

**A Mobilização para as
Operações de Paz da ONU como
instrumento de fortalecimento
do Estado Argentino Pós-
Redemocratização¹**

Lucas Pereira Rezende

Introdução

Na década de 1990, a Argentina foi um dos principais contribuintes para as operações de paz da ONU (PKO²). O país vinha de um regime militar, colapsado econômica e politicamente após uma guerra fracassada com uma grande potência. A Guerra das Malvinas/*Falkland* entre a Argentina e o Reino Unido acabou sendo um dos fatores que contribuíram para a eleição de Raúl Alfonsín, civil, em 1983. Num cenário de tentativa de retomada do poder pelos civis e de reorganização

1 Esse artigo é fruto de um trabalho apresentado no III Seminário Nacional de Ciência Política, promovido pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul em setembro de 2010. Agradecemos as contribuições feitas pelos Prof. Dr. Marco Cepik e Prof. Dr. Shiguenoli Miyamoto.

2  *Peacekeeping Operations*.

interna do Estado, o que poderia levar a Argentina a se tornar um dos principais contribuintes de PKO nos anos 1990?

Esse artigo buscará analisar a hipótese que o esforço para a atuação em operações de paz da ONU, compreendidas como guerras de coalizão, contribuiu para a organização do Estado e para a relação de controle civil dos militares argentinos na década de 1990. Para tal, partimos dos supostos teóricos principalmente de Tilly (1996), sobre o impacto da preparação para as guerras na construção e organização dos Estados europeus³, e de Proença Jr. (2002), que classifica as PKO como guerras de coalizão.

Em um primeiro momento, será feito um debate teórico, apresentando os tópicos **A guerra como criadora da unidade nacional**, primordialmente calcada em Tilly, e em seguida, **As Operações de Paz da ONU como**

3  Ainda que Tilly (1996) tenha escrito seu livro tendo em mente a organização do Estado europeu, nosso esforço vem no sentido de mostrar que a lógica do esforço para a guerra impacta, ainda, na construção do Estado, mesmo fora da Europa.

Guerras, sob o argumento de Proença Jr., a fim de basear nossa argumentação. A seção seguinte, **A Mobilização para as Operações de Paz**, versará sobre possíveis causas para o engajamento dos Estados em PKO. Feitas as apresentações dos supostos, entraremos na análise do caso argentino. Primeiramente, analisaremos **A relação civil-militar na América Latina e as PKO**, a fim de compreendermos o cenário político da relação civil-militar na região e, em seguida, apresentaremos **O Caso da Argentina**, onde nossa intenção será mostrar empiricamente a nossa hipótese central. Por fim, as **Conclusões** farão uma retomada dos argumentos teóricos em costura com a descrição empírica.

A guerra como criadora da unidade nacional

Segundo Clausewitz (1873), o sucesso na guerra depende da interação entre três fatores: o povo, o comandante e seu exército e o governo. Mas, de acordo com Lamas (2001), outros fatores são importantes e, se não lidados da maneira correta, podem colocar em risco os relacionamentos nas democracias maduras. São eles: (1) lobbies ou grupos de poder atuando nas democracias; (2) a mídia; (3) a

comunicação de profissionais militares com a sociedade (LAMAS, 2001, p. 1).

Independentemente das razões que levam ao sucesso da guerra, o argumento principal desse artigo se calcará no esforço para a guerra – e não necessariamente na guerra em si – como elemento coercitivo responsável, em grande medida, pela formação do Estado Nação. Mais precisamente, os pressupostos são que, segundo Tilly,

em seus momentos mais temerários que a estrutura do estado emergia sobretudo sob a forma de produto secundário dos esforços dos governantes para adquirir os meios de guerra; e, em segundo lugar, insistindo em que as relações entre os estados, especialmente através da guerra e da preparação da guerra, afetaram intensamente todo o processo de formação do estado (TILLY, 1996, p. 61).

Ainda que tenha escrito sobre a forma da organização do Estado, o autor reconhece que algumas das generalizações a que ele se propõe, entre elas o uso da guerra para a construção do Estado, foram comuns em grande parte da história do mundo.

Tilly afirma que, além da coerção (através da guerra ou da preparação para

ela), a forma de controle do capital⁴ também foi essencial para a criação do Estado Nação europeu, resultado dessas duas interações. Especialmente na criação das cidades, a lógica da concentração de capital, seguida da acumulação de capital, foi essencial na criação dos grandes centros urbanos. A coerção, por seu lado, segue a mesma lógica de acumulação e concentração, e se deu através, principalmente, dos soldados e dos grandes proprietários de terra. A combinação das concentrações de coerção e capital, segundo Tilly, foi a responsável pela criação dos corpos burocráticos, formados tanto por civis quanto militares, favorecendo a organização do Estado.

A guerra, especificamente, induz à formação e à transformação do Estado perpassando por dois dilemas: (1) ao conseguir subjugar seus oponentes, os vencedores se vêem obrigados a administrar o novo território, bens e população; e (2) o processo de preparação da guerra necessariamente

4 ☐ Segundo Tilly, o capital aqui é pensado “com generosidade, englobando alguns recursos móveis tangíveis e os direitos legítimos sobre esses recursos” (TILLY, 1996, p. 64).

leva os governantes ao processo de extração, a fim de financiar o exercício de suas Forças Armadas. Segundo o autor,

a guerra e a preparação da guerra induziram os governantes a extrair os meios de guerra daqueles que mantinham os recursos essenciais – homens, armas, provisões ou dinheiro para adquiri-los – e se mostravam relutantes em entregá-los sem uma forte pressão ou compensação (TILLY, 1996, p. 77).

