AS FORÇAS DE DEFESA DO CONTINENTE AMERICANO E A DEFESA INTERNA

Coronel Ivan Carlos W. Rosas, Exército Brasileiro

"As principais bases que os Estados têm, sejam novos ou velhos, são boas leis e boas armas. E como não podem existir boas leis onde não há armas boas, e onde há armas boas convém que existam boas leis".[1]

HÁ GRANDE controvérsia sobre a atuação das Forças Armadas na Segurança Interna de seus respectivos países. Historicamente no continente americano, as Forças Armadas vêm atuando, com maior ou menor intensidade, na Segurança Interna da maior parte dos países, inclusive, em determinados momentos históricos, intervindo fortemente na Expressão Política.

Todavia está claro que o mundo atual vem enfrentando modificações em todos os âmbitos e a Expressão Militar do Poder Nacional não pode estar alheia a estas mudanças e às necessárias adaptações e atualizações decorrentes.

As contradições existentes no mundo atual fortemente influenciado pelo fenômeno chamado globalização e a crescente tendência em atribuir novas missões ao componente militar, permitem identificar ameaças que, por terem um caráter global, transcendem a capacidade dos Estados de combatê-las de forma autônoma e eficaz. São as chamadas ameaças transnacionais, que têm aspectos difusos e ultrapassam com facilidade as fronteiras físicas dos Estados e que atingem a todo o continente, uma vez que uma das características básicas do fenômeno da globalização, que o diferencia de processos similares de outras épocas, é a diminuição da autonomia do Estado para condução de políticas públicas, bem como a diminuição de seu poder relativo diante do surgimento de outros atores e forças no cenário internacional. Na verdade, o próprio cenário internacional não é mais apenas "internacional" mas também "transnacional", na medida em que os atores não se resumem apenas aos Estados-Nação soberanos. Hoje, o cenário é composto também por forças e atores autônomos, totalmente independentes dos Estados tais como: o mercado; as organizações internacionais; as empresas transnacionais e mesmo os indivíduos. Como conseqüência, evidencia-se uma série de fenômenos que afetam a autonomia do Estado, como por exemplo: a dificuldade na condução de políticas macroeconômicas devido à existência de mercados financeiros globalizados; a obrigação de negociar com empresas transnacionais para aquisição de tecnologia; a necessidade de dialogar com organizações não-governamentais ou organismos internacionais para adoção de políticas ambientalistas, entre outros.

A despeito, porém, de verificar-se que o Estado teve seu campo de atuação modificado e limitado frente aos diversos atores da globalização já mencionados, ainda é o ator mais forte e de maior peso no contexto internacional.

Daí postularmos a necessidade de revisão de muitas

concepções que, por mais de meio século, pautaram as estruturas e o funcionamento dos Estados-Nação e, conseqüentemente de suas Forças Armadas e seu papel diante das mudanças ocorridas. Ao conjunto dessas mudanças que começou a ser introduzido em todos os aspectos da Expressão Militar do Poder Nacional deu-se o nome de Revolução em Assuntos Militares (RAM), cujo período de transformações iniciado de modo mais visível a partir de 1990 veio a ser batizado de Pós-Modernismo Militar (PMM).

Se por um lado a facilidade de acesso aos meios de comunicações informatizados amplia as ameaças na medida em que quase todos os países ou grupos têm capacidade de utilização destes meios, por outro lado a forte pressão exercida pela opinião pública tanto nacional quanto internacional, limita de forma significativa a ação dos Estados em empregar estes meios, limitação esta tanto maior quanto maior for a liberdade do regime e da mídia nos países considerados.

O ambiente globalizado, a informatização das comunicações e a introdução de novos paradigmas, tanto internamente, quanto no relacionamento internacional, obriga a que as Forças Armadas adotem posturas mais modernas e busquem adaptar o papel que desempenham em seus respectivos países de forma afinada com esta nova realidade mundial, sob pena de ficarem ultrapassadas e não mais atender aos legítimos anseios de suas sociedades.

O Estado-Nação e as Forças Armadas após a queda do Muro de Berlim

"Essa desmassificação das economias avançadas é acompanhada por uma desmassificação de ameaças no mundo, quando uma única ameaça gigante de guerra entre superpotências é substituída por uma profusão de "nichos de ameaças".[2]

Com a euforia que se propagou ao término de quase meio século de Guerra Fria, começaram a ser difundidas proposições no sentido de que não haveria mais guerras e o relacionamento internacional seria regido pelas grandes empresas globais.

Uma dessas proposições se dirigia no sentido de que as Forças Armadas da maioria dos países deveriam ser drasticamente reduzidas e suas missões revistas. Na prática, isso poderia significar sua completa descaracterização, transformando-as em pouco mais do que milícias.

