

# Security and Defense Studies Review

Interdisciplinary Journal of the Center for Hemispheric Defense Studies

ISSN: 1533-2535

Volume 7 No. 1

Spring 2007

## WELCOME

Welcome to the Spring, 2007 issue of *Security and Defense Studies Review*, the Interdisciplinary Journal of the Center for Hemispheric Defense Studies.

Bienvenido a la edición de primavera de 2007 de *Security and Defense Studies Review*, the Interdisciplinary Journal of the Center for Hemispheric Defense Studies.

Bem vindo a edição da primavera de 2007 da *Security and Defense Studies Review*, the Interdisciplinary Journal of the Center for Hemispheric Defense Studies.

## ARTICLES

### ARTICLES

[North America's Security Perimeter](#) - PDF

Jordi Diez

[Abstract](#)

[Biography](#)

[A Formação Militar-Naval Brasil-Argentina no Contexto de cooperação no Atlântico Sul: dois modelos de educação profissional](#) – PDF

Cláudio de Carvalho Silveira

[Abstract](#)

[Biograph](#)

## EDITORIAL

[Message from the Editor](#)

[Editors and Editorial Board](#)

### Archived Editions

[Winter 2006](#)

[Summer 2006](#)

[Spring 2006](#)

[Fall 2005](#)

[Spring 2005](#)

[Fall 2004](#)

[Spring 2004](#)

[Fall 2003](#)

[Spring 2003](#)

[Winter 2002/2003](#)

[Summer 2002](#)

[Winter 2001](#)

[Spring 2001](#)

## SUBMISSIONS

*Security and Defense Studies Review* is currently accepting submissions for 2008 issues. [Click here](#) for more information.

## ESSAYS

[Misiones de paz de las Fuerzas Armadas Uruguayas, su importancia en un país en transición política](#) - PDF

Félix Besio

[Abstract](#)

[Biography](#)

[Explicando la Corrupción como un Sistema de Ciclos Viciosos Entrelazados: Lecciones desde NationLab](#) - PDF

Loren Cobb and Mike González

[Abstract](#)

[Biographies \(Cobb & González\)](#)

[Military Aid and Violence Against Civilians in Civil Wars](#) – PDF

Sergio Koc-Menard

[Abstract](#)

[Biography](#)

**Security and Defense Studies Review** está aceptando manuscritos para el 2008. [Pulsa aquí](#) para más información.

**Security and Defense Studies Review** esta aceitando manuscritos para publicação nas edicões para 2008. [Clique aqui](#) para mais informação.

[Projeto de força e orçamento: planejar a Marinha do Brasil](#) - PDF

Carlos Wellington Leite de Almeida

[Abstract](#)

[Biography](#)

## RELATED SITES

- [Journal of Homeland Security](#)
- [Journal of Military and Strategic Studies](#)
- [Journals In International & Area Studies](#)
- [Journal of Political Science \(Chile\)](#)
- [Centre for Military and Strategic Studies](#)
- [Dialogo magazine: The Forum of the Americas](#)

Articles published in **Security and Defense Studies Review** are reproduced with permission of the copyright owner. Further reproduction prohibited without express permission of the author. *Security and Defense Studies Review* must be cited as the source of original publication for articles appearing here.

[\[ Back \]](#)

# Security and Defense Studies Review

Interdisciplinary Journal of the Center for Hemispheric Defense Studies

ISSN: 1533-2535

Volume 7 No. 2

Fall 2007

## Editors and Editorial Board

### Editor

**Richard D. Downie, Ph. D.**  
*Director, CHDS*

### Senior Editor

**Herb Huser, Ph. D.**  
*Professor (Retired) of National Security Studies  
Center for Hemispheric Defense Studies*

### Editorial Board

**Raúl Benítez Manaut**  
*Investigador  
Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y  
Humanidades  
Universidad Autónoma de México*

**Ignacio Cosidó Gutiérrez**  
*Jefe de Gabinete de la Guardia Civil  
Ministerio del Interior, España*

**Rut Diamint**  
*Profesora  
Universidad Torcuato di Tella, Argentina*

**J. Samuel Fitch**  
*Professor and Chair  
Department of Political Science  
University of Colorado at Boulder*

**Ivelaw Griffith**

*Provost and Professor of Political Science  
Radford University*

**Hal Klepak**

*Professor of War Studies and Latin America History  
Royal Military College of Canada*

**General (R) Edgardo Mercado Jarrín**

*Universidad Científica del Sur, Perú*

**Richard Millett**

*Professor Emeritus  
Southern Illinois University, Edwardsville*

**Eliezer Rizzo de Oliveira**

*Profesor  
Núcleo de Estudos Estratégicos  
Universidade de Campinas, São Paulo, Brasil*

**José A. Olmeda**

*Subdirector  
Instituto Universitario General Gutiérrez Mellado  
Universidad Nacional de Educación a Distancia, España*

**Guillermo A. Pacheco Gaitán**

*Instituto de Relaciones Internacionales e  
Investigaciones para la Paz (IRIPAZ)  
Guatemala*

**David Pion-Berlin**

*Professor of Political Science  
University of California, Riverside*

**Domício Proença**

*Profesor  
Universidade Federal do Rio de Janeiro  
GEE-COPPE/UFRJ*

**Managing Editor**

**Linda Denning**

*Center for Hemispheric Defense Studies*

[\[ Back \]](#)

# Security and Defense Studies Review

Interdisciplinary Journal of the Center for Hemispheric Defense Studies

ISSN: 1533-2535

Volume 7 No. 1

Spring 2007

## Message from the Editor

Dear Colleagues,

With this edition, the Security and Defense Studies Review begins its seventh year of publication. We believe the CHDS ejournal has provided a useful forum for scholars, civilian and military, to present their written research and opinions for the consideration and enlightenment of all interested in security and defense issues in the Western Hemisphere.

Over the years, the ejournal has used a variety of formats to bring important research and views to our ever-expanding audience. We have published the results of important research efforts, such as that undertaken to analyze peacekeeping operations in Haiti. Another issue presented selected papers from a Sub-Regional Defense and Security Conference. We will continue these efforts as they contribute to the collected works available to our readers. To accommodate these initiatives, we have increased the frequency of the SDSR from two issues per year to three issues per year.

But the mainstay of our publication continues to be submissions from alumni, conferences attendees, military professionals, and occasionally the faculty of the Center. We return to that format with this issue. In a very happy circumstance, in this edition we are pleased to present two works in each of the three languages of the Center, English, Portuguese, and Spanish. In the case of the two English-language articles, both authors are based in Canada and have published in more than one language, adding yet another dimension to the offerings in this issue.

In each issue of the SDSR, we provide abstracts of all articles and essays provided by the authors, and translated into all three languages, even though the articles themselves are in the language of origin. I invite you to peruse these to get a sense of each article or essay in every issue.

The tenth anniversary of CHDS is fast approaching, and the Security and Defense Studies Review is proud to be a part of the Center's outreach to its many valued constituents. We continue to look forward to this collaborative relationship through the ejournal, and as always invite your submissions for consideration.

Cordially,

**Richard D. Downie, Ph. D.**  
Director, CHDS

[\[ Back \]](#)

# Security and Defense Studies Review

Interdisciplinary Journal of the Center for Hemispheric Defense Studies

ISSN: 1533-2535

Volume 7 No. 1

Spring 2007

North America's Security Perimeter

Jordi Díez

Dr. Jordi Díez is Assistant Professor of Political Science at the University of Guelph and Research Associate in the Defence Management Studies Programme at Queen's University, Canada. Professor Díez research interests, among others, are in hemispheric security issues and in civil-military relations in Latin America. He is the editor of *Canadian and Mexican Security in the New North America: Challenges and Prospects* (McGill-Queen's University Press, 2006) and co-author, with Colonel Ian Nicholls, of *The Mexican Armed Forces in Transition* (Strategic Studies Institute, US Army War College, 2006). He welcomes any comments at: [jdiez@uoguelph.ca](mailto:jdiez@uoguelph.ca)

[\[ Back \]](#)

# North America's Security Perimeter

Jordi Díez<sup>1</sup>

University of Guelph, Canada

## Introduction

The profound economic and political changes Mexico underwent during the 1980s and 1990s did not appear to have a significant effect on its foreign policy as it continued to maintain, right until the end of the last administration of the Institutional Revolutionary Party (PRI), a relatively isolationist position in international affairs more interested in domestic security with a focus on organized crime.<sup>2</sup> This changed, however, with the arrival of Vicente Fox (2000-2006) to the presidency in 2000 as he sought to take Mexico into a more activist international role through a foreign policy hinged on two main tracks: a closer political relation with its northern neighbours and active internationalism through a more prominent role within multilateral institutions, especially the United Nations. In regard to the former, Fox articulated his vision of a new North America early in his administration. At the Quebec City Summit of the Americas of April 2001, he declared his desire to establish a "North American Union," an arrangement similar to the European Union that would involve a common currency, a customs union, new political institutions, the harmonization of a wide range of policies, and the establishment of a North American Regional Development Bank. Fox's proposals were received rather coolly by his northern counterparts at the time. Then Canadian Prime Minister Jean Chrétien (1993-2003) rejected Fox's entreaty stating that Canada's interests in North America were primarily economic, while President George W. Bush declared that closer cooperation could only take place on issues related to immigration.

The attacks on the United States of September 11, 2001 (9/11) changed dramatically the dynamic and nature of North American relations, however, igniting interest in closer cooperation among the three countries, especially on issues relating to security, border patrol and immigration. Soon after the attacks, Fox declared: "... [w]e consider that the struggle against terrorism forms part of a commitment of Mexico to Canada and the United States, as a result of the need to construct the framework of the

---

<sup>1</sup> Assistant Professor of Political Science, University of Guelph, Canada, [jdiez@uoguelph.ca](mailto:jdiez@uoguelph.ca)

<sup>2</sup> Mexico's foreign policy during PRI rule was firmly grounded on the principle of non-intervention and characterized by an inward-looking position on security matters. For an overview of Mexico's traditional foreign policy during PRI rule see Ojeda 1981, and for an overview of Mexico's security approach to its foreign policy see Benítez Manaut 1996. Mexico's foreign policy underwent some modifications during the 1990s, but these changes were limited to economic matters as President Carlos Salinas de Gortari (1988-1992) sought increased economic integration with the U.S. (Heredia 1997).

## North America's Security Perimeter

North American Free Trade Agreement within which we build a shared space for development, well-being and integral security.”<sup>3</sup> The U.S. also expressed interest in further integration. Paul Celluci, then-Ambassador of the U.S. to Canada, urged, in October of 2001, for the need to update border policies and to harmonize immigration procedures. Canada, under former Prime Minister Jean Chrétien, called, in turn, for tougher screening measures at entry points so as to facilitate internal trade flows.<sup>4</sup>

This renewed interest in strengthening collaboration in North America crystallized into the call for the establishment of a “North American Security Perimeter,” an arrangement whereby the three countries would cooperate in a variety of areas creating a common security area within which trade would be protected (Fry 2003: 14-15). The three North American countries have taken several significant steps to strengthen collaboration on security matters. In effect, security cooperation within the continent has never been as strong, and it has in fact been institutionalized between Mexico and the U.S. on some levels. Nonetheless, despite this new level of continental security cooperation, we are still far from the establishment of an international regime that would resemble anything close to a security perimeter.<sup>5</sup> Indeed, what we are witnessing is the emergence of an informal North American security system that has unfolded along the two traditional axes that have historically characterized North American relations: the U.S.-Canada relationship and the U.S.-Mexico relationship. In this article I argue that, while security cooperation in North America has increased within the region, it has primarily unfolded through bilateral agreements and initiatives between the U.S. and both of its neighbours. We are therefore far from the construction of a formal trilateral ‘security perimeter.’

The article is divided into two main sections. The first section reviews the various steps that have been taken in the area of security cooperation in North America since 2001 by looking closely at the Mexican case. As we shall see, cooperation has taken place mostly through bilateral agreements. In the case of Mexico, some of these agreements have essentially amounted to the institutionalization of security relations with the U.S., a remarkable development indeed given Mexico’s historic reluctance to establish formalized links with the U.S. security establishment. The second section looks at the obstacles which are likely to impede the establishment of a continental security perimeter: the divergent priorities of the three countries and changing political realities.

### Security in the Post 9/11 North America

The attacks of 9/11 on New York and Washington brought about a fundamental change in the dynamics of North American relations. Since the coming into effect of the

---

<sup>3</sup> Declaration made by President Fox at the “Meeting for the Evaluation of Co-ordinated Action for Border and National Security,” Tijuana, Mexico, October 3, 2001.

<sup>4</sup> “Don’t Act Alone, PM tells Bush,” *The Globe and Mail*, September 10, 2002. See also: <http://www.dfait-maeci.gc.ca/canada-magazine/issue14/14t3-en.asp>

<sup>5</sup> In here I use the Stephen Krasner’s classical definition of what an international regime is: “implicit or explicit principles, norms, rules and decision-making procedures around which actors’ expectations converge in a given area of international relations” (1983: 142).



## North America's Security Perimeter

North American Free Trade Agreement (NAFTA) in 1994 – when the idea of North America as a regional entity crystallized – trilateral relations had primarily focused on closer economic integration. However, with the events of 9/11, security rose to the top of the U.S. national agenda as the defence of the 'homeland' became the most important priority for the administration of George W. Bush under the banner of the 'war on terror.' Within this new context, economic and political relations between the U.S. and its two neighbours became subordinated to the security concerns of the U.S. Security collaboration among the three countries subsequently increased to levels not seen before as Canada and Mexico have gradually increased their cooperation with the U.S. Nonetheless, increased North American cooperation on security matters has mostly evolved through bilateral agreements and initiatives given the nature of North American relations. Despite the adoption of NAFTA, North American relations have, for the most part, unfolded along its two traditional axes: the U.S.-Canada relation and the U.S.-Mexico relation. As a result, the U.S. has signed several bilateral agreements with both of its neighbours.

### *Canada and the U.S.*

In the case of Canada and the U.S., cooperation in areas of security and defence has existed since the establishment of the U.S.-Canada Military Cooperation Committee in 1946 and the creation of the North American Space Command (NORAD) in 1957. But it increased and strengthened on a variety of other areas after 9/11.<sup>6</sup> Within weeks of the attacks, Canada established a Borders Taskforce with the intention of developing a new strategy to manage the 49<sup>th</sup> parallel within the new security reality. This taskforce eventually led to the signing, on December 12, 2001, of the Smart Borders Agreement (SBA) between the two countries.<sup>7</sup> The SBA, which institutes measures to facilitate the flow of goods between the two countries, set the stage for increased bilateral cooperation. Within the SBA, both countries created the Integrated Border Enforcement Teams (IBETs).<sup>8</sup> The IBET's are multi-agency groups of several law enforcement officials from both countries and different levels of government that share information and intelligence, sometimes daily, on matters related to national security and organized crime.<sup>9</sup> Subsequently, on December 3, 2002, both countries signed the Joint Statement of Cooperation on Border Security and Regional Migration Issues. Through this statement, both countries agreed to include Canadian personnel in the U.S. Anti-Terrorist

---

<sup>6</sup> Cooperation between the two countries began almost immediately as Canada allowed the diversion of more than 220 commercial jetliners to its airports and placed its entry points in a state of emergency. Canada-US cooperation on border management predates the 9/11 attacks, however. In 1995 they signed the *Accord on our Shared Borders* agreement and in 1997 both countries' immigration departments (Citizenship and Immigration Canada and the US Immigration and Naturalization Services) began developing a regional approach to migration issues through the *Border Vision*, which eventually resulted in the launch of the Canada-U.S. Partnership Forum (Benítez and Rodríguez 2006).

<sup>7</sup> The Agreement involves 22 specific points on which both countries decided to collaborate. For further details, see <http://www.whitehouse.gov/infocus/usmxborder/22points.html>.

<sup>8</sup> The IBETs have increasingly been used along the US and Canadian border. They proved vital in the arrests of the 17 alleged terrorists in the Greater Toronto Area in June 2006.

<sup>9</sup> Further information can be found at [http://www.rcmp-grc.gc.ca/security/ibets\\_e.htm](http://www.rcmp-grc.gc.ca/security/ibets_e.htm).

## North America's Security Perimeter

Elite Group. It also allows members of the Royal Canadian Mounted Police (RCMP) access to U.S. intelligence.<sup>10</sup> Moreover, on December 4, 2003, both countries signed the Free Trade Secure Trade Programme (FAST). The FAST consists of the registration of businesspeople, who belong to the Customs-Trade Partnership Against Terrorism (C-TPAT), allowing them faster border crossing through special lanes.<sup>11</sup> In regard to defence, cooperation has intensified across several areas and both countries have in fact been negotiating a new agreement that would see the expansion of NORAD to include maritime surveillance.<sup>12</sup>

### *Mexico and the U.S.*

Security cooperation between the U.S. and Mexico has also increased since 9/11. Soon after the attacks, Mexico ordered measures to protect oil fields and platforms in the Gulf of Mexico and a security belt was established around the whole country. The Mexican armed forces also immediately implemented Operation Sentinel (*Operación Centinela*), with 18,000 personnel from the armed forces committed (Benítez and Rodríguez 2006: 26). Moreover, the Mexican government stepped up security efforts and assigned increased security and surveillance responsibilities to various ministries: The Ministry of Defence was tasked with airport security and special surveillance across the border; the Ministry of the Navy and the Attorney General's Office (PGR) was directed to facilitate collaboration with the Federal Bureau of Investigation (FBI) and the Drug Enforcement Agency (DEA); the Ministry of Public Security (SSP) and National Institute for Migration (INM) were asked to redouble efforts of surveillance on borders and bus stations; and the Ministry of Tourism (SECTUR) created the National Security Commission to guarantee the security of national and foreign tourists.

Mexico went beyond the immediate steps it took right after 9/11 and has reached several agreements with the U.S. to coordinate efforts on several fronts. A version of the SBA agreed upon by the U.S. and Canada was adopted and signed by the US and Mexico on March 22, 2004.<sup>13</sup> The Mexican-U.S. SBA is more limited in scope to its northern counterpart, but it does replicate some measures, such as the sharing of information on individuals who 'pose a threat' and the establishment of an 'Advance Passenger Information' exchange system.

Both countries have also agreed to exchange more fluidly intelligence and security information and have advanced toward greater coordination on migration matters. Moreover, during the visit of then-Secretary of Homeland Security, Tom Ridge, to Mexico in February 2004, the two countries signed a "Memorandum of Understanding" in which the U.S. guaranteed that the repatriation of Mexican nationals would be done in a humane and secure manner. A joint communiqué was also issued at the time which established the Plan for Border Security. The plan ratified and expanded a plan

---

<sup>10</sup> For details of the agreement, please see <http://www.cic.gc.ca/english/press/01/0126-pre.html#statement>.

<sup>11</sup> See <http://www.cbsa-asfc.gc.ca/newsroom/factsheets/2005/0125fast-e.html>.

<sup>12</sup> "NORAD to Include Maritime Surveillance," *The Globe and Mail*, February 20, 2006.

<sup>13</sup> <http://www.whitehouse.gov/infocus/usmxborder/01.html>

## North America's Security Perimeter

previously signed in 2001 and it agrees on measures to facilitate the exchange of information to fight the organized trafficking of people as well as the establishment of exchange programmes for the training of personnel in charge of carrying out the plan. Further, in late 2003 the Fox administration authorized the deployment of agents from the Federal Bureau of Investigation (FBI) to operate in Mexico City's international airport.<sup>14</sup> Finally, 237 Mexican military personnel have participated since 2003 in the newly established Counter-Terrorism Fellowship Programme (CTFP) in the U.S.<sup>15</sup>

This level of cooperation between the two countries is certainly unprecedented given the historic reticence of the Mexican political elite to cooperate with the US security establishment, a reticence that has been fuelled by the perception of nationalist public opinion that no formal engagements should be undertaken with the U.S. as they might pose a threat to the country's sovereignty. It is worth noting that a majority of Mexicans generally approve of increased security cooperation with the U.S. For example, while the Mexican media decried Fox's decision to allow FBI agents to operate in Mexico City's airport citing a violation of the country's sovereignty, 63% of Mexicans supported the initiative.<sup>16</sup> What appears to be of special relevance is the fact that security relations between the two countries have gone beyond mere cooperation on these issues and have assumed a certain level of institutionalization. Mexico's intelligence institution, the Centre for Research on National Security (CISEN) and the U.S. Information Analysis and Critical Infrastructure Protection Directorate (IAIP), within the Department of Homeland Security (DHS), have established six inter-ministerial working groups devoted to the protection of critical infrastructure along the US-Mexico border. These groups are presided by a 'bilateral steering committee' and are organized by sector: energy, health, agriculture, water, telecommunications and transportation. Local agencies in Mexico have also increased cooperation with U.S. federal agencies, such as the FBI, and the DHS is currently elaborating the Operation Ice Storm. This operation consists of a plan of action to implement immigration and customs regulations in collaboration with Mexican authorities (Benítez and Rodríguez 2006).

### *Trilateral Cooperation*

The North American Security and Prosperity Partnership (SPP), launched by the leaders of the three countries at their high-level meeting of Waco, Texas, in March 2005, seemed to point to the progression toward the construction of a trilateral arrangement and quite possibly the institutionalization of a North American security perimeter. However, upon the release of the SPP's goals June 2005, it became clear that the agreement called for further cooperation on border controls, transportation and emergency planning procedures, and that it deals mostly with regulatory issues on migration and automobile integration. Although defence and security cooperation figure in

---

<sup>14</sup> "Agentes al servicio de EU vigilan el aeropuerto del DF, Admite la PFP" *La Jornada*, 1 de enero, 2004 (<http://www.jornada.unam.mx>).

<sup>15</sup> See <http://www.ciponline.org/facts/fmtrmx.htm>.

<sup>16</sup> See Chicago Council on Foreign Relations, Consejo Mexicano de Asuntos Internacionales, and Centro de Investigación y Docencia Económicas "Global Views 2004: Comparing American and Mexican Opinion and Foreign Policy" <http://www.ccr.org/globalviews2004>.

## North America's Security Perimeter

this new partnership, it is limited to maritime and port surveillance, and, on the defence file, it is mostly a U.S.-Canada affair.<sup>17</sup> At the meeting held on March 31, 2006, in Cancún, the three North American leaders declared their intention to 'advance the agenda' of the SPP. However, the next phase of the SPP deals mostly with issues of business competitiveness, Avian Influenza preparedness, energy, and border management. On the security front, steps are taken to coordinate efforts on disaster management, both natural or man made. However, there is nothing in the document that would point to the building of a security perimeter.

What we have witnessed, then, is a strengthening of cooperation among the three countries, which on certain areas has become institutionalized, rather than the emergence of an international security regime that involves the three North American countries. Despite calls for the establishment of a security perimeter, the three countries appear to continue to operate along the two traditional axes, and there has been stronger cooperation between Canada and the U.S. on the defence and security fronts. Increased cooperation has primarily taken place through bilateral agreements and initiatives. The U.S. has naturally remained at the centre of security relations in the continent, but it has carried out cooperation bilaterally with its two neighbours.

### *Mexico's Approach to Regional Security*

Several factors appear to explain the fact that Mexico has not sought the same level of cooperation with the U.S. that Canada has, especially on the security file. Among many in Mexico's political elite, the link between security and trade was not rapidly or easily recognized. Despite the fact that over 92% of Mexico's exports go to the U.S., Mexico was not quick to react to the new security reality to ensure that trade continued to flow undisrupted. Mexico did not act quickly to protect its trade with the US after 9/11. In effect, Fox was not among the first heads of state to offer official condolences to the U.S. and to offer assistance. This is in stark contrast with Canada's swift reaction as it proceeded almost immediately in establishing a task force to look into ways in which trade be protected within the post 9/11 reality. In Canada, the economic consequences from a disruption to trade with the U.S. became all too obvious in the hours after 9/11 given how highly integrated the three economies have become.<sup>18</sup> The Smart Border Agreement was in fact a Canadian initiative (Welsh 2004: 58-59).

Part of the reason why Mexico has dragged its feet on the security front is because it has traditionally looked inward on matters of security as well as a different conception of security. Mexico's has traditionally held an inward-oriented view on

---

<sup>17</sup> The details of the initiative were released in June 2005 and can be found at <http://www.spp.gov>.

<sup>18</sup> As Stephen Flynn reported, "within 36 hours of after September 11 attack, Daimler-Chrysler announced that it would have to close one of its assembly plants because Canadian supplies were caught in an 18-hour traffic jam at the border. Ford announced that five of its plants would have to lie idle the following week. The cost of this loss in productivity?: each assembly plant produces on average \$1 million worth of cars per hour" (2001: 60). More trade occurs between the US and Canada at the Detroit-Windsor border than occurs between the US and the European Union (Grunwald 2002).

## North America's Security Perimeter

security, and when it has included an international dimension, it has mostly been on intermestic issues such as drug trafficking and organized crime. The Fox administration attempted to reframe the notion of national security upon coming into office. His National Development Plan of 2001-2006 – the development plan that every Mexican president is constitutionally obliged to formulate for his administration – is rather vague, however, stating that the new government would adapt the country's national security to the “new times and the new phenomenon of vulnerability.” But the new approach to security still focuses on national domestic issues, such as corruption, environmental degradation and organized crime. At the international level, Fox's administration in fact disengaged from security regimes by withdrawing from the Rio Treaty in 2002. Moreover, security issues in Mexico have continued to revolve around human security and it in effect became an area of priority for the Fox administration given its deterioration over the last few years, trumping issues of national security. The new administration of Felipe Calderón, who assumed office on December 1, 2006, appears poised to continue the focus on internal security matters. In effect, a salient element of his administration so far has been the renewed effort in tackling domestic security issues, especially on drug trafficking and organized crime.

Furthermore, political leaders in Mexico, regardless of the party, appear to be constrained in their ability to engage overtly with the U.S. on security and defence issues given the perceived nationalist sentiments harboured by the population. Even though polling consistently shows that a majority of Mexicans support cooperation with the U.S. on security matters,<sup>19</sup> there is a generalized perception that Mexican public opinion is overwhelmingly nationalistic, with some anti-U.S. overtones, something to which the political leadership feels that it must listen. In part, this is due to the role of the media which does tend to be generally nationalistic, perpetuating the perception.

Finally, in regard to defence, there is immense opposition within Mexico's Army to increased collaboration with the U.S. armed forces in any significant way. Although Mexico's Navy appears to be prepared to do so, the top brass of Mexico's Army have continually expressed their lack of interest in expanding defence collaboration with the U.S. They have reiterated that their priorities are domestic, such as natural disaster relief and combating drug trafficking, which have historically been their areas of operation (Díez and Nicholls 2006). The Mexican armed forces have therefore not pushed for further cooperation from within Mexico, something which could apply pressure on the government to increase cooperation with the U.S.

### The Prospects of Trilateral Security Co-operation in North America

As we have seen, security cooperation in North America has primarily unfolded on a bilateral level. A question naturally arises: are there any prospects for the establishment of a trilateral security regime in the continent? It would appear that, at least discursively, the three countries are still interested in building on NAFTA and on furthering North American integration. This much was evident with SPP initiative, when the leaders declared their desire to “... develop new avenues of cooperation that will make our open

---

<sup>19</sup> See the results on questions relating to security cooperation in Chicago Council, *ibid*.

## North America's Security Perimeter

societies safer and more secure, our businesses more competitive, and our economies more resilient." But it is not clear that the desire to further continental integration necessarily equates to a call or a vision to establish a security system.

For instance, Canada has expressed an interest in further integration. In the International Policy Statement revealed by former Prime Minister Paul Martin (2003-2006) in May of 2005, his administration reasserted its commitment to North American and emphasized aspects of cooperation. It also considered Mexico as a strategic partner. But there has not been any initiative to establish a continental security system. As for the current Conservative government of Prime Minister Stephen Harper, it is still unclear what his position on North American relations is and, should he have a vision for the continent, he has yet to unveil it. His minority government was elected on 'five priorities' that are entirely domestic in nature (tax policy, the introduction of an 'Accountability Act' and a child care allowance, combating street crime and health-care waiting times 'guarantees'). In terms of security, Harper has begun to negotiate a new agreement to expand cooperation with the United States in defence matters through an extension of NORAD, but it does not include Mexico.<sup>20</sup>

### Four Factors Working Against a Formal Security Regime

In the case of Mexico, greater cooperation with the U.S. on security issues was willingly forthcoming from the Fox administration, as we have seen, and Calderón appears to want to continue it, but several factors have complicated any push for further integration. The first one is the Mexican government's inability to reach agreement with the Bush administration on immigration. A central policy objective of the foreign policies of both Fox and Calderon has been the establishment of a temporary workers programme for Mexicans living in the U.S. Reaching a migratory agreement with the U.S. seemed likely at the beginning of Fox's term given that President Bush was receptive to the idea. At their first meeting in Crawford Texas in August of 2001, Bush declared his willingness to work on this file and to push for a workers programme through Congress. Two weeks after the meeting, however, the attacks of 9/11 occurred relegating migration to the bottom of the U.S. national agenda. Attempts to increase integration will be difficult unless a migration agreement is reached as the protection of Mexican workers in the U.S. is cited as the country's number one foreign policy priority by 88 percent of Mexicans.<sup>21</sup> Despite Calderón's declarations that his administration will continue to pursue a migration agreement with the US, its prospects will most certainly depend on the manner in which the issues is resolved within the U.S. Congress rather than any agreement reached between the two countries. As we witnessed in the Spring of 2006, despite the mass mobilizations that took place across the U.S. by illegal workers (mostly from Mexico), the new migratory bill unravelled in the U.S. Senate due to partisan motives.

Second, the enthusiasm with which Mexicans supported NAFTA when it was first adopted has subsided substantially. For example, 70 percent of Mexicans say that NAFTA has had a positive effect on the U.S. economy while only 44 percent think it has

---

<sup>20</sup> "Tories Poised to Sign a New Defence Pact with U.S." *The Globe and Mail*, February 20, 2006.

<sup>21</sup> See Chicago Council, "Global Views."

## North America's Security Perimeter

had a positive effect on the Mexican economy. Moreover, 70 percent of Mexicans believe that the U.S. has benefited the most from NAFTA while only 8 percent believe Mexico has benefited the most.<sup>22</sup> The economic benefits that President Carlos Salinas de Gortari promised with the advent of NAFTA have not materialized. Although Mexican exports to the U.S. and Canada have indeed trebled since its coming into effect, poverty has not been reduced in any significant way and it appears that the wealth has failed to be distributed equitably. Income distribution has widened over the last decade and the country has started to experience a stark regional differentiation where its southern parts have failed to reap the benefits of free trade and have lagged behind. Third, in the same manner in which the U.S. failure to abide by NAFTA rulings on lumber dispute eroded the legitimacy of NAFTA before Canadian public opinion, several disagreements between Mexico and the US on some areas (i.e. the US refusal to allow Mexican transportation trucks to enter US soil) have had a similar effect in Mexico.

Fourth, the U.S. decision to act outside multilateral institutions in the invasion of Iraq has fuelled the distrust and suspicion of U.S. intentions among a great number of Mexicans and augmented anti-American sentiments. This is in part due to the faith Mexico has historically placed on multilateralism and non-intervention. For example, 55 percent of Mexicans believe that the U.S. role in the world is negative, 43 percent express distrust of U.S. foreign policy, 77 percent believe that the U.S. should not become the policeman of the world, and 60 percent believe that strengthening the UN is a very important foreign policy goal, compared with 38 percent of Americans.<sup>23</sup> It appears that any attempt to further integration would first have to address these negative feelings in public opinion at some level.

More fundamentally, however, the main obstacle for further integration beyond areas of trade regulation and border management is the disparate national priorities of the three governments. For the U.S., the 'homeland security' has become the number one priority for the current administration and all other issues have been placed much further down the list. For Canada and Mexico, trade with the U.S. continues to be of utmost importance, but for Mexico issues of economic development, drug trafficking and personal security are atop its citizens' priorities and any attempt at further integration will not get far unless these issues are not formally addressed. And although some within Mexico's administration are said to be trying to resume talks for further integration given the recent improvement of relations between Mexico and the U.S. (Wood 2006), the deterioration of human security in Mexico in 2007 would suggest that the Calderón administration will continue to concentrate in domestic issues.<sup>24</sup>

According to some theories of regime formation, the establishment of formal regimes is to a great extent determined by the convergence of the interests of stakeholders (Keohane 1983; Stein 1983; Axelrod and Keohane 1986). Neo-liberal

---

<sup>22</sup> See Chicago Council, *ibid.*

<sup>23</sup> *Ibid.*

<sup>24</sup> According to the Mexican daily *El Universal*, by May 15, 2007, 1,000 Mexicans had been killed since the beginning of the year in fights related to the 'war on drugs' between drug cartels and government forces. See: <http://www.eluniversal.com.mx/editoriales/37572.html>.

## North America's Security Perimeter

Institutionalists argue that formal regimes – which are based on collaboration as opposed to cooperation – are unlikely to emerge when stakeholders maintain widely disparate goals as the decisions they make will produce sub-optimal results, given the differential in objectives (Stein 1983). If theories can be used to look into the future of a North America Security Perimeter, it appears that given that the three countries have varied objectives, the likelihood of the emergence of a formal security framework is rather small.

### *The Need for Closer Cooperation*

It can well be argued that the formation of a formal security system is not in the interest of the three countries to continue to pursue. Despite the fact that security does not have the same level of priority for the three countries, steps can be taken to institutionalize security relations in North America and to create a formal security perimeter. Instead debate should not be on whether closer cooperation on security should take place but rather on how. At a very pragmatic level, the economies of Mexico and Canada are extremely dependent on the free and stable flow of goods across borders: 92% of Mexico's exports and 86% of Canada's exports go to the U.S. As a result, any disruption to trade caused by a security threat, whether it be terrorist or otherwise, would have an enormous effect on the economies of the two countries. Should an attack on the U.S. be carried out by an individual or group of people using either Canada or Mexico as an entry point, the consequences would be disastrous. A formal security arrangement would of course not provide any guarantee that this would be prevented. But it would at least share the responsibility more equally and diminish any attempt at closing down the borders.

Mexico lacks the resources necessary to step up security in any significant way and has other priorities. The establishment of a formal security regime would potentially result in the transfer of resources from its northern neighbours which will in turn allow it to strengthen some of its notoriously weak and corrupt security institutions. The wave of violence that took place in some border cities during the summer of 2005, during which several police officers were killed by organized crime and dozens of others jailed for having collaborated with drug traffickers, is but an example of such institutional weakness. The federal government was forced to relieve the municipal police of its security responsibilities and send in the army under the 'Secure Mexico' programme.

### *How far are Canada and Mexico willing to go?*

There exists the view in Canada and Mexico among the political elites, observers, academic circles and significant sectors of society that any pursuit of further security integration would inevitably result in the loss of sovereignty and would represent the imposition of the priorities of the U.S. Peter Andreas captures that feeling exquisitely when he refers to the positions of Canada and Mexico within a post-9/11 world as one of "two scared mice next to a neurotic elephant" (2003:11). He argues that, given the structural imbalance and power asymmetries in North America, Washington "... has significant policy leverage over its immediate neighbours, leaving them with limited space to manoeuvre. Here the United States largely sets the policy agenda and narrows the



## North America's Security Perimeter

room for autonomous policy choices" (2003:12). US immigration policy is the most dramatic case in point of U.S. unilateralism.

Yet, as Jennifer Welsh shows, the proposal to reach the Smart Border Agreements in the region was a Canadian initiative and a policy triumph for Canada (2004: 58-60). She details how the U.S. had no clear vision of what the post-9/11 borders should look like and Canadian officials elaborated a plan that was eventually adopted by the US. As we have seen, a version of the plan was replicated along the Mexico-U.S. border. This was not an imposition of the U.S. on Canada and attests to the extent to which Canada still enjoyed policymaking autonomy.

