

## REINTERPRETAÇÃO DO EXTERNO NA LEI DE DEFESA NACIONAL ARGENTINA

*REINTERPRETATION OF THE EXTERNAL IN THE ARGENTINE NATIONAL DEFENSE LAW*

David Succi Junior<sup>1</sup>

<sup>1</sup>Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais San Tiago Dantas (UNESP-UNICAMP-PUC-SP), São Paulo, SP, Brasil. E-mail: [david.succi.jr@gmail.com](mailto:david.succi.jr@gmail.com). ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-0612-7013>.

Recebido em: 01/01/2020 | Aceito em: 27/04/2020.



Esta obra está licenciada com uma Licença Creative Commons Atribuição 4.0

## RESUMO

O caso argentino é emblemático para os estudos sobre relações civis-militares e missões das forças armadas na América do Sul. É considerado o país que, após o fim ditadura, teve maior sucesso em controlar politicamente suas forças armadas e restringir a atuação interna das mesmas, sendo a Lei de Defesa Nacional central neste processo. Em 2018, houve uma reinterpretação desta norma, pela qual a noção de “ameaça externa” passou a se pautar por uma perspectiva territorial e não mais relativa à natureza da ameaça. Essa ressignificação abriu margem para a alocação das forças armadas em operações de segurança pública. No artigo tem-se o objetivo de mostrar como este processo de reinterpretação tensiona duas concepções consolidadas na bibliografia: a relação entre controle político e redução das missões domésticas dos militares e a divisão interno/externo como parâmetro da organização dos instrumentos de força do Estado.

**Palavras-chave:** Forças Armadas; Argentina; Defesa.

## ABSTRACT

The Argentine case is emblematic for the studies of civil-military relations and armed forces' missions in South America. It is deemed the country that, after the dictatorship, had the greater success in politically controlling its military, as well as restricting their domestic activities. The National Defense Law was central in this process. In 2018, the reinterpretation of this rule grounded the notion of “external threat” on a territorial perspective, and no longer on the nature of the threat. This reframing opened the way for the armed forces deployment in public security operations. The aim of the current paper is to show how this process of reinterpretation challenges two arguments consolidated in the literature: the relationship between political control and the reduction of military domestic missions and the inside/outside division as a parameter for the organization of the State's instruments of force.

**Keywords:** Military Forces; Argentina; Defense.



## INTRODUÇÃO

No âmbito das Relações Internacionais, as forças armadas são tradicionalmente caracterizadas como uma das ferramentas da política externa dos Estados, ao lado do diplomata (Aron, 2002). O espaço ocupado pelas formas militares pressupõe duas questões centrais. Por um lado, são o instrumento de violência estatal especificamente constituído e mantido para atuação externa que, nesta abordagem, significa a participação em operação que ocorrem para além da circunscrição territorial de seu Estado ou a proteção da unidade política em relação a forças estrangeiras homólogas. Por outro lado, enquanto instrumento, sua ação está estritamente submetida ao mando político que, em uma democracia, significa o governo civil eleito.

Na América do Sul, a Argentina, após a o fim do governo militar autoritário, em 1983, é caracterizada pela literatura como um caso emblemático, caracterizado pela maior parte da bibliografia de relações civis-militares como o país que logrou maior sucesso em estabelecer uma clara delimitação entre segurança interna e defesa externa, estando o instrumento militar restrito à segunda e, por outro, submeter politicamente suas instituições militares. A Lei 23.554, de 1988, conhecida como de Defesa Nacional, é o marco da definição e restrição das missões das forças armadas do país, assim como da submissão castrense ao mando civil. A partir desta norma uma série de outras leis reafirmaram a circunscrição das atividades militares à defesa em relação a ameaças militares externas. A bibliografia, em geral, associa esta restrição à consolidação do controle político do governo civil sobre a instituição militar (López, 2007; Sain, 2000; Saint-Pierre, 2007).

Houve, porém, desde a década de 1990 o ímpeto de um grupo de políticos e militares por reinterpretar a Lei de Defesa Nacional, visando autorizar o direcionamento das forças armadas argentinas ao combate do narcotráfico. A legislação estabelece que as funções das forças armadas se restringem à proteção do país de ameaças externas. No momento de sua promulgação, ficou claro que por ameaças externas, entendia-se ameaças militares-estatais. O movimento de reinterpretação, buscou, no entanto, alterar o entendimento de externo, argumentando que o crime organizado transnacional, assim como os grupos terroristas, tem origem externa, isto é, fora das



fronteiras argentinas. Desta forma, a ameaça externa não seria mais interpretada por sua natureza, estatal e militar, mas sim por sua localização geográfica originária.

