

**UNIVERSIDADE ESTADUAL PAULISTA “JÚLIO DE MESQUITA FILHO”
FACULDADE DE CIÊNCIAS HUMANAS E SOCIAIS**

TIAGO PEDRO VALES

**POLÍTICA EXTERNA, FORÇAS ARMADAS E OPERAÇÕES DE PAZ:
AS CONTRIBUIÇÕES URUGUAIAS**

**FRANCA
2011**

TIAGO PEDRO VALES

**POLÍTICA EXTERNA, FORÇAS ARMADAS E OPERAÇÕES DE PAZ:
AS CONTRIBUIÇÕES URUGUAIAS**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação da Faculdade de Ciências Humanas e Sociais da Universidade Estadual Paulista, para a obtenção do título de Mestre em História e Cultura Política.

Orientadora: Profa. Dra. Suzeley Kalil Mathias

**FRANCA
2011**

TIAGO PEDRO VALES

**POLÍTICA EXTERNA, FORÇAS ARMADAS E OPERAÇÕES DE PAZ:
AS CONTRIBUIÇÕES URUGUAIAS**

Dissertação entregue ao Programa de Pós-Graduação da Faculdade de Ciências Humanas e Sociais da Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho”, para a obtenção do título de Mestre em História e Cultura Política.

BANCA EXAMINADORA:

Presidente: _____
Orientadora: Profa. Dra. Suzeley Kalil Mathias

1º Examinador: _____
Profa. Dra. Márcia Pereira da Silva (UNESP – Franca)

2º Examinador: _____
Profa. Dra. Janina Onuki (IRI – USP)

Franca, ____ de _____ de 2011

À D. Ivone, minha mãe

AGRADECIMENTOS

Agradeço, primeiramente, aos meus pais, Ivone e Deocleci. A ela pelo constante incentivo e gosto pela busca de conhecimento. A ele pelo apoio que sempre tem me prestado. Ao meu irmão Gustavo que, a seu modo, também contribuiu.

Agradeço à Professora Suzeley Kalil Mathias, exemplo de profissionalismo e dedicação, por sua presença e inestimável contribuição em todas as etapas desta construção. Estes agradecimentos se estendem à professora Márcia Pereira da Silva e Janina Onuki por suas valiosas contribuições a este trabalho desde o projeto de pesquisa. Não é por acaso que foram escolhidas como avaliadoras desta dissertação. Agradeço ainda à professora Maria Cecília Adão por suas indicações no exame de qualificação.

Não se pode deixar de mencionar o precioso apoio acadêmico do professor Julián González, da Universidad de La República (Montevideu) e de suas assistentes, Dominic e Sandra. Os coronéis das Forças Armadas uruguaias, Roberto Gil, Gonzalo Mila, Carlos Delgado, Alberto Zanelli e o tenente coronel Julio Navas pela disponibilidade atenção com que me receberam em diversas entrevistas e *e-mails*.

Agradecimentos à Fundação de Amparo e Pesquisa do Estado de São Paulo (FAPESP) pelo apoio financeiro, sem o qual seria muito difícil concluir este trabalho. Aos funcionários e professores do Programa de Pós-Graduação em História da FHCS – Franca e à UNESP, de forma geral, que tem me proporcionado uma riqueza de bons momentos, conhecimento e experiências desde o tempo de graduação.

Agradeço aos familiares ainda não mencionados: Astolfina, Aline, Ilza, Angélica, Vincent e Marcel que, assim como os amigos Regilson, Sebastián, Lucía, Teresa, Analía, Ariel, Stephen, Silvania, Marcelo, Flávia, Joice, André, Maiara, Vanilda, Alfredo, Sirley, Sandra, Vanderley e outros, que onde quer que estejam, sei que torcem por mim e juntos ficamos na expectativa por saber o que vem depois de cada etapa vencida.

Agradeço a Deus que acredita mais em nossa capacidade que nós mesmos.

VALES, Tiago Pedro. **Política externa, forças armadas e operações de paz: as contribuições uruguaias**. 2011. 122 Folhas. Dissertação (Mestrado em História) – Faculdade de Ciências Humanas e Sociais, Universidade Estadual Paulista “Julio de Mesquita Filho”, Franca, 2011.

RESUMO

O Uruguai tem marcado presença em operações de paz implementadas pelas Nações Unidas de forma bastante freqüente e atuante. A política de envio de efetivos militares a operações de paz teve um grande impulso durante a década de 1990, quando o Uruguai passou a enviar tropas e equipamentos para servir às Forças de Paz, além dos tradicionais observadores militares, presentes em operações de paz desde a década de 1950. Essa alteração coincide com uma série de outras mudanças no âmbito interno, como o retorno à democracia depois de mais de uma década de governo autoritário e no âmbito internacional, que inaugurava uma nova ordem não mais baseada na divisão bipolar do mundo. O presente trabalho analisa os princípios da política externa uruguaia, as relações históricas das Forças Armadas com a sociedade local no intuito de verificar se esses fatores contribuíram para a política de envio de militares às operações de paz. Por fim, construindo uma linha histórica do conceito de Cultura da Paz chegando ao que a UNESCO se baseia para promover suas políticas, busca-se entender se a participação uruguaia em operações de paz contribui neste sentido e em quais medidas e fatores elas implicam no Uruguai.

Palavras-chave: Operações de Paz. Nações Unidas. Política Externa Uruguaia. Forças armadas. Cultura da paz.

RESUMEN

Uruguay ha marcado su presencia en operaciones de mantenimiento de la paz implementadas por las Naciones Unidas de manera frecuente y activa. La política de envío de efectivos militares a operaciones de paz tuvo un gran impulso en la década de 1990, cuando Uruguay, a parte de los tradicionales observadores militares, empezó a enviar tropas y equipamientos para servir a las Fuerzas de Paz. Este cambio coincide con una serie de alteraciones, en el ámbito nacional, el retorno a la democracia después de más de una década de gobierno autoritario y, en el ámbito internacional, se inauguraba una nueva orden que dejó de basarse en la división bipolar del mundo. Este trabajo analiza los principios de la política exterior de Uruguay y las relaciones históricas de las Fuerzas Armadas con la sociedad uruguaya con el fin de determinar si estos factores contribuyeron a la política de envío de militares a las operaciones de mantenimiento de la paz. Por último, estableciendo una línea historia del concepto de Cultura de Paz llegando al que se basa la UNESCO para promover sus políticas y acciones, se intenta comprender si la participación uruguaya en operaciones de paz contribuye a tal motivo, y en qué medidas y factores esta participación afecta en el ámbito interno uruguayo.

Palabras-clave: Operaciones de paz. Naciones Unidas. Política Exterior uruguaya. Fuerzas Armadas. Cultura de paz.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	7
CAPÍTULO 1: POLÍTICA EXTERNA URUGUAIA: O DESENVOLVIMENTO DA IDENTIDADE INTERNACIONAL E SUAS RELAÇÕES COM AS QUESTÕES INTERNAS.....	15
1 A consolidação da independência uruguaia. Os primeiros anos de Política Externa	16
2 Dois lados de um mesmo estado: a oposição política dos caudilhos	17
3. A influência brasileira na política e a modernização do Estado uruguaio	18
3.1 O Império dita as regras	19
3.2 A modernização do Estado	20
4 O Uruguai no início do século XX e as reformas do presidente José Batlle	27
4.1 A política externa do período batllista	30
5 Da crise econômica (1929) ao grande conflito bélico mundial (1939)	32
6 A nova ascensão batllista, o neobatllismo	36
7 A configuração política de 1952 e as relações externas na Guerra Fria	38
8 A nova ordem constitucional (1967) e a chegada dos militares ao poder	40
8.1 A ascensão dos militares ao poder	43
8.2 A política externa do início dos anos 1970	44
9 O retorno à democracia	45
9.1 Política externa do governo do primeiro governo democrático	47
10 A esquerda no poder e suas orientações na Política Externa	51
CAPÍTULO 2 FORÇAS ARMADAS E OPERAÇÕES DE PAZ.....	53
1 Forças Armadas e suas relações com a sociedade uruguaia	54
1.1 A formação do Estado Uruguaio e a função das Forças Armadas	54
1.2 As políticas batllistas para as Forças Armadas e o primeiro golpe de Estado	58
1.3 A aproximação ao modelo americano de Forças Armadas e a ascensão ao poder.	61
1.4 A saída dos militares no poder e a questão castrense na democracia	68
2 Forças Armadas uruguaias e suas colaborações com as Operações de Paz	71
2.1 O Uruguai e seus soldados de paz: comparações com outros países	71
2.2 Por que participar?	74
2.3 Colaborações em operações de paz	81
2.4 Sistemas de organização das operações de paz no Uruguai	86
CAPÍTULO 3 MISSÕES DE PAZ: UM INSTRUMENTO DE CULTURA DA PAZ?...91	91
1 A Cultura da Paz como objetivo internacional	91
2 A UNESCO e sua concepção de Cultura da Paz: influências nas operações de paz	95
CONSIDERAÇÕES FINAIS	114
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	118

INTRODUÇÃO

O estudo da cultura da paz e das operações de paz ganhou fôlego a partir da década de 1990 quando o mundo experimentou um ambiente mais propício a essas atividades. Contudo, as operações de paz são muito antigas e constituem um dos mais conhecidos instrumentos da atuação da Organização das Nações Unidas (ONU), cujo principal objetivo é manter ou promover a segurança coletiva internacional.

Apesar das operações de paz serem imediatamente identificadas como algo próprio das Nações Unidas, estas operações precedem a criação desta organização (1945). As operações de paz, foram criadas enquanto vigorava o regime da Liga das Nações que, nas décadas de 1920 e 1930 procurava promover medidas com este caráter. Dentre as principais funções estavam a manutenção da paz, o zelo pela ordem, administração de territórios em disputa e o monitoramento de cessar fogos¹.