Logo, a guerra e sua mobilização foram os responsáveis pela criação das estruturas organizacionais dos Estados e, na Europa, variaram em intensidade de concentração de coerção e capital. Os mais bem sucedidos, criadores do modelo de Estado Nação, foram aqueles que conseguiram um balanceamento ideal dentre as duas formas de controle – o que nos leva em sentido lógico a outra máxima importante: a guerra é um fator importante para a construção do Estado, mas só quando o Estado ganha a guerra.

Segundo Tilly, entre 990 e 1992, houve quatro segmentos temporais da guerra impactando na construção do Estado: (1) patrimonialismo, quando tribos ou suas semelhantes desempenhavam a guerra e o monarca concentrava a extração do capital. Seguiu até o século

XV; (2) corretagem, quando o exercício militar era feito por milícias e a parte do capital estava concentrada nos capitalistas independentes. Durou de 1400 a 1700; (3) nacionalização, quando os governantes começaram a buscar grandes Forças Armadas, recrutadas em grande parte no próprio Estado, e acumularam a organização fiscal. Foi de 1700 a 1850; (4) especialização, quando a gama das atividades do Estado se expande enormemente, há a separação entre as atividades fiscal e militar e as instituições representativas passam a opinar mais sobre orçamentos militares. Foi de 1850 ao que Tilly chama de passado recente – ainda que ele não identifique claramente a data (idem, p. 79).

Ainda segundo o autor, houve, então, três trajetórias de formação do Estado: o momento de intensa coerção, o momento de grande inversão de capital e o momento de coerção capitalizada, que, segundo ele, representa a trajetória intermediária, e era quando os governantes faziam de tudo um pouco. Nessa trajetória, depreenderam grande força na incorporação dos capitalistas às forças do Estado, e os detentores tanto de coerção quanto de capital agiram relativamente iguais. De acordo com

Tilly, seu modelo implícito de formação do Estado Nação terá os seguintes elementos:

um *governante* que resume a tomada conjunta de decisão dos funcionários mais poderosos de um estado; uma *classe dirigente* aliada ao governante e que controla os principais meios de produção dentro do território sob a jurisdição do estado; outros *clientes* que gozam de benefícios especiais devido à sua associação com o estado; *opositores, inimigos e rivais* do estado, de seu governante, da classe dirigente e de seus clientes, tanto dentro quanto fora da própria área do estado; um *aparelho coercitivo* que inclui exércitos, marinhas e outros meios organizados e concentrados de força sob o controle do estado; e o *aparelho civil* do estado, que consiste essencialmente de organizações fiscais, administrativas e judiciais distintas que operam sob o seu controle (idem, p. 86).

Tilly afirma que, ainda que o século XX tenha sido o mais belicoso de todos, a violência entre as pessoas de fora do Estado diminuiu consideravelmente ao longo do tempo. Ou seja, a violência e seu controle passou a ser uma atividade do Estado. A forma do controle da coerção interna pelos Estados foi feita de maneiras distintas na Europa. Contudo, a partir do século XVII, os Estados buscaram alterar o equilíbrio de

forças em seu favor, banindo os exércitos particulares e condenando o uso privado de armas por parte de grande parte de seus cidadãos. É o momento em que, claramente, se vê o início da distinção entre políticas interna e externa, e quando a definição de Weber de Estado, do monopólio exclusivo da força, passa a fazer sentido.

A guerra, então, como força formadora do Estado, vai se alterando ao longo do tempo. Ela vai passando a ser menos freqüente e mais letal. Contudo, o que é relevante para esse artigo, é observar que a guerra continuou sendo, entre 1500 e os dias atuais, a principal atividade dos Estados europeus – sendo que, nos primeiros anos da análise de Tilly, entre 990 e 1500, a guerra foi quase que a atividade exclusiva desses Estados. E, na preparação para a guerra, o Estado acaba constituindo organizações e atividades, como tribunais, sistemas de taxação, tesouros, administrações regionais e assembleias, que, ao longo do tempo, passam a ter vida própria. Ademais, além de fazer as guerras, os Estados tinham que sustentá-las, alimentando-se, assim, o ciclo virtuoso de preparação para a guerra e desenvolvimento interno econômico, através de controle do

capital. Volta-se a observar aqui o ponto inicial de Clausewitz, que a guerra é um fenômeno que envolve povo, forças armadas e seu governante e governo. A explicação de Tilly de como a preparação para a guerra envolveu toda a população, através de um sistema para financiar a guerra, reflete claramente o que Clausewitz observou na época das guerras napoleônicas.

Ao substituir as forças mercenárias por tropas regulares, o Estado passa a adquirir e a fabricar a coerção, e não mais a apreendê-la, como se fazia previamente. Assim, após 1500, a preocupação de grande parte dos governantes passa a ser como adquirir dinheiro. Tilly aponta diversas razões para essa mudança.

primeiro lugar, quando a guerra se tornou mais complexa e mais necessitada de capital, um número cada vez menor de pessoas da população civil passou a dispor dos meios de guerra; toda família nobre do século XIII possuía espadas, mas nenhuma do século XX possui um porta-aviões. Em segundo lugar, os governantes desarmaram deliberadamente as suas populações civis à medida que armavam as suas tropas, acentuando desse modo a distinção entre os que controlavam os meios da guerra e aqueles que normalmente pagavam a guerra a pedido do monarca. Em terceiro lugar, os estados se envolveram cada vez

mais na produção dos meios de guerra, o que colocou a questão sob outra forma: uma escolha entre apreender e comprar os meios de produção em vez dos próprios produtos. Em quarto lugar, a oposição da massa da população submetida à captura direta de homens, alimento, armas, transporte e outros meios de guerra foi muito mais vigorosa e eficiente do que a resistência a pagar os seus custos (idem, p. 144).

