

Maj Cav EDUARDO ANDRÉS **FERREIRA** GALVÁN

**Desenvolvimento do Livro Branco da Defesa na República  
Oriental de Uruguai.**

Dissertação apresentada à Escola de  
Comando e Estado-Maior do Exército, como  
requisito parcial para a obtenção do título de  
Mestre em Ciências Militares.

Orientador: Ten Cel Eduardo Xavier Ferreira Glaser Migon.

Rio de Janeiro  
2012

G 182 Ferreira Galván, Eduardo Andrés.

Desenvolvimento do Livro Branco da Defesa na República Oriental del Uruguai./ Eduardo Andrés FERREIRA Galván. 2012

96 f. il; 30cm.

Dissertação (Mestrado) – Escola de Comando e Estado Maior do Exército, Rio de Janeiro, 2012.

Bibliografia: f.76;79

Defesa e Segurança. 2. Livro Branco da Defesa, Uruguai.

CDD355.45

Maj Cav EDUARDO ANDRÉS FERREIRA GALVÁN

## **Desenvolvimento do Livro Branco da Defesa na República Oriental de Uruguai.**

Dissertação apresentada à Escola de Comando e Estado-Maior do Exército, como requisito parcial para a obtenção do título de Mestre em Ciências Militares.

Aprovado em

BANCA EXAMINADORA

---

EDUARDO XAVIER FERREIRA GLASER MIGON – Ten Cel Cav - Dr. Presidente  
Escola de Comando e Estado-Maior do Exército

---

CARLOS ALBERTO MOUTINHO VAZ – Maj Cav - Dr. Membro  
Escola de Comando e Estado-Maior do Exército

---

MATTHEW W. HEIM - Mestre Membro  
San Diego State University

À minha esposa Paola e meu filho Joaquin. Uma simples e sincera homenagem pelo amor e compreensão demonstrados ao longo da realização deste trabalho.

## AGRADECIMENTOS

Ao Exército Brasileiro pela inesquecível oportunidade de realizar o Curso de Comando e Estado-Maior e, além disso, colaborar no processo de ensino-aprendizagem desta Escola secular, como Oficial Instrutor de Nação Amiga.

Aos instrutores da ECEME pelos importantes ensinamentos e conhecimentos passados com preocupação e interesse ao longo destes dois anos. Menções especiais merecem aqui aqueles que durante o ano 2012 ofereceram todo seu apoio, particularmente na Seção de Logística e Mobilização, um verdadeiro exemplo de trabalho em equipe, cooperação e amizade.

Aos companheiros das Nações Amigas e do Exército Brasileiro pela camaradagem, amizade e pelos bons momentos de convivência e integração vivenciada durante a minha passagem pela Escola.

Ao meu padrinho durante o primeiro ano, Major Inf Gustavo Assad de Praga Rodriguez, um companheiro de todas as horas, excepcional profissional e ser humano, um amigo, que muito colaborou nos inícios desta tarefa. E também a meus padrinhos durante o segundo ano, o Tenente Coronel MB André Ricardo de Amorim Leite e o Tenente Coronel MB Alexandre José Dornelas, continuadores do trabalho daquele. Obrigado pela sua paciência, compreensão e apoio.

Finalmente, à minha família pelo apoio incondicional sem o qual seria impossível alcançar com sucesso os objetivos planejados. Obrigado e desculpas pelas horas tiradas do nosso convívio familiar.

...a segurança hemisférica se reforça na convergência e integração das políticas de defesa e segurança nacionais, sobre uma base de transparência. (Declaração de Quito, VI Conferência de Ministros de Defesa das Américas)

Apreendi, primeiro, que no mundo de hoje, a segurança de cada um de nós está ligada à de todos os outros. (Annan)

## RESUMO

Versa sobre a elaboração do Livro Branco da Defesa na República Oriental do Uruguai, com especial ênfase nas políticas de defesa nacional, bem como na metodologia empregada pelo Estado para o desenvolvimento daquela. O objetivo geral desta pesquisa foi analisar o processo e metodologia utilizada pelo governo uruguaio no desenvolvimento das políticas de Segurança e Defesa Nacional. Em termos de metodologia, se apresenta inicialmente como exploratória, mas enquadra-se no tipo de estudo descritivo, com base nas doutrinas das relações internacionais e da literatura jurídica uruguaia. As principais fontes consultadas foram do Uruguai, a Constituição da República, a Lei de Defesa Nacional, Bases para uma Política de Defesa Nacional, contribuição de Defesa Nacional para um debate, Debate Defesa Nacional, estes últimos publicados pelo MDN; ao passo que, no Brasil, destacou Geopolítica de Carlos Meira Mattos e a revista Em Discussão do Senado Federal; da OEA a Res.No.829 Diretrizes para a produção de documentos de política e doutrina de defesa nacional; no ambiente internacional, A survey of White Papers Type, e Desenvolvimento de LBD na região de Ásia e o Pacífico; foram particularmente tidas em conta os conceitos obtidos a partir do Curso de Estratégia de Defesa e Segurança Nacional, realizado no Colégio Interamericano de Defesa. Resultados: tendo claramente estabelecidos os pré-requisitos para a existência e publicação de um LBD a partir das diferentes doutrinas consultadas, e ao contrastar isso com a realidade do Uruguai, torna-se possível estabelecer quais são as circunstâncias que determinam a situação atual. Conclusões: a República Oriental do Uruguai ainda não tem uma PDN oficialmente publicada, o que torna impossível publicar algo que ainda não existe. Vários fatores contribuem para esta situação, mas é atribuído principalmente à falta de prioridade política para questões de defesa nacional.

Palavras-chave: Livro Branco da Defesa, Segurança e Defesa Nacional– Uruguai.

## RESUMEN

Versa sobre el desarrollo del Libro Blanco de la Defensa en la República Oriental del Uruguay, haciendo particular énfasis en las políticas públicas de defensa nacional así como en la metodología empleada por el Estado para su elaboración. El objetivo general de la investigación consiste en analizar el proceso y la metodología empleada por el Estado Uruguayo en el desarrollo de las políticas de Seguridad y Defensa Nacional. En cuanto a su metodología la misma se presente inicialmente como exploratoria, aunque encuadrada dentro del tipo de estudio descriptivo, basado en las doctrinas de las relaciones internacionales y en la literatura legal uruguaya. Las principales fuentes consultadas fueron, del Uruguay la Constitución de la República, la Ley de Defensa Nacional, Bases Para una Política de Defensa Nacional, La Defensa Nacional-Aporte para un debate, Debate Nacional de Defensa, todos estos originados en el MDN; en tanto que de Brasil destacamos Geopolítica de Carlos Meira Mattos así como la revista Em discussão, del Senado Federal; de la OEA, la Res.No.829 Directivas para la elaboración de documentos para políticas y doctrina nacional de defensa; en el ambiente internacional A survey of White Papers Type, y Desarrollo de LBD en la región de Asia y el Pacífico; fueron especialmente tenidos en cuenta los conceptos obtenidos a partir del curso de Estrategia de Defensa y Seguridad Nacional, realizado en el Colegio Interamericano de Defensa. Resultados: habiendo establecido claramente los requisitos indispensables para la existencia y publicación de un LBD a partir de las diferentes doctrinas consultadas, y contrastando esto con la realidad uruguaya se logra llegar a establecer cuales son las circunstancias que determinan la actual situación. Conclusiones: la República Oriental del Uruguay aún no dispone de una PDN publicada en forma oficial, lo que hace imposible que se pretenda publicar algo que no todavía no existe. Diversos factores concurren para esta situación, pero se la atribuye fundamentalmente a la falta de prioridad política a los asuntos de Defensa Nacional.

Palabras clave: Libro Blanco de la Defensa, Defensa y Seguridad Nacional, Uruguay.

## LISTA DE QUADROS

Quadro 1: Modelo de Segurança "Trans Estados" - TSE.....	35
Quadro 2: Distribuição das definições de LB segundo origem. ....	55
Quadro 3: Distribuição das definições de LB segundo suas finalidades. ....	56
Quadro 4: Formato do LBD tipo. ....	64

## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

A.C.	Antes de Cristo
AG	Assembléia Geral
CALEN	Centro de Altos Estudos Nacionais
Cap.	Capítulo
CODENA	Conselho de Defesa Nacional
CRE	Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional
Dr.	Doutor
EB	Exército Brasileiro
EE.UU.	Estados Unidos
ESMADE	Estado Maior da Defesa
Ex	Exército
FA	Frente Amplio
FF.AA.	Forças Armadas
Gen Ex	General de Exército
Inf	Infantaria
INJUDE	Instituto Jurídico da Defesa
LB	Livro, Livros Brancos
LBD	Livro Branco da Defesa
LMDN	Lei Marco da Defesa Nacional
LV	Livro Verde
Maj	Major
MB	Matériel Bélico
MD	Ministério da Defesa
MDN	Ministério da Defesa Nacional
MERCOSUL	Mercado Comum do Sul
MERLNL	Military Education Reserch Library Network, Rede de biblioteca de pesquisa de educação militar
MOP	Missões Operativas de Paz
NDU	National Defense University – Universidade Nacional da Defesa
No.	Número
OEA	Organização dos Estados Americanos
PC	Partido Colorado
PDN	Política de Defesa Nacional

PE	Poder Executivo
PL	Poder Legislativo
PMD	Política Militar de Defesa
PN	Partido Nacional
Prof.	Professor
PTB-AL	Partido Trabalhista Brasileiro – Alagoas
ROU	República Oriental de Uruguai
Res.	Resolução
RESDAL	Rede de Segurança e Defesa de América Latina.
RFB	República Federativa do Brasil
SDN	Sistema de Defesa Nacional
SIPRI	Stockholm International Peace Research Institute, Instituto internacional de pesquisa para a paz de Estocolmo
TSP	Transtaté security paradigm - Paradigma de segurança trans estados
UdelaR	Universidade da República (Uruguai)
UNASUL	União das Nações Sul-Americanas
WMD	Weapon of mass destruction – Armas de destruição massiva

## SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO .....	14
2	METODOLOGIA.....	16
2.1	TEMA.....	16
2.2	PROBLEMA .....	16
2.3	ALCANCE E LIMITE.....	20
2.4	OBJETIVOS.....	21
2.4.1	Objetivo Geral.....	21
2.4.2	Objetivos Específicos .....	21
2.5	HIPÓTESE.....	21
2.6	VARIÁVEIS .....	22
2.7	METODOLOGIA .....	23
3	SEGURANÇA E DEFESA NACIONAL.....	25
3.1	ANÁLISE DOS CONCEITOS DE SEGURANÇA E DEFESA NACIONAL. .25	
3.2	DEFINIÇÕES CONCEITUAIS.....	25
3.3	O IDEALISMO.....	26
3.4	O REALISMO.....	28
3.5	DIFERENTES PERSPECTIVAS SOBRE SEGURANÇA.....	32
3.6	SEGURANÇA E DEFESA NACIONAL NO URUGUAI.....	35
3.7	PENSAMENTO DAS ELITES POLÍTICAS DO URUGUAI.....	41
3.7.1	Frente Amplio.....	42
3.7.2	Partido Nacional.....	43
3.7.3	Partido Colorado.....	44
3.8	MAS, QUAL É A POLÍTICA DE DEFESA DA ROU? .....	45
3.8.1	Conceito de Defesa Nacional.....	49
4	PROCESSO DE DESENVOLVIMENTO DO LBD .....	51
4.1	O QUE É UM LIVRO BRANCO DA DEFESA? .....	51
4.2	AS ORIGENS DOS LIVROS BRANCOS .....	51
4.3	CONCEITO DE LIVRO BRANCO .....	53
4.4	CONCEITO DE LIVRO BRANCO DA DEFESA.....	56
4.5	O QUE É UM LIVRO VERDE DA DEFESA? .....	58
4.6	FINALIDADE DO LBD.....	59

4.7	AVALIAÇÃO E CONTEÚDO.....	62
4.8	DIFERENTES OPÇÕES PARA O PROCESSO .....	66
4.9	O PROCESSO DO DEBATE NACIONAL SOBRE DEFESA. ....	67
4.9.1	Seminário de aportes internacionais. ....	69
4.9.2	Seminário de aportes nacionais. ....	70
4.10	REFLEXOS DO PROCESSO E PROMULGAÇÃO DA LEI .....	71
4.10.1	Governo - Ministério da Defesa Nacional .....	71
4.10.2	Na área acadêmica. ....	72
5	CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES.....	74
5.1	CONCLUSÕES.....	74
5.1.1	Conceitos de segurança e defesa no Uruguai.....	74
5.1.2	Processo de desenvolvimento do LBD.....	75
5.2	RECOMENDAÇÕES.....	76
	REFERÊNCIAS .....	77
	Anexo A – Diferentes Definições de Livros Brancos.....	81
	Anexo B – BRASIL, Decreto No.7.438 .....	84
	Anexo C - LEI DE DEFESA NACIONAL No. 18.650 .....	86

## 1 INTRODUÇÃO

A incerteza parece ser a única certeza no mundo atual. As necessidades da população e os interesses nacionais são e devem ser o farol dos Estadistas. Sem dúvida alguma o emprego das Forças Armadas, depende destes fatores.

Para o presidente da Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional (CRE), senador Fernando Collor (PTB- AL), hoje o mundo está “confuso e globalizado”, tornando difícil para o Brasil ou qualquer país vislumbrar com exatidão — “salvo exceções de praxe” — de onde podem vir os eventuais ataques aos seus interesses. (BRASIL, Revista em discussão, Senado Federal, 2012)

Segundo o Ministro de Defesa Nacional do Brasil, Celso Amorim (2012), nos últimos anos, a América do Sul deixou de ser somente um conceito geográfico e tornou-se uma realidade política e econômica. É possível perceber um estágio avançado na integração regional, tanto com o MERCOSUL, quanto com a UNASUL. Com o surgimento destas novas entidades regionais observamos como a diversidade de fatores tanto endógenos quanto exógenos que coexistem nos diferentes momentos históricos configuram diferentes tipos de sistemas de segurança.

O surgimento de novos sistemas de segurança não implica o desaparecimento dos anteriores; ao contrário os diferentes sistemas coexistem e se complementam, compartilhando cenários, o que torna a realidade ainda mais complexa. É perceptível também que a anarquia no relacionamento entre os Estados continua imperando, e que por tanto a inspiração em concepções que não reconhecem que a segurança deviera ser uma preocupação constante das sociedades, e perigosa. (Papuchi, 2009, 79)

As políticas de segurança e defesa e o desenvolvimento dos Livros Brancos da Defesa provocam o interesse deste autor na matéria que nos convoca. A situação descrita nos parágrafos anteriores resume o espaço e o tempo, histórico e geográfico, nos quais é realizada esta pesquisa. O leitor encontrará no trabalho uma perspectiva objetiva da visão uruguaia nestes assuntos.

Na última década, acompanhando a crescente importância atribuída no âmbito internacional ao desenvolvimento dos Livros Brancos, o Governo Uruguaio deu início a um processo, composto por uma série de atividades, no intuito de atender os

compromissos internacionais sobre o assunto, assim como com os anseios no âmbito interno. O objetivo geral do Governo Uruguaio era dar transparência à gestão da Defesa Nacional.

Como resultado deste processo, o Estado, particularmente o Ministério da Defesa, encontra-se sofrendo mudanças nos campos jurídicos e organizacionais. Em 19 de fevereiro de 2010, foi promulgada a Lei Fundamental da Defesa Nacional Nº 18.650, que estabelece uma série de definições e mudanças. Em função disto, a administração ministerial encontra-se vocacionada a dar cumprimento aos conceitos e deveres estabelecidos na citada lei, a qual é apresentada neste trabalho.

A presente pesquisa analisa o caminho percorrido pelo Estado Uruguaio nesse processo, ao mesmo tempo em que faz recomendações de possíveis etapas posteriores, esperando que o estudo da situação atual e das perspectivas futuras poderá ser de grande valia para o processo de ensino aprendizagem e para a produção de conhecimento na de Escola do Comando e Estado-Maior do Exército. Pretende também constituir uma ferramenta de consulta importante, que poderá servir como referência no momento de estudar os processos e metodologias empregadas na República Oriental do Uruguai (ROU) na elaboração das políticas de defesa.

A luz dos profundos laços que unem Uruguai e Brasil ao longo da história, e encontrando-se o referente estudo no âmbito da Escola de Comando e Estado-Maior do Exército, se entende que a investigação será de grande importância para a Instituição. Além disto, por ser um tema da atualidade, de importância tanto no nível nacional, quanto regional, verifica-se a relevância do problema exposto, o que enseja a realização do presente trabalho.

## 2 METODOLOGIA

### 2.1 TEMA

O trabalho versa sobre o desenvolvimento do Livro Branco da Defesa na República Oriental do Uruguai. Aborda os conceitos de Segurança e Defesa Nacional, desde um ponto de vista teórico, até seu emprego atual no referido país. Analisa o processo e a metodologia utilizada na área da Gestão da Defesa, particularmente no processo tendente ao desenvolvimento das políticas de Estado de Defesa Nacional.

É importante salientar que a República Oriental do Uruguai não possui um documento oficial intitulado Livro Branco da Defesa, fato oportunamente destacado no início desta pesquisa. Entretanto, podem-se observar as principais características da Política de Defesa Nacional Uruguiaia em diversos documentos e publicações, os quais foram analisados e se apresentam neste trabalho. Também cabe destacar que na atualidade existem órgãos – ou novas estruturas administrativas – criados pelo novo marco jurídico, com a importante tarefa de trabalhar estes tópicos: este é o caso do Estado-Maior de Defesa.

A pesquisa encontra-se direcionada para um estudo dos conceitos de segurança e defesa nacional na literatura predominante na teoria das relações internacionais, abordando estes assuntos na doutrina uruguiaia. Apresenta também a metodologia empregada no processo de desenvolvimento das políticas de estado e os documentos relacionados a estes conceitos na República Oriental do Uruguai. Além disso, apresenta os reflexos dos mesmos tanto no âmbito interno das Forças Armadas, quanto na academia.

### 2.2 PROBLEMA

Entende-se oportuno abordar inicialmente, os antecedentes históricos da situação problema; para isto é preciso dizer que o Uruguai, assim como os demais países da América do Sul, passou por um processo cívico militar, desde 1973 até 1985. O regime autoritário ficou formalmente instalado no Uruguai em 27 de junho de 1973, em virtude do Decreto N° 464/973, de dissolução das duas Câmaras do Poder Legislativo.

Em novembro de 1984, foram realizadas eleições gerais, retomando-se o império da Constituição no dia primeiro de março de 1985. (Gros Espiell, 2008).

Segundo dados obtidos no site da Corte Eleitoral<sup>1</sup>, de 1985 até o presente, o Uruguai teve seis presidentes, sendo o primeiro deles o Doutor Julio María Sanguinetti, do Partido Colorado, posteriormente eleito em uma segunda oportunidade para o período 1995 a 2000. No ano de 1990, foi eleito Presidente da República o Doutor Luis Alberto Lacalle, do Partido Nacional. Na sucessão do segundo período de Sanguinetti, a presidência foi novamente do Partido Colorado, mas nesta ocasião nas mãos do Doutor Jorge Batlle Ibañez.

No ano de 2005, foi eleito o Doutor Tabaré Vázquez, integrante da coalizão Frente Amplio, primeiro presidente na história do país não pertencente aos denominados partidos tradicionais<sup>2</sup>. No prosseguimento, o sucederá no governo o Senhor José Mujica Cordano, atual Presidente da República.

A análise do sistema de governo vigente no Uruguai também é importante. Para isto é necessário estudar quais são os poderes do Estado previstos na Constituição e como são as relações existentes entre estes. A carta magna prevê a conformação de três poderes, o Executivo, o Legislativo e o Judiciário. Para determinar o tipo de sistema de governo estudam-se as relações do Poder Executivo com o Legislativo.

Segundo a Constituição<sup>3</sup>, a Nação adota para si mesma a forma de governo democrática Republicana. O poder Executivo será exercido pelo Presidente da República, atuando com o seu Conselho de Ministros. O Presidente, eleito para um mandato de cinco anos, é ao mesmo tempo Chefe de Estado e Chefe de Governo. Alguns autores (Correa Freitas, 2002 e Gros Espiell 2008) defendem que o sistema

---

<sup>1</sup> A Constituição da República estabelece no Artigo 322, a existência de uma Corte Eleitoral, que entre outras, tem a tarefa de conhecer todo o relacionado com os atos e procedimentos eleitorais. URUGUAY. Constituição, 1967. Poder Legislativo, República Oriental do Uruguai. Disponível em: <http://www.parlamento.gub.uy/constituciones/const004.htm>

<sup>2</sup> Segundo Gros Espiell 2008, os partidos políticos tradicionais são Brancos e Colorados, ou Nacionalistas y Colorados, os que surgem embrionariamente já em 1836, a causa de tendências políticas e caudilhescas. Disponível em POLITICAL DATABASE OF THE AMERICAS: <http://pdba.georgetown.edu/Parties/Uruguay/Leyes/regulacionjuridica.pdf>

<sup>3</sup> URUGUAY. Constituição, 1967. Poder Legislativo, República Oriental do Uruguai. Disponível em: <http://www0.parlamento.gub.uy/constituciones/const004.htm> Acessado em: novembro de 2011.

no Uruguai tem características próprias que o diferenciam dos demais, podendo ser chamado de semi-presidencialista ou presidencial atenuado.

Aprofundando e reforçando a ideia anterior, a qualificação do sistema uruguaio a partir do análise dos textos constitucionais, pode-se dizer que o sistema é semi-presidencial. O fato do Presidente da República (que é chefe de Estado e chefe de governo), ser eleito diretamente pelo povo para um mandato com período fixado na Constituição, podendo nomear e dispensar livremente os Ministros de Estado e sem a possibilidade de ser responsabilizado politicamente como resultado de uma censura aos ministros da Assembleia Geral, fazem predominar as características de um sistema presidencialista moderado e condicionado pela existência de alguns elementos importantes de parlamentarização<sup>4</sup>. (Gros Espiell, 2008).