Com o estabelecimento da ONU, no pós-Segunda Guerra, as operações de paz passaram a basear-se nos capítulos VI e VII da Carta das Nações Unidas² que, apesar de não citar as missões de paz, oferece uma base jurídica e legal para estas. Assim, as Operações de Paz, colocadas em prática por diversas vezes em diferentes locais do mundo, mostraram-se um eficaz instrumento político dessa Organização.

As operações de paz podem ser realizadas através de meios pacíficos (negociação, mediação, conciliação e/ou arbitragem), como também por meios bélicos, em situações de ameaça à paz e à segurança internacional – neste caso, implementa-se uma Força de Paz. No entanto, como cada missão está relacionada ao tipo de auxílio que a situação exige, é bastante difícil encontrar uma definição consensual a respeito delas.

A necessidade de uma definição melhor para as diferentes modalidades de missões, levou o ex-secretário geral da ONU, Boutros Boutros-Ghali³, a publicar o documento “*An agenda for Peace*”, em 1992, mais tarde complementado pelo “*Suplement to an agenda for peace*”, de 1995. De acordo com estes documentos, as operações de paz são classificadas em cinco categorias operacionais: Diplomacia preventiva; Promoção da Paz (*peacemaking*); Manutenção da Paz (*peacekeeping*); Construção da Paz (*peace-building*) e Imposição da Paz (*peace-enforcement*).

¹ Fonte: BIGATÃO, Juliana de Paula. **Operações de manutenção da paz no pós-Guerra Fria:** o caso dos conflitos intra-estatais. Disponível em: <www.arqanalagoa.ufscar.br/abed/Integra/Juliana> Acesso em: out de 2008.

² ONU. **Carta das Nações Unidas**. Disponível em: <<http://www.iciss-ca/menu-em.asp>>. Acesso em: set. 2008

³ Diplomata egípcio, sexto Secretário Geral das Nações Unidas, permaneceu no cargo de 1992 a 1996.

a) Diplomacia Preventiva (*Preventive Diplomacy*)

Segundo o documento, a *Preventive Diplomacy* seria o principal objetivo de todo empreendimento diplomático: prevenir tensões antes que se tornem conflitos graves, ou, se a prevenção já não for mais possível, trabalhar com eficácia para que este não tome proporções relevantes que ameacem a paz e a segurança internacional. A diplomacia preventiva tem suas ações fundamentadas principalmente pelo Capítulo VI da Carta das Nações Unidas.

b) Promoção da paz (*Peacemaking*)

De acordo com o documento, esta categoria reside entre a prevenção de conflitos e a manutenção da paz. Basicamente é a tentativa de fazer com que partes em conflito entrem em acordo através de meios pacíficos, também descritos no Capítulo VI da Carta das Nações Unidas. Boutros-Ghali encoraja a atuação da Corte Internacional de Justiça e, segundo ele, os Estados devem aceitar as jurisdições sem nenhuma restrição como forma de contribuição para a esta promoção da paz.

c) Manutenção da Paz (*Peacekeeping*)

A definição do Departamento de Manutenção da paz da Organização das Nações Unidas afirma que

Manutenção da Paz é uma forma de ajudar os países dilacerados por conflitos criando condições para uma paz sustentável. Tropas da ONU, soldados e oficiais militares, policiais e pessoal civil de muitos países, monitoram e observam os processos de paz que emergem em situações pós-conflito e ajudam as partes em conflito para implementar o acordo de paz que assinaram. Essa ajuda vem em muitas formas, incluindo a promoção da segurança humana, medidas de confiança, desenvolvimento de mecanismos de partilha do poder, o apoio eleitoral, consolidação do Estado de Direito, econômica e social.⁴

De acordo com Duarte,

[...] o deslocamento de pessoal das Nações Unidas à área em tensão e a promoção do armistício sob o consentimento das partes é atividade do *peace-keeping*, a fim de criar um maior comprometimento das partes com o processo de paz e assegurar que outras atividades sejam executadas. A multidimensionalidade do *peace-keeping* trouxe a necessidade da criação do Departamento de Operações de Manutenção da Paz (DPKO).⁵

⁴ Extraído de: <http://www.un.org/Depts/dpko/dpko/faq/q1.htm>. Acesso em ago. 2008

⁵ Fonte: DUARTE, E. E. Novas perspectivas para as Forças de Paz da ONU: o Relatório Brahimi e o corpo de fuzileiros Navais dos EUA. In: BRIGAGÃO, Clóvis; PROENÇA JÚNIOR., Domicio (Org.). **Paz e terrorismo:** textos dos Seminário Desafios para a política de segurança internacional: Missões de Paz da ONU, Europa e América. São Paulo. HUCITEC. 2004. p. 133 - 134.

Por ser a categoria mais abrangente das missões de paz, a base jurídica não se encontram nos Capítulos VI ou VII. Sendo assim, alguns autores costumam situá-las em um capítulo imaginário, chamado de “Capítulo VI e meio”⁶.

d) Imposição da Paz (*Peace-enforcement*)

Essas operações encontram respaldo jurídico no Capítulo VII da Carta. São postas em prática quando o Conselho de Segurança julga o conflito a ser dissipado como uma ameaça à paz e a segurança internacional. Forças armadas multinacionais são designadas a este tipo de operação que também podem incluir divisões de assistência humanitária.

e) Consolidação da Paz (*Peacebuilding*)

Tais operações visam dar suporte a estruturas que tendem a consolidar a paz em locais onde já existam acordos de paz. Podem incluir políticas de desarmamento, repatriação de refugiados, monitoramento de eleições, esforços em proteger os Direitos Humanos e reforma de instituições governamentais. As diversas divisões da ONU voltadas ao desenvolvimento em todas suas funções se incumbem destas etapas. Entretanto, para que haja um suporte a essas operações, a presença militar também pode ser requisitada. Essas operações são postas em prática quando a situação conflituosa já se encontra estável o suficiente para desenvolver ações de reestruturação e consolidação da paz.

Medidas de construção da paz são fundamentais para o êxito das operações e por isso devem ser planejadas e identificadas antes de sua incorporação à missão. Segundo Duarte, recomenda-se a criação de uma capacidade institucional permanente de consolidação da paz tendo como referência o Departamento de Assuntos Políticos (*Department of Political Affairs – DPA*).

Essas divisões das missões de paz em categorias foram reavaliadas no documento *Suplemento de Uma Agenda Para a Paz*, de 1995. Segundo Boutros-Ghali, “reformas são um processo contínuo, e aprimoramentos não podem ter limites”⁷.

Juridicamente, a Carta das Nações Unidas não versa diretamente sobre as Forças de Paz. Segundo Arlindo Luiz Filho,

⁶ Vários autores fazem referência a um suposto capítulo 6 e meio da Carta das Nações Unidas. Esta citação específica foi feita por Arlindo Luis Filho em LUIS FILHO, Arlindo. Forças de Paz: a experiência brasileira. Rio de Janeiro. **Revista da Escola Superior de Guerra**, 1994. 54p (TE-94, Tema H17).

⁷ Assembléia Geral das Nações Unidas. **An Agenda for peace**. A/47/277 – S/24111, 1992. Disponível em <<http://www.un.org/Dosc/SG/agpeace.html>> Acessado em 10/10/2007.

[...] o conceito de forças de paz vai além dos meios diplomáticos para o encaminhamento pacífico de controvérsias que se descrevem no capítulo VI da já citada Carta sem chegar às medidas militares ou a outras práticas de coerção previstas no Capítulo VII. [...] com o passar dos anos, essa medida converteu-se em uma maneira flexível e internacionalmente aceitável de conter os conflitos. Essa técnica [...] compensou, em parte, as limitações impostas pela ordem bipolar característica da Guerra Fria à capacidade de ação do Conselho de Segurança [...]⁸

O Conselho de Segurança (CS)⁹ da ONU é o principal responsável por essas operações. O uso recorrente do recurso ao veto, principalmente durante o período da Guerra Fria, resultou em impasses e inação deste Conselho¹⁰, razão pela qual foi a partir dos anos 1990 que o número de operações deste tipo aumentou, pois o comportamento dos Estados que detém o direito de veto mudou, na medida da superação da bipolaridade do sistema internacional. Nos anos seguintes, segundo Brigagão, “as Missões de Paz da ONU evoluíram da simples interposição de forças internacionais beligerantes aquiescentes para um efetivo instrumento de construção da paz, tendo lugar em cenários de conflito ainda ativos e intra-estatais”¹¹.

A Carta da ONU não confere ao Conselho de Segurança, apesar de ser o principal responsável pela implementação das operações de paz, exclusividade sobre este assunto. Segundo Luis Filho, “Os artigos 10 e 11 da Carta atribuem à Assembléia Geral amplos poderes de discussão e recomendação de qualquer assunto situado dentro do propósito da Carta ou que se relacione com a conservação da paz e segurança internacionais”¹². Assim,

Art. 14.

“A Assembléia Geral, sujeita aos dispositivos do Artigo 12, poderá recomendar medidas para a solução pacífica de qualquer situação, qualquer que seja sua origem, que lhe pareça prejudicial ao bem-estar geral ou às relações amistosas entre as nações, inclusive em situações que resultem da violação dos dispositivos da presente Carta que estabelecem os Propósitos e Princípios das Nações Unidas.”

Art. 22.

“A Assembléia Geral poderá estabelecer os órgãos subsidiários que julgar necessários ao desempenho de suas funções.”¹³

⁸ LUIZ FILHO, Arlindo. **Forças de Paz: a experiência brasileira**. Rio de Janeiro: ESG, 1994. p. 11

⁹ O Conselho de Segurança da ONU é o principal órgão deliberativo desta organização. É composto de 15 países dos quais 5 – Estados Unidos, Reino Unido, França, Federação Russa e China – têm assento permanente. Os demais membros são eleitos a cada dois anos pela Assembléia Geral, formada pelas nações que pertencem à Organização.

