



Universidade de Brasília
Instituto de Reações Internacionais
Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais
XXI Curso de Especialização em Relações Internacionais

A EVOLUÇÃO DA AGENDA DE SEGURANÇA INTERNACIONAL E SUAS REPERCUSSÕES NA AMÉRICA DO SUL

FELIPE BELTRÃO FALLOT

Artigo apresentado como requisito parcial para a
obtenção do título de Especialista em Relações
Internacionais pela Universidade de Brasília.

Orientador: Prof. Dr. Juliano Cortinhas.

Brasília

2020

RESUMO

A agenda de segurança internacional contemporânea tem como característica principal a fragmentação das ameaças. A guerra, historicamente, foi o principal elemento da segurança internacional, e os Estados-Nação soberanos – advindos do Modelo Vestfaliano de 1948 –, fortemente influenciados pela Escola Realista das Relações Internacionais, moldaram seus sistemas de segurança nacional para combatê-la. As Forças Armadas, então, eram e ainda são, até o hoje, treinadas para combater guerras interestatais. No entanto, a evolução da agenda de segurança internacional, decorrente do ganho de complexidade percebido nas próprias relações internacionais, lançou novos desafios aos Estados, às sociedades e aos indivíduos. A partir daí os países passaram a utilizar-se de suas forças militares para enfrentar desafios de segurança que antes eram classificados como problemas internos, alheios às competências institucionais ordinárias das Forças Armadas. O presente estudo pretende apresentar a evolução histórica e acadêmica da agenda de segurança internacional, e verificar, através de uma análise por amostragem de países da América do Sul, as repercussões dessa evolução na região.

Palavras-chave: segurança internacional; evolução; América do Sul.

ABSTRACT

The contemporary international security agenda is characterized by the fragmentation of threats. War, historically, was the main element of international security, and the sovereign Nation-States – arising from the 1948 Westphalian Model –, strongly influenced by the Realistic School of International Relations, shaped their national security systems to combat it. The Armed Forces, then, were and still are, to this day, trained to fight international wars. However, the evolution of the international security agenda, due to the gain in complexity perceived in the international relations, has posed new challenges to States, societies, and individuals. Thereafter, countries began to use their military forces to face security challenges previously classified as internal, alien to the ordinary institutional powers of the Armed Forces. This study aims to present the historical and academic evolution of the international security agenda, and to verify, through a sample analysis of countries in South America, the repercussions of this evolution in the region.

Key words: international security; evolution; South America.

1 INTRODUÇÃO

Historicamente, e pela gravidade dos eventos com ela relacionados, a guerra, concebida como o instrumento mais severo da política, tem sido um dos principais focos das Relações Internacionais. Ainda hoje, e apesar de não haver conflitos diretos entre as grandes potências desde a Segunda Guerra Mundial, analistas da disciplina se debruçam sobre o tema e imagens de batalhas, soldados e bandeiras no imaginário da sociedade.

Como compreendida classicamente, a guerra seria o último recurso disponível aos Estados para atingir os objetivos não obtidos por outros meios ou para proteger seus interesses e garantir a sobrevivência no sistema internacional. Implica a derradeira opção de aniquilar os obstáculos ao atingimento de uma meta estabelecida.

Nas palavras de Clausewitz, “a guerra é meramente a continuação da política por outros meios” (CLAUSEWITZ, 1984. p. 91).¹ O fenômeno, que em maiores ou menores proporções, ocorre desde que os seres humanos começaram a viver em sociedade, não dá sinais de desaparecimento. No entanto, seria a guerra um fenômeno estático, imutável?

Observando o cenário contemporâneo, é possível afirmar que os desafios de segurança com os quais os Estados se veem confrontados atualmente são idênticos àqueles que ocorreram no passado? Consistiria, a guerra, numa espécie de recurso político, como sustentava Clausewitz, ou num fenômeno plúrimo e complexo, dentro do qual é possível identificar diferentes matizes de conflito? Seria ela, ainda hoje, o grande desafio dos Estados na agenda de segurança internacional? Esses são os problemas de pesquisa que o presente trabalho pretende responder.

¹ Traduções mais literais foram produzidas recentemente e indicam que a célebre frase teria chegado a nós com um equívoco. O que o general prussiano teria, na verdade, afirmado, é que “a guerra é meramente a continuação política *com* outros meios”. Isso faz sentido, pois a diplomacia e as negociações não são abandonadas durante a guerra. A ideia seria de adição, e não substituição. Esse erro teria desviado toda uma tradição ocidental de pensamento focado na “guerra total”. O esclarecimento é feito no artigo “Everything you know about Clausewitz is wrong”, escrito por James R. Holmes para o periódico “The Diplomat”.

Disponível em: <<https://thediplomat.com/2014/11/everything-you-know-about-clausewitz-is-wrong/>>. Acesso em 28 de março de 2020.

Para isso, será apresentada uma evolução histórica e acadêmica dos conceitos de guerra e segurança internacional e as repercussões dessa evolução na agenda de segurança internacional e no comportamento dos Estados da América do Sul.

2 A EVOLUÇÃO DA AGENDA DE SEGURANÇA INTERNACIONAL

A partir da história e dos seus acontecimentos, é possível encontrar as “grandes tendências da segurança internacional contemporânea” (SAINT-PIERRE, 2010). Adotando um recorte temporal da civilização mundial marcado pelas revoluções agrícola, industrial e da informação, pode-se observar a evolução dos conceitos de guerra e segurança de acordo com cada fase da evolução social (VISACRO, 2018).

As sociedades pré-agrícolas apenas preocupavam-se em sobreviver. Assim, a guerra apenas fazia sentido quando utilizada para a defesa dos grupos ou para a garantia da sua perpetuação. A sedentarização decorrente do avanço da agricultura possibilitou a fixação de grupos em áreas delimitadas e o adensamento populacional. A partir de então, a guerra passou a ser instrumento para conquista de espaço e ampliação das plantações, visando a comportar maiores quantidades de pessoas.

Esses grupos, com o tempo, se desenvolveram em impérios, adotando um caráter político inovador, que avocou as motivações da guerra. A guerra de conquista deixava de ocorrer em razão da necessidade de sobrevivência de um grupo crescente, e passava a servir à preservação e expansão de uma unidade política.

Vale destacar que a revolução agrícola durou muito tempo até que sobreviesse a nova fase. A transição para a agricultura começou por volta de 9500-8500 a.C. e perdurou até o século XVIII d.C., quando sobreveio a Era Industrial (HARARI, 2018).

Nesse meio tempo, o Congresso de Vestfália, que deu fim à Guerra dos Trinta Anos (1618-1648), desenvolveu o modelo de ordem mundial que tem como elemento central os Estados-Nação soberanos.

A Paz de Vestfália tornou-se um ponto de inflexão na história das nações porque os elementos que instituiu eram simples mas exaustivos. O Estado, não o império, a dinastia ou a confissão religiosa, foi consagrado como a pedra fundamental da ordem europeia. Ficou estabelecido o conceito de soberania do Estado. Foi afirmado o direito de cada um dos signatários escolher sua própria estrutura doméstica e sua orientação religiosa, a salvo

de qualquer tipo de intervenção, enquanto novas cláusulas garantiram que seitas minoritárias poderiam praticar sua fé em paz, sem temer conversão forçada. Para além das exigências do momento, começavam a ganhar corpo os princípios de um sistema de “relações internacionais” motivado pelo desejo comum de evitar a recorrência de uma guerra total no continente. (KISSINGER, 2014. l. 499-504)

Com a criação dos Estados-Nação soberanos, os exércitos se profissionalizaram e a face política da segurança internacional se fortaleceu, dando origem ao conceito de guerra interestatal.