Outra proposição sustentava que as fronteiras nacionais deixavam de ter razão de ser, e que o Poder Judiciário de cada país deveria ficar subordinado a grandes tribunais internacionais.

Uma terceira pregava que a concepção de desenvolvimento nacional estava ultrapassada e que o caminho da modernidade exigia a privatização total das economias menos avançadas. Acrescentava, ainda, que caso isso viesse a redundar em desnacionalização dessas economias, não haveria prejuízo, pois se beneficiariam dos processos de regionalização advindos da globalização. Em suma, pretendia-se abolir o Estado-Nação como estava concebido até então, abandonando as principais concepções doutrinárias em que se fundamentava e descaracterizando suas Forças Armadas.

Dentre as concepções doutrinárias que se buscava abolir destacam-se as de Segurança e Defesa. Verifica-se, ao longo do tempo, uma estreita relação entre elas e esse é um dos problemas conceituais onde se observa maior desacordo. As distintas posições se dão devido ao diferente enfoque atribuído por cada país às ameaças tradicionais ou problemas de segurança não tradicionais, tais como: desastres naturais, narcotráfico, segurança pública, terrorismo e outros.

Historicamente no continente americano, as Forças Armadas vêm atuando, com maior ou menor intensidade, na Segurança Interna da maior parte dos países, inclusive, em determinados momentos históricos, intervindo fortemente na Expressão Política.

No cerne desta questão, muito se tem tratado ultimamente da participação das Forças Armadas em assuntos ligados à Segurança Pública. Reflexo, por certo, na maioria dos casos, do legítimo desejo da população de ver restabelecida a ordem pública, em muitos países comprometida por incapacidade ou inapetência de alguns governos em garantir ao cidadão e à comunidade o mínimo de segurança a que têm direito. Tal fato é com freqüência constatado nas grandes cidades, fortemente traumatizadas pelo problema da delinqüência, do narcotráfico e do crime organizado, cujas raízes encontram-se em desequilíbrios políticos e sócio-econômicos e que retrata a etapa conturbada de transição que o mundo está experimentando neste início de século. Entretanto, espelha também o desconhecimento das diferenças entre os conceitos de Segurança Pública e de Segurança Interna, interligados, é verdade, em alguns aspectos, mas de características distintas, principalmente quanto à natureza, à amplitude e à gravidade da ameaça a ser debelada e, principalmente, aos meios a serem empregados na ação.

Identificação do "inimigo"

"O mérito supremo consiste em quebrar a resistência do inimigo sem lutar".[3]

Os mais de cinqüenta anos de Guerra Fria habituaram

rosasp.indd 5 4/14/2005 2:31:01 PM

o público em geral e até mesmo alguns estudiosos do relacionamento internacional da maioria dos países à comodidade de personificar o inimigo do Estado em um país ou grupo de países. Em conseqüência, no mundo após a queda do Muro de Berlim, uma das principais dificuldades com que se deparam os responsáveis pela formulação de Políticas de Defesa e Segurança reside na identificação do "inimigo", sobretudo em termos de fácil aceitação e compreensão pela respectiva Sociedade.

No entanto, a solução parece simples. O que sempre está em disputa são importantes interesses econômicos.

A premissa é clara: no relacionamento internacional não há amigos nem inimigos, apenas interesses, conflituosos ou conciliáveis. Conseqüentemente, o "inimigo" de um Estado-Nação consiste em todos e quaisquer interesses que ameacem ou visem prejudicar seus próprios interesses. Caberá, pois, aos governantes de cada país, identificar os diferentes interesses e fazer com que o Congresso e a opinião pública sejam capazes de perceber a nocividade destes interesses contrários aos nacionais.

As Forças Armadas dos países do continente, muito provavelmente, continuarão a desempenhar seu histórico papel de desenvolver ações de Segurança Interna, toda vez que os Objetivos Nacionais Permanentes do Estado estejam ameaçados e em conformidade com as Constituições e legislações de cada país.

Paralelamente no ambiente eufórico ao término da Guerra Fria e em meio a essas dúvidas quanto à identidade do inimigo, expandiu-se a idéia da desnecessidade das Forças Armadas. Foram lançadas proposições visando dar nova feição ao componente militar dos países em desenvolvimento, sob o rótulo de novas missões, ou mesmo, em casos extremos, propugnando sua extinção sob a alegação da inexistência de ameaça externa, ou caso essa viesse a existir, outra Nação mais poderosa, encarregar-se-ia de sua defesa.

