motivados pelas memórias de humilhação e derrota, eles diferem suas estratégias e representam diferentes formas para reparar a espinha dorsal moral da sociedade que ainda não sabe lidar efetivamente com os traumas do Império, da guerra e da derrota (Hashimoto 2016, 2).

As visões apoiadas na ideia de militarismo concentravam-se em visões nacionalistas sobre a necessidade do Japão apagar o estigma de derrota e visavam uma transformação e mudança na posição do Japão no cenário internacional. O caminho do pacifismo era concentrado em superar a derrota se tornando uma nação respeitada moralmente no mundo, promovendo ajuda humanitária e participando de instituições que promovessem a paz (Hashimoto 2016, 4). A despeito da busca por afastar as sombras do passado:

As nações ocidentais basicamente não tem medo do Japão militarmente, mas muitas nações asiáticas tem preocupações baseadas nas experiências históricas com o militarismo japonês. Nações ocidentais prefeririam que o Japão fosse um ator mais ativo no cenário internacional, enquanto domesticamente no Japão e as nações asiáticas sentem que o Japão não está pronto para este papel. Com relação ao Japão, o mundo estaria dividido entre aqueles que acreditam que o Japão tem algo para oferecer a comunidade internacional e aqueles que não¹³ (Cooney 2006, 45, tradução nossa).

No que concerne o século XXI, o nacionalismo ganhou destaque com a ascensão de Shinzo Abe (2012-) ao poder, com a volta do militarismo como pensamento dominante não só nas estratégias do governo, como no pensamento da população, que temia cada vez mais os vizinhos regionais. No

século XXI cabe destaque o segundo mandato do governo de Shinzo Abe (2012-) na retomada de propostas sobre a necessidade de revisitar o artigo 9º da Constituição, com a busca pela “remilitarização” do Japão. Aquilo que é notado no Japão do século XXI é uma parcela da população aliada às ideias pacifistas e outra que apoia a “remilitarização” diante das ameaças do entorno regional asiático (Berger 2014).

Ao retornar o poder em 2012, Shinzo Abe defende os ideais de que o Japão precisa “rejuvenescer”. A política externa do governo de Abe também contou com forte nacionalismo e buscou aliar-se com EUA, Índia e Austrália como forma de cercar um dos principais inimigos do momento, a China. Nesse contexto, Tóquio forneceu equipamentos militares e apoio financeiro a países como Filipinas e Vietnã e fortaleceu a imagem do país no mundo, como uma estratégia de tornar o Japão global novamente (Berger 2014).

O surgimento das forças de defesa

Apesar de muito se mencionar sobre o fato do Japão ser desprovido de forças militares ou Forças Armadas, no campo da defesa o Japão não ficou desprovido de qualquer mecanismo de segurança, pois em 1950 foi constituída a Reserva de Polícia Nacional¹⁴ (RPN) que surgiu por necessidade norte-americana de proteger o Japão de ameaças na Ásia. A Guerra da Coreia (1950-1953) teve o efeito de colocar o governo norte-americano mais engajado na questão do Pacífico e reforçou o senso de urgência de consolidar o Japão como um aliado anticomunista (Maeda 1995; Forsberg 2000, 3; Cooney 2006).

A Guerra da Coreia acelerou muitas tendências, mesmo que as diretrizes da política americana em relação ao Japão, Coreia, China e Vietnã pelos vinte anos seguintes já tivesse sido traçada antes da guerra. Talvez Yoshida Shigeru tenha dito uma verdade (se não a verdade) quando ele previu, em 1950, que assim como houve uma mudança da balança de poder entre as colônias americanas e o Império Britânico mais de um século antes, se o Japão se tornasse temporariamente uma “colônia dos EUA, eventualmente isso o faria mais forte”¹⁵ (Schaller 1985, 298).

Nota-se que a Guerra da Coreia impulsionou a recriação de uma Indústria de Defesa no Japão, devido às demandas crescentes norte americanas e gastos militares na guerra que ultrapassavam 10% do PIB dos EUA. Durante a guerra os Estados Unidos usaram diversas bases japonesas para reparar e dar suporte a tropas, assim como as bases serviram de armazenamento para materiais e alimentos para os soldados, providenciando navios para auxiliar

o transporte de tropas e mantimentos para a guerra da Coreia, assim como mandaram alguns policiais para ajudar com os feridos.

Segundo Forsberg (2000), a guerra estimulou a economia japonesa, tendo em vista que o Japão comercializou serviços, automóveis, indústria têxtil, etc. (Forsberg 2000, 57). De acordo com Maeda (1995), a FAD foi uma forma do Japão aos poucos promover o rearmamento a partir da metade do século XX, e ao longo dos anos os governos buscaram aumentar as capacidades de atuação da FAD dentro do limite constitucional. No século XXI a FAD¹⁶ continua a carregar o objetivo de servir exclusivamente para fins defensivos, mesmo que o conceito de defesa tenha sido ampliado e possa ser encarado ambigualmente (Cooney 2006).

Na década de 1960 o Japão cresceu mais de 10% ao ano e se integrou à economia global, unindo o GATT, em 1963 e o FMI e a OCDE, em 1964 (Gao 1997, 227). Todavia, com as crises do petróleo durante a década de 1970 há uma desaceleração do crescimento econômico nipônico, o que gera uma mudança na política externa japonesa, que se desdobra para além das relações bilaterais Japão-EUA. O Japão precisou diversificar suas relações com as nações de outros continentes e até mesmo na Ásia.¹⁷ O crescimento econômico continuou e inclusive nos anos 1980, onde o Japão superou os EUA como líder no setor bancário, tecnológico e de manufaturas, além de ultrapassar os EUA como o maior fornecedor de Ajuda Oficial para o Desenvolvimento (ODA) e tornou-se ainda o principal fornecedor de recursos aos países em desenvolvimento (Uehara 2003, 2).

A partir da recuperação econômica do Japão, as nações ocidentais questionaram o fato do Japão não participar mais ativamente da manutenção de paz e da estabilidade no cenário internacional. O Japão tendia a separar assuntos políticos dos econômicos, com isso o Japão se apresentava no mundo como potência econômica e somente com interesses econômicos, sendo constantemente criticado. Diante disso, no Pós-Guerra Fria, o Japão precisou modificar a atuação de sua política externa no cenário internacional devido a alguns incidentes, sendo um deles a Guerra do Golfo (1990-1991).¹⁸

Antes da Guerra do Golfo, os políticos japoneses nunca pensaram na ideia de mandar Forças de Defesa para outros países. As pressões continuaram por parte dos EUA e algumas nações européias, com isso o governo japonês aprovou em 1990 o plano para mandar o “*United Nations Peace Cooperation Team*” para a Arábia Saudita, mas devido a protestos dentro do Japão a lei¹⁹ foi retirada e só é aceita dois anos depois.²⁰ Ainda na década de 1990 o Japão participa de missões humanitárias com ajuda financeira e humana: Camboja, Moçambique, El Salvador, Golan Heights e Angola.²¹

ASCENSÃO DO SOL NASCENTE: DESAFIOS EXTERNOS E A “REMILITARIZAÇÃO” NO SÉCULO XXI

No entorno regional japonês interagem uma potência em contínua ascensão – a China –, uma potência econômica que visa se tornar um “Estado Normal” se remilitarizando – o Japão –, uma nação com altos gastos militares e que partilha de receios históricos profundos na relação com seus vizinhos – a Coreia do Sul –, uma nação que constantemente faz testes de força com o objetivo de demonstrar seu poder no cenário internacional e garantir a manutenção do regime – a Coreia do Norte –, uma comunidade política que busca ser considerada soberana – Taiwan – e uma potência que afeta diretamente a configuração de poder global e o equilíbrio regional – os Estados Unidos (EUA) (Magalhães 2007).

Como mencionamos, o escalonamento de disputas territoriais tanto no Mar do Sul como no Mar do Leste. A China tem conflitos com diversos países como Japão, Taiwan, Brunei, Filipinas, Indonésia, Malásia, Vietnã e Coreia do Sul estimulam o debate sobre insegurança na região. Considerando os três principais atores na região do Leste Asiático – China, Japão e EUA – há uma instabilidade proveniente dos próprios gastos expressivos de defesa.

Entorno regional e gastos militares

Os três grandes problemas do Japão com seu entorno regional do Leste Asiático são a Coreia do Norte e a China. Desde o início do século XXI são constantes os treinamentos e lançamentos de mísseis norte-coreanos nos mares próximos ao Japão, tanto que desde 2007 existe uma cooperação entre o Japão e os EUA para a construção de um escudo antimísseis.²² Com relação a China, as dissuasões são frequentes em termos territoriais e políticos, mas se mantêm estáveis ou em ascendência quando a questão é comércio, visto que a China é o principal parceiro japonês em termos econômicos.²³ As relações são conturbadas devido ao Japão ter sido o primeiro país a romper com o sistema sinocêntrico tributário²⁴ e, principalmente, devido as duas guerras sino-japonesas.²⁵ A guerra trouxe cicatrizes que ainda não foram curadas, posto que é constantemente lembrado pelo governo chinês a humilhação que a China vivenciou de potências estrangeiras no século XIX e XX (Meissner 2006).

Nos Livros Brancos de Defesa do Japão desde 2005 são retratadas as questões estratégicas no âmbito da segurança e constantemente tratam da relação do Japão com seus vizinhos regionais²⁶ (Defense of Japan 2005; 2006; 2007; 2008; 2009; 2010; 2011; 2012; 2013; 2014; 2015). Nos livros

são constantemente tratados os treinamentos militares, capacidades e gastos de defesa. Entretanto, a partir de 2006 os países são apresentados de forma mais específica e com maior rigor a respeito das despesas e das aproximações vias aéreas ou marítimas de territórios japoneses. A respeito da China são retratadas as animosidades chinesas com vizinhos em territórios no Sudeste asiático, as ilhas Spratlys e Paracells. Com relação a China, os livros tratam a temática enfatizando questões de insegurança devido aos gastos em defesa (Tabela 1) e a expansão chinesa para os mares e territórios próximos de delimitações territoriais japonesas.

Na frente militar, a China tem fortalecido suas forças militares de forma ampla e rápida através dos grandes aumentos no seu orçamento de defesa. (...) Como parte de tais esforços, acredita-se que a China está aumentando suas capacidades militares assimétricas para dissuadir as forças militares de outros países de se aproximarem e avançarem para a região vizinha da China e de inibir suas atividades militares²⁷ (...) (Livro Branco da Defesa do Japão 2014, 32-33, tradução nossa).

Além disso, desde 2006 são retratadas ações chinesas em territórios marítimos japoneses, pontuando também sobre a exploração de campos de gás e petróleo nos campos de Chunxiao. As Ilhas Senkaku aparecem nos livros de defesa a partir de 2010 de maneira mais incisiva devido a proximidade de navios pesqueiros na região e inclusive as reivindicações de Taiwan.²⁸

Os chineses e japoneses viveram como vizinhos asiáticos por quase dois mil anos. Estando geograficamente bem perto e ao mesmo tempo psicologicamente afastados, apesar das raízes culturais, os dois povos desenvolveram um sentimento ao mesmo tempo de semelhança e disparidade, interdependência e autonomia, respeito mútuo e suspeita, atração e repulsão, admiração e condescendência uns com os outros²⁹ (Pyle 2007, 316, tradução nossa).

Nos livros o Ministério de Defesa do Japão constantemente pontua que o ambiente de segurança que cerca o Japão tem se tornado cada vez mais grave, com vários desafios e fatores de desestabilização. A China, por exemplo, no ano de 2015, gastou com de U\$215 bilhões, muito longe da quantia gasta pelos EUA, mas deve-se considerar que o poder chinês se concentra, sobretudo, nas suas esferas de influência na Ásia e em algumas regiões da África, ao contrário dos EUA que possuem bases no mundo todo.

TABELA 1 – Forças Militares Chinesas³⁰

Forças Armadas	Número
Exército	1,600,000
Marinha	235,000
Forças Aéreas	398,000
Forças Estratégicas (Misseis)	100,000
Paramilitares	660,000
Reserva	510,000
Total	3,503,000

Fonte: Elaboração própria com base nos dados do IISS, 2016

No caso japonês, no que diz respeito às forças de defesa, é importante considerar que o Japão, apesar das restrições constitucionais, é um dos países que mais gasta com defesa no mundo. Somente no ano de 2015 o Japão gastou US\$46 bilhões em defesa, seja financiando suas Forças de Autodefesa, seja na aquisição de equipamentos militares, ou no auxílio de custo às forças militares norte-americanas em seu território. É de extrema importância levar em consideração que tal quantia faz com que o Japão seja o 8º país que mais gasta com defesa no mundo.³¹

TABELA 2 – Forças Militares Japonesas

Forças De Defesa	Número
Forças de Defesa Terrestres	151,000
Forças de Defesa Marítima	45,500
Forças de Defesa Área	47,100
Forças Centrais	3,550
Paramilitares	12,650
Reserva	56,100
Total	315,900

Fonte: Elaboração própria com base nos dados da IISS, 2016

No século XXI a insegurança se tornou algo crucial para compreendermos a “remilitarização” e o discurso de defesa do Japão. No governo de Junichiro Koizumi (2001-2006) houve um estreitamento de laços entre o Japão e os EUA, onde após o 11 de setembro o governo japonês modificou a interpretação constitucional e autorizou o envio das FAD para assistir

os EUA e seus aliados, através do envio de médicos, transporte, abastecimento e proteção. Ainda em 2001 foi aprovada a Lei de Medidas Especiais Antiterroristas e previa que as FAD poderiam ser enviadas com o intuito de fornecer apoio aos EUA e seus aliados³² (Mastanduno 2003; Watanabe 2016).

Entretanto, apesar da possibilidade do envio das FAD para o exterior em determinadas situações, somente no governo do primeiro ministro Shinzo Abe foi possível, quando a insegurança e o nacionalismo japonês ganham fôlego diante de um cenário cada vez mais turbulento. No artigo escrito por Shinzo Abe (2012) e intitulado *Asia's Democratic Security Diamond*, tal questão se torna evidente, pois o primeiro ministro demonstra os receios com relação a expansão da China para os mares do Sul, entendendo a projeção chinesa como uma ameaça para a paz e a estabilidade dos oceanos.³³

No entanto, cada vez mais, o Mar da China Meridional parece tornar-se um “Lago Pequim”, que os analistas dizem que será para a China o que o Mar de Okhotsk foi para a Rússia soviética: um mar profundo o suficiente para que a Marinha do Exército de Libertação do Povo baseie suas armas nucleares - submarinos de ataque motorizados, capazes de lançar mísseis com ogivas nucleares. Em breve, o porta-aviões do recém-construído da PLA Navy será uma visão comum - mais do que suficiente para assustar os vizinhos da China³⁴ (Abe 2012, tradução nossa).

Afinal, apesar desse assunto ser revisitado durante o século XXI diversas vezes, o governo do século XXI conquistou mais espaço para a discussão. Dessa forma, são recorrentes discursos oficiais de governo e notícias a respeito do conflito pelas Ilhas Senkaku/Diaoyu são recorrentes devido a presença mais forte da China no território³⁵ (Oliveira, 2015).

Um feito recente do governo Shinzo Abe foi a aprovação, em setembro de 2015, pelo parlamento japonês, tanto na Upper House como na Lower House, de uma lei permitindo os militares japoneses participassem de novo em operações militares internacionais, em situações em que a ameaça não afeta diretamente o Japão, mas alguns de seus aliados, no caso a medida foi direcionada para ajudar os EUA (Japan Times 2015).

No caso norte-americano a capilaridade do poder é evidente tanto do ponto de vista de poder latente devido a capacidade socioeconômica e a influência em instituições internacionais, assim como de poder militar como o país que mais gasta em defesa no mundo, só em 2017 o orçamento total foi de U\$583 bilhões.

TABELA 3 – Tropas USPACOM em territórios estrangeiros

	US Army	US Navy	US Air Force	US Marine Corps	Total
Japão	2,300	19,600	12,400	15,700	50,000
Coreia do Sul	19,200	250	8,800	250	28,500
Outros (Austrália, Tailândia e Singapura)	S/D	S/D	S/D	S/D	660

Fonte: IISS, 2016.

De acordo com dados disponíveis no próprio site da USPACOM, existem aproximadamente 375.000 militares e civis ordenados para a área de responsabilidade da USPACOM.