O advento da Revolução Industrial, no final do século XVIII, causou alterações drásticas na dinâmica da guerra. A cavalaria passou a ser mecanizada, as armas, automatizadas, e a logística de guerra ganhou velocidade. Todas essas alterações promoveram um aumento exponencial no potencial mortífero das batalhas. Com o aumento da tecnologia, armas químicas eram descobertas e utilizadas sem maiores reflexões. A velocidade das inovações não dava tempo para se medir seus impactos. Os testes eram feitos no campo de batalha.

Sobre esse efeito da tecnologia nos conflitos, é interessante a reflexão de Eric Hobsbawm:

A tecnologia tornava suas vítimas invisíveis, como não podiam fazer as pessoas evisceradas por baionetas ou vistas pelas miras de armas de fogo. Diante dos canhões permanentemente fixos da Frente Ocidental estavam não homens, mas estatísticas [...] Rapazes delicados, que certamente não teriam desejado enfiar uma baioneta na barriga de uma jovem aldeã grávida, podiam com muito mais facilidade jogar altos explosivos sobre Londres ou Berlim, ou bombas nucleares em Nagasaki. (HOBSBAWM, 1994. l. 1132)

Além disso, a Revolução Industrial fez surgir grande demanda por matérias-primas e fontes de energia, que ensejaram uma corrida neocolonialista aos continentes asiático e africano, além da disputa por mercados consumidores.

A intensificação da produção gerou forte necessidade de mão de obra, dando origem a uma nova classe social de trabalhadores, os proletários. O recrudescimento das condições de trabalho, decorrentes da persecução de lucro num ambiente ainda não regulado pelos Estados, foi campo fértil para o surgimento de ideologias socialistas, como o anarquismo e o marxismo, que posteriormente se tornariam base para revoluções sociais.

Enquanto a Revolução Agrícola durou aproximadamente 10.000 anos, e a Revolução Industrial cerca de 200, era de se esperar que a próxima etapa viesse numa velocidade acelerada. Mas, ainda assim, a agilidade com que a revolução digital acontece arrebatou qualquer previsão.

As guerras da Era Industrial eram marcadas, essencialmente, por fatores políticos, como o antagonismo entre Estados soberanos, pela ênfase da utilização do aparato bélico convencional e seus exércitos profissionais e permanentes, decorrentes da conscrição em massa de recrutas na sociedade.

A partir de 1945, com o final da Segunda Guerra Mundial, a humanidade foi confrontada com uma inovadora dinâmica de guerra – a Guerra Fria – que trouxe consigo um novo tipo de artifício bélico: a bomba nuclear.

Diante dos resultados apocalípticos que adviriam de um conflito nuclear entre as duas grandes potências (EUA e União Soviética), a parte “quente” desta guerra foi transferida para conflitos irregulares realizados, muitas vezes, por atores não estatais, como grupos terroristas, guerrilhas comunistas e insurgências criminais.

Embora muitas confrontações tenham obedecido à ortodoxia das guerras convencionais, como a Guerra da Coreia (1950-1953), a Guerra dos Seis Dias (1967), a Guerra do Yom Kippur (1973), a Guerra das Malvinas (1982) ou a Guerra Irã-Iraque (1980-1988), foi possível observar uma incontida proliferação de guerras civis, insurreições e diversas outras formas de distúrbios internos ao redor do mundo. Tanto o desmantelamento do império colonial europeu quanto a farta disseminação de revoluções marxistas deram origem a inúmeras “pequenas guerras” e “conflitos de baixa intensidade” – termos que se referiam a todo tipo de luta que estivesse em desacordo com a concepção clausewitziana de guerra total. (VISACRO, 2018. I. 653).

Em momentos de fragilização dos Estados, surgem espaços não regulados, com vácuos de poder, que são rapidamente ocupados por atores beligerantes que suprem as necessidades imediatas da comunidade, com as mais variadas motivações.

During the social modernist era (1945-1971), virtually all states – whether capitalist or communist, industrialized or developmental, great power or postcolonial – aimed to legitimate themselves by serving the interests of middle classes, whose size they sought to expand. Both capitalist and communist accumulation strategies were based on nurturing industrial laborers, who were expected to work for a living, and who, in turn, were told that the state would not only steadily improve their standard of living, but would also cushion them from outrageous misfortune through various forms of social security. (GILMAN, 2016. p. 47)

Essa fragilização dos Estados coincidiu com a dificuldade no cumprimento das promessas sociais inerentes ao estado do bem-estar social (*welfare state*), deixando clara a relação entre o baixo desenvolvimento econômico e o surgimento de ameaças ao Estado.

The relationship between economic development and illicit activity is complicated. Terrorists and criminals rarely seek out economically broken or failed countries, but threats often manifest in countries facing economic challenges and struggling to achieve further development; some examples pertinent now include Iraq, Nigeria, and Pakistan. High unemployment and fewer legitimate employment opportunities, for example, may increase incentives to work in the illicit sectors, providing an ample pool of recruits for terrorists and criminals. (CHITTOORAN e HELFSTEIN, 2016. p. 117)

A dissonância entre as técnicas de engajamento militar relacionadas à guerra clássica – protagonizada por exércitos profissionais e atores estatais – e aquelas utilizadas por outros grupos de atores armados – reunidos no conceito de guerra assimétrica ou irregular – dá indícios da evolução e do ganho de complexidade da agenda de segurança internacional.

Em um contexto internacional mais complexo, os desafios clássicos de segurança – como a guerra tradicional, interestatal – se tornam menos frequentes, e a agenda de segurança internacional se vê confrontada com outras formas de violência, tão graves e devastadoras quanto a guerra.

A probabilidade de conflitos de maior intensidade entre Estados nacionais desenvolvidos está decrescendo sensivelmente. Mesmo que se aceite a possibilidade realística da eclosão de confrontações armadas entre atores estatais, o mais provável é que empreguem métodos assimétricos de guerra. (VISACRO, 2018. l. 1065).

Essas formas “assimétricas” de guerra, porém, são também fragmentadas e difusas. Seu engajamento não é binário, e por vezes é perene. Em decorrência dessa “nova” violência, as linhas entre a segurança pública e a segurança internacional ficam turvas.

Seria razoável admitir, portanto, que estamos diante de um fenômeno um “pouco” mais complexo do que uma mera crise conjuntural na ordem pública. Na verdade, as soluções pré-formatadas que trouxemos da Era Industrial, como a rígida segregação entre segurança pública e segurança

nacional, por exemplo, não têm sido suficientes para explicar e, tampouco, atender às crescentes demandas da sociedade nas primeiras décadas do século XXI. (VISACRO, 2018. I. 2906).