Os países desenvolvidos também difundiram a necessidade de adoção de novas missões, porém com características muito distintas, que na verdade correspondia à orientação de crescente possibilidade de intervencionismo em países que venham a contrariar ou ameaçar seus interesses.

No entanto, não pode haver qualquer dúvida sobre a necessidade continuada de Forças Armadas; basta recordar que são parte inseparável do Poder Nacional, que por definição é a capacidade dos Estados Nacionais para produzir os efeitos desejados na conduta de outros e, portanto, se as Forças Armadas sofrem redução qualitativa, seja por degradação de meios e recursos, seja por rebaixamento das atribuições de emprego, haverá inevitavelmente diminuição do Poder Nacional como um todo.

Admite-se, sem dúvida, a possibilidade da necessidade de atualizar suas missões, organização e estrutura para fazer face à nova realidade mundial.

Novas Concepções Militares

"Já sabemos que formas mais antigas de guerra não desaparecem por inteiro quando surgem outras mais novas".[4]

Por não serem ligações entre Estados soberanos, as ameaças transnacionais, incluídas no que se passou a chamar de novas ameaças são distintas de outras ameaças, mais tradicionais, que claramente requerem o emprego do aparato militar bélico de um país. Em contraste às tradicionais ameaças à Segurança, as novas ameaças muitas vezes não são inicialmente identificadas como tal e crescem lentamente, não configurando uma crise imediata que possibilite o estabelecimento de um objetivo claro, onde seja possível concentrar as medidas de prevenção ou combate.

Da mesma forma que o fenômeno da globalização, as novas ameaças, no sentido genérico, não são novas em sua existência, mas sim em algumas formas ou na maneira de se apresentarem e, principalmente, pelo maior perigo que representam, devido à sinergia resultante da interação entre algumas delas e à fragilidade atual das relações internacionais.

Esta percepção de novas ameaças tem ensejado que países como os Estados Unidos possam alegar que processos de desestabilização em outros países possam representar ameaça aos seus interesses, justificando a aplicação do conceito atual de gerenciamento de crises, que pode envolver as chamadas "causas nobres", que vão desde as intervenções humanitárias, operações de manutenção ou imposição da paz, até mesmo o emprego da Força Armada nos chamados "ataques preventivos". Em outras palavras, esse novo gerenciamento de crises traduz o empenho dos países desenvolvidos em transformar o intervencionismo em forma normal e legítima de atuação internacional.

Os estudos indicam que a modernidade das Forças Armadas para fazer frente a estas ameaças passará por um processo de cooperação militar cada vez maior. Uma estratégia completamente nova e que tenha visão de longo prazo é requerida, pois visões de curto prazo trabalham freqüentemente contra a cooperação uma vez que, normalmente, enfatizam o protecionismo doméstico. Os componentes desta estratégia – democracia, livre comércio e cooperação de segurança – estão ligados a preocupações com pobreza, desenvolvimento

rosasp.indd 6 4/14/2005 2:31:01 PM

Exército Brasileiro

Soldados do Exército Brasileiro durante operação de segurança integrada realizada no Rio de Janeiro, na década de 90.

econômico, crime, corrupção e igualdade social.

A cooperação em matéria de Segurança e Defesa é diversa, e conforme seja a ameaça, tem diferente peso específico para cada país. Existem ameaças que podem ser consideradas comuns ao continente, no entanto estão presentes em muitos países apenas hipoteticamente. É o caso do terrorismo; após os atentados de 11 de setembro de 2001, os Estados Unidos têm tratado de convencer o restante dos países para que concentrem a cooperação no seu combate, pois para os Estados Unidos é uma ameaça presente, mas para a maioria é apenas hipotética.

Outras ameaças à Segurança ou Defesa percebidas no continente são na verdade problemas estruturais, econômicos, sociais ou políticos não resolvidos e a precariedade do desenvolvimento das Instituições do Estado para fazer frente a estes problemas. Em alguns países os problemas estruturais são ainda agravados por migrações em massa.

Há, ainda um grande risco de se considerar assuntos de subdesenvolvimento em diversos países como temas de Segurança e Defesa. Na verdade, as preocupações são originalmente derivadas de deficiências das políticas sociais e econômicas, não sendo assunto de caráter militar e, portanto, a responsabilidade por sua solução repousa em outros órgãos governamentais, cabendo às Forças Armadas tão somente apoiar e cooperar num esforço nacional e integrado de desenvolvimento.