Apesar das pressões empreendidas por este grupo durante os anos de 1990 e início de 2000, em 2006, o decreto 727 colocou fim à ambiguidade interpretativa ao estabelecer que as ameaças externas de responsabilidade das forças armadas são aquelas constituídas por forças militares estrangeiros. O decreto, porém, não cessou este movimento de ressignificação. Em 2013, atividades de segurança pública passaram a ser desenvolvidas por militares nas regiões de fronteiras, sob a justificativa de apoio logístico à polícia, previsto na legislação. Por fim, em 2018, o decreto 683 invalidou seu predecessor de 2006 e determinou que a proteção contra ameaças, prevista na Lei de Defesa Nacional, abarca atores não-estatais. Defendemos que, embora o emprego das forças armadas argentinas no âmbito doméstico tenha se restringido, até o momento, às regiões de fronteira, a reinterpretação desta lei remodelou o espectro de tarefas militares aceitáveis no país. Há, neste sentido, um processo de legitimação do direcionamento interno das forças armadas argentinas.

O objetivo do presente artigo é, por um lado, apresentar as características desta reinterpretação e, por outro, argumentar que este processo colocou em tensão duas concepções consolidadas na bibliografia: a relação entre controle político e redução das missões domésticas dos militares e a divisão interno/externo como parâmetro da organização dos instrumentos de força do Estado. Concluímos o artigo sugerindo que uma alternativa às perspectivas tensionadas pelos recentes desenvolvimentos no caso argentino, visando o posterior desenvolvimento desta agenda de pesquisa, é avaliar os movimentos de aceitação e rechaço do emprego interno das forças armadas em termos de um processo de legitimação.

## TAREFAS MILITARES NA ARGENTINA E A REINTERPRETAÇÕES DA LEI DE DEFESA NACIONAL

As reinterpretações da Lei de Defesa Nacional argentina às quais nos referimos, tomaram corpo jurídico nos decretos 727, de 2006, e 683, de 2018, que regulamentaram a Lei 23.554/88, décadas depois de seu estabelecimento. Para compreendermos a relevância histórica desta norma que, em 1988, restringiu as



atividades dos militares argentinos ao âmbito da defesa externa, é necessário que apresentemos inicialmente um breve panorama do papel ocupado pelas forças armadas na história deste país. A Argentina foi marcada pela interferência política dos militares, assim como pela atuação das forças armadas no âmbito doméstico. Em 1984, Alain Rouquié afirmou que

O Exército argentino nunca teve outros inimigos além dos índios reprimidos no Sul e pacificados no Norte nos anos trinta, dos metalúrgicos de Buenos Aires em 1919, dos trabalhadores temporários agrícolas da Patagônia em 1920 e dos anarquistas vindos da Europa. (Rouquié, 1984, p. 123, *grifo do autor*).

Para além da repressão a grupos internos, a atuação dos militares no interior das fronteiras do Estado argentino está marcadamente vinculada à participação dos mesmos na vida política, caracterizada por uma sucessão de golpes militares: 1933; 1943; 1955; 1962; 1966; e 1976. Desde a deposição de Juan Domingo Perón, em 1955, os militares eram vistos pelas elites nacionais como árbitros legítimos do jogo eleitoral, mais especificamente da proscricção política do peronismo, o que se estendeu até o fim do último governo militar no país, em 1983 (O'Donnell, 1973). A transição da ditadura militar para o governo civil transformou a forma naturalizada na qual a atuação das forças armadas nos mais diversos aspectos domésticos do país era vista. Os militares saíram do poder enfraquecidos diante da derrota na Guerra das Malvinas, de uma acelerada deterioração da economia e do descontentamento em relação à política de repressão, caracterizada pela tortura e assassinatos (Linz; Stepan, 1999; López, 2007).

No processo de transição argentino estabeleceu-se uma concepção segundo a qual o afastamento das instituições castrenses do centro de poder pressupunha, de forma inseparável, o controle político sobre as forças armadas, a eliminação das funções militares internas e a punição daqueles que haviam perpetrado violações aos direitos humanos. Os aspectos dessa concepção são bem ilustrados durante a campanha política de Raúl Alfonsín, primeiro presidente civil a assumir após o governo militar (López, 1994; Sain, 1999). Foi neste contexto que em abril de 1988 foi promulgada, de forma consensual entre governo e oposição, a Lei 23.554 de Defesa Nacional. A norma estabeleceu que às forças armadas cabe exclusivamente as atividades de defesa nacional, definidas como conjunto de ações, dissuasórias ou efetivas, destinadas ao



combate das ameaças externa. A lei enfatiza a distinção entre defesa e segurança interna, a qual deveria ser posteriormente regulamentada por lei específica.