Forças da Marinha, Pacífico inclui duas Forças Expedicionárias da Marinha e cerca de 86,000 soldados e 640 aeronaves designadas. As Forças Aéreas do Pacífico dos EUA são compostas por aproximadamente 46,000 aviadores e civis e mais de 420 aeronaves. O Exército do Pacífico dos EUA é composto por aproximadamente 106,000 pessoas de uma corporação e de duas divisões, além de mais de 300 aeronaves e cinco embarcações designadas em todo a área de responsabilidade (AOR) do Japão e da Coreia até o Alasca e o Havaí. Além disso, o comando é composto por mais de 1,200 funcionários de Operações Especiais. O departamento de Defesa conta com 38,000 civis na área de responsabilidade do Comando do Pacífico³⁶ (USPACOM, 2017, tradução nossa).

No que diz respeito ao total de gastos militares, o EUA é sem sombra de dúvidas o país que mais gasta com defesa, até porque os comandos e bases instaladas em diversos outros países – mesmo que custeadas em conjunto em alguns momentos – consomem parte do montante de gastos. De acordo com SIPRI de 2016, o EUA gastou US\$ 596 bilhões em 2015 e estima-se a previsão de um orçamento superior a este no ano de 2017.

Como é possível notar, a capacidade militar norte-americana também está alicerçada aos acordos realizados tanto com a Coreia do Sul,³⁷ como o Japão. No caso do território japonês, as tropas norte-americanas têm acesso à bases aéreas em Misawa, Yokota e Kadena, além de bases navais em Yokosuka, Atsugi e Sasebo. E talvez a mais importante a base em Okinawa que já levantou diversas manifestações nos últimos anos. No caso da Coreia do Sul, o EUA mantém facilidades em Daegu, Yongsan em Seoul, e Camps

Red Cloud/Casey e Humphreys. Além de bases aéreas de Osan e Kunsan e navais em Chinhae (Index of us Military Strength 2017).

Os EUA surgem no contexto do Nordeste asiático como um poder contrabalanceador das forças chinesas, ainda mais se olharmos para os gastos de defesa da China em comparação aos países da região, como Coreia do Sul e Japão (Gráfico 1)

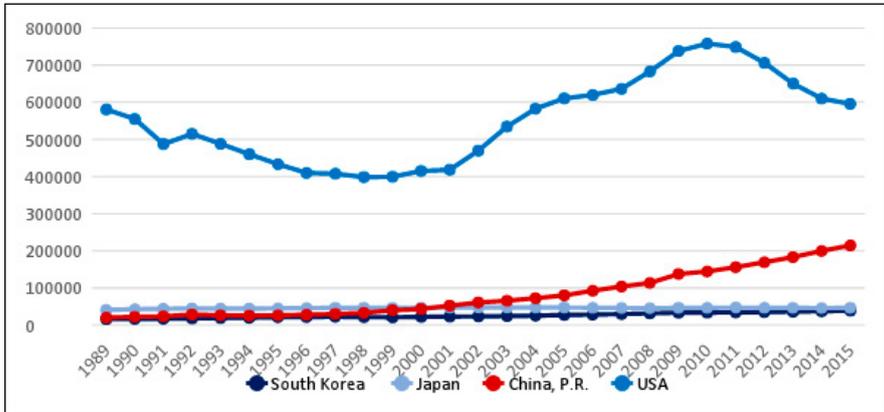


Gráfico 1 – Gastos com Defesa Nordeste Asiático (Países Selecionados)

Fonte: Elaboração própria com base nos dados SIPRI, 2016.

CONCLUSÃO

O Japão passou por grandes transformações após a Segunda Guerra Mundial, como expomos no decorrer do artigo, sendo a questão militar um dos pontos centrais para se pensar na política externa japonesa. Entretanto, a despeito das cláusulas impossibilitando o poder militar japonês, o Japão é um país extremamente militarizado, sendo um dos países que mais gasta com defesa no mundo (SIPRI, 2016; IISS, 2016).

Ou seja, apesar de constrangimentos impostos pelas próprias amarras e regras constitucionais e até mesmo pelo próprio ideário pacifista que permeou a política japonesa, com o intuito de que o Japão fosse capaz de se reerguer economicamente e se estabilizar em um cenário pacífico e de harmonia. Todavia, como mostram os livros de Defesa do Japão existem justificativas para modificar as cláusulas constitucionais japonesas e parte destes argumentos são respaldados nas ameaças do entorno regional, seja pela ascensão chinesa ou lançamento de mísseis da Coreia do Norte. Outro ponto de justificativa é a necessidade de enviar tropas para auxiliar aliados em outros locais do mundo.

Tentamos demonstrar de forma breve algumas questões relacionadas aos aspectos de segurança e insegurança no entorno regional japonês, assim como a relevância dos EUA nesta dinâmica, surgindo como um ator central, como aliado estratégico do Japão, com a capilaridade de poder norte-americano. Não se pode desconsiderar também que analisamos o lado japonês, visto que observando os outros atores regionais, as cicatrizes de guerra ainda existem e há uma desconfiança para com o Japão devido às suas conquistas imperialistas no século XIX e XX.

REFERÊNCIAS

Abe, S. 2012. *Asia's Democratic Security Diamond*. Project Syndicate. Disponível em: <https://www.project-syndicate.org/print/a-strategic-alliance-for-japan-and-india-by-shinzo-abe>. Acesso em: 10 maio 2016.

Berger, T. 2014. *Abe's Perilous Patriotism*. Why Japan's New Nationalism Still Creates Problems for the Region and the U.S.-Japanese Alliance. A Japan Chair Platform Special Edition. Center for Strategic & International Studies.

Buzan, B. 1983. *People, States and Fear: the National Security Problem in International Relations*. Hemel Hempstead: Harvest Wheatsheaf.

_____. 1986. A Framework For Regional Security Analysis. In: Buzan, B., Rizvi, G. *South Asian Insecurity and the Great Powers*. New York: Palgrave Macmillan.

_____. 1991a. *People, States and Fear: an Agenda for International Security Studies in the Post-Cold War Era*. Boulder: Lynne Rienner Publishers.

_____. 1991b. New Patterns of Global Security in the Twenty-First Century. *International Affairs*, 67 (3), 431-451.

Buzan, B.; Hansen, L. 2012. A evolução dos estudos de segurança internacional. *Coleção paz, defesa e segurança internacional*. São Paulo: Editora Unesp.

Buzan, B.; Waver, O. 2003. *Regions and Powers*. The structure of international security. Cambridge: Cambridge University Press.

Christensen, T. J. 1999. China, the US-Japan Alliance, and the Security Dilemma in East Asia. *International Security*, 23 (4) 49-80.

Cooney, K. 2006. *Japan's Foreign Policy since 1945*. New York: M. E. Sharpe.

Defense of Japan. 2005. *Defense of Japan*. Disponível em: http://www.mod.go.jp/e/publ/w_paper/2005.html. Acesso em: 10 maio 2016.

_____. 2006. *Defense of Japan*.

_____. 2007. *Defense of Japan*.

_____. 2008. *Defense of Japan*.

_____. 2009. *Defense of Japan*.

_____. 2010. *Defense of Japan*.

_____. 2011. *Defense of Japan*.

_____. 2012. *Defense of Japan*.

_____. 2013. *Defense of Japan*.

_____. 2014. *Defense of Japan*.

_____. 2015. *Defense of Japan*.

Embaixada Japão. 2015. *Governo Japonês*. Disponível em: <http://www.br.emb-japan.go.jp/cultura/constituicao.html> Acesso em: 10 fev. 2015.

Forsberg, A. 2000. *America and the Japanese Miracle*. The Cold War Context of Japan's Postwar Economic Revival, 1950-1960. The University of North Carolina Press.

Gao, B. 1997. *Economic Ideology and Japanese Industrial Policy: Developmentalism from 1931 to 1965*. Cambridge: Cambridge University Press.

Gordon, A. 2003. *A Modern History of Japan: From Tokugawa Times to the Present*. Oxford: Oxford University Press.

Hamada, K., Mimaki, S. 2011. Chapter 9: The "Yoshida Doctrine" in the post-Cold War world: 'Pre-emptive' minimalist strategy in a multipolar world. In: Hamada, K. et al. *Miraculous Growth and Stagnation in Post-War Japan*. London: Routledge.

Hashimoto, A. 2016. Nationalism, Pacifism, and Reconciliation: Three Paths Forward for Japan's "History Problem". *The Asia-Pacific Journal*. Japan Focus, 14 (20, 4).

Herz, J. 1950. Idealist Internationalism and the Security Dilemma. *World Politics*, 2 (2), 157-180.

Hiroito. 1945. *Imperial Surrender Broadcast*. Disponível em: <http://www.japanorama.com/surrendr.html>. Acesso em: 02 jul. 2014.

IISS. 2016. *The Military Balance: the annual assessment of global military capabilities and defense economics*.

Index of Military Strength. (2017) Asia. Disponível em: <http://index.heritage.org/military/2017/assessments/operating-environment/asia/>. Acesso em: 19 jun. 2017.

Japan Times. 2015. *Diet enacts security laws, marking Japan's departure from pacifism*. Disponível em: <http://www.japantimes.co.jp/news/2015/09/19/national/politics-diplomacy/diet-enacts-security-laws-marking-japans-departure-from-pacifism-2/>. Acesso em: 10/05/2016.

Maeda, T. 1995. *The hidden Army: the untold history of Japan's Military Forces*. Carol Stream: Edition q.

Magalhães, N. S. 2007. Realismo tridimensional e o futuro do Nordeste Asiático. *Revista Relações Internacionais*, 16, 37-59.

Mainichi. 2016. *How much does Japan pay to host U.S. military forces?* Disponível em: <https://mainichi.jp/english/articles/20160530/p2a/00m/0na/017000c>. Acesso em: 18 jun. 2017

Mastanduno, M. 2003. The U.S.-Japan Alliance and Models of Regional Security Order 21. In: Ikenberry, G. J., Inoguchi, T. (Ed.). *Reinventing the Alliance: U.S.-Japan Security Partnership in an Era of Change*. New York: Palgrave Macmillan.

Mearsheimer, J. 2001. *The Tragedy of Great Power Politics*. New York: WW Norton.

Mearsheimer, J. 2004. *Why China's Rise Will Not Be Peaceful*. Disponível em: <http://mearsheimer.uchicago.edu/pdfs/A0034b.pdf>. Acesso em: 15 abr. 2015.

Meissner, W. 2006. China's Search for Cultural and National Identity from the Nineteenth Century to the Present. *Chinas's Perspective*, 68, 41-54.

Morgenthau, H. J. 2003. A política entre as nações: a luta pela guerra e pela paz. Brasília: Imprensa Oficial do Estado de São Paulo.

OECD. 2016. The Observatory of Economic Complexity. *Japan*. Disponível em: <http://atlas.media.mit.edu/pt/profile/country/jpn/>. Acesso em: 01 jun. 2016.

Oliveira, A. C. G. 2015. A geopolítica da energia e do desenvolvimento no Leste Asiático: as Ilhas Senkaku/Diaoyu e as tensões sino-japonesas. *Revista Ponto de Vista*, 1.

Pyle, K. B. 2007. *Japan Rising: the resurgence of Japanese power and purpose*. New York: Public Affairs.

San Francisco Treaty Peace. 1951. Disponível em <https://treaties.un.org/doc/Publication/UNTS/Volume%20136/volume-136-I-1832-English.pdf>. Acesso em: 17 jul. 2015

Schaller, M. 1987. *The American Occupation of Japan: the Origins of the Cold War in Asia*. Oxford: Oxford university press.

SIPRI. 2016. Defense Database Expenditure. Disponível em: http://www.sipri.org/research/armaments/milex/milex_database/milex_database. Acesso em: 15 maio 2016.

Spykman, N. 1938. Geography and Foreign Policy I. *The American Political Science Review*, 32 (1).

Tanno, G. 2003. A contribuição da escola de Copenhague aos estudos de segurança internacional. *Contexto Internacional*, 25 (1) 47-80.

The Constitution of Japan. 1947. *The Constitution of Japan*. Disponível em: http://afé.easia.columbia.edu/ps/japan/constitution_1947.pdf. Acesso em: 15 jun. 2014.

Uehara, A. 2003. *A política externa do Japão no final do século XX. O que faltou?* Fundação Japão. Annablume. Selo Universidade.

USPACOM. 2017. US. Pacific Comand. Headquarters, United States Pacific Command. Disponível em: <http://www.pacom.mil/About-USPACOM/>. Acesso: 20 de julho de 2017.

Watanabe, P. D. 2011. *A política externa do Japão no Pós-Segunda Guerra Mundial e os Estados Unidos da América*.

_____. 2016. *A política de defesa do Japão na primeira década do século XXI*. Tese de Doutorado. Universidade de Campinas, São Paulo.

Wolfers, A. 1952. "National Security" as an Ambiguous Symbol. *Political Science Quarterly*, 67 (4) 481-502.

NOTAS

1. As tensões existentes no Mar do Sul da China (MSC) estão escalonando em níveis alarmantes no século XXI. As reivindicações sobre a soberania das ilhas na região envolvem questões históricas e trazem um discurso constante de insegurança no Mar do Sul. As principais disputas são pelo arquipélago de Paracel e pelo arquipélago de Spratly, além de outras.
2. Dos países que configuram a região, o conflito mais notório no âmbito territorial é a disputa pelas ilhas Senkaku/Diaoyu/Diaoyutai, tendo em vista que tais pequenas ilhotas rochosas são disputadas por três *players* na região: o Japão, a China e Taiwan. Tal conflito é oriundo de dissuasões históricas e evoca um passado de guerra e humilhação. É o objeto de análise desta pesquisa (Oliveira 2015).
3. Os principais destinos de exportação do Japão são a China (\$131 Bilhões), os Estados Unidos (\$128 Bilhões), a Coreia do Sul (\$52,5 Bilhões). As origens principais de importação do Japão são a China (\$166 Bilhões), o Estados Unidos (\$67,5 Bilhões), a Austrália (\$43,1 Bilhões), a Arábia Saudita (\$42,5 Bilhões) e os Emirados Árabes Unidos (\$37,5 Bilhões) (OEC, 2016).
4. No original: “Because the geographic characteristics of states are relatively unchanging and unchangeable, the geographic demands of those states will remain the same for centuries, and because the world has not yet reached that happy state where the wants of no man conflict with those of another, those demands will cause friction. Thus at the door of geography may be laid the blame for many of the age-long struggles which run persistently through history while governments and dynasties rise and fall”.
5. A hegemon is a state that is so powerful that it dominates all the other states in the system. No other state has the military wherewithal to put up a serious fight against it. In essence, a hegemon is the only great power in the system. A state that is substantially more powerful than the other great powers in the system is not a hegemon, because it faces, by definition, other great powers (Mearsheimer 2001, 83).
6. No original “After pondering deeply the general trends of the world and the actual conditions obtaining in Our Empire today, We have decided to effect a settlement of the present situation by resorting to an extraordinary measure. We have ordered Our Government to communicate to the Governments of the United States, Great Britain, China and the Soviet Union that Our Empire accepts the provisions of their Joint Declaration. [...] We declared war on America and Britain out of Our sincere desire to ensure Japan’s self-preservation and the

stabilization of East Asia [...] the war situation has developed not necessarily to Japan's advantage, while the general trends of the world have all turned against her interest. Moreover, the enemy has begun to employ a new and most cruel bomb, the power of which to do damage is indeed incalculable, taking the toll of many innocent lives. Should We continue to fight, it would not only result in an ultimate collapse and obliteration of the Japanese nation, but also it would lead to the total extinction of human civilization”.