Do surgimento de novos atores armados não-estatais (milícias, grupos terroristas), que buscam ocupar o espaço deixado pela impotência dos países que foram criados em decorrência da exportação do modelo ocidental do Estado-Nação para contextos socioculturais muito diversos, resultaram os “novos conflitos”, que não seguem as normas da guerra clássica (SAINT-PIERRE, 2010). Nesses conflitos, não há declaração formal de guerra, definição dos interlocutores, campos de batalha definidos, distinção nítida entre combatentes e não combatentes. Com isso, inexistem normas claras de proteção dos não combatentes. “Novas guerras”, “conflitos armados” são nomes comumente dados a esses fenômenos, apesar de muitos autores mencionarem que a nomenclatura reflete mais a novidade sobre seu ganho de relevância, não necessariamente sobre características inovadoras que tenham trazido.

Autores defendem que esses desafios, apesar de se apresentarem com dinâmicas inovadoras, não são, em essência, inéditos. Afinal, pode-se sustentar que terrorismo, guerrilhas, grupos armados não estatais, insurgências criminais, organizações criminosas armadas, representam manifestações violentas antigas. Desse modo, seria estranho falar em novos conflitos, ou novas ameaças.

O terrorismo, por exemplo, possui antecedentes históricos que remontam aos tempos bíblicos, passando pela seita ismaelita dos Assassinos, na Idade Média, e pelo terror jacobino da Revolução Francesa de 1779, até chegar à segunda metade do século XIX, como uma importante tática subversiva. (VISACRO, 2018. I. 899)

Não obstante a defesa de parte da doutrina no sentido de inexistir uma verdadeira novidade em relação às espécies ou formas de violência enfrentadas na atualidade, é seguro afirmar que a dinâmica com que se desenvolvem foi alterada. Diante dessa realidade, em que combates assimétricos, irregulares e espalhados se tornaram parte do cotidiano das relações internacionais, identificou-se à necessidade de perquirir sobre a natureza desses fenômenos. Tratavam-se de guerras ou não-guerras? De que modo a nova realidade passou a afetar novas leituras sobre segurança?

É particularmente relevante a contribuição dos estudos de Barry Buzan sobre o tema. O autor redefine o conceito de Segurança para abarcar os campos Militar, Político, Econômico, Social e Ambiental. Em suas próprias palavras:

As one can see from the contemporary practice of the EU or the liberal international economic order, security concerns move away from the traditional military ones towards economic, societal and environmental ones, and the human security agenda. (BUZAN, 2010. p. 36)

Até a metade do século XX, as guerras, que tinham como pressuposto o modelo vestfaliano do “monopólio da violência” pelo Estado, representavam o principal item da agenda de segurança dos Estados e ensejavam cenários previsíveis. Na atualidade, apesar de não ser possível afirmar que a guerra clássica, interestatal, deixou de existir, identifica-se o rompimento desse monopólio. É patente a fragmentação das ameaças entre uma diversidade de atores.

A forma típica de guerra do século XX, a guerra entre países, está em forte declínio. Neste momento, nenhum desses conflitos tradicionais está ocorrendo, embora eles não possam ser excluídos em diversos cenários da África e da Ásia, ou onde a estabilidade interna ou a coesão dos países existentes esteja em risco (HOBSBAWM, 2007. P. 45).

Sob esse aspecto, é interessante perceber a atividade de defesa nacional como um plexo de meios militares e não militares, com destaque para os campos político, econômico e psicossocial. Ao adquirirem um grau de complexidade e amplitude que supera a esfera militar, é possível construir a hipótese de que os conflitos devam ser enfrentados pela sociedade como um todo, muitas vezes de forma permanente.

Já na Era da Informação, tem-se uma grande multiplicidade de meios – militares e não militares – empregados na condução da guerra, com ênfase em ações nos campos político, econômico e psicossocial, em detrimento dos esforços no campo militar. Isto é, a resolução de conflitos adquiriu um conceito mais amplo e complexo, de caráter permanente, sistêmico e multidimensional, que transcende a esfera militar, caracterizando maior interdependência entre todos os campos do poder nacional para moldar o ambiente, a fim de evitar a deflagração ou o agravamento de eventuais crises. Ações que até então eram centradas no emprego das forças armadas, passaram a envolver também a participação de outras agências do Estado, a sofrer ingerência de organismos internacionais e, frequentemente, a contar com a colaboração de organizações não governamentais. A isso se soma a onipresença da mídia e o assédio de instituições humanitárias.
[...]

Nos conflitos pós-industriais, embora os governos nacionais não tenham abdicado da *raison d'État*, chama a atenção o número cada vez maior de confrontos entre identidades culturais locais, moldados por aspectos políticos, econômicos, sociais e ambientais. Ou seja, a guerra deixa de ser entendida, apenas, como fenômeno político e passa a ser interpretada também como um fenômeno socioambiental, uma vez que a pressão demográfica, a degradação do espaço físico e a crescente escassez de recursos tornaram-se fontes perenes de instabilidade e insegurança. (VISACRO, 2018. l. 1958)

Essa complexidade foi percebida por parcela importante da academia, que passou a tratar a segurança nacional como um vetor de faces tão diversas quanto são os desafios. No próximo tópico serão apresentados os principais conceitos trabalhados no campo acadêmico sobre o tema em debate.

3 REFLEXOS DA INOVAÇÃO DA AGENDA DE SEGURANÇA NA ACADEMIA

Diversas correntes acadêmicas buscaram conceber modelos para explicar a evolução da agenda de segurança internacional. A forma como cada uma delas percebe as relações internacionais moldou o resultado das suas proposições e, de certo modo, também passou a refletir nas respostas que os Estados têm dado aos problemas de segurança emergentes.

A primeira corrente a ser amplamente utilizada para explicar as Relações Internacionais, que influenciou sobremaneira a conceituação de segurança internacional, foi a tradição realista. Para os realistas, os Estados são os principais atores internacionais e a anarquia inerente ao sistema internacional gera um constante estado de tensão e competição mútua.

When no authority exists that can enforce agreements - in a state of 'anarchy' - then any actor can resort to force to get what it wants. Even if an actor can be fairly sure that no other will take up arms today, there is no guarantee against the possibility that one might do so tomorrow. Because no actor can rule out this prospect, all tend to and themselves against this contingency. With all actors thus armed, politics takes on a different cast. Disputes that would be easy to settle if actors could rely on some higher authority to enforce an agreement can escalate to war in the absence of such authority. The signature realist argument is therefore that anarchy renders security problematic, potentially conflictual and is a key underlying cause of war. (WOHLFORTH, 2010. p. 10)

Tal visão explica bem, sob o ponto de vista histórico, a agenda de segurança internacional no modelo clássico vestfaliano, de Estados soberanos competindo entre si para fazer valer seus interesses. Essa perspectiva é bastante estadocêntrica, pois percebe a guerra como a principal expressão da conflitividade e os Estados como os atores principais da ordem internacional.

Essa percepção determinou o comportamento dos Estados nos últimos séculos, influenciando fortemente na formação de Forças Armadas vocacionadas para combater guerras. Para os seus críticos, contudo, o pensamento realista demonstrou fraqueza por sua incapacidade de prever o fim da Guerra Fria (MUTIMER, 2010).

A tradição liberal, por sua vez, percebe um mundo mais complexo, identifica a fragmentação dos atores internacionais e admite uma gama maior de sujeitos internacionais. Para essa perspectiva, a cooperação internacional entre países democráticos se torna mais provável, não sendo a competição o único resultado provável do sistema internacional.