But more importantly, the establishment of formal institutions would make it easier to provide greater transparency and accountability in security cooperation. As mentioned before, security cooperation in North America has been strengthened on several areas. But there is some evidence that such cooperation has involved areas that are not known to the public, such as anti-terrorist and military training. In an interview with Loretta Bondi, a high-ranking U.S. official stated that: "we do a lot of that [anti-terrorist training] because Mexicans badly need it. We try to keep it quiet since Mexicans are very sensitive to that" (2004: 86).

The same official stated that his agency has been putting together a 'counter-terrorism training package' which includes basic investigation, interview and interrogation techniques, as well as crisis management and hostage negotiations, evidence gathering and surveillance (Bondi 2004: 86). The same informal arrangements are occurring in other areas, such as defence cooperation. Despite the Mexican army's official position that they do not wish to strengthen cooperation with the U.S., a Mexican General declared that cooperation is taking place and will take place regardless of formal institutions.<sup>25</sup> Moreover, even when information is released on the training of personnel, there are at times discrepancies between the numbers of participants reported by the Ministries of Navy and Defence and those reported by US institutions. For example, according to the information provided by the two ministries to the daily *El Universal*, only 13 Mexican military personnel had participated in the newly established Counter-Terrorism Fellowship Programme. According to the numbers provided by the U.S. State Department, the number is 237.<sup>26</sup> In another occasion, the spokesperson for the U.S. State Department's Southern Command stated that personnel from the Mexican Navy had attended exercises in Texas in 2004, while a spokesperson from the Ministry of the Navy denied the event.<sup>27</sup> The point here is that a great deal of unofficial cooperation has taken place and it is likely to continue. The formalization of these relationships through their institutionalization could potentially make it more transparent.

---

<sup>25</sup> This refers to statements made by General Alvaro Vallarta Cecena in declarations made on April 17, 2002 (*Reforma*, April 18, 2002).

<sup>26</sup> See "Militares toman en EU curso contra terrorismo," *El Universal*, January 8, 2006 and Center for International Policy, Center for International Policy (CIP), Training Data on Mexico (<http://www.ciponline.org/facts/fmtrmx.htm>).

<sup>27</sup> "Refuta México a EU sobre colaboración militar," *El Universal*, March 17, 2005.

## North America's Security Perimeter

Admittedly, a complete openness of security relations would not be guaranteed through the establishment of formal institutions. Indeed, by definition, intelligence has to be secretive. But the institutionalization of cooperation that is already taking place on some areas, irrespective of the establishment of formal institutions, would make it easier to bring increased transparency. And although it is difficult to oversee security agencies and bring them into account, it is not impossible. For example, Canada's National Security Strategy, unveiled in April 2004, allows for the inclusion of civil-society groups in the formulation of national security policy and a mechanism of oversight, the Roundtable on Security, was established to oversee security institutions and ensure that they do not overstep their responsibilities.

Given the distrust for supranational institutions that has long existed in the U.S., the establishment of a supranational security institution is unlike to transpire. But institutionalization can nevertheless take place at a lower level. The establishment of institutionalized intra-ministerial cooperation is a feasible and viable option. The close relationship that was established between Mexico's Centre for Research on National Security and the U.S. Information Analysis and Critical Infrastructure Protection Directorate, through the creation of working groups, is an obvious starting point and their expansion to a trilateral institutionalization could be pursued. This is feasible because it is in the interest of Canada and Mexico for their borders to remain open and security relations be rendered more transparent and accountable without formal institutionalization.

### Conclusion

The coming into effect of NAFTA in 1994 crystallized the idea of North America as a regional entity. Whereas before North America referred to the United States and Canada, NAFTA appears to have expanded the definition of the continent to include Mexico. Since its enactment, NAFTA increased relations among the three countries as trade and investment increased to record levels. However, these relationships remained primarily limited to economic terms. The calls for the expansion of NAFTA made by President Fox upon coming into power, notwithstanding, Canada and the U.S. continued to see NAFTA purely as an economic agreement. The attacks of 9/11 changed fundamentally the nature of North American relations as security arose to the top of the U.S. national agenda around the defence of the 'homeland.' Relations between the U.S. and its two neighbours would therefore have to deal with security matters centrally. What we have seen, as a result, is an unprecedented level cooperation on security matters since 9/11 as both Mexico and Canada have willingly done so.

In the case of Mexico, security cooperation has even been institutionalized on some areas, a remarkable development given the country's historical reluctance to establish formal links with U.S. security institutions. Nonetheless, despite calls for the establishment of a North American 'security perimeter,' security cooperation in the post-9/11 North America has mostly evolved along the two traditional axes of North American relations: the U.S.-Canada axis and the U.S.-Mexico axis. As this chapter has attempted to show, we are far from the establishment of a formal, trilateral security structure, as security cooperation has primarily been done through bilateral agreements. The

## North America's Security Perimeter

prospects for the establishment of such structure remain bleak as the three countries seem to have disparate national priorities.

### Bibliography

Andreas, Peter. 2003. "A Tale of Two Borders: The U.S.-Canada and the U.S.-Mexico Lines after 911" in Peter Andreas and Thomas J. Biersteker (eds.) *The Rebordering of North America: Integration and Exclusion in a New Security Environment*. New York and London: Routledge: 1-23.

Axelrod, Robert and Robert O. Keohane. 1986. "Achieving Cooperation under Anarchy: Strategies and Institutions" in Kenneth A. Oye (ed.) *Cooperation under Anarchy*. Princeton: Princeton University Press: 225-254.

Benítez Manaut, Raúl. 1996. "Sovereignty, Foreign Policy and National Security in Mexico, 1821-1989" in Hal Klepak (ed.) *Natural Allies? Canadian and Mexican Perspectives on National Security*. Ottawa: Carleton University Press and Canadian Foundation for the Americas: 57-90.

\_\_\_\_\_ and Carlos Rodríguez Ulloa. 2006. "Homeland Security in North America: From NAFTA to the Security and Prosperity Partnership of North America" in Jordi Díez (ed.) *Canadian and Mexican Security in the New North America: Challenges and Prospects*. School of Policy Studies, Queen's University. Kingston and Montreal: McGill-Queen's University Press: 25-38.

Bondì, Loretta. 2004. *Beyond the Border and Across the Atlantic: Mexico's Foreign and Security Policy in post-September 11<sup>th</sup>*. Washington: Center for Transatlantic Relations: 1-108.

Díez, Jordi and Ian Nicholls. 2006. *The Mexican Armed Forces in Transition Security Issues in the Western Hemisphere*, Strategic Studies Institute. Carlisle, P: U.S. Army War College.

*El Universal*, Mexico City, various issues.

Flynn, Stephen. 2002. "America the Vulnerable," *Foreign Affairs*, Vol. 81 (January/February) 2: 60-74.

Fry, Earl. H. 2003. "North American Integration" *Policy Papers on the Americas*, Center for Strategic and International Studies, Vol. 9 (July), Study 8: 1-23.

Grunwald, Michael. 2001. "Economic Crossroads on the Line" *Washington Post*, December 26, A1.

Heredia, Blanca. 1997. "El dilema entre crecimiento y autonomía: reforma económica y reestructuración de la política exterior en México" in *La política exterior de México*.

## North America's Security Perimeter

*Enfoques para su análisis*. CEI-COLMEX y IMRED (coordinadores) México, DF: El Colegio de México-IMRED.

Keohane, Robert O. 1983. "The Demand for International Regimes" in *International Regimes* Stephen D. Krasner (ed.). Cornell University Press: Ithaca: 141-171.

Krasner, Stephen ed. 1983. *International Regimes*. Cornell University Press: Ithaca:

Ojeda, Mario. 1981. *Alcances y límites de la política exterior de México*: México, DF: El Colégio de México.

*Reforma*, April 18, 2004, Mexico City.

Rosas, María Cristina. 2006. "Canada and Mexico on the Security Front: A Possible Relationship?" in Jordi Díez (ibid.): 39-50.

Stein, Arthur A. 1983. "Coordination and Collaboration: Regimes in an Anarchic World" in Stephen D. Krasner (ibid.): 115-140.

Welsh, Jennifer. 2004. *At Home in the World: Canada's Global Vision for the 21<sup>st</sup> Century*. Toronto: HarperCollins.

Wood, Duncan. 2006. "Sharing the Wealth? Economic Development, Competing Visions, and the Future of NAFTA" in Jordi Díez (ibid): 11-24.

# Security and Defense Studies Review

Interdisciplinary Journal of the Center for Hemispheric Defense Studies

ISSN: 1533-2535

Volume 7 No. 1

Spring 2007

A Formação Militar-Naval Brasil-Argentina no  
Contexto de Cooperação no Atlântico Sul: dois  
modelos de educação profissional.

**Prof. Dr Cláudio de Carvalho Silveira**

Nascido no Rio de Janeiro em 5/10/1961 possui a  
seguinte formação acadêmica:

Pós-Doutorado com a pesquisa: *A Formação Militar-Naval Brasil-Argentina no Contexto da Cooperação no Atlântico Sul* pela Universidade Estadual Paulista (UNESP-Franca) em 2005.

Doutor em Ciências Sociais, com a tese: *A Formação dos Oficiais da Marinha do Brasil: Educação, Profissão, Pensamento Estratégico (1978-2001)*. Tese de Doutorado na Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP) em 2002.

Mestre em Ciências Sociais *com a dissertação: O Risco da Democracia: A Intervenção Militar na Nova República* na Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ) em 1990.

Licenciado em Ciências Sociais - Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ) em 1987 e  
Licenciado em Filosofia (UERJ) em 1983.

Curso de Especialização em Planejamento e Gerenciamento de Defesa. National Defense University, Washington, DC, USA, em abril de 1999.

Foi Professor do Centro Universitário Augusto Motta entre 1988 e 2002.

Atualmente é Professor do Departamento de Ciências Sociais e Educação da Faculdade de Educação da Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ) desde outubro de 2003.

[\[ Back \]](#)

# A Formação Militar-Naval Brasil-Argentina no Contexto de Cooperação no Atlântico Sul: dois modelos de educação profissional.

**Prof. Dr Cláudio de Carvalho Silveira**  
GEDES / CELA -UNESP-Franca, EDU- UERJ

## 1.0 Introdução

Este trabalho é uma análise comparativa sobre a formação dos militares oficiais da Marinha do Brasil (MB) e da Armada da República Argentina (ARA), por meio da relação entre os dois países no contexto de aprofundamento da cooperação regional e da criação do Mercosul, existentes após ambos os países experimentarem a mudança político-institucional para o regime democrático nos anos 80. Apresentamos os atuais modelos e concepções de educação que foram construídos pelos dois países na área militar-naval, os vínculos com os seus sistemas de ensino nacionais e as questões relacionadas à formação ético-política dos oficiais, como por exemplo, a sua visão sobre liderança, (que envolve as relações com outros atores da vida nacional, e sobre a própria cooperação regional, (que envolve as relações binacionais) de acordo com os determinantes do poder civil para o cumprimento de suas missões constitucionais. Consideramos a subordinação dos militares aos civis, o controle e a condução que eles exercem no preparo e na modernização dos recursos humanos para a defesa, a partir da realidade das respectivas Marinhas que operam dentro da mesma porção oceânica, o Atlântico Sul, concebido pela ONU como zona de paz e cooperação (ZPCAS). Do mesmo modo, a cooperação entre os dois países pode existir a despeito de seus próprios interesses de inserção na região e no mundo e da suas especificidades histórico-culturais que resultaram na construção de relações civis-militares de conseqüências distintas entre si .<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> O texto aqui apresentado é uma versão, compactada e resumida, de nossa pesquisa de pós-doutorado, homônima, feita no Grupo de Estudos de Defesa e Segurança Internacional (GEDES) do Centro de Estudos Latino-americanos (CELA) da UNESP-Franca, entre agosto de 2003 e julho de 2005 e financiada pelo CNPq.

Nesta pesquisa fazemos várias considerações sobre o contexto atual no subcontinente e a profissão militar na América Latina. Ver SILVEIRA, C de C. **A Formação Militar-naval Brasil-Argentina no Contexto de Cooperação no Atlântico Sul**, GEDES / CELA-FHDSS -UNESP-Franca, 2005, digit.

Assim, seguimos a mesma temática de estudos sobre a formação militar profissional, conforme fizemos anteriormente em: SILVEIRA, C. de C. **A Formação dos Oficiais da Marinha do Brasil**;

# A Formação Militar-Naval Brasil-Argentina

## 2.0 Os Modelos de Educação Militar-Naval

Nesta parte, apresentaremos os modelos educacionais vigentes na realidade brasileira e argentina, para o ensino dos seus oficiais-marinheiros em suas peculiaridades nas relações civis-militares, especialmente no caso das suas escolas de estado-maior. Trataremos aqui, inicialmente, da sua estrutura organizativa e concepção de educação, após o que abordaremos a formação ético-política, voltada para a temática da cooperação regional. Conforme dissemos anteriormente, as duas Marinhas têm em seu “*ethos*” valores e culturas comuns, concernentes às funções navais. Mas, também possuem características próprias derivadas das suas culturas nacionais e da visão corporativa correspondente a cada uma delas, diferenças em termos do processo de modernização profissional e do cumprimento da missão constitucional, que se demonstram na sua educação e na possibilidade do aumento da cooperação entre ambas.

### 2.1 A Estrutura de Ensino dos Oficiais da Marinha do Brasil

A legislação que dá consistência ao estabelecimento do Sistema de Ensino Naval (SEN) remonta à Lei de Ensino da Marinha, de 1978. Esta reflete, em linhas gerais, os princípios e objetivos da administração dos recursos humanos da MB, desde a formação das praças aos oficiais. Outro documento que é referência é o Plano de carreira dos Oficiais da Marinha (PCOM), pois estabelece desde 1997 os requisitos para o preenchimento e funcionamento da carreira dos oficiais.

No Brasil, a educação se organiza a partir da Constituição Federal de 1988 e da Lei de Diretrizes e Bases de 1996, promulgada pelo Congresso Nacional. Segundo o seu Artigo 83 a educação militar está afeta às Forças Armadas (FFAA)<sup>2</sup>. Neste sentido, o Congresso Nacional estabeleceu a autonomia institucional dos militares para gerir a sua própria educação, legitimando mais uma de suas prerrogativas político-burocráticas. São os estados-maiores e as respectivas diretorias e departamentos e ensino das Forças que planejam e fiscalizam o cumprimento dos seus objetivos educacionais. Esses estados-maiores cuidam das escolas de altos estudos militares que possuem finalidades no tocante à formação dos futuros oficiais-generais. No caso da MB isso é representado pelo Estado Maior da Armada (EMA), que trata desse processo diretamente, aprovando e controlando os cursos da EGN. A Diretoria de Ensino da Marinha (DensM) é responsável pelas demais escolas que integram o SEN: os centros de instrução, as escolas de aprendizes de marinheiros, o Colégio Naval (CN) e a Escola Naval (EN). A ingerência civil está relacionada apenas ao estabelecimento de critérios gerais que são dispostos às diversas instituições de ensino fundamental, médio e superior do país. Isto

---

**educação, profissão, pensamento estratégico (1978-2001).** Tese de doutorado, IFCH-UNICAMP. 2002. digit.

<sup>2</sup> CONGRESSO NACIONAL, **Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional**, Lei 9034, / 96, Brasília, DF. 1996.



## A Formação Militar-Naval Brasil-Argentina

muda em relação ao CN e à EN por causa das suas finalidades que se situam nos dois últimos níveis.

A EN é a escola de formação básica dos oficiais da MB, admitindo apenas jovens brasileiros do sexo masculino para as atividades ligadas ao Corpo da Armada (CA), Corpo de Fuzileiros Navais (CFN) e Corpo de Intendência da Marinha (CIM). Ao final do Ciclo Escolar (CE) de quatro anos os aspirantes são considerados Bacharéis em Ciências Navais, com as habilitações de eletrônica, mecânica, sistema de armas e administração. Após disso vem o Ciclo Pós-Escolar (CPE), com a viagem de instrução e os estágios nas instalações da MB, onde, após a sua conclusão, o guarda-marinha se torna segundo-tenente.

Na EN o aspirante necessita cumprir as exigências dentro do perfil admitido pela MB e atender aos requisitos da área militar-naval, que são divididos em: morais, militares, psicológicos,<sup>3</sup>. A partir daí a Escola trata de elaborar os perfis específicos de cada Corpo, segundo as suas necessidades e habilidades correspondentes. Seus cursos constituem-se em três tipos: ensino básico, ensino profissional e ensino militar-naval e possuem uma carga horária total de 6.678 horas nos cinco anos de duração. Existem diretrizes específicas para cada um deles que compõem o todo da estrutura curricular geral; além das técnicas de ensino-aprendizagem que buscam: *“estimular o raciocínio, a participação do aluno nas atividades propostas, incentivar a pesquisa individual e em grupo, integrar conhecimentos afins e aplicar os conhecimentos adquiridos, oportunizar a análise, síntese e avaliação de dados”* etc.<sup>4</sup>

O conhecimento ministrado envolve as Ciências Naturais e Humanas, além de sua aplicação tecnológica, bem como os conhecimentos operacionais e a formação militar. Na área das Humanidades, as disciplinas estão dispostas quase todas no ensino básico Português, Inglês, História do Pensamento Humano, Liderança, Administração e Direito. Após a saída da EN, os oficiais fazem os cursos de especialização nos diversos centros de instrução da MB até que possam chegar à EGN. Para aqueles que vêm das universidades civis, através do Centro de Instrução Almirante Wandelcock (CIAW), existe o ingresso no Corpo de Saúde da Marinha, no Corpo de Engenheiros da Marinha e no Quadro Técnico. Este quadro é composto por profissionais das diversas áreas de nível superior; Informática, Direito, Pedagogia, Administração, Museologia, Ciências Contábeis, Serviço Social, Meteorologia, Biblioteconomia, Ciências Náuticas (oficial de náutica) e Psicologia.

Na EGN existem os cursos de estado-maior desde o Curso para Oficiais Intermediários (CEMOI), Curso Superior (C-SUP), Curso de Estado-Maior para Oficiais Superiores CEMOS, até o Curso de Política e Estratégias Marítimas (C-PEM), que são

---

<sup>3</sup> MARINHA DO BRASIL – DIRETORIA DE ENSINO DA MARINHA, **Sinopse Geral dos Cursos da Escola Naval**, 2004, digit.

<sup>4</sup> Idem. p. 7

## A Formação Militar-Naval Brasil-Argentina

oferecidos aos oficiais de todos os Corpos e Quadros, desde o posto de capitão de corveta até o posto de capitão-de-mar-e-guerra,<sup>5</sup>

Na EGN não existe, atualmente, a pretensão de transformá-la em uma escola de nível superior de pós-graduação. Entretanto, o EMA autorizou convênios com universidades públicas e privadas para a criação de cursos de MBA para os seus oficiais cursantes do C-MOS do C-MOI e do C-PEM que funcionam durante alguns dias da semana em conjunto com o MBA. Deste modo, o oficial, no posto de capitão-de-fragata ou de mar-e-guerra pode conseguir dupla formação: a militar-naval para as exigências de ascensão hierárquica, e a acadêmica, que o qualifica para exercer funções e tarefas dentro e fora da corporação como profissional de alto nível, o que se compara às exigências de alguns setores da estrutura ocupacional, conforme podemos constatar na atualidade, onde há uma intensa (e por vezes equivocada) valorização social da educação como investimento pessoal e social. Por isso, houve uma certa adaptação de algumas disciplinas do C-PEM para torná-las compatíveis com o MBA. Ao evitar alguma superposição ou defasagem, a EGN espera que seja possível um melhor aproveitamento do tempo dedicado aos estudos e da carga horária estipulada pelo currículo dos respectivos cursos.

Outra mudança significativa foi na sistemática de palestras e convidados. Anteriormente os convites aconteciam no início do ano letivo. A partir de 2002 os visitantes participam no final do ensino da disciplina. Isto se dá porque consideram ter os oficiais-alunos melhores condições de aproveitar o conteúdo da palestra, assimilando-o analisando-o e debatendo com o visitante com mais propriedade. A EGN sente a necessidade de manter seus cursos permanentemente atualizados em nome das atividades militares, que requerem constante revisão e aperfeiçoamento técnico-operacional, assim como do se dá em nome das exigências educacionais cada vez mais complexas e variáveis por causa das transformações sociais. Por causa disso, as autoridades governamentais estipulam os critérios e métodos de implementação do planejamento das organizações militares como é o caso da MB para a atualização nas áreas de atividades operacionais, inovações tecnológicas, política econômica, administração, infra-estrutura, aproveitamento de recursos naturais no meio-ambiente, política e estratégia, legislação, segurança pública etc.

Como as demais FFAA, a MB criou na EGN o seu Centro de Estudos de Política e Estratégia (CEPE) que tem por finalidade debater com a sociedade os temas relevantes para a defesa nacional a partir da missão da MB. A sua existência se justifica porque se tornou um espaço de maior contato e intercâmbio com os demais setores da administração pública, das empresas, assim como da sociedade civil, como a imprensa, as universidades e o chamado terceiro setor. Os seminários realizados versaram sobre: a missão das FFAA para o século XXI, a Amazônia, a estratégia nacional dos EUA, a revolução dos assuntos militares, o terrorismo e o atentado de 11 de setembro nos EUA e a guerra do Iraque.

### *2.1.1 A Concepção de Educação Vigente na Marinha do Brasil*

---

<sup>5</sup> MARINHA DO BRASIL – ESCOLA DE GUERRA NAVAL, **Programa de Ensino 2004**.

## A Formação Militar-Naval Brasil-Argentina

A percepção vigente de modernização do ensino profissional da MB na atualidade, passa pelo conceito de “educação corporativa”<sup>6</sup>. Tal entendimento apresenta um discurso herda a nomenclatura e os termos utilizados no mundo empresarial, adaptando-o à administração pública e à estrutura do serviço prestado pelas instituições militares. Seguindo a lógica da justificativa de que o contexto hodierno necessita de profissionais cada vez mais educados para vencer a complexidade e as incertezas do processo sócio-econômico de competitividade, aumento da qualidade e da eficiência, eficácia para a satisfação do cliente, existe a valorização do conhecimento (capital intelectual) como patrimônio organizacional de primeira ordem e de possibilidades infinitas através do uso de ferramentas das novas tecnologias da comunicação (*e-learning*) e do estímulo à participação dos agentes externos às organizações empresariais como clientes-parceiros. Existe a mudança de ênfase nas tarefas individuais para o trabalho em grupos (equipe) de forma cooperativa. Todos estes elementos constituem-se na formação de um “novo paradigma” no processo de trabalho e no seu resultado: a prestação do serviço, cada vez mais comprometido com a inovação constante. Nestes termos ocorre a re-significação de conceitos tais como visão crítica, cidadania, reflexão, interação, conhecimento etc. Todas estas expressões são entendidas como essenciais para o desenvolvimento de competências e habilidades que passam a ser considerados “estratégicos” para a organização e seu público-alvo.

É importante notar que a origem intelectual desta influência está nas obras dos teóricos da administração da Universidade de Harvard,<sup>7</sup> que são adaptados para a realidade latino-americana, e brasileira,<sup>8</sup> que são difundidos através das universidades, como é o caso da Universidade de São Paulo (USP) Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRS), Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ) e da Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ) e são absorvidos pela MB como estudos de ponta. Isto é feito a fim de que os indivíduos possam “aprender a aprender”, para que a qualificação profissional seja efetiva, formando gerentes que saibam fazer com que as equipes de trabalho possam realizar um bom trabalho. Deste modo, a universidade corporativa pode fazer parcerias com a universidade tradicional para o desenvolvimento de projetos de ação para a melhoria dos recursos humanos.

Dentro desta lógica, a educação passa a ter uma função estratégica porque possibilita o contato e o aproveitamento dos recursos materiais e humanos que se tornam responsáveis por dotar as organizações de características que se exigem na administração moderna para o sucesso. O ensino corporativo é responsável por criar e

---

<sup>6</sup> MUNDIM . A . P / RICARDO, E. J. **Educação Corporativa: fundamentos e práticas**, Rio de Janeiro, Qualitymark, 2004.

<sup>7</sup> HIGGINS, J. M. **Innovate or Evaporate: test & improve your organization's I.Q** Florida: The New Management Publishing Company, 1995.

MEINSTER, J. **Educação corporativa**, São Paulo, Makron Books, 1999.

PRahalad, C. K. / HAMEL, G., The Core Competence of the corporation , **Harvard Business Review** ,maio/ junho 1990, p 79-91, reimpresso em 1991.

<sup>8</sup> CHIAVENATTO, I. **Construção de Talentos: as novas ferramentas da gestão de pessoas**. Rio de Janeiro, 2002.

TEIXEIRA, A., **Universidades Corporativas x Educação Corporativa: o desenvolvimento do aprendizado contínuo**, Rio de Janeiro, Qualitymark , 2001.

## A Formação Militar-Naval Brasil-Argentina

estimular entre os seus membros: visão sistêmica, liderança, sinergia, envolvimento, relacionamento e alianças estratégicas para a realização de sus objetivos e o cumprimento da sua missão. Com a realidade de um mundo empresarial modificado, o novo profissional é visto como alguém que deve ser capaz de inovar, dialogar, interagir dialeticamente e aprender continuamente. A fim de contribuir para as mudanças da cultura organizacional. Para obter tal tipo de formação, cooperam as Ciências Humanas / Sociais, tais como a Psicologia, a Administração. Com base no conhecimento humanístico, a eficiência e a eficácia do serviço poderá ser alcançada. As universidades corporativas se tornam, então cada vez mais comuns nas empresas e nas organizações, que buscam se inserir na formação de competências entre os seus integrantes, para satisfazer o “ator principal” o cliente. Tal modalidade de educação faz cada vez mais o uso dos Ambientes Virtuais de Aprendizagem (AVA), como uma nova modelagem para o aprendizado aprofundando o processo de educação permanente. A educação corporativa passa a ser implementada levando em conta os fatores, tais como: valores compartilhados, suporte de alta gerencia, visão, estratégia financeira, organização de métodos, patrocinadores, produtos e serviços, parcerias, apoio tecnológico, sistema de avaliação e processo contínuo de comunicação.

A MB é apresentada por autores desta área como um “estudo de caso” no qual se pode perceber a “gestão do conhecimento e as competências” para o processo de ensino-aprendizagem, que atenda às exigências da legislação em vigor a través da atual LDB, promulgada em 1996.<sup>9</sup> O treinamento e o desenvolvimento profissional passam a ser implementados nos moldes da educação corporativa, que por sua vez visa diferenciar-se da herança tradicional dos departamentos de recursos humanos que teve uma grande atuação no modelo industrial de gestão organizacional. Através da EN, do CIAW e da EGN e outros estabelecimentos educacionais da corporação, o SEN, prepara o profissional militar-naval com o espírito das universidades corporativas. Isto se dá a fim de serem alcançados os objetivos do Plano de Carreira dos Oficiais de Marinha (PCOM), promulgado em 1997. Os cursos como o CASOI, C-EMOS, C-SUP, incorporam o espírito da educação corporativa como a contribuição de empresas como a IBM, do MEC, através do Ambiente Colaborativo de Aprendizagem (E-PROINFO) e da Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP), através dos recursos de educação à distância com o Ambiente de Ensino a Distância (TELEDUC).

Notamos, também, que é curioso como no discurso militar-naval se persiste apresentar a MB como pioneira na educação superior brasileira, através da criação da EN em 1782, a fim de justificar que ela utiliza tais princípios há muito tempo, sem, contudo, nomeá-las. A corporação é, então, apresentada como estando na vanguarda no contexto nacional, diante da realidade atual, o que exige a revisão do modelo universitário tradicional, por se encontrar defasado diante das mudanças em curso. A formação de pessoal continua sendo uma prioridade dentro das atuais restrições orçamentárias da MB, que segundo o atual Comandante da Marinha, almirante-de-esquadra Roberto de Guimarães Carvalho, necessita de “empenho, criatividade e dedicação, para, com o mínimo de despesas, utilizando-se de simulação, dos recursos instrucionais disponíveis, dos estágios, do ensino à distância, e de outras atividades que

---

<sup>9</sup> CIRILO, R. Caso Marinha do Brasil “in” MUNDIM, A . P / RICARDO, E. J., Op. cit 2004. p. 159.

## A Formação Militar-Naval Brasil-Argentina

desenvolvam o preparo profissional do homem, buscar-se atingir esse propósito”.<sup>10</sup> Outra orientação importante desse Comandante tem a ver com a proposta da criação de uma Política de Ensino da Marinha, para fazer com que a corporação possa conduzir o SEN de maneira sistêmica e continuada, na sua atribuição essencial na carreira dos profissionais da MB.

De um modo geral, a educação é vista no imaginário da corporação como um tema destacável na percepção dos oficiais da MB nos cursos do C-EMOS e do C-PEM.<sup>11</sup> Ela é representada sob algumas outras circunstâncias diferenciadas sobre a sua função no contexto nacional e corporativo. Quando se trata de avaliar as maiores dificuldades da vida brasileira, a pouca educação / cultura surge em primeiro lugar, seguido da distribuição perversa da riqueza que acarreta as desigualdades sociais e da corrupção. Mas a própria educação é também uma causa dos problemas do país, estando em segundo lugar, logo após a falta de liderança, de vontade política / incompetência para enfrentar os problemas e acima das práticas da política / políticos. A valorização da educação (superior) surge novamente quando os oficiais-alunos são perguntados sobre que ações o poder público deve empreender para melhorar as condições do país. Neste caso, ela está em quarto lugar, atrás da ciência e tecnologia, indústria bélica e indústria petrolífera. De todo modo, convém lembrarmos que a o investimento em C&T está intimamente ligado à qualificação da educação nacional. Quando se pergunta sobre o significado da democracia, a educação também está bem cotada na avaliação realizada pelos oficiais, pois aparece em segundo lugar, como uma pré-condição importante para tal regime prosperar, logo atrás do item sobre a igualdade de oportunidades/direitos/lei/responsabilidade social. Por associação, nas respostas dadas sobre os principais obstáculos da democracia brasileira, o baixo nível da educação do povo brasileiro é apontado como a principal causa, seguida da pobreza e desigualdade social.

Um aspecto correlato, porém válido para demonstrar a preocupação com a educação, entendida como formação cívico-nacional é a grande valorização atribuída ao Serviço Militar Obrigatório (SMO), pois este é válido para disseminar valores básicos e diminuir a cooptação dos jovens que é feita pelo banditismo e pela marginalidade. Contudo, uma atribuição indireta do fator educacional, pode ser representada de maneira negativa. Isto pode ser demonstrado na atribuição de fonte das principais críticas recebidas pelas FFAA brasileiras: são os mais educados, (imprensa, intelectuais artísticos e universitários) os que estão em primeiro e segundo lugares, respectivamente, seguidos dos políticos em terceiro lugar. Um dado importante é que esta classificação de críticos toma expressividade também quanto aos técnicos do governo e as organizações

---

<sup>10</sup> MARINHA DO BRASIL, **Orientações do Comandante da Marinha para 2004 (ORCOM-2004)**, p.3.

<sup>11</sup> GRUPO ALFA, Pesquisa apresentada como trabalho final da disciplina de Ciência Política, do MBA COPPEAD-EGN 2004, ministrada pelo prof. José Murilo de Carvalho. Esta pesquisa procurou fazer uma atualização do trabalho realizado por D'ARAÚJO, M.C.; CASTRO, C.; CHEIBUB, Z B. “in” **O Brasil e as Forças Armadas na Percepção dos Oficiais da Marinha**, CPDOC, 2002, digit.

## A Formação Militar-Naval Brasil-Argentina

de direitos humanos, quando submetida ao apreço dos oficiais mais antigos (C-PEM). Tal variação de julgamento entre os oficiais mais modernos e os mais antigos, ocorre ainda em vários itens da referida pesquisa.

Os militares-navais entrevistados atribuem uma participação pequena do Congresso Nacional nas preocupações com a defesa nacional. A seu ver, deveriam estar mais atuantes, principalmente na área econômica, como o orçamento e os soldos das FFAA, seu tamanho e o seu papel. Contudo, a maioria considera que a educação nos estabelecimentos militares foi o assunto mais cotado para que cada Força, trate por si mesma, separadamente. Isto é revelador do argumento sobre a autonomia militar em muitas áreas, da qual a educação é um exemplo, embora considerem, na maioria, que há uma efetiva e consolidada subordinação ao poder civil no Brasil, com um índice maior do que eles atribuíram à subordinação militar na Argentina, quando opinaram sobre a situação das relações civis militares no âmbito do Mercosul estabelecidas no período pós-ditatorial. Tal apreciação é feita apesar de considerarem que a sociedade civil possui um baixo interesse em assuntos estratégicos, apesar do grande apreço que tem sobre a imagem das FFAA. Para esses oficiais, os problemas mais graves do país são: há uma grande incompreensão civil sobre o papel das FFAA, pouco interesse do Congresso Nacional pelos problemas militares e uma enorme restrição orçamentária quanto ao seu preparo e estruturação. Por isso, a MB deve intensificar os esforços de esclarecimento da opinião pública nacional sobre a sua missão, preparo e emprego e incentivando a cooperação tecnológica com as instituições de ensino universitário, o MEC, o MCT e o mundo empresarial. Mesmo assim, deve haver uma massiva campanha de “marketing” para divulgar as atividades a fim de superar o desconhecimento e os sentimentos de “revanchismo” ainda existentes no país. Tal investimento deve ser feito, em primeiro lugar, no povo em geral e, em segundo lugar, nos intelectuais artísticos e universitários; em terceiro lugar o investimento necessita se concentrar nos próprios políticos.

Sobre a sua própria educação recebida no MBA realizado na EGN, os oficiais-marinheiros reconhecem amplamente a sua validade para cada um deles e para a corporação como um todo. Apesar disso, reconhecem que a existe pouca valorização da figura do instrutor, que ministra os cursos propriamente militares, como o C-EMOS e o C-PEM, pois muitos oficiais preferem buscar as posições de maior visibilidade corporativa (por exemplo, servir embarcado) e externa, a fim de obter maior alcance na sua carreira, segundo os critérios de pontuação elaborados pela MB, que nisto se diferencia do EB e da FAB. Enfim, um outro aspecto que está indiretamente relacionado à educação militar-naval naquela pesquisa, se refere às questões de gênero. A grande maioria de entrevistados se opõe à presença de homossexuais nas FFAA, mas considera bastante válida a presença das mulheres na corporação, inclusive na formação relacionada às atividades de combate.

### *2.2 A Estrutura Educacional da Armada da República Argentina*

A Escola de Guerra Naval argentina (ESGN) foi fundada em 1934 na cidade de Buenos Aires, duas décadas depois da sua co-irmã brasileira, com o intuito de propiciar educação avançada, isto é, em alto nível para os oficiais da ARA em todo o escopo de

## A Formação Militar-Naval Brasil-Argentina

suas disciplinas concernentes às necessidades da administração naval. A sua missão se desenvolveu em torno das doutrinas historicamente estabelecida e do planejamento acadêmico que orientam a formação dos oficiais argentinos. Inicialmente foi criado o Curso de Guerra, levado a cabo por cerca de 60 anos. Na década de 40 dois cursos foram iniciados: A Argentina e o Mar e o Curso Superior, para capitães-de-mar-e-guerra; este último curso subsiste até hoje. Na década de 50 foi criado um curso para executivos. Nos anos 70, iniciou-se o curso de Estado-Maior para a *Infantería de Marina* (Fuzileiros Navais) A partir dos anos 90 houve nova modernização da estrutura escolar com criação do Curso de Estratégia em 1995 e o curso de Mestrado nas áreas de Direção de Organizações, Estudos Estratégicos e de Logística. Isto ocorreu logo após a criação do Instituto Universitário de Estudos Navais e Marítimos em 1991, rebatizado em 1998 como Instituto Universitário Naval (INUN), após o seu reconhecimento pelo Ministério da Cultura e Educação (MCE) e pela Comissão Nacional de Avaliação e Credenciamento Universitário (CONEAU).<sup>12</sup>

A ESGN oferece cursos para os oficiais e para os civis em geral. Os militares egressos da Escola Naval Militar (ENM) possuem o curso de Bacharéu em Administração de Recursos para Defesa ou de Administração Naval, na área das Ciências Sociais. O currículo da ENM compreende quatro anos de estudos na instituição e um ano de viagem de instrução para homens e mulheres argentinos. As viagens de instrução são feitas a bordo da fragata "*Libertad*" e / ou nas embarcações assemelhadas dos países amigos, como o Brasil e o Chile, como o fez ultimamente. A formação básica está dividida em dois segmentos para os dois Corpos existentes: *Cuerpo de Comando* envolve a área de *Oficial Naval* (Corpo da Armada) e *Oficial de Infantería de Marina* (Fuzileiros Navais); o *Cuerpo Profesional* formado pelos *Oficiales de Intendencia* (Corpo de Intendencia da Marinha). Deste modo, a ENM procura, além da base ética e moral, dar uma formação à juventude argentina capaz de desempenharem as funções básicas de oficiais da ARA, com conhecimentos teóricos e práticos com base nas Ciências Naturais e nas Ciências Humanas e desenvolver um plano de estudos que contempla as atividades culturais e esportivas. Na área de Humanidades as disciplinas estão distribuídas entre o primeiro e o quarto ano de estudos escolares e são as seguintes: Inglês, Administração, Comando, História Naval, História Econômica-Social Argentina e Latino-Americana, Teoria da Decisão, Introdução à Economia, Direito Marítimo e Seminário de Relações Internacionais.