Feito este embasamento inicial é possível enquadrar um pouco mais o tema e apresentar sinteticamente o percurso do Estado Uruguaio em relação aos conceitos que nos convocam. Após a saída do governo cívico-militar, a primeira referência escrita à Política de Defesa Nacional e Livros Brancos, aconteceu à segunda Presidência do Dr. Julio María Sanguinetti. Dentro do seu gabinete, ocupou a carteira do Ministério de Defesa, no período 1998 até 2000 o Dr. Juan Luis Storace, advogado e político uruguaio pertencente ao Partido Nacional. Storace publicou um documento denominado “Bases para uma Política de Defesa Nacional”. (URUGUAI, 1999). No mesmo, já se percebia a falta de uma publicação como de referência sobre o assunto da Defesa Nacional, na qual fosse informada à sociedade e à comunidade internacional sobre os objetivos e instrumentos da defesa nacional uruguaia.

Mais tarde, o professor de Direito e Ciência Política, Yamandú Fau, Ministro da Defesa Nacional no período 2002-2005, publicou um trabalho intitulado “*La Defensa Nacional, aportes para un debate*”<sup>5</sup>. No prólogo do mesmo trabalho, Fau faz um enquadramento breve, mas interessante, da situação que por então se vivia.

---

<sup>4</sup> O atual sistema constitucional uruguaio possui alguns dos elementos que caracterizam o sistema parlamentar: possibilidade de censura dos ministros e eventual dissolução do Parlamento com a imediata convocação de novas eleições. (Gros Espiell, 2008).

<sup>5</sup> URUGUAY. *La Defensa Nacional. Aportes para un debate*. República Oriental del Uruguay, Ministerio de Defensa, Enero do 2005.

Destaca-se aqui a virada do Milênio, queda da União Soviética e os atentados terroristas de 11 de setembro nos Estados Unidos. Este autor corrobora as afirmações do Ex-Ministro Fau quando ele afirma que estes acontecimentos constituíram-se em marcos históricos que determinaram a necessidade de uma nova concepção de segurança para os Estados. Neste documento de trabalho, novamente se reconheceu a ausência de livros de defesa, ao mesmo tempo em que se faz uma sugestão para que esta nova proposta sirva de base para futuras publicações, cumprindo assim com as obrigações internacionais e anseios nacionais.

No ano 2006, o Ministério de Defesa Nacional (MDN) promoveu a realização de uma série de debates sobre defesa nacional, mais precisamente os intitulados “*Debate Nacional sobre Defensa*”<sup>6</sup>. O evento contou com a participação de representantes do MDN e suas organizações componentes, representantes da Universidade da República, da sociedade, dos partidos políticos e do Programa de Nações Unidas para o Desenvolvimento. O objetivo geral do MDN foi promover um debate sobre a defesa nacional e desta forma contribuir para a melhoria governamental, reforçando a integração regional e internacional, através da transformação das políticas públicas de defesa nacional em políticas públicas e transparentes. (URUGUAY, MDN 2006).

Como resultado deste processo pode-se encontrar várias publicações das instituições participantes, bem como, a promulgação por parte do Estado Uruguaio da Lei 18.650, Marco da Defesa Nacional, datado de 19 de fevereiro de 2010. Diante deste cenário, surge a seguinte indagação:

**Tendo presente o processo desenvolvido a partir de 1985, qual ou quais são as principais circunstâncias para que o Estado Uruguaio ainda não possua um Livro Branco da Defesa?**

---

<sup>6</sup> URUGUAY. Debate Nacional sobre Defensa. República Oriental del Uruguay, Ministerio de Defensa. Disponível em: [http://www.mdn.gub.uy/public/020\\_debnacdesobj.pdf](http://www.mdn.gub.uy/public/020_debnacdesobj.pdf). Consultado em novembro 2011.

### 2.3 ALCANCE E LIMITE.

O presente trabalho será desenvolvido realizando um estudo sobre a metodologia e o processo que resultaram na elaboração da mencionada lei, verificando se os mesmos cumprem com os requisitos clássicos de um Livro Branco da Defesa. Será feita a análise do processo e a apresentação dos diferentes documentos produzidos, fundamentalmente a lei resultante. Também serão realizadas entrevistas com pessoas de destacada participação no referido processo.

A delimitação do tema é muito importante, pois impõe a necessidade de se estabelecerem os limites da pesquisa no tempo e espaço, sob pena de tornar-se impraticável uma conclusão. (ECEME, 2004 e NEVES e DOMINGUES, 2007). A delimitação do período histórico que abrange o trabalho é determinada pela redação do problema em si. Porém é importante evidenciar que se estudará a situação desde a reinstalação do sistema democrático de governo e o império da Constituição, ou seja, de primeiro de março de 1985, até os dias atuais.

Quanto ao que se refere à limitação espacial, a pesquisa se focalizará no Estado Uruguaio e seu arcabouço legal. Contudo, é impensável abordar estas questões sem considerar a inserção do referido país nos diferentes contextos, tanto regionais quanto internacionais. Além disso, é necessário aclarar que foram consideradas para o embasamento teórico as correntes dominantes na matéria no âmbito internacional.

Além da limitação temporal e espacial, entende-se adequado estabelecer um limite no que diz a qual é a vertente componente da defesa nacional que será foco no trabalho. Ao momento de estudar a finalidade dos livros brancos da defesa, se constata que tem finalidades internacionais e domésticas. Tendo presente as características geopolíticas do país, e a situação regional – no que diz a integração e cooperação – as finalidades domésticas dos livros brancos se apresentam como as mais importantes e, porém, foco de nosso estudo.

## 2.4 OBJETIVOS

Atento às recomendações realizadas por Neves e Domingues (2007) os objetivos da pesquisa foram agrupados em dois níveis de profundidade. Inicialmente se apresentará o objetivo geral com o propósito de determinar o produto final da pesquisa. Posteriormente se apresentarão dois objetivos específicos que operacionalizam e permitem atingir o anterior.

### 2.4.1 **Objetivo Geral**

O objetivo geral da investigação é analisar o processo e a metodologia utilizada pelo Estado Uruguaio no desenvolvimento das políticas de Segurança e Defesa Nacional.

### 2.4.2 **Objetivos Específicos**

Neste segundo nível de profundidade se apresentam os objetivos específicos no intuito de operacionalizar o objetivo geral. Entendo ser oportuno para o trabalho estabelecer dois objetivos específicos, suficientemente abrangentes e profundos de modo a atingir os resultados almejados. A ordenação dos mesmos não reflete em grau de importância, mas baseiam-se numa ordem lógica que permite compreender e apreender tanto os resultados da pesquisa quanto a metodologia empregada.

O primeiro objetivo específico consiste em analisar os conceitos de Segurança e Defesa Nacional presentes na doutrina legal e política uruguaia. Para isto inicialmente se apresenta um estudo destes conceitos na doutrina das relações internacionais com o propósito de enquadrar a situação particular do Uruguai. Percorre-se e apresenta-se assim a evolução dos termos e sua definição atual. Em seguida, se apresenta o segundo objetivo específico, que consiste em analisar o processo de desenvolvimento das políticas de Estado em relação à Segurança e Defesa Nacional.

## 2.5 HIPÓTESE

Novamente citando Neves e Domingues (2007), o pesquisador, após conscientizar-se sobre a questão a ser examinada e ter realizado a revisão da literatura, pode chegar a uma possível solução para o problema da pesquisa.

É oportuno então lembrar o problema, o qual se refere ao processo desenvolvido pelo Estado Uruguaio em relação às Políticas de Segurança e Defesa Nacional e às circunstâncias que fizeram que aquele ainda não possuía um LBD.

É também importante salientar neste ponto que este trabalho de investigação iniciou-se com a crença da existência do documento LBD na doutrina do referido país. O autor deste trabalho, como aluno da Escola de Comando e Estado-Maior do Exército recebeu o encargo de aprofundar neste sentido, já que o portal do Livro Branco da Defesa do Brasil inclui o Uruguai na relação de países com Livro Branco. Além do mencionado site do MD, existe outro site onde o Uruguai encontra-se dentro da lista de países com LBD. O site do MERLN (the Military Education Research Library Network), dedicado completamente à educação militar e divulgação internacional. Depende do NDU (National Defense University) dos Estados Unidos da América.

Assim, a solução sugerida para o problema de estudo, ou hipótese, afirma que o processo percorrido pelo Uruguai em relação ao desenvolvimento das Políticas de Defesa e Segurança Nacional cumpre com os requisitos necessários para a publicação do LBD, mas que as circunstâncias existentes no país fizeram que a produção deste documento não recebesse a devida prioridade.<sup>7</sup>

## 2.6 VARIÁVEIS

Apresentam-se aqui os elementos centrais da investigação, as variáveis intervenientes. Este trabalho apresenta duas variáveis que serão estudadas com base em indicadores. Inicialmente serão estudadas as Políticas de Segurança e Defesa. Num segundo momento, se fará o mesmo com o Processo de construção do LBD. Tendo presente a complexidade das mesmas se faz necessário defini-las operacionalmente, tornando-as mensuráveis por meio de suas dimensões, componentes e indicadores.

---

<sup>7</sup> Este pesquisador tem a intenção de, no futuro, desenvolver pesquisa que atenda as hipóteses a seguir, as quais agradece a sugestão a banca. Hipótese A: o processo percorrido pelo Uruguai em relação ao desenvolvimento das Políticas de Defesa e Segurança Nacional se adequa e ajusta aos recomendados na literatura, e está no caminho certo, precisando somente de tempo para sua culminação. Hipótese B: existem diversas variáveis – além das utilizadas neste trabalho – que afetam o desenvolvimento das PDN; a falta de consenso em assuntos-chaves, por exemplo, pode ser uma das causas da não publicação oficial das mesmas.

Dentro do Estudo das Políticas de Segurança e Defesa Nacional foi analisado o conceito de segurança, de defesa nacional, assim como também o Sistema Político Uruguaio, em particular no concernente à Política Externa. Numa primeira instância foram definidos os conceitos de acordo com a doutrina vigente nas relações internacionais, para logo após verificar a validade destes na doutrina do país. Também foi feita a análise das doutrinas do idealismo e o realismo, antes de se apresentar a situação particular da República em relação a estas correntes de pensamento.

Em relação ao processo de construção do Livro Branco da Defesa se estudaram os passos cumpridos em comparação aos recomendados na doutrina das relações internacionais e também em comparação com os praticados por outras nações. Além disso, se apresenta a posição dos partidos políticos com representação parlamentar, assim como a postura da academia uruguaia.

## 2.7 METODOLOGIA

Tendo em vista o escasso tempo transcorrido entre o processo estudado e a atualidade, bem como a parca literatura que aborde o tema de referência desde a perspectiva uruguaia, inicialmente foi realizada uma análise do tipo exploratória. Contudo a pesquisa enquadra-se num estudo do tipo descritivo dos processos e metodologias empregadas na elaboração da lei, assim como de seu conteúdo.

O trabalho será desenvolvido fundamentalmente com base em pesquisa bibliográfica e documental, tanto na doutrina das relações internacionais quanto no arcabouço jurídico uruguaio. O trabalho de campo foi realizado por intermédio das entrevistas realizadas com personalidades que se destacaram no trato dos assuntos ligados ao tema, particularmente militares na ativa e na reserva com reconhecida experiência no tópico, aportando, desta forma, a visão da caserna na investigação do tema. Ainda na procura de uma observação holística da realidade, além da visão dos partidos políticos e dos militares, buscou-se a aproximação dos conceitos divulgados no ambiente acadêmico, mediante o estudo de diversas publicações relacionadas.

O método, em parte, foi comparativo. Verifica-se este fato em duas instâncias diferentes: primeiro ao comparar o processo desenvolvido pelo Estado com aquele

recomendado pelos diferentes autores e fontes consultadas para a confecção deste tipo de documentos. Depois, compara-se também o conteúdo recomendado para um Livro Branco da Defesa com os documentos publicados até hoje pelo Estado uruguaio.

Em relação às grandes etapas nas quais se desenvolveu a investigação é possível afirmar que inicialmente se realizou um estudo exploratório descritivo das diferentes teorias das relações internacionais relacionadas com a segurança e defesa nacional. Após o embasamento inicial, se mergulhou nestes mesmos tópicos dentro de fronteiras, tanto na literatura militar, quanto na acadêmica. Também foi realizada nesta etapa uma análise histórica do processo percorrido pelo Estado na elaboração destas políticas públicas.

No prosseguimento foi estudado o conceito do livro branco e do livro branco da defesa. Diversas posturas referentes a tema foram apresentadas e se concluiu com uma definição e conteúdo padrão de um documento destas características. Após isso, se realiza um estudo comparativo entre este produto e o processo percorrido pelo Estado uruguaio até hoje em dia.

A pesquisa é predominante do tipo qualitativa já que se realizou uma análise documental para ponderar de um modo conveniente toda a informação obtida sobre o assunto. Mais precisamente, verificou-se a existência das variáveis anteriormente definidas no arcabouço legal do Estado uruguaio e na metodologia empregada. Assim, foram realizadas consultas a diferentes fontes tanto primárias quanto secundárias, à as quais se acrescentaram as entrevistas realizadas a pessoas com participação direta no processo como é o caso dos legisladores representantes nacionais.

### **3 SEGURANÇA E DEFESA NACIONAL.**

#### **3.1 ANÁLISE DOS CONCEITOS DE SEGURANÇA E DEFESA NACIONAL.**

O Uruguai do século XXI, perfeitamente inserido no contexto regional e internacional mediante sua ativa participação nos diversos organismos e, em todos os campos de atuação – político, social, econômico e legal – não se mantém alheio aos debates, discussões e ações relacionadas com o assunto da segurança. Com o final da guerra fria e da bipolarização no mundo, os assuntos relacionados com a segurança pareceram ter perdido força, em proveito de assuntos de índole econômica e social. Contudo, os acontecimentos do 11 de setembro de 2001, nos Estados Unidos, e a posterior reação na luta contra o terrorismo levaram novamente a segurança ao primeiro plano internacional.

Hoje em dia na República Oriental do Uruguai o tema da segurança é de suma importância, fato este que não somente é possível conferir no dia a dia, assistindo ao jornal, mas também mediante o aceso a publicações de diferentes pesquisas e documentos. Empresas especializadas no assunto no âmbito nacional realizam consultas frequentes de opinião pública, e a segurança se apresenta ocupando as primeiras posições nas pesquisas.

A pesquisa de opinião pública sobre as Forças Armadas conduzida pelo grupo consultor Interconsult, de outubro de 2011 pode ser utilizada como exemplo. No referido estudo, a segurança pública se apresenta como o tema de maior preocupação dos uruguaios, com 71 % das indicações. Apresenta-se aqui ante nós um termo relevante para a investigação, o que vem a ser segurança? É por demais importante lograr o consenso na definição do termo a fim de evitar análises sobre bases teóricas inadequadas.

#### **3.2 DEFINIÇÕES CONCEITUAIS.**

Foram várias as definições que surgiram ao longo dos anos para explicar os conceitos de segurança e segurança nacional. É importante compreender o processo e o contexto nos quais as mesmas foram desenvolvidas, dando origem a diferentes correntes de pensamento e conseqüentemente a diferentes doutrinas. Dependendo do prisma utilizado, a visão do tema em análise pode ter concepções

diferentes; por isto é necessário estudar os paradigmas mais dominantes no âmbito internacional e suas respectivas percepções sobre a segurança nacional, para depois verificar os mesmos no âmbito nacional.

De modo geral pode-se afirmar que ao longo da história são duas as grandes correntes de pensamento que dominam o debate internacional em questões de relações internacionais, o Idealismo, também conhecido como teoria construtivista, e o Realismo, também chamado de racionalismo. Da mesma maneira os debates sobre segurança nacional se estruturam com base nestas duas teorias. Como expõe o Doutor Gunther Rudzit em seu trabalho, O Debate teórico em segurança internacional, a maior parte da literatura nessa área é baseada nos conceitos de poder e paz, os que dão origem as mencionadas doutrinas.

### 3.3 O IDEALISMO.

De acordo com esta corrente de pensamento, um sistema internacional sem maiores conflitos ofereceria segurança para todos os participantes. O nome de referência e maior expoente da teoria foi o Presidente norte-americano Woodrow Wilson. Esta doutrina é baseada na crença de que a natureza humana é altruísta e que as pessoas são capazes de ajudar uns aos outros e colaborar<sup>8</sup>.

O surgimento do idealismo esta diretamente relacionado com o processo de paz posterior à primeira Guerra Mundial e os denominados quatorze pontos do Presidente Wilson. A assinatura do Tratado de Versalhes, em 1919, pontua o fim desse conflito e ao mesmo tempo o nascimento da Sociedade das Nações, a primeira organização no âmbito universal, obtendo neste momento o topo de sua influência.

Dentre as principais características desta linha de pensamento, podemos identificar inicialmente uma concepção positivista da natureza humana e a crença na existência de interesses complementares e não antagônicos dos atores no ambiente internacional. Além disso, esta doutrina preconiza a procura constante da moralidade e da racionalidade nas relações internacionais.

---

<sup>8</sup> PEREIRA, Juan Carlos. Diccionario de relaciones internacionales. Editorial Ariel, 2008. Barcelona, Espanha. Dispiveim em: [www.books.google.es](http://www.books.google.es)

O Pacto que deu origem à Liga das Nações, escrito pelo então Presidente dos Estados Unidos Woodrow Wilson, viria a ser mais tarde a referência política dessa doutrina de pensamento. Era possível observar de forma explícita no seu preâmbulo o compromisso dos Estados signatários de não utilizar a guerra como ferramenta, e de manter relações internacionais baseadas na justiça, honra e estrita observância das normas do direito internacional.

Pode se afirmar então, concordando com o pensamento de Juan Carlos Pereira<sup>9</sup>, que o objetivo final de Wilson era erradicar o fantasma da guerra da superfície da terra. É óbvio, mas importante ressaltar que essa meta não foi cumprida. Ao contrario o mundo acompanhou a dissolução da Liga das Nações e, até hoje os conflitos armados incansavelmente distorcem a paz e tranquilidade mundial.

Analisando esta doutrina no atual contexto internacional, se visualizam pelo menos dois pontos que tornam a mesma como de difícil aplicação. Primeiramente, a utilização da palavra altruísmo na definição desta doutrina, entendendo como tal a virtude daquele que pensa mais nos outros que em si mesmo, parece pelo menos complicado. Citando ao General Carlos Meira Matos<sup>10</sup>, a missão do estadista é, sobretudo, a de defender os interesses da nação que representa. Os concidadãos do governante sem dúvida alguma julgaram os atos deste em defesa dos mais caros interesses da nação.

Em segundo lugar, outro aspecto do atual contexto internacional que corrói ainda mais os princípios do idealismo é o surgimento no contexto internacional de novos atores, não precisamente aqueles que outrora essa doutrina pretendia regular. De Westfália em diante, as relações internacionais eram baseadas no sistema de Estados, e ainda hoje, os atores principais no contexto mundial, são os Estados. Mas, com o fenômeno da globalização, a crescente interdependência entre os estados e o surgimento de diferentes organizações no governamentais, empresas multinacionais e organizações relacionadas com o terrorismo e o narcotráfico, a situação muda radicalmente.

---

<sup>9</sup> PEREIRA, Juan Carlos. Diccionario de relaciones internacionales. Editorial Ariel, 2008. Barcelona, Espanha. Disponível em: [www.books.google.es](http://www.books.google.es)

<sup>10</sup> MEIRA MATOS, Carlos de. Geopolítica. Volume I. Editora FGV, Rio de Janeiro 2011.

A Segunda Guerra Mundial foi um forte golpe para o idealismo do Presidente Wilson. De fato, com sua decorrência, a doutrina perdeu muito da sua credibilidade. Porém, permaneceu a noção de que ideais como paz, liberdade, e justiça têm um papel importante nos assuntos internacionais. Segundo o reconhecido escritor realista - doutrina oposta - E.H. Carr, utopia e realidade são duas facetas da ciência política, e qualquer pensamento político seguro deve ser baseado em ambos os elementos.

Assim como seus antecessores, os idealistas de hoje, também conhecidos como "internacionalistas liberais", tendem a ver o conflito como uma situação fora do normal que pode ser atribuída à falta de liderança ou má governança, a sistemas sociopolíticos falhos, ou a um entendimento internacional inadequado.

### 3.4 O REALISMO.

Segundo o realismo clássico, qualquer agente que possa acumular poder suficiente para deter ou repelir um agressor, possuirá segurança. Esta doutrina, geralmente conhecida pela palavra alemã "*realpolitik*", data da época da Guerra do Peloponeso no século V A.C. A escola realista alcançou seu apogeu no Congresso de Viena, no século XIX, com a prática do equilíbrio dos poderes, onde nações de grande poder podiam fazer alianças com as de menor poder, desde que tivessem os mesmos interesses nacionais.

Para o General Meira Matos<sup>11</sup>, em concordância com o professor Hans Morgenthau, a conduta dos estadistas na defesa dos interesses do poder que representam deve se basear no realismo político. Os princípios do realismo político ou da *Realpolitik* podem ser resumidos em seis pontos que analisaremos em seguida.

Cabe destacar que o Professor Hans Morgenthau é considerado como o pai da doutrina realista. Sua obra é extensa, mas os seus principais livros são *Scientific man Vs. Power Politics* (1946), *Politics Among Nations* (1948), e *In defense of National Interest* (1951), onde os assuntos tratados podem-se resumir em filosofia da ciência e filosofia política, teoria de las relações internacionais e análises da política

---

<sup>11</sup> MEIRA MATOS, Carlos de. Geopolítica. Volume I. Editora FGV, Rio de Janeiro 2011

internacional americana. A referência para a nossa área de estudo é o segundo, Política entre as Nações.

A política, segundo a doutrina realista é dominada por leis objetivas cujas raízes encontram-se na própria natureza humana. O progresso de qualquer sociedade depende inicialmente do entendimento dessas leis. Essas leis para os seguidores da doutrina são superiores aos nossos interesses e preferências, razão pela qual não podem ser desafiadas.

A importância do interesse nacional: Bismark afirmava que a política é a arte do possível, isto não é outra coisa que a capacidade requerida do estadista de diferenciar entre os interesses e os simples desejos. O estadista deve agir com os objetivos nacionais em mente, os quais devem guiar suas ações. Não é que o realista se posicione de maneira indiferente ante os ideais e os princípios morais, simplesmente alerta ao governante que os atores internacionais têm cada um seus objetivos e atuam em consequência.

Para refletir sobre o terceiro princípio entendo que a melhor forma seja transcrevendo o General Carlos de Meira Mattos:

O interesse definido em termos de poder não significa que um objetivo deva ser fixado de uma vez por todas. A ideia de interesse, talvez a essência da política, está sujeita a reavaliações indicadas por motivos de tempo e lugar. Em George Washington encontramos a confirmação desse conceito de que o interesse é o principal princípio que é orientador da política.