Formado o Estado, ele tem que garantir o funcionamento de algumas operações básicas. Segundo Tilly, (1) formação do Estado; (2) prática da guerra; (3) proteção; (4) extração; e, por fim, acabaram também se envolvendo na (5) aplicação de justiça; (6) distribuição; e (7) produção. O controle dos cidadãos não foi, em sua maioria, algo pacífico, e os Estados tiveram dois caminhos: negociar ou reprimir. Quando era possível, aplicava-se a repressão. Quando a revolta era maciça, sobrava-lhe a negociação. O governo direto acaba surgindo nesse sentido. Ao se formarem os exércitos nacionais, o Estado precisou de mais dinheiro, aumentando, assim, a extração. Tiveram, então, que remover os intermediários autônomos, negociando diretamente com comunidades, empresas e famílias. Muitos governos tentaram, nesse processo, homogeneizar suas populações.

A revolução francesa foi um marco fundamental na passagem do governo indireto para o direto, cuja transição foi acelerada pela guerra interna e novas definições de papéis. Além da questão interna, as invasões napoleônicas acabaram levando, à força, os novos moldes de organização estatal e de controle de forças aos Estados invadidos. Um dos resultados foi o último dos passos da criação do Estado Nação: o nacionalismo.

O nacionalismo existe em dois sentidos: no sentido visto na história da formação do Estado europeu, mobilizado sempre que um governante de certa língua ou região dominava uma região de língua ou região diferente, e no sentido de mobilização dentro de um Estado que já existe, sob forte identificação com elementos desse Estado. “[A]ssim, na Guerra das Malvinas/Falkland de 1982, falamos do conflito entre o nacionalismo argentino e o nacionalismo inglês” (idem, p. 181). Tilly afirma que, ao longo do século XX, os dois modelos de nacionalismos se entrelaçaram, com um provocando o outro. Esse vínculo teria se fortalecido ainda mais após a Segunda Grande Guerra.

Outro fator relevante resultado da Revolução Francesa foi o aumento do

controle civil do governo a partir da era da especialização do Estado, iniciada próximo de 1850. Segundo Tilly, é um resultado surpreendente, uma vez que o processo de formação do Estado foi todo impulsionado pela expansão do poder militar.

Em termos absolutos, a atividade militar continuou a crescer em gastos e em importância, mas três tendências refrearam a sua importância relativa. Primeiro, limitado pelas exigências concorrentes da economia civil, o pessoal militar em tempo de paz estabilizou-se em proporção ao total da população, ao passo que outros setores do governo continuaram a expandir-se. Segundo, os gastos em atividades não-militares aumentou [sic] mais depressa que os gastos militares. Terceiro, a produção civil acabou crescendo rapidamente o suficiente para superar a expansão militar, resultando um declínio nos gastos militares em proporção à renda nacional. A atenção do governo voltou-se cada vez mais para as atividades e gastos não-militares (idem, p. 189).

Na diferença entre organizações civis e militares, e da subjugação dos últimos frente aos primeiros, existe, segundo Tilly, um problema geográfico fundamental. A organização especial do Estado que favorece a produção de rendas difere-se daquela que favorece as questões militares. Enquanto o Estado está operando na lógica contígua de

conquista e tributação, a diferença não é grande, pois os soldados podem exercer as principais funções. Contudo, indo além disso, o autor identifica quatro interesses que vão em direções distintas: (1) a deposição e abastecimento das Forças Armadas em seus prováveis locais de atuação; (2) distribuição dos funcionários do Estado responsáveis pelo controle da população civil de modo que reflita a distribuição populacional; (3) a divisão equitativa da arrecadação de receitas, com base geográfica, sobre o comércio, riqueza e renda; (4) distribuição harmônica das atividades de distribuição de receitas com as estruturas espaciais dos parceiros em negociações. Nesse sentido, conclui ele que quanto maior as Forças Armadas, o seu objetivo de guerra externa e o aparato extrativo e de controle para sustentá-las, maior será a diferença entre suas geografias e menor a capacidade dos militares de exercer controle sobre os civis. Ou seja, a distância entre as geografias militar e civil foi o que garantiu o controle civil sobre os militares.

Tendo compreendido como a preparação para a guerra contribuiu para a formação do Estado, sua organização, o desenvolvimento das múltiplas atividades administrativas e extrativas e,

por fim, para o controle civil sobre os militares, a próxima seção fará uma regressão e discutirá como as operações de paz da ONU podem ser entendidas como guerra. Isso nos será importante para a análise que se seguirá, de como a mobilização para a atuação nas operações de paz da ONU foi importante para a reestruturação do Estado argentino após a volta da democracia nos anos 1980. Para tanto, primeiro, faz-se necessário explicar o porque das PKO serem entendidas como guerras.

As Operações de Paz da ONU como Guerras⁵

Proença Jr. (2002) afirma que, assim como no conceito clausewitziano das guerras, as PKO são atos de força com a intenção de subjugar o outro à sua vontade. E, como em toda guerra, têm implicações políticas, táticas e estratégicas em todos os seus atos. Pode-se, então, categorizar as operações de paz como ato de força pela própria diferença de sua apresentação em campo, totalmente distinta de quaisquer outros grupos não-armados. As Regras

5 Parte dessa discussão está presente em Rezende (2010).

de Engajamento⁶ seriam irrelevantes, nesse sentido, para a sua categorização como ato de força, uma vez que sua capacidade de combate lhe é inerente, e estão presentes até mesmo no caso de o mandato estabelecer apenas o caráter observador, como nas missões de paz de primeira geração. A diferença das forças de paz para observadores militares simples é que as primeiras podem se defender como força combatente, e não apenas no caráter dos indivíduos. É justamente a mudança do comportamento esperada com o emprego das forças de paz que caracteriza o sentido mais simples de uso da força pelas PKO na própria defesa da missão, e não apenas em *autodefesa* (PROENÇA JR., 2002, pp. 161-162).