Taken together, assumptions 1 and 2 imply that states do not automatically maximize fixed, homogeneous conceptions of security, sovereignty, or wealth per se, as realists and institutionalists tend to assume. Instead they are, in Waltzian terms, “functionally differentiated”; that is, they pursue particular interpretations and combinations of security, welfare, and sovereignty preferred by powerful domestic groups enfranchised by representative institutions and practices. As Arnold Wolfers, John Ruggie, and others have observed, the nature and intensity of national support for any state purpose – even apparently fundamental concerns like the defense of political and legal sovereignty, territorial integrity, national security, or economic welfare – varies decisively with the social context. It is not uncommon for states knowingly to surrender sovereignty, compromise security, or reduce aggregate economic welfare. In the liberal view, trade-offs among such goals, as well as cross-national differences in their definition, are inevitable, highly varied, and causally consequential. (MORAVCSIK, 1997. p. 519-520).

Enquanto as escolas Realista e Liberal buscam compreender e explicar a realidade como ela é, a Escola Crítica, derivada da filosofia de Karl Marx, é voltada à compreensão da realidade com o objetivo de alterá-la. A Teoria Crítica pretende, como objetivo central, emancipar aqueles que são oprimidos pela realidade social imposta pelas elites.

'The philosophers have only interpreted the world in various ways; the point is to change it' (Marx 1888). This noted aphorism by Karl Marx may be said to mark the origin of modern critical social theory. While the point might be to change the world, it is not the only point. Marx is not suggesting abandoning the philosophers' search for understanding, but rather advocates understanding the world in order to change it. It is likely that most, if not all, forms of social theory would accept Marx's point. Social theory is a policy science, that is, a form of knowledge (science) that informs how we live together in political communities (polity).

(...)

Rather, they seek to make changes to the fundamental social organization of the present, so that future social organization frees those presently oppressed by the operation of the world as we find it. This freeing of the oppressed is termed 'emancipation' and is central to the politics of social critique; and the orientation of politics towards future improvement in social life is why this form of politics is sometimes termed 'progressive'. (MUTIMER, 2010, p. 45)

A perspectiva Construtivista, ao seu turno, encampa a ruptura crítica com as escolas tradicionais (realistas e liberais), e endereça a ordem política como uma construção social. Sob esse ponto de vista, a anarquia não gera resultados inexoráveis. Seus resultados são construídos socialmente, pois é o comportamento dos atores, nesse ambiente anárquico, que determina os resultados. Essa visão é bem representada no artigo de Alexander Wendt intitulado, em tradução livre, “A anarquia é o que os estados fazem dela”:

My objective in this article is to build a bridge between these two traditions (and, by extension, between the realist-liberal and rationalist-reflectivist debates) by developing a constructivist argument, drawn from structurationist and symbolic interactionist sociology, on behalf of the liberal claim that international institutions can transform the state identities and interests. In contrast to the “economic” theorizing that dominates mainstream systemic international relations scholarship, this involves a “sociological social psychological” form of systemic theory in which identities and interests are the dependent variable. Whether a “communitarian liberalism” is still liberalism does not interest me here. What it does is that constructivism might contribute significantly to the string liberal interest in identity – and interest – formation and thereby perhaps itself be enriched with liberal insights about learning and cognition which it has neglected. (WENDT, 1992, p. 394)

Enquanto o Construtivismo, de forma geral, se apresenta como teoria social mais ampla, que busca informar como abordar o estudo das relações internacionais e da segurança internacional, a chamada Escola de Copenhague, protagonizada por Barry Buzan e Ole Weaver, utilizou alguns dos principais fundamentos do

Construtivismo para construir uma estrutura teórica denominada “securitização”, que visa tratar de questões de segurança internacional (MCDONALD, 2008).

Securitização seria, para a Escola de Copenhague, a elevação de temas sociais à condição de temas “de segurança” ou “securitizados”, abrindo margem para que sejam tratados de forma diversa, excepcional, pelas autoridades (BIGO, 2008). Essa prática serviria para legitimar a escolha de inimigos por meio de construções discursivas (“speech act”).

While these are all important ideas for the approach at an organizational level, the central contribution of the Copenhagen School is the concept of ‘securitization’. (...) Securitization, first outlined in depth by Wæver in 1995, refers to the discursive construction of threat. More specifically, securitization may be defined as a process in which an actor declares a particular issue, dynamic or actor to be an ‘existential threat’ to a particular referent object. If accepted as such by a relevant audience, this enables the suspension of normal politics and the use of emergency measures in responding to that perceived crisis. Security, in this sense, is a site of negotiation between speakers and audiences, albeit one conditioned significantly by the extent to which the speaker enjoys a position of authority within a particular group. Ultimately, Wæver (1995: 57) suggests that successful securitization tends to involve the articulation of threat ‘only from a specific place, in an institutional voice, by elites’. (MCDONALD, 2008. p. 69)

A escola europeia, também colaborou com a evolução dos estudos conceituais de segurança internacional. No período de 1980, em que o mundo vivia a dicotomia nuclear entre os EUA e a URSS, a Europa foi colocada em um papel secundário na ordem mundial (bipolar), e identificou a necessidade de formular a sua própria agenda de segurança.

Na área de segurança internacional, o debate permitiu a consolidação de três vertentes teóricas: a tradicionalista, a abrangente e a crítica. A primeira proposta, consonante com as premissas teóricas realistas, defende que os estudos da área devem se restringir às questões militares e resguardar o Estado como unidade básica de análise (Walt, 1991); a vertente abrangente (do inglês *widener*.) sustenta que os estudos de segurança devem incorporar tanto as ameaças militares quanto aquelas advindas das áreas política, econômica, ambiental e societal (Buzan, 1991); a perspectiva crítica, associada aos trabalhos da Escola de Frankfurt, propõe que as pesquisas de segurança devam colaborar para a emancipação humana. Os teóricos críticos salientam que outros valores como a igualdade e a liberdade, além da segurança, devem ser priorizados pelos acadêmicos (Booth, 1995). (TANNO, 2003. p. 50)

Todas essas teorias partem do pressuposto de que a segurança importa para a vida, estando ligada à noção de existência, sobrevivência. Na versão clássica de Clausewitz, a segurança é política porque a vida se desenvolve em comunidade e as decisões que impactam essa comunidade decorrem de processos políticos. Sob esse aspecto, a Segurança ultrapassa as Relações Internacionais e o seu campo de estudos.

Por essa razão, autores modernos alertam para o fato de que, para entender a dinâmica de segurança do mundo político contemporâneo, o estudo isolado das Relações Internacionais pode ser insuficiente (WILLIAMS, 2008), especialmente porque o acúmulo desse estudo foi predominantemente dos eixos Ocidental e Anglo-Americano e isso influencia sobremaneira a formação da agenda internacional de segurança.

Nesse sentido, é necessário ter sensibilidade à atuação de outros atores, além do Estado, no estudo da segurança internacional, tendo em vista a influência de organizações internacionais, grupos armados, organizações criminosas e indivíduos na percepção da segurança.

Na América do Sul, como se demonstrará à frente, essa multiplicidade de fatores e atores envolvidos na construção da agenda de segurança é particularmente perceptível.