De Max Weber é a sentença que segue: Interesses (materiais ou ideais), não ideais, dominam as ações dos homens. Mas as imagens do mundo criadas pelas ideais servem, muitas vezes, como comutadores determinando os caminhos nos quais o dinamismo dos interesses mantém as ações em movimento. (Meira Matos, 2011).

Entendo por demais importante ressaltar aqui o conceito do dinamismo nas relações internacionais. O fato de não se lembrar deste aspecto pode resultar em conclusões e posturas não adequadas nos diferentes países. Quaisquer sejam a postura e a corrente de pensamento adotada por um Estado, os estadistas não podem deixar de ter presente este principio fundamental.

No ponto seguinte, o tema da importância da moral nas relações entre os estados é tratado novamente. A ideia principal persiste, “os princípios morais em suas formulações abstratas não podem ser aplicados as ações dos Estados”, e adiciona-se o conceito da prudência. O realismo entende que a prudência é a suprema virtude do estadista. Essa prudência deve atender prioritariamente, segundo esta doutrina, as consequências das decisões políticas e não a observância da ética no sentido abstrato.

Mas também o realismo político faz um chamado para a autocrítica e auto-avaliação, numa tentativa de que esta teoria não fique prepotente demais. O princípio indica que as nações devem ser capazes de julgar a si mesmas e as outras (nações) com o mesmo critério, e desse modo apontar para políticas que respeitem os interesses destas, sempre e quando não se apresentem contrários a os próprios.

Finalmente, a doutrina indica que o político realista deve manter autonomia em suas decisões, no que se refere à esfera política, e pensar em termos de interesses definidos em poder, em como as suas decisões podem afetar o poder nacional. As grandes políticas nacionais compreendem todos os campos de atuação. Enquanto os demais especialistas se concentram em seu campo de atuação, o estadista deve considerar como as políticas afetam os diferentes fatores do poder nacional.

Para entender cabalmente esta doutrina é também necessário abordar o conceito de soberania, ou autoridade suprema dentro uma dada jurisdição. De acordo com o realismo político, os estados são atores soberanos no sistema internacional. Sistema este que é caracterizado pela ausência de um corpo governante acima dos estados, o que pode ser considerado como anarquia.

Por esse motivo, os estados que procuram proteger seus interesses ou melhorar sua reputação em relação a outros estados ou organismos internacionais, devem procurar ajuda em si mesmos. Isto pode implicar em arranjar alianças com outros estados, melhorando assim a sua capacidade militar ou, então iniciando uma guerra contra um oponente vulnerável.

Mas do surgimento do conceito de soberania até hoje em dia o contexto internacional tem mudado. Há que se considerar o dinamismo que a própria doutrina preconiza. Da Guerra Fria em diante os atores são outros, porém os interesses e as ameaças são outras. Dentro desses novos atores devemos considerar os não estatais e as ameaças transnacionais.

Novas dimensões da Segurança. O conceito de segurança nacional se apresenta pelo menos como de difícil definição. Existem diferentes definições entre as quais podemos citar a do estrategista político americano George Kennan (2005): "a habilidade que um país tem em dar continuidade à sua vida interna sem interferências mais sérias". Nesta definição, tendo presente o processo de globalização em que está imerso o mundo, a questão sobre o que constitui a "vida interna" de um país e o que quer dizer com "interferência mais séria" fica como interrogação.

Autores realistas como Walter Lippmann (1943) apontam para a importância da axiologia em suas definições de segurança nacional. "Uma nação está segura", segundo Lippmann, "até que não esteja em perigo de ter que sacrificar valores essenciais para evitar a guerra, e, se for possível, quando desafiada, manter esses valores conquistando a vitória nesta guerra." Novamente podemos nos questionar a partir desta definição, quais são os valores essenciais para uma nação e se estes são mensuráveis a ponto de conferir se os mesmos são o não mantidos. Como o leitor pode verificar, a definição fica num plano mais subjetivo.

Autores como Frank Trager e Frank Simonie (1973) ressaltam a importância dos chamados valores nacionais vitais, ou dito de outra forma, "Interesses" na definição e conceito de segurança nacional. Identificam a segurança nacional como um aspecto da política governamental cujo objetivo é criação de condições políticas nacionais e internacionais favoráveis à proteção desses interesses. Além do já mencionado sobre a definição anterior que se repete nesta, aparece aqui o conceito de política governamental; é oportuno indicar que este tipo de políticas deve tender a constituir-se em políticas de Estado e não de Governo.

Por sua vez Arnold Wolfers (1962) introduz o conceito da presença ou ausência de medo. "Segurança em qualquer perspectiva objetiva, mede a ausência de ameaças a valores adquiridos; em um sentido subjetivo, mede a ausência de medo de que tais valores sejam atacados." (como cita Wolfers,).

Na doutrina brasileira encontramos a definição do termo no Manual do Ministério da Defesa "Doutrina de Operações Conjuntas" MD 30-M-01(2010). Segurança, segundo este documento e a Política de Defesa Nacional, é a condição que permite ao país a preservação da soberania e da integridade territorial, a realização dos seus interesses nacionais, livre de pressões e ameaças de qualquer natureza, e a garantia aos cidadãos do exercício dos direitos e deveres constitucionais.

Dimensões Objetivas e Subjetivas. A maioria dos observadores acredita que segurança nacional compreende tanto a ausência de ameaças ao território e seus valores como também a ausência de medo de que o território ou seus valores sejam atacados. Em outras palavras, tanto as dimensões objetivas como subjetivas existem na segurança nacional. Pode se observar que a definição constante do manual do MD é completa e alinhada com os conceitos expressados pelos diferentes autores, mas está orientada para a dimensão objetiva da segurança.

### 3.5 DIFERENTES PERSPECTIVAS SOBRE SEGURANÇA.

Durante a Guerra Fria, o equilíbrio do poder entre as superpotências, codificado na doutrina do Tratado de Desarmamento, pareceu validar as afirmações dos realistas e idealistas. As mudanças geopolíticas que ocorreram entre 1980 e princípio de 1990 – principalmente a queda do Muro de Berlim e o colapso do comunismo – fizeram com que muitos observadores repensassem seus modelos. Como consequência, foi possível perceber uma convergência de pensamento entre realistas e idealistas sobre segurança, assim como esforços para aprofundar e ampliar o conceito. Este conceito daqui em diante iria além de seu foco militar tradicional.

Os esforços para ampliar o conceito de segurança inicialmente tinham como foco implicações relacionadas ao meio ambiente, desenvolvimento e bem estar social. O Relatório Brandt (1980), anunciava uma re conceituação de segurança à

luz da crescente interdependência dos Estados. A nova visão de segurança representada no Relatório estabeleceu que uma tarefa importante da política internacional construtiva consistirá em oferecer um entendimento novo e mais abrangente de segurança, não tão restrito aos aspectos puramente militares<sup>12</sup>. (Sotomayor, 2012)

Em suma, a questão sobre o "que constitui a segurança" não é tão complexa quanto parece, depende muito de quem ou do que olhamos como objeto principal da segurança (o indivíduo ou o Estado). Durante o século XX, tanto a perspectiva realista como a idealista viam o Estado como o principal referencial de segurança — uma noção patrocinada pela estrutura geopolítica do mundo bipolar. Finalmente, desde o final da Guerra Fria, tem havido um grande esforço para estender o conceito de segurança para além do enfoque militar e diplomático.

Por outro lado podemos analisar a doutrina de segurança nacional observada pelos Estados Unidos nas últimas décadas e particularmente após dos eventos do 11 de setembro. Poderia se afirmar que seguindo as grandes correntes de pensamento, os aspectos militares da Defesa Nacional foram postergados ou pelo menos negligenciados. As palavras de Ronald Steel (1994), anteriores aos fatos mencionados pareciam antecipar este tipo de agressões totalmente diferente das convencionais.

"Diferentemente do termo defesa, cuja conotação significa repelir uma força invasiva, a segurança nacional sugere não só resistência à agressão, mas uma prevenção no sentido de antecipar e neutralizar perigos que poderiam ser somente potenciais. A segurança nacional traça um perímetro de segurança que é determinado, em prática, somente pelo alcance do poder nacional." (Steel, 1994)

Como é notório neste caso, a política de Defesa teve uma mudança fundamental, fazendo referência as intervenções em Afeganistão e Iraque, está claro. Aqui os conceitos de Defesa Nacional e Segurança Nacional definidos por Ronald Steel ficam muito esclarecidos e até poderiam ser chamados de Ofensiva Nacional pela Segurança.

---

<sup>12</sup> SOTOMAYOR, Arturo. "La Seguridad Internacional: viejo vino en botellas nuevas" Publicado em Revista de Ciencia Política, Volumen 27, No. 2, del Centro de Investigación y Docencia Económica – México, 2007.

Também a partir do recrudescimento do terrorismo internacional e do crime organizado com repercussões transnacionais podem ser realizadas considerações sobre o objeto principal da segurança (o indivíduo ou o Estado), como tratamos anteriormente no texto. A envergadura desse tipo de agressão pode ser de tal magnitude que afeta por igual e simultaneamente aos dois objetos da segurança aqui mencionados.

Com o surgimento desta nova série de ameaças surgem também novos paradigmas de segurança. O TSP<sup>13</sup>, *Transtaté Security Paradigm* é uma teoria que se apresenta como uma opção no momento de classificar as ameaças e dirigir a atuação das forças de segurança. Godson (1997, 81) descreve como este paradigma:

... oferece uma perspectiva que reflete o importante rol desempenhado por atores não-estatais no ambiente de segurança global. Fornece uma estrutura nova para explicar a política do mundo contemporâneo (pós-Guerra Fria), em particular o fenômeno da ingovernabilidade emergente. O *Paradigma da Segurança Trans-estados* é definido como um modelo para a compreensão das formas pelas quais os governos e atores não-estatais, tanto dentro quanto fora das fronteiras, interagem e afetam a defesa de Estados e seus cidadãos. (COLLIER, 2005, 2)

O TSP constitui-se em uma boa base de análise para os estudiosos do tema já que permite não só compreender e explicar as causas de ameaças ao Estado, mas também o uso e gestão das forças de segurança, e os assuntos relacionados. Envolve atividades de diferentes áreas como justiça criminal, história, relações internacionais, direito, filosofia, ciência política e psicologia. Um destaque desta teoria é que segundo Collier (2005, 5) as forças de segurança geralmente atendem aos sintomas dos problemas de segurança e não às verdadeiras causas. Facilmente perceptível é que o escopo desta teoria é muito abrangente e encontra-se além dos objetivos de nosso trabalho já que é considerada multidisciplinar.

Porém para o presente trabalho torna-se interessante descrever o entendimento das ameaças e o uso e administração das forças de segurança segundo o TSP. Para isto é necessário inicialmente identificar e categorizar as ameaças e as respostas previstas para aquelas. As ameaças são distribuídas em

---

<sup>13</sup> Godson faz ênfases no uso correto dos termos Estado e Nação. Para o autor as ameaças consideradas nesta teoria são ameaças contra o Estado, não contra a Nação. A definição de Estado aqui é tomada de Buzan (1991) e sua figura do triângulo, com a ideia do Estado, a base física e as Instituições, como os três vértices dele.

três categorias: internacionais, públicas e cidadãs. Collier estabelece estas categorias a partir de uma revisão do modelo de segurança pública, previamente oferecido por Kincaid e Gamarra (1996).

Quadro 1: Modelo de Segurança Trans Estados - TSE

<b>Categorias</b>	<b>Segurança internacional</b>	<b>Segurança pública</b>	<b>Segurança cidadã.</b>
<b>Ameaças</b>	Conflito nuclear	Crime organizado internacional	Assalto, roubo
	Invasão externa	Terrosimo, WMD	Corrupção, fraude
	Disputas limítrofes	Guerrilha, insurgências	Crimes financeiros
	Guerra de coalizão	Migração ilegal	Seqüestro, extorsão
	Operações de manutenção da paz	Catástrofes	Instabilidade política
	Operações de imposição da paz	Instabilidade política anormal	Violação de fronteiras
		Violação de fronteiras anormais	Ciber ataque
<b>Respostas</b>	<b>Forças Armadas</b>	<b>Forças da Lei na liderança com apoio de Forças Armadas</b>	<b>Forças da Lei</b>

Fonte: Rethinking Latin American and Caribbean Security: A Transtaté Security Approach, Collier 2005. Tradução própria.

No caso da guerrilha e insurgência o papel das forças se inverte, ficando as Forças Armadas com a liderança. As três categorias diferem quanto à natureza da ameaça, as forças de segurança empregadas para enfrentar a ameaça, e finalmente em qual é o papel desempenhado por essas forças de segurança.

### 3.6 SEGURANÇA E DEFESA NACIONAL NO URUGUAI.

No prosseguimento serão analisados estes conceitos na doutrina legal do Estado Uruguaio. O ponto de partida será o ano 1985, particularmente a restauração do sistema de governo democrático, e a partir desse momento a evolução daqueles. Toda análise legal num Estado democrático deve ter como ponto de início a Constituição da República. A Constituição em vigor é datada de 1967, com algumas modificações aprovadas pela ferramenta do plebiscito, sendo a última delas

incorporada no ano 2004. Não se observam nesta carta magna definições de defesa e segurança nacional que possam atuar como farol para as políticas públicas nestes âmbitos.

As reformas constitucionais às quais fizemos referência no parágrafo anterior, ocorridas depois da aprovação da Carta de 1967, foram realizadas em quatro oportunidades, nos anos 1989, 1994, 1996 e 2004. Por ocasião das eleições nacionais de Novembro de 1989, foi aprovada uma reforma que aumentava as pensões de aposentadoria. A reforma seguinte referia-se também a assuntos relacionados com as pensões. Mais tarde em 1996, a reforma foi mais profunda, e focada principalmente no sistema eleitoral. Finalmente no ano 2004 foi plebiscitada uma reforma que afetava os acessos a serviços públicos da água e saneamento. Fica claro que nenhuma delas relacionou-se com os assuntos de Defesa e Segurança Nacional. Se apresenta esta informação com a finalidade de destacar que o Estado há reformado a Carta Magna naqueles temas que no momento foram considerados como importantes.

O mergulho na Constituição da República na procura de artigos em estreita relação com os conceitos de defesa e segurança nos conduz até o 168, onde o constituinte apresenta uma lista com as competências do Presidente da República atuando com o Conselho de Ministros como um todo ou com um Ministro em particular. Dessa lista entendemos importante salientar o item número um onde se destaca que é de sua responsabilidade a conservação da ordem e a tranqüilidade no interior e a segurança no exterior. No ponto imediato seguinte atribui-se, ao Presidente, o mando superior de todas as FF.AA.

Mais na frente no mesmo artigo, no ponto número dezesseis fica estabelecido e que é ainda responsabilidade do Presidente o ato de ruptura das relações com outros Estados e, previa resolução da AG (Assembléia Geral), declarar a guerra, se outros meios pacíficos não forem efetivos para a resolução do conflito. Também é a sua responsabilidade a decisão de declarar as medidas prontas de segurança naqueles casos graves e imprevistos de ataque exterior ou comoção interior, informando devidamente a AG.

Descendo do nível constitucional ao nível legal o panorama também sofreu mudanças ao longo do tempo. Inicialmente é necessário se referir a o período do governo de fato<sup>14</sup>, e ao Decreto Lei N° 14.157 “Lei Orgânica das Forças Armadas”. Esta lei em seu segundo capítulo define os conceitos de Segurança e Defesa Nacional.

Artigo 4º- A Segurança Nacional é o estado segundo o qual, o patrimônio nacional em todas as suas formas e o processo de desenvolvimento para os objetivos nacionais, encontra-se a coberto das interferências ou agressões internas e externas.

Artigo 5º- A Defesa Nacional é um dos meios para conseguir a Segurança Nacional e consistem em o conjunto de órgãos, leis e regulamentações que com esse fim o Poder Executivo aciona através dos Mandos Militares para anular, neutralizar o rechaçar os agentes capazes de tornar vulnerável essa segurança. (ROU, Lei Orgânica das Forças Armadas, 1974)

Criou-se se um vazio legal neste sentido a partir de abril de 1986, momento em que a Lei No.15.808 eliminou as definições estipuladas no período do governo de fato. Mas as atividades de Defesa, obviamente, continuaram ainda nesta situação que se manteve até a promulgação da Lei 18.650 no ano 2010. Nesse período os conceitos necessários para o trabalho na matéria foram elaborados dentro mesmo do MD, desde organismos como o INJUDE (Instituto Jurídico da Defesa) ou CALEN (Centro de Altos Estudos Nacionais). Estes dois organismos encontram se unificados, como CALEN.

Para a elaboração das definições e conceitos dos que falamos, os organismos utilizaram exercícios de dedução a partir das escassas referências laterais existentes sobre o ponto, considerando os princípios defendidos pelo Estado uruguaio na Constituição, á Lei Orgânica das FF.AA. (Forças Armadas) e a pertencente a cada uma das Forças singulares, assim como em outras leis e decretos mediante os quais foram atribuídas tarefas as FF.AA. Posteriormente alguns destes documentos foram utilizados pelo MD em publicações já citadas neste trabalho, como “Bases para una Política de Defensa Nacional”, Storace,1999, e “La Defensa Nacional. Aportes para un Debate”, FAU, 2005. (UdelaR, 2007)

---

<sup>14</sup> O regime autoritário fico formalmente instalado no Uruguai no 27 de junho de 1973, por meio do Decreto N° 464/973, que dispunha a dissolução das duas Câmaras do Poder Legislativo. O sistema democrático foi efetivamente restabelecido o 1° de março de 1985.

Estes documentos, que no entendimento do autor podem ser considerados como Livros Verdes da Defesa<sup>15</sup> não constituem normas jurídicas. Foram elaboradas por funcionários do MD, civis e militares, mas sem discussão política pública e, portanto sem respaldo político partidário. Contudo pelo fato de haver sido apresentados oficialmente pelos titulares do MD do momento, adquirem certa legitimidade, particularmente dentro do próprio MD e as FF.AA.

No ano 1999 durante a segunda Presidência do Dr. Julio María Sanguinetti (eleito pelo PC) o MD, com a direção política do Dr. Storace, publicava os seguintes conceitos em “Bases Para uma Política de Defensa Nacional”:

#### Segurança:

“...situación requerida para que exista un orden jurídico institucional dentro del territorio nacional, conforme a la Constitución y a las Leyes de la República. Comprende todos los actos destinados a asegurar la preservación de dicho orden, abarcando el mantenimiento de la tranquilidad interior, la paz social, el nivel cultural, las condiciones necesarias para el normal desarrollo de las actividades económicas, y el mantenimiento de la soberanía nacional e independencia del Estado”. (MDN, Uruguay, 1999, Cap. IV)

#### Defensa:

“...refiere al mantenimiento de las condiciones que le permitan al país asegurar sus intereses primarios, ante posibles amenazas o acciones del exterior. La Defensa constituye así la faceta externa de la Seguridad, y por lo tanto en este ámbito actúan los Ministerios de Relaciones Exteriores y de Defensa Nacional. Sin perjuicio de ello, en aquellas situaciones en que los órganos nacionales competentes lo dispongan, la Fuerzas Armadas apoyarán a las fuerzas de seguridad interna”. (MDN, Uruguay, 1999, Cap. IV).

No momento de referir se á Política de Defesa, o citado documento estabelece como elementos fundamentais o carácter dissuasório das FF.AA. junto com a atuação preventiva do Serviço Exterior, mantendo presente um dos princípios do Estado, a solução pacífica de controvérsias.

No ano 2005, no ocaso da presidência do Dr. Batlle (PC), o MD fazia outra publicação como já fora dito anteriormente, nesta oportunidade com o Prof. Fau como Ministro da Defesa. Nela se definiam os seguintes conceitos:

---

<sup>15</sup> O conceito do LV será apresentado neste trabalho no capítulo número 4.

## Segurança Interior:

"... é dada pela estabilidade política e institucional, para que os conflitos sejam resolvidos dentro das normas legais do Estado, garantindo a coesão mínima para assegurar o funcionamento da sociedade e a vigência do Estado de direito." (MDN, Uruguai, 2005, 31)

## Defesa

"... (Implica) a disposição, conjuntas e ação coordenada de todas as energias e forças materiais e morais da nação, a fim de garantir em todos os momentos, em todas as circunstâncias e contra todas as formas de agressão, a segurança e integridade de seu território, seu povo, suas instituições e do seu desenvolvimento (MDN, Uruguai, 2005, 31)

No ano de 2006 teve lugar o Debate Nacional sobre Defesa, evento promovido pelo MDN. Um dos principais produtos deste foi a Lei N°. 18650. Esta, Lei Marco de Defesa Nacional (LMDN) foi promulgada em 19 de fevereiro de 2010 e posteriormente publicada em 8 de março do mesmo ano. Consta de 33 artigos, os que em grandes traços definem a Defesa Nacional e suas características, a Política de Defesa Nacional (PDN) e Política Militar da Defesa (PMD), assim como a estrutura organizativa e funcional do Sistema de Defesa Nacional (SDN).

Apresentaremos a continuação os pontos mais relevantes introduzidos pela citada norma jurídica. No Título Preliminar se define a Defesa Nacional e se estabelecem suas principais características. Posteriormente o legislador elenca os princípios fundamentais que nortearam a Política de Defesa Nacional:

A defesa nacional compreende o conjunto de atividades civis e militares dirigidas a preservar a soberania e a independência do país, a conservar a integridade do território, e de seus recursos estratégicos, assim como a Paz da República, no marco da Constituição e das leis; contribuindo a gerar as condições para o bem estar social presente e futuro da população. (URUGUAI, 2010).

Desprende-se da definição que ela abrange uma grande dimensão, e precisa ser planejado a longo prazo, o que implica um compromisso político sustentado, ou seja, a Defesa Nacional deve ser uma política de Estado.

Em quanto às características estabelece-se também na referida lei, que a Defesa Nacional constitui um direito e um dever da toda a cidadania, onde todos os recursos e energias confluem; um bem público, função essencial e permanente, indelegável e integral do Estado.

Política de Defesa Nacional. Ao momento de determinar a PDN, o legislador utiliza o tempo verbal futuro:

“A política de Defesa Nacional, como política pública, deve propender a través de acordos amplos a políticas de estado y deve cumprir com os princípios gerais do direito interno e do direito internacional, em coordenação com a política exterior do Estado”. (URUGUAI, 2010).