¹⁰ LUIS FILHO, Arlindo. **Forças de Paz: a experiência brasileira**. **Revista da Escola Superior de Guerra**, Rio de Janeiro, Dez. 2005, 1994. p. 11.

¹¹ BRIGAGÃO, Clóvis; PROENÇA JR., Domício (ORGs). **Paz e terrorismo: textos dos Seminário Desafios para a política de segurança internacional: Missões de Paz da ONU, Europa e América**. São Paulo. HUCITEC. 2004, p. 12

¹² LUIS FILHO, Arlindo. **Forças de Paz: a experiência brasileira**. **Revista da Escola Superior de Guerra**, Rio de Janeiro, Dez. 2005, 1994. p. 10.

¹³ Carta das Nações Unidas, disponível em: < <http://www.onu-brasil.org.br/doc2.php>>.

A partir do final da Guerra Fria e, conseqüentemente, da superação da bipolaridade do sistema internacional, percebe-se uma atuação maior da ONU no sentido de intervir para sustentar ou promover a paz. Essa nova postura, segundo Fontoura¹⁴, decorre da necessidade de se consolidar como um organismo internacional, aproveitando a chance única de tornar-se conhecida e ocupar um posto relevante no sistema internacional.

A nova fase trouxe problemas diferentes dos que a ONU usualmente lidava: os conflitos interestatais não eram os únicos a ameaçar a segurança e a paz internacional. Conflitos internos que abrangiam dimensões políticas, étnicas, religiosas e culturais adquiriram relevância e não poderiam ser simplesmente ignorados. Esses conflitos, como aponta Fontoura, foram os principais fatores que fomentaram a proliferação das operações de manutenção da paz após a Guerra Fria.

De acordo com o Departamento de Operações de Manutenção da Paz da ONU, “o período pós-Guerra Fria caracteriza-se pela proliferação de guerras civis e outros conflitos armados intra-estatais que ameaçam a paz e a segurança internacional além de causar um grande sofrimento humano”¹⁵.

As intervenções mais relevantes promovidas pela ONU aconteceram mediante a implementação de Forças de Paz. Segundo Arlindo Filho¹⁶, as Forças de Paz tem como objetivo auxiliar o processo de retorno à paz. É um instrumento temporário e emergencial pelo qual não se permitem desvios de objetivos como também não se deve adotar práticas militares que excedam as necessidades. A autoridade comandante é subordinada às Nações Unidas, desvinculada de qualquer política ou interesse de qualquer Estado, portanto, deve permanecer neutra. Desde o seu surgimento, a ONU já implementou cerca de 60 operações de paz, das quais 14 ainda estão em andamento, incluindo a primeira delas, iniciada no fim da década de 1940, cuja função é garantir o cessar-fogo entre Israel e Palestina.

O Uruguai participa desse tipo de operação desde seu início, ou desde que a ONU encarregou-se de gerenciá-las. Percebe-se ainda que sua participação intensificou-se nas últimas duas décadas¹⁷. A participação do país é tão significativa a ponto de este figurar entre

¹⁴ FONTOURA, Paulo Roberto Campos Tarrisse de. **O Brasil nas Operações de Manutenção da paz nas Nações Unidas**. Brasília. FUNAG, 1999.

¹⁵ United Nations Department of Public Information. An introduction to United Nations Peacemaking. Disponível em <<http://www.un.org.depts/dpko/dpko/intro/>>

¹⁶ Fonte: LUIS FILHO, Arlindo. Forças de Paz: a experiência brasileira. **Revista da Escola Superior de Guerra**, Rio de Janeiro, Dez. 2005, 1994. p. 10.

¹⁷ O Uruguai participa das operações de paz desde 1952. Atualmente o país totaliza 23 participações desse caráter em várias partes do mundo tendo mobilizado mais de 17.000 efetivos das Forças Armadas Uruguaias.

os dez Estados mais presentes, e o primeiro entre os países da América Latina, nessas operações¹⁸.

Pretende-se com o presente trabalho analisar a participação uruguaia nas missões de paz, de modo a entender sua relação com a política externa deste Estado, tal como sua busca por inserção internacional. Tendo em vista que os mais afetados por essa política são os efetivos militares, busca-se entender como as Forças Armadas tem se relacionado com a sociedade uruguaia desde sua criação, ainda no século XIX. Por fim, o trabalho busca entender se e como as operações de paz estão relacionadas à política de promoção da Cultura da Paz promovida pela UNESCO e se estas influenciam a conduta das Forças Armadas uruguaias tanto no âmbito interno quanto externo. Por outro lado, tenta-se entender se as Forças Armadas uruguaias também contribuem para a promoção da Cultura da Paz uma vez designadas a operações de paz.

De modo a atender esses objetivos, propôs-se a uma divisão em três capítulos. Constatou-se que a história uruguaia é pouco conhecida e carece de fontes, trazendo a necessidade, para este trabalho, de uma exposição melhor do desenvolvimento da identidade política uruguaia, no intuito de proporcionar uma visão geral da condição uruguaia em seus aspectos internos e no sistema internacional. Este tema é trabalhado na linha de História da América. Entre os textos existentes já defendidos no Brasil destacam-se os trabalhos de Márcio Alves de Souza, realizados na FHDS-Franca que parte da perspectiva batllista, importante ideologia na história do Uruguai. Destaca-se ainda, como tema geral, a compilação de artigos e textos organizada por Leslie Bethel. Assim, o primeiro capítulo dedica-se a traçar um histórico do país enquanto Estado independente, período que se inicia no século XIX, quando deixa de ser colônia do Império Espanhol. A partir de então, aborda-se o desenvolvimento das questões internas, destacando a postura uruguaia no âmbito regional, em um primeiro momento, onde a proximidade com as duas potências regionais, Brasil e Argentina, e a presença de potências européias, Grã-Bretanha e França, delimitam diretamente o espaço de atuação política do Uruguai, obrigando-o a adotar uma postura desfavorável ao país, como a entrada na Guerra do Paraguai. Já no século XX, a política do presidente José Battle segue em outra direção, já que esta promove relevante mudança na cultura política uruguaia, tanto no âmbito interno, quanto nas questões defendidas no âmbito externo. Analisa ainda as posições adotadas pelo Uruguai nas questões de abrangência mundial no século XX, tais como as duas guerras, conflitos internacionais, criação da Sociedade das Nações e, mais tarde, da Organização das Nações Unidas, entre outros.

¹⁸ Os outros nove Estados que mais contribuem são: Paquistão, Bangladesh, Índia, Jordânia, Nepal, Gana, Nigéria, França e Itália. (dados de 2009).

O Segundo capítulo apresenta a participação uruguaia em operações de paz. No entanto, em um primeiro momento, aborda-se a perspectiva histórica das Forças Armadas, relacionando-as com o desenvolvimento da própria sociedade de modo a apontar as influências mútuas. As Forças Armadas uruguaianas são as principais protagonistas da política de incentivo à participação em operações de paz, pois estas assumiram, ainda que não declaradamente, as missões de paz como sua principal atividade, ou como a atividade de maior destaque atualmente. A segunda parte, por sua vez, é dedicada a explorar a experiência uruguaia em operações de paz demonstrando, através da exposição de gráficos, tabelas e outros dados estatísticos fornecidos pelas próprias Forças Armadas, pelo Departamento de Operações de Paz das Nações Unidas e outras fontes acadêmicas, bem como a importância das operações de paz para a política de defesa uruguaia. Explica ainda como os envios de soldados a operações de paz se dispõem em uma perspectiva organizacional, delimitando as funções de cada organismo interno do Uruguai criados para gerenciá-las. A questão militar, por ser um tema bastante amplo, é trabalhado por diversas correntes acadêmicas como a geopolítica, as ciências sociais, ciências políticas entre outros. Para o caso específico das Forças Armadas uruguaianas, este capítulo teve como fonte principal a tese de doutorado de Selva Lopez Chirico, defendida no Instituto de Filosofia e Ciências Humanas da UNICAMP, que aborda as Forças Armadas Uruguaianas durante a redemocratização iniciada em 1985. Além desse, outros trabalhos provenientes de pesquisadores uruguaios também compõem o quadro de fontes. Situação semelhante ocorre com o tema das operações de paz. Por agregar diversos fatores, as operações de paz constituem tema de estudo de diversos campos acadêmicos e militares, tais como a ciência política, ciências militares, *peaceresearch*, e pelas relações internacionais que as aborda no conjunto do sistema internacional como instrumento de política e segurança internacional.

Por fim, o terceiro e último capítulo, em um exercício de análise, verifica-se participação em operações de paz constitui um instrumento que contribui para construção de uma Cultura da Paz, tomando como objeto de análise a participação das Forças Armadas uruguaianas nesta atividade. Verifica-se ainda em quais medidas isso se reflete na sociedade e se esta política é um instrumento eficaz para a inserção internacional dos países que a praticam. Para tanto, dividiu-se o capítulo em duas partes principais. A primeira delas aborda diretamente o conceito de cultura da paz utilizando-se de um estudo teórico do que a ONU e seus órgãos, a UNESCO, por exemplo, entendem como cultura de paz e como promovem tal aspecto de modo a criar um modelo teórico de análise que será a base para a conclusão deste capítulo. A segunda, toma a participação uruguaia em missões de paz como objeto de análise

para, a partir de então, verificar se as operações de paz respaldam o projeto da ONU de cultura da paz.

As fontes desta pesquisa são constituídas de documentos provenientes de organizações internacionais, de leis uruguaias, artigos acadêmicos, notas jornalísticas, teses e dissertações. Para diferenciá-los dos demais textos de apoio que compõem a bibliografia, optou-se por identificá-las nas citações em notas de rodapé precedidas da palavra “fonte”.