4 AS REPERCUSSÕES DAS NOVAS AGENDAS DE SEGURANÇA NA AMÉRICA DO SUL

Sem destoar das demais regiões do mundo, a América do Sul compartilha um rico histórico de conflitos interestatais. Os motivos são também comuns: disputas por território, discordância de limites fronteiriços, pretensões por recursos naturais estratégicos. Como exemplo desses conflitos, tem-se a Guerra entre Peru e Bolívia, de 1836 a 1839, a Guerra da Tríplice Aliança, entre Brasil, Argentina, Uruguai e o Paraguai, entre 1864 e 1870, e a Guerra do Pacífico, que envolveu Chile, Peru e Bolívia de 1879 a 1883.

O Brasil e a Argentina, particularmente, partilham um histórico tenso, tendo travado duas guerras sobre a bacia do Rio da Prata: a Guerra da Cisplatina, de 1825 a 1828, e a Guerra do Prata, de 1851 a 1852.

Além de guerras internacionais, houve também conflitos internos, gerados por conflitos étnicos com povos indígenas tradicionais, como os conflitos com os Mapuches no Chile (1861-1883) e a Campanha do Deserto na Argentina (1879-1880).

Apesar de algumas similaridades com outras regiões do mundo, porém, há também peculiaridades relevantes. Os conflitos interestatais no continente, de certa forma, podem ser considerado parte do passado. A evolução da agenda de segurança internacional sul-americana é marcada pelo arrefecimento dos conflitos interestatais e o grau relativamente baixo de discordâncias sobre limites das fronteiras que dividem os países da região. Sob uma perspectiva clássica, esses fatores poderiam conduzir à interpretação de que a América do Sul é uma região pacífica. (KACOWICZ, 2016)

A ameaça nuclear, que assombrou o mundo durante a Guerra Fria, também afetou pouco a região. Em 14 de fevereiro de 1967 foi concluído o Tratado para a Proscrição das Armas Nucleares na América Latina e no Caribe, que ficou conhecido como Tratado de Tlatelolco. Além disso, Brasil e a Argentina firmaram o Acordo de Cooperação para o Desenvolvimento e a Aplicação dos Usos Pacíficos da Energia Nuclear, em 17 de maio de 1980.

Nessa linha, os países do Mercado Comum do Sul – MERCOSUL, junto ao Chile e a Bolívia chegaram a declarar, em 1998, que a região seria uma zona de paz, livre de armas de destruição em massa.²

No entanto, apesar dessas percepções superficiais, um olhar mais atento é capaz de captar os outros fatores que afligem a segurança desses países. Por exemplo, em que pese não se tenha registro de guerras interestatais desde 1883, o Brasil aparece 16 vezes, e a América Latina, 43 vezes, no ranking das 50 cidades mais violentas do mundo.

According to data from the Igarapé Institute, a Brazilian think-tank, 43 of the 50 most murderous cities in the world last year, and eight of the top ten countries, are in Latin America and the Caribbean. (War zones, where numbers are hard to verify, are excluded.) Conflicts between gangs,

² Disponível em: <https://www.mercosur.int/documento/declaracao-politica-do-mercosul-bolivia-e-chile-como-zona-de-paz/>. Acesso em 15 mar. 2020.

corruption and weak public institutions all contribute to the high levels of violence across the region.³

Em que pese não se ter guerras interestatais em andamento, o Brasil vivenciou 41.635 homicídios no ano de 2019⁴ – no mesmo período em que a Guerra da Síria registrou 11.215 mil mortes⁵.

Os Estados sul-americanos, que também costumam sofrer com o subdesenvolvimento econômico e problemas sociais de difícil solução (saúde, educação, infraestrutura, moradia digna), são arrebatados por uma violência difusa, sem encontrar respostas fáceis para lidar com o desafio.

Os países da região ainda convivem com relevantes questões sociais relacionadas à dificuldade de os Estados lidarem com as favelas, ambientes urbanos nos quais a atuação estatal é limitada. Esses espaços geralmente encontram-se sob o controle social de organizações criminosas, que as utilizam como centro de comando e controle para operações de tráfico de entorpecentes. Dessa realidade, defluem outros desafios de segurança regional, como o crime organizado e o narcotráfico.

Além dessa violência, que assola diretamente a sociedade, a literatura acadêmica elenca como desafios comuns da agenda de segurança dos países da região, a preservação, proteção e garantia de sua soberania sobre ativos estratégicos.

Entre los desafíos de interés común para la defensa regional se identifican los de preservación, protección y garantía de soberanía sobre los activos estratégicos de los países sudamericanos, particularmente la defensa de los recursos naturales estratégicos sujetos a una creciente demanda extra regional, que incluyen entre los más significativos: petróleo, gas, carbón, agua, biodiversidad, minerales estratégicos, madera, alimentos, aire limpio y territorios semi vacíos y vacíos. (CELI, 2014. p. 5)

Adiciona-se a essa agenda de segurança os conflitos fundiários e étnicos ainda não resolvidos no seio dos países da região, relacionados à busca de terra por grupos específicos (indígenas, quilombolas), que desestabilizam o ambiente rural e

³ Disponível em: <https://igarape.org.br/the-worlds-most-dangerous-cities/>. Acesso em 15 mar. 2020.

⁴ Disponível em: <https://g1.globo.com/monitor-da-violencia/noticia/2020/02/14/numero-de-assassinatos-cai-19percent-no-brasil-em-2019-e-e-o-menor-da-serie-historica.ghtml> Acesso em 15 mar. 2020.

⁵ Disponível em: <https://www.bbc.com/news/world-middle-east-50971869>. Acesso em 16 mar. 2020.

incrementam a insegurança jurídica sobre direitos constitucionais relacionados à propriedade.

Boa parte dessa gama de desafios de segurança – crime organizado, narcotráfico, conflitos étnicos e fundiários – extrapola as fronteiras estatais, o que os qualifica como itens da agenda de segurança internacional da região, sem prejuízo, como já mencionado no subtítulo anterior, do tratamento soberano das questões por cada país.

Desse modo, e para demonstrar como as agendas regionais são traduzidas nacionalmente, serão analisados os comportamentos de quatro países da América do Sul em relação a aspectos da segurança internacional, quais sejam: Brasil, Argentina, Colômbia e Chile. A escolha desses países se justifica em razão de representarem as maiores economias da região. O Chile, em especial, também é uma opção interessante por ser um dos poucos países que não fazem fronteira com o Brasil.

É digno de nota, ainda, que os quatro países selecionados são signatários da Convenção das Nações Unidas contra o Crime Organizado Transnacional, conhecida como Convenção de Palermo⁶, o que reforça a relevância dada ao tema da segurança para essas nações.

O Brasil adota como definição de Segurança a condição que permita ao País o exercício de sua soberania e aos cidadãos o exercício de seus direitos e deveres constitucionais, conforme a Política Nacional de Defesa brasileira, de 2012:

Segurança é a condição que permite ao País preservar sua soberania e integridade territorial, promover seus interesses nacionais, livre de pressões e ameaças, e garantir aos cidadãos o exercício de seus direitos e deveres constitucionais. (BRASIL, 2012. p. 15)

A Constituição Federal brasileira de 1988 atribui às Forças Armadas, enquanto incumbência precípua, a defesa da pátria e a garantia dos poderes constitucionais (segurança nacional), e de forma subsidiária, a garantia da lei e da ordem (segurança pública).