Isto não define a mesma, mas estabelece os lineamentos gerais para sua definição. Entre os mesmos se podem citar: a autodeterminação dos povos, a preservação da paz, a não intervenção nos assuntos internos de outras Nações e a solução pacífica de controvérsias, a cooperação entre os Estados e a ação diplomática como primeiro instrumento na resolução de conflitos.

Políticas de Estado. A lei menciona o conceito de políticas de estado, sem chegar a uma definição do mesmo. González Guyer (2008) no seu trabalho define este conceito como desenhos estratégicos de longo prazo, o que se equivale ao grado de continuidade das políticas públicas – fundamentalmente política exterior e de defesa – com relação às mudanças na condução política do país. O documento especifica que a PMD estabelecerá a doutrina de emprego dos meios militares a fim de assegurar a soberania do Estado, determinando a preparação necessária para fazer frente a uma agressão militar externa.

Segundo a lei, o Sistema de Defesa Nacional (SDN) conformado por aquela, será o responsável pela determinação da PDN. O SDN é integrado pelo Poder Executivo, o Poder Legislativo e o Conselho de Defesa Nacional (CODENA). O ultimo constitui o órgão assessor e consultivo do Presidente em matéria de defesa. Está integrado alem do Presidente por os Ministros de Defesa, Interior, Relações Internacionais e Economia e Finanças. Alem dos membros permanentes definidos na lei, o Presidente poderá convocar outras autoridades, como por exemplo, as militares.

No que tem a ver com as tarefas encomendadas ao Poder Executivo e ao Poder Legislativo a lei praticamente repete aquelas já atribuídas na Constituição. Uma modificação importante é a criação de um novo organismo dependente do PE, mais precisamente do MD, é o Estado Maior da Defesa (ESMADE). O ESMADÉ é o órgão de assessoramento militar no âmbito ministerial, com a tarefa de coordenar as atividades das FF.AA.

### 3.7 PENSAMENTO DAS ELITES POLÍTICAS DO URUGUAI.

Sendo a República Oriental do Uruguai um país que adota a forma democrática Republicana para o governo, a soberania, em conformidade com a Carta Magna, será exercida diretamente pelo eleitorado nos casos de eleições e referendos, e indiretamente pelo Poder Legislativo nela estabelecido. Por esse motivo, vamos apresentar o atual panorama político do poder Legislativo e discutir os programas de governo apresentados pelos partidos políticos, para assim compreender os conceitos utilizados pela nação no que diz respeito à defesa e segurança.

A atual liderança política do país e integração da legislatura foi democraticamente eleita nos comícios nacionais do domingo 25 de Outubro de 2009. Deve ser mencionado que o voto na República Oriental do Uruguai é obrigatório para todos os cidadãos. Na ocasião, foram eleitos Presidente e Vice-Presidente, trinta senadores, noventa e nove deputados, e cinco membros do Conselho Eleitoral. (URUGUAI Corte Eleitoral, 2011)

O sistema eleitoral uruguaio prevê que o Presidente e Vice-presidente da República serão eleitos por maioria absoluta de votos. Se nenhum candidato a Presidente da República obtivesse a maioria absoluta dos votos na eleição, será necessário fazer uma segunda escolha (ou balotaje). Nesta instância resultará eleita a fórmula que obtivesse a maioria de votos, mas não necessariamente uma maioria absoluta.

Os partidos inscritos na Corte Eleitoral para essa eleição eram cinco, entre eles encontramos os seguintes: Assembleia Popular, Partido Colorado, Frente Amplo, Partido Nacional e Partido Independente. Os resultados eleitorais indicam que o Frente Amplo obteve a maioria dos votos com cerca de quarente e sete virgula cinco por cento dos votos emitidos, portanto, sem uma maioria absoluta. É importante, salientar que os votos obtidos por os candidatos dos partidos tradicionais juntos, não conseguiram superar os do Frente Amplo.

Estas eleições nacionais deram como resultado para o Poder Legislativo a seguinte integração: a câmara alta do Legislativo da República se compõe atualmente de dezessete senadores do Frente Amplo (dezesseis mais o Vice-Presidente), nove senadores do Partido Nacional e cinco do Partido Colorado,

completando assim um total de trinta e um membros. O vice-presidente da República, o Contador Danilo Astori, preside tanto a Assembleia Geral quanto a Câmara de Senadores. É facilmente percebido a vantagem obtida pelo partido do governo frente a os partidos da oposição, já que o número de senadores excede a os da oposição juntos.

A câmara de Deputados ficou integrada da seguinte forma: o Frente Amplio obteve cinquenta bancas, o Partido Nacional trinta, o Partido Colorado dezessete e finalmente o Partido Independente dois representantes, alcançando desta forma os noventa e nove integrantes. Ficou assim um panorama único, onde o partido do Presidente da República possui a maioria em ambas as câmaras e obviamente na Assembléia Geral.

A Assembleia Geral em termos percentuais está constituída da seguinte forma: o partido do governo tem uma representação que é equivalente a 52 por cento, seguida pelo Partido Nacional, com 30 por cento, o Partido Colorado com 17 por cento e, finalmente, o Partido Independente com cerca de dois por cento de representação.

Seguidamente faremos uma apresentação dos principais pontos dos programas de governo desses partidos políticos, disponíveis na Corte Eleitoral, para identificar o seu pensamento atual sobre o assunto que nos convoca. Para este fim, vamos seguir uma ordem decrescente do percentual de representação.

### 3.7.1 Frente Amplio<sup>16</sup>.

Sinteticamente e tal qual o apresenta o programa de governo para o período 2010 – 2015, a plataforma eleitoral do Frente Amplio pode ser exposta em “cinco eixos: mais desenvolvimento, mais igualdade, mais integração, mais transparência e mais segurança.” Quando neste documento se fala de segurança, fica claro que o conceito ao qual se refere é segurança pública. Se expressa nele que a preocupação por a segurança é uma característica do mundo atual, que está intimamente ligada ao crescimento da incerteza gerada pelas mudanças e ao surgimento de novos fenômenos sociais.

---

<sup>16</sup> Plataforma Electoral Frente Amplio, 2009. Disponible en: [www.corteelectoral.gub.uy](http://www.corteelectoral.gub.uy)

Identifica em forma explícita o consumo massivo de drogas como o fenômeno mais preocupante. Como fora mencionado no parágrafo anterior, os integrantes da coalizão descrevem a situação atual como de incerteza crescente. Assim também asseveram que a incerteza não pode ser excluída, mas uma sociedade integrada procurara minimizá-la.

Em matéria militar manteriam a linha política do governo anterior, consolidando-se o entendimento da região como uma zona de paz. São partidários da participação de Uruguai no Conselho de Defesa Sul-Americano / União de Nações Sul-Americanas, como âmbito de intercambio. Destacam a importância de manter uma estreita coordenação entre os Ministérios de Defesa e Relações Exteriores, nos assuntos de política exterior e apoio a comunidade internacional.

Ao tempo que manifestavam na plataforma a continuação do diálogo democrático instalado, em que a Defesa Nacional não será a exceção, salientavam o continuísmo com os grandes lineamentos do período de governo passado no qual fora Presidente da República o Doutor Tabaré Vázquez, candidato da mesma coalizão de esquerda. Nesse período se realizarão os Debates sobre Defesa Nacional, impulsionados por o Ministério de Defesa Nacional e outros organismos nacionais e internacionais.

Na área legal, além de prever regimentar a novel Lei de Defesa Nacional, visualizam uma revisão das leis orgânicas das Forças Armadas, assim como uma lei de inteligência Nacional. Propõem analisar o desdobramento das organizações militares das três forças a fim de propor sua adequação às novas missões assinaladas. Na área da indústria da defesa manifestam o interesse da participação em projetos regionais.

### 3.7.2 Partido Nacional<sup>17</sup>.

O partido Nacional apresenta os assuntos relacionados com a Defesa Nacional no capítulo dedicado ao “Desenvolvimento público”. Nele os integrantes deste partido propõem a elaboração de políticas e estratégias de Defesa Nacional adequadas á o Século XXI, fazendo referência ao cumprimento dos objetivos nacionais, tanto permanente quanto conjunturais. Nesse sentido apontam para o

---

<sup>17</sup> Programa de Gobierno Partido Nacional, 2009. Disponible en: [www.corteelectoral.gub.uy](http://www.corteelectoral.gub.uy)

emprego conjunto das Forças Armadas. No se menciona aqui quais seriam esses objetivos.

Pode se observar também uma proposta para a reforma do Ministério da Defesa atendendo as hipóteses de conflitos e a racionalização dos recursos humanos e materiais existentes. Para a otimização dos recursos humanos propõem a eliminação da órbita do Ministério aquelas tarefas afastadas de seus cometidos essenciais, assim como a modificação das idades para o passe à situação da reserva, estendendo o mesmo. Em tanto que na procura de melhorar a capacidade operativa e logística o caminho sugerido e a concentração das atividades logísticas comuns e o desenvolvimento das capacidades requeridas.

Os conceitos apresentados neste programa de governo são amplos e abertos, sem definições concretas em quanto a defesa e segurança. Hipóteses de conflitos som mencionadas, mas não esclarecidas e o apoio as operações antárticas é somente mencionado. Obviamente que existem no documento outras propostas relacionadas com o âmbito do Ministério da Defesa, mas as mesmas se afastam do interesse de nosso trabalho.

### 3.7.3 Partido Colorado<sup>18</sup>.

O ultimo capítulo, o No. 24 da proposta do PC e dedicado a Defesa Nacional. Logo na introdução se faz referência a as FF.AA. e sua missão, destacando a existência das novas ameaças e como as mesmas não serão sempre enfrentadas com médios militares. Alude a um processo de modernização das forças e destaca o rol daquelas no cenário de crescente importância da defesa dos recursos naturais, particularmente a água e os hidrocarbonetos.

O programa foi elaborado após de que o Poder Legislativo aprovara o projeto de lei de defesa. Por isto apresenta uma acentuada crítica para esta, afirmando que carece de claridade, coerência e que além disso tem erros conceituais. Contudo não se apresentam definições ou correções conceituais. Destaca que o projeto de lei no contemplava o objetivo geoestratégico que é a Antártica.

---

<sup>18</sup> Programa de Gobierno Partido Colorado, 2009. Disponible en: [www.corteelectoral.gub.uy](http://www.corteelectoral.gub.uy)

Dedica um apartado para falar das Forças Armadas na segurança interna. A proposta é para estudar e definir com clareza o marco legal adequado para a atuação das FF.AA. no âmbito interno com antecipação. Isto com a finalidade de evitar a aprovação de leis e decretos em situações de crises, sem a preparação e o assessoramento necessário.

Similar a os programas apresentados anteriormente existe neste documento outras propostas relacionadas com a gestão no âmbito do Ministério da Defesa, mas as mesmas se afastam do interesse de nosso trabalho.

### 3.8 MAS, QUAL É A POLÍTICA DE DEFESA DA ROU?

Existe uma polêmica sobre a existência ou não da PDN. Para alguns dos atores políticos todos os países têm uma política de defesa nacional, talvez não publicada num documento oficial, mas que sim pode ser definida a partir de certos fatores. Segundo FAU (2006) a PD de um Estado pode ser definida a partir da constituição, leis e da sua atuação no contexto internacional e regional.

Para Pilo (2012) não existe uma PDN. Para este autor uma Política quaisquer deve assinalar objetivos e ao mesmo tempo assinar recursos e articular estratégias. No caso da DN, não só deve articular meios das FF.AA. mas também dos demais componentes do Estado e a sociedade civil, e isto “é evidente que não acontece”. Para ele o que sim existe é uma espécie de “continuidade no emprego das forças em certas atividades”, continuidade esta que há persistido nos governos dos diferentes partidos políticos após da restauração da democracia.

O Coronel Pilo faz referência aqui a a participação das FF.AA. em MOP, em situações de emergência social e catástrofes. Pode se falar então de que existe uma Política de Governo e na medida em que esta se prolonga num período relativamente largo constituir-se numa Política de Estado. Contudo, estas atividades – salvo as MOP – nada têm a ver com a definição de Defesa Nacional segundo a Lei 18.650, já que não se relacionam com a soberania, a independência, a integridade territorial e dos recursos estratégicos e a paz da República.

No caso da ROU e, particularmente após da promulgação da lei da Defesa Nacional, o Estado começou o processo para a elaboração e divulgação da PDN. Como foi especificado mais acima, a lei 18.650 cria o Conselho de Defesa Nacional e o Estado Maior da Defesa. É esse último, o ESMADÉ, o elemento que desde sua criação, além de outras atividades, tem vindo se dedicando a elaboração de propostas para estas políticas públicas.

O ESMADÉ elaborou um documento intitulado “Diretrizes para a formulação da PDN”. Esse documento foi apresentado ao CODENA na reunião inaugural daquele sendo recebido com plena satisfação por parte do Senhor Presidente da República e demais integrantes daquele conselho. Reações similares tiveram outras autoridades nacionais aos quais ha sido apresentado o trabalho. (Legnani, 2012). Se bem a PDN não foi publicada, até mesmo não aprovada oficialmente, o fato mencionado anteriormente atribui certa validade a os conceitos encontrados no documento.

Porém não pode ser esquecido que segundo a Lei de Defesa a formulação da PDN não é responsabilidade do ESMADÉ e sim do Presidente da República e do CODENA. Assim as Diretrizes elaboradas pelo ESMADÉ necessariamente deverão ser enriquecidas com insumos dos demais integrantes do CODENA e ser objeto de discussão nesse âmbito. A produção deste documento por parte dos militares do ESMADÉ pode ser atribuída a dois motivos diferentes. Por um lado identificada com a intenção de encontrar pontos de convergência da PDM com a PDN para dessa forma gerar a sinergia necessária para uma tarefa da tal envergadura. Por outra parte a existência da PDN é necessária para uma adequada elaboração da PDM, já que a última é parte integrante e subsidiária daquela.

Para o ESMADÉ, Uruguai pode enfrentar ameaças que se caracterizam pela diversidade e complexidade, e que podem vir tanto de Estados quanto de atores não-estatais. O terrorismo, o crime organizado, as catástrofes naturais, os ataques não convencionais e muitos outros podem causar sérios danos ao Estado Uruguai. Para eliminar ou reduzir seus efeitos, é necessário agir com rapidez e eficácia, enfatizando a necessidade de identificar os riscos de forma antecipada, antes que se degenerem em crise. Identificam a segurança da matriz energética como uma prioridade, sendo assim necessário definir formas de diversificá-la. (Legnani, 2012)

Das diretrizes para a formulação da PDN se deduz que esta é um conjunto de orientações e diretrizes que regem a conduta da sociedade nos aspectos relacionados à Defesa Nacional, que, documentada, constitui o guia essencial para seu planejamento. Como política pública, sua temática deve ser de interesse de todos os segmentos da sociedade uruguaia, considerando que ela se sustenta sobre os princípios da Constituição da República. Procura preservar e defender os interesses nacionais contra ameaças ou riscos que os ameacem, nos níveis nacional, regional e internacional.

Esta política aponta para a necessidade de agir como um elemento de coordenação entre diversos atores estatais, buscando sinergias entre eles, definindo o papel da indústria, aproximando a sociedade das questões relacionadas à Defesa Nacional, buscando o consenso político e maior transparência. Da Lei 18.650 da Defesa Nacional, infere-se que a Política de Defesa Nacional é a pedra angular para o desenvolvimento de políticas derivadas, tornando a gestão da Defesa Nacional um processo lógico, coerente e estável.

A defesa é um bem público, uma função essencial, permanente, indelegável e essencial do Estado, onde devem coincidir todos os esforços para preservar os interesses vitais da República. Não é um problema exclusivo das forças armadas, mas toda a sociedade. É uma ferramenta dinâmica e útil, que visa preservar os interesses nacionais, definindo uma concepção ampla de Defesa Nacional, ligadas a fatores internos e externos do país. (URUGUAI, 2010. LMDN)

Os diferentes autores e atores políticos coincidem neste ponto: a defesa nacional é uma função essencial básica do Estado. A lei de defesa ainda estipula que é uma função não delegável pelo Estado. Infere-se então que é tão básica que o estado não confia em ninguém para assumir essa função, e a reserva para ele mesmo. Cabe aqui a questão de qual é o motivo de sendo uma função essencial básica a mesma não é devidamente instrumentada pelo Estado. Por quê?

...porque não existe um perigo iminente que ameace a soberania, e não existe uma percepção da necessidade próxima e vital de defesa,... porque não existem elencos políticos significativos especializados em temas de defesa que possam incluir estes temas na agenda política; porque esta está, quase sempre, saturada por assuntos mais imediatos e mais atrativos eleitoralmente; porque tampouco, desde as próprias forças, se insiste com eficácia na necessidade de avançar nestes temas, entre outras razões. (PIOLI, 2012)

Compartilhando alguns dos conceitos expressados por Pioli encontramos as afirmações do analista político Bottinelli, das quais se extrai a seguinte cita:

A PDN se apresenta como um assunto marginal para a esmagadora maioria dos civis e os próprios dirigentes políticos. Só um ou outro acontecimento escandaloso ou tudo aquilo relacionado com o período do Governo de fato constituem temas de preocupação para os políticos e civis em geral. É só um pequeno grupo, que cabe numa mão, os políticos de todos os partidos com especialização no tema da defesa e no tema militar, que ao mesmo tempo são assuntos diferentes... (BOTTINELLI, 2011)

A defesa de uma nação deve ser concebida em forma sistêmica. Isto obedece ao fato de que não só depende do poderio militar daquela, mas também do seu desenvolvimento econômico, de sua capacidade de inovação, de sua cultura, dos valores e princípios que pautam sua organização e funcionamento institucional, em fim, em palavras do ex Presidente Vázquez (2006), de sua consistência e estabilidade democrática. Neste sistema deve ser considerado também - e condicionado por - o sistema das relações internacionais.

Para o ESMAD (2012) deve incluir todos os atos destinados a assegurar a manutenção da tranquilidade doméstica, a paz social, o nível cultural, as condições necessárias para o normal desenvolvimento das actividades económicas, e a manutenção da soberania nacional e da independência do Estado. Portanto, para que se materialize a Defesa Nacional, é necessário mais que a Defesa Militar, já que esta se refere à manutenção das condições que permitam ao país garantir os seus interesses nacionais frente possíveis ameaças ou ações externas, que requeiram predominantemente o uso de meios militares.

Percebe-se novamente uma concordância entre os conceitos exteriorizados pelas autoridades e atores políticos e o trabalho atualmente desenvolvido pelos integrantes das organizações ministeriais. Existe também coincidência no que respeita a consideração das relações com a Política Externa. Dada a sua natureza, a Defesa Nacional deve ser alinhada com a Política Externa na sua concepção e implementação, pois ambas constituem os pilares da projeção político-estratégica do país, devendo haver uma estreita coordenação entre os órgãos executores.

Poderia se concluir então que atualmente não existe uma Política de Defesa Nacional na República. Ainda, aquelas políticas públicas nas que se registra uma atuação das Forças Armadas e que poderiam alcançar o nível de políticas de estado,

pouco tem a ver com a Defesa Nacional, se atendemos a definição dada pela Lei. Em forma paralela a definição deste tipo de Políticas está em processo de elaboração avançado dentro dos organismos ministeriais de assessoramento militar, existindo um claro e marcado concenso dos diversos atores políticos em quanto a seus principais características, principalmente na área de Defesa Militar.

No que diz respeito a qual é a corrente de pensamento que prevalece no Uruguai, poderia ser falado que é própria, já que as características daquele som únicas. Considerando-se as doutrinas idealistas e realistas a posição do Uruguai se aproxima a primeira. Atento a sua história o país se aferra a os na defesa dos grandes princípios do Direito Internacional (a não-intervenção, solução pacífica de controvérsias, a livre determinação dos povos).

No entanto, é evidente que os diferentes atores do sistema internacional na prática, se aproximam ao realismo político. Isto é foi bem entendido e atendido por muito tempo pelo Ministério das Relações Exteriores; hoje não é tão bem assim, ao contrário, é considerado que as afinidades ideológicas dos governos regionais tornam confiável a aplicação prática dos princípios do idealismo. (PIOLI, 2012)

### 3.8.1 **Conceito de Defesa Nacional.**

Segundo um estudo do INSS (pelas suas siglas em inglês: Institute for National Strategic Studies) no core de todo LBD encontra-se o conceito do governo sobre Defesa Nacional. Neste sentido se apresentam dois correntes de pensamento. Alguns países escolhem uma postura centrada no Estado; neste caso a defesa nacional esta intimamente ligada a assuntos de poder relativo, alianças e as ameaças contra a soberania. Este conceito faz foco em ameaças externas contra a integridade física do território. Outros optam por uma aproximação com menos foco na segurança física do Estado, sendo ainda necessário alertar que esta não é totalmente esquecida. O foco é nas políticas econômicas, sociais e ambientais. (INSS, 2000)

Como conclusão parcial pode se afirmar que a ROU opta pela corrente idealista nas relações internacionais, onde os princípios básicos do Direito Internacional são respeitados: autodeterminação dos povos, preservação da paz, não intervenção em assuntos internos de outras nações, solução pacífica de

controvérsias e a cooperação entre os Estados. Os conceitos incluídos na Lei de Defesa Nacional se aproximam a segunda opção apresentada anteriormente, já que para Uruguai a Defesa Nacional engloba as atividades de civis e militares em um esforço para contribuir a gerar as condições necessária para o bem-estar social presente e futuro da população.

Em termos gerias pode se falar que o modelo uruguaio se aproxima ao modelo de Segurança Trans Estatal, mas não em forma pura. O que para essa teoria é considerado Segurança Nacional, na doutrina legal uruguaia é Defesa Nacional, onde além disso a responsabilidade é compartilhada entre a sociedade como um todo. Por outro lado não estão definidos em essa doutrina legal os três conceitos de segurança. O conceito de segurança pública dessa teoria se apresenta muito amplo; no Uruguai a participação das FF.AA. nesse sentido seria em condições excepcionais, e cuidadosamente regulada pela Lei, e além de tudo em caráter provisório.

## 4 PROCESSO DE DESENVOLVIMENTO DO LBD

### 4.1 O QUE É UM LIVRO BRANCO DA DEFESA?

Após de ter pesquisado profundamente a literatura disponível, e sem temor de cair em apressadas conclusões, é possível afirmar que esta não é uma pergunta fácil de responder. Isto obedece ao fato de que diferentes profissões, governos e indústrias usam o termo para se referir a diferentes tipos de documentos. Mesmo dentro de profissões específicas, o termo "livro branco" é aplicado a documentos com diversos estilos e formatação e que servem a vários propósitos diferentes.