CAPÍTULO 1 POLÍTICA EXTERNA URUGUAIA: O DESENVOLVIMENTO DA IDENTIDADE INTERNACIONAL E SUAS RELAÇÕES COM AS QUESTÕES INTERNAS

A República Oriental do Uruguai é atualmente um Estado que dispõe de uma população quantitativamente pouco expressiva, quando comparada com seus vizinhos Brasil e Argentina, e outros países da região. Atualmente, a população uruguaia soma pouco mais de três milhões de habitantes, sendo que cerca da metade destes vivem na capital Montevideú e área metropolitana, formando uma malha urbana de pouco mais de 1.300.000 habitantes. O restante divide-se em outros 18 departamentos¹⁹.

Outro fator significativo para entender a disposição populacional uruguaia é a emigração. Hoje, cerca de 450 mil uruguaios vivem fora de seu país de origem em busca de melhores condições de vida e renda. A maioria vive na vizinha Argentina, sendo Buenos Aires a segunda cidade com maior número de uruguaios, só perdendo para Montevideú, seguido por Brasil, principalmente nos estados do sul, além dos Estados Unidos, Canadá, Venezuela e Austrália²⁰.

Economicamente, o Uruguai vive quase que exclusivamente de suas exportações provenientes do setor agropecuário, com destaque para a criação de bovinos e ovinos. O país também conta com uma indústria de transformação de matérias primas e combustíveis que trabalham principalmente com materiais importados, já que os recursos minerais disponíveis no país são insuficientes. Nos últimos anos, o setor de turismo e o setor financeiro ganharam importância econômica, este último tendo levado o Uruguai a ser acusado de ser um paraíso fiscal. Considerando toda a atividade econômica do Uruguai em 2009, o Produto Interno Bruto do país chegou a quase US\$ 45 bilhões, US\$ 13.000 *per capita*, aproximadamente, taxa que impulsiona os indicadores sociais do país²¹.

Segundo o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento Humano (PNUD), o Uruguai aparece em 50º lugar no *ranking* mundial do Índice de Desenvolvimento Humano (IDH), com um índice de 0,865. O país é o terceiro entre os países da América do

¹⁹ Anuário Estatístico de 2009 publicado pelo Instituto Nacional de Estadística de Uruguay (INE). Disponível em: <http://www.ine.gub.uy>.

²⁰ Mais informações sobre a emigração uruguaia em CENTRO UNESCO EM MONTEVIDEO. **La emigración em el Uruguay actual.** Disponível em: <http://www.unesco.org.uy/centro-montevideo/documentospdf/emigracion_uruguay.pdf> e <<http://www.rau.edu.uy/uruguay/generalidades/Uy.estad.htm>> Acesso em: 15/02/2010.

²¹ Outras informações sobre a economia uruguaia no site do *Ministerio de Economía y Finanzas de Uruguay*: <http://www.bcu.gub.uy/autoriza/sgoioi/nedd/sddsuguay_esp.html>. Acesso em 16/02/2010.

Sul, atrás de Chile (0,878) e Argentina (0,866)²². O país destaca-se ainda por ter os menores índices de corrupção da América Latina, com as melhores condições políticas e de trabalho, segundo a organização não-governamental Transparência Internacional²³.

A disposição do Estado uruguaio tal como hoje se apresenta é resultado de processos históricos iniciados antes de sua independência do Império Espanhol (1810), enquanto parte do território do Vice-Reinado do Prata, bem como do Império do Brasil (1828), como província da Cisplatina. Tais acontecimentos foram moldando a personalidade internacional do país e são essenciais para a compreensão de sua realidade e seus posicionamentos políticos, tanto no âmbito regional, como em suas postulações na comunidade internacional.

1 A consolidação da independência uruguaia. Os primeiros anos de Política Externa

O início da colonização do território uruguaio, no século XVI, é marcado por certo desprezo da Coroa Espanhola por estas terras, pobres dos recursos valorizados pelo sistema econômico da época: metais preciosos, dos quais a vizinha Argentina e os reinos ao norte estavam repletos. Por isso, o território permaneceu pouco explorado por seus colonizadores, sendo considerado como uma região ambígua entre o Império Português e o Espanhol, característica bastante relevante em termos estratégicos para a formação política do país.²⁴

O Século XVII traz algo novo para o Uruguai: através de uma missão militar, o governador de Assunção, Hernando Arias de Saavedra, introduziu a cultura do gado bovino no país, algo que forma parte relevante da economia uruguaia até os dias atuais, sendo por muito tempo o principal produto de exportação deste país²⁵. Saavedra, no entanto, não se preocupou, a princípio, em desenvolver uma colonização de povoamento do país. O fato do território uruguaio ser pouco habitado, sendo deixado quase que exclusivamente para a criação do gado levou alguns autores a afirmarem que no Uruguai o gado chegou primeiro que as pessoas.²⁶

²² PNUD. **Overcoming Barriers: Human mobility and development.** (Human Development Report 2009). New York, 2010. Disponível em: <http://hdr.undp.org/en/media/HDR_2009_EN_Complete.pdf>. p. 159 - 161. Acesso em; 5 jun. 2010.

²³ TRANSPARENCY INTERNATIONAL. Corruption Perception Index 2009. Disponível em: <http://www.transparency.org/policy_research/surveys_indices/cpi/2009>. Acesso em: 05/06/2010.

²⁴ RILLA, Jose, CAETANO, Gerardo. **Historia Contemporánea del Uruguay – de la Colónia al Mercosur.** Fin de Siglo, Montevideu, 1994. p. 17 – 19.

²⁵ ESCUELA DIGITAL. Hernando Arias de Saavedra (Hernandarias). Disponível em: <escueladigital.com.uy/biografias/hernandarias.htm>. Acesso em 03/2010.

²⁶ ARTEAGA, Juan Jose. **Uruguay – Breve historia contemporánea.** Fondo de Cultura Económica. Ciudad Del Mexico, 2002, p. 12; WILSON, Jose de Torres. **Brevisima historia del Uruguay.** Arca. Montevideo, 2008. p. 7

A atividade pecuária deu um novo caráter para o território. Ao longo dos anos o Uruguai tornou-se um importante fornecedor de matéria-prima para as nações européias, especialmente para a Inglaterra, que se tornou sua principal parceira comercial, assim como também era das outras nações sul-americanas na época. Entretanto, o país ganhou certa relevância internacional principalmente por ocasião da fundação da Colônia de Sacramento, que, subordinada à Coroa Lusitana, ocupava o território uruguaio. Assim, a Banda Oriental do Rio da Prata tornou-se motivo de disputa entre o Império Lusitano e o Castelhana. O litígio entre portugueses e espanhóis permaneceu até 1777, ano da assinatura do Tratado de Santo Ildefonso, ficando acordado que a Colônia de Sacramento voltaria a pertencer à Espanha definitivamente. Contudo, a definição das fronteiras do Estado Uruguaio só foi completada no século XIX.

O Uruguai emergiu como nação soberana no início do século XIX, quando se assinou a Convenção Preliminar de Paz, em 1828²⁷. O novo país, assim como sua vizinha Argentina, estabeleceu-se como uma República, regida pela Constituição, promulgada dois anos após a Convenção. Mesmo dispondo de mecanismos legais próprios, a viabilidade do Uruguai como país foi questionada durante todo o século XIX, período em que o país desenvolve sua identidade enquanto nação e sua personalidade internacional.

Durante este período, os principais pontos de questionamentos residiam, entre outras coisas, no fato do território uruguaio ser disputado pelas influências da Argentina e do Brasil, por vezes alternadamente, outras vezes simultaneamente, como também por potências européias, principalmente a Inglaterra, à qual foi requisitada por alguns parlamentares uruguaioes que incluísse a Banda Oriental no seu regime de protetorado, pedido este que foi repetido por seis vezes até 1865.²⁸

2 Dois lados de um mesmo Estado: a oposição política dos caudilhos

Após jurada a primeira Constituição uruguaia, em 18 de julho de 1830, chegou ao governo o presidente Fructuoso Rivera (1830-1934). O cenário no qual o Uruguai se encontrava era bastante desfavorável à sua manutenção enquanto nação soberana. A condição

²⁷ A convenção Preliminar de Paz que ocorreu em agosto de 1828 no Rio de Janeiro compreendeu um acordo assinado entre Brasil e Argentina que colocava um fim na Guerra da Cisplatina e determinava a criação de um Estado Independente – o Uruguai – na província da Cisplatina. Ver: LADEIRA, Saionara Gomes. Política Externa Brasileira e a assinatura dos tratados de 1951. Anais do XIX Encontro Regional de História: Poder, Violência e Exclusão. ANPUH/SP – USP. São Paulo. 2008

²⁸ BATALLA, Isabel Clemente. **Política Exterior de Uruguay, 1830-1895**. Tendencias, problemas actores, agenda. Serie Documentos de trabajo, N. 69. Facultad de Ciencias Sociales, Montevideo. Nov. 2005. p. 5 – 9.

de Estado independente foi por várias vezes questionada quanto à sua viabilidade. Um dos primeiros e principais fatores era a escassa população. De acordo com Zubillaga²⁹, ocupavam o território uruguaio 74.000 habitantes, dos quais 20% se concentravam na cidade de Montevideú. Carente de uma política demográfica, o vazio populacional foi um fator de vulnerabilidade. De fato, anos mais tarde, imigrantes europeus foram chegando ao país, concentrando-se principalmente em Montevideú, dando um perfil específico à sociedade uruguaia.