No momento em que a Lei foi promulgada não haviam grandes questões sobre o significado de ameaça externa. Essa estava associada a possíveis agressões estatais, o que foi evidenciado com o estabelecimento de outras leis que, em seu conjunto, conformaram um consenso básico em matéria de defesa no país (Sain, 2000), cuja preocupação estava mais centrada em restringir o âmbito de atuação das forças armadas, do que formular um sistema consistente de defesa nacional (Pereira, 2019). Neste contexto, em 1991, a Lei de Segurança Interna determinou que a função de resguardar a liberdade, vida, patrimônio e direitos dos cidadãos, assim como salvaguardar as instituições do sistema representativo, objetivos da segurança interna, são de responsabilidade das forças policiais. Segundo a norma, as forças armadas podem atuar no âmbito da segurança interna apenas quando seu apoio operacional for requisitado ou em situações de excepcionais de extrema gravidade, sob a decisão do presidente. Ainda que haja a possibilidade de atuação militar na segurança interna, estas atividades não podem influenciar a estrutura, a doutrina e os meios das forças armadas (Argentina, 2010).

Durante os anos de 1990, contexto da crescente preocupação com as chamadas “novas ameaças”, um grupo de políticos passou a defender a necessidade de permitir a atuação das forças armadas no combate ao crime organizado vinculado ao tráfico de drogas, com especial atenção às atividades de inteligência. Diante da dificuldade de se alterar a legislação vigente, em especial a Lei de Defesa Nacional, houve um movimento no sentido de reinterpretar o entendimento do termo “externo”, sob o argumento de que problemas como o narcotráfico e o terrorismo são transnacionais e, portanto, de origem externa, o que os enquadraria no escopo das tarefas militares (Canelo, 2010; Sain, 2001). Enquanto o entendimento anterior de ameaça externa estava pautado na natureza da mesma, isto é, ameaças representadas por forças armadas de outros Estados, esta ressignificação buscou definir seu significado pelo posicionamento geográfico.



Neste primeiro momento o impulso de reinterpretação do significado de ameaça externa não teve força política o suficiente para se estabelecer, o que ficou claro com a promulgação da Lei de Inteligência Nacional, em 2001, que reafirmou o consenso sobre o afastamento dos militares de operações em âmbito doméstico. A norma distinguiu entre dois tipos de atividade de inteligência, uma voltada ao combate do crime e garantia do direito dos cidadãos e outra relativa à análise das capacidades militares de outros Estados, assim como das áreas estratégicas de interesse para o país. Determinou-se então, que os órgãos de inteligência militar deveriam restringir-se ao segundo tipo.

Ainda que este conjunto de leis tenha institucionalizado uma concepção sobre o que as forças armadas poderiam ou não fazer, resistindo assim a interpretações contrastantes, não se pode esquecer que as pressões de determinados grupos políticos e militares para a revisão deste arcabouço jurídico mantiveram-se. Os dois ministros da Defesa durante a presidência de Fernando De La Rúa (1999-2001), Ricardo López Murphy e Horacio Jaunarena, que havia sido ministro de Alfonsín, assim como o então Chefe do Exército, general Ricardo Brinzoni, defenderam reiteradamente uma mudança na legislação argentina que possibilitasse a atuação militar em segurança interna. Jaunarena defendia a tese de que o crime organizado transnacional e o terrorismo constituem ameaças externas e, desta forma, requerem a atuação operacional e de inteligência das Forças Armadas. Ao assumir a presidência em 2002, Eduardo Duhalde manteve Jaunarena e o general Brizoni em seus cargos, a partir dos quais seguiram, sem sucesso, empreendendo tentativas de revisão do consenso básico, que foram favorecidas pelo fato de que a Lei de Defesa Nacional não havia sido regulamentada até então (Sain, 2017).

Em 2006, o então presidente Néstor Kirchner, rechaçou a tentativa de reinterpretação da Lei de Defesa Nacional, com o decreto 727, que regulamentou esta lei quase duas décadas após seu estabelecimento. O decreto, em seu preâmbulo, indica a necessidade de precisar alguns pontos para evitar a confusão entre defesa nacional e segurança interna. Neste sentido, explicita que as ameaças externas previstas no texto da Lei de Defesa Nacional devem ser entendidas como ameaças de natureza militar-



estatal e rechaça enfaticamente qualquer interpretação que amplie as funções militares a fim de incluir o combate dos problemas agrupados sob alcunha de novas ameaças.

Durante o governo de Cristina Kirchner observou-se flexibilizações em relação à atuação militar nas áreas de fronteira, justificadas como apoio logístico, previsto na legislação (Sain, 2017). Este movimento pode ser observado na sobreposição entre as operações Fortín II, vinculada ao Ministério da Defesa, e a Escudo Norte, do Ministério da Segurança. A primeira, assim como sua predecessora, tinha como objetivo intensificar o monitoramento das fronteiras e detectar voos ilícitos vinculados ao narcotráfico, para o qual se previa a cooperação entre forças armadas e policiais. O segundo, por sua vez, visava aumentar a vigilância e controle dos espaços terrestre, fluvial e aéreo na fronteira nordeste e noroeste do país a fim de combater o delito transnacional. No contexto destas operações, em 2013, jornais noticiaram que o Exército passou a realizar patrulhas em conjunto com a polícia nas regiões de fronteiriças (Gallo, 2013). Enquanto as Força Aérea e a Marinha foram reticentes em relação a este tipo de ação, o Exército, por outro lado, na figura do chefe de seu Estado-Maior, General César Milani, defendeu as patrulhas conjuntas (Sain, 2017).