Neste capítulo se chega a uma definição de o que é um Livro Branco da Defesa, sua finalidade e conteúdo. Descrevem-se os aspectos fundamentais que deveriam ser incluídos num livro branco da defesa genérico, ou seja, que poderia ser aplicado por quaisquer Estados. Para atingir este objetivo se recorreu à literatura de diversa origem tanto no Uruguai, quanto no âmbito regional, caracterizado pela OEA e à literatura disponível a nível mundial, pretendo deste modo conseguir uma definição mais objetiva.

Inicialmente faremos uma lacônica resenha das origens deste tipo de documentos, apoiados no livro "A survey of White Paper Types" (Thompson, 2008), para, em seguida definir o que é um livro branco, analisando brevemente os distintos tipos existentes, para posteriormente fazer o foco naqueles relacionados com as pastas de defesa e segurança. Um análise mais profunda das origens dos livros brancos pode ser observado no referido livro, no que diz respeito a estender esta parte do estudo em nosso trabalho se apresenta como distante dos objetivos do mesmo.

### 4.2 AS ORIGENS DOS LIVROS BRANCOS

O termo "Livro Branco" surgiu na Europa do século XV para descrever documentos do tipo informativo pertencentes às campanhas de propaganda destinada a justificar várias guerras europeias e para atrair os jovens a se alistarem. Destaca-se que, desde as suas origens, o termo foi usado para descrever documentos informativos utilizados de forma persuasiva. Esta talvez tenha sido a característica que definiu os livros brancos desde o início.

Por volta do século XVIII, vários regimes europeus empregaram o termo para descrever as publicações preparadas pelas agências ou comissões governamentais sobre temas tão diversos como a defesa militar, planejamento fiscal, saúde pública, imigração, entre outras. Na Grã Bretanha, longas propostas políticas eram apresentadas com capas azuis e, em contraste, os resumos curtos e informativos eram com capa branca. Desta forma tornou-se o termo não-oficial para se referir as publicações do governo que apresentavam uma posição sobre um assunto específico.

No continente americano não foi até década de 1940 que os livros brancos começaram a ser produzidos; especificamente foi nos Estados Unidos, nessa época, que se publicou o Livro Branco Americano contendo discussões diplomáticas privadas entre Roosevelt e seus assessores imediatos, apenas antes da invasão alemã da Polônia e o início da Segunda Guerra Mundial. Simplesmente o título desta publicação permite observar que o termo é importado e não originado neste país.

Um fato anedótico e não por isso pouco descritivo da gênese dos livros brancos e citado por Thompson no seu trabalho.

Em 1940, Martin Dies, presidente da Un-American Activities Committee in the US House of Representatives (HUAC) ou Comissão da Câmara de Deputados para a investigação de atividades subversivas - apresentou um documento sobre as organizações nazi-fascistas, como resultados de um ano inteiro de trabalho investigativo sobre essas atividades nos EUA. A frase "livro branco" não forma parte do título do trabalho do Dies; porém relatórios jornalísticos posteriores se referem a este documento como um "white paper". Reconhecer um documento como um Livro Branco, apesar da ausência do termo em seu título, e além de tal designação pelo autor, é uma tendência constante na utilização do "Livro Branco", e a aplicação do termo parece quase arbitrária. Só posso especular que alguns documentos são designados como "white papers"-ao invés de meros relatórios, porque sua intenção persuasiva é diferente de outros documentos semelhantes. (THOMPSON, 2008, 23. Tradução própria).

No ano 1941 os LB fizeram sua inauguração no setor privado comercial, nos Estados Unidos em no mundo. Nessa data e como resposta a mudanças instauradas pelo governo dos EE.UU. na área das telecomunicações foram publicados livros que apresentavam uma ótica diferente e uma defesa dos interesses das empresas do setor. Após o crescimento do uso deste tipo de documentos em

diferentes áreas simplesmente não parou estendendo-se até mesmo aos setores religiosos. Décadas mais tarde, acompanhado os avanços no setor tecnológico verificou-se uma explosão da utilização dos LB como uma ferramenta de “marketing”, em especial no setor de “hardware”, “software” e outros assuntos relacionados com a internet.

Voltando ao setor governamental, é possível conferir o uso dos LB por parte do governo dos EE.UU. acompanhando diversos fatos históricos, logo depois do ataque japonês a Pearl Harbour, até nossos dias. Alguns exemplos a citar podem ser os publicados em referência ao relacionamento com a China, ou o caso da Coreia. O denominador comum sempre foi a intenção de fazer público o modo de sentir e pensar do governo em determinado assunto em voga.

Porém, Thompson conclui que sem importar qual seja a fonte examinada um tema geral persiste: os livros brancos essencialmente são documentos informativos utilizados para persuadir. No seu trabalho ele verifica esta premissa estudando tanto os documentos originados tanto no setor governamental, quanto aqueles do setor privado.

#### 4.3 CONCEITO DE LIVRO BRANCO

Para Gonzalez Guyer<sup>19</sup> (2008), a elaboração dos livros brancos da defesa não é uma prática habitual nos governos dos países latino-americanos. Na sub-região do Cone Sul, até o ano 2012, unicamente dois dos cinco países integrantes -Argentina e Chile- elaboraram os referidos documentos. O Professor também afirma que a elaboração dos LBD representa um elemento estranho nas tradições e cultura política das nossas sociedades. Segundo ele, um Livro Branco é um documento publicado pelo governo, no intuito de explicitar e fundamentar uma política pública, geralmente associada a uma área transcendental do governo.

Já no âmbito continental, as referências aos LBD podem ser procurados na Organização dos Estados Americanos. É óbvio que o foco neste âmbito está no

---

<sup>19</sup> Mestre em Ciência Política, Opção Governo e Políticas Públicas, Faculdade de Ciências Sociais, UdelaR. Uruguai (2002). Coordenador do Programa de Investigação sobre Segurança Regional, FFAA Política e Sociedade, Instituto de Ciência Política, FCS, UdelaR. Assessor do Ministério de Defesa Nacional.

fortalecimento das medidas de confiança mútua. Tal fato é facilmente apreciável na leitura da resolução No. 829 do Conselho Permanente da OEA (2002), onde se emitem diretrizes para a elaboração de documentos sobre políticas e doutrinas nacionais de defesa. Segundo esta resolução os países integrantes da Organização identificaram a elaboração e o compartilhamento dos Livros Brancos da Defesa Nacional como um mecanismo útil de fortalecimento da confiança e da segurança para a promoção da segurança no Hemisfério.

Estabelecem-se ainda na mesma uma breve descrição das características essenciais dos Livros Brancos da Defesa, assim como também se explica quais são os fundamentos e o processo para sua elaboração. Além disso salienta como importante que:

Nas Américas não há um formato padrão acordado para os Livros Brancos. Isso talvez seja um reflexo lógico dos diferentes contextos históricos, geográficos, culturais, políticos e fiscais nos quais os países das Américas definem suas ameaças à segurança e objetivos, capacidades e limitações da defesa. Entretanto, há elementos comuns a muitos Livros Brancos. Este documento focaliza princípios básicos e levanta questões que poderiam ser úteis aos governos na formulação dos próprios Livros Brancos, com base na experiência dos Estados membros da OEA que já iniciaram esse processo. Resolução No.829, Conselho Permanente.(OEA, 2002)

Saindo do continente e pesquisando na literatura mundial relacionada com o tema a situação teórica não é muito diferente. Num sentido amplo, entende-se que a publicação de um livro branco é o resultado de processos de elaboração, debate e negociação abrangente, tanto dentro do próprio governo, quanto com as agências estaduais envolvidas, com a oposição política e, até mesmo, com a sociedade civil. Esse processo acontece geralmente, com assuntos de primeira importância e ou com aqueles que requerem políticas relativamente estáveis a medio e longo prazo. (CHOI e WATTANAYAGORN, relatório No. 13 do SIPRI<sup>20</sup>)

Finalmente citaremos a definição de Edward Thompson (2008), onde ele afirma que para analisar estes documentos é necessário enxergar o assunto desde dois pontos de vista, que são os livros brancos e o que eles fazem.

---

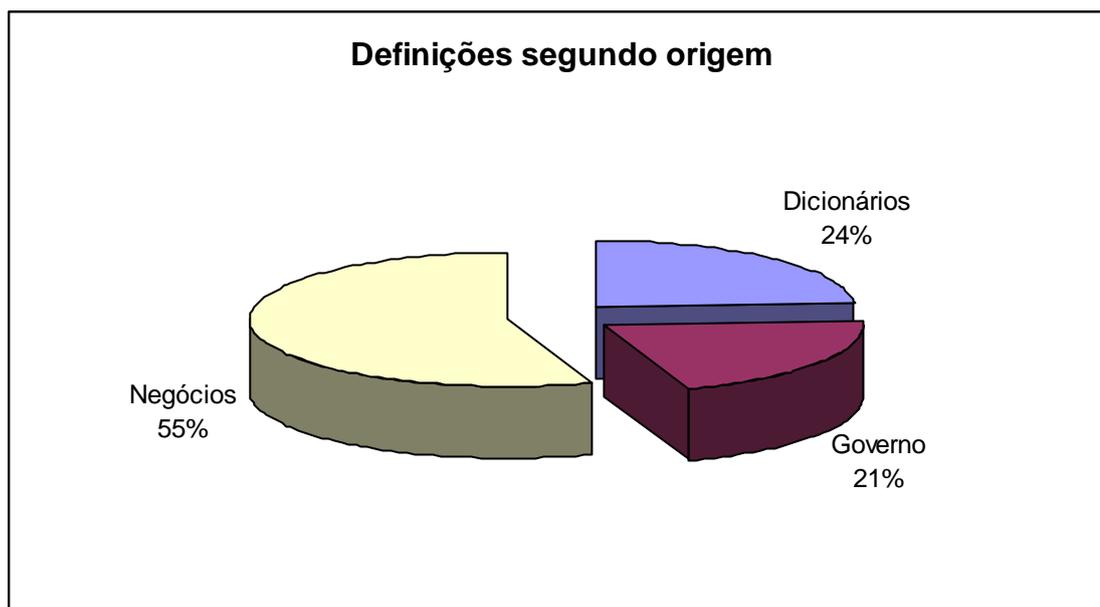
<sup>20</sup> O SIPRI é um instituto independente para a investigação sobre problemas de paz e dos conflitos, especialmente aqueles sobre o controle das armas e o desarmamento. Foi criado em 1966 na Suécia. <http://www.sipri.se>

...os livros brancos são documentos híbridos que mantêm um equilíbrio cuidadoso entre informação e persuasão. No seu melhor, os livros brancos fornecem uma base sólida para a tomada de decisões e influenciar a opinião; no seu pior, eles são propaganda manipuladora. Em todas as situações, tentam persuadir por meio de informações e vender através da educação. (Thompson, 2008, 98)

Documentos híbridos em quanto tem sido originados em organizações das mais variadas naturezas, mas que ainda assim mantêm um equilíbrio cuidadoso entre informação e persuasão. Os propósitos também variam, podendo ser explícitos ou não, proporcionando ou oferecendo uma base sólida para a tomada de decisão ou influenciando obliquamente na forma de propaganda tendenciosa. Porém, em todas as situações, tenta persuadir através da informação e vender através da educação.

No trabalho de Thompson é possível encontrar vinte e nove definições para os livros brancos. Elas foram extraídas pelo autor de diferentes fontes como dicionários, governos e diversas áreas de negócios no setor privado. Da mesma forma, os propósitos ou finalidades destes documentos se distribuem entre a informação, a educação e a persuasão, não sendo excludentes estas três categorias entre si. Foi incluída a lista completa das definições apresentadas por Thompson como o Anexo A a este trabalho.

Quadro 2: Distribuição das definições de LB segundo origem.



Fonte: elaboração própria a partir de dados obtidos de Thompson, 2008.

Quadro 3: Distribuição das definições de LB segundo suas finalidades.



Fonte: elaboração própria a partir de dados obtidos de Thompson, 2008.

Sem dúvida alguma, a utilização deste tipo de documento é tão ampla que a asseveração feita ao começar este capítulo é indiscutível: responder o que é um LB não é fácil. Um dado relevante e que bate ainda nesta questão pode ser conferido ao realizar uma simples pesquisa na “internet” sobre o termo “white paper”. Em abril de 2002 e utilizando o motor de busca Google, se obtiveram 2,3 milhões de resultados. Em março de 2006 uma pesquisa idêntica apresentou 54 milhões de resultados, em janeiro de 2007, 9,2 milhões, em junho de 2007, 120 milhões de resultados. (Thompson, 2008 pag. 1). Finalmente em junho de 2012 o saldo é de 1,34 trilhões de resultados. Todavia importante é aclarar que estes dados correspondem a resultados na língua inglesa, já que para o português ou para o espanhol são diferentes (6,52 e 10,6 milhões respectivamente).

#### 4.4 CONCEITO DE LIVRO BRANCO DA DEFESA

Nas páginas seguintes serão apresentadas as respostas a quatro importantes itens: o que é um LBD, quais são suas principais características e funções e qual seria um formato ideal para este tipo de documento. Tomando como ponto de partida o já explicado anteriormente, no caso específico do livro branco da defesa, o processo referido deve ser feito com a participação do Estado, do Ministério da Defesa, das Forças Armadas e da Sociedade. O objetivo do debate envolvendo

estes autores será lograr um consenso na identificação do futuro conteúdo do livro branco da defesa dessa nação específica.

Todavia é afirmado que a estrutura e o conteúdo de um LBD diferem de um país a outro. Do mesmo modo, o tipo, o escopo e o nível de informação variam amplamente entre os Estados. Até em alguns casos a estrutura e conteúdo de um LBD pode diferir daquele publicado previamente.

Segundo os autores Kang Choi e Panitan Wattanayagorn <sup>21</sup>, um livro branco da defesa é um documento público e disponível, com a declaração oficial da política de defesa nacional, preparado e publicado pelo órgão responsável pela matéria, que oferece uma descrição abrangente dos assuntos relacionados com a defesa e segurança naquele determinado país.

Reconhecido como o documento da maior expressão oficial do governo na pasta da defesa, um Livro Branco é uma forma única de expressar a avaliação de um país de seu ambiente de segurança, assim como da sua capacidade para alcançar os objetivos de segurança nacional e suas estratégias para reagir a ameaças à segurança nacional percebida.

A Resolução No. 829 da OEA afirma que este documento oferece uma visão do Governo a respeito da Defesa. Entende-se aqui que o termo mais apropriado para esta afirmação seria o de Estado no lugar de Governo, uma vez que a visão deste tipo de políticas aponta para médio prazo. Isto é muito importante já que descreve uma visão estratégica para o planejamento da defesa e permite um suporte para o planejamento orçamentário.

Obviamente que essa visão é construída a partir da observação da realidade na qual está imersa o referido país, ou seja o seu ambiente de segurança. Esse ambiente neste mundo “Confuso e globalizado” é, pelo menos, dinâmico. Segundo Celso Amorim, Ministro da Defesa do Brasil, “nossos” territórios nas últimas décadas foram poupados de grandes conflitos, mas a incerteza domina a situação e é difícil afirmar que eles não voltarão a ocorrer. Mesmo que não sejam catastróficos, como se pensava na Guerra Fria, pode haver outro tipo de conflito (Amorim, 2012).

---

<sup>21</sup> Arms, Transparency and Security in South-East Asia - Stockholm International Peace Research Institute, Estados Unidos 1997.

Neste contexto é necessário que os LBD sejam elaborados de modo a ser suficientemente flexível para levar em conta modificações no ambiente da segurança.

Com o objetivo de outorgar validade e legitimidade a este tipo de trabalhos, os diferentes autores concordam que um Livro Branco é produzido depois de extensa consulta tanto dentro como fora do Governo. Para a OEA, a análise deve ser feita sobre o ambiente de segurança do país, tanto nacional como internacional. Isso pode incluir uma avaliação das ameaças e fatores de segurança, tanto tradicionais como não-tradicionais. Esta recomendação realizada pela Organização é importante e geradora de discussões no que se refere a quais são as áreas de atuação dos diferentes Ministérios.

Na República Federativa do Brasil, a Presidência da República por meio do Decreto No. 7438, de 11 de fevereiro de 2011, estabeleceu os princípios e as diretrizes para criação e elaboração do Livro Branco de Defesa Nacional. No mesmo ato, criou-se um Grupo de Trabalho Interministerial com o objetivo de elaborar estudos sobre temas pertinentes àquele Livro. No mesmo decreto se definiu o conceito do LBDN como um documento de caráter público, por meio do qual se permitirá o acesso ao amplo contexto da Estratégia Nacional de Defesa, em perspectiva de médio e longo prazo, que viabilize o acompanhamento do orçamento e do planejamento plurianual relativos ao setor. Ainda se acrescenta que aquele deverá conter dados estratégicos, orçamentários, institucionais e materiais detalhados sobre as Forças Armadas. (BRASIL, Decreto No. 7438, de 11 de fevereiro de 2011)

#### 4.5 O QUE É UM LIVRO VERDE DA DEFESA?

Em geral entende-se que a publicação de um LBD é o resultado de um processo de elaboração, debate e negociação abrangente, tanto dentro do próprio governo quanto com as agências estatais relacionadas, com a oposição política e até com a sociedade civil. Isto acontece geralmente, como já fora dito, com assuntos de primeira importância e ou com aqueles que pelas suas características exigem políticas relativamente estáveis a meio e longo prazo.

Por isto, em muitas oportunidades, os livros brancos são precedidos de outros documentos, geralmente caracterizados como Livros Verdes:

“...rascunhos de trabalho emitidos com a finalidade de gerar debates públicos e provocar aportes desde a oposição política ou por parte das organizações da sociedade civil, a imprensa, instituições acadêmicas, etc. Em tais casos, se os processos de negociação resultarem exitosos, estes documentos adquirem, ademais, níveis de legitimidade política y social significativos.” GONZALEZ GUYER, 2008<sup>22</sup>

Outra referência aos LV pode ser encontrada no Governo da África do Sul. Para seu Governo, este tipo de documento é antes de tudo uma ferramenta para o teste das ideias e um promotor de futuros debates, ratificando assim o conceito acima citado. Ao momento de definir os LV expressam:

Um Livro Verde é um documento de consulta que define a posição do governo referente a determinada política pretendida. Os LV descrevem a posição do governo sobre planejamento estratégico nacional. Como um documento de discussão, proporciona ao governo a oportunidade de testar as suas ideias sobre um assunto importante, entre o público e se beneficiar de contributos e comentários a partir do debate. (Governo da África do Sul, 2009)

#### 4.6 FINALIDADE DO LBD

É necessário e importante esclarecer o propósito dos Livros Brancos da Defesa. Geralmente trabalhos desta natureza têm propósitos múltiplos que se manifestam em dois grandes ambientes diferentes, no menos importante um do que um outro. Estes propósitos ou objetivos são atingidos de forma simultânea com a publicação do documento e se manifestam particularmente no ambiente sociopolítico interno, e no ambiente internacional<sup>23</sup>.

È possível identificar duas finalidades dentro de um determinado país. Dentro deste ambiente interno, (entendendo assim o ambiente do país), é plausível fazer uma divisão, só com o propósito compreensivo. Por um lado a publicação do LBD perseguira fins com o público externo, extra Estado, ou seja, a sociedade civil. Por outro, os lineamentos e conceitos nele estabelecidos serviram de insumo para os organismos estatais, com ênfase na Defesa Nacional.

---

<sup>22</sup> GONZÁLEZ GUYER, Julián. Rara Avis; Los Libros Blancos de la Defensa en el Cono Sur. Montevideú, Uruguai. 2008.

<sup>23</sup> HOLZMANN, Guillermo. Política de defensa y diseño del libro blanco de la defensa. El caso de Chile. Santiago de Chile. Disponível em <http://www.libroblanco2010.gov.ar/descargas/redes-03-holzmann.pdf>

Neste ambiente interno, um dos objetivos mais importantes é a promoção do debate em assuntos relacionados com a Defesa. Este aspecto outorga legitimidade ao documento, transformando o que podem ser políticas de Governo em políticas de Estado. Do mesmo modo tanto com a publicação quanto com o debate – prévio e posterior - se desenvolve e fortalece a consciência da cidadania com respeito ao valor da Defesa como tarefa de todos, e não como exclusividade das Forças Armadas.

Ainda no ambiente interno o LBD cumprirá com o objetivo de justificar políticas e prioridades dos assuntos relacionados com segurança e defesa. Notório é a importância que tem para os governantes o estabelecimento das prioridades para a posterior atribuição de recursos, no ambiente onde estes normalmente escasseiam. A produção deste tipo de documento deveria ser necessariamente precedida de uma avaliação do ambiente de segurança e ameaças por parte dos responsáveis da condução do governo.

Dentro do ambiente país, finalmente, o LBD tem também a finalidade de auxiliar aos organismos estatais relacionados com a Defesa, no processo de definição de objetivos e necessidades orçamentárias, a partir dos grandes lineamentos expostos pelo Estado, identificando aqueles de sua área de interesse. Assim, e em concordância com as recomendações da OEA, o LBD também pode se transformar num instrumento de prestação de contas.

Para cumprir com este último propósito é essencial que a política e os objetivos constantes do Livro Branco se refiram aos níveis de recursos disponibilizados pelo Governo às forças da defesa e sejam coerentes com eles. Pode ainda incluir medições do desempenho, o que tornará o Ministério da Defesa e as Forças Armadas responsáveis pelos objetivos declarados e o mais importante, também os capacitará a defender o pedido de recursos orçamentários necessários para alcançar o nível de desempenho para cumprir a política de defesa do Governo <sup>24</sup>.

Segundo, no ambiente internacional, um livro branco da defesa desenvolvido apropriadamente, possui vários objetivos. Fundamentalmente, manifesta os aspectos centrais da Política da Defesa de um determinado país. Além disso,

---

<sup>24</sup> OEA, Resolução do Conselho Permanente No. 829, novembro 2002. Disponível em: <http://www.oas.org/consejo/pr/resolucoes/res829.asp>

funciona como um instrumento importante na construção da confiança e segurança regional, apresentando à comunidade internacional, com uma absoluta clareza, os fundamentos que norteiam a conduta do Estado de referência no concerto mundial.

Pode se converter também, ainda no ambiente internacional, em um elemento importante na política de dissuasão para alguns Estados, tanto no regional como no mundial, ao momento de sugerir aos potenciais adversários, seu grau de presteza, alistamento e capacidades.