O Uruguai carecia, além de uma organização populacional, de uma infra-estrutura que permitisse a governabilidade. Como aponta Arteaga³⁰, na época da consolidação da independência havia a impressão de que estava tudo por fazer. Era necessário determinar as fronteiras ainda incertas, criar um exército profissional, formular uma política que se fizesse respeitada, criar um sistema eficiente de comunicações e de escoamento da produção, bem como transito da população e, por fim, promover uma política de educação dos cidadãos.

No que se refere à política externa, Rivera manteve uma relação bastante próxima com a Grã-Bretanha e concedeu alguns benefícios aos ingleses em troca do reconhecimento do Uruguai enquanto Estado e garantias para esta soberania. Os acordos assinados junto à representação britânica em Buenos Aires davam aos ingleses *status* de nação mais favorecida em trocas comerciais, direitos especiais aos cidadãos britânicos residentes no Uruguai e o direito da Grã-Bretanha intervir nas questões internas uruguaias quando julgasse necessário para a proteção da soberania deste país. Essas medidas foram questionadas por Manuel Oribe, principal nome da oposição política da época, que afirmava que tais benefícios concedidos aos ingleses mais faziam em ferir do que em proteger a soberania uruguaia.

Durante as negociações, já com Oribe na presidência (1835 – 1838), os partidários dos acordos levantavam freqüentemente o argumento de que a presença inglesa, ainda que paradoxalmente invasiva, fazia-se necessária para a manutenção da soberania. Oribe, por sua vez, sustentou sua posição, evitando que o acordo fosse firmado, algo que ocorreu somente em 1842.³¹

O sucessor de Rivera, seu opositor político, Manuel Oribe, buscou novos caminhos no âmbito internacional. Sua política externa destacou-se na abertura das relações com outros países, com enfoque nas negociações com a Espanha, onde tratava-se o reconhecimento da

²⁹ ZUBILLAGA, Carlos. **Hacer la America**. Estudios Historicos sobre la inmigración española al Uruguay. Montevideo. Fin de Siglo. 1993.

³⁰ ARTEAGA, Juan Jose. **Uruguay – Breve historia contemporánea**. Fondo de Cultura Económica. Ciudad Del Mexico, 2002. p. 67.

³¹ ODDONE, M. Blanca Paris. **Cronologia comparada de la historia del Uruguay (1830-1945)**. Universidad de la República. Montevideú, 1969.

independência uruguaia, tal aspecto foi um ponto em comum com outros países latino americanos que, na época, buscavam o mesmo tipo de apoio.

Os fatores de debilidade do Uruguai não se resumiam à escassa população ou às diferentes visões de Estado e da política externa das duas forças políticas. Contudo, essas diferenças foram se acentuando e acabaram dividindo o país em um conflito interno que consolidou a identidade dessas correntes, levando-as a se definirem, anos mais tarde, como os partidos políticos Blancos e Colorados, que se tornaram marca tradicional da política uruguaia.

3 A Influência brasileira na política e a modernização do Estado uruguaio

3.1 O Império dita as regras

A partir da retirada dos europeus, a Marinha Imperial brasileira substituiu a francesa na proteção a Montevideú durante a chamada Guerra Grande. O Império também passou a fornecer recursos financeiros ao governo da *Defensa*³². Esta influência brasileira refletiu-se nos tratados firmados ao final do conflito, em 1851. Antes deles, no entanto, Rivera tentou negociar a paz pleiteando a chamada “solução nacional”. Contudo, seus planos não foram reconhecidos pelo governo, que ordenou seu exílio em território brasileiro.

Em 1851, o governo de Montevideú firmou vários tratados que colocaram fim ao conflito. Estes tratados se iniciaram com base em uma política de fusão dos dois governos existentes sob o lema “*ni vencidos ni vencedores*”. Os objetivos primários da política de fusão, negociadas pelo chanceler Andres Lamas, residiam em implementar condições de governabilidade e unir os uruguaios superando, assim, as divisões políticas. Essa política de fusão inspirou os governos de Juan Francisco Giró (1852 – 1853), Juan Gabriel Antonio Pereira (1856 – 1860) e Bernardo Prudencio Berro (1860 – 1864).³³

Por outro lado, os tratados negociados por Lamas consolidavam a influência brasileira na política e território do Uruguai. Através do Tratado da Aliança (1851), o Império brasileiro ficou responsável pela garantia da Constituição uruguaia e pela paz interna, valendo-se, para isso, do direito de intervenção. O Brasil ainda deveria sustentar o governo uruguaio

³² Governo paralelo do Uruguai, liderado por Fructuoso Rivera, controlava unicamente a cidade de Montevideú. O nome Defesa faz alusão à característica política deste governo que ficava na “defensiva” protegido pelos muros da cidade devido ao estado de sitio imposto pelas milícias blancas da oposição. O governo da Defesa durou até 1851, sendo o litígio solucionado com a assinatura de algumas garantias, tal como a devolução e defesa de algumas propriedades rurais.

³³ ARTEAGA, Juan Jose. **Uruguay – Breve historia contemporánea**. Fondo de Cultura Económica. Ciudad Del Mexico, 2002. p. 78.

através de subsídios financeiros mensais. Através do Tratado de Limites e de Navegação, o Brasil pode tomar posse de alguns territórios como o das Missões, atualmente pertencente ao estado do Rio Grande do Sul, bem como conseguiu a permissão para explorar alguns rios uruguaios. No que se refere às questões comerciais, extinguiu-se os impostos a produtos brasileiros, bem como ao comércio de gado com produtores gaúchos. A política uruguaia foi, aos poucos, subjugada às metas do Império brasileiro, seguindo seus interesses comerciais e políticos.³⁴

Essa interferência brasileira não era aceita por todos, inclusive pela maioria da população que, nas eleições de 1860, elegeram o opositor Bernardo Berro, que outrora havia defendido uma postura mais independente da política externa uruguaia. Ao assumir a presidência, Berro buscou o rompimento das relações de dominação pelo Brasil, invalidando alguns tratados vigentes, assinados por Lamas. A postura de Bernardo Berro foi logo questionada pelo caudilho Venâncio Flores que, apoiado pelos governos brasileiro e argentino, encabeçou, em 1863, a Cruzada Libertadora³⁵, uma revolução contra Bernardo Berro, obrigando este último a deixar a presidência da República, sendo substituído por Anastácio Aguirre, do Partido Blanco. No entanto, seu mandato não durou mais que um ano.

3.2 A modernização do Estado uruguaio

Já nos últimos anos da guerra contra o Paraguai, da qual o Uruguai participou junto com a Argentina e Brasil, o Império brasileiro apresentava sinais de enfraquecimento, com a economia seriamente abalada pelos gastos excessivos com a guerra. O desfalque econômico atingiu diretamente as relações deste país com o Uruguai, uma vez que este último tinha sua economia bastante associada à brasileira, inclusive o governo brasileiro mantinha uma política de subsídios ao governo de Flores. Assim, após a guerra, o Uruguai acabou se tornando um protetorado demasiado custoso ao Império do Brasil.

A crise atingiu o governo de Flores (1865 – 1868), que teve de enfrentar críticas à política pró-Brasil e um crescente clima de instabilidade política, levando-o a renunciar em 1868, deixando em seu lugar Pedro Varela, presidente do Senado. Liderado pelo ex-presidente Bernardo Berro, o Partido Nacional tentou tomar o poder em 19 de fevereiro, através de um golpe. Neste mesmo dia, Venâncio Flores foi assassinado por um grupo que ainda hoje

³⁴ BATALLA, Isabel Clemente. **Política Exterior de Uruguay, 1830-1895**. Tendencias, problemas actores, agenda. Serie Documentos de trabajo, N. 69. Facultad de Ciencias Sociales, Montevideo. Nov. 2005. p. 8.

³⁵ A Cruzada Libertadora, liderada por Flores reivindicava maiores liberdades para o Partido Colorado, o fim dos conflitos do governo com a Igreja, da qual Flores se julgava representante.

permanece não identificado. Berro, por sua vez, fracassada sua tentativa de ocupar o poder, foi detido por partidários de Flores, que consideraram que o senador tinha ligações com o assassinato, razão pela qual tiraram-lhe a vida. Esse episódio é o marco de uma nova postura política do Uruguai, denominada por historiadores como “*Modernización*”.³⁶

A morte de Flores e Bernardo Berro deixou um vazio no poder, visto que nenhum outro caudilho contava com aceitação em nível nacional. Pedro Varela permaneceu na presidência até primeiro de março de 1868, quando a Assembléia Geral escolheu o ex-ministro da Guerra do governo Flores, Lorenzo Batlle, como presidente. As principais iniciativas de Battle residiam em fazer frente ao caudilhismo regional, cujos representantes não tinham força para exercer um controle nacional, mas também não reconheciam, ao menos nos primeiros anos de governo, a autoridade de Battle enquanto presidente, e combater a crise econômica, procurando novos incentivos e mercados para os produtos uruguaios.

O final da década de 1860 é marcado por uma grave crise no sistema econômico uruguaio, causada pela quebra do sistema bancário, pelo descenso da produção agro-pecuária e pela dívida adquirida junto à Grã-Bretanha, que consumia mais de um terço do PIB uruguaio. A debilidade das instituições financeiras acabou por suscitar um debate que dividiu opiniões sobre a economia do país. Apareceram então duas correntes, a *orista*, caracterizada por uma ortodoxia econômica, defendendo uma moeda forte e a busca de mercados estrangeiros, diminuição do gasto público e partidária de uma disciplina fiscal e, por outro lado, a *curista*, mais heterodoxa, protecionista em relação à nascente indústria e favorável à oferta de crédito.³⁷

Na década de 1870, o Uruguai se afasta da política regional e tenta uma reaproximação com a ordem econômica mundial, tendo entre as causas desta nova postura as dificuldades financeiras e uma crise política interna enfrentada pelo Império brasileiro que, mais tarde, culminaria na proclamação da República, não poderia mais subsidiar a política uruguaia.