No início do governo de Maurício Macri, o decreto 228, de 2016, estabeleceu o estado de emergência em segurança pública em todo o território nacional, que, segundo Sain (2017), implicou na atuação militar no interior das fronteiras nacionais. Ainda em relação à proteção das fronteiras contra atividades criminosas, foram aprovadas, em 2018, as Regras de Proteção Aeroespacial, autorizando assim, em caso de aeronave não identificada, a realização de uma série de medidas gradativas que podem, no limite, resultar no abate da mesma. O gesto de ruptura mais profundo empreendido pela gestão Macri foi a promulgação do decreto 683 de 2018, que modificou o 727 de 2006. Em seu preâmbulo, declara-se que as ameaças externas não se restringem àquelas de caráter estatal-militar, em clara contraposição à regulamentação anterior que rechaçava o uso das forças armadas contra as denominadas novas ameaças, ainda que fossem de origem externa.

Deve-se ponderar que diante das transformações que explicitamos, a atuação das Forças Armadas Argentina no interior das fronteiras nacionais em atividades de





segurança pública limitou-se, até o momento, às regiões de fronteira, não tendo sido empregadas em patrulhamento urbano. Devemos destacar ainda que o fato de a reinterpretção da Lei de Defesa Nacional ter sido feita através de um decreto, pode denotar a dificuldade de submeter a mesma a um debate mais amplo no âmbito do parlamento. De todo modo, podemos observar o avanço de um processo de ressignificação da ideia de externo, contida na Lei 23.554, de 1988. Este processo de legitimação, que está em movimento, teve até o momento certo sucesso em remodelar a linha de ação aceitável, isto é, em tornar uma ação anteriormente rechaçada em uma atividade válida.

### DOMÉSTICO, INTERNACIONAL E O USO DA FORÇA DO ESTADO

O desenvolvimento do caso argentino tem consideráveis implicações para os pressupostos teórico fundantes das Relações Internacionais, que constituem em grande medida o ponto de partida dos trabalhos sobre missões militares. Nesta perspectiva convencional, divide-se o mundo, de forma universalista e ahistórica, em espaços domésticos pacificado e o âmbito internacional anárquico. Esta delimitação pressupõe que o mundo está dividido em unidades políticas constituídas por comunidades homogêneas, fundadas no contrato social. A autoridade soberana do Estado tanto no âmbito da imposição de leis internamente quanto na atuação diplomática e militar internacionalmente, está assentada na pressuposição de que o mesmo representa esta comunidade interna (Bobbio, 2003; Freund, 1995; Waltz, 2002). Sob esta lógica, os instrumentos de força do Estado são divididos em polícia e forças armadas. As primeiras são destinadas a garantir o funcionamento do arcabouço legal doméstico, através do uso mínimo da violência, uma vez que a mesma é direcionada a membros da comunidade, enquanto os militares destinam-se à máxima letalidade, visando garantir a existência da unidade política em um ambiente internacional anárquico, com reduzido grau de previsibilidade (Saint-Pierre, 2011). Podemos afirmar, desta forma, que a organização dos instrumentos de força do Estado, sob as perspectivas convencionais das Relações Internacionais, é compreendida com base na sobreposição teórica entre autoridade política, comunidade e fronteiras.



Há uma crescente produção bibliográfica que considera haver uma transformação na relação entre segurança interna e internacional (Bigo, 2001; Eriksson; Rhinard, 2009; Lutterbeck, 2005) e, conseqüentemente, entre defesa e segurança pública (López, 2016; Saint-Pierre, 2011) e tarefas militares e policiais (Celi, 2016; Edmunds, 2006; Friesendorf, 2012; Ojo, 2008; Weiss, 2011). Se na América Latina este debate está associado majoritariamente ao crime transnacional, em particular ao tráfico de drogas ilícitas e à violência urbana (Rodrigues, 2016), como se observa na intervenção federal e nas constantes ações de GLO no Rio de Janeiro, nos países europeus a questão está mais recorrentemente associada às políticas de combate ao terrorismo e à gestão migratória e de refugiados (Clarke, 2006; Guittet, 2008). Há, ainda, a preocupação com o uso do instrumento militar para a contenção de protestos e proteção de infraestrutura estratégica (Weiss, 2011). Pode-se também identificar o debate acerca das atividades militares e policiais vinculado à contenção de conflitos civis em países africanos (Ojo, 2008). Para além dos fenômenos relacionados ao direcionamento das forças armadas para o interior das próprias fronteiras nacionais, há um conjunto considerável de autores preocupados com as tarefas atribuídas aos militares em operações externas, como em missões de paz sob a égide das Nações Unidas (Friesendorf, 2012), assim como a relação entre estas tarefas externas e o emprego interno das forças armadas (Harig, 2015; Hoelscher; Norheim-Martinsen, 2014).