Sobre a subjugação do outro à sua vontade, é relevante notar, segundo Proença Jr., que não importa de quem seja a vontade – se da ONU ou se dos membros do Conselho de Segurança da ONU (CSNU). Igualmente irrelevantes são as metas a que a vontade se propõe.

6 Regras definidas para que os fins não sejam desviados pelos engajamentos. Proença Jr. (2002) utiliza-se da abreviação em inglês ROE (*Rules of Engagement*).

O fato é que, tal qual como em uma guerra,

Haverá um determinante no uso da força subordinado de forma mais, ou menos, explícita aos objetivos políticos a serem alcançados. (...) Existe uma vontade a ser cumprida, a vontade da ONU; busca-se obter essa vontade pelo ato de força da PKO, que é inseparável das forças de paz que a integram e delas se serve; o objetivo desse ato é o de produzir determinados comportamentos em outros. PKO são atos de força para compelir outrem à vontade da ONU: são guerras. (PROENÇA JR., 2002, p. 162).

E, além de serem guerras, as PKO são guerras de coalizão, pois representam não uma vontade única e soberana das Nações Unidas, mas a vontade de um grupo de Estados soberanos que, assim como em qualquer exercício combinado de forças, optaram pelo emprego de seu uso. No caso das PKO, essa vontade é representada pelos membros do CSNU⁷.

7 Uma observação interessante de ser feita quanto à questão da vontade, nas PKO, é a relação entre a vontade dos que estabeleceram a missão – ou seja, os membros do CSNU, e a vontade daqueles Estados que enviaram suas tropas para a missão. A participação das forças, logo, deve obedecer à vontade do CSNU, e não

E guerras de coalizão não precisam ser continuamente congruentes. Há, e são constantes, as discordâncias entre as partes, mesmo em partes já acordadas – ou seja, não é surpresa os problemas de coordenação que invariavelmente acontecem nas PKO. Segundo o autor, não entender as PKO como guerra contribui para a não-solução dos seus problemas de coordenação, uma vez que poderiam recorrer às soluções já propostas para a coordenação das guerras de coalizão. Proença Jr. (2002) afirma que

A consideração política de PKO sugere três assuntos imediatos: o primeiro diz respeito à natureza dos objetivos; o segundo diz respeito à natureza da oposição, quer dizer, o “inimigo” a ser compelido; o terceiro diz respeito ao contexto político em que as PKO têm lugar, e serve de fato para a proposta de uma tipologia das operações de manutenção da

de seus países de origem. Nesse sentido, como ficaria a vontade do país contribuinte? Como Proença Jr. (2002) apresenta, há discordâncias tanto entre os membros da missão na hora de implementar o seu mandato quanto entre os membros contribuidores e aqueles que decidiram sobre o seu mandato.

paz (PROENÇA JR., 2002, p. 165).

A partir da teoria da guerra de Clausewitz, mais do que simplificar que as PKO desejam a paz em um território beligerante, elas objetivam um reequilíbrio de forças – que será sempre distinto depois do estabelecimento das forças de paz. Nesse sentido, Proença Jr. (2002) afirma que a concordância das partes – ou, das partes capazes – acaba sendo uma questão de conveniência, muito mais do que de possibilidade, para a existência de uma PKO, uma vez que é parte do objetivo principal a ser cumprido. Dentro dos objetivos políticos de uma PKO, deve estar o de se estabelecer que tipo de guerra ela é, se limitada, quando a implementação da missão de paz já tenha consigo forças suficientes e mandato para colocar o interesse de todos os principais envolvidos em equilíbrio, ou ilimitada, quando se torna necessário subjugar uma ou mais partes em conflito, através do uso da força, para que se chegue ao equilíbrio desejado. A neutralidade e a imparcialidade acabam, também, prejudicando na própria identificação do inimigo e, portanto, na operacionalização da própria PKO. Ou seja, se os princípios clássicos das PKO são adotados, a identificação do

inimigo, um desdobramento político, que deveria ter sido definido pelas ROE, acaba passando para o estratégico – ou até mesmo tático, sendo definido pelos comandantes em solo. A dificuldade acontece de forma inversa também, na identificação de quem é amigo, ou até mesmo de quem nem é amigo ou inimigo. Essa dificuldade inerente às PKO é esperada pela teoria da guerra.

A dinâmica de uma guerra é sempre circunstancial na realidade – leva em conta personalidades, razão, paixão, sorte. O contexto político em seu sentido amplo, tanto histórico quanto idiossincrático, combina-se com que seja a balança do poder dentro e fora do território (PROENÇA JR., 2002, p. 169).

As considerações táticas das PKO, abordadas pela teoria da guerra, dão resposta a três problemas comumente descritos pela literatura: (1) a tendência ao erro de se atribuir o caráter tático a algum grau hierárquico ou de dimensão organizacional das Nações Unidas; (2) o erro em se substituir elementos táticos por elementos de caráter procedimental de caráter civil-militar; e (3) a relutância em se tratar dos relacionamentos força-contra-força envolvendo PKO, devido a se achar que a paz só pode vir da paz. Segundo Proença Jr.,

qualquer consideração de tática tem que levar em conta dois elementos principais: o das capacidades intrínsecas e possibilidades dos meios de força disponíveis (ou empregados) por cada um dos lados e o propósito do combate, expresso na missão combatente atribuída às forças e às regras de engajamento (ROEs) de sua ação. A consideração tática dos meios de força em PKO é, como seria de se esperar, a mesma que se faz para qualquer outra situação bélica. Resulta de um determinado arranjo de pessoas, materiais, equipamentos (especialmente, mas não exclusivamente, armamentos) e ambiente (PROENÇA JR., 2002, pp. 171-172).