7. “A Constituição do Japão declara um sistema de democracia representativa no qual a Dieta é o “órgão mais alto de poder do Estado”. Desse modo, a designação do primeiro-ministro, que chefia o poder executivo, é feita após uma resolução da Dieta. O Japão pratica um sistema parlamentarista no qual o primeiro-ministro aponta a maioria dos membros do seu gabinete dentre os membros da Dieta. O gabinete, por sua vez, trabalha juntamente com a Dieta e é responsável por ela. A Dieta está dividida em duas câmaras: a câmara inferior, ou Câmara dos Representantes, e a câmara superior, ou Câmara dos Conselheiros” (Embaixada Japão 2015).
8. Disponível em: <http://www.br.emb-japan.go.jp/cultura/constituicao.html>.
9. No original “Article 9. Aspiring sincerely to an international peace based on justice and order, the Japanese people forever renounce war as a sovereign right of the nation and the threat or use of force as means of settling international disputes. In order to accomplish the aim of the preceding paragraph, land, sea, and air forces, as well as other war potential, will never be maintained. The right of belligerency of the state will not be recognized”.
10. No Artigo 2 do Capítulo 2 do tratado, quando é mencionada a questão do território. O Japão passa a reconhecer a independência coreana, incluindo as ilhas de Quelpart, Port Hamilton and Dagelet. Além disso o Japão renuncia ao território de Formosa (Taiwan) e a Ilha dos Pescadores; e qualquer direito sob o território das Ilhas Curill e parte de Sakhalin; e por último o Japão renuncia qualquer direito ou título das ilhas Spratly e Paracel (San Francisco Treaty 1951).
11. É importante apontar que o Japão custeia cerca de 75% dos custos das bases norte-americanas em seu território, os tratados de segurança previam que o “Japan must bear the costs relating to hosting U.S. bases while the United States pays for maintaining U.S. military facilities and operational expenditures. In the late 1970s, when Japan was seeing rapid economic growth and consumer price increases while the U.S. economy was in trouble, Japan also agreed to pay part of the labor

- costs for non-military base employees as well as facility maintenance costs. Since fiscal 1987, Japan has been paying the entirety of those labor expenses plus utility costs that are supposed to be covered by the U.S. These payments are covered under something called the “sympathy budget,” with which Japan sought to allay criticism that Japan was getting a “free ride” on defense” (Mainichi 2016).
12. Diretrizes estabelecidas em 1950 pelo Primeiro Ministro Yoshida Shigeru.
 13. No original “Western nations basically do not fear Japan militarily, but many Asian nations have concerns based on their own historical experience with Japanese militarism. Western nations would prefer that Japan be an active player in the world scene, while many inside Japan and Asia feel that Japan is not ready for this role. With regard to Japan, the world can basically be divided into those who believe that Japan has something to offer the international community and those who do not”.
 14. O objetivo da RPN era manter ordem interna, não tinha o intuito de substituir as tropas aliadas, mas como os EUA precisavam de apoio nas Guerras das Coreias, o contingente diminuiu e foi necessário criar um novo mecanismo de segurança para afastar ameaças internas e externas do Japão.
 15. No original “The Korean War accelerated many trends, yet the outline of American policy toward Japan, China, Korea, and Vietnam for the next twenty years was set even before the fighting began. Perhaps Yoshida Shigeru spoke a truth (if not *the* truth) when he predicted, in 1950, that, like the changing balance between the American colonies and imperial Britain more than a century before, if Japan temporarily became a “colony of the United States, it [would] also eventually become the stronger.”
 16. Na Guerra do Golfo, o Japão se recusou a mandar tropas para o exterior, tendo em vista o artigo 9º da Constituição de 1947 e a cultura pacifista que já permeava o ideário dos cidadãos japoneses. Antes da Guerra do Golfo, os políticos japoneses nunca pensaram na ideia de mandar Forças de Defesa para outros países. Todavia, como o Japão importava grandes quantidades de petróleo do Oriente Médio, as pressões dos EUA ao país participar mais da guerra fez com que o governo japonês aprovasse em 1990 o plano para mandar o “United Nations Peace Cooperation Team” para a Arábia Saudita, mas devido a protestos dentro do Japão a lei foi retirada e só é aceita dois anos depois.
 17. Nota-se que nesse período o Japão reestabeleceu as relações diplomáticas tanto com a Coreia do Sul, quanto com a China na década de 1970.

- A Chamada Doutrina Fukuda em 1978 impulsionou as relações diplomáticas do Japão com o sudeste asiático, provendo ajuda e desenvolvimento econômico para a região (Uehara 2003).
18. Na Guerra do Golfo, o Japão ofereceu inicialmente uma ajuda de 400 milhões de dólares aos EUA, todavia foi criticado, questionado e alguns dias depois a quantia subiu para quatro bilhões de dólares. O Japão se recusava a mandar tropas para o exterior, tendo em vista o artigo 9º da Constituição de 1947 e a cultura pacifista que já permeava o ideário dos cidadãos japoneses. Entretanto, como o Japão comprava grande quantidade de petróleo do Oriente Médio, a posição de afastamento em relação ao conflito, através de um financiamento de tropas, foi vista de maneira negativa no mundo. Nota-se que as pressões continuaram e o Japão doou treze bilhões de dólares para auxiliar na Guerra do Golfo (1990-1991), mas mesmo sendo um dos maiores financiadores, sua imagem foi constantemente questionada (Cooney 2006, 38-43).
 19. Governo de Kaifu Bill (1989-1991) do PLD.
 20. A lei foi aceita durante o governo do Primeiro Ministro Kiichi Miyazawa (1991-1993) do PLD e previa que o Primeiro Ministro não precisaria passar pela aprovação da Dieta para mandar tropas de Forças de Defesa para atividades como transporte, comunicação, construção, assistência humanitária internacional e funções administrativas. Para enviar as tropas em atividades de monitoramento, supervisão, patrulha e outras, era necessária a aprovação da Dieta Nacional. (Cooney 2006).
 21. Mais informações disponíveis em: http://www.mofa.go.jp/policy/un/pko/pamph96/02_4.html
 22. O Japão implantou pelo menos três sistemas de defesa antimísseis Patriot PAC-3 e também possui o sistema de SM-3.
 23. Segundo dados da OEC (2016) 22% dos produtos importados pelo Japão são de origem chinesa, enquanto 18% dos produtos exportados pelo arquipélago tem como origem destino a China (OEC 2016).
 24. No final do século XIX, o sistema tributário chinês é desfeito, sistema que liderava desde a dinastia Ming (1368-1644).
 25. Primeira (1894-1895) e a segunda (1937-1945).
 26. Nos Livros de Defesa, o terrorismo é um tema constantemente tratados pelos japoneses. É constantemente mencionado a ajuda humanitária japonesa e as guerras no Oriente Médio.
 27. No original “On the military front, China has been strengthening its military forces broadly and rapidly by sustaining large increases in its defense budget. (...) As part of such efforts, it is believed that China is enhancing its asymmetric military capabilities to deter military forces

- of other countries from approaching and advancing to China's surrounding region, and to inhibit their military activities (...)"
28. Assunto tratado em outro artigo publicado na revista NEIC. O debate a respeito do controle das ilhas voltou para as mídias nacionais e internacionais de cada país após um barco pesqueiro chinês colidir com um navio oficial japonês em 2010. Os oficiais japoneses prenderam o capitão do barco pesqueiro e decidiram colocá-lo para julgamento. China acreditava que os dois governos tinham o entendimento que se um navio chinês ficasse em até 12 milhas náuticas das ilhas, os japoneses poderiam expulsá-los, mas não prendê-los (Oliveira 2015).
 29. No original "The Chinese and Japanese lived as Asian neighbors for nearly two thousand years. Being geographically so close and yet psychologically quite remote, despite their common cultural roots, the two peoples have developed a sense at once of commonality and disparity, interdependence and autonomy, mutual respect and suspicion, attraction and repulsion, and admiration and condescension toward one another".
 30. Os números foram retirados do relatório do IISS de 2016. É necessário ponderar que no caso são valores aproximados. Mais informações sobre poder militar na capacidade tecnológica e de armamentos podem ser encontrados em tal relatório.
 31. O Japão fica atrás somente: 1) EUA, 2) China, 3) Arábia Saudita, 4) Rússia, 5) Reino Unido, 6) Índia e 7) França.
 32. Diferente da Guerra do Golfo, agora as FAD poderiam ser alocadas em regiões de combate.
 33. Além disso, no Livro Branco de Defesa do Japão de 2014 e 2015, por exemplo, são retratadas as questões estratégicas no âmbito da segurança e tratam da relação do Japão com seus vizinhos regionais (Defense of Japan 2014; 2015). Nos livros são tratados os treinamentos militares, capacidades e gastos de defesa. A respeito da China são retratadas as animosidades chinesas com vizinhos em territórios no Sudeste asiático, as ilhas Spratlys e Paracells. Com relação a China, os livros tratam a temática enfatizando questões de insegurança devido aos gastos expressivos e a expansão chinesa para os mares e territórios próximos de delimitações territoriais japonesas.
 34. No original "Yet, increasingly, the South China Sea seems set to become a "Lake Beijing," which analysts say will be to China what the Sea of Okhotsk was to Soviet Russia: a sea deep enough for the People's Liberation Army's navy to base their nuclear-powered attack submarines, capable of launching missiles with nuclear warheads. Soon, the PLA Navy's newly built aircraft carrier will be a common sight – more than sufficient to scare China's neighbors".

35. As Ilhas Senkaku/Diaoyu/Diaoyutai são constituídas por cinco pequenas ilhotas rochosas desabitadas e localizadas na parte leste do Mar da China, distanciando-se de cerca de 120 milhas náuticas a nordeste de Taiwan, 200 milhas náuticas a leste da China e 200 milhas náuticas a sudeste de Okinawa (Japão). A disputa pelas ilhas está envolta em questões nacionalistas, históricas e territoriais. Tanto a China como o Japão e Taiwan, reivindicam a posse pelas ilhas (Oliveira 2015).
36. No original “Marine Corps Forces, Pacific includes two Marine Expeditionary Forces and about 86,000 personnel and 640 aircraft assigned. U.S. Pacific Air Forces comprises of approximately 46,000 airmen and civilians and more than 420 aircraft. U.S. Army Pacific has approximately 106,000 personnel from one corps and two divisions, plus over 300 aircraft and five watercraft assigned throughout the AOR from Japan and Korea to Alaska and Hawaii. Of note, component command personnel numbers include more than 1,200 Special Operations personnel. Department of Defense civilian employees in the Pacific Command AOR number about 38,000”
37. A relação entre os dois países envolve um comando integrado que foi estabelecido em 1950, chamado United Nations Command (UNC), e remanesceu no território após um armistício em 1953, ao final da Guerra da Coreia.

O PODER MILITAR DO SOL NASCENTE:
O JAPÃO, A MILITARIZAÇÃO E O ENTORNO REGIONAL

RESUMO

Diante das grandes transformações na Ásia, o artigo pretende compreender a política externa japonesa do Pós Segunda Guerra Mundial, através de uma análise voltada para: a) as relações próximas do Japão com os EUA, b) o papel e a constituição das Forças de Defesa, c) o processo de remilitarização ou securitização no século XXI e d) a insegurança no entorno regional japonês.

Palavras-chave: Segurança; Relações Diplomáticas Japonesas; Políticas Externa; Remilitarização.

ABSTRACT

Facing the great transformations in Asia, this article intends to comprehend the Japanese foreign policy after the Second World War, analyzing: a) Japan-US close, b) the constitution of the Japanese Forces of Self Defense, c) the remilitarization or securitization process in the 21st century and d) the insecurity in Japan's regional surroundings.

Keywords: Security; Japanese Diplomatic Relations; Foreign Policy; Remilitarization.

Recebido em 09/08/2017. Aceito para publicação em 17/11/2017.

Neo-Eurasianismo, geopolítica e a política externa dos EUA à URSS durante a guerra fria

Neo-Eurasianism geopolitics and the United States external policy for the Soviet Union during the cold war

Rev. Bra. Est. Def. v. 4, n° 1, jan./jun. 2017, p. 229-251

DOI: 10.26792/RBED.v4n1.2017.72786

ISSN 2358-3932

SERGIO ROBERTO GOUVÊA LOPES
BEATRIZ MARCONDES AZEVEDO
FRED LEITE SIQUEIRA CAMPOS

INTRODUÇÃO

As teorias de geopolítica, aqui estudadas, foram formuladas por acadêmicos e militares da Inglaterra e dos Estados Unidos (EUA), durante os séculos XIX e XX, que se autodenominavam “potências marítimas”, tendo como adversários, as chamadas “potências terrestres”. Tais conceitos foram trabalhados por geógrafos, políticos e militares de diversos países, tendo como principais escolas a já mencionada anglo-saxã, mas também a alemã e a francesa.¹

Por outro lado, os principais formuladores da política externa dos EUA, durante os últimos anos da Segunda Guerra Mundial e, posteriormente, na Guerra Fria, estipularam diretrizes gerais e específicas para a ação do seu país no cenário do pós-Guerra. Dentre esses cenários, o principal, em torno do qual giravam todos os demais dizia respeito à União Soviética (URSS). Além disso, convencionou-se entre os estudiosos do tema denominar de “estratégia de contenção” o conjunto de políticas e ações levadas a cabo pelos EUA contra a potência socialista. Esse agregado de políticas seria guiado principalmente pelo artigo “*The Sources of Soviet Conduct*”, escrito pelo diplomata estadunidense George Kennan, em 1947 e pelo documento “NSC-68” redigido pelo Conselho de Segurança Nacional dos Estados Unidos, em 1950.

Sergio Roberto Gouvêa Lopes – Universidade Federal de Santa Catarina.

Beatriz Marcondes Azevedo – Universidade Federal de Santa Catarina.

Fred Leite Siqueira Campos – Universidade Federal de Santa Catarina.

Com o fim da Guerra Fria e da bipolaridade no sistema internacional, esse conjunto de estratégias e políticas teve continuidade e, apesar da mudança de cenário, sua lógica essencial parece não ter mudado. As disposições táticas e as diretrizes de política externa dos EUA para a Europa Oriental e países da extinta URSS possuem traços semelhantes àqueles da antiga “estratégia de contenção”, dessa vez tendo como alvo a Federação Russa. Apesar da mudança sistêmica, a política externa dos EUA naquela região demonstra profunda semelhança com as teorizações geopolíticas do período anterior (Dugin, 2014).

Tal narrativa é defendida, sobretudo, pela contemporânea teoria geopolítica russa do “Neo-Eurasianismo” e, em especial, nos escritos de seu mais proeminente teórico, Alexander Dugin. A ideia de se propor uma análise das semelhanças entre as teorias geopolíticas anglo-saxãs e a política externa norte-americana durante a Guerra Fria à luz da teoria geopolítica russa está assentada no pressuposto de que existe uma grande proeminência na atual Federação Russa, primordialmente nas estratégias da política externa daquele país (Clover, 2016).

Diante do exposto, tem-se como objetivo deste trabalho, analisar os padrões de comportamento entre as teorias geopolíticas formuladas por intelectuais anglo-saxônicos e os documentos da política externa concreta dos EUA para a URSS desde o fim da Segunda Guerra Mundial até o fim da Guerra Fria.

A justificativa deste trabalho encontra-se relacionada à premissa de que, apesar da geopolítica ter sido por muito tempo sido estigmatizada dentro e fora da academia como “ciência nazista” ou “militarista”, desde o fim da Guerra Fria ela vem retomando espaço e sendo foco de grande atenção nos mais variados países (Costa, 2010).

Em outras palavras, enfatiza-se o entendimento de que a geopolítica insiste em crescer e tomar espaço, principalmente no centro hegemônico (EUA). Isso tem sido demonstrado pelas diversas intervenções militares levadas a cabo por aquele país nas últimas duas décadas, bem como pelo ressurgimento da Rússia como potência regional e da China como grande concorrente à hegemonia norte-americana (Albuquerque, 2010).

Ao contrário do que muitos haviam apostado ao fim da Guerra Fria e diante do Colapso da URSS, a humanidade parece não ter atingido o “Fim da História” previsto por Fukuyama (1992). A própria Federação Russa, após uma década de caos e tormenta, retomou seu crescimento e fez lembrar ao mundo que a URSS não havia sido *militarmente* derrotada e que, como sua sucessora, ainda dispunha de poderosas Forças Armadas. Neste contexto, a Rússia reaqueceu sua economia com os recursos provindos da exploração dos combustíveis fósseis, principal motivo de conflitos geopo-

líticos nas duas últimas décadas e voltou ao *Big Game* pelo controle do *heartland* (Bandeira, 2009).

Devido a todos esses pontos, parece fazer-se urgente o retorno ao estudo da geopolítica em geral e dos seus desdobramentos nas relações EUA-Rússia em particular. A análise das políticas norte-americanas em relação à extinta União Soviética aparenta ser de significativa utilidade para que se entendam as relações internacionais contemporâneas.