No campo da política externa, Batlle iniciou uma aproximação do Uruguai à esfera de influência da Grã-Bretanha, afastando-se da política regional. Batlle buscava respaldo financeiro britânico de modo a por um fim à dependência uruguaia do Brasil. Os empréstimos postulados foram conseguidos através de uma missão diplomática a Londres, em 1871. Os ingleses adquiriram grande parte das empresas uruguaias e monopolizaram grande parte dos

³⁶ YAFFE, Jaime. **Política y economía em la modernización: Uruguay 1876 a 1933**. Disponível em: <<http://www.liccom.edu.uy/bedelia/cursos/historia/modernizacion.pdf>>. Acesso em 14/07/2009.

³⁷ CAETANO, Gerardo; RILLA, Jose. **Historia Contemporánea del Uruguay – de la colonia al Mercosur**. Editorial Fin de Siglo, Montevideo, 1994. p. 53

serviços básicos como gás, água, telégrafo, entre outros. Rapidamente a economia uruguaia atrelou-se às relações comerciais com a Inglaterra.

O plano político e social, não se manteve alheio às conseqüências da crise. Vários setores sociais viram nesta a oportunidade de pleitearem uma mudança que modernizasse as estruturas do país, visando, entre outras coisas, a superação das formas tradicionais permeadas por caudilhos, principalmente por conta do vazio deixado pela morte de Flores. Batlle conseguiu sufocar as tentativas de revoluções dos caudilhos regionais cuja influência, quando muito, não passava do território de seus respectivos departamentos. No entanto, durante o período do governo de Batlle teve início o conflito que seria a última tentativa do Partido Nacional de tomar o poder. Esta revolução, iniciada em 1870, ficou conhecida como Revolução das Lanças³⁸, liderada pelo caudilho *blanco*, Timóteo Aparício, que já havia se manifestado anos antes como o principal caudilho opositor a Venancio Flores. Batlle deixou o governo em 1872, sem por um fim na revolução. Entretanto, já havia iniciado as negociações de paz com mediação do governo de Buenos Aires; para o seu cargo, ainda que interinamente, subiu o titular do senado, Tomás Gomensoro, que assumiu um país esgotado pela guerra e carente de uma nova cultura política que sustentasse a paz. As negociações interrompidas pelo governo anterior foram imediatamente retomadas e, em abril do mesmo ano, foi assinado um pacto entre as forças, denominado *Paz de Abril*.

A *Paz de Abril* trouxe uma nova concepção política para o Uruguai. Estabeleceu-se uma divisão acordada do poder político, baseada na divisão do poder entre as forças em disputa. Assim, o Partido Colorado de Gomensoro, cedeu a administração de seis dos treze departamentos, reconhecendo a legitimidade da oposição política através de garantias aos partidos. Pela primeira vez na história uruguaia, chegou-se a uma solução construída através de acordos e consensos entre as duas principais forças políticas. A Paz de Abril foi amplamente aceita pelos diferentes setores da sociedade, simbolizando, assim, uma iniciativa a favor da consolidação da identidade nacional, causando ainda um sentimento de repulsa pelo sistema antigo, de divisão excludente.

Gomensoro deixou o poder no ano seguinte, em 1873, e foi substituído por José de Ellauri, que renunciou ao poder em 1875. Enquanto isso, Lorenzo Latorre, Ministro da Guerra do governo, despontava como personalidade forte no meio político. Em março de 1876, Latorre tornou-se governador interino, tornando-se presidente constitucional em 1879, iniciando um governo caracterizado pelo autoritarismo político. Este governo, ao mesmo

³⁸ A Revolução das Lanças tem este nome devido à principal arma utilizada, a lança de taquara, um tipo de bambu bastante flexível. BARRÁN. Jose Pedro. El Uruguay pastoril y caudillesco en la primera mitad del siglo XIX. Disponível em: <<http://www.rau.edu.uy/uruguay/historia/Uy.hist2.htm>> Acesso em 18/04/2010.

tempo em que tinha o apoio dos empresários ruralistas progressistas e do Exército, também era pressionado pelos mesmos setores.

É importante ressaltar que para as Forças Armadas, o apoio ao governo de Latorre representou a primeira vez que estas foram vistas como uma corporação estatal. Até então, o Exército uruguaio não detinha *status* de instituição com uma função específica, delimitada e legalizada. Sua função, por sua vez, foi sendo consolidada na medida em que o Estado se fortalecia e provava sua viabilidade³⁹. As relações das Forças Armadas com o governo e a sociedade serão retomadas com melhores detalhes no segundo capítulo.

O governo de Latorre estabeleceu as bases determinantes para a modernização⁴⁰ e consolidação das estruturas Estatais. Pela primeira vez na história política uruguaia a Constituição promulgada em 1830 seria plenamente aplicada. Até então o Estado mostrava-se deficiente no provimento de uma política de segurança e na garantia de uma justiça que cumprisse com suas responsabilidades sem estar necessariamente vinculada a uma determinada força política.

A partir da independência em 1828, desenvolveu-se no Uruguai uma política de dependência da figura do caudilho e acabou representando uma deficiência na política do país⁴¹. As medidas de Latorre previam um Estado uruguaio reorganizado de modo a não depender da figura de um caudilho⁴². Para promover essa mudança, promoveu-se o fortalecimento institucional do Estado perante a sociedade através de modificações na economia interna, melhorando a estrutura de produção rural, e da busca por reinserção do Uruguai no contexto internacional do final do século XIX. Alguns autores apontam este período como uma nova fundação do Estado Uruguaio.⁴³

O Estado uruguaio e suas estruturas de proteção foram direcionados de modo a promover a garantia das propriedades privadas bem como a favorecer a acumulação de capital. Tal medida teve dois rumos que se completavam. De um lado, reforçava efetivamente a presença do Estado, já que, para proteger as propriedades aumentou-se a presença policial tanto no Uruguai urbano quanto no rural. Por outro lado, a proteção da propriedade agradava a oligarquia uruguaia que se viu compensada com esta política podendo manter uma postura

³⁹ RIAL, Juan. **Las Fuerzas Armadas: ¿soldados-políticos garantes de la democracia?** Ediciones de la Banda Oriental, Montevideo, 1986, p. 23.

⁴⁰ Por modernização do Estado uruguaio, entende-se o abandono dos meios tradicionais, ancorados na divisão partidária, por meio de um processo que incluía mudanças significativas na economia, nas configurações sociais, políticas e culturais.

⁴¹ TARTA, Juliana Pires; SCAVONE, Rafael. “**Colorado y Rojo: dois diferentes tons do caudilhismo no Prata.** Disponível em: <www.klepsidra.net/klepsidra25/caudilhos.htm>. Acesso em 18/05/2010.

⁴² BARRÁN. Jose Pedro. **El nacimiento del Uruguay moderno en la segunda mitad del siglo XIX.** Disponível em: <<http://www.rau.edu.uy/uruguay/historia/Uy.hist3.htm>> Acesso em 19/04/2010.

⁴³ CAETANO, Gerardo; RILLA, Jose. **Historia Contemporánea del Uruguay – de la colonia al Mercosur.** Editorial Fin de Siglo, Montevideo, 1994, p. 87.

capitalista. Desenvolveu-se também uma rede de comunicação e transporte que favorecia a centralização das atividades econômicas em Montevideu. Ao mesmo tempo, facilitava o acesso de produtos do interior ao principal porto do país, na capital. No âmbito legal, para as questões rurais, aprovou-se, em 1875 o Código Rural⁴⁴. Houve um forte investimento em tecnologia agropecuária que, ao final do processo, provocou uma crise laboral. Entretanto, agregou valor aos produtos e os adequou às exigências do mercado externo. Com a economia em um momento próspero, Latorre conseguiu reorganizar a atividade produtiva de todo o país, inclusive renegociando a dívida externa e retomando a expedição da moeda nacional, até então a cargo do Banco Mauá, que ficou administrando a dívida uruguaia possibilitado por acordos feitos com o Império Brasileiro.

No âmbito da política externa, Latorre retomou, em 1879, as relações diplomáticas com a Grã-Bretanha, rompidas pelo governo anterior e consolidou a inserção uruguaia na área de influência deste país. Essa aproximação com os britânicos redeu à República Oriental um aumento do capital estrangeiro no país, principalmente o inglês, que ocupou o espaço deixado pelo Barão de Mauá, controlando, muitas vezes, as empresas mais relevantes para a vida uruguaia, tais como ferrovias, comunicações, saneamento básico, transporte, frigoríficos, entre outros.⁴⁵

Intencionando consolidar suas reformas através da criação de uma nova cultura política, Latorre conseguiu programar uma reforma educacional, cujo grande idealizador foi o ex-presidente, José Pedro Varela. O novo parâmetro educacional previa que o ensino seria universal, gratuito e obrigatório. Entre estes aspectos, havia ainda uma percepção laica do ensino, rejeitada pelo presidente, mantendo a educação vinculada à Igreja Católica. As reformas também atingiram o ensino superior que teve um importante fomento com a criação da Faculdade de Medicina e de Matemática⁴⁶. Essas medidas permitiram ao Estado consolidar sua identidade através do acesso democrático à instrução pública, formando uma geração de cidadãos capaz de sustentar o sistema democrático. A diminuição substancial do analfabetismo consolidou o idioma nacional, o espanhol, como língua oficial, servindo ainda para estabilizando a fronteira com o Brasil. Atualmente, a reforma idealizada por Varela e

⁴⁴ Sancionado em 1876 e reformado três anos depois, o Código Rural é apontado como a primeira modificação econômica relevante durante o período de modernização do Estado uruguaio. O Código Rural consistia, entre outras coisas, na afirmação da propriedade privada da terra, da tributação das atividades produtivas e do registro obrigatório dos títulos de propriedades assim como o do gado. Fonte: YAFFE, Jaime. **Política y economía en la modernización: Uruguay 1876 a 1933**. p. 4. Disponível em: <<http://www.liccom.edu.uy/bedelia/cursos/historia/modernizacion.pdf>>.