Termos como ruptura, sobreposição e *blurring* são empregados para se referir a este processo de transformação. Esses vocábulos pressupõem a existência de uma normalidade anterior, bem estabelecida, que é transfigurada. O padrão de normalidade em relação ao qual se argumenta a existência de uma transformação é justamente o mito fundador das Relações Internacionais, isto é, a delimitação entre um ambiente doméstico pacificado e um âmbito internacional anárquico, cujas características refletem dois tipos de instrumentos de força do Estado – as polícias destinadas ao emprego mínimo da força no interior das fronteiras estatais e as forças armadas, constituídas, treinadas e mantidas para empregar o nível máximo de letalidade, contra suas homologas na esfera internacional. Ainda que o direcionamento interno das forças armadas seja visto por grande parcela da bibliografia como uma prática excepcional que



rompe como as missões precípuas das instituições militares, a clara delimitação entre polícias voltadas para o doméstico e forças armadas restritas à esfera externa às fronteiras estatais não representa uma realidade histórica em muitos países (Clarke, 2006; Head; Scott, 2009), a própria constituição do Estado moderno fundamentou-se em um processo violento de homogeneização interna (Rae, 2003). A recorrência histórica da atuação dos militares no interior das fronteiras nacionais é particularmente patente nos países da América Latina, nos quais as forças armadas estiveram constantemente presentes na vida política e na repressão de diversos grupos internos como indígenas, movimentos sociais e criminosos (Rouquié, 1984).

O caso argentino de forma geral e, mais especificamente, a reinterpretação da Lei de Defesa Nacional, expõe o caráter teórico normativo desta perspectiva, que defende um modelo de como os instrumentos do Estado devem ser organizados e não uma descrição da realidade histórica. Como vimos os militares argentinos, desde seu estabelecimento enquanto instituição, atuaram no interior das suas fronteiras tanto na repressão contra determinados grupos domésticos, quanto na intervenção direta na vida política, tendo protagonizado uma série de golpes de Estado. Como afirma Canelo (2010, p. 12)

[...] el nacionalismo aristocrático uriburista se declaraba partidario del restablecimiento de las jerarquías sociales perturbadas por la “chusma radical”, los coroneles y generales de la Revolución de 1943 se proponían “recomponer la paz social” alterada por la “agitación comunista”, los “gorilas” de la “Revolución Libertadora” buscaban volver a las condiciones del “preperonismo”, y el autoritarismo burocrático de la “Revolución Argentina” le declaraba la guerra al “enemigo marxista”(Canelo 2010, p.12)<sup>2</sup>.

Neste sentido, ainda que haja uma mudança contingencial do alvo das ações militares, a atuação interna das forças armadas permaneceu uma constante, até 1986. A delimitação clara entre segurança interna e defesa externa, nos termos do modelo convencional anteriormente apresentado, estabelecida após o fim da ditadura militar na legislação argentina, representou uma ruptura com este padrão histórico e não a

<sup>2</sup> (...) o nacionalismo aristocrático uriburista declarava-se partidário do reestabelecimento das hierarquias sociais perturbadas pela “massa radical”, os coronéis e generais da Revolução de 1943 propunham “recompôr a paz social” alterada pela “agitação comunista”, os “gorilas” da “Revolução Libertadora” buscavam voltar às condições “preperonismo”, e o autoritarismo burocrático da “Revolução Argentina” declarava guerra ao “inimigo marxista”. (Canelo, 2010, p. 12, *tradução do autor*).



retomada de uma normalidade anterior. Ademais, a forma como a ideia de externo mostrou-se maleável no processo de interpretação e reinterpretção da Lei de Defesa Nacional na Argentina, sugere que a divisão territorial importa menos para a compreensão da organização da força do Estado, do que a forma na qual é discursivamente caracterizada.

### CONTROLE POLÍTICO SOBRE AS FORÇAS ARMADAS E AS MISSÕES MILITARES

A correlação entre redução da autonomia militar e restrição das tarefas domésticas é característica dos trabalhos sobre as relações civis-militares sul-americanas produzidos na década de 1990, cuja preocupação central consistia na inserção das forças armadas no ordenamento político democrático, que se estabelecia com o fim dos governos militares autoritários da região (D'Araujo; Castro, 2000; Hunter, 1994, 1996; Saint-Pierre; Mathias, 2001). Considerava-se que os países que haviam sido capazes de estabelecer um controle político mais estrito sobre suas forças armadas foram capazes de rechaçar a atuação interna dos militares, como no caso argentino, enquanto aqueles que apresentavam debilidades nesta capacidade de controle civil teriam uma atuação doméstica mais constante do instrumento militar, como no Brasil. O argumento pressupõe que há posicionamentos inerentes às forças armadas e ao governo civil acerca da alocação dos militares em segurança pública. Neste sentido, as instituições castrenses seriam necessariamente favoráveis à atuação em atividades policiais, uma vez que as mesmas garantiriam a continuidade de sua presença interna do ponto de vista da influência política, enquanto o governo civil seria necessariamente contrário ao emprego da força de letalidade no interior das fronteiras nacionais, visto o passado ditatorial.