No que diz respeito aos aspectos metodológicos, o presente trabalho se caracteriza como pesquisa documental e bibliográfica. Dentro desses parâmetros, primeiramente tem-se uma revisão de literatura das principais teorias de geopolítica anglo-saxãs e dos principais documentos de política externa dos EUA durante a Guerra Fria. Com base na coleta dos referidos dados, buscou-se traçar os possíveis paralelos encontrados entre as teorias de geopolítica e os documentos de política externa, bem como analisar as semelhanças encontradas à luz da teoria do “Neo-Eurasianismo”.

AS TEORIAS GEOPOLÍTICAS ANGLO-SAXÔNICAS

Segundo Dugin (2013), apesar do termo “geopolítica” ter sido inicialmente cunhado por Rudolf Kjellen (1864-1922), e por ele traçados os primeiros entendimentos acerca dessa matéria, foi Sir Halford Mackinder quem lançou as bases essenciais deste campo, usadas por todos teóricos posteriores. Nesta linha de raciocínio, Costa (2010) atribuiu a Friedrich Ratzel (1844-1904) e a Camille Vallaux (1870-1945) o papel de cofundadores da geopolítica, mediante seus trabalhos em Geografia Política.

Em relação à conceituação do termo, é possível perceber sutis diferenças de entendimento entre três autores de diferentes países: Wanderley Messias da Costa, brasileiro; Nicholas Spykman, americano; e Alexander Dugin, russo. Tal fato é decorrente da própria natureza da Geopolítica em estudar a relação entre espaço geográfico e sua influência na política. Portanto, parece razoável existir uma mudança discursiva entre autores de nacionalidades distintas.

Costa, em seu manual de 2010, *Geografia Política e Geopolítica*, sugere que, para que se estude as teorias de geopolítica, é necessário aceitar alguns pressupostos de que existem, de fato, relações entre os processos sociais e os espaços nos quais eles ocorrem. Segundo este autor, para que isso aconteça, é necessário aceitar que todas as sociedades humanas organizadas com fins políticos, comunitários e produtivos, exercem alguma relação com o espaço geográfico, não restringindo essas relações ao nível do Estado Moderno.

Spykman, em seu artigo *Geography and Foreign Policy*, de 1938, aborda o tema de maneira sutilmente distinta, dando maior ênfase à esfera Estatal da geopolítica. O autor defende a influência do posicionamento geográfico dos países em sua política externa, partindo do princípio de que a geografia é a mais constante variável na equação de poder de um Estado e que, é a partir daquela realidade territorial que o mesmo irá operar nos tempos de guerra, ou se estruturar, nos tempos de paz. Nessa perspectiva, Spykman (1938) afirma que as realidades geográficas às quais está relegado um Estado são relativamente estáveis e imutáveis, além de que as demandas geográficas desses Estados se manterão as mesmas por séculos. Desse modo, a geopolítica seria o fator fundamental que condicionaria as políticas dos Estados no sistema internacional.

Finalmente, Dugin (2014) define geopolítica em termos semelhantes com os outros dois. Tanto em seu ensaio “A Grande Guerra dos Continentes”, de 1992, quanto em “A Geopolítica da Rússia Contemporânea”, ele argumenta favoravelmente à ideia de que a geopolítica é a análise das realidades quase imutáveis entre uma dada população socialmente organizada e seu entorno geográfico. A grande diferença entre esse teórico e os seus congêneres do Brasil e dos EUA, é que Dugin propõe que, não apenas existe essa relação, como que ela é um dos fatores que definem o “*ethos*” da civilização situada naquela região geográfica. Haveriam, então, dois tipos de civilizações, as “terrestres” ou “telurocráticas” e as “marítimas” ou “talassocráticas”.

No que diz respeito aos objetivos da geopolítica, de acordo com as teorizações dos três autores mencionados, pode-se citar o estudo das relações entre as organizações sociais e seu entorno geográfico, bem como maximizar o poder do Estado ao qual ela pertence.

A POLÍTICA EXTERNA DOS ESTADOS UNIDOS NA GUERRA FRIA

Para discorrer acerca da política externa dos EUA na Guerra Fria, optou-se por discutir o documento que talvez seja o mais famoso dentre os pareceres oficiais norte-americanos do começo da Guerra Fria: *A Report to the National Security Council – NSC 68*, ou apenas *NSC 68*. Esse documento foi inspirado pelo artigo do diplomata norte-americano de longa experiência com a URSS, George Kennan, *The Sources of Soviet Conduct*.

Também foram discutidos escritos que não podem ser classificados como “documentos oficiais” da Política Externa estadunidense, mas que, por serem de autoria de duas das mais influentes figuras em dita política naquele período, nomeadamente, Henry Kissinger e Zbigniew Brzezinski, foram considerados relevantes para entender a relação entre os EUA e a URSS. Especificamente, da parte de Kissinger, analisa-se sua obra autobiográfica,

White House Years: 1968-1972, enquanto que da parte de Brzezinski, o foco centra-se nos conteúdos dos livros *The Grand Chessboard: America's Primacy and Its Geostrategic Imperatives* (escrito depois da Guerra Fria) e *Between Two Ages: America's Role in the Technetronic Era*, escrito naquele período.

No início da Guerra Fria, os EUA buscavam compreender a natureza da ameaça soviética e, para tal, o chamado NSC 68 foi um dos primeiros e mais importantes instrumentos na missão de esclarecer os tomadores de decisão norte-americanos sobre essa questão (Wells, 1979).

O documento começa com uma breve reflexão sobre o período anterior àquele no qual era escrito. Na sequência, faz-se uma distinção entre o propósito precípua dos EUA e a configuração fundamental do Kremlin. Neste sentido, diz-se que o objetivo essencial da potência norte-americana é descrito como o de assegurar a segurança e vitalidade da “sociedade livre” e da dignidade do indivíduo. Além disso, defende-se a ideia de que aquele país está determinado a defender as liberdades individuais, criar as condições para que floresça o sistema democrático e, se necessário, lutar para defender esse estilo de vida.

No Kremlin, por sua vez, o ímpeto fundamental seria o de manter e solidificar o poder daqueles que controlam a URSS e o movimento comunista internacional, sendo necessário alargar sua influência e neutralizar quaisquer oposições à sua autoridade. A tática para atingir esses objetivos seria a subversão e posterior destruição dos governos e sociedades do mundo não soviético e a sua substituição por instituições títeres de Moscou. Para tal fim, o documento revela que os esforços soviéticos eram direcionados para a dominação da massa continental eurasiática. Os EUA, por outro lado, seriam considerados pelo Kremlin, como seu principal inimigo na consecução desse plano e, por isso, deveriam ser subvertidos ou destruídos, empregando quaisquer meios necessários.

Sendo assim, se a luta se delineava nesses parâmetros, caberia então aos EUA se colocarem na posição de liderança mundial, ajudando outros povos do “mundo livre” no desenvolvimento de capacidade militar e moral para que seja resguardada a segurança nacional norte-americana e para que a URSS tomasse conhecimento da falsidade de suas crenças e se acomodasse ao sistema internacional, convivendo de forma pacífica com os demais países e abandonando os seus desígnios. O documento revela ainda que a política externa norte-americana não objetivava a subjugação do povo russo, o que poderia fazê-lo apoiar ainda mais o “governo que os oprimia”, mas auxiliá-lo a conseguir uma nova chance de seguir rumos diferentes na sua comunidade nacional.

Ao pautar-se ainda em uma outra linha argumentativa, o documento explicita que apenas o conflito militar e a vitória em dito conflito não

seria suficiente, já que, tratando-se de uma guerra também psicológica e ideológica, a destruição física da URSS não impediria o ressurgimento de outro regime totalitário. Sendo assim, a menos que se conseguisse incutir na mente das pessoas a ideia básica de liberdade, o substrato essencial do conflito, não tardaria em surgir outro sistema incumbido de levar a cabo o desígnio soviético.

Baseando-se nesse cenário de conflito e seus motivos, a política externa dos EUA tinha como objetivos: desenvolver um sistema internacional saudável baseado nas organizações internacionais propostas no pós-Guerra; impedir a expansão daquele país; expor as falsidades das pretensões soviéticas; induzir a retração do controle e influência do Kremlin; e plantar as sementes da implosão do sistema soviético. Além disso, seria necessário manter e alargar a já existente superioridade de poder por parte dos Estados Unidos, destacadamente, no campo militar.

Ao prosseguir na estratégia delineada para os EUA, o documento propõe o fortalecimento econômico e defensivo da Europa Ocidental e, sobretudo, da Grã-Bretanha. Assim, seria de suma importância que os aliados ou potenciais aliados dos americanos não caíssem em condições de neutralidade, o que potencializaria o perigo do domínio soviético. Entende-se que se isso viesse a acontecer com a Alemanha, as consequências para a Europa e, posteriormente para os EUA, seriam catastróficas. Em relação à Ásia, seria recomendado o fortalecimento dos governos moderados daquele continente, também o fortalecimento social, das instituições e economias para que os recursos materiais e humanos daquela região pudessem ser melhor utilizados.

O artigo *The Sources of Soviet Conduct*, publicado pelo diplomata George Kennan, sob o codinome “X”, na revista *Foreign Affairs*, em 1947, serviu como base para a elaboração do documento NSC 68. Kennan (1947) desenvolveu a ideia de que a Guerra Fria seria a oportunidade para os EUA assumirem a liderança do chamado “mundo livre”.

Neste sentido, Kennan (1947) inicia seu artigo fazendo uma breve análise do pensamento do homem soviético e da estrutura de sua sociedade, de suas raízes na revolução e no pensamento leninista. Tem-se assim a configuração stalinista da sociedade, na qual, sob os auspícios do ditador, se mantinham os “órgãos de supressão”. Segundo ele, tais medidas brotavam do entendimento das elites de que, enquanto houvesse um cercamento capitalista ao Estado Soviético, haveria perigo de invasão. Desse sentimento surgia também a percepção de que todas as forças de oposição dentro da potência socialista seriam agentes reacionários estrangeiros controlados para desestruturar o Estado Soviético.

O sentimento de insegurança e a ideologia universalista do marxismo se combinavam num ímpeto de revolução global. Apesar disso, o autor

afirma que os dirigentes soviéticos não se apressavam em cumprir essa missão e se portavam de maneira bastante realista frente às suas potencialidades. Para Kennan (1947), essa serenidade para a realização dos seus objetivos era herança das lições aprendidas durante séculos pela Rússia, que enfrentara as idas e vindas das invasões nômades pelas extensas planícies. Para suportar tais intempéries da história, o cuidado, a circunspeção, a flexibilidade e furtividade foram consideradas suas principais qualidades. Em consequência disso, a URSS teria herdado essas características na sua missão revolucionária. Como resposta, os EUA não deveriam, em nenhum momento, aliviar a pressão sobre o sistema soviético, e que sua conduta deveria impor às ações da potência socialista um considerável grau de moderação, muito maior aos observados nos anos anteriores.

A obra de Henry Kissinger, denominada, *White House Years: 1968-1972*, é reconhecida pela significativa importância do autor nos estudos sobre a Guerra Fria. Kissinger (2011) afirma no início de sua obra que, uma vez que havia assumido o cargo de Conselheiro de Segurança Nacional daquele governo, foi a ele dada a missão de restabelecer o *National Security Council*, composto por representantes de todas as agências governamentais relevantes.

Ao avançar em sua análise, o autor afirma que, apesar do isolacionismo, o Almirante Mahan demonstrou que os EUA poderiam pensar de maneira geopolítica. Segundo o mesmo, a potência norte-americana chegou ao século XX sem ter aprendido essa lição. Apesar disso, argumenta-se que a entrada dos EUA na Primeira Guerra Mundial havia sido consequência direta do interesse geopolítico americano em manter a liberdade de navegação e prevenir que a Europa fosse dominada por poderes hostis. No entanto, Kissinger (2011) pressupunha que a política subsequente foi baseada em termos legalistas e idealistas. Protegido por dois oceanos, aquele país não pensava de maneira estratégica e mesmo seus esforços militares eram mais focados em logística do que geopolítica.

Kissinger (2011) assinala que a estratégia de contenção do imediato pós-guerra foi falha e presenteou à União Soviética o tempo necessário para reorganizar suas forças. Em seu argumento, a falha se deu, primeiramente, pela crença excessiva dos EUA na eficácia do balanço de poder europeu; em segundo lugar, pela falta de percepção de que as armas nucleares davam aos EUA uma grande vantagem em relação aos soviéticos e, em terceiro lugar, pela incapacidade de entender que a mera contenção não poderia combater efetivamente a ideologia comunista, que transformava a luta entre países em uma luta entre filosofias e modos de vida, inclusive de forma interna aos países ocidentais.

Os EUA não estavam preparados para enfrentar um adversário tão forte, durante tanto tempo e tão radicalmente hostil a ele quando do fim da Segunda Guerra Mundial. Kissinger (2011) considera digno de nota que se tenha cogitado voltar à tradicional postura isolacionista depois da Guerra, sendo que países tradicionais na balança de poder, como Japão, Alemanha e China estavam completamente destruídos e a Grã-Bretanha já não tinha condições de ser o fiel da balança. Segundo ele, os EUA, de alguma forma, celebraram o vácuo de poder e acreditaram que, com ele, poderiam resolver todos os problemas de maneira diplomática e no âmbito das Nações Unidas.

Ao passar para uma análise das motivações e natureza da política externa da URSS, o autor salienta que a principal característica a se considerar era a crença de sua elite no comunismo. Desse modo, enquanto que a paz, para o Ocidente, seria o estado natural, a ausência de desavenças e a preponderância da harmonia, para o Oriente comunista a paz só aconteceria com a vitória de um dos lados.

Kissinger (2011) considerava complicado lidar com a URSS, dado que sua política externa obscureceu as linhas entre o que era propriamente interestatal e intraestatal. Se no cenário clássico da política internacional a interferência de um Estado sobre outro geralmente se dava na forma de agressão territorial, naquele momento, a URSS influenciava a política externa de outros povos como ferramenta de sua política internacional. Sendo assim, a ideologia colocava em cheque a estabilidade internacional e se tornava crescentemente perigosa devido ao fato de não aceitar conciliação.

O mesmo autor ressalta, no entanto, que a política soviética nada mais era do que a herdeira da antiga tradição do nacionalismo russo. Segundo ele, há séculos, desde o Ducado Moscovita, o Império Russo havia se expandido a leste e oeste, por meio das planícies infinitas sem conhecer obstáculos geográficos. Ainda, da mesma forma que os russos haviam ocupado as grandes planícies, também agressores contra aquele país havia se usado desse artifício, sempre sem sucesso. No entanto, as seguidas agressões infundiram no povo russo a equalização da segurança com a expansão territorial contínua o que, ao mesmo tempo, sempre gerou a máxima insegurança em seus vizinhos. O autor conclui esse argumento dizendo que, seja por um sentimento de insegurança ou por um sentimento de inferioridade, os governantes russos, comunistas ou czaristas, sempre identificaram a segurança não apenas com o espaço, mas com a dominação sobre outros povos. Portanto, concentrar-se em quais seriam os objetivos específicos da política externa soviética seria um erro, já que essa combinação de nacionalismo e ideologia seria a motivação essencial de cada movimentação geopolítica da URSS.

Ao focar a questão nuclear e o *Mutually Assured Destruction* – MAD (Destruição Mutuamente Assegurada), Kissinger (2011) dizia que no fim dos anos 1960, mesmo diante do crescente poderio da URSS, da ideologia comunista, do expansionismo russo e do intervencionismo soviético, nenhum líder poderia deixar de contemplar a magnitude da ameaça das bombas atômicas, sendo que ambos países já possuíam armas suficientes para destruir a humanidade. A missão de afastar o perigo da confrontação nuclear se mostrava especialmente delicada, já que o discurso pacifista poderia obscurecer o que era um desafio ideológico e geopolítico que se prolongaria por gerações. Apesar disso, inúmeros esforços foram tomados para o “relaxamento” das tensões, sobretudo na Europa oriental.

A estratégia daquele período para com a China comunista não era considerada inerentemente antissoviética, mas buscava um equilíbrio global de poder. Sendo assim, os EUA decidiram não limitar seu contato com o mundo comunista à URSS. Ao fim dos anos 1960, praticamente todas suas relações com os países do bloco socialista eram trilaterais, envolvendo os EUA, a URSS e dado país. Tais relações poderiam possibilitar um equilíbrio entre as superpotências e até uma eventual cooperação. Em seus cálculos, as disputas fronteiriças entre China e União Soviética, para além da animosidade ideológica e histórica, ajudariam a aproximação dos EUA com o país asiático.