Já as perspectivas estratégicas, dentro das PKO, dependerão, em primeiro lugar, do tipo de guerra travada, se limitada ou ilimitada; logo, nunca haverá um modelo único a ser implementado em todas as PKO. Isso porque, em especial para as PKO, tem-se a expectativa que o equilíbrio de forças seja alcançado por caminhos outros que o próprio uso da força.

Logo, diferentemente de Doyle e Sambanis (2006), que afirmam que a ONU é boa na paz e não na guerra, considerar as PKO como guerras – e, especificamente, guerras de coalizão, é aumentar o seu escopo explicativo e

contribuir para a solução dos problemas surgidos a partir de uma classificação das PKO como operações outras que não a guerra.

Até o momento, então, chegamos a duas observações. Tilly nos diz que a preparação para as guerras impactam na formação e na organização dos Estados. Proença Jr. nos diz que as operações de paz da ONU são guerras. Logo, lança-se agora a pergunta que buscará ser respondida nas próximas seções: a preparação para a atuação nas PKO tem impacto na formação e organização dos Estados contribuintes para as missões? Como estudo de caso, escolhemos a Argentina, uma vez que, além de ter sido um dos Estados latino-americanos que mais contribuiu para PKO após a sua redemocratização, foi um país que viveu sob o regime militar e experimentou uma guerra contra uma grande potência – ou seja, tem forças armadas ativas e politizadas. Analisaremos, nas próximas seções, o que leva um Estado a se mobilizar nas PKO, a relação civil-militar na América Latina e, por fim, entraremos na análise específica do caso argentino.

A Mobilização para as Operações de Paz

Monnakgotla (1996) afirma que participar das PKO é uma expressão do status das potências médias no sistema ONU, servindo como um importante instrumento de demonstração da importância desses Estados. De fato, quando se observa os principais Estados atualmente contribuintes para as missões de paz, constata-se que os que mais participam não são grandes potências⁸. No ranking da própria ONU, as primeiras potências a aparecerem são França e China, respectivamente na 16ª e 17ª posições no mês de maio de 2010 (UN, 2010). Ainda que o discurso oficial para a participação nas PKO seja de comprometimento com a ordem global e a paz e a segurança internacional, pode haver outras motivações por trás do envolvimento dos países em operações de paz.

Alguns teóricos afirmam que o envolvimento em PKO se dá por razões bem menos altruístas, tendo como objetivo real interesses próprios dos

8 No mês de maio de 2010, os dez países que mais contribuíram com tropas para a ONU foram, em ordem: Paquistão, Bangladesh, Índia, Nigéria, Egito, Nepal, Gana, Jordânia, Ruanda e Uruguai (UN, 2010).

Estados contribuintes. Os maiores contribuintes das operações de paz seriam aqueles Estados que se beneficiam de alguma forma do atual *status quo* (Neak *apud* MONNAKGOTLA, 1996). Seguindo o suposto realista que os Estados buscam sempre maximizar seus interesses, a participação em PKO pode ser entendida como um comprometimento com a ordem internacional favorável a esses Estados. “*Peacekeeping* é uma outra avenida aberta aos Estados para melhorar sua estatura e se tornarem influentes nas questões internacionais” (MONNAKGOTLA, 1996, s/p).

O cenário atual de contribuintes de PKO é, contudo, bastante diferente daquele proposto por Monnakgotla. Em seu estudo, Monnakgotla afirma que os principais contribuintes eram potências médias⁹ que queriam aumentar seu poder de barganha. Hoje, conforme já apontado pelo ranking de maio de 2010 da ONU, os principais contribuintes, com exceção da Índia, não podem ser

9 Segundo Monnakgotla (1996), os maiores contribuintes para PKO entre 1948 e 1990 foram: Canadá, Suécia, Irlanda, Finlândia, Noruega, Dinamarca, Índia, Itália, Austrália e os Estados Unidos.

consideradas potências médias. Na verdade, diversos deles podem ser identificados como países subdesenvolvidos – logo, bem distantes de qualquer conceito de potência. Seu argumento que PKO são primordialmente um fenômeno dominado por potências médias que se beneficiam do *status quo*, então, não encontra respaldo empírico quando se analisa o atual padrão de contribuição. É bem verdade que o período pós-Guerra Fria mudou consideravelmente o perfil das PKO, assim como o perfil dos contribuintes principais. Contudo, justificar a participação em operações de paz como um reflexo do apoio ao *status quo* nos parece uma conclusão equivocada, tendo em vista os atuais principais contribuintes.

Outra motivação para os Estados se engajarem egoisticamente em operações de paz, segundo Monnakgotla, teria a ver com o fato dos principais contribuintes serem também os principais exportadores de armas. Mais uma vez, não nos parece um argumento plausível quando se analisa o atual perfil dos principais contribuintes. Os argumentos são, portanto, apenas válidos para as PKO durante o período da Guerra Fria.

Citando o caso de *peacekeepers* do Zimbábue que atuaram na UNAVEM III, em Angola, Monnakgotla afirma que uma das razões que pode levar um Estado pobre a participar de uma operação de paz é justamente ter acesso aos recursos da ONU, usando-os em benefício próprio. Esse argumento acaba se mostrando mais plausível que os demais, principalmente quando retomamos o argumento de Proença Jr. que PKO são guerras e o de Tilly, que a preparação para as guerras impactam na formação e na organização do Estado. A fim de comprová-la, passemos, então, à análise do caso argentino. Antes, contudo, faz-se importante compreender o cenário da Argentina, através de uma breve exposição da relação civil-militar na América Latina.