Desconsidera-se, desta forma, as situações em que são os governantes civis que determinam e requerem o emprego da força militar no interior das fronteiras nacionais (Diamint, 2015), assim como os casos em que os militares apresentam reticências quanto à atuação doméstica (Santos, 2004). Estabeleceu, assim, uma relação pressuposta entre a subordinação política dos militares e a redução das missões domésticas, em que se pressupõe o uso da força.



O caso argentino, anteriormente exposto, revela, no entanto, a impossibilidade de se pressupor esta homogeneidade entre os civis e militares. De fato, houve, após do fim da ditadura militar, um consenso entre grande parcela dos grupos políticos argentinos sobre a necessidade de controlar das forças armadas e afastá-las das tarefas domésticas, o que fica evidente com o amplo apoio à Lei de Defesa Nacional, por parte de partidos de diversos espectros políticos. No entanto, a disputa pela interpretação do significado de ameaça externa, com vistas a justificar ou rechaçar a possibilidade de atuação das forças armadas no interior das fronteiras nacionais, evidenciou a existência de grupos políticos de civis e militares divergentes, aos quais as análises acadêmicas deram pouca atenção. Por outro lado, o processo de flexibilização da restrição das tarefas militares no interior das fronteiras nacionais não foi acompanhado pela redução do controle político dos civis sobre os militares e uma volta das forças armadas ao cotidiano da política argentina. O ímpeto por envolver este instrumento de força no combate ao narcotráfico é resultado de um processo político democrático, levado à frente por grupos civis, que ao assumirem o poder, passam a ter o controle burocrático-institucional sobre os meios armados do Estado.

De forma similar, Levy (2014), cuja preocupação analítica é a mobilização das forças armadas para um conflito militar convencional, tensiona a relação entre controle político e propensão ao uso da força. O autor afirma que esta relação mostrou falsa no pós-Guerra Fria, uma vez que, ao passo que houve um avanço de regimes democráticos, observou-se, em alguns casos, o aumento da militarização – entendida como o incremento do militarismo, isto é, situação em que a guerra é tida como uma atividade social normal e aceitável. Diante deste quadro o autor diferencia o controle dos militares – dominação política do governo civil sobre a instituição militar – da militarização – vinculada aos mecanismos de legitimação do uso da força. O autor afirma que a democracia é necessária, mas não suficiente para se controlar o processo de militarização. Com efeito, um governo civil em pleno controle político dos instrumentos militares do Estado pode decidir emprega-lo no interior das fronteiras nacionais, assim como militares que gozam de ampla autonomia podem resistir à atuação em questões de segurança pública por inúmeros motivos, como, por exemplo,



não se reconhecerem adequados a este tipo de atividade, considerando-a degradante à sua profissão.

### CONSIDERAÇÕES FINAIS: LEGITIMAÇÃO COMO CHAVE EXPLICATIVA

Os recentes desenvolvimentos na gestão das missões militares na Argentina revelaram a necessidade de avançar a agenda de pesquisa das relações civis-militares para além dos pressupostos tradicionais que vinculam, por um lado, a organização dos instrumentos de força do Estado à divisão interno/externo e, por outro, a relação automática entre controle político das forças armadas e direcionamento das mesmas a missões exclusivamente externas. Diante dos desafios expostos neste artigo, sugerimos uma abordagem empírica acerca da construção da legitimidade do uso da força como chave explicativa. A perspectiva tradicional assume um modelo normativo da legitimidade, isto é, considera-se uma tarefa legítima dos militares aquelas que mais se aproximam de princípios teórico apriorístico. Defendemos, por outro lado, ser necessária uma concepção empírica da legitimidade, segundo a qual as ações são por si mesmas legítimas, mas sim legitimadas.