Art. 142. As Forças Armadas, constituídas pela Marinha, pelo Exército e pela Aeronáutica, são instituições nacionais permanentes e regulares, organizadas com base na hierarquia e na disciplina, sob a autoridade

⁶ Disponível em https://treaties.un.org/pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=XVIII-12&chapter=18&clang=en. Acesso em 30 de abril de 2020.

suprema do Presidente da República, e destinam-se à defesa da Pátria, à garantia dos poderes constitucionais e, por iniciativa de qualquer destes, da lei e da ordem. (BRASIL, Constituição Federal, 1988)

Paralelamente, as atividades de segurança pública são afetas às polícias federal, rodoviária, ferroviária, civis, militares e penais.

Art. 144. A segurança pública, dever do Estado, direito e responsabilidade de todos, é exercida para a preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio, através dos seguintes órgãos:

I - polícia federal;

II - polícia rodoviária federal;

III - polícia ferroviária federal;

IV - polícias civis;

V - polícias militares e corpos de bombeiros militares;

VI - polícias penais federal, estaduais e distrital. (BRASIL, Constituição Federal, 1988)

A legislação infraconstitucional regulamenta o emprego das Forças Armadas na segurança pública para os casos em que se identifique o esgotamento dos instrumentos destinados à preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio.

Art. 15. O emprego das Forças Armadas na defesa da Pátria e na garantia dos poderes constitucionais, da lei e da ordem, e na participação em operações de paz, é de responsabilidade do Presidente da República, que determinará ao Ministro de Estado da Defesa a ativação de órgãos operacionais, observada a seguinte forma de subordinação:

[...]

§ 2º A atuação das Forças Armadas, na garantia da lei e da ordem, por iniciativa de quaisquer dos poderes constitucionais, ocorrerá de acordo com as diretrizes baixadas em ato do Presidente da República, após esgotados os instrumentos destinados à preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio, relacionados no art. 144 da Constituição Federal.

§ 3º Consideram-se esgotados os instrumentos relacionados no art. 144 da Constituição Federal quando, em determinado momento, forem eles formalmente reconhecidos pelo respectivo Chefe do Poder Executivo Federal ou Estadual como indisponíveis, inexistentes ou insuficientes ao desempenho regular de sua missão constitucional. (BRASIL, Lei Complementar nº 97, de 1999)

Na faixa de fronteira do Brasil, área de até 150 quilômetros de largura ao longo das fronteiras terrestres que, nos termos do art. 20, §2º, da Constituição Federal, é considerada fundamental para defesa do território nacional, as Forças Armadas detêm

competência legal para realizar ações preventivas e repressivas desde 1999, no caso do Exército, e 2010, no caso da Marinha e da Aeronáutica.

Art. 16-A. Cabe às Forças Armadas, além de outras ações pertinentes, também como atribuições subsidiárias, preservadas as competências exclusivas das polícias judiciárias, atuar, por meio de ações preventivas e repressivas, na faixa de fronteira terrestre, no mar e nas águas interiores, independentemente da posse, da propriedade, da finalidade ou de qualquer gravame que sobre ela recaia, contra delitos transfronteiriços e ambientais, isoladamente ou em coordenação com outros órgãos do Poder Executivo, executando, dentre outras, as ações de:

I - patrulhamento;

II - revista de pessoas, de veículos terrestres, de embarcações e de aeronaves; e

III - prisões em flagrante delito. (BRASIL, Lei Complementar nº 97, de 1999)

Um exemplo emblemático da complementaridade das atividades voltadas à segurança pública e segurança nacional no Brasil foi a intervenção na segurança pública do Estado do Rio de Janeiro, ocorrida entre fevereiro e dezembro de 2018, que teve como objetivo pôr termo ao grave comprometimento da ordem pública no Estado do Rio de Janeiro. (BRASIL. Decreto nº 9.288, de 2018.)

Por meio desta intervenção federal, foi designado como interventor um militar do Exército Brasileiro, o General de Exército Walter Souza Braga Netto, marcando o protagonismo das Forças Armadas no esforço para retomar o controle da segurança pública do Rio de Janeiro.

Segundo estudo do IPEA – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, a primeira controvérsia que a Intervenção Federal na segurança pública levantou foi exatamente a substituição das forças policiais pelas Forças Armadas no combate à criminalidade urbana:

Embora as operações policiais em favelas do Rio de Janeiro e a violência que as envolvem, sejam parte da rotina da cidade, as operações de garantia da lei e da ordem suscitam questões específicas. Ressalta-se, em primeiro lugar, a controvérsia em torno da utilização das forças armadas em funções típicas das polícias e sobre a regulação das operações GLO. (IPEA, 2019. p. 5)

Ampliando o olhar para os demais países da região, verifica-se que o Brasil não é um caso isolado.

Segundo Porto e Coradini, a utilização das Forças Armadas para responder a ameaças internas é uma decorrência do fim da Guerra Fria e uma constante em países em desenvolvimento:

Ao mesmo tempo, o fim da Guerra Fria trouxe uma indefinição quanto aos novos papéis das forças armadas nos países periféricos. O fim do combate ao Comunismo, no plano interno, e da defesa do “mundo ocidental” gerou questionamentos sobre qual seria o papel das forças militares na nova ordem (SANTOS, 2004). Em países com estruturas estatais frágeis, não demorou para que se encontrasse no emprego das forças armadas uma resposta imediata para novas ameaças. Esse processo pode ser verificado em diversos países latino-americanos, como Colômbia, Brasil e no objeto da presente análise, o México. (PORTO e CORADINI, 2019. p. 270)

Na Argentina, o ex-Presidente Mauricio Macri modificou, em 2018, um decreto presidencial, para permitir que as Forças Armadas colaborem com a segurança interna, dando apoio logístico na fronteira e intervindo em eventos considerados estratégicos.

Em discurso, afirmou que a Argentina precisa de "forças armadas que sejam capazes de enfrentar os desafios e ameaças do século XXI, como o narcotráfico e o terrorismo internacional.” (LA NACIÓN, 2018)

Ainda em 2018, Brasil e Argentina assinaram Acordo Internacional para unir forças no combate ao crime organizado⁷, e o Congresso Nacional promulgou o Decreto Legislativo nº 162, de 2018, que aprova o Acordo Quadro o de Cooperação entre os Estados Partes do Mercosul e Estados Associados para a Criação de Equipes Conjuntas de Investigação, assinado em San Juan, Argentina, em 2 de agosto de 2010.⁸

A Colômbia, como a Argentina, também sofre com os impactos sociais do crime organizado, como a corrupção e a instabilidade social, como aponta o artigo publicado pelo Grupo de Estudios em Seguridad Internacional (GESI) da Universidade de Granada, na Espanha, ambos os países sul-americanos reconhecem o crime organizado como um tema prioritário na agenda de segurança:

Tanto en el caso argentino como en el colombiano, el crimen organizado constituye uno de los temas prioritarios en la agenda pública de seguridad

⁷ Disponível em <https://agenciabrasil.ebc.com.br/internacional/noticia/2018-07/jungmann-assina-na-argentina-acordo-de-combate-ao-crime-organizado>. Acesso em 01 de maio de 2020.