É importante destacar aqui que a intenção deste capítulo é salientar os aspectos comuns e gerais de um livro branco da defesa. Assim não todos estes serão aplicáveis ao Estado Uruguaio. Os objetivos elencados para o ambiente interno sociopolítico e intra Estado, se apresentam como os mais importantes para um documento destas características neste país. Em tanto que os relacionados com as medidas de confiança mútua, considerando o atual contexto regional e em especial o marco instituído com a UNASUL, aparentam não ser tão relevantes. Ainda assim, a publicação do livro branco da defesa é fomentada pelos organismos regionais.

Compartilha-se aqui a visão do Gonzalez Guyer de que em nosso contexto sub-regional se observa com desconfiança a efetividade dos LBD como ferramentas de fomento e impulsão das medidas de confiança mútua – ainda desnecessárias. Ao mesmo tempo se acredita que contribuem na melhora da qualidade da democracia, aperfeiçoando as relações civis - militares e outorgando transparência nas políticas de Defesa.

Análise dos conceitos de transparência e sigilo no contexto dos livros brancos da defesa. Ao analisar os objetivos que deveriam perseguir os livros brancos da defesa, e em particular no que se refere à avaliação do ambiente de segurança e ameaças por parte dos responsáveis da condução do governo, não resulta interessante que aqueles alcancem um grau máximo de transparência. Primordialmente porque a publicação de informação excessiva pode afetar negativamente a postura defensiva e dissuasória de um estado. No lado oposto, o sigilo excessivo pode aumentar as suspeitas e exacerbar os dilemas de segurança entre os estados.

O conhecimento das políticas da defesa de outros estados ajudará a um determinado governo no processo de formulação de suas próprias políticas de forma adequada. Sem esse conhecimento, os governantes tendem a formular e implementar as políticas de defesa baseados nos piores cenários formulados a partir de interpretações unilaterais e às vezes mal influenciados. Ao reduzir a incerteza, os livros brancos podem facilitar a identificação do grau de colaboração possível com outros estados.

Ao estudar as finalidades dos LBD, percebem-se facilmente as vantagens da publicação deste tipo de documentos por parte de um país, mas quando e como fazê-lo é decisão do governo. Contudo, o aumento do número de LBD na região e no mundo sugere que os países conseguem poupar os benefícios da transparência, ainda protegendo os seus legítimos interesses nacionais.

#### 4.7 AVALIAÇÃO E CONTEÚDO

Segundo Choi e Wattanayagorn (1997), os LBD podem ser avaliados por pelo menos cinco diferentes critérios: abrangência do conteúdo; equilíbrio e apoio mútuo entre diferentes seções do relatório; precisão e confiabilidade de informação; consistência e padronização; e disponibilidade. Faremos uma análise de cada um destes critérios com o propósito de esclarecer o tipo, a quantidade e a qualidade da informação que deve ser incluída nos mesmos.

A fim de proporcionar um entendimento claro e preciso da política de defesa de uma nação, o LBD desta deve ser abrangente. Todos os aspectos relevantes da defesa nacional, desde a avaliação das ameaças (novas e tradicionais), as necessidades militares, a destinação de recursos, a organização do Ministério da Defesa, a manutenção e operação de forças, até os critérios para o uso da força, devem ser incluídos. A omissão intencional ou não de determinados elementos da política de defesa pode ser mal interpretada e desta forma não só, reduzir a qualidade do documento, como também aumentar a suspeita sobre os verdadeiros objetivos do país.

Este tipo de documento serve de referência e fonte de informação, tanto no âmbito regional, quanto no internacional; o seu conteúdo deve ser bem equilibrado, logicamente consistente e bem costurado. Ele não deve lidar com certas áreas de

defesa em detalhes, enquanto ignora outros, ou ser demasiadamente subjetiva ou cheia de eufemismos. Assuntos, capítulos ou seções devem ser logicamente conectados e coerentes entre si de modo que seja possível compreender as políticas de defesa atuais e fazer previsões razoáveis sobre o futuro. Se possível, as informações devem ser apoiadas por dados quantitativos.

O próximo critério elencado pelos já mencionados autores é a padronização do esqueleto e da disposição do conteúdo do Livro; este aspecto pode ser interpretado observado por dois ângulos diferentes: mantendo a padronização nas diferentes edições pertencentes a um único país, ou com os diferentes estados de uma região ou organização. No primeiro caso, é necessário manter a coerência ao longo dos anos o que facilita a comparação ao longo do tempo.

Finalmente, a disponibilidade do documento para a consulta pública é importante. Caso contrário, não será possível cumprir com uma de suas mais importantes finalidades, informação, tanto para o público interno quanto para o externo. Cada governo deve fornecer cópias suficientes e melhorar a acessibilidade e disponibilidade do seu Livro Branco. A disponibilidade do mesmo em formato digital e em diferentes línguas facilitará esta função.

Com base nestes cinco critérios, estes autores sugerem um modelo padrão para o Livro Branco da Defesa. Indicam que ele deve cobrir pelo menos seis categorias: avaliação de ameaças (ou avaliação do ambiente de segurança); objetivos de segurança nacional; postura de defesa atual; necessidades da defesa e iniciativas, gestão de defesa; e avaliação global. Além disso, indicam como apropriado que cada Estado adicione anexos com referências, dados estatísticos, organograma das Forças Armadas, entre outros de modo a outorgar maior clareza.

Ver quadro 4. Analisando o conteúdo proposto por estes autores pode-se chegar à conclusão de que os livros brancos da defesa tem como propósito fundamental comunicar a estratégia de defesa de uma nação.

Quadro 4: Formato do LBD tipo.

Capítulo	Seções principais	Subseções
I.	Avaliação das ameaças Ambiente de segurança	Internacional, regional e nacional. Internacional, regional e nacional.
II.	Objetivos de segurança nacional A política geral de defesa	Níveis estratégico, tático. Níveis estratégico, tático.
III.	Postura defensiva atual e futura	Tamanho e estrutura de força, militar explorações, uso da força, treinamento e exercícios, manutenção da força, alianças e tratados internacionais.
IV.	Exigências da Defesa	Compras, pesquisa, desenvolvimento e produção na área militar.
V.	Administração da Defesa	Planejamento, pessoal, organização, logística, orçamento.
VI.	Avaliação geral da situação e conclusões.	
VII.	Apêndices e material de referência.	

Fonte: Development of defense White Papers in the Asia–Pacific region, Kang Choi and Panitan Wattanayagorn.

O formato padrão pode ser subdividido em a avaliação do ambiente de segurança do país; a avaliação das capacidades do país para alcançar os seus objetivos; e a promulgação de estratégias de segurança do país. Todavia concordando com a ideia de Thompson, (2008), as características apresentadas por estes autores são específicas para o problema da defesa nacional, mas elas podem ser generalizados para a resolução de qualquer problema. Em termos mais gerais, os objetivos de um livro branco são: avaliar o problema, avaliar os recursos disponíveis para resolver o problema e delinear as possíveis soluções, estratégias e metas para enfrentar o problema.

A Lei Complementar No. 97, de 09 de junho de 1999, dispõe sobre as normas gerais para a organização, o preparo e o emprego das Forças Armadas e determina o conteúdo do livro branco, estabelecendo que o mesmo deva conter dados estratégicos, orçamentários, institucionais e materiais detalhados sobre as Forças Armadas, abordando tópicos como o Cenário estratégico para o século XXI; Política Nacional de Defesa; Estratégia Nacional de Defesa; Modernização das Forças Armadas; Racionalização e adaptação das estruturas de defesa; suporte econômico da defesa nacional; as Forças Armadas: Marinha, Exército e Aeronáutica; e operações de paz e ajuda humanitária. Estabelece-se também que o “Livro Branco é produzido depois de amplas consultas dentro e fora do governo. Visa refletir um consenso de base ampla com respeito à Defesa do País, no contexto das prioridades nacionais, do marco jurídico e dos recursos disponíveis.”

Por outra parte a OEA, mediante resolução supracitada, estabelece uma série de princípios básicos no intento que os mesmos sejam úteis aos governos na formulação dos próprios Livros Brancos, com base na experiência dos Estados membros da OEA que já concluíram esse processo. A resolução estabelece uma serie de características essenciais dos LBD, as que a mesmo tempo podem ser referenciadas como a conclusão parcial deste capítulo.

Para a OEA, o LBD deve ser “um documento público que descreve o contexto amplo da política estratégica para o planejamento da defesa com uma perspectiva de médio prazo”. Não pode ser redigido anualmente ou a cada dois anos, devendo ser suficientemente flexível para se adaptar a pequenas modificações. Deve refletir políticas de Estado e não de Governo. “Um novo LB é normalmente preparado em resposta a importantes mudanças no ambiente estratégico ou para indicar mudanças significativas nas prioridades do Governo”.

Afirma também que deve ser produzido depois de uma extensa consulta tanto dentro como fora do Governo. Deve incluir também uma análise do ambiente de segurança daquele país, tanto no âmbito interno quanto no externo. Isso pode incluir uma avaliação das ameaças e fatores de segurança, tanto tradicionais como não-tradicionais.

O LBD deve destacar questões de mais alta prioridade para o país e proporciona uma visão geral do modo como a política de defesa será implementada para enfrentar esses desafios à segurança. Também deve descrever, em termos amplos, as capacidades atuais e planejadas, bem como as funções das forças de defesa.

A OEA também define que o Livro Branco da Defesa pode se converter também em um instrumento de prestação de contas. Para isto é essencial que a política e os objetivos constantes do Livro Branco se refiram aos níveis de recursos disponibilizados pelo Governo às forças da defesa e sejam coerentes com eles. O Livro Branco pode conter medições do desempenho (por exemplo, prazos para a reestruturação das Forças Armadas ou prazo máximo para o desdobramento de um elemento militar específico).

Esta ideia coincide com os conceitos de Choi e Wattanayagorn, já que fazem ao Ministério da Defesa (e as Forças Armadas), responsáveis por alcançar os objetivos declarados. Além disso, no mesmo ato outorga a estes as ferramentas adequadas para elaborar e defender o pedido de recursos orçamentários necessários a fim de alcançar o nível de desempenho estabelecido na política de defesa do Governo.

#### 4.8 DIFERENTES OPÇÕES PARA O PROCESSO

Segundo um estudo realizado pelo INSS (da sigla em inglês: Institute for National Strategic Studies), o processo para a produção do LBD pode adotar três diferentes formas. Todas elas devem ser precedidas de uma pesquisa científica acadêmica na pasta. Reconhece-se também para as três formas um catalisador ou impulsor nacional para que o processo tome andamento: O Poder Executivo, representado pelo Presidente, ou o Poder Legislativo. Na primeira opção, uma agência estatal, geralmente o MD, elabora um rascunho em um nível de trabalho que se estende além dos limites da organização ministerial. Logo após a proposta é apresentada para sua aprovação (INSS, 2000).

Na segunda opção, o Presidente estabelece um grupo de trabalho intergovernamental e designa-o para desenvolver o livro. O diretor deste grupo pode vir do staff do Presidente, do Ministério de Relações Exteriores ou do Ministério da

Defesa. O número de participantes e entidades representadas pode variar. Contudo não deve ser esquecido que o objetivo desta metodologia é obter consenso geral, antes de submeter o trabalho para a aprovação do Presidente e do Legislativo.

A última alternativa varia na composição do grupo (ou grupos) de trabalho. Nesta, tanto a integração, quanto o processo para obter o consenso são estendidos além dos limites do governo a fim de incluir especialistas externos, acadêmicos, representantes de agências não governamentais e líderes do setor privado. A finalização do processo não tem deferência com o anterior.

#### 4.9 O PROCESSO DO DEBATE NACIONAL SOBRE DEFESA.

Dentro do já mencionado “site” do governo brasileiro dedicado ao Livro Branco da Defesa, existe uma lista dos países que possuem livro branco da defesa, na qual consta o Uruguai, fazendo referência a o documento do ano 1999, “Bases para uma Política de Defesa Nacional”. Como já fora dito, este trabalho foi produzido pelo Ministério da Defesa Nacional do Uruguai, sob a direção do então Ministro, Dr. Juan Luis Storace, o qual já havia percebido a falta de uma publicação como uma referência sobre o assunto da Defesa Nacional.

Um dos objetivos deste documento foi o de promover o debate nacional sobre defesa e despertar o interesse da sociedade na matéria como um todo. Depois de vinte anos de restaurada a democracia isto não aconteceu em forma espontânea. Precisou-se de um novo impulso estatal para que acontecesse. Sem dúvidas, e dividindo o conceito com vários autores, o Uruguai não tem tradição no que diz respeito ao debate público democrático sobre a defesa nacional e política militar. Ainda, este é considerado um campo clássico das políticas públicas onde as políticas estatais não são apenas desejáveis, mas essenciais. (ROU, MDN 2006)

O fenômeno, embora não seja exclusivo do Uruguai, está profundamente enraizado na sua história política e ainda vinculado a certas características da sua cultura nacional. Somente nos últimos anos e muito gradualmente, a sociedade uruguaia e o sistema político começaram a assumir mais fortemente as questões de defesa nacional. O interesse acadêmico tem crescido para investigar estas questões e integrá-las à agenda da universidade.

Devido ao fato já mencionado de que na história contemporânea do Uruguai as políticas de defesa nacional e questões relacionadas às forças armadas, tendem a não ser integradas na agenda do debate público, o MD em parceria com a Universidade da República e o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) impulsionou o referido debate nacional sobre defesa. Nesse processo foram concebidos dois objetivos fundamentais: contribuir para o aperfeiçoamento da governabilidade democrática e o fortalecimento da integração regional e paz internacional, mediante a transformação de políticas públicas da defesa nacional em políticas transparentes e de Estado. (ROU, MDN, 2006)

Segundo o Ministério da Defesa Nacional a promoção do referido debate sobre defesa no país é um fato inédito. Além disso, a revisão da doutrina de defesa nacional e à conseqüente re-estrutura das forças armadas, no contexto da uma realidade regional e internacional com profundas mudanças, aparece também como uma tarefa inadiável.

O objetivo geral que o MDN perseguia com o debate nacional sobre a defesa era principalmente o de contribuir para a melhoria da governabilidade democrática e o fortalecimento da integração regional e da paz internacional através da transformação das políticas públicas de defesa nacional em políticas estatais transparentes. Particularmente, se procurava promover um acordo que fosse o mais amplo possível sobre as políticas de defesa nacional, como resultado da ampla participação e do intercâmbio de informação das mais diferentes origens: deputados, funcionários civis e militares, diplomatas, políticos, acadêmicos, especialistas, organizações da sociedade civil e jornalistas, nacionais e estrangeiros. (ROU, MD, 2006)

Como se percebe facilmente, a ideia do MDN está alinhada com os conceitos doutrinários existentes e recomendados para a formulação das políticas de defesa nacional analisados anteriormente. A etapa final deste processo seria a publicação daquelas, num documento oficial e público, o LBD. Para alcançar o objetivo planejado, o MD organizou o debate como um processo que compreendeu duas grandes etapas, sendo a primeira destinada a obter os insumos necessários para a elaboração de uma Lei de Defesa Nacional.

A outra etapa se baseou nas conclusões da primeira, com o objetivo de contribuir ao debate de uma nova Lei Orgânica das Forças Armadas no Parlamento. O prosseguimento nesta segunda instância ainda não atingiu resultados concretos, já que não foi publicada mudança alguma neste sentido.

Dentro da metodologia de trabalho foram programados seminários públicos com participação de especialistas, nacionais e internacionais, nas diversas temáticas, instalando posteriormente oficinas de debate de caráter reservado onde estiveram representados os diversos organismos públicos e a sociedade. O documento final foi entregue a Ministra da Defesa Nacional da época, a Dra. A. Berrutti. Atendia-se desta forma ao requisito necessário para a transformação de uma política pública numa política de Estado.

Especificamente foram realizados dois seminários, o de Aportes Internacionais realizado em Março de 2006, e o de Aportes Nacionais em Maio do mesmo ano.

#### **4.9.1 Seminário de aportes internacionais.**

Inicialmente, é oportuno esclarecer que na parte metodológica os dois seminários foram idênticos.

Em cada uma das duas etapas estão programados seminários públicos com a participação de especialistas nacionais e internacionais sobre temas diversos, e, posteriormente, instalar debates convocando órgãos públicos, instituições representativas da sociedade e alguns especialistas reconhecidos. Estas mesas de trabalho funcionarão sob um regime reservado, e os documentos finais serão entregues ao Ministério da Defesa como uma base para o desenvolvimento dos projetos de lei correspondentes (ROU, MDN, 2006, p 17)

A ideia para o seminário Internacional não foi a de encontrar modelos para ser reproduzidos. Pelo contrário, foi apresentado como uma oportunidade de aprender os caminhos seguidos por outros Estados através de representantes qualificados destes. Assim foram recebidas vinte e duas contribuições por especialistas oriundos de nove países, distribuídos em três continentes diferentes.

Estas contribuições podem ser ordenadas de acordo com quatro conceitos principais: a realidade estratégica da região no mundo, a complexa relação entre integração regional e defesa nacional, as definições de defesa nacional segundo os países da região e, finalmente, a análise das experiências de reestruturação

democrática do setor da defesa em vários países com a história recente semelhante à uruguaia. Como essa estrutura foram organizados cinco painéis ou oficinas de trabalho e três conferências. (ROU, MDN, 2006)

Dessa forma fica claramente representado o caráter internacional do seminário. Nas representações dos diferentes países tiveram lugar tanto autoridades civis quanto as da caserna. Para citar um exemplo, da RFB compareceu pela parte civil o Dr. Marco Aurélio Garcia para tratar da perspectiva brasileira sobre o MERCOSUL e a comunidade sul-americana de nações.

Em quanto que o Gen Ex Augusto Heleno representou os militares do EB. Sua participação fez parte do quinto painel, *A Defesa Nacional Militar da América do Sul, uma visão desde a profissão militar*. Junto a ele participaram entre outros, representantes do Ex da Argentina e da Venezuela.

De acordo com a quantidade de países que participarão do seminário e a qualidade dos representantes, civis e militares, é possível afirmar que o trabalho conduzido pelo Ministério da Defesa Nacional foi muito proveitoso. Conseguir reunir diferentes autoridades nacionais, atores políticos dos diferentes partidos, representantes da sociedade, para debater junto aos convidados das nações amigas, por si só já é um êxito. Além dos resultados, o processo é enriquecedor, já que coloca sobre a mesa um tema esquecido pela sociedade.

#### **4.9.2 Seminário de aportes nacionais.**

Como foi mencionado, a metodologia empregada durante os dois seminários foi a mesma, variando o escopo. Durante o seminário diferentes painéis de trabalho ocorreram paralelamente. O objetivo do trabalho consistia em procurar contribuições significativas para a futura lei de Defesa Nacional. Assim foram organizados painéis para tratar os seguintes tópicos: Defesa Nacional, Política Exterior e Defesa, organização do MD e Forças Armadas.

No painel da Defesa Nacional além de obter a definição daquela, o objetivo foi determinar os conceitos referentes a sua condução política, componentes e competências institucionais. Um ponto importante foi o referente ao aspecto da cidadania e sua relação com a defesa nacional.

No referente a Política Exterior e Defesa o escopo englobou as definições Estratégicas daquela, assim como os conceitos de Segurança Internacional e Segurança Regional, Cooperação militar e Operações de Paz. No que compete ao Ministério da Defesa, foram estudadas as grandes definições sobre suas competências e alcances. Foram considerados os lineamentos para um novo desenho Institucional, especialmente no que tem a ver com os serviços não militares do Ministério.

Para o braço executor e o componente militar da defesa, as Forças Armadas, se revisaram as definições gerais sobre missões, pertinência das missões policiais e de outro tipo não militar. No anexo C deste trabalho é apresentado o resultado final deste processo, a Lei de Defesa Nacional 18.650.

Atendendo aos conceitos apresentados no ponto anterior 4.7, e segundo o INSS, o fator determinante no momento de escolher um das três formas do processo para a elaboração do LBD depende do grau em que a Defesa Nacional é considerada um assunto de importância para a política nacional do país de referência. Quanto mais importante é considerado o assunto, o maior consenso possível será procurado.

Como conclusão parcial, pode-se afirmar aqui que no caso da ROU, o processo escolhido se aproxima da terceira opção apresentada segundo os critérios do estudo do INSS. Isto é, o assunto é considerado importante, com a suficiente relevância política como para convocar a sociedade toda e a representantes estrangeiros para obter o maior grau de consenso.

#### 4.10 REFLEXOS DO PROCESSO E PROMULGAÇÃO DA LEI

##### 4.10.1 Governo - Ministério da Defesa Nacional

Com a promulgação da Lei Marco da Defesa Nacional em 19 de fevereiro de 2010, o Ministério da Defesa orientou seus esforços para colocar em prática os conceitos e deveres que definem a referida lei. O Conceito de *Defesa Nacional* abrange as atividades, tanto civis quanto militares, relativas à preservação da soberania, independência, integridade territorial e dos recursos estratégicos. Além disso, é definido como um direito e dever de todos os cidadãos.

A Lei Marco de Defesa Nacional, compromete ao governo a definir diretrizes políticas explícitas sobre a defesa nacional e assuntos militares. Estabelece condições política e legais para dotar ao Ministério da Defesa de capacidades organizacionais e de recursos humanos que lhe permitam assumir plenamente sua responsabilidade legal como organismo de liderança política da defesa nacional, e em particular dos seus instrumentos militares, as Forças Armadas.

Em abril de 2011, o Governo celebrou a primeira reunião do Conselho de Defesa Nacional, presidido pelo Presidente da República. Segundo o relatado pelo então Ministro de Defesa, Luis Rosadilla<sup>25</sup>, o objetivo principal dessa reunião fundacional do CODENA foi atingido: dar começo aos trabalhos para a elaboração das políticas públicas da defesa. O primeiro passo foi a construção de um documento com os objetivos e as ameaças enquadradas no novo conceito de defesa nacional e nos diferentes cenários.

Dentro do Ministério da Defesa Nacional, o órgão com a responsabilidade de assessoramento no plano militar da Defesa Nacional, como foi dito, é o ESMAD. Como resultado do trabalho deste é possível conferir trabalhos orientados nos seguintes assuntos: relevância da política de defesa nacional; diretrizes para o desenvolvimento da política de defesa nacional; e reorganização das Forças Armadas.