Por conseguinte, o grande desafio que se apresenta aos países é identificar, classificar e definir as ameaças que podem afetar sua própria Segurança. Para tanto, é necessário desenvolver uma análise específica da realidade nacional em cada país, estabelecendo parâmetros que permitam distinguir os possíveis fatos que possam apresentar-se definitivamente como ameaças; não obstante, qualquer situação de ameaça que se identifique estará condicionada ao grau de desenvolvimento e capacidade que cada Estado terá para dar resposta à ameaça identificada.

Neste sentido, a Organização dos Estados Americanos (OEA), reconhece que as novas ameaças, preocupações e desafios à segurança no Hemisfério são de natureza diversa e alcance multidimensional e que o conceito e enfoque tradicionais devem ser ampliados para abranger ameaças novas e não-tradicionais, que incluem aspectos políticos, econômicos, sociais, de saúde e ambientais.[5]

Não descarta, portanto, as ameaças tradicionais, pelo contrário, afirma que "a multidimensionalidade inclui as tradicionais e as novas ameaças. Ressalta, ainda, que cada Estado tem o direito soberano de identificar suas próprias prioridades nacionais de segurança e definir as estratégias e planos para fazer frente às ameaças à sua segurança, em conformidade com seu ordenamento jurídico e com pleno respeito ao Direito Internacional.[6]

A expansão da idéia da desnecessidade das Forças Armadas e as proposições visando dar nova feição ao componente militar da maioria dos países do conti-

rosasp.indd 7 4/14/2005 2:31:02 PM

Exército Brasileiro

Blindados do Exécito Brasileiro percorrem as ruas de Salvador, capital da Bahia, cooperando com a garantia da lei e da ordem.

nente, ou mesmo, propor sua extinção sob a alegação da inexistência de ameaça externa, ou caso essa viesse a existir, outra Nação mais poderosa, encarregar-se-ia de sua defesa, esbarra frontalmente com o texto da citada Declaração, onde consta: O pleno respeito à integridade do território nacional, à soberania e à independência política de cada Estado da Região constitui base fundamental da convivência pacífica e da segurança no Hemisfério. Reafirmamos o direito imanente de legítima defesa, individual e coletiva, de todos os Estados e nosso compromisso de nos abster de recorrer ao uso da força ou à ameaça do uso da força contra a integridade territorial ou a independência política de qualquer Estado, ou a qualquer outra forma incompatível com a Carta das Nações Unidas e a Carta da OEA. E conclui: Reafirmamos que, no âmbito da paz, da cooperação e da estabilidade alcançadas no Hemisfério, cada Estado americano é livre para determinar seus próprios instrumentos para a defesa, incluindo a missão, o pessoal e as forças armadas e de segurança pública necessárias para a garantia de sua soberania, bem como aderir aos instrumentos jurídicos correspondentes no âmbito da Carta das Nações Unidas e da Organização dos Estados Americanos.[7]

Por isso, a evolução das Forças Armadas nos países desenvolvidos precisa ser acompanhada de modo diuturno durante o processo de pós-modernização pelos países em desenvolvimento, que deverão também atualizar continuamente suas vulnerabilidades, decorrentes do avanço tecnológico e da dinâmica da globalização, para que não sejam deixados para trás em seu processo de modernização.

É também essencial que esse processo implante, ou restabeleça a indústria de material de emprego militar, com empenho continuado na pesquisa e desenvolvimento (P&D) e buscando, na medida do possível, sua viabilidade econômica.

Estas ações de modernização só serão exeqüíveis se os países em desenvolvimento adotarem uma política continuada de cooperação, ou seja, ela será possível através do processo somatório do Poder Nacional dos países participantes, uma vez que as percepções modernas dos graus e das modalidades de cooperação internacional e integração regional podem permitir um processo eficaz de integração dos Poderes Nacionais individuais de cada país, cujo efeito sinérgico é maior que a soma dos poderes nacionais de cada um.

Redefinição das Missões das Forças Armadas

"A guerra é o reino da incerteza: três quartos dos assuntos que devem ser planejados na guerra ficam mais ou menos envoltos em nuvens densas de incertezas".[1]

A questão do narcotráfico, como exemplo, talvez

rosasp.indd 8 4/14/2005 2:31:03 PM

seja a que necessite mais urgente tratamento e a que exige maior cuidado no que tange a não desvirtuar, nem confundir o papel que as Forças Armadas devem desempenhar nesta questão. Será preciso, em cada país, a expedição de diretrizes que especifiquem cuidadosamente o que será atribuição, por um lado dos órgãos policiais e, por outro, das Forças Armadas, especialmente no que se refere à vigilância e proteção das faixas de fronteira, dos rios internacionais e do controle do espaço aéreo. A eficácia dessas diretrizes dependerá em grande medida da clareza da definição dos papéis de cada componente, em termos de comando, controle, comunicações e inteligência (C3I), sendo, ainda, indispensável o estreito entrosamento com autoridades de Relações Exteriores, uma vez que ações internas podem ter, e muitas vezes têm, reflexos internacionais, principalmente quando se está tratando de delitos transnacionais que não respeitam as fronteiras estabelecidas.