Em relação ao Japão, Kissinger (2011) afirma ser uma aliança entre aquele país e os EUA a peça chave da política externa norte-americana no pacífico. O governo americano tinha como principais objetivos naquela nação asiática a reorganização da balança comercial entre os dois países, que era crescentemente desfavorável para os EUA e também a tentativa de que o Japão assumisse maiores responsabilidades pelo desenvolvimento tecnológico, econômico e também pela segurança na Ásia.

Assim como Kissinger, Zbigniew Brzezinski também é tido como uma das mais proeminentes figuras intelectuais e políticas da Guerra Fria. Para a análise do referido tema, optou-se por discutir uma obra de sua autoria escrita durante a Guerra Fria, que analisa as mudanças tecnológicas daquele tempo e seus efeitos sobre as relações internacionais (*Between two ages: america's role in the technetronic era*, de 1970), assim como uma obra posterior, já do final do Século XX (*The grand chessboard: america's primacy and its geostrategic imperatives*). Essa última foi escolhida, sobretudo, por tratar especificamente das implicações geopolíticas provenientes da grande massa continental eurasiática.

No livro *Between two ages: america's role in the technetronic era*, logo na introdução, Brzezinski (1970) afirma que o tempo e o espaço configuravam a percepção do mundo. Sendo assim, aquele momento histórico parecia obs-

curecer a linha tênue entre política doméstica e internacional. No entanto, partindo de uma visão americana, tenta-se definir alguns entendimentos sobre os processos que ocorriam naquela ocasião, sem cair na dicotomia entre “bem” e “mau”, tão comum ao ser humano.

Os países industrializados daquele momento, especialmente os EUA, pareciam estar em uma fase de transição, na qual a tecnologia e a eletrônica tinham cada vez mais importância nas mudanças sociais e políticas. O impacto da ciência e da tecnologia nos países mais avançados tem se tornado uma das principais fontes das mudanças do período. O autor ressalta ainda que enquanto a superpotência norte-americana figurava entre esses polos de avanço, a União Soviética ainda não havia entrado nesse cenário de transição tecnológica.

Brzezinski (1970) esclarece que a primeira globalização e americanização do mundo geraria confusões entre os diversos povos do mundo, inclusive entre aqueles da URSS, que poderiam acabar por concluir que sua realidade enquanto Estado Nacional não mais atendia às necessidades dos tempos. Ressalta ainda que o marxismo, enquanto institucionalização burocrática soviética não teria mais apelo, já que o leninismo nada foi além de uma russificação da teoria socioeconômica de Marx.

O mesmo autor assinala que, no pós-Primeira Guerra Mundial, dificilmente a Rússia cairia vítima da estagnação, dado que um país com sua extensão territorial, localização geográfica, vitalidade e herança imperial, independente do regime, indubitavelmente se desenvolveria. A isso ele adiciona que, nessas condições, a URSS se levantaria a um nível somente atingido por outro poder continental, os EUA. Continuando em seu argumento, ele postula que, apesar dos primeiros impulsos revolucionários da tomada de poder por parte dos bolcheviques, Stalin teria consumado o casamento entre o Marxismo-Leninismo e o Nacionalismo russo e que, num curto período de tempo, a elite bolchevique transitou de ser cosmopolita para ser dominada quase que inteiramente por russos étnicos e que a população, como em tempos anteriores, desenvolveu uma lealdade institucional e não intelectual ao regime. Sendo assim, a elite soviética, por mais que se pensasse internacionalista e revolucionária era, na verdade, conservadora e nacionalista.

Brzezinski (1970) argumenta que os chamados “valores eternos” da liberdade individual, democracia, liberdade, dignidade individual, etc., eram taxados de “ferramentas da burguesia para enganar as massas”. Sendo assim, a elite soviética desconsiderava a teoria de política internacional da convergência entre as duas superpotências e acreditava serem as questões levantadas pelo Ocidente como dilemas não existentes no mundo soviético.

Finalmente, Brzezinski (1970) argumenta que as relações entre EUA e URSS não teriam previsão de melhora e, mesmo que se elas se tornassem menos ideologizadas, poderiam tornar-se mais extensas geograficamente. Ele diz ainda que a democratização da potência socialista provavelmente não traria o fim do embate entre ambos os polos, já que a rivalidade entre os países era inerente ao sistema internacional, fruto de séculos de competição e crença na superioridade de seus sistemas de valores. Mas, por outro lado, a democratização poderia tornar a URSS ainda mais forte, dado que seria descartado o modelo de estagnação então presente naquele país.

No entanto, como o sistema soviético não era mais atrativo e o avanço tecnológico ocidental era também muito superior, o mesmo autor diz que seria quase inevitável que o Leste Europeu gravitasse para a integração com o resto da Europa, dando as costas à URSS. Os EUA, por sua vez, deveriam modernizar sua doutrina diplomática e transitar do modelo clássico e militarista, até então usado, para um modelo de atração global e comunicação intensiva, deveria se usar do poder da televisão e dos computadores, na sua prática internacional. Para a URSS, o único modo de manter seu *status* seria aceitar a posição dos países da Europa Oriental e tentar, ela mesma, cooperar com os americanos.

Por outro lado, o livro *The grand chessboard: america's primacy and its geostrategic imperatives*, escrito depois do fim da Guerra Fria, fornece apenas uma ideia geral do pensamento de Brzezinski acerca do papel do continente eurasiático na política internacional, o que muitos autores chamam de *The Big Game*. A Eurásia seria, então, o próprio tabuleiro sobre o qual esse jogo é jogado pelos diversos adversários.

O autor inicia sua análise dizendo que, durante os últimos 500 anos, os povos da Eurásia têm sido o centro do poder mundial. Apesar da hegemonia ter se instalado fora da Eurásia, para que os EUA mantivessem esse *status*, seria necessário impedir a emergência de uma grande potência eurasiática. Para reforçar seu argumento, Brzezinski (1997) percebia a Eurásia como o Tabuleiro de Xadrez Global, sobre o qual os destinos do mundo são decididos. Durante a Segunda Guerra Mundial, Stalin e Hitler concordaram entre si que os EUA deveriam ser excluídos da massa continental eurasiática e cada um deles acreditava que quem controlasse a Eurásia controlaria o mundo.

De um ponto de vista norte-americano, o mesmo autor afirma que se tornara necessário aos EUA expandirem sua esfera de interesse geopolítico ao fim da Primeira Guerra Mundial, já que haviam se tornado a maior economia do mundo e fonte de grande evolução tecnológica e ideológica. Brzezinski (1997) prossegue sua análise argumentando que a era da política centrada na Europa havia terminado com o fim da Segunda Grande

Guerra, que teria sido a primeira realmente global, lutada em três continentes e dois oceanos (Pacífico e Atlântico). A Eurásia teria, desse modo, se tornado um único campo de batalha.

Foram duas potências extraeuropeias (EUA e URSS) que assumiram o papel de detentores da supremacia global e que assim continuaram por 50 anos. Cada um dos lados propunha uma ideologia otimista acerca do futuro mundial, o que justificava o conflito e garantia a vitória final para algum deles. EUA e URSS teriam domínio indiscutível em suas respectivas esferas, mas nenhum deles chegara a dominar definitivamente a Europa.

A combinação entre geopolítica e universalismo das ideologias teria dado ao embate uma intensidade nunca antes vista. Apesar disso, o advento do poderio nuclear, a possibilidade da destruição mútua, com sérias consequências para grande parte da humanidade, teria feito com que ambos agissem de modo extremamente cauteloso.

De acordo com Brzezinski (1997), no âmbito geopolítico, o conflito se dera nas periferias da própria Eurásia. Enquanto a coalizão sino-russa dominava o interior do território eurasiático, os EUA entrincheiraram-se no extremo oriente e extremo ocidente da grande massa continental, sendo o bloqueio de Berlim e a guerra na península coreana os primeiros cenários dessa disputa. Nas últimas fases da Guerra Fria, surgira também um *front* austral na disputa. A potência capitalista norte-americana apoiava os rebeldes antissoviéticos no Afeganistão e posicionava grande poderio militar no Golfo Pérsico.

O sucesso da contenção dos EUA contra o bloco eurasiático se dera, finalmente, por meios não militares, devido ao medo da Destruição Mútua Assegurada. As dimensões essenciais dessa vitória foram a vitalidade política, a flexibilidade ideológica, o dinamismo econômico e o apelo cultural do bloco Ocidental. Além disso, havia o entendimento de que os aliados americanos eram significativamente mais fracos, enquanto que a China não aceitava ser tratada como subordinada à URSS. O resultado, por fim, se deu pela incapacidade da economia e tecnologia soviética em acompanhar os avanços americanos.

Sendo assim, o golpe final teria se dado com a recuperação econômica da Alemanha e do Japão, ao mesmo tempo que se atraíam crescentemente pelo modelo americano. Do outro lado, o domínio soviético significava para os povos do Leste Europeu isolamento daquele mundo que eles consideravam seu lar filosófico e cultural: a Europa Ocidental e a Civilização Cristã. Havia também nas nações da Europa Oriental um sentimento de serem subjugadas pelos russos, que consideravam como um povo culturalmente inferior. Para além desse cenário na Europa, na China também reascendia a chama antirussa, considerando o povo eurasiático ao norte como bárbaro

e um rival histórico. Dentro da própria União Soviética iniciaram-se os movimentos nacionalistas de contestação ao domínio russo.

AS SEMELHANÇAS ENTRE AS TEORIAS DE GEOPOLÍTICA E A POLÍTICA EXTERNA DOS ESTADOS UNIDOS DURANTE A GUERRA FRIA

Como forma de analisar as possíveis semelhanças ou diferenças entre as Teorias de Geopolítica e a Política Externa dos EUA, propõe-se analisar os argumentos principais de cada um dos documentos de política externa, buscando os pontos-chave comuns a todos eles. Sendo assim, os pontos-chave delimitados nos documentos da política externa norte-americana, aqui estudados, serão confrontados com as referidas teorias de geopolítica.

Neste sentido, afirma-se que os principais pontos comuns desses documentos são: a defesa dos valores da democracia e liberdade do indivíduo contra o totalitarismo da URSS e sua estratégia de dominação do continente eurasiático; o auxílio dos EUA ao desenvolvimento militar, econômico e moral do mundo livre; a insuficiência da vitória militar; a necessidade de reeducar os povos segundo os valores ocidentais, para que a União Soviética não se expandisse; o fortalecimento da Europa Ocidental, especialmente Reino Unido e Alemanha, já que, se o país germânico se tornasse neutro ou aliado da URSS, essa teria predominância na Europa, produzindo uma grande catástrofe para a segurança nacional norte-americana.

No que se refere aos possíveis paralelos entre esses tais pontos e as teorias geopolíticas previamente revisadas, pode-se mencionar a primeira e impressionante coincidência percebida na descrição da teoria mahaniana, ao conceber que tanto os EUA quanto o Reino Unido sentiam a ameaça das “hordas bárbaras” provindas da Ásia Central e do Norte, que poderiam se jogar contra a “civilização”, tanto na Europa quanto no Pacífico.

Outro ponto de convergência entre o supracitado documento e a teoria de Mahan é o fato de que ambos postulam ser necessário defender os valores individuais, da democracia e da liberdade por meio do uso da força e que, se é verdade que as leis e instituições internacionais servem para esse propósito, também é verdadeiro que elas devem ser defendidas pelo fortalecimento do poder militar e pelo aumento do intercâmbio comercial entre as nações. Finalmente, quando os documentos postulam a impossibilidade do isolamento americano ao Hemisfério Ocidental (Mahan, 1897).

Ao fazer um paralelo entre a política externa norte-americana e a teoria geopolítica de Halford Mackinder, pode-se afirmar que a característica básica da teoria mackinderiana, a do *heartland* e seu cerco pelas potências marítimas, parece fazer eco na estratégia delineada nos documentos analisados quando se percebe o fortalecimento econômico e militar dos

países da Europa Ocidental e da Ásia, sobretudo Japão e Grã-Bretanha. Além disso, da mesma forma que Mackinder (1904) afirmava ser uma aliança entre Rússia e Alemanha a maior ameaça para a potência marítima (naquele momento o Reino Unido). Ademais os documentos de segurança nacional confirmavam ser essa mesma aliança uma grande catástrofe para os Estados Unidos e seus interesses. Outro fator importante, que parece se fazer presente em todo o estudo, é a ideia de civilização *versus* barbárie ou “nossos valores de liberdade” *versus* “os valores deles de escravidão”.

Quando feita a análise geopolítica de Isaiah Bowman ao fim da Primeira Guerra Mundial, o primeiro ponto que chama a atenção é a ressalva quanto aos problemas trazidos pelos bolcheviques russos e o movimento revolucionário internacional, além das tensões étnicas originadas pelo imperialismo russo. O combate ao “perigo revolucionário internacional” é delineado em todos os documentos, que o descrevem como uma herança desse imperialismo. Outro ponto comum entre a teoria bowmaniana e os documentos analisados é a preocupação na reeducação dos povos segundo os valores anglo-ocidentais, para que o poderio técnico dos povos do Ocidente não caíssem nas mãos de povos forasteiros, que buscassem destruir o “mundo livre” material e espiritualmente.

Bowman (1921) se refere à preocupação britânica de que a Rússia anexasse mais países europeus após a Guerra, enquanto que na Ásia, surgia uma lide entre Japão e Rússia sobre o controle da Ásia Central. É possível ver nessa situação uma semelhança com a estratégia oferecida nos documentos de apoio material e bélico à Europa Ocidental e ao Japão para impedir a expansão soviética.

Quando o foco recai sobre a obra de Nicholas Spykman, o primeiro ponto a ser destacado é o fato do autor tratar uma possível vitória do Eixo sobre os Aliados como uma “Aliança Eurasiana”, que cercaria a Inglaterra e o “Hemisfério Ocidental”, objetivando destruir a democracia. Apesar de não tratar, nesse primeiro momento, da URSS, o autor afirma, no fim de sua obra, que caso a potência socialista assumisse a estratégia alemã, todos os seus postulados teriam vigência também em uma luta contra a URSS. Sendo assim, se evidencia que a estratégia defendida pelos *decision makers* e intelectuais norte-americanos de fortalecimento da Europa e da Ásia contra a URSS, além da impossibilidade de isolamento hemisférico, é semelhante àquela descrita por Spykman (1938).

Para este autor, seria necessária uma Grã-Bretanha forte para que se mantivesse a necessária animosidade entre Alemanha e Rússia, cenário interessante para as pretensões americanas. No mesmo patamar que a aliança anglo-americana, Spykman (2007) coloca a aliança nipo-americana, ambas

necessárias para a estratégia estadunidense na Eurásia. Uma vez mais é possível perceber as claras similitudes entre esse discurso e as políticas sugeridas nos documentos aqui analisados.

Apesar de haver diferenças pontuais entre os documentos de política externa, exemplificado na ligeiramente diferente forma de contenção sugerida por Kissinger (2011) em face daquela exposta no NSC 68, não se pode notar nenhuma discrepância essencial nos documentos daquele período. Da mesma forma, também não se percebe nenhuma mudança radical entre as teorizações geopolíticas, mesmo as mais antigas, como as de Mahan (1897) e Mackinder (1904), e a condução da política externa norte-americana durante o período da Guerra Fria.

ANÁLISE DAS SEMELHANÇAS À LUZ DO “NEO-EURASIANISMO”

Segundo Clover (2016), em um artigo para a revista *Foreign Affairs*, o Neo-Eurasianismo é o substrato essencial das ações russas na Geórgia, Ucrânia e Síria ao longo da última década, tanto devido à sua aceitação pela elite política daquele país, quanto pelo seu uso como teoria geopolítica na formação de Oficiais das Forças Armadas. Além disso, Klump (2011), em uma análise para o *Wilson Center*, afirma que o estudo do Neo-Eurasianismo não é interessante apenas para compreender a política externa russa, mas também a dinâmica interna daquele país e a influência que essa teoria desfruta em outros movimentos antiocidentais ao redor do mundo.