Para os argentinos nativos e naturalizados que provêm do mundo universitário civil há o curso de formação de oficiais durante quatro quadrimestres, com a primeira fase na ENM, fazendo o Curso de Integração Naval (CUINA), e a segunda na Escola de Oficiais da Armada em Porto Belgrano. Esses homens e mulheres podem ser egressos das áreas de Saúde, Engenharia, Hidrografia, Geofísica, Informática, Telecomunicações, Computação, Arquitetura, Cartografia, Comunicação Social, Jornalismo, Direito e

---

<sup>12</sup> INSTITUTO UNIVERSITARIO NAVAL , **Proyecto Educativo Institucional**, Buenos Aires, INUN, 2002. Ver também: MINISTERIO DE CULTURA Y EDUCACIÓN- SECRETARÍA DE POLÍTICAS UNIVERSITÁRIAS, **Ley de Educación Superior (No 24.521) y Decretos Reglamentarios** , Buenos Aires, 1995.

## A Formação Militar-Naval Brasil-Argentina

Sociologia. Eles são formados segundo-tenentes e desempenham, a partir daí prosseguem na carreira prestando serviços nas diversas instalações da ARA.

Aqueles que pretendem cursar a pós-graduação desenvolvem seus conhecimentos nas áreas do mestrado designadas, como mencionamos anteriormente. Há linhas de investigação científica que se desdobram em: 1) Contexto Internacional e Nacional de Incertezas, 2) Vivência de Situação de Crise e seu Manejo. Na ESGN são também ministrados cursos de estado-maior exclusivamente para os militares argentinos e estrangeiros que possuem vínculos feitos através de convênios com universidades e demais escolas militares do país, a Escola de Defesa Nacional (EDENA), a Escola Nacional de Inteligência e o Instituto de Formação do Serviço Exterior Argentino. Os cursos oferecidos pela ESGN para os fardados feitos de acordo com os ditames do Estado-Maior Conjunto (EMC) são:<sup>13</sup>

a) Curso Superior (CUSUP) - para oficiais das três FFAA, com o objetivo de capacitação na condução do plano estratégico conjunto, a preparação para a alta administração naval e a condução da Estratégia Militar. b) Curso de Comando e Estado-Maior (CUCOM) – para o exercício do comando e condução dos meios operativos no plano estatístico, operacional e direção no nível intermediário. c) Curso de Estado-Maior (CUEM) – para oficiais-chefes de nível executivo, do *Cuerpo de Comando* a fim de trabalharem com o planejamento naval e o plano de estratégia operacional e direção também no nível intermediário; d) Curso de Estado-Maior Especial (CUEMES) - para os oficiais do *Cuerpo Profesional* com as mesmas características do anterior. e) Curso de Especialização em Direção Estratégica e Manejo de Crise - feito a partir de 2003, de modo paralelo aos cursos dos itens a e b, no nível de pós-graduação (especialização), seguindo os critérios da CONEAU.

Há uma certa distinção entre os itens b e c em termos de currículo, carga horária como vemos da disciplina de Operações (para o primeiro) e a de Administração e Logística (para o segundo curso). Os curso têm a duração de 40 semanas e são feitos em tempo integral, com um plano de estudos que leva em conta princípios do Sistema de Planejamento Estratégico, onde se os temas filosófico-científicos com o conhecimento prático em seus vários desdobramentos. Neste caso também se relacionam os níveis do planejamento: operacional, tático, administrativo e logístico. A ESGN insta, em todo momento, priorizar os métodos grupais de ensino-aprendizagem para a tomada de decisão nos conflitos político-estratégicos e manejo de crises, ao passo que é exigida também uma carga de dedicação à investigação científica para que os aos oficiais-alunos ajudem a elaborar conhecimento útil para a ARA e para o país. A participação deles é feita através das rodadas de debates, leituras e investigação individual ou em grupo nas áreas de Estratégia, Operações e Logística. A maior parte das disciplinas de Estratégia, está relacionada à Ciência Política, Teoria das Relações Internacionais, Fundamentos Filosóficos de Estratégia, Estratégia Internacional e Fundamentos de Estratégia Operacional e Geopolítica. Na área de Administração e Logística se estuda as disciplinas de Logística, Princípios de Administração, recursos

---

<sup>13</sup> ESCUELA DE GUERRA NAVAL, **Guía para Señores Jefes Cursantes**, Volumen I-Cuerpo , 2002, digit.



## A Formação Militar-Naval Brasil-Argentina

Humanos, Fundamentos Econômicos e Gestão Financeira. A área operacional contém as disciplinas de Planejamento Militar Conjunto, Operações Navais, jogos de Guerra "Milenium" e Curso de Planejamento Militar Conjunto.

Para se ter uma idéia da variada produção acadêmica da ESGN, apresentamos alguns dos títulos produzidos pelo Centro de Estudos Estratégicos da ARA, que são destacados pela Escola em seu portal eletrônico, e estão disponíveis para os interessados são: "*Importancia Estratégica de los Recursos Petrolíferos en relación con los Intereses Nacionales Marítimos y de Seguridad*".(2001). "*Importancia Estratégica de los Recursos Pesqueros en relación con los Intereses Nacionales Marítimos y de Seguridad*".(2001). "*Valor Estratégico del Área del Atlántico Sur para el País frente a la creciente Globalización de las Relaciones Internacionales*". 2002. "*Incidencia de las Nuevas Amenazas a la Seguridad de los Estados en el diseño de los Sistemas de Defensa y Seguridad en la Argentina*".(2002). "*Importancia de la evaluación global de las Organizaciones Terroristas Internacionales para la adecuada definición de las Estrategias Nacionales relacionadas con las Amenazas y Riesgos consecuentes para el País*".(2002). "*Importancia de la ejecución de Estrategias Sectoriales coordinadas para la protección de los Recursos Naturales y los Ecosistemas del País, en el contexto del desarrollo integral de la Política Ambientalista*".(2002) "*Una Conceptualización de la Visión Estratégica*".(2002). (Artículo autor : Capitán de Navío (R) Camilo Milano) "*Conceptualización de las Amenazas*".(2002) (Artículo autor: Capitán de Navío (R) Camilo Milano) "*Importancia estratégica de la evaluación global de las organizaciones delictivas transnacionales -Síntesis*".(2003). "*Valor estratégico de la cohesión social*"- Síntesis.(2003) <sup>14</sup>

### 2.2.1 A Concepção de Educação na Armada Argentina

E a ESGN também entende que para a formação profissional em nível de estado-maior não somente as áreas específicas do conhecimento militar-naval são importantes, como também as áreas do conhecimento em geral como a Filosofia e as diversas ciências devem se igualmente consideradas. Tal fato se explica porque se entende a necessidade da "formação integral" dos oficiais, que está de acordo com os imperativos estabelecidos pela ARA. A educação é vista da seguinte maneira: *La educación tiene un papel en sí misma como transformadora de la realidad a través del desarrollo de las personas, su enriquecimiento cultural y el progreso de sus conocimientos em vinculación com los obletivos institucionales y em concondancia com las demandas del entorno* <sup>15</sup>

Todo esse esforço é justificado pela ARA por ser guiado pela concepção de uma educação continuada com sólida base acadêmica para a qualificação de seus recursos humanos desde o ensino na Escola de Oficiais da Armada (EOA) até a própria ESGN. Segundo seus integrantes, ela visa realizar seu ensino no clima de "liberdade acadêmica" e "espírito crítico", com discussão aberta e franca sobre os pressupostos

<sup>14</sup> ESCUELA DE GUERRA NAVAL, Centro de estudios Estratégicos, [www.esgn.mil/centro de estudios cstrategicos/estudiosrealizados.htm](http://www.esgn.mil/centro_de_estudios_cstrategicos/estudiosrealizados.htm). Acesso em 03 de março de 2004.

<sup>15</sup> ESCUELA DE GUERRA NAVAL, **Guía para Señores Jefes...**, p.3

## A Formação Militar-Naval Brasil-Argentina

teóricos e suas aplicações. Assim como também é levado em conta a multidisciplinaridade do conhecimento ministrado em seu interior.

O ex-diretor da ESGN, capitão-de-mar-e-guerra Roque Bonastre,<sup>16</sup> ressaltou a enorme importância da idéia de modernização da instituição presente no ensino dos oficiais-marinheiros argentinos e a sua tarefa de contribuir na formação dos civis do país, buscando o caminho da excelência acadêmica em suas diversas etapas de relacionamento com a vida nacional, sobretudo a partir da criação do INUN. A realidade da educação promovida pela ARA através da ESGN visa contribuir com a melhoria da qualidade de seus recursos humanos nos cursos militares e na pós-graduação, aberta a todos os interessados. Aqui se destaca o espaço do Centro de Estudos Estratégicos da Armada (CEE) que apóia a investigação e o desenvolvimento do conhecimento através de quatro programas, com a participação de militares e civis para: grupos interdisciplinares, jovens graduados, investigadores adstritos e visitantes, com os respectivos convênios com as universidades do país a fim de formar dirigentes e interagir com a sociedade, através de um enfoque multidisciplinar e crítico. Nessa percepção, num mundo globalizado e pós-moderno é importante pensar a educação profissional dos militares e as suas funções. Entretanto, isto é uma tarefa que deve ser assumida através da maior integração entre civis e militares para que cada vez mais, isto seja coerente com os objetivos do país. Há uma certa contradição referente à definição do estatuto militar nacional diante de um mundo em que a transnacionalidade adquire cada vez mais importância.

A ESGN oferece também uma gama de atividades acadêmicas relacionadas aos jogos de crise, que são responsáveis por articular o pensamento a fim de planejar e agir nas áreas de cooperação e negociação, consideradas muito importantes para as relações internacionais e empresariais, mas também de fundamental aplicação na área de segurança internacional e defesa e outras áreas do serviço público. Assim, as carreiras de graduação e pós-graduação podem se servir da análise de processos de diplomacia e inteligência em diversos cenários. A fim de exemplificar a existência de uma sustentação acadêmica para o ensino da ESGN, destacamos o trabalho de Ricardo L. Lang sobre as suas técnicas de ensino influenciado pela concepção pedagógica de Tannebaum e Thelen.<sup>17</sup> Este autor, e se preocupa com o estabelecimento do princípio da interação entre professores e alunos, onde o ensino-aprendizagem esteja focado no desenvolvimento de competências para a formação adequada dos oficiais. Há uma série de modelos de metodologia tradicional: aulas expositivas, palestras etc. que são combinadas com grupos de discussão, estudo de caso e preparação de trabalhos que podem ser elaborados, dentro de uma lógica que vise os propósitos e os procedimentos para a qualificação em termos de liderança e da ação. Por isso, é necessário levar em

---

<sup>16</sup> BONASTRE, R. **Análisis Y Desarrollo de Programas de Capacitación de Civies en la Escuela de Guerra Naval**, Seminário REDES, 2003, CHDS/NDU, Santiago do Chile out 2003 .

<sup>17</sup> LANGE R. L **Técnicas de Enseñanza em la Escuela de Guerra Naval** "in" **Revista de la Escuela de Guerra** , No 50, Ano XXXII Julio 2000, ESGN / ARA ,p. 105-117.

Sobre as suas técnicas de ensino. Este autor, influenciado pela concepção pedagógica de TANNEBAUM, A .S. *Social Psychology and Work Organization*, Belmont, Califórnia, Waldsworth Publishing Co, 1966.

THELEN *Dynamics of Groups at Work*, Chicago, University Press, 1954.

## A Formação Militar-Naval Brasil-Argentina

conta a s características de flexibilidade, adaptabilidade para cada curso / disciplina tema ou grupo. Assim, há uma valorização de concepções que abordem a questão da interação, do *management*, da educação continuada e a conciliação de métodos tradicionais e modernos para o ensino. Esse autor concebe que a educação é diferente de adestramento, pois um chefe naval deve ser formado com base para compreender a situação e estabelecer o comando. Há um aspecto que nos chamou à atenção, pois ele diferencia claramente o termo *pedagogia* de *andragogia*, pois, a seu ver não cabe manter em uso o significado do primeiro, uma vez que se adota modernamente a ênfase na educação não somente de crianças, mas a sua ação de maneira continuada para os jovens e os adultos. Por essa razão, o termo *andragogia* deve substituir o já tradicional termo *pedagogia*.

Não obstante as considerações de atualização e modernização da educação militar na ARA, temos também a defesa de valores considerados essenciais que devem ser conservados, conforme a percepção do contra-almirante Carlos A. Frascch.<sup>18</sup> De acordo com sua percepção, nos últimos tempos, a idéia de que as FFAA argentinas representavam a *ultima ratio* para dirimir os conflitos políticos internos vem dando lugar à sua aplicabilidade no apoio à política externa, visando solucionar assim a crise que se sucedeu na história recente do país. Num mundo cada vez mais mutante, com a perda dos paradigmas anteriores, dentro de uma cultura cada vez mais consumista e hedonista, com uma economia que produz pobreza e desigualdade profundas em nome de um pensamento único, é mister suscitar uma profunda reflexão sobre a formação do espírito militar e a educação do soldado a fim de superar o pessimismo, as incertezas e as imprevisibilidades, em nome da maior solidariedade e progresso social e defesa dos interesses argentinos diante da comunidade internacional. Isto faz pensar na propriedade da questão na qual a juventude é levada a evitar a carreira das Armas, até mesmo pelos militares de sua família, posto que há uma rejeição do militar em vários espaços sociais, em função de interesses políticos e do trabalho dos meios de comunicação e de acadêmicos que rejeitam aspectos da carreira castrense em nome de uma suposição de entendimento sobre os direitos humanos e o direito internacional.

A mídia também influencia no relativismo da cultura atual, onde a política institucional é influenciada pela maneira pela qual aquela manipula a opinião pública até mesmo considerando os militares como uma “moléstia” por representar os interesses da sociedade nacional, criando confusão e preconceitos desmedidos. Uma cultura dominada pela virtualidade e pelo simulacro é uma situação problemática no que se refere à existência do ser militar, muitas vezes colocados no centro das críticas das ações sociais por ser considerado até mesmo desnecessário por uma parcela das opiniões. Na educação atual não se pode relegar ao segundo plano a cultura das novas tecnologias e do ciberespaço, das minorias étnicas e de gênero, mas deve-se levar em conta alguns parâmetros para que o futuro possa ser guiado da melhor maneira possível, sem que a nação sucumba. Por isso, o contra-almirante estabelece que o espírito militar deve cultivar os valores da ordem para a defesa da sociedade, que vive

---

<sup>18</sup>FRASCH, C. **A Espírito Militar**, Buenos Aires, Instituto de Publicaciones Navales, 1999.

## A Formação Militar-Naval Brasil-Argentina

ameaças sérias como o terrorismo e os atentados como os feitos pelos carros-bombas nas áreas de conflito, ou numa profunda crise social como a experimentada pela Argentina nos tempos recentes. As FFAA e a Igreja Católica são apontadas pelo autor como instituições que podem prover ordem e regularidade para enfrentar com solidariedade e fraternidade a cultura do “salve-se quem puder”. É o espírito guerreiro de entrega e de sacrifício da própria vida que deve perdurar como o objetivo perene na defesa da sociedade e de seus valores mais fundamentais.

A partir deste ponto, comentamos importância atribuída à formação dos oficiais da ARA e da MB, dentro de um contexto criado sob o signo da modernização burocrático-organizacional e educativa. Com isso podemos, dizer que há ainda algumas diferenças e semelhanças no *ethos* corporativo formado nas duas realidades nacionais apresentadas, conforme veremos a seguir.

Em primeiro lugar, a educação militar-naval argentina vem se preocupando em produzir seu planejamento de ensino-aprendizagem, estrutura curricular e objetivos dos seus cursos, dadas e as exigências do sistema de ensino nacional e as preocupações com as características próprias à formação da carreira no âmbito interno e externo à ARA. Isto pode ser demonstrado nas reformulações ocorridas a partir dos anos 90, com a imposição normativa de que desde o grau de suboficiais, o pessoal tenha nível superior e faça cursos de aperfeiçoamento não apenas ligadas às atividades técnico-operacionais, como também melhore a sua qualificação acadêmica com os cursos de estado-maior e os mestrados oferecidos pela ESGN. Os cursos devem ser feitos, caso seja possível, dentro das prioridades institucionais e das perspectivas de seus membros sobre a própria carreira de chefes navais. Disto resulta que existem distintos objetivos na formação militar-naval: ao mesmo tempo em que o oficial é qualificado nas atividades corporativas pode se preparar para exercer funções na vida civil, quando saem da corporação antes ou depois de se tornarem oficiais-generais. Neste caso, as suas oportunidades e chances são aumentadas caso queira seguir trabalhando depois a reforma. A solução para esta demanda na ARA é interna, ao passo que na MB, conta com a participação de instituições externas de cunho civil. Mas, ambas têm seus interesses corporativos mantidos. Certamente que em ambos os casos, há a criação de uma nova geração de militares, com qualificação distinta das gerações anteriores, vai se criando, soldados-intelectuais e soldados-gerentes na MB e na ARA, como dissemos acerca da profissionalização da carreira militar e a sua modernização no contexto atual. No caso da MB isto resultará que, futuramente tenha oficiais mais qualificados para cursarem o C-PEM. Entretanto, a MB mantém um curso como este que, dentro da lógica da corporação (e das outras FFAA) é considerado como um “doutorado” sem validade no mundo acadêmico nacional. Isto não invalida que a MB o preserve para fins de legitimação de sua qualificação institucional e venha reivindicar no presente e no futuro o seu reconhecimento como tal pelas autoridades competentes. E, ainda, que a corporação possa fazer convênios com as instituições civis para a realização de cursos de doutorado no interior da EGN, como o faz em relação aos cursos de MBA, sem que o MD tenha ingerência direta na decisão, posto que a mesma é da alçada do EMA. Apesar da solução corporativista distinta, esta também é uma possibilidade para a ARA, elevando a capacidade institucional do INUN, à medida que seus membros militares e civis, com o nível de mestrado oferecido por ela ou por outras instituições, possam se

## A Formação Militar-Naval Brasil-Argentina

tornar docentes e pesquisadores no nível de doutor e comporem o quadro de pessoal dentro da ESGN. Contudo, como já enfatizamos, isto pode ser efetivado, desde que haja interesse do MINDEF e a autorização da CONEAU.

Segundo a realidade atual, as duas possibilidades constituem-se em função da autonomia institucional que gozam as FFAA no Brasil e na Argentina, ainda que saibamos, do menor alcance estabelecido para a ARA do que o estabelecido para a MB. É importante notar a diferença, pois um tem autonomia para organizar seus cursos militares dentro do estabelecidos pelo poder político, e um curso universitário de pós-graduação reconhecido pela legislação do país. A corporação naval brasileira possui uma autonomia maior para criar seus cursos militares, com a autorização do seu Comando e possui um curso de altos estudos, mas não possui a liberdade para criar um curso de mestrado ou de doutorado por si própria, pois não tem a vinculação exigida pela instância burocrática de controle do sistema de ensino nacional. No caso do C-PEM já defendemos que ele possa ser modificado / extinto dando lugar a um curso unificado de estado-maior comum às três FFAA para militares e civis, feito na ESG e / ou nas suas escolas de estado-maior, sob a orientação, planejamento e controle do MD, aos moldes do que é feito na Argentina com a EDENA, com a contribuição do meio acadêmico civil. De todo modo, os modelos adotados pela ARA e pela MB são considerados por nós como problemáticos, pois estão fora do “tipo ideal” admitido por nós. Neste modelo, toda a formação acadêmica dos militares no campo filosófico e científico poderia ser feita nas instituições universitárias civis, deixando as escolas militares com o ensino técnico-operacional propriamente militar. Mesmo assim, o credenciamento e a avaliação destes cursos militares, deveriam estar submetidos às condições gerais de organização dos demais cursos de nível superior do país, com a participação direta dos respectivos ministérios de defesa e de educação.

No Brasil atual, há uma discussão em curso, estabelecida pelo governo a respeito da chamada “reforma universitária”, que dispõe sobre a futura constituição geral do ensino superior brasileiro a se decidida pelo Congresso Nacional <sup>19</sup> Apesar de tratar de aspectos sensíveis da vida acadêmica, ela deixa de fora a questão do ensino militar, por uma razão que não é muito bem explicado pelo atual ministro da pasta da educação. Na Argentina, desconhecemos quaisquer questionamentos acerca da modificação da situação vigente. Entendemos que ela é considerada uma organização razoavelmente satisfatória para a realidade de um país que alcançou avanços significativos no quadro político institucional, contudo, pode ainda sofrer alterações mais aprofundadas no plano educacional da formação de seus oficiais.

Em segundo lugar, a educação militar-naval Argentina está planejada dentro de um todo complexo, organicamente relacionado para dentro e para fora da corporação. O INUN representa isto como uma instituição de ensino, em relação ao sistema educacional do país. Embora haja um conjunto com unidades escolares de níveis e

---

<sup>19</sup> MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO, **Anteprojeto da Lei de Educação Superior: exposição de motivos.** [www.mec.gov.br/reforma/arquivos/pdf/anteprojeto.pdf](http://www.mec.gov.br/reforma/arquivos/pdf/anteprojeto.pdf). , Brasília, DF, Acesso em 01/06/2005.

## A Formação Militar-Naval Brasil-Argentina

atribuições próprias, existe um só corpo administrativo e um só estatuto que pode delinear o fio condutor a ser aplicado na generalidade e nas particularidades da estrutura. No caso brasileiro, isso não acontece. O caso mais parecido é a Universidade da Força Aérea (UniFA) mas, esta é uma instalação voltada unicamente para a FAB, a fim de ministrar conhecimentos específicos para o seu pessoal desempenhar as atividades técnico-operacionais. A forma de organização da escola argentina representa uma modalidade de modernização institucional por causa de um controle civil mais efetivo através das instâncias do MCE e da CONEAU reduzindo os espaços autônomos incompatíveis com o ordenamento político-institucional e contribuindo para uma melhor racionalização da educação.

Em terceiro lugar, a ESGN não é apenas uma escola de formação dos chefes navais no nível intermediário e superior de administração corporativa, tal qual é o caso da nossa EGN. Como parte do INUN, a escola da Argentina oferece cursos para militares da ARA e outras FFAA, assim como para todos os civis com nível superior. Por isso não é necessário que seja alguém vinculado a vida militar, naval ou marítima. As próprias áreas de estudo e linhas de qualificação e pesquisa são de quaisquer temas de relevância acadêmica. Não é o EMC, tampouco a ARA que estabelecem os temas e problemas a serem desenvolvidos como dissertação acadêmica. Nem mesmo estes trabalhos são elaborados no intuito de qualquer aplicação específica no seio da instituição. Eles são vistos como importantes em si mesmos para as áreas do serviço público, iniciativa privada e o terceiro setor, que representam o universo de atuação profissional de seus estudantes. Este é um aspecto por nos considerados como de bastante relevância para demonstrar as possibilidades de alcance da qualificação dos cursos nos estabelecimentos militares, dentro dos ditames estabelecidos pela situação social da nação argentina. A nosso ver isso significa um tipo de atuação corporativa que não está preconizado apenas para a adaptar-se à realidade intramuros, mas à complexidade e dinâmica da realidade social. Vemos que a ARA pretende influenciar e oferecer condições para que um segmento da elite cultural da sociedade argentina possa ser instruída na preparação de quadros para atuar em vários segmentos da vida nacional. Contudo, ela também visa ser influenciada, estando permanentemente aberta aos influxos e demandas do mundo exterior, do mesmo modo que pretende se inserir e participar na formulação de questões de *expertise* acadêmica, desde que isso não contrarie a sua missão constitucional.

Em quarto lugar, a modernização implica numa postura acadêmica que se pretende atualizada com as novas metodologias educacionais consagradas atualmente. Vale ressaltar a preocupação com o uso de metodologias não-diretivas, com base na interação entre o educador e o educando. Ao mesmo tempo, adotar o questionamento, a crítica e o debate como referência para pensar e transformar a realidade, conforme se espera de um ensino de cunho progressista. Este tipo de postura teórica, historicamente vinculado às teorias críticas de influência direta ou indireta do iluminismo e do marxismo, foi se adaptando a um quadro social atual para dar sentido a toda educação com intuito reformista, no mundo ocidental e no Terceiro Mundo. Isto se deu a fim de valorizar aspectos da ordem democrática. Este raciocínio tem se tornado comum nos discursos sobre a problemática das mudanças do contexto atual globalizado, através das novas tecnologias da comunicação e do olhar sobre a construção do conhecimento de maneira

## A Formação Militar-Naval Brasil-Argentina

multi/transdisciplinar, chamados por alguns de “epistemologia da complexidade” e de “construtivismo” virtual que visam o aperfeiçoamento das condições do exercício da cidadania e maior equidade social.<sup>20</sup> No âmbito especificamente escolar essa nomenclatura atende a requisitos da “educação permanente” adotados atualmente por empresas e corporações que se vêm com algum tipo de responsabilidade social, a ser efetivada na sua missão dentro da vida societária, conhecida genericamente como “educação cidadã”. Seria interessante a partir daí, avaliar em que medida isso pode ser elaborado e posto em prática através de projetos de intervenção social na realidade uma instituição responsável pela defesa nacional como a ARA.

Em quinto lugar na relação com as demais instituições de ensino do mundo civil, nota-se que a montagem do arcabouço institucional e a sua materialização da vida acadêmica nos planos, cursos e currículos, existe a busca por um intercâmbio permanente com as universidades, ainda que possa existir ainda, da parte de alguns, algumas reservas quanto a essa aproximação com os militares e vive-versa. Há um contingente bastante razoável de civis que fazem os cursos da ESGN e outros tantos que fazem parte do seu corpo docente. Mesmo na formação básica de oficial da ARA ocorre algum intercâmbio com o mundo acadêmico. Isso está demonstrado nos créditos que os cadetes fazem nas disciplinas humanísticas oferecidas pelos cursos de Ciências Sociais da UBA, o que não ocorre da mesma forma no Brasil. Assim, entendemos ainda que há pertinência no questionamento de porque a ARA precisa ter uma instituição universitária para formar seus membros ou as demais pessoas interessadas, no nível de pós-graduação. Este aspecto é significativo para discutir o grau de autonomia que as instituições militares argentinas possuem frente ao mundo civil, apesar dos seus mecanismos de controle. Aludimos o posicionamento que considera a adoção de um só modelo para qualificar profissionalmente os militares, que deve ser planejada e efetivado pelas universidades civis.<sup>21</sup> Neste sentido, tanto o Brasil quanto a Argentina parecem estar na mesma situação, pois adotam semelhantes significados, linguagem e procedimentos burocrático-administrativos fundamentados na estrutura das grandes corporações da economia capitalista atual, em sua versão globalizante. Isto possui a finalidade de aperfeiçoamento da máquina militar, nos moldes da modernização organizacional, já descrita outrora como parte do processo de “civilinização”<sup>22</sup>.

---

<sup>20</sup> SILVA, M. “in” GONÇALVES, M. A. (org) **Educação e Cultura: pensando em cidadania**, Rio de Janeiro, Quartet, 1999. p.135-167.

<sup>21</sup> CARNEIRO, J. G. **La Enseñanza Militar de Formación: puede existir dos modelos?** Documento de Trabajo, 2003digit.

<sup>22</sup> JANOWITZ, M, **O Soldado Profissional**, Rio de Janeiro, GRD, 1967. Ver MOSKOS, C / HARRIES-JERKINS, G, *Las Fuerzas Armadas y la Sociedad Moderna* “in” BANÓN, R. / OLMEDA, J. A., **La Institución Militar em El Estado Contemporáneo**, Madrid, Alianza Editorial, 1985.

MOSKOS, C / WILLIAMS / J., SEGAL, D. **The Post Modern Military**, Oxford- New York, Oxford Press, 2000. Fizemos uma apresentação sintética da estrutura anterior dos cursos da EGN utilizando a percepção destes autores em: SILVEIRA, C. de C. Considerações sobre o Curso de Política e Estratégias Marítimas da Marinha do Brasil, **E-Journal**, Fall, 2004 CHDS/ NDU, p 202-225.

## A Formação Militar-Naval Brasil-Argentina

### *2.3 A Formação Militar Naval e a Cooperação Regional*

Retomamos aqui nossos comentários, ora sobre o discurso dos militares acerca da cooperação regional. Entendemos que o pensamento dos oficiais da ARA e da MB apresentados demonstra que se deve ter atenção aos rumos sobre a consolidação do Mercosul e seu desenvolvimento como um mecanismo chave de aumento da cooperação entre os países, não somente no plano econômico, mas também no plano cultural e político. Parece-lhes que as dificuldades não se constituem motivo para retardar o incremento das vinculações na demais áreas. Nota-se que a sua existência é posterior às medidas tomadas no campo político-militar entre o Brasil e a Argentina. Com a sua fundação, as possibilidades de entendimento tendem a crescer, haja vista o exemplo mantido no nível satisfatório, de entrosamento mantido nas últimas décadas, inclusive no campo militar-naval no patrulhamento do mar, no treinamento de recursos humanos e nas Medidas de Confiança Mútua (MCM) tomadas para a manutenção do equilíbrio da ZPCAS. Contudo, pensamos que os esforços de maior intensidade na cooperação permanecem aí, não evoluindo para uma entidade coletiva de defesa regional. Há espaço para incrementar mais ações envolvidas das FFAA de Brasil e Argentina a partir do contexto de maior aproximação entre ambos iniciado no passado. Embora a chamada Nova Ordem Internacional (NOI) tenha trazido questionamentos sobre os fundamentos do Estado-nação e a existência das novas ameaças contribuam para aumentar o clima de preocupação e instabilidade, decerto, a inexistência de uma ameaça efetiva no campo da segurança internacional impede a realização de tal possibilidade. As novas ameaças e o atentado terrorista de 11 de setembro não sensibiliza os países da região a empreender este tipo de associação. Até porque isto também dependeria do posicionamento dos EUA. Este país já tem ingerências diretas e crescentes no subcontinente através da Colômbia. Tal fato causa alguma apreensão nos países do norte da América do Sul, notadamente da região amazônica e, isto, portanto não tem diretamente a participação da Argentina. A formação de uma entidade como uma Organização do Tratado do Atlântico Sul (OTAS), parece não ter sentido em função; a) das diferenças marcantes entre os países que a poderiam compor; b) da ausência de uma aliança estratégica inimiga que ameace o subcontinente; c) da presença hegemônica dos EUA, para quem não interessa uma entidade desse tipo no momento atual, pois para este país, já basta a existência de seu Comando Militar Sul, para garantir a segurança hemisférica.

Outro aspecto é que, como até então, as prioridades brasileiras, segundo a Política de Defesa Nacional (PDN), estavam na Amazônia, parecia não fazer tanto sentido que se desenvolvesse uma entidade de defesa com a Argentina. Em outras áreas de projeção do poder nacional como no Atlântico Sul o equilíbrio tem sido bem maior e não merece atualmente o qualificativo de zona de risco ou de incertezas. Por esta razão, os projetos em andamento e os propostos para aumento da confiança e da cooperação parecem ser suficientes atualmente e num futuro próximo.

Do nosso ponto de vista, por mais que haja uma crescente interdependência entre o Brasil e a Argentina, tal fenômeno não evolui sequer para a configuração de uma doutrina que pautar a segurança e a cooperação regional, quanto mais o que venha a levar à integração. Percebemos que o significado dessa doutrina é diferenciado entre



## A Formação Militar-Naval Brasil-Argentina

tais países. O Brasil fica a meio caminho de rever a sua PDN para contemplar algumas transformações recentes no cenário mundial e a sua declaração de intenções constitucionais sobre a integração regional. A Argentina é bem mais explícita nas suas intenções. A padronização de alguns procedimentos (legislação, administração de recursos materiais e humanos) para tal fim no campo da defesa já é visto no Brasil como algo suficiente. Isto ocorre tanto por causa da interpretação de que o país saia perdendo, por causa de alguns costumes e práticas historicamente arraigados ou por causa da desconfiança de que haja alguma ingerência dos EUA ainda que de maneira indireta, na configuração da estrutura de forças para os países da região. Pensamos que tal fato pode ser relacionado ainda às atividades de natureza especificamente voltadas para a formação profissional-militar no grau de autonomia desses países em relação aos EUA, no que diz respeito às doutrinas de preparo e emprego, quanto na autonomia institucional em relação ao Estado e à sociedade, na formatação do modelo de educação profissional que Brasil e Argentina possuem como menor ou maior vinculação ao sistema de ensino nacional. Neste caso seria válido discutir ainda até que ponto as FFAA estariam preparadas para empreender efetivamente tarefas voltadas para a defesa regional, quando elas apresentam deficiências relacionadas à defesa nacional. Isto por é importante avaliar até que ponto isso não poderia representar muito mais um somatório de problemas do que uma composição satisfatória para as necessidades da comunidade de países da região. Por isso entendemos que as próprias experiências de maior intercâmbio profissional entre a MB e a ARA são importantes para estabelecer continuamente um diálogo que vise o aproveitamento mútuo de potencialidades e capacidades a fim de compatibilizar procedimentos nos quais, na hipótese de uma experiência futura, haja mais do que a fraternidade atual, familiaridade sobre o conjunto de questões e ações que envolvam o preparo e o emprego militar, onde a modelagem de um determinado tipo de formação educacional pode dar uma singular e efetiva contribuição.

### Considerações Finais

Verificamos que quanto ao perfil do modelo de educação militar-naval, a ARA tem as suas organizações educacionais plenamente vinculadas ao sistema de ensino nacional argentino, o que resulta em pouca autonomia corporativa para ditar os fundamentos, objetivos e o planejamento acadêmico do seu tipo de ensino. De fato, eles estão subordinados aos condicionantes do poder político, representado pelo MINDEF e pelo MCE, embora a corporação mantenha uma instituição própria, como o INUN. Dentre outras escolas, esta instituição abriga a ESGN para formar os seus próprios quadros no serviço militar-naval, contribuindo para a qualificação de seus membros e os profissionais de origem civil. Por isso, constatamos a existência de um certo grau de autonomia corporativa e de tentativa de manter alguma influência na sociedade argentina, ao estabelecer a capacitação da liderança para militares e civis no cenário nacional, seja para as atividades propriamente de características militares, seja para a participação dos destinos do país.

No caso da MB, o seu sistema de ensino está, em boa parte, desvinculado da estrutura de ensino brasileira, sobretudo na qualificação dos oficiais-marinheiros nos níveis de especialização e de estado-maior. A corporação tem autonomia formal e

## A Formação Militar-Naval Brasil-Argentina

política para decidir sobre grande parte da qualificação de seu pessoal a partir das suas escolas e centros de instrução responsáveis pela habilitação na carreira naval até o nível mais alto, a fim de formar seus futuros oficiais-generais na EGN. Aqui a MB buscou uma solução aparentemente mais aberta que a ARA, não possuindo uma universidade própria, mas, fazendo convênios com as instituições civis de ensino superior para a qualificação de seu pessoal no nível de pós-graduação. Entretanto, a corporação mantém, por exemplo, seus cursos de estado-maior sem a ingerência do MD e sem integração com as demais FFAA; tampouco seus cursos militares têm supervisão de outras instâncias, a não ser do próprio EMA. Apesar de considerarmos a qualidade desses cursos, como é o caso do C-PEM, não vimos razão necessária e suficiente para que eles mantenham as características atuais.