A relação civil-militar na América Latina e as PKO

Para começar a entender a relação entre a atuação argentina em PKO e o impacto no Estado, precisamos, primeiro, entender a lógica da relação civil-militar na Argentina, recuperando o argumento de Tilly (1996) exposto previamente que, quanto maior as Forças Armadas, o seu objetivo de guerra externa e o aparato extrativo e de controle para sustentá-las, maior será a diferença entre sua geografia e a dos

meios de produção e menor a capacidade dos militares de exercer controle sobre os civis.

Segundo Diamint (2002), ainda que alguns Estados da América Latina tenham conseguido colocar os militares sob a autoridade civil, isso não quer dizer que o controle das políticas de defesa tenha saído do controle dos militares. De acordo com a autora, “O retorno à democracia está [...] deixando um hiato no controle civil das forças armadas e seu ajustamento às regras da democracia” (DIAMINT, 2002, p. 15). Ainda que tenham perdido grande parcela de seu poder, as Forças Armadas, pela sua aliança histórica com as elites, conseguiram manter grande parte de seu poder – o que lhes dá grande vantagem como grupo organizado dentro do ambiente democrático. “Hoje em dia, eles têm menos espaço para desafiar as autoridades civis, ainda que as relações entre civis e militares ainda não tenham se acomodado a uma comunicação clara através de canais institucionais” (*ibidem*).

Há, na Argentina, uma tentativa de se separar questões de defesa e segurança doméstica, o que não foi um padrão geral da América Latina, onde o Estado, tradicionalmente, não estava sujeito a

nenhum limite. O combate às drogas e novos dilemas à segurança internacional, como o terrorismo, deram, também, às Forças Armadas da região uma forte autonomia de atuação frente aos civis, pela incapacidade desses de produzir uma legislação adequada de controle dos militares, segundo Diamint. Ainda que o treinamento das forças tenha continuado nos mesmos moldes da época da Guerra Fria, apesar dos esforços de cooperação militar na região, houve o recrudescimento de uma nova forma de atuação para as Forças Armadas latino-americanas: as operações de paz da ONU (Diamint, 2002). Em um reconhecimento importante do papel das PKO para o amadurecimento do Estado democrático, Diamint afirma que as

Missões de paz dão um impulso para a democracia, uma vez que os militares começam a conhecer e trabalhar ao lado de funcionários e cidadãos de diversos países, adquirindo uma melhor compreensão das escolhas e crenças encontradas em outras culturas. Essa diversidade e abertura incentivam uma maior tolerância, que é um elemento da mentalidade democrática. Sendo executadas pelos governos civis e das Nações Unidas, as operações de paz proporcionam um maior controle civil sobre a defesa. Os responsáveis por administrar as contribuições para missões de paz são funcionários nacionais das

missões diplomáticas nas Nações Unidas, que recebem os pedidos do Conselho de Segurança e transmitem-nos aos respectivos governos. Isso reforça vários mecanismos internos de negociação entre as agências, reduzindo, assim, o peso dos militares nas decisões sobre questões de segurança (DIAMINT, 2002, p. 20).

O Caso da Argentina

Assim como em grande parte da América Latina, os anos de 1980 trouxeram o fim do regime totalitário na Argentina, com a eleição de Raúl Alfonsín em 1983. Uma das demandas necessárias era a de se encontrar uma nova relação interna de poder, procurando limitar o poder das forças armadas. Com esse objetivo, o governo Alfonsín perseguiu quatro objetivos: (1) o retorno do Ministro da Defesa para a cadeia de comando civil; (2) a punição de oficiais militares responsáveis por violações aos direitos humanos; (3) melhora dos recursos técnicos das forças armadas e redefinição de seu papel voltado para a defesa externa; e (4) corte severo do orçamento militar, diminuindo cerca de 40% entre 1984 e 1988 (PEREIRA, 1996, pp. 3-4). Contudo, Alfonsín não chegou a ter sucesso na redefinição do papel das forças armadas, em especial pela forte

oposição da caserna aos julgamentos das violações aos direitos humanos.

À época, diversas organizações humanitárias, buscando a perseguição e vingança (LAMAS, 2001, p. 4), inundaram os tribunais com diversos processos contra os militares.

Horácio Jaunarena, Secretário de Defesa e, logo em seguida, Ministro, caracterizou os julgamentos como “uma desordem” que havia prejudicado o *esprit-de-corps* do Exército ao parecer promover um julgamento coletivo contra a instituição, desmoralizando as forças e afetando a prontidão de defesa (*ibidem*).

O momento de incerteza acabou com a aprovação, na véspera do Natal de 1986, da Lei *Punto Final*, votada no Congresso, o que, segundo Lamas (2001, p. 5), trouxe o povo de volta à tríade clausewitziana da guerra como povo, as forças armadas e seu comandante e governo. A instabilidade na caserna ainda continuava, contudo. Até o final do governo Alfonsín, houve três levantes de oficiais juniores contra os comandantes seniores.

Uma mudança mais radical na política externa e militar acabou acontecendo na eleição de Carlos Menem, em 1989. Buscando uma aproximação direta com

os Estados Unidos, a Argentina começa a ter um envolvimento maior em questões internacionais, sempre apoiando os estadunidenses. Na primeira guerra do Golfo, a Argentina chegou a enviar navios de guerra. A preocupação principal de Menem era econômica, o que levou a mais cortes nos orçamentos militares¹⁰. Todavia, a maior mudança aconteceu com o anúncio da reforma abrangente das forças armadas, iniciada em 1990. Foi feita uma racionalização da estrutura de comando militar e, em seguida, o desenvolvimento de novas doutrinas e estruturas. No estabelecimento de novas missões para as suas forças armadas, os argentinos definiram que o papel dos militares estaria direcionado para duas áreas: defesa dissuasória e participação em PKO. Questões como o narcotráfico eram de responsabilidade da Polícia Federal. Contudo, o problema de se desenhar uma estrutura que atendesse tanto aos desejos do governo quanto os das Forças Armadas continuava.