Por outro lado, é preciso ter em mente que parcela considerável das lideranças nacionais não vê com bons olhos a participação das Forças Armadas de seu país no combate a estas novas ameaças, pela simples razão histórica de que os militares exerceram o governo em muitos países durante vários anos e estas lideranças vêem com certa apreensão e receio o fortalecimento das instituições militares, temerosos de que, voltando à cena nacional e como possíveis responsáveis pela solução, ou pelo menos diminuição de graves problemas por que passam as Sociedades, os chefes militares voltem a almejar o poder afastando as lideranças políticas civis, o que, nestas circunstâncias, poderia contar com um provável apoio da ampla maioria da população.

Conclusão

"...o verdadeiro objetivo da guerra é a paz".[9]

" A Nação que não traçar seu próprio rumo o terá traçado por outra".[10]

As Forças Armadas dos países do continente, muito provavelmente, continuarão a desempenhar seu histórico papel de desenvolver ações de Segurança Interna, toda vez que os Objetivos Nacionais Permanentes do Estado estejam ameaçados e em conformidade com as Constituições e legislações de cada país, que, de um modo geral, já prevêem este emprego sob certas circunstâncias. É importante, porém, não confundir Segurança Interna com Segurança Pública, cuja missão é específica dos mecanismos policiais dos Estados.

As Forças Armadas não estão preparadas, nem possuem equipamentos adequados para este fim; tão pouco a legislação da maioria dos países lhes atribui o necessário poder de polícia para ações desta natureza.

Em conseqüência, o emprego das Forças Armadas em ações de Segurança Pública apenas cria desgaste, descaracteriza a Força Armada como tal, por atribuir-lhe missões para as quais não está preparada, e enfraquece de modo significativo o Poder Nacional, na medida em que enfraquece sua Expressão Militar.

As características, porém, da atuação das Forças Armadas na Segurança Interna possivelmente irão mudar, adaptando-se aos desafios do Pós-Modernismo Militar e não mais intervindo na Expressão Política, pelo contrário, subordinando-se a ela e sendo seu instrumento de manutenção da estabilidade política e social e também participante ativo do Desenvolvimento Nacional, fatores indispensáveis à Segurança Interna e Externa dos Estados soberanos. ***MR***

Referências

1. Maquiavel, Nicolau; *O Príncipe*. p. 75..
2. Toffler, Alvin e Heidi; *Guerra e Anti-Guerra*. p 112..
3. Sun Tzu; *A Arte da Guerra*. p 8.
4. Toffler, Alvin e Heidi; Guerra e Anti-Guerra. p. 105.
5. Declaração sobre Segurança nas Américas aprovada na terceira sessão plenária da Assembléia Geral em 28 de outubro de 2003
6. *Ibid*
7. Declaração sobre Segurança nas Américas aprovada na terceira sessão plenária da Assembléia Geral em 28 de outubro de 2003.
8. Leonard, Rogers Ashley; *Clausewitz Trechos de sua Obra*. p. 59.
9. Sun Tzu; *A Arte da Guerra*. p.15
10. Embaixador Marcos Henrique Camilo Côrtes, em palestra proferida na Escola de Comando e Estado-Maior do Exército, 2000, Rio de Janeiro, Brasil.

O Cel Ivan C. Rosas graduou-se em 1977 na Academia Militar das Agulhas Negras (AMAN). Possui os cursos de Operações na Selva, Aperfeiçoamento de Oficiais de Infantaria e Comando e Estado-Maior do Exército, todos no Brasil, além do Curso Superior de Segurança e Defesa Hamisféricas do Colégio Interamericano de Defesa em Washington, DC. O Cel Rosas foi instrutor da AMAN, da Escola de Aperfeiçoamento de Oficiais e da Escola de Comando e Estado-Maior do Exército; participou da Missão de Paz das Nações Unidas em El Salvador (ONUSAL) e comandou o 19º Batalhão de Infantaria Motorizado, sediado em São Leopoldo, RS, além de ter participado do Exercício Cruzeiro do Sul na Argentina em 1996 e dos Exercícios Forças Unidas no Uruguai em 1996 e no Equador em 2001. Atualmente, o Cel Rosas é assessor do Colégio Interamericano de Defesa em Washington, DC.

rosasp.indd 9 4/14/2005 2:31:03 PM