A concepção de educação das escolas navais apresentadas, têm uma combinação de aspectos modernos e tradicionais em relação às teorias acadêmicas, às técnicas de ensino e ao conteúdo curricular considerados na vida universitária. Assim, notamos que nas duas Marinhas existe uma preocupação em acompanhar as evoluções técnico-administrativas e didáticas, advindas do processo de ensino-aprendizagem utilizado com o apoio das novas tecnologias comunicacionais. Outros objetivos da modernização estão nas concepções pedagógicas de uma metodologia voltada para a discussão, a crítica, o debate, a interação entre indivíduos e grupos de ensino e pesquisa, isto é, no abandono parcial de técnicas tradicionais e na valorização de práticas pedagógicas consideradas progressistas, por estarem centradas nos educando e na sua capacitação para construir o conhecimento de forma autônoma e questionadora. Porém, esta percepção modernizadora de educação está explicitamente vinculada às bases de uma educação corporativa, que se apropria de alguns conceitos liberais para fundamentar a justificativa de melhor inserção nas necessidades econômicas e administrativas geradas pelas corporações empresariais. Por esta razão assinalamos que, aquilo que é entendido como uma formação “crítica” é de alcance limitado, que é valorizada apenas como uma adaptação ao discurso empresarial, no contexto das mudanças do capitalismo global; portanto, desvinculada de uma herança filosófico-científica de inspiração humanista e origem iluminista, marxista etc, que alimentam boa parte da produção sobre a importância da educação na vida de sociedades que visam ser mais democráticas e menos injustas. Isto nos levou a insistir na necessidade da contribuição dos conhecimentos humanísticos na formação militar-naval, pois é importante ampliar o ensino de disciplinas que sejam responsáveis pela análise dos valores organizacionais das corporações e de seu ordenamento sócio-político e cultural das sociedades latino-americanas, como a duas enfatizadas nesta pesquisa. Isto não significa dizer simplesmente que tal área de conhecimento em si possa ser suficiente para tratar dos aspectos de cidadania, liderança, relações internacionais, defesa nacional e segurança regional na formação dos oficiais-marinheiros no contexto democrático. A questão está na ênfase teórico-metodológica que possa vir a ser adotada para cumprir tal propósito, pois, como sabemos, a filosofia e as ciências podem servir ao autoritarismo e à alienação, ao invés da democracia e da consciência crítica. Em nome deste objetivo, pensamos ser válido o incremento do intercâmbio com as instituições de ensino civil, especialmente as universidades para a discussão acerca dos fundamentos da educação profissional-militar, tal qual enfocamos na carreira naval.

## A Formação Militar-Naval Brasil-Argentina

Entendemos ainda que, no sentido geral da modernização e reestruturação organizacional da formação militar a sociedade civil, os argentinos têm contribuído de modo mais extenso e abrangente que os brasileiros, nos seus respectivos países. Até mesmo alguns dos influxos de algumas influências modernizadoras estabelecidas por meio da dinâmica social são mais bem representados na ARA do que na MB, como é o exemplo da admissão de mulheres para serem formadas oficiais de combate, com poucas restrições operacionais impostas a elas no serviço naval argentino. Na MB elas são ainda consideradas como praças e oficiais de apoio ao combate, mesmo que seu serviço seja avaliado como de imensa contribuição para a corporação naval.

Para este e os diversos aspectos da formação militar-naval, verificamos que há necessidade de maior debate político (governamental e societário) sobre os temas de defesa e da especificidade da educação militar-naval. Nisso consideramos que tem havido alguns progressos nesta área, notadamente maiores na Argentina do que no Brasil. Naquele país, o controle civil tem sido mais eficaz que em nosso país, apesar das suas dificuldades, por haver mais vontade política do poder legítimo. O Executivo e o Legislativo são mais atuantes na Argentina, assim como há mais perícia civil para tratar dos assuntos de defesa no âmbito da sociedade, seja na realização de seminários e debates, seja no maior envolvimento das universidades e das ONGs na reflexão sobre a educação militar e na educação para a defesa.

Por fim, neste trabalho constatamos a importância de se valorizar o tema da cooperação no desenvolvimento da relação binacional braso-argentina. No plano militar naval, ressalta-se a cooperação técnico-operacional nas áreas de manutenção e reparo naval, de treinamento e adestramento do pessoal e da qualificação dos oficiais-marinheiros no nível de estado-maior. Isto tem sido avaliado genericamente como um grande passo pelos militares e políticos dos países envolvidos. Tal fato é relevante na formulação do pensamento político-estratégico militar-naval, para dar a cada país maior conhecimento da estrutura de forças e da missão constitucional de seu vizinho, permitindo que as atribuições no campo da defesa sejam mais equilibradas e ajudem a promover a paz entre eles, o que, não só pode representar a melhoria nas relações diplomáticas, mas também nas relações militares. Os exercícios conjuntos feitos entre a ARA e a MB têm sido de resultado profícuo para as possibilidades de aprofundamento, mas, não significam que seus países tenham que rumar para uma integração entre as Forças navais. Quando admitimos tal variável de ação, há uma descrença / rejeição da mesma entre os militares-navais, porque, a seu ver, cada país mantém, e tende a manter, as suas peculiaridades, as quais podem ser comprometidas com a idéia de integração, pois, esta pode significar padronização doutrinária e técnico-operacional. Tal mentalidade é um fator importante para considerarmos a hipótese da construção de uma entidade regional de defesa. Sobre isto, verificamos que os argentinos são um pouco mais explícitos na vontade da criação de uma doutrina de segurança cooperativa e da possibilidade de uma entidade de defesa regional. Para este assunto, pretendemos deixar claro que nossa perspectiva se insere no grupo dos que pensam ser vital não apenas o sucesso do Mercosul, como também dos esforços da criar de uma comunidade sul-americana de nações. Isto envolve diretamente a capacidade de maior negociação com os EUA na busca pela autonomia dos países da região em traçar seus próprios

## A Formação Militar-Naval Brasil-Argentina

caminhos, considerando a contexto geral diverso existente na da realidade dos Estados americanos.

De todo modo, alguma harmonização de fatores, como o intercâmbio educacional entre as nossas duas Marinhas é uma modalidade de atitude que pode caminhar na discussão sobre as propostas que venham a se incluir nesta problemática. Conforme procuramos demonstrar nesta pesquisa, o diálogo entre Brasil e Argentina na formação militar-naval é um tema a ser considerado, pois a educação poderá ajudar na construção de maior entendimento para que nossos países possam continuar buscando a paz. Assim, poderemos seguir navegando pelas rotas mais reconhecidamente seguros e investigar os cursos nos quais onde ainda não estivemos antes.

### Referências Bibliográficas

BONASTRE, R. **Análisis Y Desarrollo de Programas de Capacitación de Civies en la Escuela de Guerra Naval**, Seminário REDES, 2003, CHDS/NDU, Santiago do Chile out 2003 .

CARNEIRO, J. G. **La Enseñanza Militar de Formación: puede existir dos modelos?** Documento de Trabalho, 2003digit.

CHIAVENATTO, I. **Construção de Talentos: as novas ferramentas da gestão de pessoas**. Rio de Janeiro, 2002.

CIRILO, R. Caso Marinha do Brasil “in” MUNDIM, A . P / RICARDO, E. J., Op. cit 2004. p. 159.

CONGRESSO NACIONAL, **Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional**, Lei 9034, / 96, Brasília, DF. 1996.

D'ARAÚJO, M.C.;CASTRO, C.; CHEIBUB, Z B. “in” **O Brasil e as Forças Armadas na Percepção dos Oficiais da Marinha**, CPDOC, 2002, digit.

ESCUELA DE GUERRA NAVAL, **Centro de Estudios Estratégicos**, [www.esgn.mil/centro de estudios cstrategicosestudiosrealizados.htm](http://www.esgn.mil/centro_de_estudios_cstrategicosestudiosrealizados.htm). Acesso em 03 de março de 2004.

\_\_\_\_\_ **Guia para Señores Jefes Cursantes**, Volumen I-Cuerpo , 2002, digit.

FRASCH, C. A **Espíritu Militar**, Buenos Aires, Instituto de Publicaciones Navales, 1999.

GRUPO ALFA, Pesquisa apresentada como trabalho final da disciplina de Ciência Política, do MBA COPPEAD-EGN 2004, ministrada pelo prof. José Murilo de Carvalho.

HIGGINS, J. M. **Innovate or Evaporate: test & improve your organization's I.Q.**, Florida: The New Management Publishing Company,1995.

## A Formação Militar-Naval Brasil-Argentina

INSTITUTO UNIVERSITARIO NAVAL , **Proyecto Educativo Institucional**, Buenos Aires, INUN, 2002.

JANOWITZ, M, **O Soldado Profissional**, Rio de Janeiro, GRD, 1967.

LANGE R. L Tecnicas de Enseñanza em la Escuela de Guerra Naval “in”**Revista de la Escuela de Guerra , No 50, Ano XXXII Julio** 2000,ESGN / ARA ,p. 105-117.

MARINHA DO BRASIL – DIRETORIA DE ENSINO DA MARINHA, **Sinopse Geral dos Cursos da Escola Naval**, 2004, digit.

\_\_\_\_\_ ESCOLA DE GUERRA NAVAL, **Programa de Ensino 2004**.

\_\_\_\_\_ **Orientações do Comandante da Marinha para 2004 (ORCOM-2004)**, p.3.

MEINSTER, J. **Educação corporativa**, São Paulo, Makron Books, 1999.

MOSKOS, C / HARRIES-JERKINS, G, Las Fuerzas Armadas y la Sociedad Moderna “in” BANÓN, R. / OLMEDA, J. A ., **La Institución Militar em El Estado Contemporáneo**, Madrid, Alianza Editorial, 1985.

\_\_\_\_\_/ WILLIAMS / J., SEGAL, D. **The Post Modern Military**, Oxford- New York, Oxford Press, 2000.

MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO, **Anteprojeto da Lei de Educação Superior: exposição de motivos**. [www.mec.gov.br/reforma/arquivos/pdf/anteprojeto.pdf](http://www.mec.gov.br/reforma/arquivos/pdf/anteprojeto.pdf). , Brasília, DF, Acesso em 01/06/2005.

MINISTERIO DE CULTURA Y EDUCACIÓN- SECRETARÍA DE POLÍTICAS UNIVERSITÁRIAS, **Ley de Educación Superior (No 24.521) y Decretos Reglamentarios** , Buenos Aires, 1995.

PRAHALAD, C. K. / HAMEL, G., The Core Competence of the corporation , **Harvard Business Review** ,maio/ junho 1990, p 79-91, reimpresso em 1991.

SILVA, M. “in” GONÇALVES, M. A . (org) **Educação e Cultura: pensando em cidadania**, Rio de Janeiro, Quartet, 1999. p.135-167.

SILVEIRA, C. de C. **A Formação Militar-Naval Brasil-Argentina no Contexto de Cooperação no Atlântico Sul**, GEDES / CELA-FHDSS -UNESP-Franca, 2005, digit.

\_\_\_\_\_ **A Formação dos Oficiais da Marinha do Brasil; educação, profissão, pensamento estratégico (1978-2001)**. Tese de doutorado, IFCH-UNICAMP. 2002. digit.

\_\_\_\_\_ Considerações sobre o Curso de Política e Estratégias Marítimas da Marinha do Brasil, **E-Journal**, Fall, 2004 CHDS/ NDU, p 202-225.

## A Formação Militar-Naval Brasil-Argentina

TANNEBAUM, A .S. Social Psychology and Work Organization, Belmont, California, Waldsworth Publishing Co, 1966.

TEIXEIRA, A., **Universidades Corporativas x Educação Corporativa: o desenvolvimento do aprendizado contínuo**, Rio de Janeiro, Qualitymark , 2001.

THELEN, Dynamics of Groups at Work, Chicago University Press, 1954.

### Lista de Abreviaturas

MB – Marinha do Brasil

ARA – Armada da República Argentina

ONU – Organização das Nações Unidas

CELA/GEDES/UNESP – Centro de Estudos Latinos Americanos/ Grupo de Estudos de Defesa e Segurança Internacional/ Universidade Estadual Paulista

PCOM – Plano de Carreira dos Oficiais da Marinha

FFAA – Forças Armadas

EMA – Estado Maior da Armada

DEMMSM – Diretoria de Ensino da Marinha

EN – Escola Naval

CN – Colégio Naval

SEN- Sistema de Ensino Naval

EGN – Escola de Guerra Naval

CFN – Corpo de Fuzileiros Navais

CE - Ciclo Escolar

CEPE – Centro de Estudos de Políticas e Estratégicas

CIM – Corpo de Intendência da Marinha

CA – Corpo da Armada

CIAW – Centro de Instrução Almirante Wandelcok

## **A Formação Militar-Naval Brasil-Argentina**

CEMOS – Curso de Estado Maior para Oficiais Subalternos

CEMOI – Curso de Estado Maior para Oficiais Intermediários

C-SUP – Curso Superior

C-PEM – Curso de Política e Estratégia Marítimas

MBA – Master Business Administration

EUA – Estados Unidos da América

USP – Universidade de São Paulo

UERJ – Universidade do Estado do Rio de Janeiro

UNICAMP – Universidade Estadual de Campinas

UFRJ – Universidade Federal do Rio de Janeiro

UFRS – Universidade Federal do Rio Grande do Sul

LDB – Lei de Diretrizes e Bases

E-PROINFO - Ambiente Colaborativo de Aprendizagem

TELEDUC - Ambiente de Ensino a Distância

SMO – Serviço Militar Obrigatório

C&T – Ciência e Tecnologia

MCT – Ministério da Ciência e Tecnologia

MEC – Ministério da Educação

ESGN – Escola de Guerra Naval (Argentina)

ENM – Escola Naval Militar

INUN – Instituto Universitário Naval

MCE – Ministério da Cultura e Educação

CONEAU – Comissão Nacional de Avaliação e Credenciamento Universitário

## **A Formação Militar-Naval Brasil-Argentina**

CUINA – Curso de Instrução Naval  
EDENA – Escola de Defesa Nacional  
CUSUP – Curso Superior (Argentina)  
CUCOM – Curso de Comando  
CUEM – Curso de Estado Maior  
CUEMES – Curso de Estado Maior Superior  
EOA – Escola de Oficiais da Armada  
CEE – Centro de Estudos Estratégicos da Armada Argentina  
MINDEF – Ministério da Defesa (Argentina)  
MD – Ministério da Defesa  
FAB – Força Aérea Brasileira  
UNIFA – Universidade da Força Aérea  
EMC – Estado Maior Conjunto  
UBA – Universidade de Buenos Aires  
ZPCAS – Zona de Paz e Cooperação do Atlântico Sul  
MERCOSUL – Mercado Comum do Sul  
OTAS – Organização do Tratado do Atlântico Sul  
PDN – Política de Defesa Nacional  
ONGS – Organizações não Governamentais



# Security and Defense Studies Review

Interdisciplinary Journal of the Center for Hemispheric Defense Studies

ISSN: 1533-2535

Volume 7 No. 1

Spring 2007

Misiones de paz de las Fuerzas Armadas uruguayas,  
su importancia en un país en transición política

Licenciado Félix Besio

El Licenciado Félix Besio prestó servicios durante 20 años en la Fuerza Aérea Uruguaya. En 1995, con el grado de Mayor Aviador, se diploma como Oficial de Estado Mayor, en la Escuela de Comando y Estado Mayor Aéreo, solicitando su pase a situación de retiro voluntario al año siguiente para dedicarse a la actividad académica. En 1999 obtiene su grado universitario como Licenciado en Ciencia Política, en la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de la República. En el año 2000 se diploma en Altos Estudios Nacionales, en el Centro de Altos Estudios Nacionales donde actualmente se desempeña como docente e investigador. También en el año 2000 realiza curso de Planificación de Defensa y en el 2001 el curso de Economía de Defensa y Presupuesto, ambos cursados en el Centro de Estudios Hemisféricos de Defensa, de la Universidad Nacional de Defensa, en Washington, EEUU. En el año 2003 realiza el curso a distancia en Negociación y Manejo de Conflictos, en el Colegio Interamericano de Defensa. También en el año 2003 obtiene el Primer Premio Académico en el ámbito hemisférico, otorgado por la Asociación de Asesores, Cursantes y Graduados del Colegio Interamericano de Defensa, con su trabajo "Estructuración multidimensional y compleja de la Seguridad Hemisférica". Durante el año 2006 integró el Consejo Asesor del Ministerio de Defensa Nacional de Uruguay, en relación con el Debate Nacional sobre Defensa. Actualmente se desempeña también como

Asesor de la Escuela de Comando y Estado Mayor Aéreo. De sus publicaciones se destacan “*Capital social como precondition para la seguridad*”, en la revista "Política y Estrategia" de la Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos, ANEPE – Chile, 2005; “*La institucionalidad de la defensa nacional en Uruguay*”, en el “Atlas comparativo de la Defensa en América Latina”, Buenos Aires 2005; “*Política y Defensa en el Uruguay. Articulaciones disfuncionales de larga data*”, en el libro "Parlamento y Defensa en América Latina". Buenos Aires 2004; “*La seguridad hemisférica en su enfoque multidimensional*”, en el libro "Seguridad hemisférica e inseguridad global". UNAM – Ciudad de México. 2004.

[\[ Back \]](#)

# Misiones de paz de las Fuerzas Armadas uruguayas, su importancia en un país en transición política

**Licenciado Félix Besio**

Escuela de Comando y Estado Mayor Aéreo de Uruguay

## **Introducción.**<sup>1</sup>

Las Misiones de Paz son un tema de gran importancia para el Uruguay y sus FFAA, en varios sentidos.

Por un lado, adquiere importancia desde las relaciones internacionales, en función de un Uruguay que tradicionalmente ha apoyado el derecho internacional y sus compromisos en ese ámbito. Asimismo, es también importante desde un punto de vista económico, ya que los ingresos brutos relacionados con el cumplimiento de Misiones de Paz, que es de aproximadamente un medio punto porcentual del PBI, son muy relevantes para una economía pequeña como la uruguayana.

Por otro lado y desde un punto de vista institucional, por razones presupuestarias el cumplimiento de Misiones de Paz constituye, actualmente, tal vez la única posibilidad para las FFAA de mantener un nivel aceptable de instrucción y entrenamiento en lo que a profesionalismo se refiere. Esta situación de carencia también impacta en lo relacionado con retribuciones personales, por lo que el cumplimiento de Misiones de Paz le posibilita al personal un mejor posicionamiento para afrontar necesidades personales insatisfechas.

Pero, más allá de lo económico y lo institucional, este tema es especialmente importante para Uruguay, desde el punto de vista político.

Por primera vez en la historia del Uruguay, en marzo de 2005 ha asumido la conducción del gobierno una fuerza política de izquierda, la cual siempre ha abogado en la necesidad de una definición concreta de la Política de Defensa Nacional, legitimada por las fuerzas políticas y sociales del país. Es que, en ese sentido, Uruguay carece de una definición conceptual mínima que defina los límites y responsabilidades de la conducción política de la Defensa Nacional y que enmarque el quehacer y las misiones de las propias instituciones militares. Hoy la institucionalidad relacionada con la Política de Defensa Nacional de Uruguay, tiene muchas lagunas en sus marcos normativos, las que se arrastran desde hace 20 años. En tal sentido, en los años que van desde 1985 a 2004 los partidos políticos que se alternaron en el gobierno procuraron potenciar las Misiones de Paz tanto

---

<sup>1</sup> El presente trabajo está basado en el que fue elaborado oportunamente para el panel 369 del XXVI Congreso Internacional de LASA 2006, San Juan, Puerto Rico.

## Misiones de paz de las Fuerzas Armadas uruguayas

como único elemento a visualizarse como conducción política de la Defensa, así como también como descompresión de la situación económica a la interna de las FFAA.

Actualmente, con el advenimiento de la izquierda al gobierno nacional, se percibe un cambio profundo en lo referido a la Defensa Nacional, aunque tal vez un tanto traumático para la propia izquierda. Así, el actual gobierno nacional considera que las Misiones de Paz se deben enmarcar en una Política de Defensa debatida por toda la sociedad y en articulación con la Política Exterior del país, supeditándose al respeto del principio de autodeterminación y no intervención en asuntos internos de los Estados, así como también a las posibilidades reales del país y al cumplimiento de las misiones fundamentales de las FFAA. En relación con todos estos temas y durante este año 2006, el gobierno está llevando adelante un amplio y necesario debate nacional.

En este marco, la misión en Haití (Minustah) – primer gran desafío de la nueva administración al respecto –, es de ser considerada como catalizador de una situación interna peculiar en el escenario nacional y en lo relacionado con la Política de Defensa Nacional y su eventual legitimación por parte de la ciudadanía.

Haití, una Misión de Paz que tiene más que un par de años, produjo profundas discusiones políticas en el seno de nuestras instituciones, tanto a nivel del Poder Ejecutivo, como del Legislativo. Así, Minustah ha tenido argumentaciones a favor y en contra, por parte de legisladores del propio partido de gobierno e, incluso, ha llevado a la renuncia de un Diputado Nacional integrante de la coalición de gobierno, el que consideró que no puede votar contra sus convicciones.

Si bien el partido de gobierno ha definido en su programa partidario las ideas centrales en relación con Defensa Nacional, Misiones de Paz y la articulación entre ellas y la Política Exterior, institucionalmente esto aún está en vías de sustanciación legislativa.

### Uruguay en el cumplimiento de Misiones de Paz.

Para comenzar con este trabajo, estamos partiendo de la idea de que el Uruguay se encuentra en transición política, en dos sentidos. Por un lado, en el entendido de que en el país ha habido un cambio político sustancial. La izquierda, por primera vez en la historia, ha alcanzado el gobierno nacional en las últimas elecciones, realizadas el 31 de Octubre de 2004. Por tanto, desde el 1º de marzo del año 2005 el Frente Amplio asume, no solo la conducción política del país, sino que la asume con mayoría parlamentaria, lo que le posibilitaría la articulación de políticas e implementación de una visión de país.

Pero en otro sentido y más centradamente en el tema que nos ocupa, también consideramos que se está frente otro tipo de transición política. El novel gobierno se ha propuesto, ya desde su programa de gobierno dado a conocer previamente a las elecciones nacionales, hacer definiciones políticas sustanciales, estructurales y fundamentales, en lo relativo al tema de la Defensa Nacional. Y es aquí donde entramos en el asunto de este análisis, las Misiones de Paz que cumplen nuestras Fuerzas Armadas, en general y en el caso haitiano en particular.

## Misiones de paz de las Fuerzas Armadas uruguayas

### *Uruguay y las misiones de paz – Comentarios históricos generales.*

Uruguay tiene una muy larga trayectoria en relación con el cumplimiento de misiones de paz, en diferentes partes del mundo. Las primeras actuaciones en misiones de la naturaleza se remontan a los años 1928 – 1935, en el Chaco Boreal, en el marco del conflicto entre Bolivia y Paraguay. El 12 de junio de 1935, junto con la paz entre los beligerantes, se estableció una Comisión Militar Neutral que supervisaría una tregua y la desmovilización parcial de los ejércitos de ambos países.

A partir de ese evento, se han generado incontables actuaciones de efectivos militares uruguayos en misiones de paz. En tal sentido, podemos mencionar Cachemira, frente al conflicto entre India – Pakistán, desde 1952; desde 1982 la misión en el Sinaí, que se mantiene hasta hoy; 1988 la misión frente al conflicto entre Honduras y Nicaragua; entre 1988 y 1991, en el conflicto entre Irán e Irak; desde 1992 a 1994, el conflicto en Mozambique; en 1994, el conflicto en Guatemala en procura del desarme general y desactivación de campos minados; entre 1992 y 1993, el conflicto en Camboya; desde 1994 hasta hoy en el Sahara occidental; entre 1994 y 1996 en Ruanda; desde 1993 hasta hoy, en Georgia; en 1991 en Angola, en 1993 en Liberia; desde 1997 hasta hoy en Chipre; desde 2001 hasta hoy en el Congo; en 2002 en Timor Oriental; Tajikistán, Sierra Leona, Irak – Kuwait, Etiopía – Eritrea, etc.<sup>2</sup>

Debemos mencionar entonces que – hasta hoy – más de 17.000 efectivos de las Fuerzas Armadas (FFAA) uruguayas han cumplido misiones de paz en diferentes lugares del mundo, a lo largo de la historia nacional.

Asimismo, también debemos recalcar el perpetuo interés del Uruguay en este tipo de misiones de proyección internacional, lo que se constituye una idea de larga duración que ha involucrado tanto a las FFAA como también a la Política Exterior del país.

### *Situación actual de Uruguay en el cumplimiento de Misiones de Paz.*

En los momentos en que se escribe este análisis, el Uruguay tiene destacados alrededor de 2700 efectivos de sus FFAA, en misiones de paz de diferente índole de mandatos, tanto en el ámbito de la ONU, como en el cumplimiento de otros tipos de acuerdos internacionales.

Hoy por hoy, aproximadamente un 10% de los efectivos de las FFAA está destacado en el cumplimiento de Misiones de Paz. Por otra parte, también se están preparando efectivos para relevar a los ya desplegados, por lo que podemos decir que el porcentaje de integrantes de las FFAA que se encuentran afectados, de una forma u otra, al cumplimiento de este tipo de misiones, es bastante mayor a ese 10%.

Esta situación relacionada con la cantidad de efectivos de las FFAA que están afectados a las Misiones de Paz y a la cantidad de misiones en sí mismas, ha

---

<sup>2</sup> A los efectos de profundizar al respecto, se sugiere consultar [http://www.ejercito.mil.uy/dimope/es\\_ES/index.htm](http://www.ejercito.mil.uy/dimope/es_ES/index.htm).

## Misiones de paz de las Fuerzas Armadas uruguayas

provocado que exista una cantidad de personal que ha cumplido varias misiones, a lo largo de su carrera. De hecho, se pueden encontrar efectivos con hasta seis misiones en su haber.

En tal sentido y desde un punto de vista institucional, la idea general es que un efectivo militar debe permanecer en el país el doble del tiempo que estuvo destacado en el exterior en el cumplimiento de una Misión de Paz. Pero a veces ese requisito no se puede cumplir cabalmente debido a que lo que también hay que cumplir es con los compromisos internacionales, proveyendo los relevos de las diferentes misiones con personal idóneo, capacitado y preparado para tales coyunturas. Por lo tanto y bajo ciertas circunstancias, se elige personal que recientemente ha regresado de una misión para volver a enviarlo a otra, aunque aún no haya cumplido con las condiciones de permanencia en el país mencionadas más arriba. Ésta situación se configura debido a la delicadeza de tales misiones y a que, generalmente, las mismas necesitan un específico nivel de experiencia. Así, además de la situación que se le genera al militar desde un punto de vista personal y familiar, desde el punto de vista institucional de las FFAA se procura enviar un militar calificado, en aras de un mejor cumplimiento de la misión y su correspondiente mandato.

También debemos mencionar el nivel de profesionalización que se genera en las FFAA con el cumplimiento de Misiones de Paz.

Es que en las últimas décadas, los niveles de instrucción y entrenamiento de las FFAA uruguayas, se han visto fuertemente afectados a la baja, tanto en su nivel cuantitativo como cualitativo. Partiendo del fin de la dictadura, con un presupuesto exacerbadamente importante si lo comparamos con los otros ministerios de la administración central, al día de hoy se evidencia una caída en las posibilidades económicas de las FFAA, tanto en funcionamiento como en inversiones.

En razón de los reiterados recortes presupuestarios en función de políticas tendientes a afrontar y priorizar otras necesidades del país y las diferentes crisis financieras y económicas de las últimas décadas, en los últimos 20 años el presupuesto militar ha caído inexorablemente. En ese sentido, en relación con el PBI, el presupuesto del Ministerio de Defensa Nacional ha bajado a una tercera parte, mientras que en relación con los gastos de la Administración Central del Gobierno, ha bajado a poco menos de la mitad del que tenía en 1985.<sup>3</sup>

En ese escenario, sin dudas que las misiones de paz constituyen en sí mismas una fuente de experiencias y de posibilidades que no se darían en una situación en que éstas no existiesen y con unas FFAA actuando estrictamente dentro de fronteras nacionales. Así, en ese escenario de constricción del gasto, el cumplimiento de Misiones de Paz ha configurado una situación beneficiosa para las instituciones militares.

En el mismo sentido, debemos mencionar la amortización del equipamiento utilizado en relación con su mejoramiento y, en ciertos casos, puesta al día del material de nuestras FFAA. La utilización de un tipo de equipamiento de última

---

<sup>3</sup> En relación con esta información, se sugiere consultar <http://www.mdn.gub.uy/paginas/cap6.pdf>

## Misiones de paz de las Fuerzas Armadas uruguayas

generación y los pagos por desgaste del material, se constituyen en elementos positivos que hacen al necesario mejoramiento en los niveles de profesionalización de los efectivos de las FFAA uruguayas.

En relación con el impacto y afectación económica nacional en general, también se puede mencionar que ingresan al país unos U\$S 80 millones anuales<sup>4</sup> por todo concepto relacionado con el cumplimiento de las misiones de paz. Notemos que estamos hablando de aproximadamente de un medio punto porcentual del PBI del país.<sup>5</sup> Aquí se incluye, tanto el ingreso por retribuciones personales que se hace a los efectivos por el cumplimiento de las misiones correspondientes, así como también lo que se refiere al equipamiento y su recuperación del uso de material propio, que mencionáramos más arriba.

Pero, más allá de lo profesional, desde el punto de vista del personal que cumple este tipo de misiones, y específicamente referido y vinculado con las retribuciones personales, el impacto también es sumamente relevante y digno de ser mencionado.

En un escenario como el actual, donde la coyuntura económica provoca que reine la escasez en lo material y magras retribuciones en lo personal, para el personal militar de las FFAA uruguayas las misiones de paz se constituyen, en sí mismas, como una fuente de ingresos personales extra presupuestales que les posibilita concretar un mejoramiento en la calidad de vida, satisfaciendo necesidades básicas largamente dilatadas e insatisfechas, las que no pueden ser satisfechas por otra vía en la actual coyuntura. Es aquí donde el personal militar visualiza la posibilidad de concretar soluciones económicas en pos del bienestar personal y familiar.

En lo que respecta al tema de la misión en Haití, podemos decir que la misma comienza en julio de 2004. En ese momento, en el cumplimiento de un mandato de Naciones Unidas, Uruguay envía una avanzada para luego llegar el primer contingente en agosto del mismo año. Es de resaltar que ese contingente, además de la implementación del mandato o paralelamente al mismo, también tuvo que enfrentar allí dos huracanes, con el consecuente despliegue y apoyo en tareas humanitarias en función de las necesidades de la población haitiana.

En resumen, el cumplimiento de misiones de paz para los militares uruguayos, tanto en lo profesional como en lo personal, tiene una relevancia de primer orden. Pero, paradójicamente, esa relevancia es tan importante, como

---

<sup>4</sup> En el marco de la conferencia sub – regional “Seguridad Transnacional y Gobernabilidad”, organizada por el Centro de Estudios Hemisféricos de Defensa y por el Centro de Altos Estudios Nacionales el 15 de noviembre de 2005, el Director del Centro de Altos Estudios Nacionales, en su conferencia sobre el cumplimiento de Misiones de Paz por parte de las FFAA uruguayas, expresó que los ingresos nacionales por tal concepto alcanzan U\$S 80 millones.

<sup>5</sup> Respecto a la evolución del PBI de Uruguay, la información está disponible en <http://www.bcu.gub.uy/a28926.html>. En términos estrictos, hemos tomado la proyección del PBI del año 2006 como de U\$S 16.600 millones, extraída del suplemento de Economía & Mercado del Diario El País de Montevideo, de fecha 19 de Diciembre de 2005, el que se puede consultar en [www.elpais.com.uy](http://www.elpais.com.uy)

## Misiones de paz de las Fuerzas Armadas uruguayas

importante también es la carencia de marcos conceptuales, legales y normativos, que hacen a la Defensa Nacional y su conducción política en general.

### Misiones de Paz y Política de Defensa.

Las Misiones de Paz, en la institucionalidad nacional uruguaya y en las FFAA, no deben ser un fin en sí mismo. El cumplimiento de los acuerdos internacionales ha sido una constante en la política exterior de Uruguay, por lo que no es de extrañar el relevante papel que juega el país en el ámbito internacional, en relación con el cumplimiento de Misiones de Paz. No obstante, el cumplimiento de estas misiones tiene, para Uruguay, una particularidad muy relevante que no podemos dejar de mencionar. Es que hasta el momento, Uruguay carece de una definición conceptual que defina los límites y responsabilidades funcionales de la conducción política de la Defensa Nacional y que, por ende, enmarque el quehacer de las propias instituciones militares.

Así, si bien “Las Fuerzas Armadas son el núcleo básico de la población organizado para planificar y ejecutar los actos militares que impone la Defensa Nacional.”<sup>6</sup>, legalmente aún no está especificado que se entiende por “Defensa Nacional” ya que las definiciones provenientes del período dictatorial fueron derogadas por el primer gobierno democrático que asumió en 1985, pero esa derogación no generó una definición sustitutiva. Junto con la derogación de Defensa Nacional como concepto político – el que no ha sido sustituido por ningún otro concepto –, también se derogaron otra serie de conceptos que afectan al relacionamiento institucional del Ministerio de Defensa Nacional con otras instituciones e, incluso, a la interna misma del propio ministerio. Se efectivizaron así tales modificaciones, pero sin redefiniciones y sin establecerse claramente el marco institucional del cual se puedan desprender, incluso, las misiones de las propias Fuerzas Armadas y sus límites institucionales. Y esta situación se ha mantenido por casi los últimos 20 años de vida democrática, es decir, desde el retorno a la democracia.<sup>7</sup>

Los gobiernos que se han sucedido, entre 1985 y 2004, desde el retorno a la democracia hasta la asunción del actual gobierno, no profundizaron sobre la política de Defensa Nacional. En tanto tal y hasta la asunción del actual gobierno de izquierda, sea por acción u omisión, no hubo ningún tipo de discusión en procura del consecuente y necesario respaldo parlamentario y de la sociedad toda, que determine los límites del ámbito institucional en el cual se debe mover la discrecionalidad de las burocracias vinculadas con la Defensa Nacional.

En ese escenario institucional es que se inserta el tema del cumplimiento de las Misiones de Paz. De hecho, podemos decir que la potenciación de estas misiones ha sido una política utilizada como posibilidad de mejora en la profesionalidad de los integrantes de las FFAA, y también de mejora en las condiciones de vida y de trabajo del personal militar. En ese sentido, el

---

<sup>6</sup> Artículo 1º del Decreto Ley 14.157 – Ley Orgánica de las Fuerzas Armadas.

<sup>7</sup> Para profundizar sobre este tema, se sugiere la lectura de: Besio, Félix, “Política y Defensa en Uruguay: Articulaciones Disfuncionales de Larga Data”, en el libro *Parlamento y Defensa en América Latina*, Gilda Follietti y Luis Tibiletti (Editores), Ser en el 2000, Buenos Aires, 2004, también disponible en <http://www.resdal.org.ar/parlamento-y-defensa/libro-parlamento.html>.



## Misiones de paz de las Fuerzas Armadas uruguayas

entrenamiento logrado en este tipo de misiones se fue constituyendo especialmente en el gran tema – si no el único – que involucraba a las FFAA y su funcionamiento. Es que en ese escenario de cumplimiento de Misiones de Paz, las correspondientes compensaciones y retribuciones personales extra presupuestales que recibían tanto las instituciones como aquellos militares que integraban los diferentes contingentes, posibilitaba descomprimir la situación de carencias y necesidades insatisfechas y, por ende, también de eventuales reclamos.