⁸ Disponível em <http://pesquisa.in.gov.br/imprensa/jsp/visualiza/index.jsp?data=22/10/2018&jornal=515&pagina=4&totalArquivos=222>. Acesso em 01 de maio de 2020.

y se inscribe en el ámbito de la Seguridad Pública (Seguridad Interior, en Argentina), que se define como el conjunto de «acciones encaminadas a garantizar la seguridad en el territorio nacional y la protección de la población civil a partir de la lucha contra los Grupos Armados al Margen de la Ley y las Estructuras del Crimen Organizado» (Política de Defensa y Seguridad Democrática, 2003: 19).

Por la naturaleza de las amenazas, el gobierno colombiano ha previsto una acción conjunta, coordinada y articulada de la Policía Nacional, las Fuerzas Militares y las autoridades político-administrativas, en el marco de un estrecho trabajo interagencial (Política de Defensa y Seguridad Democrática, 2003: 19). En este sentido, busca asegurar el control territorial «mediante el fortalecimiento de la infraestructura y de las capacidades operacionales, logísticas, de contrainteligencia, dotación y capacitación de las Fuerzas Militares y la Policía Nacional» (Política de Defensa y Seguridad Democrática, 2003:19). (BATIUK, 2016)

A Colômbia sofreu gravemente os impactos do crime organizado e o narcotráfico na sua segurança pública com os cartéis de drogas (de Cali e Medellín), em especial a cocaína. Esses impactos transpuseram suas fronteiras, atraindo atenção dos Estados Unidos da América, maior destinatário das drogas, dando início a um estreitamento das relações internacionais entre estes países, em especial na área de segurança, que perdura até hoje.

Em relação à relação bilateral entre Colômbia e EUA, tendo como foco o problema das drogas, particularmente o narcotráfico, a Administração Clinton representa um momento em que mais se acumulam as tensões mas também aquele em que se começa a estabelecer as bases para um outro de cooperação diplomática irrestrita. Os momentos de tensão foram acumulando-se a partir de fatos ocorridos durante o governo do presidente César Gaviria (1990-1994), como na fuga de um dos chefes do narcotráfico, Pablo Escobar, então considerado como um dos homens mais procurados pelas autoridades colombianas e norte-americanas para julgamento e prisão nos EUA. (VILLA e OSTOS, 2005)

No Chile, o Presidente Sebastian Piñera assinou um Decreto em março de 2019, por meio do qual autorizava a colaboração das Forças Armadas com as autoridades civis e policiais, no combate ao narcotráfico e ao crime organizado transnacional.

Sobre o ato, Piñera afirmou:

El martes pasado firmé un Decreto que autoriza la colaboración de las FFAA con las autoridades civiles y policiales, en la lucha contra el narcotráfico y el crimen organizado transnacional, en el marco de las facultades que la Constitución y la Ley le otorgan al Presidente y a nuestras FFAA.

¿Por qué firmé este Decreto?

Para evitar que las drogas y el narcotráfico sigan llegando y envenenando a nuestras escuelas, hogares y barrios, y para evitar el inmenso daño que

las drogas y el narcotráfico causan a nuestros niños, jóvenes, familias y sociedad.

Esta decisión, tomada dentro de mis atribuciones como Presidente, se fundamenta además en múltiples y poderosas razones. (...) (PRENSA, 2019)

No contexto atual, ao enfrentamento da criminalidade vem sendo adicionada uma onda de tensão política na América do Sul, o que está relacionado com o desgaste do tecido social decorrente da insatisfação popular com seus governantes. A soma dessas duas variáveis torna a situação da segurança das sociedades mais precária.

Pode-se exemplificar esse fenômeno por meio de eventos ocorridos na Bolívia, no Chile, no Equador, no Peru, na Venezuela, no Paraguai e na Argentina em 2019. Nesses contextos, não raras vezes, as forças armadas foram chamadas para assegurar a ordem pública em meio a essas manifestações populares⁹.

Diante do quadro apresentado, verifica-se, a partir da amostra de países da região eleita para os fins deste estudo, que países com proporções distintas de tamanho, população e economia, compartilham os desafios de segurança pública e internacional, bem como têm em comum o modelo de utilização das Forças Armadas no enfrentamento a questões de segurança que, organicamente, não seriam da sua competência.

5 CONCLUSÃO

A segurança internacional, como classicamente concebida, tinha como parâmetro a guerra interestatal. Esse modelo foi fortemente influenciado pela Teoria Realista das Relações Internacionais, que tem os Estados como principais atores da ordem mundial.

No entanto, com a multiplicidade de atores internacionais relevantes e a elevação da complexidade das próprias relações internacionais, verificável historicamente através da evolução do sistema internacional, também a segurança internacional evoluiu.

⁹ G1. América do Sul em turbulência: entenda, em resumo, os protestos e crises políticas na região. <https://g1.globo.com/mundo/noticia/2019/10/23/america-do-sul-em-turbulencia-veja-em-resumo-os-protestos-e-criises-politicas-na-regiao.ghtml>. Acesso em 23 de abril de 2020.

Seu conceito passou a admitir uma enorme gama de conflitos e desafios, internos e externos, à medida em que sua agenda se ampliava para abarcar novos tipos de ameaça aos interesses dos países, da sociedade e do indivíduo.

Essa evolução não passou despercebida pela academia, que encontrou em novas teorias, notadamente as liberais, críticas e construtivistas, novas lentes para enxergar essas dinâmicas inovadoras de segurança internacional, sendo que a agenda e o próprio conceito de segurança internacional receberam nítido incremento de complexidade

Em termos conceituais, portanto, demonstrou-se que a agenda de segurança internacional – e a guerra, como seu expoente – é algo mutável, devendo os estados manter uma sensibilidade aguçada para captar os novos desafios e procurar utilizar seus sistemas de defesa de modo flexível e integrado.

Partindo dessa abstração, procurou-se examinar como a evolução da agenda de segurança internacional é verificada nos países da América do Sul, elegendo-se para isso os casos brasileiro, colombiano, argentino e chileno.

A escolha destes países se justifica pelo fato de consistirem nas maiores economias da região. São também os países mais globalizados, mais conectados com o resto do mundo, representando, por conseguinte, os países que se encontram na vanguarda, entre seus vizinhos, do enfrentamento aos desafios da agenda contemporânea de segurança internacional.

Dessa análise, constatou-se que tais Estados estão ainda em fase de adaptação à nova realidade da segurança internacional, um processo que eleva a necessidade de melhor coordenação entre as funções das Forças Armadas e das forças policiais. Em todos esses Estados, é crescente a prática de empregar seus efetivos militares, vocacionados para a guerra interestatal, em operações internas de segurança da sociedade, como o combate à criminalidade organizada e ao narcotráfico. Há, porém, a necessidade de aprimorar os instrumentos que preveem essas interações e coordenar, além do emprego, a troca de informações, entre outras práticas.

Não parece o ideal, apesar de essa hipótese não ter sido tratada neste trabalho, que as Forças Armadas atuem internamente com tanta frequência, já que apesar das aproximações entre as agendas de segurança interna e externa, as responsabilidades cabem preponderantemente a instituições diferentes.