⁴⁵ BATALLA, Isabel Clemente. **Política Exterior de Uruguay, 1830-1895**. Tendencias, problemas actores, agenda. Serie Documentos de trabajo, N. 69. Facultad de Ciencias Sociales, Montevideo. Nov. 2005. p. 15.

⁴⁶ CAETANO, Gerardo; RILLA, Jose. **Historia Contemporánea del Uruguay – de la colonia al Mercosur**. Editorial Fin de Siglo, Montevideu, 1994. p. 81 – 82.

complementada ao longo da história é apontada como a principal responsável pela democratização das oportunidades.⁴⁷

Latorre renunciou à presidência em 1880. A falta de atividade do Parlamento e a crise civil que levou à morte alguns cidadãos foram os principais motivos de sua renúncia. Em seu discurso de renúncia, declarou seu temor de que o Uruguai seria um país “ingovernável”. Sua política, no entanto, de modernização e consolidação do Estado uruguaio, foi seguida de grandes mudanças pelos presidentes seguintes até 1903, quando essa modernização entra em uma segunda fase, abordada mais adiante neste texto.

É importante ressaltar que o governo de Latorre é chamado por alguns autores de ditadura por ser o presidente um Coronel, ex-Ministro da Guerra. Durante seu governo o Exército Uruguaio, que alcançava no máximo 3 mil homens, ganhou um poder que nunca antes tivera, com modernização dos armamentos, agilidade na comunicação e maior rapidez no transporte de tropas. Apesar de não desenvolver um governo essencialmente a favor dos militares, Latorre usou de meios autoritários para criar condições de autoridade do poder central, viabilizando assim, suas reformas⁴⁸.

A política de modernização favoreceu abertamente a classe alta rural em detrimento da classe média que, apesar do fortalecimento da economia do país e o aumento da produção, viu-se desamparada sem seus empregos formais, sendo obrigada a migrar primeiramente para Montevidéu e depois a outros destinos como Argentina e Brasil. Barrán e Nahum resumem o governo de Latorre de uma forma bastante interessante:

Nenhum dos governos uruguaio do século XIX conseguiu um apoio tão completo das forças sociais que controlavam a economia do país como conseguiu o regime do Coronel Lorenzo Latorre. [...] Latorre substituiu os partidos e grupos profissionais da política. Não houve outros provedores e o setor militar se encarregou de aparecer como o mandatário direto dos mais fortes grupos econômicos que desejavam impor a paz e a ordem a qualquer preço, ainda que negassem as tradições e as liberdades individuais. A burguesia mercantil de origem estrangeira e a classe alta rural que não sentiram os princípios liberais com a mesma intensidade que o patriarcado urbano, apoiaram e se serviram do regime militarista. A prontidão com que o governo atendeu suas mais importantes demandas é a maior demonstração do acordo anterior. O estabelecimento do padrão-ouro; a afirmação da propriedade privada e sua definição jurídica e prática; a constituição de um

⁴⁷ ARTEAGA, Juan Jose. **Uruguay – Breve historia contemporánea**. Fondo de Cultura Económica. Ciudad Del Mexico, 2002. p. 107 – 108.

⁴⁸ A primeira fase da modernização uruguaia é dividida entre governos militarista e civil. O primeiro refere-se à presidência de Latorre, não só por este vir de uma repartição militar, mas por desenvolver uma cultura política autoritária. Essa característica foi seguida pelos presidentes seguintes: Francisco Vidal (1880 – 1882), Maximo Santos (1882 – 1886), Francisco Vidal (1886); Maximo Santos (1886) e Máximo Tajes (1886-1890). O governo de Tajes é caracterizado por uma política de transição à fase civilista, onde a presidência foi ocupada por representantes civis não ligados às Forças Armadas.

Estado finalmente moderno e poderoso que pode se impor sobre a anarquia caudilhista, tudo isso foi seu legado.⁴⁹

Neste período nota-se um desenvolvimento da política externa uruguaia enquanto instituição. Inicia-se um processo que abandona com o tempo a política externa partidarizada, onde prevalecia a visão dos partidos tradicionais em detrimento dos interesses nacionais. Sobre este aspecto, Antón relata que neste período

[...] as políticas externas se estatizaram, no sentido de que prevalecerem as decisões, as matrizes e os agentes do Estado sobre os dos partidos. Esta estatização não constituiu só no deslocamento destes mas também na incorporação de muitos de seus valores e instrumentos: pessoas experientes na atividade do serviço externo [...]⁵⁰

Formula-se uma conduta, baseada principalmente nas chancelarias europeias e nas do Império Brasileiro. O Ministério das Relações Exteriores do Uruguai nesta época caracteriza-se, no entanto, pelo seu reduzido tamanho. Em alguns casos, algumas representações diplomáticas eram encarregadas por vários países. No entanto, esta característica não impediu que o Uruguai firmasse importantes acordos, como a Convenção Sanitária, em 1887 com o Brasil e Argentina, e recebesse importantes eventos.

Em 1889, o Uruguai apoiou, na Convenção de Washington, a criação da União Pan-Americana como órgão de aplicação de acordos comerciais. Para demonstrar seu interesse em ter alguma notoriedade internacional e compromisso com a democracia, o Uruguai recebeu o Primeiro Congresso de Direito Internacional Privado, no qual se gerou os Tratados de Montevideú. O país ainda marcou presença no Congresso Americano de Jurisconsultos (1895). O apreço pelos aspectos jurídicos, marca da posição externa do Uruguai, se encaixa de maneira bastante cômoda na política da Liga das Nações, à qual o país aderiu. As representações uruguaias no exterior seguiram em um lento progresso, tanto em aspectos qualitativos quanto quantitativos⁵¹.

O fato de o Uruguai sediar eventos dessa natureza, ao que parece, já aponta um dos princípios pelos quais pautou sua política externa por todo o século XX, ou seja, o respeito e a promoção do Direito Internacional e seus mecanismos. Outro importante aspecto da política externa uruguaia que também começa a se delinear neste período é a integração do país aos ideais pan-americanistas, onde os Estados Unidos indubitavelmente protagonizavam.

⁴⁹ BARRÁN, P.edro; NAHUM, Benjamín. **Historia Rural del Uruguay Moderno: 1851 - 1885**. Tomo 1. Edições da Banda Oriental, Montevideú, 1967

⁵⁰ ANTÓN, Romeo Perez. **Un Siglo de Política Exterior**; In NAHUM, Benjamín. (editor), *Historia del Uruguay en el Siglo XX* (tomo II); EBO-ICP, Montevideo, 2003, p. 99.

⁵¹ BATALLA, Isabel Clemente. **Política Exterior de Uruguay, 1830-1895**. Tendencias, problemas actores, agenda. Serie Documentos de trabajo, N. 69. Facultad de Ciencias Sociales, Montevideo. Nov. 2005. p. 18.

4 O Uruguai no início do século XX e as reformas do presidente Jose Batlle

Ao iniciar o século XX, o Uruguai apresenta-se como um país novo, completamente renovado e com estruturas governamentais bastante diferentes das que existiam antes da década de 1870. Apesar de suas limitações territoriais e demográficas, na primeira década do século XX, o país já havia desenvolvido uma identidade perante a comunidade internacional.

No plano econômico, o Uruguai experimentava um período ímpar de prosperidade, apesar de ter passado por algumas crises nos últimos anos do século XIX, principalmente quando os civis retomaram o poder⁵². O país havia desenvolvido uma atividade agropecuária moderna, o que impulsionou, por sua vez, as atividades no porto de Montevideu. Nesta mesma cidade, era possível identificar um crescente número de estabelecimentos comerciais e uma indústria que vinha se diversificando incorporando segmentos como a indústria têxtil, metalúrgicas, construções, gráficas, entre outros. Essas indústrias e comércios, por sua vez, deram origem a uma forte e próspera classe empresarial e uma nascente classe operária que, nesta época, já começava a se organizar em sindicatos.⁵³

A população uruguaia havia se multiplicado por doze desde a independência. O país todo já havia ultrapassado a marca de um milhão de habitantes e na capital viviam mais de 300 mil pessoas, quase a metade destes, cerca de 45%, eram estrangeiros.⁵⁴

Neste contexto, eleito pela Assembléia Geral, chega ao poder o colorado Jose Batlle y Ordoñez, filho do ex-presidente Lorenzo Batlle. Jose Batlle implementou políticas que mudaram novamente as estruturas estatais, bem como o propósito do Estado para com a sociedade. Tais medidas são apontadas como marcos da segunda fase da modernização da política uruguaia. As políticas implementadas por Batlle constituem as bases de uma corrente ideológica que se assemelha aos ideais do *welfare state*⁵⁵.

Logo que assumiu a presidência, Batlle teve de enfrentar aquilo que seria a última tentativa revolucionária de tomar o poder. Em março de 1903, o último caudilho nacionalista, Aparício Saravia, dirigiu um breve ato revolucionário por julgar que Batlle, ao compor sua

⁵² Os governos civilistas constituem a segunda parte da primeira fase da modernização uruguaia. Seu primeiro representante foi o presidente Julio Herrera y Obes (1890 – 1894), seguido por Duncan Stewart (1894), Juan Idiarte Borda (1894 – 1897) e Juan Cuestas (1897 – 1899). RELA, Walter. **Cronologia histórica documentada. 1830 – 1903**. Tomo 4. Montevideu, 2000.

⁵³ WILSON, Jose de Torres. **Brevisima historia del Uruguay**. Arca. Montevideo, 2008. p. 45

⁵⁴ ARTEAGA, Juan Jose. **Uruguay – Breve historia contemporánea**. Fondo de Cultura Económica. Ciudad Del Mexico, 2002. p. 123.