Por su parte, la izquierda, que era la oposición entre 1985 y 2004, entendía que las Misiones de Paz se debían enmarcar en una Política de Defensa discutida y con amplios apoyos parlamentarios y de la sociedad, y en franca articulación con la Política Exterior del país. Especialmente y durante esos años, la izquierda promovía la idea de que las Misiones de Paz no debían terminar constituyéndose en una cierta diplomacia aparte de la generada en el ámbito del Ministerio de Relaciones Exteriores.

El acceso al gobierno nacional por parte de la izquierda, estaría configurando un escenario diferente, a la vez que igual, en una modalidad de continuidad y cambio a un mismo tiempo.

### *El cambio. ¿Cuál es la diferencia?*<sup>8</sup>

El Frente Amplio – partido en el gobierno desde el 1º de Marzo de 2005 – maneja la idea de que la Defensa Nacional debe ser una política pública que involucra a toda la Nación, la que debe debatirse en un marco de amplitud y transparencia. Asimismo, se considera que es una responsabilidad política de gobierno, lo que requiere construir consensos ciudadanos, destacándose el rol del Parlamento Nacional en este sentido.

En relación con la eventual Política de Defensa Nacional y la Política Exterior, lo cual nos atañe en este trabajo muy especialmente por estar fuertemente vinculado con las Misiones de Paz, las ideas programáticas del gobierno determinan que el Uruguay no tiene enemistad con ningún otro Estado, enfatizándose la cooperación, respeto y pretendiendo potenciar la integración, especialmente a nivel del Mercosur. Entonces, en lo que tiene que ver con Defensa Nacional y Política Exterior, las interrelaciona fuertemente, procurando una clara sintonía y correspondencia.

Todos estos elementos configuran un escenario diferente a los escenarios políticos anteriores referidos a la Defensa Nacional. Es que en el pasado y especialmente en los últimos años, los partidos tradicionales que se fueron sucediendo en el gobierno nacional, normalmente no incluían propuestas profundas en sus programas partidarios en relación con los temas vinculados con la Defensa Nacional.<sup>9</sup> Así, no se propiciaba la discusión de esos temas institucionales

---

<sup>8</sup> A los efectos de conocer sobre el programa partidario del Frente Amplio en relación con Defensa Nacional, el día 6/10/2004 el diario La República publicó sus documentos más importantes.

<sup>9</sup> El tema de la Defensa Nacional constituye, en el programa de gobierno del Partido Colorado presentado para las elecciones nacionales de 2004, 3 páginas en un total de 89 de todo el programa. Para el caso del Partido Nacional, 2 páginas en un total de 82 de todo el programa partidario. En el caso del Frente Amplio, se trata de un documento independiente del programa general partidario y que consta de 13 páginas.

## Misiones de paz de las Fuerzas Armadas uruguayas

fundamentales, lo que dejaba todo en una laguna de indefiniciones políticas, excepción hecha del tema de las Misiones de Paz, constituyéndose en el tema que – cual iceberg – flotaba en esa laguna.

En la actual administración y en el sentido específico de la utilización del personal militar en cumplimiento de Misiones de Paz, la política de gobierno plasmada en su programa partidario entiende que esas misiones deben articularse bajo la idea del cumplimiento de los principios del respeto a la “autodeterminación y no intervención en asuntos internos de los Estados.” Asimismo, se supedita el cumplimiento de las Misiones de Paz a las posibilidades reales del país y al cumplimiento de las misiones fundamentales de las FFAA.

*La continuidad. ¿Cuál es la línea de larga duración que atraviesa los diferentes escenarios políticos?*

El proceso dictatorial hizo sus definiciones de conducción política de las FFAA, en concordancia con la imperante Doctrina de la Seguridad Nacional, todo lo cual conformaba – más allá de lo valorativo – un sistema armónico y coherente de organismos, instituciones y marcos legales. En ese sentido, en esos años se establecieron las instituciones y marcos normativos relacionados con las FFAA y su articulación con toda la vida nacional. Así y en términos muy generales, se concebía que el desarrollo nacional vendría en correlación a – y como consecuencia de – un alto nivel de seguridad nacional, brindada ésta por el Estado y, especialmente, por las instituciones militares y policiales.

Pero a la salida de la dictadura la institucionalidad relacionada con la Defensa Nacional fue modificada profundamente. Tal modificación se relacionó especialmente con la eliminación de marcos institucionales vinculados con la Doctrina de la Seguridad Nacional. En ese sentido y de acuerdo a la ley 15.808, fueron derogadas todas las disposiciones legales y sus consecuentes instituciones, relacionadas con la implementación de la Doctrina de la Seguridad Nacional en Uruguay.<sup>10</sup> Pero esa derogación no trajo consecuentemente ningún beneficio práctico ni funcional en la institucionalidad de la Defensa Nacional, más allá de la erradicación de ese marco doctrinario mencionado. Es que, en términos generales, desde la política no fue definido un nuevo marco conceptual e institucional en el cual articular una nueva conducción política de la Defensa Nacional.

Darí la sensación que, desde un punto de vista práctico y de análisis de resultados, no existía el interés de los partidos que se fueron alternando en el gobierno entre los años 1985 y 2004, de asumir una efectiva conducción política de la Defensa Nacional, prefiriéndose una suerte de *statu quo* institucional. Aquí recordamos el título de una investigación periodística publicada hace ya cinco años, en relación al tema militar: “De eso no se habla”.<sup>11</sup>

---

<sup>10</sup> <http://www.parlamento.gub.uy/Leyes/Ley15808.htm>

<sup>11</sup> Suplemento “Qué pasa” del diario El País de fecha 2 de Diciembre de 2000. Allí se presenta un vasto artículo en relación con el tema militar. En el mismo, que se titula “De eso no se habla”, se manejan conceptos tales como “las FFAA como programa de empleo”; “relación del gasto en términos de puntos del PBI comparado con otros ministerios”; “debate postergado”; etc.

## Misiones de paz de las Fuerzas Armadas uruguayas

El actual gobierno, al asumir como tal y de acuerdo a su programa partidario, se encuentra frente al desafío de realizar las definiciones conceptuales e institucionales que le permitan asumir una real conducción política de la Defensa Nacional y en eso se está trabajando en el marco del Debate Nacional sobre Defensa, que se está llevando adelante. En tal sentido, obviamente aquí también nos estamos refiriendo al cumplimiento de Misiones de Paz, en tanto articulación de la Política de Defensa con la Política Exterior de la República.

No obstante los avances mencionados y llevados adelante en el marco del Debate Nacional sobre Defensa, hoy por hoy las consecuencias de temas no resueltos del pasado reciente y otros asuntos de la coyuntura, siguen mostrando una modalidad de “lo coyuntural matando lo estructural”.

Esta sería, entonces, la idea de continuidad que estamos presentando aquí. Es que frente a una institucionalidad de Defensa Nacional aún no definida políticamente, cualquier política que involucre misiones y tareas para las FFAA – incluyendo misiones de paz –, se torna dificultoso en su tratamiento político, especialmente – aunque no excluyentemente – a nivel parlamentario.

### *La Misión de Paz en Haití divide al nuevo Gobierno Nacional de izquierda.*

El Uruguay cumple la Minustah en el marco de Naciones Unidas, desde mediados de 2004. Eso implica que, desde el punto de vista del ciclo político uruguayo y, en lo referido a la articulación política entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo sobre las autorizaciones de participación y envío de contingentes militares, el desarrollo de esta misión ha comenzado durante el anterior gobierno del partido colorado, encabezado por el del Dr. Jorge Batlle, y ha continuado en el actual gobierno de izquierda.

El debate que generó esta misión durante el año 2004, con el Frente Amplio en la oposición, fue muy arduo. Mientras que la mayoría de los parlamentarios de los partidos tradicionales apoyaban la incorporación de Uruguay a la Misión en Haití, la generalidad de la izquierda no apoyaba tal medida por entenderse, en cierta manera, que podría seguirse la vía de una salida negociada, límite éste que estaba siendo llevado a través de Caricom.

No obstante la oposición de la izquierda – que era minoría en el Parlamento en 2004 –, en función de las mayorías parlamentarias que existían en el gobierno pasado, el Uruguay envió sus tropas para incorporarse a Minustah.

Luego, en diciembre de 2004, aún bajo gobierno del Dr. Batlle aunque ya en conocimiento de los resultados electorales del 31 de Octubre que otorgaron a la izquierda el ejercicio del gobierno a partir del 1º de Marzo de 2005, la discusión sobre Haití se reeditó. Es que era necesario resolver, parlamentariamente, un nuevo envío de contingente a ese país caribeño. Dicho envío finalmente se aprueba, ahora con la concurrencia de la izquierda en el entendido de que, por un lado, ya no se veía posibilidad de salida negociada a través de Caricom, y por otro lado, se trataba de la ampliación de una misión ya desplegada. La posición de la izquierda ha sido de oposición a la misión en sí misma, pero de apoyo a los efectivos ya desplegados cuando ha habido que enviar refuerzos y relevos.

## Misiones de paz de las Fuerzas Armadas uruguayas

Ya a fines del año 2005 es necesario el envío de un nuevo contingente para reforzar al personal que hoy cumple la misión en Haití. Y los debates al respecto continúan a lo largo y ancho del partido de gobierno. De hecho, el propio proyecto de ley, necesario para autorizar la salida de tropas fuera de fronteras, en un principio no logró el apoyo ni la firma de la totalidad del gabinete ministerial, faltando el apoyo de un ministro. Es que, en ese sentido, la redacción dada por el proyecto de fecha 9/11/2005, no satisfizo a ciertos sectores integrantes del propio gobierno nacional.<sup>12</sup>

A partir de ese momento los debates se sucedieron y, a nivel del Poder Ejecutivo, habrían finalizado cuando, con fecha 21/11/2005, se hace una nueva redacción al proyecto original, la que no altera en esencia la resolución misma – que se puede leer en su parte dispositiva –, pero que en cuya exposición de motivos se establece una posición política clara del gobierno nacional, referida a la situación conflictiva en Haití y a la misión en sí misma.<sup>13</sup>

En ese nuevo proyecto de ley se hace hincapié en las reuniones de Ministros de Relaciones Exteriores y de Defensa Nacional de Argentina, Brasil, Chile y Uruguay, en tanto países latinoamericanos miembros de Minustah, haciéndose notar sus avances en tal sentido.

Apoyado en ello, y como parte de la motivación que origina la ampliación del contingente uruguayo, se menciona el compromiso con el proceso democrático en Haití, su estabilidad y la consecución de elecciones democráticas. Asimismo, se resaltan los desafíos relacionados con la seguridad, la generación de políticas de desarrollo económico de mediano y largo plazo, las elecciones en sí mismas y su consecuente gobierno legítimo y estable, la promoción del diálogo sin exclusiones en Haití y el cumplimiento de los compromisos asumidos con Haití, por parte de la comunidad internacional.

También se menciona allí que una vez instalado el nuevo gobierno electo, Minustah debería transformarse paulatinamente para potenciar los sistemas policiales, de desarrollo económico, social, legal y penitenciario, correspondiéndole a ese nuevo gobierno haitiano democrático, definir el hecho de continuarse o no con Minustah y de que manera hacerlo.

Finalmente, esa exposición de motivos – en tanto posición política del actual gobierno uruguayo en relación con la situación de Haití y las Misiones de Paz que allí se llevan a cabo – conceptualiza especialmente que la solución de Haití no pasa por una solución militar, si bien la seguridad y lo militar son elementos muy importantes a ser tenido en cuenta.

Y es así que, con esas consideraciones mencionadas, ingresa el nuevo proyecto de ley ampliatorio del contingente uruguayo de la misión de paz en Haití. Pero si bien el debate en el seno del Poder Ejecutivo había terminado, el tema no sólo no terminó para el Poder Legislativo, sino que recién comenzaba.

<sup>12</sup> Al respecto, el proyecto de ley referido, puede leerse en [http://www.presidencia.gub.uy/web/proyectos/2005/11/CM%20130\\_09%2011%202005\\_00001.PDF](http://www.presidencia.gub.uy/web/proyectos/2005/11/CM%20130_09%2011%202005_00001.PDF).

<sup>13</sup> Al respecto, la nueva redacción del proyecto de ley referido puede leerse en [http://www.presidencia.gub.uy/web/proyectos/2005/11/CM%20134\\_21%2011%202005\\_00001.PDF](http://www.presidencia.gub.uy/web/proyectos/2005/11/CM%20134_21%2011%202005_00001.PDF).

## Misiones de paz de las Fuerzas Armadas uruguayas

A nivel del Parlamento Nacional, el debate que se generó no fue tanto en lo relacionado con sectores de los partidos políticos pertenecientes a la oposición al gobierno sino que, especialmente, en lo relacionado a las diferencias que se mantienen entre los distintos sectores del propio partido de gobierno, respecto a este tema.

El debate en el Senado fue muy complejo y, finalmente, se aprueba incluyéndose el voto de un integrante de la bancada de gobierno quién, vota a favor del envío del contingente por disciplina partidaria, aunque su argumentación fue en contra de la iniciativa.

En lo que respecta a la Cámara de Diputados, el asunto tuvo ribetes muy poco comunes en nuestra historia institucional. Hubo un amplio debate y consultas entre las diferentes fuerzas parlamentarias, tanto dentro como fuera del propio ámbito del Poder Legislativo.

Finalmente la disciplina partidaria triunfa y el envío de tropas es aprobado por la Cámara de Diputados. No obstante ello, un diputado integrante del partido de gobierno, en el entendido de que no podía ir contra sus propios principios, manifiesta que se ve enfrentado a un dilema. Se refiere al hecho de tener que acatar la disciplina partidaria y votar a favor del proyecto – por un lado – y a la situación de estar en desacuerdo con el envío de más tropas a Haití – por otro lado –. Como resultado, este legislador termina renunciando a su banca de Diputado del Parlamento Nacional.<sup>14</sup>

### El futuro de las Misiones de Paz para el Uruguay.

Para aquellos que estudiamos los temas militares y de Defensa Nacional en el Uruguay, en relación con el tema de las Misiones de Paz podemos ver dos líneas de larga duración, líneas constantes en el devenir de las instituciones políticas del país.

Por un lado tenemos las indefiniciones conceptuales que hace a la conducción política de la Defensa Nacional. Mientras que por otro lado, remarcamos la tradicional política del Uruguay, en relación con su compromiso con la paz, el cumplimiento del derecho internacional y su activa participación y presencia a nivel global en relación con las Misiones de Paz. Al respecto, creemos oportuno hacer algunas consideraciones.

#### *Indefiniciones políticas.*

---

<sup>14</sup> Al respecto se sugiere consultar el diario La República, en sus ediciones del 24/11/05, 29/11/2005, 30/11/05, 1/12/05 y 2/12/05, accesible en <http://www.diariolarepublica.com/2005/larepublica.htm>. Asimismo, el diario El País de Montevideo, del 18/11/05, 29/11/05, 2/12/05 y del 4/12/05, accesible en [www.elpais.com.uy](http://www.elpais.com.uy). También se recomienda consultar materiales de este debate, en Radio El Espectador, accesibles en <http://www.espectador.com/nota.php?idNota=57325>, <http://www.espectador.com/nota.php?idNota=57307>, <http://www.espectador.com/nota.php?idNota=57513> y <http://www.espectador.com/nota.php?idNota=57411>.

## Misiones de paz de las Fuerzas Armadas uruguayas

Las indefiniciones políticas han generado una conducción política de la Defensa Nacional con una cierta carencia de verosimilitud en su eficiencia, con las consecuentes disfunciones institucionales, incluyéndose especialmente lo vinculado con el tipo de misiones de las FFAA uruguayas, y relacionadas incluso con una eventual participación en la seguridad interna.

Es que en los últimos 20 años, las idas y venidas y la falta de concreción en relación a una pretendida conducción política de los asuntos de la defensa, fue la tónica que se ha podido constatar.

Hoy, el tema de la implementación de un ámbito de generación de definiciones estructurales sobre Defensa Nacional a través de amplios debates en tanto política pública, y la planificación del como llevarlo adelante, ha llevado todo el primer año de gobierno.

Por ende, el debate político sobre el modo de cumplimiento de la misión en Haití – e incluso su cumplimiento en sí mismo en tanto su conveniencia para el país – se ha instalado un tanto “prematuramente” en el escenario político nacional. Así, el tema de la participación del país en la Misión Unidas del año 2005 y su participación futura, así como el esclarecimiento de las violaciones a los derechos humanos durante el período de facto, ha exigido un “gasto de energía institucional” elevado, lo cual ha impactado en la elaboración de definiciones estructurales al respecto de la Política de Defensa Nacional en general.

### *Las Misiones de Paz: ¿única política dentro de la Política de Defensa Nacional?*

Pero ese escenario de debate en torno a los temas mencionados, no ha producido un debilitamiento de la posición uruguaya en torno a su participación en Misiones de Paz. Las mismas, con su faceta de promoción de la paz como articulación con la política exterior del país, su faceta relacionada con la posibilidad de cumplir y mejorar la instrucción y entrenamiento del personal y con su faceta de mejora económica, tanto personal como institucional, han sido y siguen siendo una constante, más allá del signo político del partido de gobierno.

Así, las aún no acabadas definiciones políticas en relación con estos temas, impactan fuertemente sobre el posicionamiento de los diferentes partidos políticos e, incluso, sobre el posicionamiento de algunos sectores integrantes de la propia coalición de gobierno y, por ende sobre el funcionamiento del gobierno como un todo.

### **Conclusión.**

Como hemos visto, las Misiones de Paz – tanto en el marco del cumplimiento de mandatos de Naciones Unidas, como en relación con el cumplimiento de diversos tratados – es un tema de gran importancia para el Uruguay y sus FFAA. Y ello es importante desde lo político porque se está en un doble escenario en el que, por primera vez en la historia del Uruguay, el 1º de Marzo de 2005 ha asumido la conducción del gobierno una fuerza política de izquierda. Y consecuentemente con eso, la fuerza política recientemente instalada en el gobierno, que ha abogado desde siempre en la necesidad de una definición concreta de la Política de Defensa

## Misiones de paz de las Fuerzas Armadas uruguayas

Nacional, la cual consideran que debe ser claramente legitimada por las fuerzas políticas y sociales del país, tiene su oportunidad en tal sentido.

El tema que nos ocupa es asimismo importante estrictamente desde las relaciones internacionales. El posicionamiento del Uruguay ha sido siempre de respeto al derecho internacional y a los compromisos derivados de sus tratados. No es poca cosa que más de 17.000 efectivos hayan cumplido con misiones de éste tipo, en toda la historia nacional. Y es también importante desde lo económico, ya que los ingresos brutos relacionados con el cumplimiento de Misiones de Paz, son importantes en términos de porcentaje de PBI.

También es importante desde lo institucional porque, en lo referido al Ministerio de Defensa Nacional, en general, y a las FFAA, en particular, el cumplimiento de Misiones de Paz constituye la – hasta ahora única – posibilidad de instrucción y entrenamiento en actividades netamente profesionales, así como también en lo atinente al conocimiento y operación de modernos equipamientos. Es que la situación generada por los sucesivos recortes presupuestales han provocado limitaciones – tanto cualitativas como cuantitativas – en la operatividad de las FFAA. Y es también un tema importante en lo referido a la situación económica del personal militar – hoy con magros ingresos – en tanto las retribuciones que le brinda este tipo de misiones, le permite satisfacer ciertas necesidades básicas largamente postpuestas.

Pero Uruguay aún carece de una definición conceptual que defina los límites y responsabilidades de la conducción política de la Defensa Nacional y que enmarque el quehacer y las misiones de las propias instituciones militares. La institucionalidad relacionada con la Política de Defensa Nacional de Uruguay, tiene muchas lagunas en sus marcos conceptuales desde hace 20 años. Por ello, en los gobiernos que van desde 1985 a 2004, sus autoridades políticas potenciaron las Misiones de Paz, tanto como único elemento de destaque visualizado desde la conducción política de la Defensa, así como también como modo de descompresión de una situación militar de carencia de recursos.

A principios de 2005 asume el Frente Amplio, que tiene otra visión en relación con el tema de la Defensa Nacional, las FFAA y sus misiones. Así, a diferencia de gobiernos anteriores, la izquierda siempre ha considerado que las Misiones de Paz se debían enmarcar en una Política de Defensa discutida y con amplios apoyos parlamentarios y de la sociedad, y en franca articulación con la Política Exterior del país. En ese sentido, las Misiones de Paz deben estar supeditadas al respeto del principio de autodeterminación y no intervención en asuntos internos de los Estados, así como también a las posibilidades reales del país y al cumplimiento de las misiones fundamentales de las FFAA.

Pero, lo coyuntural ha ido matando lo estructural y el tema de la Defensa Nacional aún trae sus consecuencias políticas, incluso a la interna del propio partido de gobierno. La misión en Haití había comenzado a cumplirse bajo el gobierno anterior, con un rechazo parlamentario de la izquierda, que en aquel momento era la oposición, por entenderse que podría seguirse la vía de una salida negociada a través de Caricom. No obstante, cuando hubo que enviar un nuevo contingente a Haití, a fines de 2004, la izquierda apoya tal envío en el entendido de que ya no se

## Misiones de paz de las Fuerzas Armadas uruguayas

veía posibilidad de salida negociada a través de Caricom, a la vez de apoyar a los efectivos desplegados.

El tema se reedita cuando, a fines de 2005, es necesario el envío de un nuevo contingente para Haití. Luego de idas y venidas en tal sentido, el Poder Ejecutivo consensúa un proyecto de ley, detallándose la posición del partido de gobierno en relación al tema, apoyándose el proceso democrático de Haití, el cumplimiento de compromisos de la comunidad internacional en tal sentido, y mencionándose que la salida de Haití no es una salida militar, si bien el factor militar tiene gran importancia.

Pero en el Poder Legislativo el tema generó un amplio debate, especialmente entre sectores pertenecientes al partido de gobierno. En la Cámara de Diputados, la disciplina partidaria triunfa y el envío de tropas es aprobado. No obstante, un diputado integrante del partido de gobierno, en el entendido de que no podía ir contra sus propios principios, termina renunciando a su banca de diputado del Parlamento Nacional.

Si bien el partido de gobierno ha definido en su programa partidario, sus ideas básicas en relación con Defensa Nacional, Misiones de Paz y la articulación entre ellas y la Política Exterior del Uruguay, institucionalmente esto aún está en vías de concreción en un marco normativo. Y todo ello, como hemos visto, repercute sobre la producción legislativa y el posicionamiento de algunos sectores integrantes de la propia coalición de gobierno y, por ende, repercute sobre el funcionamiento del gobierno como un todo.



# Security and Defense Studies Review

Interdisciplinary Journal of the Center for Hemispheric Defense Studies

ISSN: 1533-2535

Volume 7 No. 1

Spring 2007

Explicando la Corrupción como un Sistema de Ciclos  
Viciosos Entrelazados: Lecciones desde NationLab

Loren Cobb, PhD

Loren Cobb received his PhD in mathematical sociology from Cornell University in 1973. For fifteen years he was a professor of biostatistics and applied mathematics at the Medical University of South Carolina and the University of New Mexico Medical Center, working as a research consultant in every area of medicine and public health.

Dr. Cobb is a specialist in dynamic models and simulations that cover the social, political, economic, military, and public health of countries that are in crisis, or in the aftermath of a civil war, or in a complex humanitarian emergency. He is the principle author of a series of simulation projects that were designed to support leadership training for "operations other than war," such as UN and NATO civil-military operations for peace-keeping, humanitarian disaster relief, bioterrorism, and social reconstruction.

Dr. Cobb is the author of the book *Mathematical Frontiers of the Social and Policy Sciences*. His work has been funded by federal grants and contracts since 1973, from the National Science Foundation, the National Institutes of Health, and a variety of military sources. He has written three computer languages, and holds a patent for his commercial software algorithms.

Since 1998 Dr. Cobb has actively participated in the development of a series of national strategic exercises, known as *NationLab* and *RegionLab*, that

are executed annually in Uruguay, Paraguay, Perú, Ecuador, El Salvador, Honduras, the Dominican Republic, and the Inter-American Defense College. Dr. Cobb developed and maintains a dynamic socio-economic model for each one of these seminars.

In 2004 he was awarded the gold medal of the Bolivian School of High National Studies, for his work in developing the "NationLab" approach to Bolivian national strategies against corruption, poverty, and organized crime.

## **Biografía**

Loren Cobb recibió su doctorado en sociología matemática de la universidad de Cornell en 1973. Durante quince años fue profesor de estadísticas y matemáticas aplicadas en la Universidad Médica de Carolina del Sur, y en la Escuela de Medicina de la Universidad de Nuevo México, trabajando como consultor de investigaciones en cada ámbito de medicina y salud pública.

El Dr. Cobb es especialista en modelos dinámicos y simulaciones que cubren las áreas sociales, políticas, económicas, militares y médicas de países que se encuentran en crisis, o están en el período subsiguiente a una guerra civil, o en emergencias humanitarias complejas. Es el autor principal de una serie de proyectos importantes de simulación que fueron diseñados para apoyar el adiestramiento del liderazgo en "operaciones no de guerra," en áreas tales como las operaciones de mantenimiento de paz, humanitarias y de asistencia en desastres, bio-terrorismo y reconstrucción socio-económica de la ONU y de la OTAN.

El Dr. Cobb es el autor del libro *Fronteras Matemáticas de las Ciencias Sociales y Políticas*, así como de muchos artículos académicos que se refieren a una serie de disciplinas de ciencias sociales y matemáticas. Desde 1973 sus trabajos han sido financiados por la Fundación de Ciencias Nacionales, los Institutos Nacionales de Salud y por una serie de fuentes militares. Ha escrito tres lenguajes de computación y tiene la patente de sus algoritmos comerciales de software.

Desde el año 1998, el Dr. Cobb ha tenido una participación activa en el desarrollo de la serie de seminarios estratégicos nacionales, conocidos como *NationLab* y *RegionLab*, que se realizan anualmente en Uruguay, Paraguay, Perú, Ecuador, El Salvador, Honduras, La República Dominicana, y en el Colegio Interamericano para la Defensa. El Dr. Cobb desarrolló y mantiene un modelo dinámico de simulación de variables socio-económicas para cada uno de estos seminarios.

En el año 2004, el Dr. Cobb recibió la medalla de oro del Colegio de Altos Estudios Nacionales de Bolivia, la cual le fue otorgada por su trabajo en el desarrollo del enfoque de *NationLab* sobre estudios estratégicos nacionales de Bolivia, en las áreas de corrupción, pobreza y narcotráfico.

[\[ Back \]](#)

# Security and Defense Studies Review

Interdisciplinary Journal of the Center for Hemispheric Defense Studies

ISSN: 1533-2535

Volume 7 No. 1

Spring 2007

Explicando la Corrupción como un Sistema de Ciclos  
Viciosos Entrelazados: Lecciones desde NationLab

Mike González, PhD

Dr. M.A. “Mike” Gonzalez was appointed to the Center for Hemispheric Defense Studies (CHDS) in October of 2006. Prior to joining the center, he served ten years combined as a defense contractor with Computer Sciences Corporation, and Northrop Grumman / Information Technology at US Southern Command Panama, and Miami, Florida, respectively.

Among his past responsibilities, Dr. Gonzalez was a key player in the development of the command’s Theater Strategy for Cooperative Peacetime Engagement. Moreover, he was the Co-Director and Director, respectively, for Exercise and Simulation Support Group in command post exercises in Peacekeeping Operations in Central, South America and the Caribbean; and Humanitarian Assistance and Disaster Relief exercises in the Dominican Republic, Honduras and El Salvador.

A retired US Army officer, Dr Gonzalez’s military background is primarily associated with the US Army Foreign Area officer specialty. His military assignments included the European Theater, the Pentagon/Office of the Secretary of Defense, at USSOUTHCOM, and US Army South (USARSO), Panama. In this last capacity, Dr. Gonzalez served as the Assistant Deputy Chief of Staff for Civil Military Operations, Director for Latin American affairs / Politico-Military advisor to the Commanding General, USARSO, and as the initial Director for Civil Military

Operations (J-5), Joint Task Force Operation Safe Haven in support of nine thousand Cuban refugees in Panama.

Since 1998, Dr. Gonzalez has participated in the development and implementation of the NationLab and RegionLab strategic seminars that are conducted at foreign defense senior defense academic institutions in several Latin America and Caribbean countries. His academic credentials include Bachelor of Arts in Political Science and English literature; Masters Degree in International Relations; and PhD in Political Science. In 2004 he was awarded the gold medal of the Bolivian School of High National Studies, for his work in developing the "NationLab" approach to Bolivian national strategies against corruption, poverty, and organized crime.

## **Biografía**

El Dr. M.A. “Mike” Gonzalez fue designado al Centro de Estudios Hemisféricos para la Defensa (CHDS) en Octubre del año 2006. Antes de formar parte de este Centro, sirvió diez años combinados como contratista de defensa con las compañías Computer Sciences Corporation, y Northrop Grumman / Information Technology en el Comando Sur de los EE.UU. en Panamá, y en Miami, Florida, respectivamente.

De sus responsabilidades anteriores se puede decir que el Dr. Gonzalez fue un jugador clave en el desarrollo de la Estrategia Cooperativa en Tiempos de Paz del Comando. Además, fue el Co-Director y Director, respectivamente, para el Grupo de Apoyo de Ejercicios y Simulaciones en los ejercicios de puesto de mando en Operaciones de Mantenimiento de Paz en Centro y Sur América así como en el Caribe y de ejercicios de Asistencia Humanitaria y Socorro en Desastres realizados en la República Dominicana, Honduras y El Salvador.

Oficial retirado del Ejército de los Estados Unidos, el historial militar del Dr. González está asociado principalmente con la especialidad de Oficial del Ejército de los EE.UU. en el Área Extranjera. Sus misiones militares incluyeron el Teatro Europeo, el Pentágono/Oficina del Secretario de la Defensa, en el Comando Sur de los Estados Unidos, y en el Ejército

Sur de los EE.UU. en Panamá. En esta última capacidad el Dr. Gonzalez fungió como Jefe Suplente de Estado Mayor para Operaciones Civiles-Militares, Director de Asuntos Latinoamericanos / Asesor Político-Militar del Comandante en Grado Superior, USARSO y como el primer Director para Operaciones Civiles-Militares (J-5), Fuerza de Tarea Conjunta durante las Operaciones Asilo Seguro en apoyo a nueve mil refugiados cubanos en Panamá.

El Dr. González ha participado en el desarrollo e implementación de los seminarios estratégicos de NationLab y Regionlab desde el año 1998, los cuales son conducidos en instituciones académicas de altos estudios para la defensa en varios de los países de América Latina y el Caribe. Sus credenciales académicas incluyen Licenciatura en Artes, especialidad en Ciencias Políticas y en Literatura americana; Maestría en Relaciones Internacionales y Doctorado en Ciencias Políticas. En el año 2004 fue condecorado con la medalla de oro de la Escuela de Altos Estudios Nacionales de Bolivia por su trabajo en el desarrollo del enfoque de "NationLab" hacia las estrategias nacionales de Bolivia en contra de la corrupción, pobreza y crimen organizado.

[\[ Back \]](#)

# Explicando la Corrupción como un Sistema de Ciclos Viciosos Entrelazados: Lecciones desde NationLab

Loren Cobb, PhD y Mike González, PhD  
NationLab

## Introducción

Al describir y medir la corrupción a nivel mundial, el trabajo de Transparencia Internacional (TI) ha sido caracterizado por ser innovador y a la vez crucial. Sin embargo, a lo largo de los años desde la fundación de TI, se prestó muy poca atención al perfeccionamiento de una teoría sobre corrupción. Este ensayo describe la teoría de corrupción que se ha fomentado durante los ejercicios y seminarios de "NationLab" (Laboratorio de Nación) sobre el tema de la estrategia nacional para los países de América Latina. Esta es una teoría que trata de mostrar *porque* la corrupción ha sido tan persistente y tan resistente a reformas y acciones judiciales.

La serie de seminarios sobre estrategia nacional de "NationLab," iniciaron en el año 1997, a solicitud de la Escuela de Altos Estudios Nacionales (EAEN) de Bolivia. Desde el inicio, uno de los temas centrales de NationLab ha sido la búsqueda de una mejor forma para proseguir la batalla en contra de la corrupción. El primer diagrama de NationLab, que constaba de una página, detallaba la corrupción como una de las tres principales amenazas hacia la seguridad nacional en Bolivia (las otras dos amenazas eran la pobreza y la industria de la cocaína).

A lo largo de los años intermedios de crecimiento y desarrollo, la opinión de NationLab ha madurado considerablemente con respecto a los ciclos viciosos que entrapan a naciones enteras dentro de condiciones de pobreza y debilidad. La corrupción continúa siendo una parte central de esta visión, y ciertamente en la actualidad posiblemente es visto como el principal mecanismo que está deteniendo el desarrollo económico y social.

Muchos de los participantes de los seminarios de NationLab, nos han relatado sus teorías personales acerca de cómo opera la corrupción, y poco a poco hemos incorporado sus conocimientos e ideas, dentro de un modelo dinámico. De un comienzo relativamente sencillo, adonde únicamente nos enfocábamos en la rama ejecutiva del gobierno, este modelo ha crecido hasta incluir aspectos de las ramas legislativas y judiciales, así como la influencia que tienen las empresas multinacionales y bancos internacionales.

## Explicando la Corrupción

Hemos aprendido mucho de los aproximadamente 3500 hombres y mujeres de los ocho países y otros que han participado en NationLab; y la versión RegionLab facilitada bajo los auspicios de la Organización de Estados Americanos (OEA) en el Colegio Interamericano de Defensa, Washington DC. A continuación es una síntesis de todo lo que hemos escuchado y discutido, convertido en una teoría de corrupción descrita en el lenguaje de diagramas causales y modelos dinámicos sociales.

Este ensayo propone una teoría, y no conclusiones empíricas a partir de un análisis de datos. Proponemos un sistema de conexiones causales, que está compuesto de cuatro ciclos viciosos que se entrelazan entre sí. La fortaleza de esta teoría es que provee una explicación coherente a la resistencia extrema de corrupción que se afianza en contra de reformas y acciones judiciales.

Una opinión acerca de la corrupción que *no* hemos incluido en este análisis, es la explicación del comportamiento corrupto, en términos de falta de moralidad. Esta es la idea común de que la corrupción entre los líderes nacionales es causada por una educación moral inadecuada dentro del marco familiar y de las escuelas. Por lo tanto, la mejor forma de combatir la corrupción es mejorar la educación moral. Mientras que no queremos sugerir que la cultura y educación moral no es importante, si creemos que la evidencia existente está abrumadoramente en contra de esta hipótesis en particular. Al contrario, parecería que la mayor parte del comportamiento corrupto es una *consecuencia* de deficiencias estructurales en el diseño del gobierno, a pesar de la educación moral.

Un lamento memorable de uno de los participantes de NationLab, quien dijo que, “*¡Nuestro sistema de empleo público podría corromper hasta a un santo!*”, podría ser una exageración. Sin embargo creemos firmemente que el ciclo vicioso que se encuentra arraigado dentro de un sistema gubernamental puede llegar a apoderarse de un conjunto de funcionarios públicos de los más honestos, bien intencionados y bien entrenados.

### Una Teoría de la Corrupción Gubernamental

La figura 1 (a continuación) ilustra de manera simplificada, uno de los ciclos propuestos auto-reafirmantes de retro-alimentación el cual, una vez iniciado podría llegar a perpetuar el comportamiento corrupto entre los funcionarios gubernamentales. Para explicar cómo funciona este modelo, primeramente examinaremos un ciclo sencillo en aislamiento, y posteriormente veremos los tres ciclos viciosos adicionales. Luego, los uniremos todos y consideraremos el comportamiento del sistema completo de ciclos viciosos entrelazados. Finalmente, de este sistema, inferiremos los puntos críticos de apalancamiento hacia el cual se deberá dirigir la reforma, si el sistema deberá será expiado de corrupción.