#### **4.10.2 Na área acadêmica.**

É importante salientar inicialmente a destacada e relevante participação da Universidade da República (UdelaR) no processo. Esta participação se materializa não só nas conferências e seminários, mas principalmente como organizador e promotor dos eventos junto com o MD. Dentre os conferencistas destacam-se a Diretora do Instituto de Ciências Políticas da UdelaR, Dra. Constanza Moreira e o Professor Gonzalez Guyer.

O Professor Julian Gonzalez Guyer é o responsável por uma Oficina de Trabalho sobre Política, Sociedade e as Forças Armadas, destinado aos alunos da Universidade da República, com especialização em Ciência Política e Sociologia.

---

<sup>25</sup> Disponivei em: <<http://www.uruguayaldia.com/2011/04/gobierno-instala-consejo-defensa-nacional/>>, consultado no 10 do outubro do 2011.

A promulgação da Lei de Defesa e sua implementação representa para a UdelaR a necessidade de preparar os seus estudantes para a tarefa de criar políticas explícitas sobre defesa nacional e Forças Armadas, bem como ocupar cargos no Ministério da Defesa, onde serão requeridas capacidades organizacionais e de recursos humanos que permitam, entre outras coisas, assumir o caráter de liderança política na área da defesa nacional.

O objetivo da Oficina de trabalho é outorgar aos seus participantes o conhecimento das políticas de defesa nacional e as instituições envolvidas nesta área, além de acercá-los a as características da profissão e os profissionais militares. Além disso, a Faculdade de Ciências Sociais é o único centro acadêmico que tem um programa de pesquisa sobre este assunto. O programa depende do Instituto de Ciências Políticas é denominado PRISFAS, pelas suas siglas em espanhol (Programa de Investigación sobre Seguridad Regional, FFAA Política y Sociedad).

## 5 CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES.

### 5.1 CONCLUSÕES.

O trabalho de investigação aqui apresentado permite ao leitor obter uma visão holística sobre a metodologia e o processo de elaboração da Lei Marco da Defesa da República Oriental do Uruguai (ROU), além de oferecer também uma oportunidade para tomar contato com os conceitos sobre Segurança e Defesa utilizados pelo referido Estado.

#### 5.1.1 Conceitos de segurança e defesa no Uruguai.

Com relação a estes conceitos no Uruguai é preciso dizer que a Lei de Defesa Nacional constitui um marco na história política e jurídica do país, já que é o fruto de um processo abrangente que engloba a sociedade uruguaia como um todo. Nela são detalhadas as orientações gerais da Política de Defesa Nacional. Ainda não existe no Uruguai um documento público disponível para a consulta das Políticas de Defesa Nacional. Contudo este tipo de política gradualmente começa a se apresentar com maior força no debate público nacional.

O documento referenciado em diversos “sites” e organizações como o LBD da República Oriental do Uruguai constitui uma referência importante, mas não deveria ser considerado como tal. Marca uma etapa no desenvolvimento político do país e difundiu informação e experiências para o desenvolvimento do Debate Nacional sobre Defesa. É inegável que sua contribuição tanto fora como dentro de fronteiras também é importante. Pode ser considerado como um Livro Verde da Defesa. Ainda definições conceituais importantes que enquadram a atividade na área da defesa, capacidades militares e os gastos orçamentários do país em defesa, devem ser pesquisados ou construídos a partir de uma pluralidade de fontes dispersas e, geralmente, inacessíveis a um público leigo.

No que tem a ver com os conceitos de segurança e defesa nacional na ROU se conclui que a corrente predominante nas relações internacionais é o Idealismo, onde os princípios básicos do Direito Internacional já mencionados são respeitados. Os conceitos incluídos recentemente na Lei 18.650 determinam que no país a Defesa Nacional engloba atividades de civis e militares em um esforço contínuo para

preservar a soberania, independência e integridade do território e de seus recursos naturais. Tudo com a finalidade de gerar os requisitos necessários para o bem-estar social presente e futuro da população. Assim pode se entender a defesa como um conjunto de atividades que terão como resultado a segurança.

### 5.1.2 **Processo de desenvolvimento do LBD.**

Quanto ao LBD em geral, é possível concluir que não existem modelos universais para sua preparação. Porém o modelo sugerido pelos autores CHOI e WATTANAYAGORN se apresenta como o mais apropriado. No nível operacional, os governos utilizam informação, experiências e documentos produzidos por outros Estados a fim de obter principalmente ideias sobre a organização do processo e a elaboração dos documentos; ocasionalmente também são extraídos conceitos importantes.

Contudo, o estudo mostra que a contribuição mais importante para um país no momento de elaborar um LBD é justamente o processo que aquele percorre para sua elaboração. O benefício encontra-se no caminho percorrido, nos resultados da pesquisa necessária para a produção do livro, no desenvolvimento dos conceitos doutrinários de defesa nacional, e nos lineamentos que dele se desprendem. Este processo garante o consenso da sociedade sobre estas importantes políticas públicas, transformando-as definitivamente em políticas de Estado.

Finalmente, é possível concluir que o processo percorrido pelo Uruguai em relação ao desenvolvimento das Políticas de Defesa e Segurança Nacional cumpre com os requisitos necessários para a publicação do LBD. Este processo foi abrangente e profundo, envolvendo não só as autoridades nacionais, civis e militares, mas também aos diferentes setores da sociedade. Ainda, o processo e a metodologia empregada contaram com o apoio, a participação e a guia de representantes de diferentes nações amigas, principalmente as regionais.

Todas as contribuições foram recolhidas e adequadamente documentadas. Porém, para finalizar de forma adequada o processo iniciado em 2006 com o Debate sobre Defesa Nacional, ainda existem pendências importantes como a determinação e publicação da PDN e as políticas dela dependentes. Só após será possível enfrentar a etapa final, a publicação do Livro Branco da Defesa.

É inegável que no país concorrem todos os aspectos necessários para finalizar este caminho: foi seguido o devido processo e a metodologia empregada foi adequada. Porém, as circunstâncias existentes no país fizeram que a produção deste documento não recebesse a devida prioridade. No Uruguai não existe atualmente um perigo iminente que ameace a soberania e não existe uma percepção da necessidade próxima e vital de defesa; no presente não existem elencos políticos significativos especializados em temas de defesa que possam incluir estes temas na agenda política, e esta está, quase sempre, saturada por assuntos mais imediatos e mais atrativos eleitoralmente; todavia, desde as próprias forças, não se insiste com eficácia na necessidade de avançar nestes temas.

A situação descrita configura um cenário onde as circunstâncias existentes determinam a falta de prioridade para o desenvolvimento das políticas de defesa nacional e do LBD. No futuro, tendo presente os reflexos do processo analisado na área acadêmica e o atual desenvolvimento de cursos e programas na UdelaR, a formação de recursos humanos para nutrir os organismos de Defesa terá um efeito positivo no desenvolvimento das políticas de defesa nacional e na publicação do LBD.

## 5.2 RECOMENDAÇÕES.

Recomendam-se os seguintes assuntos, enquadrados na linha de pesquisa Estudos de Paz e da Guerra – Defesa Nacional, em função da investigação realizada durante a elaboração desta dissertação: apresenta-se como interessante e importante o aprofundamento no estudo da teoria de Collier, o *Transtate security paradigm* e sua aplicação na América do Sul. Por outra parte o estudo das relações entre civis e militares, com uma visão prospectiva, e não histórica revisionista, como outro assunto de significância. Finalmente um estudo comparado dos processos de elaboração dos Livros Brancos da Defesa do Brasil e do Uruguai.

## REFERÊNCIAS

- AMORIM, Celso. Estratégia de defesa do Brasil e da América do Sul. Aula magna do ministro de estado da defesa, na Escola Militar do Chile. Chile, Março de 2012.
- BOTTINELLI, Oscar. Uruguay: uma política nacional de Defesa. . Disponível em <<http://www.factum.edu.uy>> Acessado em: Janeiro de 2012. Novembro de 2011. Montevideo, Uruguay.
- BRASIL, Decreto No. 7438 de 11 de fevereiro de 2011.
- BRASIL, Doutrina de Operações Conjuntas. MD 30-M-01. Brasil, 2011.
- BRASIL, Formatação de trabalhos acadêmicos. ECEME. Brasil, 2008.
- BRASIL, Lei Complementar Nr 97, de 09 de junho de 1999.
- BRASIL, Revista em discussão, Senado Federal, 2012.
- BRASIL, Trabalhos acadêmicos na ECEME. Brasil, 2004.
- CHOI e WATTANAYAGORN, relatório No. 13 do SIPRI. Arms, Transparency and Security in South-East Asia, Development of defence White Papers in the Asia–Pacific region - Stockholm International Peace Research Institute, Estados Unidos 1997.
- COLEGIO INTERAMERICANO DE DEFESA, Curso de Estratégia de Defesa e Segurança Nacional. Disponível em: < <http://iadc-sp.jid.org/>> Acessado em Outubro 2011.
- COLLIER, Michael W., Ph.D. Rethinking Latin American and Caribbean Security: A Transtaté Security Approach. Florida International University. Miami, FL, 2005.
- Correa Freitas, Ruben. Las relaciones entre el Poder Ejecutivo y el Poder Lesgislativo en la Constitución Uruguaya. Mejico, 2002.
- ESTRATÉGIA. Revista del Centro de Altos Estúdios Militares. Uruguay, 2009
- GONZALEZ GUYER, Julián. La Política Exterior del Uruguay en el Ámbito de la Defensa. FFAA y sociedad: una revisión del Estado del Arte. Montevideo, 2002.
- GONZÁLEZ GUYER, Julián. Rara Avis; Los Libros Blancos de la Defensa en el Cono Sur. Montevidéo, Uruguai. 2008.
- GOOGLE, base de dados. 2012.
- GROS ESPIELL, Hector. La evolución político-constitucional de Uruguay entre 1975 y 2005. Uruguay, 2008.

HOLZMANN, Guillermo. Política de defensa y diseño del libro blanco de la defensa. El caso de Chile. Disponível em:  
<<http://www.libroblanco2010.gov.ar/descargas/redes-03-holzmann.pdf>>  
Acessado em fevereiro 2012.

INTERCONSULT, Sistema permanente de estudios de opinión pública. Resultado de encuesta opinión pública sobre las Fuerzas Armadas. Uruguay, 2011.

LEGNANI, Daniel. Entrevista concedida ao autor em Junho de 2012.

LIPPMANN, Walter. U.S. Foreign Policy: Shield of the Republic (1943)

MEIRA MATOS, Carlos de. Geopolítica. Volume I. Editora FGV, Rio de Janeiro 2011.

NATIONAL DEFENSE UNIVERSITY. MERLN, the Military Education Research Library Network. Estados Unidos da América. Disponível em:  
<<http://merln.ndu.edu/>> Acessado em: novembro 2011.

NEVES e DOMINGUES. Manual de Metodologia da pesquisa. Brasil, 2007.

OEA. Resolução do Conselho Permanente No. 829. novembro 2002. Disponível em: <<http://www.oas.org/consejo/pr/resoluciones/res829.asp>> Acessado em maio de 2011.

PEREIRA, Juan Carlos. Diccionario de relaciones internacionales. Editorial Ariel, 2008. Barcelona, Espanha. Disponível em: <[www.books.google.es](http://www.books.google.es)> Acessado em maio de 2011.

PIOLI, Juan José. Entrevista concedida ao autor em Junho de 2012.

POLITICAL DATABASE OF THE AMERICAS. Disponível em:  
<<http://pdba.georgetown.edu/Parties/Uruguay/Leyes/regulacionjuridica.pdf>>  
Acessado em outubro 2011.

ROU, Constituição da República. Disponível em <[www.parlamento.gub.uy](http://www.parlamento.gub.uy)>  
Acessado em março de 2011.

ROU, Corte Eleitoral. Disponível em: <[www.corteelectoral.gub.uy](http://www.corteelectoral.gub.uy)>. Acessado em Fevereiro 2012.

ROU, Decreto N° 464/973, de dissolução das duas Câmaras do Poder Legislativo, citado em Gros Espiell, 2008.

ROU, Lei Orgânica das Forças Armadas, 1974

ROU, Ministério da Defesa. La Defensa Nacional. Aporte para un debate. Uruguay, Janeiro de 2005.

ROU, Ministério de Defensa Nacional, Estado Mayor de la Defensa. Relevancia de la Política de Defensa Nacional. Uruguay, 2011.

ROU, Ministério de Defesa Nacional, Estado Mayor de la Defensa. Lineamientos para la formulación de la Política de Defensa Nacional. Uruguay, 2011.

ROU, Ministério de Defesa Nacional, Estado Mayor de la Defensa. Reorganización de las FF.AA.: las capacidades requeridas en función de las amenazas presentes y potenciales.. Uruguay, 2011.

ROU, Universidad de la República. Defensa Nacional y Fuerzas Armadas: Democracia e Integración Regional. Exploración en un área opaca de políticas públicas. Montevideo, Setiembre de 2007.

ROU, Universidad de la República. Taller: Fuerzas Armadas, Política y Sociedad. Uruguai, 2010.

ROU. Constituição da República de 1967 com modificações pleviscitadas nos anos 1989, 1994, 1996 e 2004. Uruguai,2004.

ROU. Corte Eleitoral. . Programa de Gobierno Partido Nacional. 2009. Disponível em: <[www.corteelectoral.gub.uy](http://www.corteelectoral.gub.uy)> Acessado em: novembro de 2011.

ROU. Corte Eleitoral. .Programa de Gobierno Partido Colorado, 2009. Disponível em: <[www.corteelectoral.gub.uy](http://www.corteelectoral.gub.uy)> Acessado em: novembro de 2011.

ROU. Corte Eleitoral. Plataforma Electoral Frente Amplio, 2009. Disponível em: <[www.corteelectoral.gub.uy](http://www.corteelectoral.gub.uy)> Accesado em: novembro de 2011.

ROU. Debate Nacional de Defensa. Aportes Internacionales. Uruguai, 2006

ROU. Debate Nacional de Defensa. Aportes para una Ley de Defensa Nacional. Uruguai, 2006.

ROU. Debate Nacional sobre defensa. Disponível em : <[http://www.mdn.gub.uy/public/020\\_debnacdesobj.pdf](http://www.mdn.gub.uy/public/020_debnacdesobj.pdf)> Acessado 7 de maio de 2011.

ROU. Lei 18650 Marco da Defesa Nacional. Montevideo, Uruguai. Fevereiro de 2010

ROU. Poder Legislativo, República Oriental do Uruguai Constituição, 1967. Disponível em: <<http://www0.parlamento.gub.uy/constituciones/const004.htm>> Acessado em: novembro de 2011.

RUDZIT, Gunther. O Debate teórico em segurança internacional. Mudanças frente ao terrorismo? Brasil, 2005.

SA, South African Government Information. Disponível em <<http://www.info.gov.za/speeches/2009/09090412251002.htm>> Acessado em: Janeiro de 2012.

SOTOMAYOR, Arturo. "La Seguridad Internacional: viejo vino en botellas nuevas" Publicado em Revista de Ciencia Política, Volumen 27, No. 2, del Centro de Investgacion y Docencia Economica – Mexico,2007

STEEL, Ronald e outros. United Staté National Security beyond the Cold War Steel (1997)

STORACE, Juan Luis. Bases Para uma Política de Defensa Nacional. Outubro de 1999. Montevideo, Uruguai.

THOMPSON, Edwar D. A survey of White Paper Types. Thesis Presented to The Graduaté College of Missouri Staté University. Estados Unidos, 2008

TRAEGER, Frank N. e SIMONE Frank L. An Introduction to the Study of National Security. (1973)

Anexo A – Diferentes Definições de Livros Brancos.<sup>26</sup>

Table 4: White Paper Definitions

Definition	Type	Purpose	Audience	Source
1. A government report. 2. An authoritative report on a major issue, as by a team of journalists" ("White Paper." <i>The American Heritage Dictionary</i> )	Report	Inform	Politicians, law-makers, the general public.	Dictionary Entries
1: a government report on any subject; especially: a British publication that is usually less extensive than a blue book 2: a detailed or authoritative report ("White Paper." <i>Merriam-Webster Online</i> )	Report	Inform	Politicians, law-makers, the general public.	
2. an official government report. 3. an authoritative report released by any organization. <i>The TV network presented its white paper on news coverage of major crimes.</i> 4. an official British government publication on a specific subject prepared by a committee and presented to the House of Commons, usually reporting results of a recent investigation or summarizing policy" ("White Paper." <i>Webster's New Universal Unabridged Dictionary</i> )	Report	Inform	Politicians, law-makers, concerned citizens	
"A white paper can be an authoritative report on a major issue, as by a team of experts; a government report outlining policy; or a short treatise whose purpose is to educate industry customers" ("White Paper" <i>Wikipedia</i> .)	Report	Educate	Politicians, law-makers, concerned citizens, customers	
Several versions of Webster's indicate that the term arose within the past few decades in England to distinguish short government reports from longer, more detailed ones that were bound in blue covers and referred to as "blue books"; A shorter government publication providing a report or position about something was bound in the same white paper as the text-hence, "a white paper" ("White Paper." <i>Web Service Definitions</i> ).	Report/ Position Paper	Inform / Instruct	Politicians, law-makers, concerned citizens, customers	

Definition	Type	Purpose	Audience	Source
White papers are documents containing proposals for Community action in a specific area. They sometimes follow a green paper published to launch a consultation process at European level. While green papers set out a range of ideas presented for public discussion and debate, white papers contain an official set of proposals in specific policy areas and are used as vehicles for their development ("Green and White Papers").	Policy statement / Proposal	Inform / Instruct / Persuade	Politicians, law-makers, concerned citizens	Government
"WHITE PAPERS are issued by the Government as statements of policy, and often set out proposals for legislative changes, which may be debated before a Bill is introduced" (House of Commons).	Policy statement / Proposal	Inform		
They are formal documents... intended to spark debate and often pave the way for legislation, but there's no obligation for the government to act along the lines they propose - or even act at all. But they are still a valuable and undervalued guide to policy ("Government").	Proposal	Inform / Persuade		
"The titles which form this series of publications are often described as "White" or "Green" Papers but these expressions have no formal definition. Over the years it has become accepted that White Papers are statements of Government policy whereas Green Papers are proposals which are published as an aid to public debate" (TSC)	Policy statement	Inform		
"A statement of official government policy with background documentation... American political usage leans harder on the background than the policy... an official statement with the government rationale" (Safire 874)	Policy statement	Inform		
"... an authoritative, publicly available, official statement of policy..." (Choi and Wattanavogorn 80)	Policy statement	Inform		

<sup>26</sup> THOMPSON, Edward, D. A survey of White paper types. Missouri State University, Maio 2008,

Definition	Type	Purpose	Audience	Source
"An informational document issued by companies trying to promote or highlight the significance of a planned product or service" ("White Paper" <i>Investopedia</i> ).	Informational document	Inform	Customers	Business
"A short treatise whose purpose is to educate industry customers" ( <i>White Paper</i> , FOLDCC).	Report	Educate	Customers	
"In the IT community, a White Paper is an informational brief offering an overview of a technology, product, issue, standard, policy, or solution – its importance use and implementation, and business benefits" (ITpapers, <i>What is a White Paper?</i> ).	Informational Brief	Inform / Persuade	Customers	
"A communication tool used to explain something about your complex product or service to a particular audience" (Redding and Marion 3).	Communication tool	Inform	Customers	
"... documents that educate customers about products or services" (Barefoot 12).	"document"	Educate	Customers	
"... a detailed and authoritative report. The traditional goal of a white paper has been to educate readers about a complicated political or scientific subject. ... The new breed of white paper achieves marketing goals by educating readers about technical subjects" (Kemp 5).	Report	Educate	Customers	
"... in the technology industry is typically an overview of a technology, product, or issue" (Warthman 1)	Overview	Inform	Customers	
"A white paper typically argues a specific position or solution to a problem" (Steizner, <i>How to Write a White Paper</i> 1).	Proposal	Inform / Persuade	Customers	

Definition	Type	Purpose	Audience	Source
A white paper is a persuasive document that usually describes problems and how to solve them. The white paper ... takes the objective and educational approach of an article and weaves in persuasive corporate messages typically found in brochures (Steizner, <i>Writing White Papers</i> 2).	"persuasive document"	Inform / Persuade	Customers	Business
"A pre-sales document aimed at potential customers who have not yet made up their minds to buy a certain product or back a certain technology. A piece of marketing collateral whose form and content lies somewhere between a glossy brochure and a technical manual" (Gordon and Graham 2).	pre-sales document / marketing collateral	Educate / Persuade	Customers	
Write a white paper to: Introduce your product or technology as innovative; Demonstrate knowledge of client technology and its challenges; Emphasize the uniqueness and advantages of your solution; Influence customer purchasing decisions; Form the foundation for a marketing strategy and technical documentation; However, in this document, success is demonstrated in the force of your solution, not the hype around your product (Landsberger).	"document"	Inform / Impress / Persuade / Document	Customers	
"A Company white paper ... provides a technical explanation of a system, architecture, or product technology that helps the audience understand Company products and use them effectively. (Peregrine Systems).	Article	Inform / Educate	Staff, Users, Customers	
An overview document designed to educate and inform readers on a technical topic, standard, policy, issue, service, or product (Sammons 403)	Overview	Inform / Educate	Customers	

Definition	Type	Purpose	Audience	Source
White Papers provide "thought leadership" on a particular solution, technology, or standard. In a constantly-changing regulatory and technology environment, white papers have become extraordinarily useful in understanding the technical and business implications of a particular solution ("The Latest Industry?") "Traditionally, the goal of a white paper has been to educate readers about a complex business issue, product, service, or technology. In the broadest sense, a white paper is an authoritative report aimed at a specific audience" (Hoffman, <i>The Top Five Ways</i> )	"document"  Report	Inform/ Educate/ Impress  Inform / Educate	Customers  Customers	Business
"... an effective way to educate potential customers on the merits of technology products and services and to explain the complex technologies involved ... a marketing/sales document that complements other marketing collateral by providing objective, useful information to a defined audience of prospective buyers about a particular business problem and potential solutions" (Hoffman, <i>How to Write a White Paper: A Closer Look</i> ) Traditionally, research and development units in academic, business, non-profit, and government have produced white papers to document their work both internally and for public audiences. The genre is more developed than a memo or newsletter item, less so than an article in a peer-reviewed journal. It serves a valuable role in the social distribution of information within and outside of organizations and it provides an institutional memory of historic value (Syverson I).	Sales/ Document  "document"	Inform / Educate  Inform / Document / Archive	Customers  Staff, public	

Anexo B – BRASIL, Decreto No.7.438

**Presidência da República. Casa Civil Subchefia para Assuntos Jurídicos**

**DECRETO Nº 7.438, DE 11 DE FEVEREIRO DE 2011.**

Estabelece princípios e diretrizes para criação e elaboração do Livro Branco de Defesa Nacional, institui Grupo de Trabalho Interministerial com o objetivo de elaborar estudos sobre temas pertinentes àquele Livro, e dá outras providências.