Sob esta perspectiva, a decisão pelo emprego das forças armadas em detrimento de outros instrumentos do Estado para lidar com determinada questão, não depende de uma definição fixa sobre a divisão entre doméstico e internacional ou militar e policial, mas está inscrita em um processo de construção de um determinado tipo de organização da violência estatal como socialmente aceitável. Neste sentido, Levy (2014) argumenta que controlar a militarização passa por controlar os mecanismos de legitimação do uso da força. Consideramos que sua proposta traz ganhos para analisarmos também o emprego das forças armadas no interior das fronteiras do Estado, por contrastar não apenas com a abordagem que associa controle político a restrição do emprego doméstico dos militares, mas também com o modelo teórico normativo que convencionalmente distingue os instrumentos de força com base na divisão entre o interno e o externo. Por fim, consideramos que esta perspectiva permite melhor compreender o processo de transformação do papel das forças armadas na transição do regime militar para o governo democrático na Argentina, sem fazer



referência a uma normalidade anterior teoricamente pressuposta, assim como o processo de reinterpretação da Lei de Defesa Nacional.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Argentina. (2006). *Decreto 727, de 12 de junho de 2006*. Reglamentación de la Ley Nº 23.554. Principios Básicos. Competencia del Consejo de Defensa Nacional. Atribuciones del Ministerio de Defensa. Estado Mayor Conjunto de las Fuerzas Armadas. Fuerzas Armadas. Disposiciones Complementarias. Disponível em: <<http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/115000-119999/116997/norma.htm>>.

\_\_\_\_\_. (1988). *Ley n° 23.554, de 13 de abril de 1988*. Principios básicos. Finalidad y estructura del sistema. Organización de las Fuerzas Armadas. Servicio de Defensa Nacional. Organización Territorial y Movilización. Disposiciones generales y transitórias. Disponível em: <<http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/20000-24999/20988/texact.htm>>.

\_\_\_\_\_. (2018). *Modificación. Decreto N° 727/2006*. Disponível em: <<http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/310000-314999/312581/norma.htm>>.

Aron, R. (2002). *Paz e Guerra entre as nações*. Brasília: Editora Universidade de Brasília.

Bigo, D. (2001). 'The Möbius Ribbon of Internal and External Security(ies)', in: Albert, M.; Jacobson, D.; Lapid, Y. (Eds.). *Identities, Borders, Orders: Rethinking International Relations Theory*. Minneapolis: University of Minnesota Press, p. 350.

Bobbio, N. (2003). 'Relações Internacionais', in: *O filósofo e a política: antologia*. Rio de Janeiro: Contraponto, p. 317–382.

Canelo, P. (2010). *¿Un nuevo rol para las Fuerzas Armadas? Políticos y militares frente la protesta social, los derechos humanos y la crisis presupuestaria Argentina (1995-2002)*. Buenos Aires: Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales - CLACSO.

Celi, P. (2016). 'Misiones militares y roles multifuncionales: experiencias suramericanas', in: Winand, É.; Rodrigues, T.; Aguilar, S. (Eds.). *Defesa e Segurança do Atlântico Sul*. 1. ed. São Cristovão - SE: Editora UFS, v. 1, p. 269.

Clarke, J. L. (2006). *Armies in homeland security: american and european perspectives*. Washington, DC, United States: National Defense University Press.

D'Araújo, M. C.; Castro, C. (2000). (Eds.). *Democracia e Forças Armadas no Cone Sul*. Rio de Janeiro: Editora FGV.

Diamint, R. (2015). 'A New Militarism in Latin America'. *Journal of Democracy*, 26(4), p. 155–168.



- Edmunds, T. (2006). 'What are armed forces for? The changing nature of military roles in Europe'. *International Affairs*, 82(6), p. 1050–1075.
- Eriksson, J.; Rhinard, M. (2009). 'The Internal–External Security Nexus: Notes on an Emerging Research Agenda'. *Cooperation and Conflict*, 44(3), p. 243–267.
- Freund, J. (1995). *Sociología del conflicto*. [s.l.] Ministerio de Defensa de España, Secretaría General Técnica.
- Friesendorf, C. (2012). *International Intervention and the Use of Force: Military and Police Roles*. DCAF (Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces), p. 95.
- Gallo, D. (2013). *Un vacío legal se abre frente al despliegue de militares en el Norte*. La Nación, Buenos Aires. Disponible em: <<http://www.lanacion.com.ar/1618156-un-vacio-legal-se-abre-frente-al-despliegue-de-militares-en-el-norte>>. [Acesso em: 20 jul. 2017].
- Guittet, E. P. (2008). 'Military activities within national boundaries: the French case', in: Bigo, D.; Tsoukala, A. (Eds.). *Terror, Insecurity and Liberty: Illiberal practices of liberal regimes after 9/11*. New York: Routledge, p. 121–145.
- Harig, C. (2015). 'Synergy effects between MINUSTAH and public security in Brazil'. *BRASILIANA—Journal for Brazilian Studies*, 3(2), p. 142–168.
- Head, M.; Scott, M. (2009). *Domestic Deployment of the Armed Forces: Military Powers, Law and Human Rights*. Farnham: Ashgate Publishing.
- Hoelscher, K.; Norheim-Martinsen, P. (2014). 'Urban violence and the militarisation of security: Brazilian 'peacekeeping' in Rio de Janeiro and Port-au-Prince'. *Small Wars & Insurgencies*, 25(5–6), p. 957–975.
- Hunter, W. (1994). 'The Brazilian Military after the Cold War: In Search of a Mission'. *Studies in Comparative International Development*, 28(4), p. 31–49.
- \_\_\_\_\_. (1996). *State and soldier in Latin America: Redefining the military's role in Argentina, Brazil and Chile*. [s.l.] United States Institute of Peace.
- Jackson, P. T. (2006). 'Making sense of making sense: configurational analysis and the double hermeneutic', in: Yanow, D.; Schwartz-Shea, P. (Eds.). *Interpretation and Method: Empirical Research Methods and the Interpretive Turn*. New York: M.E. Sharpe, 2006. p. 264–280.
- Levy, Y. (2014). 'What is Controlled by Civilian Control of the Military? Control of the Military vs. Control of Militarization'. *Armed Forces and Society*, 42(1), p. 75–98.
- Linz, J.; Stepan, A. (1999). *Transição e consolidação da democracia: a experiência do sul da Europa e da América do Sul*. São Paulo: Paz e Terra.
- López, E. (1994). *Ni la Ceniza Ni la Gloria: actores, sistema político y cuestión militar en los años de Alfonsín*. Buenos Aires: Universidad Nacional de Quilmes.