#### *Ciclo J: La Economía Informal*

Iniciamos con un círculo causal no complicado pero de auto-perpetuación que opera en muchos países. Este es el ciclo que pasa a través de las casillas rotuladas J, K, H y E en la Figura 1, lo cual en sí únicamente es una pequeña parte de todo el diagrama



## Explicando la Corrupción

causal (Figura 5). Para distinguir este ciclo específico de los otros, nos referiremos a éste como el “Ciclo J.” En general, cada uno de los ciclos será identificado por la etiqueta de su variable más importante.



Figura 1: Influencia de la economía informal en el proceso de corrupción.

Cada país en el mundo tiene una economía informal, definida más o menos como aquella parte del total de la economía que no se registra con el gobierno y tampoco paga impuestos sobre ninguna transacción. Como porcentaje del total, las economías informales oscilan entre un mínimo estimado del 13% (en los Países Bajos) hasta un máximo del 100% en países cuyo gobierno nacional ha colapsado (como por ejemplo en Somalia). Por definición, mientras más grande la economía informal, más pequeña será la base tributaria por ventas e impuestos sobre la renta corporativos, y para impuestos sobre la renta individuales, que son retenidos por los empleadores. Por lo tanto, cualquier evento que incremente el tamaño de la economía informal (Casilla J en la Figura 1) causa una reducción en los ingresos para el gobierno nacional (Casilla K). A veces, los gobiernos intentan contrarrestar la pérdida de ingresos, al (a) incrementar los impuestos para la economía formal o incrementar los impuestos en las importaciones. Cualquiera de estas dos respuestas tiene la probabilidad de sacar a más negocios fuera de la economía formal. De cualquier forma, disminuye la cantidad total de dinero que está disponible para pagar los salarios gubernamentales (Casilla H).

Cuando un gobierno sufre una reducción de fondos para pago de salarios, en ese caso tiene que reducir el número de puestos de trabajo o reducir los salarios. Este es el “momento de la verdad” para cualquier organización. Bajo circunstancias ideales, la organización tomará la oportunidad de mejorar la eficacia, eliminando trabajos marginales y redundantes, sin embargo, cuando un gobierno ya está plagado de personal corrupto o incompetente, en ese caso la respuesta oportuna podría ser pagar menos de los niveles salariales nominales (Casilla H). En la medida en que la remuneración actual cae a niveles por debajo de los aceptables, de la misma manera los funcionarios públicos tendrán aún menos incentivos para abstenerse de entrar en

## Explicando la Corrupción

prácticas corruptas y el personal competente comenzará a dejar sus empleos en el gobierno (Casilla E).

Finalmente, en la medida en que las empresas perciben que los impuestos y tarifas comerciales están sosteniendo un gobierno sumamente corrupto e incompetente, comenzarán a salirse de la economía formal y pasarán a formar parte de la economía informal (Casilla J), y aquellos que ya están en la economía informal estarán renuentes a formalizar sus operaciones. Este último paso cierra el círculo, a través de la Casilla J. Una vez iniciado este proceso, resulta sumamente difícil detenerlo.

Para resumir, el ciclo vicioso,  $J \rightarrow K \rightarrow H \rightarrow E \rightarrow J$  describe los efectos de incrementos de la corrupción en la economía informal, a través del paso intermedio de menores ingresos para el gobierno. Estos efectos son auto-reafirmantes, o en otras palabras quiere decir que una vez comienza, continuará perpetuándose.

### Ciclo I: Acuerdos Internacionales

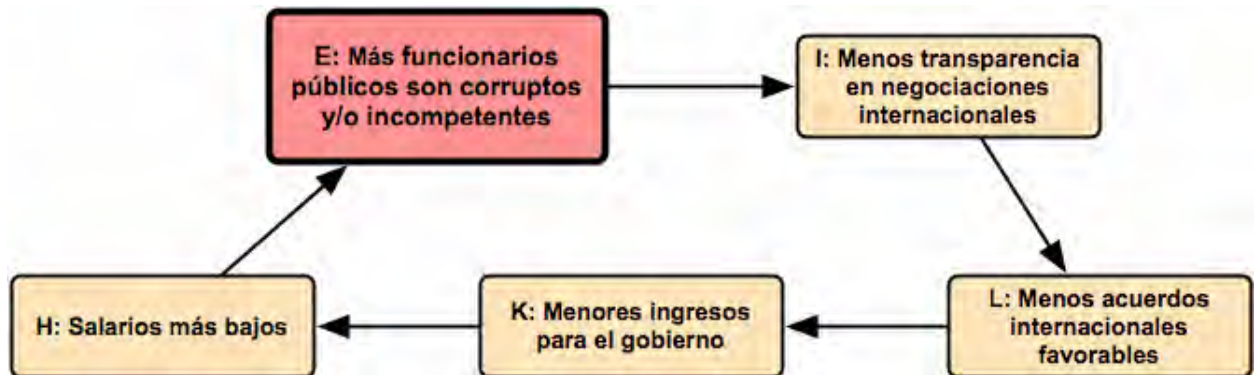


Figura 2: Efecto de menos transparencia en negociaciones internacionales.

Los países pobres muchas veces salen mal parados en las negociaciones con empresas multinacionales y en negociaciones bilaterales con naciones más poderosas. Pensamos que la corrupción es un factor probable dentro de este bajo rendimiento, siempre que las negociaciones se realicen sin transparencia. El mecanismo es muy sencillo y bien conocido: negociaciones a puerta cerrada (Casilla I) ofrecen extensas oportunidades para llegar a acuerdos secretos privados entre los participantes. Típicamente, estos acuerdos privados enriquecen a los negociadores de los países pobres, a cambio de concesiones que de otra manera jamás habrían sido aceptadas (Casilla L).

La consecuencia directa de estas concesiones es que más de los beneficios económicos del acuerdo salen fuera del país, y menos se quedan dentro del país. Esto

## Explicando la Corrupción

disminuye los beneficios para el país pobre y de alguna manera, directa o indirectamente, reduce los ingresos del gobierno (Casilla K). Igual que en el ejemplo anterior, esto resulta en una menor cantidad de fondos totales para salarios gubernamentales (Casilla H) y en última instancia, en un incremento en la incompetencia y corruptibilidad de todos los funcionarios públicos. Serían ellos los que con toda seguridad dejarían de insistir en cuanto a la transparencia en futuras negociaciones internacionales, y con ello, el ciclo continúa.

Para resumir, el ciclo vicioso  $I \rightarrow L \rightarrow K \rightarrow H \rightarrow E \rightarrow I$  describe el efecto que tiene una menor transparencia con respecto a negociaciones internacionales sobre corrupción, a través del paso intermedio de menores ingresos para el gobierno.

### *Ciclo C: El Sistema de Justicia y la Seguridad Pública*

Cuando el sistema judicial de un país está comprometido por la corrupción e incompetencia (Casilla C), en ese caso las consecuencias son sumamente serias para todos los niveles y sectores de la sociedad. En particular, consideramos que un sistema jurídico incompetente permite que el crimen organizado avance. Entre las primeras señales en aparecer, son los incrementos en las ventas de drogas ilícitas, asuntos de protección y extorsión, secuestros para fines lucrativos y juegos de azar. El crimen organizado luego pasa a la industria de la construcción<sup>i</sup>, apoyado por las ganancias provenientes de estos negocios ilegales, y posteriormente pasa a una serie de empresas que manejan un alto flujo de efectivo (Casilla F). Uno de los costos de los negocios ilícitos es un vasto soborno, para comprar protección de parte de las agencias de la ley y agencias reguladoras. Las metas iniciales de este patrón de soborno son la policía y la oficina del fiscal general, sin embargo al final casi todas las agencias del gobierno se ven afectadas (Casilla E).



Figura 3: Influencia del sistema judicial en el proceso de corrupción.

## Explicando la Corrupción

Cuando se nombran a los magistrados y jueces como parte del sistema de influencia política, entonces sus siguientes fallos en casos políticos, estarán sujetos a severos conflictos de interés (Casilla A).

Para resumir, el ciclo vicioso **C → F → E → C** describe el efecto de disminuir la competencia del sistema judicial a través del paso intermedio de un mayor crimen organizado. El sistema de influencia (Casilla A) alimenta y mantiene el ciclo vicioso.

La pobreza, discriminación étnica y emigración rural-urbana, juegan un papel concurrente sumamente importante dentro de este ciclo vicioso, al incrementar la delincuencia juvenil de manera sumamente dramática. Cuando los sistemas de justicia juvenil responden, enviando la mayor cantidad posible de jóvenes violentos a la cárcel, en ese caso, las mismas se convierten efectivamente, en *universidades del crimen organizado*. Cuál es la mejor manera de hacerle frente a este fenómeno va más allá del alcance de este documento. Sin embargo el primer paso es estar consciente que la cárcel no necesariamente es la mejor respuesta para la delincuencia juvenil.

### *Ciclo A: Nombramientos Políticos*

De todos los ciclos viciosos propuestos que perpetúan la corrupción, este podría ser el más insidioso y el menos entendido, además el que tiene los efectos más trascendentales. También es uno de los ciclos más complejos. Por consiguiente, dejamos este para último.

En los sistemas políticos de la mayoría de naciones, el presidente tiene el derecho de hacer nombramientos dentro de la rama ejecutiva, comenzando con las posiciones en el gabinete consideradas de confianza y posteriormente bajando muchos niveles muy dentro de la burocracia. En la mayoría de las naciones, el mero número de nombramientos excede la capacidad de manejo de cualquier presidente por lo tanto, el poder del nombramiento recae sobre el partido político del presidente (Casilla A). Sin embargo, los partidos políticos están sujetos a un menor grado de escrutinio y supervisión reguladora que el presidente, y por lo tanto las oportunidades surgen inevitablemente para que los líderes de los partidos soliciten pagos de los posibles aspirantes, a cambio de consideraciones favorables (Casilla B).

## Explicando la Corrupción

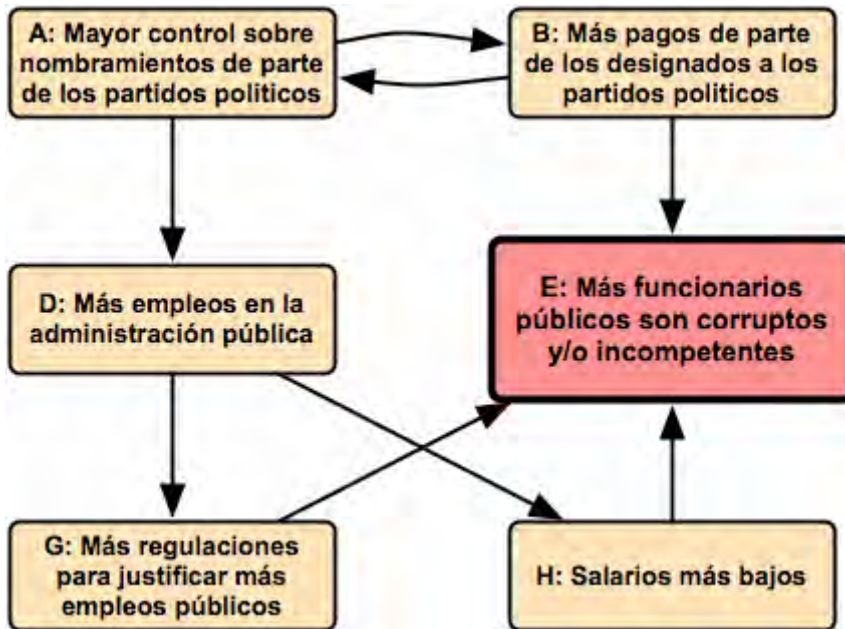


Figura 4: Efectos del sistema de influencia política.

Cuando las posibles personas a ser designadas tienen que pagar una suma de dinero a un partido político para obtener un empleo, en ese caso el proceso normal de contratación en base a competencia se baja y socava mucho. En muchos países los burócratas no solo pagan una “comisión” por obtener un nombramiento, sino que también deben de pagar un porcentaje de su salario durante todo el tiempo que dure el empleo. En otras palabras, para poder ser nombrado en un inicio, los futuros burócratas deben de comenzar por comprometer sus principios éticos. El porcentaje mensual que se paga al partido político es en su defecto, un *impuesto improductivo* sobre los salarios de todos los nombramientos políticos. Todo esto conduce a que la administración pública sea sumamente corrupta e incompetente (Casilla E)

Media vez los partidos políticos comienzan a depender de los pagos que efectúan los designados por su empleo, surge la tentación de expandir el número de empleos adonde los partidos ejercen el control de los nombramientos. Una forma de hacer esto es mover los trabajos adicionales hacia el dominio de la influencia política (Casilla A), y de esa manera se corrompe el sistema aún más. Otra forma de hacerlo es a través de la legislatura. El partido en el poder puede expandir el tamaño de la administración pública a través de la promulgación de leyes para crear puestos adicionales de trabajo dentro de la administración pública (Casilla D). En casos extremos, estos trabajos adicionales son *trabajos fantasma* o en otras palabras, el tenedor de la posición jamás necesita presentarse para realizar sus funciones.

## Explicando la Corrupción

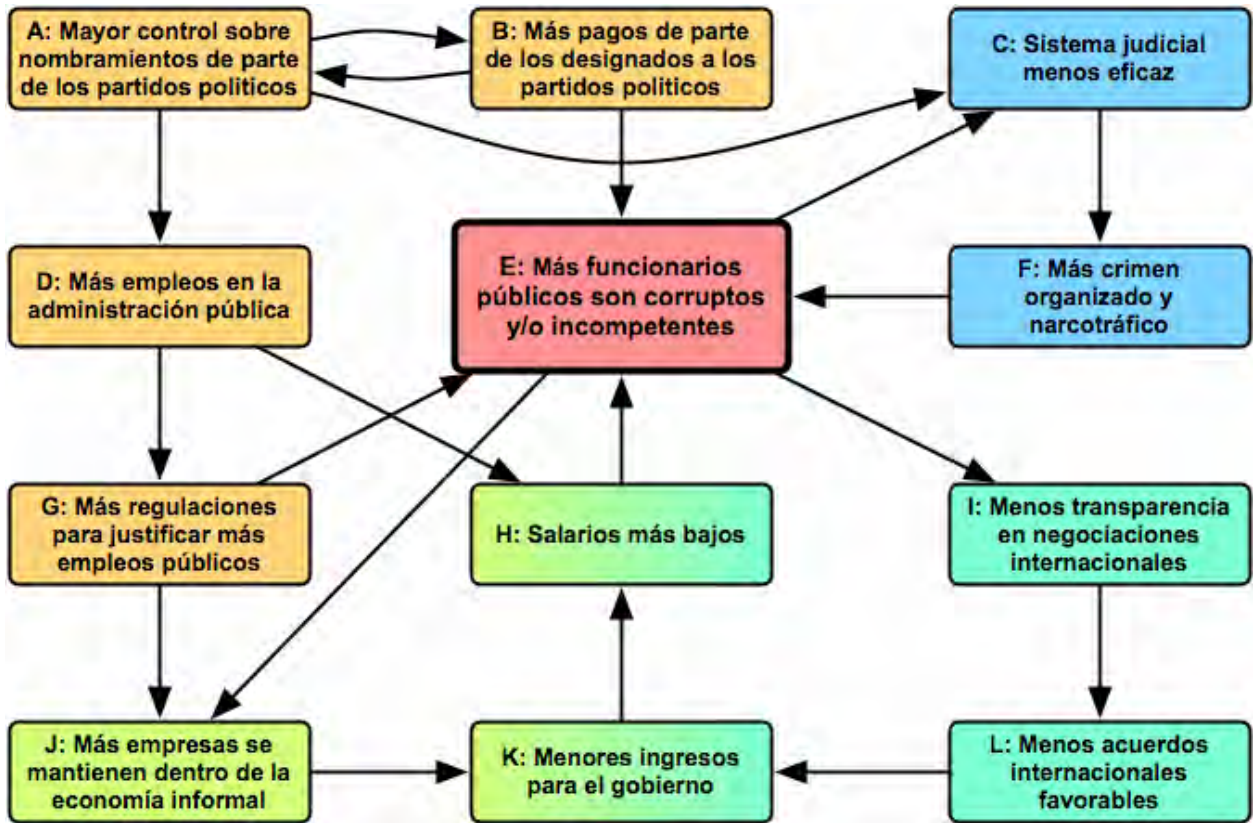


Figura 5: Diagrama completo del proceso de corrupción.

Para poder justificar el incremento de más puestos de trabajo dentro de la administración pública, la asamblea legislativa tiene que crear nuevas regulaciones, que serán administradas por estos nuevos trabajos (Casilla G) y nuevas sumas para apoyar estas regulaciones. Cada una de las regulaciones nuevas provee oportunidades adicionales para arrancar sobornos del público (Casilla E). Además, el incremento en la carga reguladora inhibe el cambio de las empresas, de la economía informal a la economía formal (Casilla J) y actúa como un impuesto contra-productivo sobre las empresas.

### Un Sistema para Entrelazar los Ciclos Viciosos

Ahora vamos a retroceder por un momento y vamos a contemplar cómo es que estos cuatro ciclos viciosos se entrelazan y refuerzan entre sí.

Primeramente, observamos la existencia de una círculo muy cerrado entre las Casillas A y B, que representa el sistema de control del partido sobre empleos en posiciones de influencia y el financiamiento de partidos políticos a través de sobornos de

## Explicando la Corrupción

parte de los tenedores de los empleos. Debido a que este ciclo vicioso es tan cerrado y poderoso, y genera unas cantidades tan grandes de dinero de origen desconocido, es en sí la fuerza impulsora detrás de la corrupción de todo el gobierno.

Segundo, mientras que este proceso medular corrompe directamente a la administración pública y socava las contrataciones y promociones por mérito, también impulsa el incremento constante de empleos no productivos o fantasma en la administración pública e indirectamente, impulsa el incremento no-controlado de nuevas regulaciones y cuotas impuestas por la legislatura sobre el público y la comunidad empresarial.

Tercero, la asamblea legislativa, cuyos miembros están compuestos principalmente de miembros del partido político que controla la presidencia, se corrompe por la necesidad de promulgar leyes que apoyen y expandan el sistema de influencia.

Cuarto, en la medida en que abogados incompetentes y corruptos dominan la oficina del fiscal general, de la misma manera es que el sistema judicial se corrompe. Una vez que la asamblea legislativa y el sistema judicial están comprometidos, no existe ninguna posibilidad para que el gobierno se arregle. Todos los contrapesos internos han sido considerados ineficaces y todo el gobierno se convierte en un poco más que un sistema para el empleo y enriquecimiento de la elite política.

### Puntos de Apalancamiento para la Reforma y Corrección

Cuando todas las ramas del gobierno ya están comprometidas por la corrupción e incompetencia, entonces se deberá de romper cada uno de los ciclos viciosos propuestos, de manera más o menos simultánea. Simplemente con romper un ciclo mientras se dejan los otros intactos es un ejercicio inútil. Para hacer las cosas aún más difíciles, cada ciclo podrá ser roto únicamente al aplicar el enfoque táctico correcto y esos planteamientos difieren, dependiendo del ciclo. No existe una táctica única que funciona para cualquier ciclo.

Igual que antes, presentaremos tácticas primeramente para el ciclo más fácil, progresando en la escala de la dificultad hasta llegar al ciclo más complejo.

#### *Rompiendo el Ciclo de la Economía Informal*

El primer paso para romper este ciclo es a través de un ataque directo sobre los trabajos en exceso y los trabajos fantasma en la administración pública y sobre las regulaciones y cuotas cuyo único propósito es proveerles a los funcionarios públicos la oportunidad de obtener sobornos del público y de las comunidades empresariales. Comparado con otros tipos de reformas, se puede hacer un caso a favor de esta reforma sin dificultad, a través de los medios de comunicación. Todo el mundo odia a los burócratas que tienen demasiado poder, especialmente a los pequeños empresarios, por lo tanto esto probablemente sería una reforma popular. Los bancos internacionales y países donantes podrían ayudar, insistiendo en reformas reguladoras que siguen los estándares internacionales ampliamente aceptados.

## Explicando la Corrupción

El segundo punto es quitar todas las inútiles barreras legales y reguladoras del proceso de formalización de las empresas e industrias de todos los tamaños. Este esfuerzo deberá ser acompañado por un programa de incentivos fiscales para que pueda haber una formalización rápida.

Una vez que se haya iniciado el proceso de racionalizar las regulaciones, el ciclo se convertirá lentamente en un “ciclo virtuoso.” Más empresas encontrarán motivos para pasar a formar parte de la economía formal, lo que a su vez incrementará los ingresos gubernamentales y a cambio hará que mejoren los salarios. Poco a poco a lo largo de muchos años, es probable que incremente la competencia general de la administración pública – pero únicamente si se rompen otros ciclos viciosos.

### *Mejorando la Transparencia de las Negociaciones*

Igual que con el Ciclo de la Economía Informal, el romper el Ciclo de la Transparencia de las Negociaciones requiere de protestas de parte de la gente a favor de las reformas, y de una vigorosa campaña de educación pública de parte de los medios de comunicación. Sin embargo, para este ciclo es absolutamente esencial que participen los entes internacionales, haciendo presión sobre las empresas multinacionales para que se abstengan de realizar negociaciones a puerta cerrada, junto con los acuerdos privados asociados, mordidas, sobornos y coimas. Sin la presión internacional sobre las empresas multinacionales, la probabilidad de romper ese ciclo es muy baja.

Por el otro lado, los beneficios económicos para una nación, y que mejore su capacidad de realizar negociaciones transparentes son muy altos y dichos beneficios llegan rápidamente. Esto se debe a la mera magnitud de la típica lesión sobre los intereses nacionales que implican las negociaciones imperfectas. No es del todo raro que una lesión de ese tipo exceda \$200 millones en una sola ocasión, y una lesión de esa magnitud es un golpe impactante para la economía de cualquier país en desarrollo. Es aleccionador darse cuenta que cada año hay muchas naciones que sufren golpes por lo menos de esta magnitud.

### *Sistemas de Justicia y Seguridad Pública*

Diferente al resto de la administración pública, el sistema de justicia deberá limpiarse de arriba hacia abajo. Esto es cierto no solamente para el sistema judicial, sino que también para los militares y cualquier otro sistema de “mando” adonde las altas esferas ejercen un poder y autoridad extraordinaria sobre las esferas más bajas. En sistemas de esta naturaleza, si las altas esferas son corruptas, entonces resulta infructuoso reemplazar a los empleados corruptos por personas honestas: los nuevos empleados rápidamente enfrentarán situaciones adonde su única alternativa será apoyar a los jefes superiores corruptos o dejar su empleo.

Si la corte más alta de una nación es corrupta, ¿cómo pueden proceder las reformas judiciales? Una contestación sería haciendo uso de las jurisdicciones y agrupaciones internacionales a la cual pertenece la nación. Por ejemplo, por veces la



## Explicando la Corrupción

Mancomunidad de Naciones ha servido este propósito de manera *ad hoc* para las naciones miembros. La Corte Criminal Internacional ubicada en La Haya es otra posibilidad. La OEA y ASEAN aún no han establecido agencias para ofrecer tales servicios, sin embargo en el futuro cercano pueda que exista este paso.

Otra contestación podría ser confiar en alguna otra corte especial, con fiscales especiales y poder extraordinario (aunque sea temporal). Una corte especial de esta naturaleza deberá tener una vida claramente definida, poderes claramente delimitados y metas precisamente identificadas, para poder ganarse el apoyo del público para una medida así. La oportunidad de establecer una reforma a este nivel, no se presenta con mucha frecuencia; por ejemplo inmediatamente después de la conclusión de una guerra civil, o después de un enorme escándalo de corrupción. Igual que con otros tipos de reformas, una campaña de los medios de comunicación oportuna e integral es absolutamente crítica. Los reformadores únicamente deberán tomar acción cuando se presente una buena oportunidad, y en el caso de que no hubiere una oportunidad en vista, en ese caso deberían de trabajar para educar al público y en desarrollar la voluntad de la gente para que cuando llegue el momento, apoyen las medidas drásticas.

Las agencias internacionales de justicia pueden ayudar proporcionando modelos de matrices para legislaciones, procedimientos y mentores para cortes especiales, además de presionar a los líderes políticos clave en momentos críticos. Sin embargo, sin la voluntad de las personas, este tipo de asistencia generalmente es ineficaz.

Una vez se haya encaminado el proceso de reformas, éste debería de moverse sistemáticamente desde arriba del sistema judicial hacia abajo, nivel por nivel, teniendo cuidado de que a cada nivel se realice una investigación e interposición judicial muy minuciosa antes de proseguir al siguiente nivel inferior. Para este proceso, muchas veces una *Comisión de la Verdad*<sup>ii</sup> es una herramienta invaluable para movilizar y activar la opinión pública, especialmente cuando es necesario, políticamente, para instituir una amplia amnistía para ciertos tipos de actos ilegales pasados por parte de la policía o de los militares. El papel de la Comisión de la Verdad es revelar qué tipos de delitos se cometieron, aún en ausencia de una interposición judicial. Es improbable que ocurra una reconciliación política como resultado de los efectos de graves violaciones de los derechos humanos, sin una Comisión de la Verdad.

### *Reformando la Administración Pública*

La opinión del equipo de NationLab es que el más importante y efectivo objetivo de reforma, es el sistema de influencias, el sistema que le transmite poderes excesivos a los partidos políticos, sobre nombramientos dentro de la administración pública. Este sistema no se puede reformar en solo un año, ni tampoco en una sola administración presidencial, ni siquiera en una generación. Esto es absolutamente esencial que se entienda: la reforma a la administración pública es un proceso multi-generacional poco glamoroso, que tiene que ser iniciado por líderes políticos con visión de futuro, y que no pueden esperar ver los beneficios durante su vida. Esto requiere de los más altos niveles de visión estratégica y creativa de parte de los políticos y sus seguidores.

## Explicando la Corrupción

Diferente a las reformas de las estructuras de mando (por ejemplo, la policía nacional y los militares), las reformas a la administración pública son más eficaces cuando se hacen de abajo hacia arriba. Existen razones políticas muy sólidas para esto: no se puede esperar que los partidos políticos renuncien lentamente a su principal fuente de ingresos y de poder. Se puede esperar que se resistan a cada intento de reformar el sistema de influencias, a menos que las reformas estén presentadas de tal manera que el impacto de cualquier paso del proceso de reformas únicamente tenga pequeños efectos sobre el financiamiento.

Históricamente, las reformas a la administración pública inician con el establecimiento de una agencia especial que en última instancia tendrá el poder único para contratar y promover a empleados públicos dentro de la administración pública, y para poner fin a su servicio por causa justificada. Sin embargo, al principio a esta agencia especial únicamente se le da poder sobre sus propios empleados y aquellos en los *niveles más bajos* de empleo gubernamental. La característica esencial de esta agencia especial – la característica, que si es violada, arruinará toda la iniciativa de reformas— es que los empleados dentro de su ámbito estén *totalmente* protegidos de interferencia política, con respecto a la contratación, promoción, y despidos. Este poder deberá ser supervisado por un comité especial de la asamblea legislativa, escogido por su integridad y aplicado por un sistema especial de cortes y paneles de audiencia, recientemente establecidos para este propósito.

Media vez se haya establecido este tipo de sistema, entonces los presidentes sucesores podrán expandir su ámbito gradualmente, paso por paso sobre la jerarquía de los empleos en el sector público. En los Estados Unidos, este proceso inició con la Ley Pendleton de 1883 y continuó hasta 1980; en otras palabras, fue un proceso que requirió de casi un siglo. El proceso en los Estados Unidos, comparado con las naciones europeas, aún no está completo y de hecho ha estado experimentando durante los últimos veinte años, un retroceso bajo los dos partidos políticos.

### Resumen

La teoría de corrupción que proponemos en este ensayo, surgió durante el curso de intensas interacciones durante los seminarios y ejercicios de estrategia nacional, que se llevaron a cabo en ocho países en América Latina. Sería imposible agradecerle a cada uno de los individuos involucrados; en lugar de esto, a continuación hacemos mención de cada una de las instituciones cuyos asesores y cursantes han participado en el proyecto NationLab y a quienes les extendemos nuestra sincera gratitud y aprecio:

- Bolivia: Escuela de Altos Estudios Nacionales.
- La República Dominicana: Escuela Graduada de Altos Estudios.
- Ecuador: Instituto de Altos Estudios Nacionales.
- El Salvador: Colegio de Altos Estudios Estratégicos.

## Explicando la Corrupción

- Honduras: Colegio de Defensa Nacional.
- Paraguay: Instituto de Altos Estudios Estratégicos.
- Perú: Centro de Altos Estudios Nacionales.
- Uruguay: Centro de Altos Estudios Nacionales.
- OEA: Colegio Interamericano de Defensa, Washington, DC.

Basados en lo que hemos aprendido y visto durante estos ocho años de ejercicios y seminarios de estrategia nacional, así como en la teoría de corrupción que ha evolucionado de estos ejercicios, creemos que estas son las lecciones importantes:

1. Las gestiones anti-corrupción que están enfocadas puramente en la educación moral y ética, están condenadas al fracaso. La ética no es suficiente cuando el diseño del sistema gubernamental en sí crea incentivos poderosos y de auto-perpetuación para la corrupción.
2. Las gestiones anti-corrupción que sencillamente incrementan las penas criminales por corrupción, son igualmente infructuosas por el mismo motivo. Aún la pena de muerte (como se implementa en China, por ejemplo) no es suficiente como para revertir la corrupción sistémica.
3. Invariablemente, la corrupción e incompetencia en el gobierno siempre van de la mano; uno no puede estar separado de lo otro, ni tampoco deberán de ser considerados como problemas distintos.
4. El sistema de designación de empleos gubernamentales a través de influencias políticas, administrado por el partido político que controla la presidencia, es el ciclo vicioso más poderoso que contribuye a la corrupción pública. Sin embargo, no es el único ciclo vicioso y no puede ser abordado de manera aislada de los otros.
5. Existen por lo menos tres ciclos viciosos adicionales que perpetúan la corrupción. Para describir estos en términos de las variables críticas de cada uno, los enumeramos a continuación; la economía informal, los sistemas de justicia y seguridad pública, y los procedimientos para la conducción de negociaciones internacionales críticas.
6. Los sistemas de justicia y seguridad pública deberán reformarse de arriba hacia abajo debido a que son jerarquías de mando. Usualmente, se necesitan cortes y fiscales especiales y a veces éstos tienen que venir de otros países. Se requiere tener una *Comisión de la Verdad* siempre que haya estado en efecto una amnistía, para ayudar a reconciliar las profundas heridas políticas.

## Explicando la Corrupción

7. Es crítico para la salud económica de una nación, el poder implementar una total transparencia en negociaciones internacionales. Los efectos beneficiosos serán rápidos y fuertes.

8. Los empleos fantasma dentro de la administración pública deberán ser eliminados a la brevedad posible junto con todas las regulaciones y cuotas que proveen demasiadas oportunidades para la búsqueda de sobornos y chanchullos. A la misma vez, se deberán de simplificar los procedimientos para todas las empresas, para que puedan formar parte de la economía formal y teniendo cuidado de mitigar los fuertes efectos de los impuestos sobre empresas recién formadas.

9. Para romper el poder del sistema de influencias, primero deberá de establecerse una comisión de la administración pública que tenga poderes incuestionables con respecto a la contratación, promoción y despido de un pequeño número de empleados públicos de bajo rango. Luego, durante el curso de muchas administraciones presidenciales, gradualmente incrementar el alcance de esta comisión, nivel por nivel, de abajo hacia arriba. Por último, la influencia política deberá detenerse al nivel de sub-asistente de ministros de gabinete. Todas las posiciones debajo de este rango deberán de estar protegidas total y permanentemente de cualquier interferencia política.

### Notas

---

i

[www.transparency.org/global\\_priorities/public\\_contracting/key\\_sectors/construction\\_and\\_engineering](http://www.transparency.org/global_priorities/public_contracting/key_sectors/construction_and_engineering).

ii Más información: <http://www.truthcommission.org>.

# Security and Defense Studies Review

Interdisciplinary Journal of the Center for Hemispheric Defense Studies

ISSN: 1533-2535

Volume 7 No. 1

Spring 2007

## Military Aid and Violence Against Civilians in Civil Wars

**Sergio Koc-Menard**

Sergio Koc-Menard currently participates in a management development program of the Canadian Federal Public Service. He holds a M.A. in International Affairs from the Norman Paterson School of International Affairs, Carleton University. His most recent English-speaking publications are:

- “Fragmented Sovereignty: Why *Sendero Luminoso* consolidated in some regions of Peru but not in others,” *Studies in Conflict and Terrorism*, 30, no. 2 (2007): 173 – 206.
- “Switching from indiscriminate to selective violence: The case of the Peruvian military (1980-1995),” *Civil Wars*, 8, no. 3–4 (2006): 332–354.
- “Australia’s Intelligence and Passenger Assessment Programs,” *International Journal of Intelligence and CounterIntelligence*, 19, no. 2 (2006): 218-236.

[\[ Back \]](#)

# Military Aid and Violence Against Civilians in Civil Wars

**Sergio Koc-Menard**

Canadian Federal Public Service

## Introduction

This essay examines the impact of military assistance on the levels of violence against civilians during civil wars. The focus is on the attacks perpetrated by governments, not by rebels. It is assumed that governments target civilians because they believe that this tactic increases their opportunities to defeat the insurgency. Jean-Paul Azam and Anke Hoeffler have used this rationalist assumption to model the impact of foreign aid on civil war violence.<sup>1</sup> They claim that outside funding will raise the levels of counterinsurgent brutality. Their argument does not distinguish between forms of foreign assistance: it refers both to development and military aid.

In this essay, I claim that the relationship between foreign aid and state brutality is more complex than Azam and Hoeffler suggest. The authors have found that development aid is positively related to the level of state violence against non-combatants in African conflicts and they assume that this finding also reflects the impact of military assistance. Development and military aid, however, are very different forms of foreign assistance and evidence from El Salvador and Peru suggest that they may have different impacts on the dynamic of civil war. In these two countries, in effect, increased US military assistance did not lead to higher civilian casualties.

The difference in impact of development and military aid is explained by two factors. First, development aid only increases the funding of brutal regimes, whereas military assistance can also induce them to abandon brutality. Second, while traditional military aid programmes have been driven almost exclusively by strategic concerns, the programmes implemented in Peru and El Salvador also incorporated human rights considerations.

The essay is divided into four sections. The first section explains the rationale behind the assumption that regimes target civilians for strategic reasons. The second section discusses the argument of Azam and Hoeffler, which is based upon such assumption. It also explores its applicability to the Peruvian and Salvadoran conflicts. The

---

<sup>1</sup> Jean-Paul Azam and Anke Hoeffler, "Violence Against Civilians in Civil Wars: Looting or Terror?" *Journal of Peace Research* 39, no. 4 (2002): 461–485.

## Military Aid and Violence Against Civilians in Civil Wars

third and fourth sections explain why the argument of Azam and Hoeffler may hold true for development aid, but not for military assistance.

### 1. The Logic of Targeting Civilians

In every civil war the civilian population suffers high economic and social costs, but in many conflicts civilians are also the object of direct attacks. Rationalist explanations of civil war violence suggest that the targeting of civilians functions as a military tactic.<sup>2</sup> The intuition is that this form of wartime violence is too pervasive, too recurrent and apparently too premeditated for it not to be part of a larger military policy. The terrorizing of civilians, however, is not typically an end in itself either. That is, warring parties do not perpetrate these actions because their goal is to destroy the lives and livelihoods of civilians *per se*. Instead, they seem to perpetrate these actions because of strategic considerations: they believe that the practice of terror increases the chances of prevailing in the conflict.