O PRESIDENTE DA REPÚBLICA, no uso da atribuição que lhe confere o art. 84, inciso VI, alínea “a”, da Constituição, e tendo em vista o disposto no art. 9º da Lei Complementar nº 97, de 9 de junho de 1999,

DECRETA:

Art. 1º O Livro Branco de Defesa Nacional é documento de caráter público, por meio do qual se permitirá o acesso ao amplo contexto da Estratégia Nacional de Defesa, em perspectiva de médio e longo prazos, que viabilize o acompanhamento do orçamento e do planejamento plurianual relativos ao setor.

Art. 2º O Livro Branco de Defesa Nacional deverá conter dados estratégicos, orçamentários, institucionais e materiais detalhados sobre as Forças Armadas e modelo a ser sugerido a partir dos parâmetros definidos na [Lei Complementar no 97, de 9 de junho de 1999](#).

Art. 3º A elaboração do Livro Branco de Defesa Nacional ficará sob a presidência do Ministério da Defesa, observados os seguintes princípios e diretrizes:

I - incentivo a pesquisas que permitam estudo sobre temas pertinentes ao Livro Branco de Defesa Nacional;

II - realização de parcerias com instituições públicas e privadas para aprimorar e viabilizar os projetos referentes ao Livro Branco de Defesa Nacional; e

III - ação governamental integrada, sob a coordenação do Ministério da Defesa, com a participação de órgãos do governo com atribuições nas áreas temáticas que serão abordadas no Livro Branco de Defesa Nacional.

Art. 4º Fica instituído o Grupo de Trabalho Interministerial do Livro Branco de Defesa Nacional, de caráter temporário, cujas reuniões deverão se realizar ordinariamente, a cada trimestre, e extraordinariamente, a qualquer tempo, mediante convocação pelo Ministério da Defesa.

Art. 5º O Grupo de Trabalho Interministerial será integrado por um representante, titular e suplente, de cada órgão a seguir indicado:

I - Ministério da Defesa, que o presidirá;

II - Ministério da Ciência e Tecnologia;

III - Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior;

IV - Ministério da Fazenda;

V - Ministério da Integração Nacional;

VI - Ministério da Justiça;

VII - Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão;

VIII - Ministério das Relações Exteriores;

IX - Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República;

X - Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República; e

XI - Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República.

§ 1º Os membros do Grupo de Trabalho Interministerial serão indicados pelos titulares dos órgãos representados e designados em portaria do Ministro de Estado da Defesa.

§ 2º A presidência do Grupo de Trabalho Interministerial poderá convidar representantes de outros órgãos e entidades da administração pública e da sociedade para participar de suas atividades.

§ 3º Os resultados dos trabalhos serão registrados em atas, que consolidarão as demandas de interesse geral aprovadas e servirão como referência para definição de temas e questões que deverão ser abordados no Livro Branco de Defesa Nacional.

Art. 6º O Ministro de Estado da Defesa decidirá sobre a realização de outras atividades relevantes para o desenvolvimento do Livro Branco de Defesa Nacional.

Art. 7º O Ministério de Estado da Defesa definirá o cronograma de atividades do Grupo de Trabalho Interministerial, observado o prazo a que se refere o [§ 3º do art. 9º da Lei Complementar nº 97, de 1999](#).

Art. 8º Este Decreto entra em vigor na data de sua publicação.

Brasília, 11 de fevereiro de 2011; 190º da Independência e 123º da República.

DILMA ROUSSEFF  
*Nelson Jobim*

Este texto não substitui o publicado no DOU de 14.2.2011

Decreto nº 7438 [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2011-2014/2011/Decreto](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2011/Decreto).

**Anexo C - LEI DE DEFESA NACIONAL No. 18.650****TITULO PRELIMINAR****CAPÍTULO I - DEFINICION Y CARACTERISTICAS DE LA DEFENSA NACIONAL**

## Artículo 1

La Defensa Nacional comprende el conjunto de actividades civiles y militares dirigidas a preservar la soberanía y la independencia de nuestro país, a conservar la integridad del territorio y de sus recursos estratégicos, así como la paz de la República, en el marco de la Constitución y las leyes; contribuyendo a generar las condiciones para el bienestar social, presente y futuro de la población.

## Artículo 2

La Defensa Nacional constituye un derecho y un deber del conjunto de la ciudadanía, en la forma y en los términos que se establecen en la Constitución de la República y en las leyes. Es un bien público, una función esencial, permanente, indelegable e integral del Estado. En su instrumentación confluyen coordinadamente las energías y los recursos del conjunto de la sociedad.

**TITULO PRELIMINAR****CAPÍTULO 2 - POLITICA DE DEFENSA NACIONAL Y POLITICA MILITAR DE DEFENSA**

## Artículo 3

La política de Defensa Nacional, como política pública, debe propender a través de acuerdos amplios a políticas de estado y debe cumplir con los principios generales del derecho interno y del derecho internacional, en coordinación con la política exterior del Estado; y respetar, especialmente, los principios de autodeterminación de los pueblos, de preservación de la paz, de no intervención en los asuntos internos de otras Naciones, de solución pacífica de las controversias y de cooperación entre los Estados.

Se establece la acción diplomática como primer instrumento de solución de conflictos.

#### Artículo 4

En el ejercicio del derecho de legítima defensa consagrado en la Carta de las Naciones Unidas, la República Oriental del Uruguay se reserva el recurso del uso de la fuerza para los casos de agresión militar, sin perjuicio de ejercer todos los medios disuasorios y preventivos que resulten adecuados.

#### Artículo 5

La política militar de defensa establecerá la doctrina del empleo de los medios militares que aseguren la integridad territorial del país y el libre ejercicio de los derechos de jurisdicción y de soberanía en los espacios terrestre, marítimo y aéreo del Estado uruguayo. Asimismo, determinará la adecuada y eficaz preparación para enfrentar una agresión militar externa.

### **TITULO II - ESTRUCTURA ORGANIZATIVA Y FUNCIONAL DEL SISTEMA DE DEFENSA NACIONAL**

#### Artículo 6

El Sistema de Defensa Nacional que se conforma por la presente ley determinará la política de Defensa Nacional.

#### Artículo 7

Los integrantes del Sistema de Defensa Nacional, actuando cada uno en el marco de sus competencias, son:

- A) El Poder Ejecutivo.
- B) El Poder Legislativo.
- C) El Consejo de Defensa Nacional.

### **TITULO II - ESTRUCTURA ORGANIZATIVA Y FUNCIONAL DEL SISTEMA DE DEFENSA NACIONAL**

#### **CAPÍTULO 1 - PODER EJECUTIVO**

#### Artículo 8

Compete al Presidente de la República actuando con el Ministro de Defensa Nacional, con los Ministros respectivos o con el Consejo de Ministros:

- A) Determinar la política de Defensa Nacional y sus objetivos.

- B) Dirigir la Defensa Nacional.
- C) Ejercer el Mando Superior de las Fuerzas Armadas.
- D) Adoptar las medidas pertinentes para solucionar las situaciones de Crisis que afecten a la Defensa Nacional.
- E) Ejercer la conducción político-estratégica de la Defensa Nacional.
- F) Establecer las directivas para las negociaciones exteriores que afecten a la política de Defensa Nacional.

## **TITULO II - ESTRUCTURA ORGANIZATIVA Y FUNCIONAL DEL SISTEMA DE DEFENSA NACIONAL**

### **CAPÍTULO 2 - PODER LEGISLATIVO**

#### **Artículo 9**

Corresponde al Poder Legislativo ejercer las funciones relativas a la Defensa Nacional que le asigna la Constitución de la República:

- A) Decretar la guerra.
- B) Designar todos los años la Fuerza Armada necesaria.
- C) Permitir o prohibir que entren tropas extranjeras en el territorio de la República, determinando para el primer caso, el tiempo en que deban salir de él.
- D) Negar o conceder la salida de fuerzas nacionales fuera de la República, señalando para este caso, el tiempo de regreso a ella.
- E) Hacer los reglamentos de milicias y determinar el tiempo y número en que deben reunirse.
- F) Adoptar resolución respecto a las medidas prontas de seguridad que decretare el Poder Ejecutivo, así como de los arrestos o traslados de personas que fueren dispuestos en virtud de las mismas.
- G) Tomar conocimiento de los programas de estudio de las escuelas e institutos de formación militar.
- H) Conceder la venia para ascensos militares en la forma constitucionalmente prevista.

## **TITULO II - ESTRUCTURA ORGANIZATIVA Y FUNCIONAL DEL SISTEMA DE DEFENSA NACIONAL**

### **CAPÍTULO 3 - CONSEJO DE DEFENSA NACIONAL**

#### **Artículo 10**

El Consejo de Defensa Nacional (CODENA) constituye un órgano asesor y consultivo del Presidente de la República en materia de defensa. Está integrado por el Presidente de la República, quien lo preside, los Ministros de Defensa Nacional, del Interior, de Relaciones Exteriores y de Economía y Finanzas.

#### **Artículo 11**

Se reúnen a instancia del Presidente de la República quien convoca a sus miembros permanentes. Podrá citar al Jefe del Estado Mayor de la Defensa, a los Comandantes en Jefe de la Armada, del Ejército y de la Fuerza Aérea e invitar a legisladores nacionales, a Ministros de la Suprema Corte de Justicia o a aquellos integrantes del Poder Judicial que ellos designaren, a autoridades de la Administración Pública; así como a personas cuyos conocimientos o competencias considere de utilidad para los asuntos específicos que hubieran de tratarse.

#### **Artículo 12**

Compete al Consejo de Defensa Nacional asesorar sobre la Defensa Nacional. Tiene entre otros cometidos:

- A) Analizar las amenazas que pudieran poner en riesgo la soberanía e independencia de la República, así como afectar gravemente los intereses nacionales, proponiendo en tales casos las medidas y/o acciones que se estimen necesarias para su resolución.
- B) Analizar y proponer las hipótesis de conflicto.
- C) Sugerir la adopción de estrategias, aprobar los planes y coordinar las acciones necesarias para la defensa.
- D) Realizar propuestas sobre asuntos relacionados con la defensa que, por afectar a varios organismos del Estado, exijan un tratamiento conjunto.

### Artículo 13

El Consejo de Defensa Nacional contará con una Secretaría Permanente que funcionará en el ámbito del Ministerio de Defensa Nacional y cuyo funcionamiento se reglamentará.

## **TITULO III - MINISTERIO DE DEFENSA NACIONAL**

### SECCION I - ORGANIZACION

#### Artículo 14

El Ministerio de Defensa Nacional tiene por atribución y competencia básica la conducción política de aquellas áreas de la Defensa Nacional que las leyes y el Poder Ejecutivo en el marco de sus facultades determinen y en particular todo lo relacionado con las Fuerzas Armadas.

Está dirigido por el Ministro de Defensa Nacional quien tiene como cometidos, además de los asignados por la Constitución de la República, los siguientes:

- A) Actuar con el Presidente de la República en todo lo inherente a la Defensa Nacional.
- B) La preparación, la dirección, el ordenamiento y la ejecución de la política de Defensa Nacional; la obtención y la gestión de los recursos humanos y materiales para ello.
- C) La dirección superior y la administración de las Fuerzas Armadas, en aquello que no se reserve directamente el Poder Ejecutivo.
- D) Integrar como miembro permanente el Consejo de Defensa Nacional.

#### Artículo 15

Constituyen además funciones del Ministerio de Defensa Nacional, las siguientes:

- A) Ejercer la gestión administrativa, financiera, jurídica y establecer los criterios de gestión de los recursos humanos, tanto civiles como militares de todas las Unidades y dependencias que lo componen. A tales efectos, puede emplear personal de origen civil o militar indistintamente, siguiendo el criterio de adecuación y conveniencia para el servicio a prestar.
- B) Ejercer la dirección y la supervisión de todas las actividades que cumplan las Fuerzas Armadas, siguiendo los lineamientos que se establezcan al

respecto por el Mando Superior.

C) Determinar la orientación y el delineamiento de la formación de las Fuerzas Armadas, tendiente al máximo desarrollo de sus valores, aptitudes y deberes necesarios para el cumplimiento de los cometidos fundamentales que por esta ley se establecen.

#### Artículo 16

Sin perjuicio de las disposiciones que establezca la Ley Orgánica del Ministerio de Defensa Nacional y demás normas complementarias que se dictaren, serán áreas básicas de su competencia las siguientes:

A) Política de Defensa: Con funciones de asesoramiento y de gestión esta área entiende en temas generales de política de Defensa Nacional y en los asuntos internacionales vinculados a ella, llevando a cabo las tareas de articulación con otras instituciones nacionales o extranjeras en las materias propias de este Ministerio.

B) Administración General: Comprende la Dirección General de Secretaría, la Dirección General de Recursos Financieros, la Dirección General de Recursos Humanos y la Dirección General de Servicios Sociales, las cuales entienden en: la administración general, la gestión de los recursos humanos, la dirección y la supervisión del reclutamiento del personal civil y militar, los sistemas de regulación de cuadros y de ascensos, los asuntos jurídicos, notariales y sociales del Inciso. Asimismo, planifica, gestiona y controla la ejecución presupuestal asignada, así como el establecimiento y control de los indicadores de gestión presupuestarios de todas las unidades ejecutoras del Inciso.

C) Estado Mayor de la Defensa: Es el órgano de asesoramiento ministerial militar encargado de asesorar y coordinar las actividades de las Fuerzas Armadas, bajo las directivas de la política militar, en materia de:

- a) Elaboración doctrinaria y planificación del concepto de operación conjunta de las Fuerzas Armadas.
- b) Análisis y valoración de escenarios estratégicos.
- c) Planificación logística de las Fuerzas Armadas a nivel ministerial, particularmente en lo referido a sistemas de armas, de

comunicaciones, de equipamiento y de nuevas tecnologías.

d) Doctrina y reglas de enfrentamiento del instrumento militar.

e) Planificación y coordinación de operaciones conjuntas y/o combinadas, centralizando en su organización los diferentes asuntos vinculados con la inteligencia militar; así como la actuación de los Agregados de Defensa de la República acreditados ante gobiernos extranjeros.

f) El Jefe del Estado Mayor de la Defensa será un Oficial en actividad de la misma jerarquía que los Comandantes en Jefe de las Fuerzas Armadas, no estableciéndose ningún tipo de rotación obligatoria entre las Fuerzas, siendo que su designación debe responder a la confianza que en él le deposita el Poder Ejecutivo. Para su designación se seguirán los mismos procedimientos que para la designación de los Comandantes en Jefe, debiendo pasar a retiro en los mismos plazos indicados que para aquéllos. En caso de ser removido de su cargo pasará a la situación de retiro, no pudiendo un Oficial designado para ese cargo regresar a su Fuerza de origen en la calidad de Comandante en Jefe. El Jefe del Estado Mayor de la Defensa dependerá directamente del Ministro de Defensa Nacional, pasando a revistar fuera de cuadros de su Fuerza de origen a partir de la designación, en cuyo caso se ascenderá un nuevo Oficial General para cubrir la vacante en la Fuerza que lo provee.

g) Dependerá del Jefe del Estado Mayor de la Defensa el Mando General de las operaciones conjuntas o conjuntas combinadas. Asimismo, existirá un Jefe de Operaciones, cargo que se reglamentará y que podrá ser rotatorio entre las fuerzas representando el Nivel Estratégico Operacional junto con los Comandantes de Mandos Conjuntos que se creen para el cumplimiento de los Planes Militares de la Defensa.

h) Del Jefe del Estado Mayor de la Defensa dependerá el Sistema Nacional de Operaciones de la Paz (SINOMAPA).

D) Armada Nacional, Ejército Nacional y Fuerza Aérea Uruguaya: Ejecutarán las tareas necesarias para cumplir los cometidos asignados atinentes a la

defensa, en el marco de la Constitución de la República y las leyes, de conformidad con la política de Defensa Nacional.

### **TITULO III - MINISTERIO DE DEFENSA NACIONAL**

#### **CAPÍTULO 1 - ORGANIZACION Y MISIONES DE LAS FUERZAS ARMADAS**

##### **SECCION 2 - FUERZAS ARMADAS**

###### **Artículo 17**

Las Fuerzas Armadas, institución militar de la defensa, son responsables de la ejecución de las actividades militares de la Defensa Nacional.

###### **Artículo 18**

Las Fuerzas Armadas están integradas por la Armada Nacional, el Ejército Nacional y la Fuerza Aérea Uruguaya. Se constituyen como la rama organizada, equipada, instruida y entrenada para ejecutar los actos militares que imponga la Defensa Nacional. Su cometido fundamental es la defensa de la soberanía, la independencia e integridad territorial, la salvaguarda de los recursos estratégicos del país que determine el Poder Ejecutivo y contribuir a preservar la paz de la República en el marco de la Constitución y las leyes.

###### **Artículo 19**

Su composición, dimensión y despliegue, así como su organización y funcionamiento, se inspirarán en el criterio de eficiencia conjunta; unificándose las funciones, actividades y servicios cuya naturaleza no sea específica de una sola Fuerza.

###### **Artículo 20**

En tiempos de paz y bajo la autorización expresa del Ministro de Defensa Nacional, podrán prestar servicios o colaboración en actividades que por su especialidad, relevancia social o conveniencia pública les sean solicitadas y sin que ello implique detrimento en el cumplimiento de su misión fundamental.

### TITULO III - MINISTERIO DE DEFENSA NACIONAL

#### CAPÍTULO 2 - MISIONES EN EL EXTERIOR

##### Artículo 21

Las misiones en el exterior que no estén directamente relacionadas con la defensa de la República deberán ser promovidas, dentro del marco de sus respectivas competencias, por los organismos internacionales de los que el Estado forme parte. Cumplirán fines defensivos, humanitarios, de estabilización o de mantenimiento y de preservación de la paz, previstos y ordenados por las mencionadas organizaciones.

##### Artículo 22

La participación de contingentes nacionales en Misiones de Paz constituye una decisión soberana que estará determinada por la política exterior de la República y en tal sentido tenderá a la promoción de los intereses nacionales en el ámbito internacional, la práctica de medidas de confianza mutua y la promoción de relaciones de cooperación y respeto entre los diferentes actores de la comunidad internacional, en consonancia con el derecho internacional.

##### Artículo 23

El despliegue de contingentes militares fuera de fronteras no debe afectar el cumplimiento de la misión fundamental de las Fuerzas Armadas.

##### Artículo 24

La participación de fuerzas o efectivos militares nacionales en actividades reales o virtuales de carácter combinado con fuerzas militares de otros Estados debe guardar coherencia con las necesidades de la defensa militar del país y su política exterior.

Los objetivos de la participación en las referidas actividades son:

- A) Intercambiar experiencias y conocimiento de doctrinas de empleo diferentes.
- B) Propiciar el conocimiento y el entrenamiento profesional en la utilización de tecnologías y de sistemas de organización diversos.
- C) Profundizar en el conocimiento de fortalezas y debilidades de diferentes sistemas.
- D) Desarrollar las capacidades propias para la acción combinada y combinada conjunta.

E) Potenciar las medidas de confianza mutua.

#### **TITULO IV - CONTRIBUCION A LA DEFENSA PREPARACION DE RECURSOS PARA CONTRIBUIR A LA DEFENSA**

##### Artículo 25

El Poder Ejecutivo establecerá los criterios relativos a la preparación y la disponibilidad de los recursos humanos y materiales no propiamente militares para satisfacer las necesidades de la Defensa Nacional en situaciones de grave amenaza o crisis, considerando para su aplicación lo dispuesto en el artículo 35 de la Constitución de la República y los mecanismos de cooperación y coordinación existentes entre los diferentes Poderes Públicos, dando cuenta al Poder Legislativo.

##### Artículo 26

En tiempo de conflicto armado y durante la vigencia del estado de guerra, el sistema de disponibilidad permanente de recursos será coordinado por el Consejo de Defensa Nacional.

#### **DISPOSICIONES FINALES**

##### Artículo 27

El Poder Judicial ejerce la jurisdicción ordinaria y la jurisdicción militar a que refiere el artículo 253 de la Constitución de la República. A tales efectos, el Poder Ejecutivo a través del Ministerio de Defensa Nacional, coordinará con la Suprema Corte de Justicia el respectivo traslado de funciones, mediante el correspondiente proyecto de modificación a la Ley N° 15.750, de 24 de junio de 1985, Orgánica de la Judicatura y Organización de los Tribunales.

La jurisdicción militar, conforme con lo dispuesto en el artículo 253 citado, mantiene su esfera de competencia exclusivamente a los delitos militares y al caso de estado de guerra.

(\*)Notas: Ver en esta norma, artículo: 31.

##### Artículo 28

Dispónese que sólo los militares pueden ser responsables del delito militar. Los delitos comunes cometidos por militares en tiempo de paz, cualquiera sea el lugar donde se cometan, estarán sometidos a la justicia ordinaria.

(\*)Notas: Ver en esta norma, artículo: 31.

#### Artículo 29

Dispónese que la instrucción militar y el servicio militar son de carácter voluntario.

#### Artículo 30

Las necesidades de la Defensa Nacional y las líneas generales de política de Defensa Nacional serán objeto de información constante y actualizada, las que serán difundidas a través de un "Libro Blanco".

#### Artículo 31

(Disposición transitoria).- Dispónese que hasta la implementación de lo dispuesto en el artículo 27, mantendrán plena vigencia las normas contenidas en los Códigos Penal Militar, de Organización de los Tribunales Militares y de Procedimiento Penal Militar, con excepción de lo establecido en el artículo 28, en cuanto no se ajuste a lo dispuesto en la presente ley.

#### Artículo 32

El Poder Ejecutivo dictará las reglamentaciones necesarias para el cumplimiento de esta ley.

#### Artículo 33

Quedan derogadas todas las disposiciones legales o reglamentarias que se opongan a la presente ley.

**RODOLFO NIN NOVOA - GONZALO FERNANDEZ - JORGE BRUNI-**

**PEDRO VAZ - ALVARO**

**GARCIA**