É essencial, para que iniciemos nossa análise, entender o caráter não apenas cientificista dessa teoria, mas também sociológico e teológico (Johnson 2014). A teoria do Neo-Eurasianismo se baseia, sobretudo, na geopolítica de Mackinder e Haushofer; na análise sociológica de Samuel Huntington e seu “Choque de Civilizações” e na teologia da história de Carl Schmitt. Além disso, bebe também da fonte dos Eurasianistas clássicos (Trubestkoy, Savitsky, Vernadsky, Alekseev, etc.) e da antropologia cultural (Franz Boas, Malinowski, Lévi-Strauss, etc.) (Dugin, 2012).

Do ponto de vista geopolítico, Alexander Dugin, o principal teórico do Neo-Eurasianismo, aceita os pressupostos mackinderianos básicos de que a história do mundo gira em torno do *heartland* eurasiático e das potencialidades globais para quem o controle. Além disso, ele acolhe em sua teoria a hipótese de que uma aliança entre Alemanha e Rússia tornaria a massa Eurasiática uma potência global capaz de superar quaisquer potências marítimas. De Haushofer, ele aceita a ideia de Autarquia e também incorpora em sua teoria o conceito de “Pan-Regiões”, aprimorando-o com o conceito schmittiano de *Grossraum* (Grande Espaço), que divide o mundo em esferas de influência das grandes potências (Dugin, 2012).

A ideia de “Choque de Civilizações”, de Samuel Huntington, é incorporada à teoria duguinista juntamente com os estudos de antropologia cultural dos já mencionados autores. Sendo assim, ele propõe que não apenas os conflitos do pós-Guerra Fria serão entre diferentes civilizações e visões de mundo, como também que esses conflitos serão de civilizações particulares que ainda se encontram em algum grau do que se tem por “sociedade tradicional”, lutando contra a globalização e os ideais do ocidente liberal moderno. Sendo assim, ele postula que há uma espécie de resistência dessas sociedades a se adequarem ao modelo ocidental devido ao fato de que, como postula a antropologia cultural, não existe uma única forma de desenvolvimento humano, na qual o Ocidente moderno está à frente e os demais estão atrasados, mas diferentes modos de desenvolvimento e adaptação às novas realidades (Dugin, 2012).

O geopolitólogo russo também usa de elementos dos chamados “Eurasianistas”, em sua teoria, que postulam ser a Rússia uma civilização própria, não inteiramente europeia e nem asiática, mas um meio termo entre elas, além de ter na religião ortodoxa a sua mais proeminente característica cultural. Da teologia da história de Carl Schmitt, ele inclui em sua teoria a tese de que a oposição geopolítica entre potências marítimas e potências terrestres não é apenas algo circunstancial e geográfico, mas também metafísico. Segundo essa teoria, a história universal é a luta entre esses dois polos elementares, representadas pelas bestas bíblicas, o Leviatã e o Behemoth. As potências marítimas, dos povos talassocráticos, seriam as representantes do Leviatã, enquanto que as potências terrestres e suas civilizações telurocráticas representariam o Behemoth e suas energias. Tais bestas, ou civilizações, assim como pensavam os cabalistas medievais, estariam em uma eterna luta de morte (Schmitt, 2007).

Dugin (2012) propõe que não apenas os conflitos do pós-Guerra Fria seriam entre diferentes civilizações e visões de mundo, como também que esses conflitos seriam de civilizações particulares, que ainda se encontravam em algum grau do que se entende por “sociedade tradicional”, lutando contra a globalização e os ideais do ocidente liberal moderno. Diante disto, postula-se que há uma espécie de resistência dessas sociedades a se adequarem ao modelo ocidental devido ao fato de que, como defende a antropologia cultural, não existe uma única forma de desenvolvimento humano, na qual o Ocidente moderno está à frente e os demais estão atrasados, mas diferentes modos de desenvolvimento e adaptação às novas realidades.

Diante do exposto, afirma-se que o Neo-Eurasianismo é a escola geopolítica russa que defende que a atual Federação Russa, assim como a antiga URSS e o Império Russo, são representantes do *Heartland* mackinderiano e, por isso, a mais forte potência terrestre existente, sendo o seu território

e entorno imediato, o palco da luta global com a mais forte potência marítima atual, os EUA. Então, se de um lado a potência marítima representava os ideais ocidentais da liberdade individual, dos direitos humanos, da democracia liberal, etc., a potência terrestre teria representado sempre os valores do coletivismo, da tradição, da hierarquia, etc. (Dugin 2013).

Aliado a isso, a teoria Neo-Eurasiana apregoa que para desafiar o atual momento unipolar, no qual os EUA são o *hegemon* e atuam como ferramenta para a globalização liberal e a destruição de todas as sociedades não ocidentais, seria necessário que as diferentes civilizações se unissem em grandes blocos mais ou menos autárquicos, já que nenhum Estado Nacional isolado teria a capacidade de se contrapor ao *hegemon*.

No que diz respeito à geopolítica da URSS antes da Guerra Fria, no entendimento do Neo-Eurasianismo, deve-se destacar a contribuição do livro *A geopolítica da Rússia contemporânea* (2014), quando Dugin (2014) traça o perfil histórico da geopolítica russa desde o período czarista, passando pela União Soviética, até chegar à Rússia atual.

Nos argumentos deste autor, durante o governo do último Czar russo, Nicolau II, seu posicionamento geopolítico pessoal era a de aproximação com a França e com a Inglaterra, os quais ele afirma que, naquele período, eram representantes da talassocracia. Após o fim da monarquia, o poder do país ficara dividido em duas esferas: de um lado os deputados da Duma Estatal, que exerciam o poder provisório e, do outro os “Soviets dos Deputados dos Trabalhadores e dos Soldados”. Os primeiros mantinham uma posição geopolítica essencialmente igual àquela do Czar e os segundos, capitaneados pelos bolcheviques, postulavam uma postura pró-alemã e anti-inglesa/francesa.

Com o Tratado de Brest-Litovsk, de 1918, os bolcheviques aceitaram a independência de vários territórios, inclusive da Ucrânia, parte do Cáucaso, da Finlândia (entre outros), ao mesmo tempo que retiravam suas tropas dos países bálticos e concediam essa posição para os exércitos alemães. Segundo o autor, essa concessão teria sido feita pelos bolcheviques devido à sua inclinação em ter boas relações com os países da região, especialmente a Alemanha e por acreditarem na iminente revolução proletária no país germânico.

Sob este entendimento, a Guerra Civil irrompe com a tentativa de grupos de oposição aos bolcheviques tomarem o poder e reverterem o Tratado de Brest-Litovsk. Para Dugin (2014), há também nessa conflagração interna um “sentido geopolítico”, já que os bolcheviques (Vermelhos) representavam essa orientação para a Alemanha, a rejeição da “ordem burguesa” capitaneada pelos países liberal-democratas da Europa e, assim, uma rejeição à própria Entente. O chamado “Movimento Branco”, por outro lado, não

tinha um caráter ideológico homogêneo, como os Vermelhos. No entanto, o autor afirma que o que unia tanto a esquerda revolucionária antimarxista quanto os monarquistas e a direita burguesa era o entendimento de que deveria ser mantida uma linha de política externa pró-inglesa e pró-francesa.

Ao seguir o relato sobre as tendências geopolíticas das forças combatentes na Guerra Civil Russa, Dugin (2014, 30) ressalta dois cenários extremamente simbólicos e interessantes. O primeiro deles era o fato de que os bolcheviques controlavam “as zonas intra-continenciais, o espaço do *Heartland*” e que as tropas do Movimento Branco se encontravam “ao longo da Periferia da Rússia” e “em redor das zonas costeiras”, de onde elas receberiam apoio financeiro e militar das potências marítimas que as apoiavam. O segundo ponto por ele relatado é o fato de Sir Halford Mackinder ter sido apontado pela Coroa Britânica como “Alto Comissário Britânico para o Sul da Rússia” e enviado ao Leste Europeu. Nesse posto, ele recebeu a missão de apoiar as tropas anti-bolcheviques, envolver os governos anti-russos da Polônia, Bulgária e Romênia na contenda, além de tentar fazer com que os líderes do Movimento Branco aceitassem a criação de Estados independentes na Bielorrússia, Ucrânia, Yugo-Rússia, Daguestão, Armênia, Azerbaijão e Geórgia. Dugin (2014) afirma, então, que Mackinder “via nos bolcheviques as forças da *Heartland*, que estavam destinadas a adquirir uma forma ideológica comunista ou a ceder essa iniciativa à Alemanha” (31).

Uma vez passada a Guerra Civil, a reorganização do Estado teria começado de forma também revolucionária, mas logo retornado a métodos muito parecidos com o período czarista. Segundo o Dugin (2014), enquanto que num primeiro momento os bolcheviques não se mostravam preocupados com as demandas das minorias étnicas espalhadas pelo território, num segundo, o impulso centralizador tomou conta das estruturas de poder e logo foi concentrado quase que exclusivamente na Rússia. Da mesma forma, os ideais marxistas da revolução mundial e do internacionalismo teriam prevalecido no início da organização do Estado, tendo Lenin, Trotsky e inclusive Stalin concordado que a construção do socialismo num só Estado era apenas um passo insuficiente para a Revolução e que seria necessário colocá-la em marcha também em outros países. Da mesma forma que aconteceu com o poder central, também no quesito da política externa houve uma mudança brusca. Com a ascensão de Stalin, “a construção do socialismo num só país” torna-se num axioma da política soviética” (Dugin, 2014, 42).

Quando estourou a Segunda Guerra Mundial (“Grande Guerra Patriótica”, para os russos), houve duas tendências tanto dentro da URSS quanto da Alemanha Nazista. De um lado, os que postulavam por uma aliança entre as duas potências contra o Ocidente capitalista, e de outro

os que postulavam a animosidade entre os dois países. Segundo o autor, na Alemanha os proponentes de tal estratégia iam desde os nacionalistas de esquerda (“Nacional-Bolcheviques”), passando pelos comunistas que restavam, até o geopolitólogo Karl Haushofer e seu círculo. Já na União Soviética, aderiam a esse ideia oficiais influentes das Forças Armadas dentro do GRU (“*Glavnoye razvedyvatel’noye upravleniye*” ou “Diretório Central de Inteligência”) e os círculos de intelectuais Eurasianos que restavam no país (Dugin, 2013).

A Aliança não teria ocorrido devido à preponderância dos setores antirussos, racistas, antissemitas e anticomunistas na Alemanha (sendo também essa a visão pessoal de Hitler) e também pela megalomania do ditador alemão. Pelo lado soviético, o acordo teria sido dificultado pela crença pessoal de Stalin na teoria marxista e no internacionalismo, além da influência de esferas antialemãs em seu governo. Com esse cenário político e, tendo o *Führer* ordenado a invasão e destruição da URSS, o país comunista se viu numa situação em que seria necessária a aliança com as potências capitalistas. Segundo Dugin (2013), mais uma vez esse foi o pior cenário para as forças da “telurocracia”, já que os dois mais fortes Estados terrestres iriam destruir-se mutuamente e, em posição de vantagem, ficariam, novamente, as potências marítimas. A ocupação da metade da Europa e a repartição da Alemanha entre as potências capitalistas e a potência socialista teria sido, então, um meio de garantir o equilíbrio geopolítico global entre a “talassocracia” anglo-americana e a “telurocracia” soviética.

CONCLUSÃO

Com base nas análises feitas, ao longo deste trabalho, é possível concluir que existem semelhanças entre a política externa norte-americana, no período da Guerra Fria, e as teorias geopolíticas anglo-saxônicas, uma vez que os postulados geopolíticos são praticamente os mesmos da prática da política externa dos EUA para com a URSS, não havendo nenhuma mudança essencial entre os primeiros e os últimos.

Os documentos da política externa dos Estados Unidos, no período da Segunda Guerra Mundial até o final da Guerra Fria, adotam todas os postulados da teoria geopolítica Neo-Eurasiana (baseando seus escritos na distinção entre potências marítimas e terrestres).

Ainda, com base em Klump (2011), faz-se mister, nesse momento histórico que a academia brasileira e internacional se dedique a demorado estudo sobre o fenômeno do Neo-Eurasianismo enquanto base teórica da política externa e doméstica da Federação Russa, além de sua influência em movimentos antissistêmicos ao redor do globo.

Finalmente, entende-se que se faz necessária uma exaustiva pesquisa acerca das causas da Guerra Fria, levando-se em conta não apenas uma comparação entre teorias de geopolítica e a política externa dos EUA, naquele período, como também um aprofundamento nas questões de caráter econômico, nas influências pessoais dos intelectuais e *decision makers* daquele governo, além de uma verificação das pressões internas nos EUA, tema sem o qual não é possível entender de maneira holista a política externa de um país e todas as suas peculiaridades.

REFERÊNCIAS

Albuquerque, E. S. 2010. A geopolítica da dependência como estratégia brasileira de inserção no Sistema Internacional. *Oikos*, 9 (1), 67-83. Disponível em: <http://www.revistaioikos.org/seer/index.php/oikos/article/view/179/128>. Acessado em: 15 oct. 2016.

Bandeira, L. M. 2009. *Geopolítica e política exterior Estados Unidos, Brasil e América do Sul*. Brasília: Funag.

Bowman, I. 1921. *The new world: problems in political geography*. New York: World Book Company.

Brzezinsk, Z. 1970. *Between two ages: america's role in technetronic era*. New York: The Viking Press.

_____. 1997. *Grand chessboard: american primacy and its geostrategic imperatives*. New York: Basic Books.

Clover, C. 2016. *The unlikely origins of Russia's manifest destiny*. Disponível em: http://foreignpolicy.com/2016/07/27/geopolitics-russia-mackinder-urasia-heartland-dugin-ukraine-urasianism-manifest-destiny-putin/?wp_login_redirect=0. Acessado em: 21 oct 2016.

Costa, W. M. 2010. *Geografia política e geopolítica*. 2. ed. São Paulo: Edusp.

Dugin, A. 2012. *A geopolítica do mundo multipolar*. Curitiba: Austral.

_____. 2013. *The Great War of Continents*. Retrieved July 12, 2016, from <https://openrevolt.info/2013/02/03/alexander-dugin-the-great-war-of-continents>.

_____. 2014. *A geopolítica da Rússia contemporânea*. São Paulo: Versila.

Fukuyama, F. 1992. *The End of History and the Last Man*. New York: The Free Press.

Kennan, G. 1947. The Sources of Soviet Conduct. *Foreign Affairs*, 26 (1), 1-10. Disponível em: <https://www.foreignaffairs.com/articles/russian-federation/1947-07-01/sources-soviet-conduct>. Acessado em 12 jul. 2016.

Johnson, M. R. 2014. *Nationalism and eurasianism: the ideology of russian regional power and the rejection of western values*. Disponível em: <https://syncreticstudies.com/2014/08/02/russian-nationalism-and-eurasianism-the-ideology-of-russian-regional-power-and-the-rejection-of-western-values>. Acessado em: 3 nov. 2016.

Kissinger, H. 2011. *White House Years: 1968-1972*. New York: Simon & Schuster.

Klump, S. D. 2011. *Russian eurasianism: an ideology of empire*. Disponível em: <https://www.wilsoncenter.org/publication/russian-eurasianism-ideology-empire>. Acessado em: 3 nov. 2016

Mackinder, H. J. 1904. The geographical pivot of history. *The Geographical Journal*, 23 (4), 421-437.

Mahan, A. T. 1897. *Interest of america in sea power: present and future*. London: Sampson Low, Marston & Company.

Schmitt, C. 2007. *Tierra y Mar*. Madrid: Trotta.

Spykman, N. J. 1938. Geography and foreign policy. *american political science review*, 32 (01), 28-50.

Spykman, N. J. 2007. *America's strategy in world politics: the United States and the balance of power*. New Brunswick: Transaction.

Wells, S. F. 1979. Sounding the Tocsin: NSC 68 and the soviet threat. *International Security*, 4 (2), 116-158.

NOTAS

1. Desde os anos 1920, também no Brasil, surgiu o estudo de geopolítica em compasso com as ideias do mundo anglo-europeu. No entanto, ao contrário do que ocorria no Hemisfério Norte, sendo essa ciência estudada sobretudo por acadêmicos, no Brasil ela foi, majoritariamente, militar. Nos seus primórdios temos os trabalhos de Everardo Backheuser, posteriormente os estudos dos generais Mário Travassos e Golbery de Couto e Silva e, finalmente, na década de 1970 em diante, os estudos do também General Carlos de Meira Mattos, para citar alguns dos mais importantes (Costa, 2010).