\_\_\_\_\_. (2007). 'Argentina: um longo caminho ao controle civil sobre os militares', in: *Controle civil sobre os militares e política de defesa na Argentina, no Brasil, no Chile e no Uruguai*. São Paulo: Editora Unesp.

\_\_\_\_\_. (2016). 'Atajar la sudestada', in: Winand, É.; Aguilar, S.; Rodrigues, T. (Eds.). *Defesa e Segurança do Atlântico Sul*. São Cristovão - SE: Editora UFS, 2016. v. 1, p. 269.

Lutterbeck, D. (2005). 'Blurring the Dividing Line: The Convergence of Internal and External Security in Western Europe'. *European Security*, 14(2), p. 231–253.

O'Donnell, G. (1973). *Modernization and Bureaucratic-Authoritarianism: Studies in south american politics*. Berkeley: University of California.

Ojo, E. (2008). 'New missions and roles of the military forces: The blurring of military and police roles in Nigeria'. *Journal of Military and Strategic Studies*, 11(1), p. 1–18.

Pereira, M. De O. (2019). 'Controle civil e limites da política de defesa argentina (1983-2001)'. *Conjuntura Austral*, 10(51).

Rae, H. (2003). *State Identities and the Homogenisation of Peoples*. Cambridge: Cambridge University Press.

Rodrigues, T. (2016). 'Narcotráfico, Militarização e Pacificações: novas securitizações no Brasil', in: Fuccille, A.; Passos, R. D. F. Dos (Eds.). *Visões do Sul: crise e transformações do sistema internacional*. Marília: Cultura Acadêmica, v. 2, p. 55–87.

Rouquié, A. (1984). *O Estado militar na América Latina*. São Paulo: Alfa-Omega, 1984. v. 16.

Sain, M. F. (1999). *Alfonsín, Menem e as relações cívico-militares: a construção do controle sobre as Forças Armadas na Argentina democrática (1993-1995)*. Campinas: Universidade Estadual de Campinas - UNICAMP.

\_\_\_\_\_. (2000). 'Quince años de legislación democrática sobre temas militares y de defensa (1983-1998)'. *Desarrollo Económico*, 40(157), p. 121–142.

\_\_\_\_\_. (2001). 'Las «nuevas amenazas» y las Fuerzas Armadas en la Argentina de los '90', in: *XXIII International Congress Latin American Studies Association (LASA)*. Washington, DC, United States.

\_\_\_\_\_. (2017). 'Fuerzas Armadas y narcotráfico: la «lenta» militarización del control del narcotráfico en Argentina (2011-2017)', in: *XIII Congreso Nacional De Ciencia Política De La Sociedad Argentina De Análisis Político (SAAP)*. Buenos Aires.

Saint-Pierre, H. L. (2007). (ED.). *Controle civil sobre os militares e política de defesa na Argentina, no Brasil e no Uruguai*. São Paulo: Editora Unesp.

\_\_\_\_\_. (2001). "'Defesa" ou "Segurança"? Reflexões em torno de conceitos e ideologias'. *Contexto Internacional*, 33(2), p. 407–433.



\_\_\_\_\_.; Mathias, S. K. (2001). (Eds.). *Entre votos e botas: As forças armadas no labirinto latinoamericano do novo milenio*. 1. ed. Franca: Faculdade de História, Direito e Serviço Social, UNESP.

Santos, M. H. De C. (2004). 'As novas missões das Forças Armadas latino-americanas no mundo pós-Guerra Fria: o caso do Brasil'. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, 19(54).

Waltz, K. (2002). *Teoria das Relações Internacionais*. Lisboa: Gradiva.

Weiss, T. (2011). 'The blurring border between the police and the military: A debate without foundations'. *Cooperation and Conflict*, 46(3), p. 396–405.