From a rationalist perspective, regimes (and their security forces) are rational agents and the targeting of civilians is a rational behaviour. An actor is said to be (instrumentally) rational if it optimizes some goal under a set of constraints that limit the range of behaviours that can be carried out. These constraints point to limits imposed by human and material resources, legal regulations, and institutional norms.<sup>3</sup> Some people might object to the use of rational choice assumptions to study the terrorizing of civilians. They could argue that those who engage in such behaviour have to be irrational or mentally ill, a hypothesis often advocated by the media. However, social scientists and human rights activists have disputed this portrayal. One recurrent argument is that if the perpetrators of such acts were “abnormal people, then there would simply be too many psychiatric patients recruited into regular and paramilitary units.”<sup>4</sup>

One should not forget that instrumental rationality is not defined by the objectives of an actor, but by the mode in which the actor pursues its objectives in the presence of constraints. This means that an actor may have intolerable goals (from the point of view of liberal democracies), but still be instrumentally rational if it efficiently uses the

---

<sup>2</sup> Stathis Kalyvas, “Wanton and Senseless? The Logic of Massacres in Algeria,” *Rationality and Society* 11, no. 3 (1999): 243-285; “The logic of violence in civil war,” Paper presented at the first meeting of the Laboratory in Comparative Ethnic Processes (LiCEP), Duke University, Durham, USA, 21-23 April 2000; Benjamin Valentino, “Final Solutions: Causes of Mass-Killing and Genocide,” *Security Studies* 9, no. 3 (Spring 2000): 1-59; Benjamin Valentino, Paul Huth, and Dylan Balch-Lindsay, “Draining the Sea”: Mass Killing and Guerrilla Warfare,” *International Organization* 58 (Spring 2004): 375–407.

<sup>3</sup> Todd Sandler and Walter Enders, “Transnational Terrorism: An Economic Analysis,” In *The Economic Impact of Terrorist Attacks*, eds. H.W. Richardson, P. Gordon, and J.E. Moore II, forthcoming.

<sup>4</sup> Inger Skjelsbæk, “Sexual Violence and War: Mapping Out a Complex Relationship,” *European Journal of International Relations* 7, no. 2 (June 2001): 213.

## Military Aid and Violence Against Civilians in Civil Wars

resources at hand to reach its objectives and adapts effectively to changing circumstances.<sup>5</sup>

The assumption that regimes are instrumentally rational, however, does not lead necessarily to the conclusion that the targeting of civilians is itself rational. It is not uncommon for rational actors to carry out irrational actions now and then (though not all the time). After all, none is perfect; it is just human to make the wrong decisions. Thus, the question needs to be asked whether the terrorizing of civilians can be considered rational, that is, an effective means for overcoming an insurgency. Jeff Goodwin, for example, has suggested that it is not, at least if it is indiscriminate. The reason is that this form of violence (which may target any civilian, regardless of his or her allegiance) creates incentives for security-minded individuals to join the opposite side.<sup>6</sup>

There are other authors, however, who argue that violence against civilians may be effective. They follow Mao Tse-tung in his claim that the insurgents depends on the civilian population in the same way, and to the same extent, that the fish depends on the sea. Since the fish could not survive if one dried the sea, it follows that state forces can prevail in the conflict by removing from the insurgents the civilian cooperation they require to subsist and operate. This policy of "draining the sea" encourages the practice of collective punishment and scorched earth techniques.<sup>7</sup> The terrorizing of civilian induces the displacement of large segments of the civilian populations. This, in turn, makes it more difficult for the rebels to hide from state forces amidst the population and to obtain civilian cooperation. The result is a relative decline of their fighting efficiency, which limits their chances of survival.<sup>8</sup>

Stathis Kalyvas conciliates both perspectives by indicating that, even though indiscriminate terror may be counterproductive, as Goodwin argues, selective terror can be rational. This second form of violence, in effect, may permit to acquire and maintain civilian support (by increasing the costs of defection) and undermine the standing of the rebels (by relocating the populations that have defected), but without alienating security-minded civilians (because it will target only defectors, not collaborators).<sup>9</sup>

Azam and Hoeffler use the assumption that governments target civilians because of strategic reasons to model the impact of foreign aid on the levels of state terror during civil wars. They argue that an increase in the amounts of outside funding to such governments is likely to raise the levels of violence against civilians.<sup>10</sup> The rationale is that foreign aid will increase the funding for the government. The additional funding, in

---

<sup>5</sup> Todd Sandler, John Tschirhart and Jon Cauley, "A theoretical Analysis of Transnational Terrorism," *American Political Science Review* 77, no. 1 (1983): 38.

<sup>6</sup> Jeff Goodwin, "The Limits of Repression: A Qualitative Comparative Analysis of Counterinsurgency," Paper prepared for the conference on "Mobilization and Repression: What We Know and Where Should We Go From Here?," University of Maryland, College Park, USA, 21-24 June 2001, 24-25; Kalyvas, "The logic of violence in civil war," 12.

<sup>7</sup> Valentino, Huth, and Balch-Lindsay, "Draining the Sea: Mass Killing and Guerrilla Warfare," 385.

<sup>8</sup> Azam and Hoeffler, "Violence Against Civilians in Civil Wars: Looting or Terror?," 461, 482.

<sup>9</sup> Kalyvas, "Wanton and Senseless? The Logic of Massacres in Algeria," 251.

<sup>10</sup> Azam and Hoeffler, "Violence Against Civilians in Civil Wars: Looting or Terror?," 482.



## Military Aid and Violence Against Civilians in Civil Wars

turn, will induce the terror-seeking government to increase its attacks against civilians in the hope of enhancing its chances of prevailing in the conflict.<sup>11</sup> The argument does not differentiate between forms of foreign assistance. It refers to development assistance as much as to military aid. The argument, therefore, suggests that military aid is positively related to the degree of terror against civilians in civil wars.

### 2. From Africa to Latin America

Azam and Hoeffler test the claim that foreign assistance has a positive impact on state brutality against African data. They measure the independent variable (level of foreign aid) using statistics of Official Development Assistance (ODA). The event under study (state violence against civilians) is measured using a proxy variable: the outflow of refugees. After controlling for possible confounding factors, Azam and Hoeffler found that ODA is positively related to the number of refugees in African countries affected by civil war. Although the empirical analysis only examines the relation between ODA and outflow of refugees, Azam and Hoeffler assume that the findings also reflect the relation between any kind of outside funding (which would include military aid) and any form of state violence against civilians during civil wars.<sup>12</sup>

Azam and Hoeffler's assumption, however, is questionable. ODA and military aid are very different forms of aid. ODA has the promotion of social and economic development as its primary goal, and, for that reason, excludes the transfer of human and material resources for warfare purposes.<sup>13</sup> Military assistance, by contrast, involves activities such as transmitting knowledge in defence management and military technical fields, organizing joint military exercises for training purposes, and providing military hardware and other material aid.<sup>14</sup> To be sure, both ODA and military assistance are likely to increase the funding for brutal regimes. ODA, however, does not target the armed forces. This means that it cannot induce them to abandon the tactics of terrorizing civilians. The additional funding only makes it easier for the armed forces to obtain the tools of cruelty and so encourages them to increase their raiding against civilians.<sup>15</sup> Military assistance, on the contrary, does target the armed forces and so can induce them to adopt warfare tactics that enhance the security of civilians.

Evidence from El Salvador and Peru suggest that increased military assistance does not necessarily lead to higher civilian casualties and, under some circumstances, may have an opposite effect. Both countries experienced civil internal conflicts during the 1980s and early 1990s. The Salvadoran conflict was fought between the conservative government and the *Frente Farabundo Marti para la Liberacion Nacional*, a coalition of five insurgent organizations. In Peru, the government confronted two rebel groups: the

---

<sup>11</sup> Azam and Hoeffler, "Violence Against Civilians in Civil Wars: Looting or Terror?," 463.

<sup>12</sup> Azam and Hoeffler, "Violence Against Civilians in Civil Wars: Looting or Terror?," 463, 480, 481-82.

<sup>13</sup> OECD/DAC, *Helping Prevent Violent Conflict* (Paris, 2001), 40.

<sup>14</sup> Andrew Cottey and Anthony Forster, "Reshaping Defence Diplomacy: New Roles for Military Cooperation and Assistance," *The Adelphi Papers* 365, no. 1 (April 2004), 7, 10.

<sup>15</sup> Azam and Hoeffler, "Violence Against Civilians in Civil Wars: Looting or Terror?"

## Military Aid and Violence Against Civilians in Civil Wars

*Partido Comunista del Perú en el Sendero Luminoso de José Carlos Mariátegui* (PCP-SL) and the *Movimiento Revolucionario Tupac Amaru* (MRTA). In both countries, the armed forces implemented a counterinsurgent approach that permitted, if not encouraged, systematic attacks against civilians. In El Salvador, the strategy of “draining the sea” also included the indiscriminate use of paramilitary death squads.<sup>16</sup> The United States provided military assistance to both countries through the 1980s and early 1990s—though the level of military aid to El Salvador was considerably higher than the level of aid to Peru. Contrary to what Azam and Hoeffler would have predicted, however, the aid package did not always have a positive relationship to the level of state brutality.

Tables 1 and 2 compare the levels of US military aid against the level of state brutality in El Salvador and Peru during the 1980s and early 1990s. Military aid is measured in terms of millions of dollars. The level of brutality, in turn, is measured using a proxy: war-related casualties. Two assumptions are made. The first is that, in El Salvador as well as in Peru, the major part of such casualties consisted of civilians. The sources on war-related casualties for Peru distinguish among perpetrators. The analysis, therefore, focuses on casualties produced by state agents. The sources for El Salvador, however, do not make such distinction. So the second assumption, which is that most of the war-related casualties in El Salvador were the responsibility of state forces.

**TABLE 1: US aid and war-related deaths in to Peru (1979-1996)**

Year	Military Aid (US millions)	People killed or disappeared by state forces
1980	3.3	6
1981	4.3	9
1982	5.0	148
1983	4.6	990
1984	10.7	1728
1985	8.7	585
1986	0.6	344
1987	0.1	274

<sup>16</sup> Geoff Thale, “Incentives and the Salvadoran Peace Process,” In *The price of peace: incentives and international conflict prevention*, ed. David Cortright (New York: Carnegie Commission on Preventing Deadly Conflict 1997), 184-85; Elisabeth Jean Wood, *Insurgent Collective Action and Civil War in El Salvador* (Cambridge University Press, 2003), 26.

## Military Aid and Violence Against Civilians in Civil Wars

1988	0.4	400
1989	3.0	663
1990	1.1	602
1991	6.3	483
1992	0.1	574
1993	0.0	174
1994	0.0	109
1995	0.3	50
1996	2.1	50

Sources: USAID, *US Overseas Loans and Grants Online* (Washington D.C., 2004); Comisión de la Verdad y Reconciliación del Perú, *Informe Final* (Lima, 2003).

In Peru, foreign aid was positively related to state brutality during the 1980s, but the relation became negative in the early 1990s. The Peruvian armed forces did not intervene in the conflict until December 1982. US military aid, therefore, could only have had an impact after that date. From 1983 to 1990, the level of military assistance was positively related to the number of people killed or “disappeared” by state agents. The situation changed in the early 1990s, however. From 1990 to 1991, US military aid increased by more than 500%, while the number of killings and disappearances decreased by around 20%. From 1991 to 1992, military assistance decreased by almost 100%, but the number of victims increased by 18%.

**TABLE 2: US aid and war-related deaths in El Salvador (1980-1991)**

Year	Military Aid (US millions)	War-related deaths	
		Minimum	Maximum
1980	6.0	16,415	19,457
1981	35.5	8,344	18,585
1982	82.0	7,469	14,924
1983	81.3	8,167	12,361

## Military Aid and Violence Against Civilians in Civil Wars

1984	196.6	3,399	3,339
1985	136.3	1,980	3,992
1986	121.8	2,663	3,393
1987	111.5	2,937	3,102
1988	81.5	1,795	3,725
1989	81.4	1,628	6,354
1990	81.1	2,339	2,339
1991	66.9	1,992	1,992

Sources: USAID, *US Overseas Loans and Grants* (Washington D.C., 2004); Mitchell Seligson and Vincent McElhinny, "Low-Intensity Warfare, High-Intensity Death: The Demographic Impact of the Wars in El Salvador and Nicaragua," *Canadian Journal of Latin American and Caribbean Studies*, 21 (1996): 211-241.

In El Salvador, the prediction of Azam and Hoeffler performed even worse. During the first half of the 1980s, the level of US military aid was negatively related to the number war-related casualties. From 1983 to 1984, military assistance more than doubled while the number war-related casualties dropped by far more than a half. From 1984 to 1990, both the level of US military aid and the number of war-related casualties declined. The dynamic of the first years of the conflict, however, suggests that the former cannot explain the latter. In fact, as Elisabeth Jean Wood and others have suggested, US military aid seem to have contributed to the decline of state-sponsored violence.<sup>17</sup>

### 3. Development Assistance and Military Aid

But, how exactly do military aid programmes induce a regime to abandon the tactic of targeting civilians? The answer to this question varies depending on whether the violence is indiscriminate (and counterproductive) or discriminate (and rational).

It has been assumed that the terror-seeking regime is an actor that behaves according to rationalist assumptions. If it engages in indiscriminate violence, therefore, a puzzle arises: why does a rational actor carry out an irrational behaviour?

Often, the reason is that governments in general, and military organizations in particular, do not tend to evaluate their policies or the rationale behind them. Organizations discourage self-assessment for two main reasons. First, it tends to promote innovation and change, and so it represents a threat to the position and relative power of top officials. Second, it may obstruct the implementation of policies. Indeed,

<sup>17</sup> Wood, *Insurgent Collective Action and Civil War in El Salvador*, 9.

## Military Aid and Violence Against Civilians in Civil Wars

government policies cannot be effectively executed if there is undue institutional resistance. Bureaucracies may punish evaluation by means of disciplinary procedures and purges. Disciplinary procedures aim to “reform” evaluators, that is, to induce them toward conformism, and may include measures such as notes of reprehension and fines. Purges in contrast, aim to replace evaluators by conformists. In authoritarian regimes, they may also involve the physical elimination of those purged. This failure to self-evaluate obstructs organizational learning and allows ineffective doctrines to flourish and dominate military thinking.<sup>18</sup>

Military aid programmes can change this situation by providing training to potential evaluators and strengthening their position within the organization. Learned and powerful evaluators, in turn, may permit to reveal the factual inaccuracies, logical inconsistencies, or disguised costs of acting on the implications of existing doctrines. This process should foster organizational learning and the abandonment of counterinsurgency tactics that, as indiscriminate terror, tend to be counterproductive. The US programme of military assistance to El Salvador illustrates this dynamic. The provision of financial resources and military equipment gave the United States significant leverage over the Salvadoran armed forces. In practical terms, this means that the US government acquired the capacity to strengthen friendly individuals and groups, as well as to weaken those who were hostile to its priorities. The United States exploited this power for persuading the Salvadoran military to evaluate and replace its policy of indiscriminate terror.<sup>19</sup>

It should be noticed that the process of organizational learning can produce one of two outcomes. In the best-case scenario, it leads to the adoption of military tactics that do not involve targeting civilians at all. Nevertheless, it can also produce a shift from indiscriminate to selective violence against civilians. If this second scenario takes place, the following problem arises: how can military aid induce a rational regime to abandon a rational tactic?

The answer can be found in the economic concept of substitution. Governments confronting insurgencies must choose between different counterinsurgent tactics while being constrained by resources. For the purposes of our discussion, the tactics can be divided into those that involve targeting civilians (also known as iron-fist techniques) and those that seek to win the “hearts” and “minds” of the civilian population. Substitution possibilities between the two types of tactics exist if both produce the same basic effect (for example, the reduction of rebel activities) in varying amounts.<sup>20</sup> It is assumed here that substitution possibilities of this kind do exist.

Military assistance can induce rational regimes to abandon the policy of selective terror by producing a substitution effect. The aid programme may for example train their security forces in counterinsurgent tactics designed to win the “hearts” and “minds” of civilians. It can also provide the financial resources and military equipment that is

---

<sup>18</sup> Stephen Van Evera, “Why States Believe Foolish Ideas: Non-Self-Evaluation by Government and Society,” work in progress, 4-5, 9.

<sup>19</sup> Thale, “Incentives and the Salvadoran Peace Process,” 187.

<sup>20</sup> Sandler and Enders, “Transnational Terrorism: An Economic Analysis.”

## Military Aid and Violence Against Civilians in Civil Wars

necessary to adequately implement such techniques. The transfer of expertise and hardware, if it takes place, will decrease the relative price of tactics that protect civilians, and by so doing, it will increase the relative price of iron-fist techniques. This change in prices, in turn, may induce a rational regime to substitute the policy of killing civilians for more constructive military tactics.

### 4. Military Assistance and Human Rights

The difference between ODA and military aid, however, is not enough for explaining why the former is positively related to the levels of state violence against civilians in Africa and the latter had the reverse impact on Peru (during the early 1990s) and El Salvador (during the first half of the 1980s). It is not hard to find historical cases where military aid programmes made it easier for terror-seeking regimes to obtain the tools of abuse and so encouraged them to increase their attacks against civilians. The question is thus: why were things different in Peru and El Salvador? The main reason is, I believe, that while traditional military aid programmes have been driven exclusively by strategic interests, the programmes implemented in Peru and El Salvador also incorporated human rights considerations.

Historically, military assistance has been part of a *realpolitik*, balance-of-power approach to international politics. Governments supplied military aid to foreign armed forces in order to advance narrowly-defined national interests, counteract or deter adversaries, protect spheres of influence or help allied regimes to manage internal threats, among others reasons. Military collaboration between the European colonial powers and their overseas territories reflected this approach, as did the foreign policies of the United States and the Soviet Union during most of the Cold War.<sup>21</sup> The result was that these programmes provided training and supplied equipment designed to enhance the operational competence of the security apparatus with no concern for human rights or the protection of civilians. Since the 1990s, however, some Western countries have begun to use military aid as a means of pursuing non-traditional objectives. These include, though are not restricted to, fostering cooperation with former or potential adversaries, promoting civil-democratic control of the armed forces, and supporting partner countries in acquiring or strengthening the capacity to undertake crisis-management operations.<sup>22</sup>

In the US programme of military assistance to Peru and El Salvador, traditional and non-traditional objectives coexisted, and there were tensions between the two. The United States provided assistance to Peru to offset the influence that the Soviet Union had on the armed forces. During the 1970s and the 1980s, in effect, Peru was the second largest recipient of Soviet aid in Latin America. In El Salvador, the United States intervened to prevent the emergence of hostile, left-wing government within its traditional

---

<sup>21</sup> Cottey and Forster, "Reshaping Defence Diplomacy: New Roles for Military Cooperation and Assistance," 6-8.

<sup>22</sup> Cottey and Forster, "Reshaping Defence Diplomacy: New Roles for Military Cooperation and Assistance," 6-8.

## Military Aid and Violence Against Civilians in Civil Wars

sphere of influence.<sup>23</sup> In both countries, however, improving the human rights performance of the military was also an explicit US objective.<sup>24</sup>

This being said, it should be noticed that even if military assistance programmes emphasize humanitarian concerns, they may fail to induce the target government to substitute completely the tactic of terrorizing civilians. The provision of military assistance is a strategic process, which means that the response of the recipient matters for the final outcome. The analysis, therefore, should focus not only on the priorities or behaviour of the donor, but also on how the recipient perceive and react to the knowledge and commodities offered. Even though major international actors such as the United Nations, the United States and the European Union often influence national policymaking in conflict-prone regions, there are cases in which they fail to have any impact. Governments facing insurgencies value their independence, as most organizations do, and so tend to resist the pressure of outsiders. Resistance is likely to be strong if there is an organizational consensus that terror and indiscriminate destruction are necessary evils.

In Peru and El Salvador, the military was relatively united in not worrying about human rights issues and consenting to illegal forms of warfare.<sup>25</sup> This is part of the reason why the US programmes of military aid had positive but in the end limited effects. The Peruvian and Salvadoran militaries improved their human rights record in quantitative but not in qualitative terms. There was a quantitative improvement not only because the number of human rights abuses declined, but also because important sectors of the political community were no longer considered legitimate targets of counterinsurgent operations. The improvement, however, was not qualitative, in view of the fact that the armed forces continued to use terror techniques against those individuals and groups that it still considered directly involved in the insurgency.<sup>26</sup>

The US programme of military assistance, therefore, did not succeed in persuading the Salvadoran or the Peruvian armed forces to substitute completely the policy of counterinsurgent terror. But what is important to notice is that, in both cases, the provision of military aid did not have the destructive effect that Azam and Hoeffler would have predicted. Although US military assistance was positively related to the number of war-related casualties during the first decade of the Peruvian conflict, the relation became negative in the early 1990s. In El Salvador, in turn, the US aid programme appears to have been instrumental in the significant decline of state violence against civilians after 1983.<sup>27</sup>

---

<sup>23</sup> Montgomery, *Revolution in El Salvador: from civil strife to civil peace*, 148.

<sup>24</sup> Thale, "Incentives and the Salvadoran Peace Process," 187.

<sup>25</sup> Thale, "Incentives and the Salvadoran Peace Process," 188.

<sup>26</sup> CVR, *Informe Final*; Wood, *Insurgent Collective Action and Civil War in El Salvador*, 27-28; Human Rights Watch, *El Salvador's decade of terror: human rights since the assassination of Archbishop Romero* (New Haven: Yale University Press, 1991), 17-19.

<sup>27</sup> Wood, *Insurgent Collective Action and Civil War in El Salvador*, 9.

## Military Aid and Violence Against Civilians in Civil Wars

### *Policy Implications*

How should international actors respond to regimes that target civilians as a military tactic? The preceding analysis suggests two policy options. The first, advocated by Azam and Hoeffler, is to cut off any form of outside funding to them.<sup>28</sup> The idea is to deprive brutal governments of the resources they require to fight an insurgency (and so to terrorize civilians). The second option is to launch a military aid programme that incorporates human rights considerations. The idea here is to induce terror-seeking governments to change their policies and adopt counterinsurgent tactics that enhance the security of civilians.

The first policy proposal, however, has an important limitation: cutting off outside funding is reasonable only if the protection of civilians is considered more important than the fate of the regime. Azam and Hoeffler acknowledge this difficulty, but minimize its relevance. It is their view that in many contemporary conflicts, and particularly in those located in Africa, the fate of the government is not critical for most international actors.<sup>29</sup> The problem with this argument is that there are still civil wars where the survival of the regime matters. Examples include Colombia and Indonesia. In these cases, the policy of suspending assistance is not appropriate. It seems more reasonable to implement the second policy option, that is, organize a military aid programme that would transfer the resources required to fight an insurgency without targeting civilians.

---

<sup>28</sup> Azam and Hoeffler, "Violence Against Civilians in Civil Wars: Looting or Terror?," 461.

<sup>29</sup> Azam and Hoeffler, "Violence Against Civilians in Civil Wars: Looting or Terror?," 461.



# Security and Defense Studies Review

Interdisciplinary Journal of the Center for Hemispheric Defense Studies

ISSN: 1533-2535

Volume 7 No. 1

Spring 2007

Projeto de força e orçamento: planejar a Marinha do  
Brasil

**Carlos Wellington Leite de Almeida**

Biografia

Carlos Wellington Leite de Almeida é Mestre em Ciência Política pela Universidade de Brasília (UnB) e pós-graduado em programação e análise financeira pelo Instituto do Fundo Monetário Internacional (IMF-Institute). Especialista em economia e orçamento de defesa e planejamento e gestão de recursos em defesa pelo Centro de Estudos Hemisféricos de Defesa (CHDS). Oficial da reserva do Corpo da Armada da Marinha, formado na Escola Naval do Brasil, e ex-analista financeiro da Secretaria do Tesouro Nacional (STN). Atualmente ocupa a posição de Secretário de Controle Externo no Tribunal de Contas da União (TCU), órgão federal de controle externo da administração pública brasileira. Dedicar-se a estudos relativos a investimentos militares, capacidades militares, fiscalização de recursos públicos destinados ao setor defesa nacional e transparência no setor defesa nacional. Participou de vários seminários sobre o tema dos gastos militares, no Brasil e no exterior. Possui diversos textos publicados em revistas especializadas.

**Biography**

Carlos Wellington Leite de Almeida is MSc in Political Sciences by the University of Brasília (UnB) and graduated in financial analysis and programming by the International Monetary Fund Institute (IMF-

Institute). He also graduated in defense economics and budgeting and in defense planning and resource management by the Center for Hemispheric Defense Studies (CHDS). Retired naval officer, line corps, he studied in the Escola Naval (Brazilian Naval Academy), and is also a former financial analyst in the National Treasury Secretariat (STN). Currently, He has the position of Secretary of External Control in the Tribunal de Contas da União (TCU), the Brazilian Federal Court of Accounts, which supervises Brazilian public administration as a whole. Mr. Leite de Almeida focuses his studies on military investments, military capabilities, supervision of public resources destined to national defense and transparency and accountability in the national defense sector. Has participated in many conferences and seminars on military expenditure. Has published many texts in specialized magazines.

[\[ Back \]](#)

# Projeto de força e orçamento: planejar a Marinha do Brasil

**Carlos Wellington Leite de Almeida**  
Tribunal de Contas da União, Brasil

## Introdução

A adoção da metodologia de projeto de força impactaria positivamente a Marinha do Brasil ao suprir a lacuna relativa ao descompasso que se verifica entre o orçamento naval e as capacidades militares requeridas das forças navais brasileiras. A ausência de um projeto de força constitui-se, hoje, na maior debilidade da Marinha do Brasil, bem como das demais forças armadas e de todo o sistema de defesa do Brasil, o qual inclui instituições não-militares, como o Ministério de Defesa. A elaboração de um projeto de força é condição fundamental para a boa gestão dos recursos destinados ao setor defesa sendo que, sem ele, seguramente pode-se dizer que haverá desperdício e perda de foco. Sem o projeto de força, o planejamento do setor defesa estará fragilizado pela indefinição de capacidades militares requeridas, pela carência de adequada ferramenta de gestão e pela falta de objetivos claramente definidos.

Ao longo do presente trabalho são apresentados os motivos para a identificação de tamanha importância no projeto de força. Em especial, é evidenciada a sua inevitável relação com a capacidade de gestão dos recursos humanos, financeiros e patrimoniais disponibilizados ao setor defesa do Brasil. Toda a argumentação converge para a conclusão de que, na ausência de um adequado projeto, não se poderá garantir o melhor uso possível dos recursos destinados à defesa nacional.

A Marinha do Brasil é tomada como exemplo central. Entretanto, todas as conclusões e argumentações são possíveis de generalização para as demais forças armadas e, também, para as instituições civis que integram o sistema de defesa brasileiro. Em um primeiro momento, identificamos a importância do mar brasileiro e as dificuldades envolvidas no seu uso soberano, do ponto de vista das questões típicas da defesa nacional. Em seguida, são discutidas as características de um projeto de força. São apresentados conceitos essenciais ao entendimento dessa metodologia de planejamento, como as capacidades militares e a prognosticação.

Ênfase especial é atribuída à identificação do que se chama ambiente de projeto de força, o qual deve ser marcado, sobretudo, pela transparência e pela elevação, ao grau máximo, da importância dos valores democráticos do Estado de Direito. Destacam-se, no debate proposto, a centralidade organizacional do Ministério da Defesa, ainda não atingida plenamente, e a ausência de prioridade hoje atribuída à elaboração de um projeto de força para as armas brasileiras.

## Projeto de força e orçamento

Depois, trata-se da Marinha do Brasil, em particular. Suas dificuldades são evidenciadas e relacionadas com a falta de um projeto de força. Os efeitos dessa ausência sobre o orçamento naval são discutidos de forma a alertar todos aqueles que se interessam pelas questões navais e de defesa em geral, que a solução dos problemas passa, necessariamente, pela instituição de uma adequada ferramenta de planejamento e gerenciamento, e, em especial, pela introdução de uma nova maneira de planejar.

### **Projeto de força: conceito de emprego, capacidades militares, interoperabilidade**

Para que uma política de defesa possa funcionar adequadamente, atingindo seus propósitos ao menor custo possível, é essencial que tenha no projeto de força um instrumento racional e eficiente de planejamento. A sistemática de projeto de força conforma um sistema de conceitos que permitem identificar e relacionar as variáveis requeridas para a concepção do conjunto de capacidades antecipadas para o provimento da defesa e uma metodologia associada sobre a utilização desses conceitos<sup>1</sup>.

O projeto de força é o elemento de conexão entre o efetivo desempenho das missões atribuídas à força armada e o orçamento necessário para conferir sustento às ações necessárias ao cumprimento dessas mesmas missões. Da mesma forma que o orçamento é o instrumento que viabiliza a concretização da política do país, o projeto de força é o instrumento que viabiliza a adequada elaboração do orçamento do setor defesa. Se é verdade que um orçamento mal dimensionado resulta na incapacidade de a força armada cumprir sua missão, também é verdadeiro que a ausência de um projeto de força resulta em má-aplicação de recursos, qualquer que seja o montante destinado. Ausente o projeto de força, mesmo as forças armadas mais bem sustentadas em termos orçamentário-financeiros estarão sujeitas a graves erros e ao desperdício. É, portanto, ferramenta essencial do planejamento estratégico-militar.

Para que compreendamos o projeto de força como poderoso instrumento de planejamento, devemos nos remeter às noções de conceito de emprego, de capacidades militares, avaliação e prognosticação. A primeira noção, conceito de emprego, diz respeito ao modo de usar as forças armadas. A segunda, capacidades militares, refere-se aos elementos materiais das forças armadas. A avaliação refere-se à medida do bom (ou mau) funcionamento e a prognosticação remete-nos à idéia de previsão de resultados. Todas as noções são tratadas com o devido destaque na metodologia do projeto de força<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> RAZA, Salvador Ghelfi. *Projeto de força: o elo ausente em reformas de defesa*. Texto apresentado no REDES 2002 – *Research and Education in Defense and Security Studies*. Brasília, Brasil, 07 a 09 de agosto de 2002.

<sup>2</sup> RAZA, Salvador. *Marco conceptual para el analisis y la planificación de la seguridad y defensa*. Texto apresentado na reunião de trabalho do Programa *Relaciones Civiles-Militares*. Cuaderno de Trabajo nº 15. Asunción, Paraguay: CEPRO, 2001.

## Projeto de força e orçamento

Conceito de emprego é, de acordo com o Dr. Salvador Raza, professor da *National Defense University*, o modo pretendido de uso das forças, para que as queremos. Basicamente, ensina o especialista, quatro categorias possíveis se nos afiguram: neutralizar, coagir, dissuadir e combater. A pergunta respondida pelo conceito de emprego diz respeito às tarefas cujo cumprimento se exige das forças armadas. Percebe-se, claramente, na noção do conceito de emprego, a necessidade de antecipação mental e conversão de idéia em ação. Antecipação mental porque é necessário projetar-se mentalmente ao futuro e especular, com segurança, sobre as possíveis ameaças ao país, para, somente então, enquadrar o uso pretendido das forças armadas entre as categorias citadas. Conversão da idéia em ação porque a defesa, sendo o componente prático do binômio segurança-defesa, perde sentido se não transformada em elemento capaz de, realmente, atuar.

As *capacidades militares*, novamente esclarece Salvador Raza, são a *habilidade potencial dos arranjos combinados de meios materiais, humanos, de informação e de organização executarem tarefas de defesa, segundo condições previamente especificadas, com uma determinada expectativa de sucesso*<sup>3</sup>. São capacidades projetadas para o atendimento das exigências do uso da força na consecução de objetivos de natureza política.

A discussão sobre capacidades militares dá ensejo ao debate sobre a centralidade do elemento humano em todo esse processo de mudanças. Mais difícil do que garantir a existência de sistemas de armas e condições de uso e manutenção é garantir a existência de oficiais, soldados e civis efetivamente comprometidos com as capacidades definidas pelo projeto de força. São pessoas que concebem o sistema e é para o atendimento a necessidades essencialmente humanas (segurança, paz) que os sistemas de defesa se destinam. A tecnologia é tema crucial da guerra contemporânea, realidade sobre a qual não paira qualquer dúvida. Entretanto, nem mesmo a mais avançada tecnologia substitui a importância do homem. E, deste dissociado, qualquer sistema de defesa, com qualquer tecnologia, perde a razão de ser. São homens que vencem as guerras. Os sistemas de alta tecnologia são seus instrumentos. Essa centralidade do elemento humano é tomada em alta conta pela metodologia de projeto de força.

A definição das capacidades militares requeridas pelo projeto de força deve considerar, também, a questão fundamental da interoperabilidade. Na guerra moderna, as forças armadas de qualquer país devem ter a expectativa necessária de atuação em conjunto, sendo dificilmente imaginável, hoje, a ação militar em teatros de operações puramente marítimos ou terrestres. Há que se garantir que o Exército, a Marinha e a Aeronáutica, ou, no caso *interno* da Marinha do Brasil, os seus componentes de superfície, submarinos, aéreos e terrestres, possam operar em conjunto<sup>4</sup>.

---

<sup>3</sup> RAZA, Salvador Ghelfi. *Projeto de força: o elo ausente em reformas de defesa*. Texto apresentado no REDES 2002 – *Research and Education in Defense and Security Studies*. Brasília, Brasil, 07 a 09 de agosto de 2002.

<sup>4</sup> A necessidade de se garantir a interoperabilidade se faz sentir desde, pelo menos, a Segunda Guerra Mundial. Na análise que faz acerca da Marinha Italiana naquele conflito, o almirante francês Raymond de Belot é enfático ao garantir que muito do fracasso militar-naval que resultou para as forças peninsulares decorreu da ausência de adequada coordenação

## Projeto de força e orçamento

Essa interoperabilidade diz respeito aos armamentos empregados, aos equipamentos de comunicação, ao pessoal e à doutrina. No que se refere aos equipamentos de comunicação, por exemplo. Informações da *National Defense University* permitem avaliar que, quando as forças militares norte-americanas invadiram a pequena ilha caribenha de Granada, as características dos equipamentos de comunicação dificultaram o caráter conjunto do assalto anfíbio, operação que concretiza, por excelência a função estratégica da projeção do poder naval sobre terra. As forças de fuzileiros navais (*Marines*) não conseguiam estabelecer contato satisfatoriamente com as unidades do Exército, que, por sua vez, não se comunicavam eficazmente com os navios da Marinha e assim por diante<sup>5</sup>.

No que diz respeito ao equipamento militar, um projeto de força que contemple a Marinha, o Exército e a Aeronáutica deverá considerar, obrigatoriamente, a conveniência e a oportunidade de se estabelecer um sistema conjunto de aquisições. Não que a preocupação com a interoperabilidade deva levar, necessariamente, à *estandarização* ou *padronização* dos equipamentos, mas é fundamental garantir que eles possam contribuir positivamente para a ação conjunta das forças. Entretanto, muito se pode auferir com um sistema conjunto em termos de ganhos de escala nas aquisições, com conseqüente redução de custos, e de aperfeiçoamento dos sistemas logísticos. No Brasil, justifica-se fazer esforços em prol da redução das diferenças entre as munições de armas portáteis e de porte existentes nas forças. Muito se esperou (e se espera) do Ministério da Defesa, a esse respeito, e quase nenhum resultado significativo tem sido atingido.

Entretanto, para que se garanta a interoperabilidade, é fundamental que se perceba a centralidade do elemento humano. Depende, fundamentalmente, do comprometimento dos recursos humanos envolvidos, a garantia de interoperabilidade. Faz-se necessário desenvolver, nos oficiais e praças, bem como nos civis que trabalham no setor defesa, a necessária mentalidade, bem como as capacidades técnicas e os conhecimentos necessários. Nos países centrais, nos quais as preocupações com a defesa nacional possuem estatura de verdadeiras políticas públicas, amplamente debatidas com a sociedade, diretamente ou por meio de seus representantes, existem centros acadêmicos militares voltados, precipuamente, para o desenvolvimento de temas ligados às operações conjuntas.