Pereira (1996) afirma que o Exército argentino mantinha que sua função

10 Os gastos foram de 1,6 bilhão de pesos em 1980 para 105 milhões de pesos em 1991 (PEREIRA, 1996, p. 7).

primordial era servir como força dissuasória contra qualquer ameaça ao país, e assim as lideranças do Exército continuavam se planejando. Contudo, missões secundárias compatíveis com a capacidade militar foram adicionadas ao objetivo principal: participação em operações de paz e de ajuda humanitária e o auxílio doméstico às autoridades civis e população.

O incremento da participação argentina em PKO a partir do governo Menem foi justificado politicamente como uma participação altruísta na manutenção da paz e segurança internacional. De acordo com Pereira, a Argentina tinha sete razões para se engajar em operações de paz, e eram elas:

1. Promover a paz mundial.
2. Cumprir os compromissos internacionais da nação.
3. Auxiliar na diminuição de seu isolamento geográfico.
4. Projetar a imagem da Argentina no mundo.
5. Desenvolver a capacidade do emprego de forças militares em um esforço conjunto e multinacional em um ambiente de segurança coletiva.
6. Desenvolver e melhorar a habilidade de se preparar elementos (unidades) para emprego além-mar, em

apoio a um teatro de operações designado.

7. Profissionalizar as forças em áreas técnicas de operações de paz (comandantes, equipes, observadores, unidades, etc.) (PEREIRA, 1996, pp. 23-4).

Havia, contudo, uma resistência às missões de imposição¹¹ da paz e de pacificação¹². Até 1992, o envolvimento da Argentina em operações de paz, em especial do Exército, dava-se primordialmente na função de observadores militares. A partir de então, o Exército argentino passa também a enviar efetivos para as tropas de manutenção da paz. O marco para isso teria sido o envio de 1350 soldados à Croácia, em dezembro de 1991, além da já mencionada participação na Primeira Guerra do Golfo.

Em 1994, há eventos significativos na relação civil-militar na Argentina. O alistamento obrigatório dá lugar a um modelo de serviço voluntário, nos moldes de recrutamento de forças das operações de paz. O governo Menem

sugere à ONU a criação de “Capacetes Brancos”, forças eminentemente civis voltadas para a ajuda humanitária. A obrigatoriedade da aprovação do Congresso para o envio de forças ao exterior é, também, um ponto político importante do peso interno da participação argentina em PKO, uma vez que se torna um elemento de barganha do governo. Contudo, de acordo com Lamas (2001), o Congresso não foi consultado previamente, desestabilizando, segundo ele, a tríade clausewitziana de povo (Congresso), Forças Armadas e seu comandante e o governo.

Em 1995, é criado um centro de treinamento de operações de paz em Campo de Mayo, Buenos Aires, com o objetivo de treinar e capacitar civis e militares para atuar nas PKO. O maior impacto, todavia, da participação da Argentina em operações de paz foi a capacidade de provocar um trabalho conjunto entre civis e militares.

Se as operações de paz ensinaram aos argentinos alguma coisa, é que elas estão entre as operações mais interdisciplinares já levadas a cabo pelo nosso governo. O diálogo civil-militar nunca foi tão importante para todos nós (Camilion *apud* PEREIRA, 1996, p. 24).

11 ☐ *Peace enforcement.*

12 ☐ *Peacemaking.*

Segundo Pereira (1996), as operações de paz trouxeram a oportunidade do Exército participar das decisões de política externa do país, levando-lhe orgulho e reconhecimento, e contribuindo para a melhora da imagem da instituição tanto interna quanto externamente. Ainda, de acordo com Pereira (1996), as PKO, por acontecerem em ambiente hostil e próxima do cenário real de combate, possibilitam “um campo de exercício para liderança, táticas militares, logísticas, e outras funções militares” (PEREIRA, 1996, p. 25).

O diálogo civil-militar é também propiciado pela questão econômica, já que as operações de paz são parcialmente financiadas pela ONU. Segundo Pereira (1996), esse é um incentivo para que as Forças Armadas trabalhem em consonância com os civis, em momentos de crise econômica, para a manutenção do treinamento militar. Em 1996, o país era o sexto maior contribuinte para operações de paz da ONU e, no ano seguinte, o sétimo (LAMAS, 2001, p. 2 e p. 7). Ao colocar grande parte de suas Forças Armadas para atuar nas PKO, a Argentina conseguiu empregar mais forças e treiná-las em mais exercícios conjuntos do que nos trinta anos anteriores. A

fórmula da tríade de povo, Forças Armadas e seu comandante e governo estava funcionando em seu máximo (idem, p. 8).

O governo De La Rúa não foi nada diferente dos anteriores, e começou também procurando o controle civil sob os militares. Teve seu grande teste quando, pressionado economicamente, o presidente teve, em 2000, que reduzir de 12 a 15% os salários dos servidores públicos, incluindo os militares. A redução acabou sendo negociada e retirada para o ano seguinte, mas foi importante na relação civil-militar de subordinação dos segundos frente aos primeiros. Isso, em concomitância com a dificuldade das Forças Armadas de encontrar uma interlocução no Congresso, a fim de aprovar seus orçamentos, acabaram por dificultar a relação tríade de Clausewitz, segundo Lamas. A submissão dos militares aos civis não é mais questão de ordem na Argentina, o que se precisa é adequar o relacionamento entre povo, as Forças Armadas e o seu comandante e governo (idem, p. 13).