NEO-EURASIANISMO, GEOPOLÍTICA E A POLÍTICA EXTERNA
DOS EUA À URSS DURANTE A GUERRA FRIA

RESUMO

Este artigo baseia-se na teoria geopolítica do Neo-Eurasianismo. Assim, considera-se que uma das causas da Guerra Fria tenha sido a oposição geopolítica entre os Estados Unidos (potência marítima) e a União Soviética (potência terrestre). Nessa direção, este estudo tem como objetivo analisar os padrões de comportamento entre as teorias geopolíticas e os documentos da política externa concreta dos EUA à URSS, desde o fim da Segunda Guerra Mundial até o fim da Guerra Fria. Em termos metodológicos, trata-se de uma pesquisa documental e bibliográfica. Conclui-se que existem semelhanças entre a política externa norte-americana, no período da Guerra Fria, e as teorias geopolíticas anglo-saxônicas, uma vez que os postulados geopolíticos são praticamente os mesmos da prática da política externa dos EUA para com a URSS, não havendo nenhuma mudança essencial entre o preconizado teoricamente e as práticas (documentais) adotadas.

Palavras-chave: Geopolítica; Guerra Fria; Estados Unidos; União Soviética; Neo-Eurasianismo.

ABSTRACT

Based on the geopolitical theory of Neo-Eurasianism, it is assumed that one of the causes of the Cold War was the geopolitical opposition between the United States-US (maritime power) and the Soviet Union-USSR (land power). In view of the above, the objective is to analyze the patterns of behavior between geopolitical theories and the US foreign policy documents for the USSR from the end of the Second World War to the end of the Cold War. In methodological terms, this is a documentary and bibliographical research. It is concluded that there are similarities between the US foreign policy in the Cold War period and Anglo-Saxon geopolitical theories, since the geopolitical postulates are practically the same as those of the US foreign policy practice towards the USSR, there being no essential change between the first and the last.

Keywords: Geopolitics; Cold War; United States; Soviet Union; Neo-Eurasianism

Recebido em 19/04/2017. Aceito para publicação em 24/10/2017.

Resenhas

Resenha de: Menezes, Delano Teixeira, 2016. *Como pensam os militares – a construção social da subjetividade dos militares*. São Paulo: Baraúna.

Rev. Bra. Est. Def. v. 4, n° 1, jan./jun. 2017, p. 255-258

DOI: 10.26792/RBED.v4n1.2017.72611

ISSN 2358-3932

MARCUS VINÍCIUS PINHEIRO DUTRA PIFFER

Delano T. Menezes, brigadeiro-do-ar¹ da reserva da Força Aérea Brasileira e diretor do Campus Brasília da Escola Superior de Guerra, explora um nicho de literatura praticamente inexistente no Brasil: as diferenças culturais entre as três forças armadas brasileiras. A ideia central da obra é desfazer o estereótipo de que existe uma cultura militar monolítica e demonstrar como são estabelecidos os costumes, crenças e valores que moldam o comportamento dos integrantes da Marinha, do Exército e da Força Aérea. Faz isso tomando como base as características e imperativos do ambiente principal no qual operam: o navio, o terreno e o avião.

Diferente de outros autores que exploraram mais a fundo as subculturas presentes em cada força armada e, eventualmente, estabeleceram uma hierarquia entre elas, como Builder (1989) e Castro (1990),² Menezes (2016) cita-as apenas *en passant*, escolhendo as que considerou mais representativas para explorar ao longo do texto: o comandante de um navio de guerra, o soldado de infantaria e o piloto de caça. Baseado nesses perfis típicos, o autor discorre, ao longo dos capítulos sobre aspectos como os meios empregados, os tipos de liderança, a hierarquia e disciplina, a doutrina e a semiótica das liturgias e símbolos de cada força armada. Ao término, de maneira complementar e quase que desconectada do restante do livro, o autor aborda as atuais relações civis-militares no Brasil.

A Marinha, segundo o autor, é a força que cultua as mais antigas e caras tradições, compartilhadas por grande parte das marinhas de outros países. Desde a cor e corte dos uniformes até as funções e instalações no interior dos navios, os aspectos são semelhantes ao redor do mundo. Tem como característica o cosmopolitismo e também a tendência a operar de maneira independente das demais forças, pois o navio sempre sai do porto com sua tripulação, equipamentos e suprimentos necessários a se manter por longos períodos em isolamento no mar.

Marcus Vinícius Pinheiro Dutra Piffer – Chefe da Seção de Planejamento e Doutrina do Comando de Aviação do Exército.

A infantaria e, por extensão, o Exército como um todo, na visão do autor, é a escola da moralidade, da disciplina e do respeito ao outro e a si mesmo. Seus oficiais transmitem severidade e conservadorismo. O Exército é a instituição que levou a presença do Estado aos pontos mais distantes do território nacional e seus membros acreditam em um “vínculo simbólico indissolúvel entre o Exército e a nação brasileira”.

A Força Aérea é a força armada mais nova, surgida imediatamente antes da Segunda Guerra Mundial. Por esse motivo, não cultua tradições tão antigas quanto as demais forças armadas. As referências de seus integrantes são voltadas para a tecnologia e para a modernidade. O piloto de caça transmite uma ideia de superioridade em relação aos demais militares. Existe uma busca constante pela excelência em todos os seus processos, pois uma única falha pode derrubar um avião.

É inevitável estabelecer um paralelo com Builder (1989), o título seminal sobre esse mesmo assunto em relação às forças armadas norte-americanas. Ainda que se apoiem em métodos e referenciais teóricos distintos, as conclusões são, em sua maioria, bastante semelhantes, o que confere credibilidade à pesquisa de Menezes. A tradição e independência da Marinha, o senso do dever do Exército e a devoção à tecnologia da Força Aérea são expostos de maneira análoga em ambos os livros, revelando a homogeneização (DiMaggio; Powell 1983) ou isomorfismo cultural (Farrell 2002) do modelo militar ocidental.

Um aspecto que merece ser destacado na obra em tela é o seu viés. Menezes é um piloto de caça; passou grande parte de sua vida profissional exercendo essa atividade. Ao longo do texto, naturalmente os tópicos ligados à Força Aérea ganham mais destaque e profundidade, além da nítida preferência do autor. Esse viés, que poderia ser interpretado como um problema metodológico, conforme o próprio Menezes ressalta, acrescenta um aspecto adicional – e provavelmente não intencional – ao trabalho, principalmente quando analisado em conjunto com outras obras: como o autor enxerga a sua própria força armada e como enxerga as demais. Nenhum autor contesta os valores professados pelos militares das outras forças armadas, mas eventualmente conferem a eles um certo caráter utilitarista ou impregnado de interesse.

Menezes, por exemplo, trata, longamente e em mais de uma ocasião, das experiências e sensações do voo, da perfeita integração homem-máquina e do rigoroso processo de seleção dos pilotos de caça. Sobre estes aspectos, Builder (1989) afirma que esses militares se identificam mais como pilotos do que como oficiais da Força Aérea. Para os oficiais aviadores, o voo em si é a experiência máxima, sendo que o emprego militar é apenas mais um pretexto para voar.

Da mesma forma, Builder, um pesquisador civil, porém com um viés nitidamente favorável ao Exército, afirma que este é o mais leal servidor da nação e a raiz da cidadania. Menezes oferece um contraponto, dizendo que esses valores e associações históricas do Exército são uma “maneira de resguardar a corporação” ou justificar a sua existência perante a sociedade.

Ainda que tenha capítulos sobre o emprego de seus meios e sobre a doutrina dos poderes naval, terrestre e aéreo, esta obra não é a mais adequada para entender como cada força se comporta no espaço de batalha. Para esse fim, recomenda-se obras consagradas, dedicadas ao tema, como Gray (2016)³ ou Vego (2009). O mérito de Menezes é justamente expor o que não se encontra nas obras de Colin Gray ou Milan Vego: trazer à tona, de maneira didática, organizada e teoricamente embasada, a origem do comportamento dos militares e os motivos pelos quais são tão distintos entre si.

A leitura dessa obra, elaborada por um “militar com vocação de estúdio”, é de grande interesse tanto para os estudiosos que desejam conhecer mais a fundo as personalidades – como denominou Builder (1989) – de cada força armada, quanto para os militares que desejam entender os porquês das atitudes de seus coirmãos de armas, com quem convivem nas operações conjuntas, ou ainda de onde vem suas próprias crenças e valores profissionais.

REFERÊNCIAS

Builder, C. H. 1989. *The masks of war: american military styles in strategy and analysis*. Baltimore: Johns Hopkins University Press.

Castro, C. 1990. *O espírito militar: um antropólogo na caserna*. 2. ed. Rio de Janeiro: Zahar.

DiMaggio, P. J., Powell, W. W. 1983. The Iron Cage Revisited: Institutional Isomorphism and Collective Rationality in Organizational Fields. *American Sociological Review*, 48 (2), 147-160.

Farrell, T. 2002. World Culture and the Irish Army, 1922-1942. In: Farrell, T., Terriff, T., (Ed.). *The sources of military change: culture, politics, technology*. Boulder: Lynne Rienner Publishers (Making Sense of Global Security). 69-90.

Gray, C. S. 2016. *Estratégia moderna*. Rio de Janeiro: Biblioteca do Exército Editora. (Coleção General Benício, 531).

Menezes, D. T. 2016. *Como pensam os militares: a construção social da subjetividade dos militares*. São Paulo: Editora Baraúna.

Vego, M. N. 2009. *Joint operational warfare: theory and practice*. Newport: U.S. Naval War College.

NOTAS

1. Brigadeiro é o primeiro posto de oficial-general da Força Aérea Brasileira. O sufixo “do-ar” indica que é um oficial aviador.
2. A pesquisa de Celso Castro se concentrou no Exército Brasileiro.
3. A primeira edição é de 1999, publicada pela Oxford University Press.

Palavras-chave: Forças Armadas; Relacionamento Civil-Militar; Cultura.

Recebido em 14/04/2017. Aceito para publicação em 17/05/2017.

Resenha de: Rosa, Carlos Eduardo Valle, 2014. *Poder Aéreo – Guia de Estudos*. Rio de Janeiro: Luzes.

Rev. Bra. Est. Def. v. 4, n° 1, jan./jun. 2017, p. 259-261

DOI: 10.26792/RBED.v4n1.2017.72847

ISSN 2358-3932

ANDERSON MATOS TEIXEIRA

Os estudos sobre o Poder Aéreo na academia brasileira ainda são incipientes, não existindo mais do que meia dúzia de pesquisadores que focam no tema. A maior parte da produção fica restrita aos pensadores da Força Aérea Brasileira (FAB). Neste sentido, a produção vem a calhar, por trazer não só o debate internacional para o Brasil, mas também por difundir o campo de estudos.

No Brasil, temos uma dificuldade de acesso a fontes de estudo sobre Poder Aéreo, pela grande maioria dos pensadores ser estrangeira e do desconhecimento e barreiras existentes sobre a base nacional. Boa parte do encapsulamento do pensamento nacional vem da resistência da Força Aérea Brasileira em permitir o acesso a fontes e pelas restrições que a atividade militar que ela desempenha impõe.

Por esses motivos, a obra apresenta seu mérito por reunir, em uma obra, uma série de pensadores e os principais pontos sobre Poder Aéreo. A obra está dividida em quatro capítulos, além da introdução e conclusão, abordando os seguintes pontos em ordem organizacional: Ideias, conceitos e teorias sobre Poder Aéreo; Princípios de guerra aplicáveis à guerra aérea; Características do Poder Aéreo; e Funções do Poder Aéreo.

No capítulo 1, o autor apresenta uma coletânea de pensadores do Poder Aéreo, desde Douhet a Robert Pape, explanando sobre a biografia e o pensamento dos autores. Um ponto muito interessante é a inclusão dos pensadores brasileiros, como Nelson Freire Lavanère-Wanderley, Deoclécio Lima de Siqueira e Murillo Santos, importantes intelectuais da FAB. Carlos Eduardo foca nos pensadores clássicos ocidentais, principalmente os de origem estadunidense. Por mais que o autor aborde, de modo singelo, sobre pensadores de outras origens, eles são vistos superficialmente, principalmente os casos soviético-russo, chinês e israelense.

Passando para a segunda parte, o autor aborda sobre os princípios de guerra aplicados ao contexto da guerra aérea, como economia de forças, exploração dos êxitos, flexibilidade e versatilidade, manobra, massa, con-

centração de força, moral, objetividade, prontidão, segurança surpresa, sustentabilidade, caráter ofensivo, unidade de comando. Estes pontos norteiam o emprego do Poder Aéreo. Um ponto que se destaca é que o autor coloca como primeiro princípio *cooperação, efeitos sinérgicos, apoio mútuo, sincronização*, algo que muitas vezes passa despercebido por diversos autores, como Seversky e Pape, onde afirmam que só Poder aéreo seria capaz de vencer guerras, o que se constatou como inverdade. Carlos Eduardo traz como primeiro princípio a questão dos esforços conjuntos das forças singulares, onde elas devem atuar em conjunto com objetivos convergentes.

A terceira parte explora as vantagens e desvantagens da aviação em combate como alcance, altura e altitude, logística, carga útil limitada, custos elevados, flexibilidade, fragilidade, agilidade, necessidade de comando e controle, inteligência e as capacidades de penetração, precisão, velocidade e tecnologia. O autor ainda avança um pouco sobre o Poder Espacial. No caso, a figura do avião, como elemento principal do Poder Aéreo, apresenta pontos positivos e negativos em relação ao seu emprego, demandando um estudo bem aprofundado de relação custo e benefício, bem como a capacidade de projeção de poder de longo alcance, concatenando com o capítulo seguinte.

No capítulo 4, o autor aborda as funções que o Poder Aéreo desempenha, como superioridade aérea, operações aeroestratégicas, interdição, apoio aéreo aproximado, mobilidade aérea, consciência situacional e suporte ao combate. Neste ponto, observamos a característica principal da obra, onde o autor faz, mesmo que indiretamente, uma amarração dos pontos abordados anteriormente, com o objetivo de emprego do Poder Aéreo.

No geral a obra é muito interessante, por abordar vários aspectos relativos ao pensamento de Poder Aéreo. O foco do livro é a questão do emprego militar do Poder Aéreo. Pode-se perceber que este enfoque advém da formação do autor. Por ele ser oficial da Força Aérea Brasileira e instrutor da escola de altos estudos daquela força, isso traz um olhar para a instituição, no sentido de que ele apresenta muito do que a FAB utiliza em sua doutrina, como princípio e funções, justificando o pensamento da instituição. Faz-se necessário mencionar que esta obra tem alguns pontos de ineditismo, como trazer à tona que a FAB possui um corpo de pensadores.

Pelo autor focar no emprego do Poder Aéreo, ele deixa de lado a estruturação do Poder, não abordando um componente essencial à manutenção da capacidade de emprego: indústria, ciência e tecnologia. Em inúmeros episódios de emprego do Poder Aéreo, o fator capacidade de produção e desenvolvimento foram cruciais. Por mais que o autor cite a característica tecnologia, ele aborda a dependência tecnológica que a aviação demanda. Logo, pensar na estruturação do Poder Aéreo também é essencial. Sem o

suporte da indústria, ciência e tecnologia, em caso de emprego, o Poder Aéreo pode ser fragilizado, principalmente devido a dependência de material de outros países. Esta questão da estrutura do Poder também é observada no debate Poder Marítimo *versus* Poder Naval.

Outro ponto interessante da obra, é que, por mais que o autor tenha construído esta obra para a instituição a que é vinculado, ele problematiza várias partes, para que o leitor, mesmo leigo, compreenda como são desdobrados os conceitos, funções e características, com casos históricos. Isso também é pautado pela formação do autor, como pedagogo na academia militar. Por ter a característica de ser didático, Carlos Eduardo procura demonstrar que há uma singularidade nas forças aéreas do mundo, ao comparar uma série de elementos e características de doutrinas e documentos que norteiam as forças aéreas.

Essa questão traz consigo o ponto de que cada nação estrutura seu Poder e este é um constructo social, refletindo em como são concebidas as normas e as próprias forças aéreas. Isso demonstra que os estudos que decorrem da análise do Poder Aéreo possuem uma série de variáveis a serem levadas em conta, refletindo por um ponto a necessidade de se ter pesquisadores com um domínio profundo e também um maior número de centros de pesquisa.