Tais instituições prestam funções complementares, mas intrinsecamente diferentes. Assim, caso a opção seja pela institucionalização do uso frequente das Forças Armadas em operações internas, seria necessário avançar na adequação da capacitação, do treinamento e da normatização dessas atividades.

Defende-se que, em que pese a redução atual no número de conflitos interestatais classicamente definidos como guerras, não há garantias de que essa situação seja permanente. Desse modo, colocar as Forças Armadas para atuar constantemente em funções subsidiárias, o que pode minimizar sua capacidade de realizar a Defesa Nacional, é uma solução menos adequada do que capacitar as instituições com competência prioritária para a segurança para realizarem suas funções.

6 REFERÊNCIAS

BATIUK, Mariana S. **El rol de las Fuerzas Armadas en la lucha contra el narcotráfico: los casos de Argentina y Colombia.** <<https://www.seguridadinternacional.es/?q=es/content/el-rol-de-las-fuerzas-armadas-en-la-lucha-contra-el-narcotr%C3%A1fico-los-casos-de-argentina-y>>. Acesso em 14 de março de 2020.

BIGO, Didier. International Political Sociology. In. WILLIAMS, P. D. **Security Studies: An Introduction.** Routledge: London, 2008. p. 117-128.

BRASIL. **Constituição Federal de 1988.** Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em 20 de março de 2020.

BRASIL. **Lei Complementar nº 97.** Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp97.htm>. Acesso em 20 de março de 2020.

BRASIL. Ministério da Defesa. **Política Nacional de Defesa: Estratégia Nacional de Defesa.** Brasília, DF, 2012. Disponível em: <https://www.defesa.gov.br/arquivos/estado_e_defesa/END-PND_Optimized.pdf.> Acesso em 20 de março de 2020.

BRASIL. IPEA – INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA, **A Intervenção Federal no Rio De Janeiro e as Organizações da Sociedade Civil. Relatório de Pesquisa,** 2019.

BUZAN, Barry. The English school and international security. In. CAVELTY, M. D.; MAUER, V. **The Routledge Handbook of Security Studies.** Routledge: London, 2010. p. 34-44.

CELI, P. Dilemas y Perspectivas de la Autonomía Estratégica Suramericana en Seguridad y Defensa Regional. In. GUARNIZO, C. N. **Anuario 2014 de la Seguridad Regional en América Latina y el Caribe.** Friedrich Ebert Stiftung: Bogotá, 2014. p. 1-16.

CHITTOORAN, Jay. HELFSTEIN, Scott. Costs of Hedging Bad: The Global Threat Network and Impact on Financial Market. In. **Beyond Convergence.** World Without Order. Center for Complex Operations. Institute for National Strategic Studies. National Defense University Washington, D.C, 2016. p. 117-133.

CLAUSEWITZ, Carl Von. **Da Guerra** 3 v. Tradução do original para o inglês por Michael Howard e Peter Paret. Tradução do inglês para o português por Luiz Carlos Nascimento e Silva do Valle. 1984. Versão em português disponível em: <http://almanaquemilitar.com/site/wp-content/uploads/2014/02/Da-Guerra-Carl-Von-Clausewitz.pdf>. Acesso em: 14 mar. 2020.

GILMAN, Nils. The Twin Insurgencies: Plutocrats and Criminals Challenge the Westphalian State. In. **Beyond Convergence.** World Without Order. Center for

Complex Operations. Institute for National Strategic Studies. National Defense University Washington, D.C, 2016. p. 47-59.

HARARI, Yuval Noah. **Sapiens: Uma breve história da humanidade**. Porto Alegre: L&PM Editores S. A., 2018.

HOBBSBAWM, Eric. **Era dos extremos: o breve século XX. 1941-1991**. São Paulo: Companhia das Letras, 1995.

_____. **Globalização, Democracia e Terrorismo**. São Paulo: Companhia das Letras, 2007.

HOLMES, James R. Everything you know about Clausewitz is wrong. In. **The Diplomat**. Disponível em: <<https://thediplomat.com/2014/11/everything-you-know-about-clausewitz-is-wrong/>>. Acesso em 28 de março de 2020.

KISSINGER, Henry. **Ordem Mundial**. 1. ed. Rio de Janeiro: Objetiva, 2015.

LA NACION, **Macri anunció el plan de reforma de las FF.AA.**: "Es importante que puedan colaborar con la seguridad interior, 2018. Disponível em: <<https://www.lanacion.com.ar/politica/macri-anuncio-el-plan-de-reforma-de-las-ffaa-es-importante-que-puedan-colaborar-con-la-seguridad-interior-nid2155544.>>> Acesso em 14 de março de 2020.

MCDONALD, Matt. Constructivism. In. WILLIAMS, P. D. **Security Studies: An Introduction**. Routledge: London, 2008. 59-72.

MORAVCSIK, Andrew. **Taking Preferences Seriously: A Liberal Theory of International Politics**. International Organization. Cornell University Press. Vol. 51. Nº 4, 1997. 513-553.

PORTO, Pedro Augusto da Cas, e CORADINI, Luiz Fernando. O emprego das Forças Armadas no combate ao crime organizado: o caso mexicano. In. **Coleção Meira**

Mattos, Rio de Janeiro, v. 13, n. 48, p. 270, setembro/dezembro 2019. Disponível em <http://www.ebrevistas.eb.mil.br/index.php/RMM/article/view/2130/2542>. Acesso 15 mar. 2020.

PRENSA. **Declaración Pública del Presidente Piñera sobre la Colaboración de las Fuerzas Armadas contra el narcotráfico y el crimen organizado**. Disponível em <https://prensa.presidencia.cl/fotonoticia.aspx?id=98842>. Acesso em 14 de março de 2020.

SAINT-PIERRE, H. L. Grandes tendências da segurança internacional contemporânea. In. ALSINA JR., J. P.; JOBIM, N. A.; ETCHEGOYEN, S. W. In. **Segurança Internacional: perspectivas brasileiras**. FGV: São Paulo, 2010. p. 31-48.

TANNO, Grace. Contribuição da Escola de Copenhague aos Estudos de Segurança Internacional. In. **CONTEXTO INTERNACIONAL**. Rio de Janeiro, vol. 25, nº 1, janeiro/junho 2003, p. 47-80.

VILA, Rafael Duarte e OSTOS, Maria del Pilar. As relações Colômbia, países vizinhos e Estados Unidos: visões em torno da agenda de segurança. **Rev. bras. polít. int.** vol.48 no.2 Brasília July/Dec. 2005. Disponível em https://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-73292005000200005. Acesso em 30 de abril de 2020.

VISACRO, Alessandro. **A guerra na era da informação**. São Paulo: Contexto, 2018.

WENDT, Alexander. Anarchy is what States Make of it: The Social Construction of Power Politics. In. **International Organization**. The MIT Press. Vol. 46, No. 2. Spring, 1992. p. 391-425.

WILLIAMS, P. D. Security Studies: an introduction. In. WILLIAMS, P. D. **Security Studies: An Introduction**. Routledge: London, 2008. p. 1-12.

WOHLFORTH, W. C. Realism and Security Studies. In. CAVELTY, M. D.; MAUER, V. **The Routledge Handbook of Security Studies**. Routledge: London, 2010, p. 9-20.