Conclusões

Tendo em vista os marcos teóricos de Tilly e Proença Jr., pudemos observar algumas coisas interessantes frente à

atuação da Argentina em operações de paz da ONU. Novamente, faz-se importante retomarmos os argumentos dos autores. Proença Jr. (2002) nos diz que, por ser um ato de força para subjugar alguém à vontade da ONU, e realizadas com forças de paz compostas por tropas de diversos países, as operações de paz das Nações Unidas são guerras de coalizão. Tilly (1996) afirma que (1) a estrutura do Estado europeu surgiu em grande parte do esforço de preparação para a guerra; (2) as relações entre os Estados, no processo de preparação para a guerra, influenciaram fortemente a organização dos Estados; e (3) o controle civil sobre os militares aconteceu devido ao distanciamento entre as geografias dos objetivos militares e da produção de rendas. Ou seja, a partir dos quatro pressupostos teóricos, pudemos lançar a seguinte hipótese: o esforço de preparação para as PKO, entendidas como guerras de coalizão, influencia na organização interna dos Estados contribuintes, e mais especialmente, na relação civil-militar dentro desses Estados?

A fim de observarmos a validade da hipótese, optamos por analisar o caso argentino, uma vez que o país foi um dos principais contribuintes para as

operações de paz nos anos 1990, época em que retornava à democracia após anos sob regime militar. Vimos, então, algumas conclusões interessantes de outros autores. Monnakgotla (1996) nos sugeriu que os Estados poderiam querer se engajar em PKO tendo como objetivos interesses próprios, e não altruístas. O argumento, para o caso argentino, se vê completado com Diamint (2002), que afirma que a participação em missões de paz é um impulso para a democracia, ao favorecer não apenas o trabalho conjunto entre civis e militares, mas, também, o controle dos primeiros sobre os últimos. Nesse sentido, o argumento de Diamint retoma o argumento do controle civil pelos militares proposto por Tilly. Ao tirar o foco de atuação das Forças Armadas de questões internas e voltá-las para as questões externas, conforme nos mostra Pereira (1996) ao dizer que o principal foco de atuação das forças argentinas nos anos 1990 era a defesa dissuasória e a participação em PKO, observamos o distanciamento entre a geografia de atuação dos militares da geografia de produção de rendas, o que, segundo Tilly, possibilitaria o controle civil dos militares. A estratégia argentina, portanto, de participar das PKO foi claramente afastar as Forças Armadas das cadeias de comando

internas, dando-lhes um motivo de ser em atuações puramente externas.

Autores como Lamas e Pereira, militares, chegam a questionar, de algum modo, a forma como se deu a transição democrática na Argentina, expondo momentos de conflito e, em especial, o declínio do poder relativo e absoluto dos militares. O que a nossa análise sugere é que, do contrário do que afirma Lamas (2001), a busca pela unidade clausewitziana de povo, Forças Armadas e seu comandante e governo foi bem costurada na Argentina, ao direcionar a atuação de suas forças não para questões geográficas internas, mas externas, como as operações de paz da ONU.

Podemos, por fim, concluir que a premissa de Tilly sobre o impacto do esforço de preparação para a guerra na organização do Estado ainda é forte, conforme nos mostra o exemplo da Argentina e a sua mobilização interna para a atuação nas operações de paz das Nações Unidas nos anos 1990, podendo ser um exemplo para países que, como o Brasil, em especial após a aceitação de comandar a Minustah¹³, investem cada vez mais em PKO.

13 *Mission des Nations Unies pour la stabilisation en Haïti*. Para maiores

Referências Bibliográficas

CLAUSEWITZ, Carl Von. *On War*. Tradução de J. J. Graham. N. Trübner, London, 1873. [http://www.clausewitz.com/readings/OnWar1873/TOC.htm] Disponibilidade: 11/07/2010.

DIAMINT, Rut. *Civilians and the military in Latin American Democracies*. In: *Disarmament Forum: Human Security in Latin America*. Two, 2002.

DOYLE, Michael W.; SAMBANIS, Nicholas. *United Nations Peace Operations. Making War and Building Peace*. Princeton: Princeton University Press, 2006.

LAMAS, Osvaldo. *Civil Military Relations in Argentina. The Way Ahead*. U.S. Army War College, 2001.

MONNAKGOTLA, Kgomotso. *The Naked Face of UN Peacekeeping: Noble Crusade or National Self-interest*. In *African Security Review* Vol 5 No. 5, 1996. [http://www.iss.co.za/PUBS/ASR/5No5/Monnagogtla.html] Disponibilidade: 10/07/2010

PEREIRA, Jorge G. *The Argentine Army and The Second Generation of Peace Operations*. U.S. Army War College, 1996.

PROENÇA JR, Domício (2002). **O enquadramento das Missões de Paz (PKO) nas teorias da guerra e de polícia**. In: *Revista Brasileira de Política Internacional*, v. 45 (2): 146-197. [http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0034-

detalhes dessa discussão, ver Rezende (2010).

73292002000200008&script=sci_arttext#nt03]. Disponibilidade: 11/11/2009.

REZENDE, Lucas. **O Engajamento do Brasil nas Operações de Paz da ONU: Um Estudo Comparativo**. Belo Horizonte: PUC Minas. Dissertação de Mestrado, 2010.

TILLY, Charles. **Coerção, Capital e Estados Europeus: 990-1992**. São Paulo: Edusp, 1996.

UN, *Ranking of Military and Police Contributions to UN Operations*.
Month of Report : 31-May-10.
[http://www.un.org/en/peacekeeping/contributors/2010/may10_2.pdf]
Disponibilidade: 11/07/2010