A obra é pioneira, sob certos aspectos, e por isso tem seu mérito. Seu objetivo não é ser a versão definitiva ou a enciclopédia do Poder Aéreo. Isso também reflete na necessidade de termos mais pensadores acadêmicos sobre o tema, bem como estruturas para o desenvolvimento de pesquisa e assessoramento dos órgãos que estruturam, como preconiza a Escola Superior de Guerra, o Poder Nacional, principalmente das estruturas militares. Ainda mais os referentes ao Poder Aéreo. É uma excelente obra para quem está interessado em compreender mais o emprego de Poder Aéreo. Ainda, obra de grande interesse para quem quer adentrar aos Estudos Estratégicos e de Defesa e para quem quer entender a evolução da FAB.

Palavras-chave: Forças armadas; poder aéreo; estudos militares.

Resenha: Rezende, Lucas Pereira, 2015. *Sobe e Desce – explicando a cooperação em defesa na América do Sul*. Brasília: Editora Universidade de Brasília.

Rev. Bra. Est. Def. v. 4, n° 1, jan./jun. 2017, p. 263-265
DOI: 10.26792/RBED.v4n1.2017.72557
ISSN 2358-3932

ALEXANDRE DE OLIVEIRA MARTINS

O PESO DA UNIPOLARIDADE REGIONAL BRASILEIRA PARA A COOPERAÇÃO SUL-AMERICANA

O prefácio de Celso Amorim e a menção honrosa da edição de 2014 do Concurso de Teses e Dissertações sobre a Defesa Nacional, do Ministério da Defesa do Brasil, são credenciais que atestam a importância e a imprescindibilidade da obra de Rezende, uma adaptação de sua tese (UFRGS) para o formato de livro, lançado pela editora da UnB, em 2015. Além da introdução e conclusão, o livro se apresenta dividido em cinco capítulos que progridem à semelhança de uma técnica dedutiva: as três primeiras partes formulam o problema – cooperação em defesa na América do Sul – e estabelecem a hipótese teórica privilegiada – realista ofensiva – entre as várias descritas; o quarto capítulo estrutura-se como verificação da hipótese e, além de analisar as polaridades global e sul-americana, ilustra, por meio de abundantes gráficos, indicadores de poder militar da América do Sul; a quinta divisão constitui-se na particularização da hipótese cooperativa no caso sul-americano, também com apresentação de preciosas tabelas. Compreendendo o caráter hiperônimo presente em *cooperação*, *cooperação em segurança* e *cooperação em defesa*, Rezende segue dois percursos paralelos que ao fim do livro se entrelaçam. No primeiro itinerário, o autor, a partir de tese do coronel indiano Muthanna, diferencia a abrangência da cooperação em segurança, que poderia envolver civis e militares, da especificidade da cooperação em defesa, formada exclusivamente por ministérios de defesa e forças armadas dos países envolvidos. Descreve, mas descarta para seu argumento central a utilidade do conceito de *nova diplomacia de defesa*, que não seria nem se proporia a ser uma teoria, senão um modelo explicativo desenvolvido para descrever o tipo de relacionamento entre os Estados Unidos e seus aliados no pós-Guerra Fria. Na sequência, detalha o que

seria cooperação à luz das teorias de Relações Internacionais, chamando a atenção para a mudança de foco ocorrida com o fim do conflito bipolar entre capitalistas e comunistas. Embora reconhecendo vários pontos de similitude entre os postulados da Escola de Copenhague e o realismo ofensivo de Mearsheimer, Rezende opta pela combinação do último com a tese da unipolaridade estadunidense no pós-Guerra Fria (Wohlforth) para propor uma nova abordagem teórica, essencialmente sustentada na ideia de que a cooperação sob a unipolaridade aumentaria a posição relativa dos Estados participantes tanto frente aos demais Estados quanto frente à potência unipolar, sem, contudo, aumentar as pressões do dilema da segurança. O autor considera cinco variáveis fundamentais nesse modelo de cooperação: 1) a distribuição de recursos entre as unidades do sistema; 2) o tipo de cooperação; 3) o efeito da cooperação na capacidade estatal; 4) o desenho das instituições geradas; e 5) a emulação de casos bem-sucedidos. O segundo percurso analítico do livro inicia-se justamente com a verificação dessas variáveis na América do Sul. Após reafirmar a unipolaridade dos Estados Unidos e tendo em vista que o eixo central de sua teoria são as condicionantes dadas pela polaridade, Rezende apresenta e analisa a balança de poder na América do Sul a partir dos seguintes dados: tamanho da população; produto interno bruto; *correlates of war*; gastos em defesa; percentual do PIB gasto em defesa; total de efetivos nas forças armadas; total de efetivos nos exércitos; total dos efetivos nas marinhas; total dos efetivos das forças aéreas; veículos blindados; peças de artilharia; submarinos; embarcações de guerra; aviões de combate; e *ranking* de força militar GFP. Com base nesses indicadores, o autor localiza a América do Sul num momento de transição entre uma multipolaridade desequilibrada e uma unipolaridade (brasileira), de modo que a primeira poderia ser sustentada por indicadores militares específicos, enquanto a segunda teria lastro na metodologia apresentada por Wohlforth, o que justamente demonstraria o sobe e desce do título do livro: a cooperação subiria quando a desconfiança com o Brasil diminuísse – momento que coincidiria com o Brasil exercendo seu papel de unipolo por suas ações multilaterais e de provedor do bem comum regional em defesa; e a cooperação desceria quando o Brasil passasse a ser visto como uma ameaça regional imperialista, distanciando-se dos vizinhos e enfraquecendo seu investimento nos bens comuns ligados à cooperação em defesa. O primeiro percurso que estrutura o livro entrelaça-se com o segundo no quinto capítulo, ocasião em que o autor mostra tanto o histórico de cooperação bilateral ou multilateral em defesa entre os países latino-americanos quanto os novos alinhamentos regionais, como a Unasul e seu Conselho de Defesa. Por argumentar que a cooperação em defesa seria estável em ambientes unipolares, uma vez que traria elementos de estabilidade das

balanças de poder regionais pelo próprio papel continuamente exercido pela potência unipolar global, para o autor, o cenário futuro promissor para a cooperação sul-americana poderia ser um de reafirmação da unipolaridade brasileira. O elemento mais forte da tese de Rezende, ou seja, o fato de a unipolaridade global favorecer a cooperação em defesa em regiões onde igualmente um ator unipolar se destacasse, parece igualmente ser seu ponto mais frágil na medida em que, além de debilitar o possível caráter autônomo de dinâmicas regionais, cujo único determinante em sua teoria é a configuração da polaridade, também não parece levar em consideração o fato de que percepções de ameaças comuns poderiam impelir Estados rumo à cooperação em defesa mais do que o cálculo racional de ganhos relativos. No argumento do autor, haveria cooperações outorgadas e outorgáveis, quando é possível que todas elas – mesmo suas tentativas – sejam, na massa de poder desproporcional representada pela unipolaridade, sugadas por um campo gravitacional único tão forte do qual nem sequer arranjos cooperativos mais simples poderiam escapar.

Palavras-chave: Cooperação em defesa; América do Sul; unipolaridade.

Resenha de: Desportes, Général Vincent, 2015. *La dernière bataille de France: lettre aux français qui croient encore être défendus*. Paris: Gallimard.

Rev. Bra. Est. Def. v. 4, n° 1, jan./jun. 2017, p. 267-270

DOI: 10.26792/RBED.v4n1.2017.69126

ISSN 2358-3932

GUILLAUME AZEVEDO MARQUES DE SAES

UM GENERAL ANALISA A SITUAÇÃO MILITAR DA FRANÇA NUM MUNDO EM CONVULSÃO

Em 2015, a editora francesa Gallimard publicava um livro com o título sugestivo de *La dernière bataille de France: lettre aux français qui croient encore être défendus* (em português, *A última batalha da França: carta aos franceses que ainda acreditam estarem sendo defendidos*), de autoria de Vincent Desportes, um General-de-Divisão do Exército francês, notório por seus estudos sobre assuntos militares. O fato do livro ter saído no final de outubro do ano citado, isto é, duas semanas antes dos sangrentos atentados de Paris, torna a sua leitura particularmente interessante. Nesta obra, o autor lança um alerta para o despreparo militar da França diante dos desafios de sua política externa e dos perigos que ameaçam o seu próprio território.

O General Desportes é um nacionalista preocupado pela precariedade da organização militar francesa num cenário mundial conturbado, como o dos dias de hoje. A sua principal referência histórica é Charles de Gaulle, militar líder da Resistência Francesa contra a ocupação nazista durante a Segunda Guerra Mundial e governante da França em duas ocasiões, 1944-1946 e 1958-1969. Entretanto, é sobretudo no De Gaulle reformista militar, da década de 1930, que Desportes parece encontrar a sua inspiração, um De Gaulle preocupado com o despreparo militar da França diante de uma iminente guerra de revanche alemã e que procurou incansavelmente, por meio de palestras, livros e artigos, alertar as autoridades de seu país para a necessidade de modernização de suas forças militares. E, de fato, encontramos muitas semelhanças entre o livro que estamos comentando e clássicos do pensamento militar como *O fio da espada* e *Por um exército profissional*. Bem informado sobre a situação atual das forças militares

francesas – logicamente ele não pode passar ao leitor dados que estão sob sigilo militar –, Desportes denuncia a contradição entre uma política externa cada vez mais intervencionista e um orçamento militar que desde 1982 não para de diminuir. Ao culpar todos os governos franceses que se sucederam desde então, sejam eles de direita ou de esquerda, o autor coloca que a política militar vigente tem repercutido negativamente no tamanho dos efetivos, na formação dos oficiais, na qualidade do equipamento e no moral das tropas. E isto ao mesmo tempo em que a quantidade de campanhas militares está em clara ascensão desde o governo de Nicolas Sarkozy (2007-2012) e, sobretudo, desde o governo de François Hollande, iniciado em 2012. Expoente de uma visão tipicamente militar, segundo a qual a paz eterna é impossível e a guerra é inevitável devido à agressividade inerente à espécie humana, Desportes critica o que seria o pacifismo ingênuo dos fundadores e dos publicistas da União Europeia, responsáveis segundo ele pela desmobilização militar da Europa no pós-Guerra Fria. Da mesma maneira, critica os cortes no orçamento militar feito pelos tecnocratas responsáveis pela administração das finanças da França, cortes feitos em nome do equilíbrio orçamentário.

Entretanto, e é uma crítica que fazemos ao livro, não encontramos aqui maiores reflexões relacionando os cortes crescentes no orçamento militar com as políticas neoliberais que vêm sendo implementadas pelos sucessivos governos franceses desde meados da década de 1980. O problema militar de certa forma é aqui tratado de maneira isolada, descolado das questões econômicas e sociais, e a própria política de redução de gastos públicos não é contestada pelo autor, que pede somente que, dentro do contexto de guerra atual, ela seja transferida da área militar para outras áreas, como a área social, por exemplo. Desportes, claramente situado no campo conservador, não parece levar em consideração que o sucateamento do aparelho militar faz parte de um plano geral de desmonte do setor público, e que não é transferindo a penúria para outros setores, colocando parte da população na miséria, que a segurança interna e externa da França estará assegurada. A própria política de desindustrialização, de desemprego e de estagnação econômica vigente está associada ao empobrecimento dos recursos públicos e, por conseguinte, dos recursos militares. Portanto, ao contrário do autor aqui comentado, acreditamos que a verdadeira luta contra o sucateamento das forças militares deve fazer parte de um combate mais amplo contra as políticas neoliberais vigentes.

Gostaríamos, finalmente, colocar algumas questões. Desportes não contesta de fato a política externa da França, ele acredita nas responsabilidades internacionais de seu país, na obrigação moral em intervir militarmente para socorrer os Estados e as populações situadas em suas zonas tradicio-

nais de influência. Mesmo sendo um crítico da invasão norte-americana do Iraque em 2003, invasão que para ele está na origem do surgimento do Estado Islâmico na década seguinte, Desportes parece ser partidário de uma política, que poderíamos chamar de *neocolonial*, na África e no Oriente Médio. Mas será que a vulnerabilidade atual da França, cujo território tem sido palco de atentados terroristas de uma violência inédita na história do país, seria apenas o resultado da negligência dos sucessivos governos franceses em relação à questão militar ou seria também o resultado de uma política externa desastrosa, que tem contribuído para colecionar inimigos?¹ Não seria, talvez, o momento da França deixar de lado essas aventuras militares cuja eficiência é bastante discutível, e usar o seu contingente militar (logicamente aumentado e modernizado) no combate ao terrorismo dentro de seu próprio território? Não seria mais produtivo promover uma política de desenvolvimento econômico e social como forma de reinserir parte da população no mercado de trabalho e fazer secar as fontes de recrutamento de jovens terroristas? Acreditamos que, ao responder positivamente a estas perguntas, a França estaria ajudando de uma forma mais inteligente a derrotar o jihadismo.

NOTAS

1. Sobre esta questão, ver a esclarecedora entrevista, publicada na *Folha de S. Paulo* em 16 de novembro de 2015, com o cientista político francês Bertrand Badie, que aponta a política intervencionista da França como o principal responsável pela onda de atentados que o país vem sofrendo. O entrevistado insere inclusive uma ideia interessante, a de que a política externa agressiva do Governo Hollande resultaria do sentimento de inferioridade da França em relação ao poderio econômico da Alemanha, que de fato domina a União Europeia. Vitórias militares seriam então uma forma da França se afirmar diante de seu poderoso aliado europeu (Disponível em <http://www1.folha.uol.com.br/mundo/2015/11/1706943-intervencionismo-poe-franca-na-mira-de-extremistas-diz-cientista-politico.shtml>. Acessado em: 29 out. 2016).

Palavras-chave: França; Defesa Nacional; Guerra; Terrorismo.

Recebido em 30/10/2016. Aceito para publicação em 16/12/2016.

Diretrizes para Autores

1. Os artigos e ensaios devem conter aproximadamente 45 mil caracteres (sem espaços) e as resenhas de livros devem conter cerca de 6 mil caracteres (sem espaços) e se referir a obras publicadas há, pelo menos, quatro anos. São aceitas publicações em português, espanhol e inglês. Ao menos um dos autores deve ter a titulação mínima de mestre.

2. Os textos submetidos à RBED devem estar formatados em espaço simples, fonte de 12 pontos, com uso do itálico para ênfases e aspas apenas para citações. As notas de rodapé restringem-se a esclarecimentos adicionais ao texto e devem sersintéticas. URLs para referências devem ser informadas com as datas de acesso, e sempre ao final do texto, nas referências completas.

3. A bibliografia deve ser citada de acordo com o sistema Chicago (Autor, data), referenciando a literatura citada ao final do texto; no caso de resenhas de livros, devem ser informados os dados completos e o ISBN da obra analisada. Exemplos:

- Livros: Mearsheimer, J. J. 2001. *The Tragedy of Great Power Politics*. New York, London: W. W. Norton.

- Artigos: Fuccille, A. 2014. O Brasil e a América do Sul: (re)pensando a segurança e a defesa na região. *Revista Brasileira de Estudos de Defesa*, v. 1, n. 1, 112-146, jul./dez.

- Capítulos: Battaglino, J. 2010. La política militar de Alfonsín: la implementación del control civil en un contexto desfavorable. In: Gargarella, R., Murillo, M. V., Pecheny, M. (Ed.). *Discutir Alfonsín*. Buenos Aires: Siglo XXI, 161-184.

4. Os textos submetidos à RBED devem dispor de títulos concisos (máximo de 80 caracteres, com espaço) em português/espanhol e inglês.

5. Os textos submetidos à RBED devem vir acompanhados de 4 palavras-chave e de resumo com até 50 palavras em português/espanhol e inglês.

6. As submissões não devem conter o nome do autor ou quaisquer referências a este, a fim de possibilitar a avaliação cega pelos pares.

7. Os autores que tiverem sua proposição aprovada devem declarar que cedem os direitos autorais à Associação Brasileira de Estudos de Defesa, podendo esta incluir o trabalho publicado em bases de dados públicas e privadas, no Brasil e no exterior. Devem ainda declarar que são o os únicos responsáveis pelo conteúdo do texto e que o mesmo não contém nada que possa ser considerado ilegal ou difamatório de terceiros.

8. As submissões em desacordo com as Instruções aos Autores não serão admitidas para avaliação e seus propositores serão devidamente comunicados.