No Brasil, esse esforço pelo comprometimento dos recursos humanos para com a nova e necessária mentalidade, bem como com a nova demanda de capacitação, está longe de ser adequado. Os intercâmbios que as forças armadas realizam, mandando oficiais cursarem formações de estado-maior nas instituições congêneres umas das outras não passam de paliativos, que apenas escondem sob o manto de uma aparente cooperação a falta de percepção do problema. No que se refere ao pessoal civil do Ministério da Defesa, a situação se mostra ainda mais dramática, pois praticamente não há quadro próprio e as funções de direção e

---

entre os componentes de mar, terra e ar. BELOT, R. de. *A guerra aeronaval no Mediterrâneo 1939-1945*. 2ª edição. Traduzido por A. L. Porto e Albuquerque. Rio de Janeiro: Editora Record. Coleção "A História que vivemos".

<sup>5</sup> ALMEIDA, Carlos Wellington Leite de. Controle Externo sobre a Defesa Nacional. *Revista do Tribunal de Contas da União*. Out/Dez de 2002, n. 94. Brasília: TCU, 2002.

## Projeto de força e orçamento

assessoramento dos mais altos níveis são providas ao sabor das mudanças de comando político, sem qualquer garantia de continuidade quando da passagem de uma presidência à outra, ou de um ministro a outro.

A *avaliação* e a *prognosticação*, por fim, dizem respeito aos testes de nossas próprias hipóteses e à capacidade de previsão. Sem elas ficam perdidas as medidas de efetividade de nossas próprias ações e a capacidade de projetar cenários futuros para o emprego de nossas capacidades militares. Sem avaliação e prognosticação, pode-se dizer, resta inviabilizado qualquer planejamento do sistema de defesa.

### Ambiente de projeto de força: transparência, legalidade e legitimidade

A existência de uma defesa nacional não pode, sob pena de perda de sua própria razão de ser, dissociar-se do modelo de Estado ao qual se liga e cujos bens, valores e princípios se propõe, pela força das armas, a sustentar. Em especial, se o Estado em questão é fundado sobre pilares democráticos, a concepção da defesa nacional não se pode afastar da desejada transparência. Esta está na base dos Estados democraticamente constituídos e suas condicionantes, democraticamente aceitas e, até mesmo, incentivadas, salvo disposição constitucional-legal, não estão abertas à contestação, em especial por parte dos agentes públicos, que a esse conceito devem incondicional aderência. Clausewitz, com sua clássica definição de que a guerra é a *continuação* da política por outros meios, já denota o caráter crucial da análise aqui proposta: as armas são *subordinadas* à política e, como tal, os arranjos da defesa nacional são *sujeitos* ao modelo político do Estado, e não o contrário. Assim devem ser tratados, em uma democracia, todos os bens públicos. E a defesa constitui, por excelência, um desses bens.

Não sem motivo, portanto, a Constituição Federal prevê, em seu artigo 37, o princípio da publicidade como um dos que deve orientar, regularmente, os atos de gestão pública<sup>6</sup>. A lei da improbidade administrativa<sup>7</sup>, por sua vez, reforça o texto da Carta Magna, ao incluir, entre os atos passíveis de serem considerados como de improbidade, notadamente, aqueles que neguem publicidade a atos administrativos.

Jaime Garcia Covarrubias, PhD e professor da National Defense University (NDU), inclui entre as missões da defesa nacional as capacidades de fazer frente tanto às tradicionais hipóteses de guerra quanto às novas ameaças (narcotráfico, terrorismo), aos compromissos estratégicos internacionais (participação em operações de paz) e aos requerimentos do desenvolvimento nacional<sup>8</sup>. Se é

---

<sup>6</sup> BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. 23<sup>a</sup>. ed. Brasília: Centro de Documentação e Informação da Câmara dos Deputados, 2004. Texto constitucional de 5 de outubro de 1988 com as alterações adotadas pelas Emendas Constitucionais de nº 1, de 1992, a 43, de 2004, e pelas Emendas Constitucionais de Revisão de nº 1 a 6, de 1994.

<sup>7</sup> BRASIL. *Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992*. Dispõe sobre as sanções aplicáveis aos agentes públicos nos casos de enriquecimento ilícito no exercício de mandato, cargo, emprego ou função da administração pública direta, indireta ou fundacional e dá outras providências.

<sup>8</sup> COVARRUBIAS, Jaime Garcia. *Nuevos patrones de seguridad y emergencia de alternativas de defensa*. Palestra apresentada no *Seminário avanzado de formulación de políticas y transformación en defensa*. Assunção, Paraguai, 6 a 10 de setembro de 2004.

## Projeto de força e orçamento

importante que o rol de missões da defesa, definido pelo pesquisador, incluía situações que antes seriam vistas como não-ortodoxas, mais importante é a conclusão à qual conduz, inevitavelmente, seu raciocínio: não é possível, para qualquer sistema de defesa, de qualquer país no mundo, fazer frente a todas as exigências contemporâneas. É, portanto, inescapável a obrigação dos líderes nacionais quanto à seleção de prioridades e ao preparo para seu atendimento. Frederico, o Grande, imperador da Prússia, considerado um dos grandes gênios militares da História mundial, já afirmava, sem rodeios que quem defende tudo, na verdade, não defende nada<sup>9</sup>.

É nesse momento, da seleção das prioridades da defesa nacional e do preparo dos meios para o seu atendimento, que exsurge a importância do projeto de força. De sua adequada concepção resultará a efetiva capacidade da defesa nacional do país que o adota. É necessário, para que o projeto de força se desenvolva adequadamente, que exista o que chamo de *ambiente de projeto de força*, cuja marca principal é a prevalência das noções de antecipação, transparência e legalidade.

A antecipação está na definição, mesmo, do que seja o projeto de força. Trata-se de uma metodologia de projeção de *capacidades antecipadas*, ou seja, concebe-se a força com foco no futuro e se estabelecem as capacidades que serão necessárias para atender aos requerimentos esperados.

A transparência, por sua vez, resulta da afirmação dos valores democráticos na concepção do Estado de Direito e da subordinação das armas à política. Está na base de toda a concepção do arcabouço institucional do governo que se diz do povo, pelo povo e para o povo. Sua inclusão entre os preceitos essenciais do projeto de força deixa clara a sintonia da metodologia proposta com a contemporaneidade política e com a democracia. Como decorrência desse respeito ao princípio da transparência democrática é que o projeto de força prima por gerar a sua própria legitimidade, a partir da ampla provocação dos setores interessados. Um projeto de força bem concebido é a coroação da democracia no que existe de mais importante no mundo da defesa: a sua capacidade combativa. A transparência une-se, por fim, a legalidade, uma vez que somente poderá ser considerado legitimamente concebido o projeto de força que surgir e crescer dentro dos parâmetros das leis do país que decide desenvolvê-lo. A transparência deve ser vista como ferramenta de eficiência, não como adversária da capacidade militar.

É inegável a centralidade institucional do Ministério da Defesa na concepção do projeto de força. Somente esse órgão, dotado de pessoal devidamente capacitado, e operando em nível organizacional superior ao das forças singulares, poderá conduzir a contento seu processo de elaboração. A atividade de projeto de

---

<sup>9</sup> A estratégia de Frederico, O Grande, da Prússia, era marcada por dois traços essenciais: a ofensiva e a seletividade. Sempre que encarava uma nova situação, sua opção era pelo ataque. Mas esse ataque não era conduzido às cegas. Frederico, o Grande, selecionava cuidadosamente os pontos fracos do inimigo e utilizava-se, ao máximo, das vantagens do terreno, da manobra e da surpresa. Da mesma forma, selecionava suas próprias posições a defender. Suas lições ficaram eternizadas em seu livro *The instruction of Frederick the Great for His Generals*, publicado em 1747. LANNING, Michael Lee. *The military 100: a ranking of the most influential military leaders of all time*. New Jersey: Citadel Press Book, 1996.



## Projeto de força e orçamento

forças, de acordo com Proença Jr. e Diniz<sup>10</sup>, pressupõe a sua condução por uma instância superior a cada uma das forças. Essa instância deverá propor as diretrizes básicas do projeto, o que inclui a definição de quanto do orçamento consolidado caberia a cada força e quais as concepções de emprego previstas, em especial, as concepções de emprego conjunto das forças. No Brasil, o Ministério da Defesa desponta como natural instância para esse fim. E esse projeto integrado deveria constituir-se em uma prioridade de ação.

Mário César Flores, almirante-de-esquadra e ex-ministro da Marinha, reclama da ausência de um projeto adequado para as forças armadas brasileiras. Opina o renomado oficial que, na implementação do preparo das forças armadas, são fundamentais a tecnologia (sem a qual ocorre o gradual desarme por obsolescência), a mobilidade estratégica e tática, a capacidade de pronta resposta, a integração das forças e a profissionalização coerente com a complexidade e a requerida prontidão operativa. Todas essas questões são típicas dos projetos de força e a falta deste impede que se produza uma resposta adequada para aquelas. Em resposta a questionamentos levantados pelo autor deste trabalho no *Seminário de formulación de políticas y transformación en defensa*, realizado em setembro de 2004, em Assunção, Paraguai, o almirante Flores garantiu persistirem três problemas no setor defesa brasileiro<sup>11</sup>:

- a) a falta de um projeto de força para as forças armadas e, em especial, a falta de um projeto integrado para as três forças;
- b) a elaboração desse projeto integrado de forças deveria ser, e não tem sido, uma atribuição prioritária do Ministério da Defesa;
- c) existe, verdadeiramente, uma grande resistência das forças armadas a submeterem-se a um projeto comum.

A ausência do projeto de força inviabiliza, entre outras coisas, qualquer planejamento coerente do processo de aquisições militares. Por falta de adequado planejamento, nos últimos tempos, diversos programas de equipamento foram interrompidos ou perderam a sua prioridade. E críticas não faltam a esse despreparo crônico dos planejadores das forças armadas brasileiras. Othon Luiz Pinheiro da Silva, da ARATEC, ligada à produção de equipamento militar, menciona a mal-explicada aquisição do veleiro Cisne Branco. A prioridade no programa de desenvolvimento da propulsão nuclear haveria sido ultrapassada pela da propulsão a vela, quando a administração adquiriu, sem fazer licitação, em um estaleiro europeu, o veleiro Cisne Branco, de indiscutível beleza, mas discutível utilidade<sup>12</sup>. A aquisição,

---

<sup>10</sup> PROENÇA Jr., Domício e DINIZ, Eugenio. *Política de defesa no Brasil: uma análise crítica*. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1998.

<sup>11</sup> FLORES, Mário César (Almirante-de-Esquadra). Exposição em videoconferência de 08 em setembro de 2004. *Seminário de formulación de políticas y transformación en defensa*. Assunção, Paraguai: 2004. Respostas a questões formuladas pelo autor Carlos Wellington Leite de Almeida.

<sup>12</sup> SILVA, Othon Luiz Pinheiro da. Capacidade militar de defesa: aspectos materiais, tecnológicos. In: REBELO, Aldo e FERNANDES, Luis (org.). *Política de defesa para o século*

## Projeto de força e orçamento

sem dúvida, é um sintoma das inversões de prioridades que podem decorrer da ausência de um projeto de força para a Marinha.

Decididamente, sem o projeto de força não se pode planejar, executar e controlar adequadamente o orçamento da defesa. Isso porque não estarão disponíveis as informações necessárias ao dimensionamento das necessidades e capacidades, essenciais ao planejamento. Nem será possível realizar despesas com a segurança de sua melhor utilização, do que depende a efetividade da execução. Ou a desejada construção de adequados indicadores de desempenho, o que comprometeria o controle. Gerenciar forças armadas sem um apropriado projeto de força, portanto, tende a tornar-se atividade marcada pelo desperdício de recursos e pela baixa transparência na administração dos negócios da defesa.

Risco desnecessário em que normalmente incorrem as forças armadas sem projeto de força é o do desvio de função. Recentemente, no Brasil, erro dessa natureza ocorreu, no âmbito do serviço militar obrigatório. Como válvula de escape para as pressões recebidas em prol da geração de empregos, em 2004, o governo brasileiro anunciou significativo aumento das vagas para recrutas em serviço obrigatório. A reação dos setores especializados na discussão do assunto não tardou. E com toda a razão. Os recrutas não são aproveitados em caráter permanente, mas dispensados em massa após mais ou menos um ano de permanência nas fileiras do Exército. Com o seu retorno à vida civil, novamente desempregados, tem-se uma massa de jovens desesperados, presa fácil para o engajamento em atividades criminosas, como o narcotráfico. E o pior: desta vez, com treinamento militar.

O preparo dos setores de comunicação social do setor defesa também é fundamental. No Brasil, quatro são as instâncias oficiais de relacionamento com o público, uma em cada força singular, outra no Ministério da Defesa. Na Marinha, têm-se o Serviço de Relações Públicas da Marinha (SRPM); no Exército, o Centro de Comunicação Social do Exército (CECOMSEX); na Aeronáutica, o congênere Centro de Comunicação Social da Aeronáutica (CECOMSAER) e, por fim, no Ministério da Defesa, a Assessoria de Comunicação Social (ASCOM). São instâncias que devem atuar em conjunto e, preferencialmente, sob a subordinação daquela ligada ao Ministério, com o objetivo de garantir uniformidade de atuação, além de obter importante efeito sinérgico.

Deve ficar claro que o projeto de força não se volta para a negação do caráter sigiloso de boa parte das ações militares. No entanto, opõe-se com franqueza à *cultura de sigilo*. Esta pode ser definida como a indevida extensão das características sigilosas de determinados assuntos a outros que deveriam ser, aprioristicamente, de conhecimento generalizado. É comum no meio militar, haja vista o teor sigiloso de muitos assuntos tratados, aliado a vícios de ordem comportamental ou à simples falta de atenção a critérios distintivos, ocorre a exagerada atribuição de sigilo a assuntos ordinários. Militares costumam apresentar uma forte tendência a classificar como sigilosos assuntos completamente comuns. A Marinha do Brasil, por exemplo, classifica como sigilosos documentos contendo

---

XXI. Brasília: Câmara dos Deputados, Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional, 2003.

## Projeto de força e orçamento

informações técnicas sobre navios que podem ser encontradas em revistas especializadas de livre circulação.

### Nova forma de planejar a força naval

A consideração do projeto de força na Marinha do Brasil significa a introdução de uma nova forma de planejar a força naval. Talvez seja difícil compreender que essa nova forma atende ao requisito de diferenciação entre as atividades rotineiras do Estado e a política. É necessário que se compreenda que o projeto de força está situado em um nível mais alto de concepção do que aquele normalmente trabalhado pelas forças militares e inclui decisões de nível mais alto, envolvendo a chefia do Executivo, a chefia ministerial e o parlamento, este último como representante legítimo da sociedade e garantidor da transparência. Albert Schäffle, estadista austríaco, refere-se a essa dualidade entre a rotina e o pensamento estatais afirmando que, a qualquer instante da vida político-social, observa-se uma séria de eventos que assumiram padrões regulares, convivendo com outros eventos que ainda são elaborados e cujas respectivas decisões darão origem a novas e específicas situações<sup>13</sup>.

Projeto de força, deve ficar bem claro, não é atividade de rotina, é momento de inovação. Trata-se de aceitar o momento de re-estruturação mais crítico pelo qual passa qualquer instituição que busque o auto-aperfeiçoamento: a chamada reengenharia do pensamento. E a ausência de um pensamento voltado para o futuro, para a definição clara das desejadas capacidades antecipadas, tem trazido inegáveis prejuízos à força naval. O projeto de força, relembre-se, não é somente medida técnica, mas também medida política, exigindo vontade institucional e determinação democrática para a sua consecução.

Um dos prejuízos mais visíveis decorrentes da ausência de um projeto de força, para a Marinha do Brasil, é o da sucessiva e contínua perda de meios navais. A literatura especializada destaca que a idade média dos navios da MB, em 2004, era de cerca de 44 anos. Nos últimos anos, boa parte dos meios flutuantes foi desincorporada do arsenal, sem qualquer reposição ou, mesmo, uma expectativa otimista de que isso venha a acontecer em futuro próximo. A maioria das desincorporações foi resultado do envelhecimento e fadiga dos meios, impondo elevados custos de manutenção. Márcio Roberto Vaz Carneiro, jornalista especializado em assuntos militares, chama a atenção para a desincorporação de quatro navios de escolta em período extremamente curto, sem previsão de substituição<sup>14</sup>.

Navios da Marinha do Brasil desincorporados nos últimos cinco anos				
Navio	Desincorp.	Destinação	Entrada em	Idade na desincor

<sup>13</sup> SCHÄFFLE, Albert *apud* MANNHEIM, Karl. *Ideology and utopy: an introduction to the sociology of knowledge*. London, UK: Hancourt, 1936.

<sup>14</sup> CARNEIRO, Márcio Roberto Vaz. As desincorporações na Marinha do Brasil. *Segurança e defesa: a revista do profissional*. Rio de Janeiro, Brasil: CONTEC Editora Ltda, 2004, nº 79.

## Projeto de força e orçamento

			serviço	porção
NDCC Duque de Caxias	08.02.00	Alienação	1957	43
NHi Orion	11.01.01	Recife artificial	1959	42
NBal Mestre João dos Santos	06.02.01	Alienação	N/D	49
NBal Castelhanos	06.02.01	Alienação	N/D	40
NBal Faroleiro Áreas	06.02.01	Alienação	N/D	47
NBal Faroleiro Nascimento	06.02.01	Alienação	N/D	44
Submarino Tonelero	13.06.01	Alienação	1977	24
NTrT Soares Dutra	13.06.01	Alvo para treino	1957	44
NAeL Minas Gerais	21.09.01	Alienação	1945	56
Cv Bahiana	27.02.02	Alienação	1955	47
NF Barão de Teffé	12.07.02	Alienação	1957	45
NTrT Custódio de Mello	24.09.02	Alienação	1954	48
Cv Purus	30.09.02	Transf. p/ Namíbia	1955	47
Cv Solimões	02.07.03	Navio-Museu	1955	48
NOc Almirante Câmara	18.07.03	Alienação	1965	38
CT Paraná	17.12.03	Alienação	1968	35
CT Paraíba	17.12.03	Alienação	1965	38
Cv Angostura	05.01.04	Alienação	1955	49
NHi Argus	03.02.04	Alienação	1959	45
Fragata Dodsworth	05.03.04	Reserva	1980	24
CT Pernambuco	05.03.04	Reserva	1965	39

## Projeto de força e orçamento

Fonte: As desincorporações na Marinha do Brasil, *Segurança e defesa*, 2004, nº 79.

(\*) Entrada em serviço no país de origem

A transferência da Fragata *Dodsworth* para a reserva alarmou a Marinha e outros setores ligados à defesa nacional. Trata-se de navio de combate que, juntamente com outras três da mesma classe (*Greenhalgh*, *Bosisio* e *Rademaker*), foi adquirida do Reino Unido<sup>15</sup> nos em 1997. Na desincorporação, o vaso de guerra tinha apenas vinte e quatro anos de idade, dos quais apenas sete no Brasil. Sua desativação não foi resultado de um acidente ou de problemas técnicos, ou, ainda, dos custos de operação demasiadamente elevados, mas de uma crônica realidade: a falta de recursos financeiros.

A destinação de recursos à defesa nacional, como a qualquer outra área de atuação governamental, é decisão que tem uma componente técnica e uma componente política. A componente técnica inclui questões como a adequação dos investimentos que se deseja realizar no setor defesa ao projeto nacional e o desenvolvimento de adequada capacidade de gestão. A componente política diz respeito à conscientização e ao comprometimento dos dirigentes do país para com as prioridades da defesa nacional. Ambos os componentes têm uma relação indissociável. Ambos os componentes constituem preocupação presente na metodologia do projeto de força.

Sem o projeto de força, normalmente, ocorre o choque entre duas tendências irreconciliáveis: a necessidade de aumento da despesa militar com a necessidade de redução dos gastos de defesa, com vistas à priorização de outros setores da ação governamental. Exemplo claro dessa dificuldade é vivida, hoje, pela Marinha do Brasil, em relação aos seus helicópteros anti-submarino Sikorsky SH-3 *Sea King*. As dificuldades impostas pelos altos custos de manutenção levam a que o número de helicópteros existentes não corresponda, nem de longe, ao de helicópteros efetivamente disponíveis. No dizer do Comandante Marco Aurélio Gomes Bittencourt, da aviação naval:

“a Marinha está estudando a redução do inventário para três helicópteros SH-3B e quatro SH-3A...entende-se que reduzindo o inventário, recursos de ordem material poderiam ser concentrados em um número menor de aeronaves, aumentando a disponibilidade como um todo...os custos envolvidos para colocar alguns helicópteros em condições de vôo ultrapassavam em mais de 50% o valor da aeronave, sendo isso pouco aceitável. Resumindo, o inventário na maioria das vezes não se traduz em uma disponibilidade alta (...) nossos helicópteros poderão, dentro de mais alguns anos, iniciar a sua obsolescência, o que, conjuminado com a escassez de recursos alocados, pode vir a comprometer a manutenção da nossa disponibilidade”.<sup>16</sup>

---

<sup>15</sup> Trata-se da ex-fragata da *Royal Navy* HMS *Brilliant*, incorporada à Marinha daquele país em 1980.

<sup>16</sup> BITTENCOURT, Marco Aurélio Gomes. Entrevista concedida à Revista *Segurança e Defesa*. *Segurança e defesa: a revista do profissional*. Rio de Janeiro, Brasil: CONTEC Editora Ltda, 2004, nº 79.

## Projeto de força e orçamento

Os projetos em andamento na Marinha ressentem-se, visivelmente, de um projeto de força capaz de assegurar a continuidade das iniciativas e a integração de sistemas. Exemplo são as falhas identificáveis no Programa de Modernização das Fragatas da Classe “Niterói” (ModFrag). O programa destina-se à revitalização de sistemas, que se faz necessária em razão de a vida útil das partes estruturais dos navios de combate, em especial o casco, superar significativamente o período no qual os sistemas eletrônicos e de armas podem ser considerados apropriados. Sempre que uma unidade naval se mantém em serviço ativo por longo período, é previsível que, em algum momento, seja objeto de um esforço de modernização.

A Marinha do Brasil entende que na moderna guerra naval, em especial, diante da conjuntura mundial atual, existe uma forte tendência de que o tradicional foco se concentre nas águas litorâneas (“águas marrons”), e não mais nos espaços abertos e grandes profundidades dos oceanos (“águas azuis”). Essa orientação mostra-se coerente com a adotada também nas marinhas dos países centrais, em especial a dos Estados Unidos, a qual, cada vez mais, prioriza os seus meios de projeção do poder naval sobre terra e de combate naval em áreas de pouca profundidade. A esse respeito do conceito estadunidense da *brown water navy*, escreve o almirante Armando Vidigal:

“indubitavelmente, a guerra litorânea – que implica na capacidade de entrar e dominar as águas e o espaço aéreo do inimigo a fim de facilitar operações de desembarque, cujo objetivo será ocupar facilidades portuárias e aeroportos, onde, posteriormente, chegarão as forças principais e os suprimentos para operações – ocupa um lugar central na atual estratégia militar americana”<sup>17</sup>.

Com vistas ao atendimento desse propósito, o do desenvolvimento de uma armada capaz de operar eficazmente em águas litorâneas, um conceito deve, necessariamente, aflorar: o da interoperabilidade. Isso porque, nas chamadas “águas marrons”, as marinhas estarão muito mais próximas dos ambientes de operação das outras forças e bastante distanciadas do seu “habitat” mais exclusivo, constituído pelos oceanos abertos. Em especial, o desenvolvimento de marinhas para a guerra litorânea enseja o crescimento da relação interoperacional com a aeronáutica, fundamental para a proteção dos meios flutuantes em deslocamento próximo à costa. Isso é particularmente importante nos países que, como o Brasil, adotam postura de defesa francamente defensivas, caso no qual é mais provável que as forças navais sejam destinadas à tarefa de proteção das próprias águas do que a levar a guerra às águas do inimigo.

A necessidade de chamamento das forças aéreas à proteção do tráfego marítimo e das esquadras que operam em águas litorâneas ou fechadas já era sentida desde a Segunda Guerra Mundial. Para atender às necessidades da *Royal Navy* (Marinha Britânica) a *Royal Air Force* (Força Aérea Britânica), durante o conflito, disponibilizou aeronaves, as quais ficaram diretamente subordinadas ao Almirantado. Essa aviação de cooperação marítima, o *Coastal Command*, funcionou perfeitamente, graças ao comprometimento do pessoal envolvido, o que levou o almirante francês Raymond de Belot, em sua obra clássica, a afirmar, acerca da

---

<sup>17</sup> VIDIGAL, Armando Amorim Ferreira. *A evolução do pensamento estratégico naval brasileiro: meados da década de 70 até os dias atuais*. Rio de Janeiro: Clube Naval, 2002.

## Projeto de força e orçamento

cooperação entre a Marinha e a Aeronáutica britânicas, que *as organizações só valem na medida em que são lealmente aceitas*<sup>18</sup>. O *Coastal Command*, ao longo da guerra, viria a desenvolver-se prodigiosamente, contribuindo decisivamente para a vitória aliada no Atlântico e para a invasão da Normandia, em 1944.

O que fica demonstrado, novamente, é a centralidade do elemento humano para que se obtenha sucesso na integração das forças. Além, claro, de demonstrada a importância dessa integração, sem a qual é impensável a condução da guerra contemporânea. Exemplo em sentido contrário, também na Segunda Guerra Mundial, a *Kriegsmarine* e a *Luftwaffe* (marinha e aeronáutica alemãs) não conseguiram estabelecer um sistema de cooperação satisfatório e, na prática, a aviação de cooperação marítima não conseguia atender às suas missões. O mesmo almirante francês Belot comenta acerca da derrota da Marinha alemã no maior conflito da história da humanidade que os alemães cometeram na guerra naval um certo número de erros, entre os mais graves, o fato de que o Alto-Comando não tinha organizado a cooperação aeronaval.

Contudo, mesmo diante de inúmeras lições da história militar-naval e dos constantes discursos em favor da integração, a falta de um projeto de força continua a fazer estragos. No âmbito do programa de modernização das fragatas (ModFrag), por exemplo, o sistema de enlace de dados (“data link”) previsto usa rádios HF e UHF que operam com protocolos Link YB, Link 14. O que os torna compatíveis com o das corvetas classe “Inhaúma” e o das fragatas classe “Greenhalgh”, além de diversos navios das marinhas argentina e uruguaia. Não é, porém, compatível com aquele empregado por aeronaves da FAB (o atual R-99 e os futuros ALX, FX e PX). Para que os sistemas da Marinha e da Aeronáutica possam compartilhar informações, será necessária a intermediação de uma estação de *relay*<sup>19</sup>.

### Conclusão

A elaboração de um projeto de força adequado para a Marinha do Brasil e, com apropriada e pertinente generalização, para todo o setor defesa nacional, é condição *sine qua non* para os desenvolvimentos posteriores do planejamento estratégico. Sem um projeto de força consistente, a condução da Marinha, nos diversos níveis, seja operacional, tático, estratégico, ou, sobretudo, político, estará fragilizado. Fragilizado pela indefinição de capacidades militares requeridas, fragilizado pela falta de prognosticação, fragilizado pela falta de objetivos claramente definidos, fragilizado pela falta de indicadores de desempenho confiáveis.

Adotar a metodologia do projeto de força significa introduzir toda uma nova forma de conceber o planejamento. Uma forma que busca atender ao requisito de diferenciação entre as atividades dos instrumentos do Estado e a sua política, garantindo, entretanto a adesão das atividades aos fins políticos. Projeto de força, deve ficar bem claro, não é atividade de rotina, é momento de inovação. E sua

---

<sup>18</sup> BELOT, R. de. *A guerra aeronaval no Atlântico 1939-1945*. 2ª edição. Traduzido por Léo Fonseca e Silva e Alexandre Matos de Souza Melo. Rio de Janeiro: Editora Record. Coleção “A História que vivemos”.

<sup>19</sup> CARNEIRO, Mário Roberto Vaz. ModFrag: uma atualização. *Segurança e defesa: a revista do profissional*. Rio de Janeiro, Brasil: CONTEC Editora Ltda, 2004, nº 79.

## Projeto de força e orçamento

implantação traz consigo a exigência de se abrir a mente, de aceitar críticas, e compreender que os sucessos das iniciativas internas da força não são insensíveis à variação do cenário externo. O que significa dizer, com outras palavras, que todo desenvolvimento estratégico ocorrido no seio da Marinha deve estar adaptado ao que espera o público “fora da Marinha”. Ou, do contrário, esta perderá a razão de ser, já que se constitui em instrumento da política e não em um fim em si mesmo. O projeto de força, como visto, não é somente medida técnica, mas também medida política, exigindo vontade institucional e determinação democrática para a sua consecução.

O primeiro passo a ser dado é a obtenção do comprometimento dos diversos níveis decisórios com o projeto de força. Suas atividades não correspondem à da rotina do Estado, mas a uma verdadeira reengenharia institucional, marcada por sensível de visão. Tomadores de decisão nos níveis político e estratégico, bem como aqueles encarregados dos desenhos tático e operacional da força devem engajar-se, sem preconceitos, no projeto de força, dele fazendo uma realidade organizacional e não apenas um conjunto mal articulado de chavões da moderna administração pública, em especial, da moderna administração militar. Sobretudo, é importante compreender que o projeto de força não se constitui em elemento estático, mas realidade essencialmente mutante. Há, portanto, para a adoção, com sucesso, da metodologia de projeto de força, que se conceder a devida atenção à centralidade do elemento humano.

Não é novidade que a destinação de recursos à defesa nacional é decisão que tem uma componente técnica e uma componente política. Esta última diz respeito à conscientização e ao comprometimento dos dirigentes do país para com as prioridades da defesa nacional, o que não pode ser levado a bons termos se não houver efetiva transparência da parte do elemento humano diretamente envolvido com as atividades do setor defesa. Ambos os componentes, técnico e político, têm uma relação indissociável. Ambos constituem preocupação presente na metodologia do projeto de força.

A existência de uma defesa nacional não pode ser dissociada do modelo de Estado ao qual se liga. Se o Estado é fundado sobre pilares democráticos, a concepção da defesa nacional não se pode afastar da desejada transparência. Esta encontra-se na base das democracias constituídas e suas condicionantes fazem parte das “regras do jogo”, a serem aceitas, também, pelos integrantes do setor defesa nacional. Se a guerra é a continuação da política por outros meios, então as armas são subordinadas à política e, como tal, os arranjos da defesa nacional são sujeitos ao modelo político do Estado, e não o contrário. A transparência, que aqui se defende, resulta da afirmação dos valores democráticos na concepção do Estado de Direito e da afirmação da subordinação das armas à política. Sua inclusão entre os preceitos essenciais do projeto de força demonstra, inequivocamente, a sintonia da metodologia proposta com a contemporaneidade política e com a democracia. É com esse respeito ao princípio da transparência democrática é que o projeto de força prima por gerar a sua própria legitimidade. A transparência, nesse caso, precisa ser entendida, obrigatoriamente, como ferramenta de eficiência, não como adversária da capacidade militar.

Outra premissa do projeto de força é a centralidade institucional do Ministério da Defesa na sua concepção. Esse órgão, e somente ele, operando em nível



## Projeto de força e orçamento

organizacional superior ao das forças singulares, poderá conduzir a contento seu processo de elaboração. E esse projeto integrado deve constituir-se em uma prioridade. Sem o reconhecimento da centralidade institucional do Ministério da Defesa, a condução das forças singulares estará entregue, como o tem sido desde sua origem, na prática, ao talante de seus componentes. Intenções empreendedoras como integração, interoperabilidade e não-superposição de iniciativas e esforços estarão condenadas ao fracasso e os recursos orçamentário-financeiros destinados, quase certamente, fadados ao desperdício.

Para a Marinha, objeto mais focado deste estudo, um prejuízo visível decorrente da ausência de um projeto de força continuará a ser a sucessiva e contínua perda de meios navais. Isso significa a perda da capacidade combativa, como um todo, e o comprometimento da capacidade de a Marinha cumprir com sua missão institucional, reconhecidamente ampla e complexa. Sem o projeto de força, continuará a ocorrer o choque entre duas tendências irreconciliáveis: a necessidade de aumento da despesa militar com a necessidade de redução dos gastos de defesa, com vistas à priorização de outros setores da ação governamental.

### Bibliografia

ALMEIDA, Carlos Wellington Leite de. Controle Externo sobre a Defesa Nacional. *Revista do Tribunal de Contas da União*. Out/Dez de 2002, n. 94. Brasília: TCU, 2002.

BELOT, R. de. *A guerra aeronaval no Atlântico 1939-1945*. 2ª edição. Traduzido por Léo Fonseca e Silva e Alexandre Matos de Souza Melo. Rio de Janeiro: Editora Record. Coleção "A História que vivemos".

BELOT, R. de. *A guerra aeronaval no Mediterrâneo 1939-1945*. 2ª edição. Traduzido por A. L. Porto e Albuquerque. Rio de Janeiro: Editora Record. Coleção "A História que vivemos".

BITTENCOURT, Marco Aurélio Gomes. Entrevista concedida à Revista Segurança e Defesa. *Segurança e defesa: a revista do profissional*. Rio de Janeiro, Brasil: CONTEC Editora Ltda, 2004, nº 79.

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. 23ª. ed. Brasília: Centro de Documentação e Informação da Câmara dos Deputados, 2004. Texto constitucional de 5 de outubro de 1988 com as alterações adotadas pelas Emendas Constitucionais de nº 1, de 1992, a 43, de 2004, e pelas Emendas Constitucionais de Revisão de nº 1 a 6, de 1994.

BRASIL. *Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992*. Dispõe sobre as sanções aplicáveis aos agentes públicos nos casos de enriquecimento ilícito no exercício de mandato, cargo, emprego ou função da administração pública direta, indireta ou fundacional e dá outras providências.

CAMINHA, J. C. Gonçalves. *Delineamentos da estratégia*. Rio de Janeiro: Serviço de Documentação Geral da Marinha (SDGM), 1980.

## Projeto de força e orçamento

CARNEIRO, Mário Roberto Vaz. As desincorporações na Marinha do Brasil. *Segurança e defesa: a revista do profissional*. Rio de Janeiro, Brasil: CONTEC Editora Ltda, 2004, nº 79.

CARNEIRO, Mário Roberto Vaz. ModFrag: uma atualização. *Segurança e defesa: a revista do profissional*. Rio de Janeiro, Brasil: CONTEC Editora Ltda, 2004, nº 79.

COVARRUBIAS, Jaime Garcia. *Nuevos patrones de seguridad y emergencia de alternativas de defensa*. Palestra apresentada no *Seminário avanzado de formulación de políticas y transformación en defensa*. Assunção, Paraguai, 6 a 10 de setembro de 2004.

FLORES, Mário César (Almirante-de-Esquadra). Exposição em videoconferência de 08 em setembro de 2004. *Seminário de formulación de políticas y transformación en defensa*. Assunção, Paraguai: 2004. Respostas a questões formuladas pelo autor Carlos Wellington Leite de Almeida.

PROENÇA Jr., Domício e DINIZ, Eugenio. *Política de defesa no Brasil: uma análise crítica*. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1998.

RAZA, Salvador Ghelfi. *Projeto de força: o elo ausente em reformas de defesa*. Texto apresentado no *REDES 2002 – Research and Education in Defense and Security Studies*. Brasília, Brasil, 07 a 09 de agosto de 2002.

RAZA, Salvador. *Marco conceptual para el analisis y la planificación de la seguridad y defensa*. Texto apresentado na reunião de trabalho do Programa *Relaciones Civiles-Militares. Cuaderno de Trabajo nº 15*. Assunção, Paraguay: CEPRO, 2001.

SCHÄFFLE, Albert *apud* MANNHEIM, Karl. *Ideology and Utopia: An Introduction to the Sociology of Knowledge*. London, UK: Hancourt, 1936.

SILVA, Othon Luiz Pinheiro da. Capacidade militar de defesa: aspectos materiais, tecnológicos. In: REBELO, Aldo e FERNANDES, Luis (org.). *Política de defesa para o século XXI*. Brasília: Câmara dos Deputados, Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional, 2003.

VIDIGAL, Armando Amorim Ferreira. *A evolução do pensamento estratégico naval brasileiro: meados da década de 70 até os dias atuais*. Rio de Janeiro: Clube Naval, 2002.