⁵⁵ Atualmente a corrente batllista é frequentemente usada como plataforma eleitoral no Uruguai, mesmo fora do Partido Colorado.

base governamental, violara os termos do Pacto de la Cruz⁵⁶, quando designou duas chefaturas políticas a representantes do Partido Nacional sem consultar a direção do mesmo. O conflito foi superado pelo Pacto de Nico Pérez⁵⁷, pelo qual se acertaram as questões das chefaturas. A paz, no entanto, durou pouco. No ano seguinte, poucos meses depois da assinatura, surgiu um outro conflito de proporções mais graves que durou até setembro de 1904, terminado com a morte de Saravia na batalha de Masoller. Assinou-se, então, a Paz de Acegua, que centralizou novamente o poder no presidente e, por conseqüência, acabou com a política de co-participação do Partido Nacional no poder.

Batlle saiu fortalecido da contenda, cristalizando a influência do Partido Colorado em detrimento das forças do Partido Nacional, que perdeu não só seu último caudilho, mas também o domínio que exercia sobre os seis departamentos desde 1897. As revoluções *blancas* e suas conseqüências ocuparam boa parte do primeiro mandato de Batlle, obrigando-o a adiar seus planos de reformas políticas.

As reformas implantadas por Batlle na política uruguaia refletem muito de seus posicionamentos pessoais, principalmente no que se refere à questão religiosa. Diferentemente de Latorre, Batlle, era contrário a todas as religiões reveladas e especialmente ao catolicismo. Assim, Batlle iniciou um movimento de secularização, separando a igreja do Estado, ato formalizado na Constituição de 1919. Além disso, implementou leis que iam claramente contra os princípios católicos, como por exemplo, a Lei do Divórcio, sancionada em 1907, já na presidência de Claudio William (1907 – 1911). Ainda neste plano doutrinário, em 1906, o governo proibiu o uso de imagens e símbolos religiosos em instituições públicas, tais como hospitais, escolas, entre outros. Esse veto de Batlle às questões religiosas não foi amplamente aceito pela sociedade, nem mesmo por alguns representantes de seu partido.⁵⁸

No plano educacional, a gestão batllista foi responsável pela universalização do acesso ao conhecimento fundamental. O ensino superior também foi bastante incentivado com

⁵⁶ O *Pacto de la Cruz* foi o resultado das negociações de paz que puseram fim na revolução de 1897. Esta foi a última guerra civil do século XIX no Uruguai levada a cabo pelo Partido Nacional sob a liderança de Aparicio Saravia e Diego Lamas. Entre os principais objetivos estavam a busca por maior participação do Partido Nacional no cenário político do país. O Pacto de la Cruz, assinado em setembro de 1897 estabelecia o fim da luta armada, o compromisso do poder executivo de promover uma reforma eleitoral que contemplasse as minorias, anistia e manutenção dos direitos políticos aos que participaram do levantamento bem como indenizações ao Partido Blanco e, por fim, o compromisso de adoção de medidas no sentido de promover a igualdade entre os uruguaios e de ampliar os direitos civis. Estabeleceu-se ainda que no mínimo seis dos departamentos fossem designados a representantes do Partido Blanco com prévia aprovação deste. PEIRANO, Ricardo. *Gran Enciclopedia del Uruguay*, Sol 90, Barcelona, 2002.

⁵⁷ Nico Pérez foi um povoado fundado em 1883 e foi um ponto de encontro das tropas de Aparicio Saravia. Ali foi assinado o Pacto que pôs um fim na primeira revolução liderada pelo Partido Blanco no século XX. Em 1907 o nome do povoado foi trocado por Batlle y Ordoñez em homenagem ao presidente.

⁵⁸ NAHUM, Benjamín. **Manual de Historia del Uruguay – 1903 a 2000** (tomo 2). Ediciones de la Banda Oriental, Montevideo, 2002. p. 14.

a criação a Faculdade de Comércio (atual *Facultad de Ciencias Economicas de la Universidad de la Republica*), a ampliação da Faculdade de Medicina e da construção dos escritórios centrais da Faculdade de Direito.

Batlle desenvolveu uma estratégia de nacionalização das empresas que ainda pertenciam, ao menos em parte, ao capital estrangeiro. Com esta medida, tentava-se integrá-las ao domínio industrial, comercial e financeiro do Estado em algumas áreas consideradas de interesse público. Assim, outorgou ao Banco de La República o monopólio da emissão de moeda e aumentou sua capacidade de oferecer créditos. Ao mesmo tempo, estatizou o Banco Hipotecário, o negócio de seguros, as linhas férreas, usinas elétricas entre outros serviços. A industrialização que já havia sido iniciada no século anterior, ainda que timidamente, seguiu sustentada por políticas de cunho protecionista e de promoção da importação de bens de capital. A reforma rural passou por processos semelhantes. Investiu-se em inovação tecnológica, industrialização dos produtos rurais, ampliou-se o crédito assim como se investiu no transporte barato e competitivo através das estradas de ferro. Além disso, promoveu a imigração da cidade para o campo que, ao que parece, não teve o êxito esperado,⁵⁹ considerando que a cidade de Montevideu continuou sendo o endereço da metade da população do país.

No âmbito social, no entanto, é que se refletem as principais reformas batllistas. As reformas trabalhistas ampliaram consideravelmente os direitos dos trabalhadores determinando, entre outros benefícios, o limite da jornada de trabalho, períodos de férias remuneradas, pagamento de aposentadoria, proibição do trabalho infantil. Ao final do processo, considerando as duas vezes em que exerceu a presidência (1903 a 1907 e 1911 a 1915), as reformas de Batlle permitem afirmar que uma espécie de *welfare state* havia sido desenvolvida no Uruguai. Apesar de algumas crises, as reformas de Batlle continuaram sendo implementadas até a década de 1930, quando a crise norte-americana afetou as estruturas econômicas mundiais e, conseqüentemente, as uruguaias.⁶⁰

As idéias que José Batlle defendia visavam o desenvolvimento do país, com controle central da economia, estabelecendo monopólios estatais em conjunto com uma corrente de leis de cunho social que resultaria em uma sociedade de classe média protegida por um Estado intervencionista e distribuidor dos ganhos, ao mesmo tempo que contariam

⁵⁹ SOUZA, Marcos Alves de. *O Reformismo uruguaio sob a égide do “batllismo” na primeira metade do século XX*. Anais Eletrônicos do III Encontro da ANPHLAC. São Paulo, 1998. Disponível em: <<http://www.anphlac.org/periodicos/anais/encontro3/marcos.pdf>>. Acesso em jun. 2010.

⁶⁰ ARTEAGA, Juan Jose. *Uruguay – Breve historia contemporánea*. Fondo de Cultura Económica. Ciudad Del Mexico, 2002. p. 208.

com uma economia sólida, que migrava paulatinamente do setor agrário exportador para o urbano de serviços, ao qual se subordinava o desenvolvimento industrial.

4.1 A política externa no período Batllista

A política externa uruguaia neste período apresentou mudanças significativas e guarda até os dias atuais aspectos da concepção batllista de Estado. Nos últimos anos do século XIX, já havia a intenção de desvincular a política externa uruguaia da influência britânica. Essa idéia foi se concretizando na medida em que a Grã-Bretanha via seu espaço político encolhendo. Assim, o Uruguai vinha reaproximando sua política externa das questões regionais. Um exemplo bastante claro deste aspecto foi a constante presença uruguaia em congressos internacionais, bem como o apoio dado as tentativas de integração regional, como a Convenção de Washington (1889).

O distanciamento da política britânica e a aproximação de temas multilaterais foram intensificados com a postura de Batlle em desenvolver uma política externa proativa. Batlle colocou em prática o que Batalla⁶¹ classifica como “arbitragem obrigatória e ilimitada”, explicitada na Conferência de Haia, em 1907. Ali, Batlle discursou propondo a criação de uma organização a nível internacional que, através de um acordo entre pequenas e grandes potências, sustentariam a paz e a justiça internacional, ambas tendo por base acordos internacionais. O apreço pelas questões jurídicas internacionais não só foi uma das características da política externa de Batlle como permaneceu entre os princípios defendidos pelo Ministério das Relações Exteriores uruguaio por todo o século XX.

Em âmbito bilateral, o Uruguai firmou importantes acordos em diversas modalidades com França, Itália, Brasil, Argentina e Grã-Bretanha, que apesar de ter um espaço reduzido na política uruguaia, seguia dominando, sobretudo as questões comerciais.

A política externa do período batllista apresentava uma diplomacia pendular de modo a contrabalancear as influências dos vizinhos, em uma escala regional, e da Grã-Bretanha, no âmbito mundial. Assim, afastando-se da Argentina que tinha uma política externa um tanto agressiva para com o Uruguai, Batlle se aproximou do Brasil, o que lhe rendeu importantes conquistas, como o Tratado de Ratificação e Limites, assinado em 1909, permitindo que o Uruguai retomasse o direito de navegação no rio Yaguairón e na Lagoa Mirim. Em uma escala maior, no cenário mundial, o Uruguai buscava um equilíbrio da

⁶¹ BATALLA, Isabel Clemente. **Política Exterior de Uruguay, 1830-1895**. Tendencias, problemas actores, agenda. Serie Documentos de trabajo, N. 69. Facultad de Ciencias Sociales, Montevideo. Nov. 2005. p. 10.

interferência britânica ao se aproximar dos Estados Unidos, o que possibilitou a entrada de investimentos americanos e, ao que parece, aproximou o país aos ideais pan-americanistas.⁶²

Durante a Primeira Guerra Mundial, o Uruguai manteve-se neutro até 1917. Essa neutralidade, por sua vez, não vinha do Partido Colorado, mas era uma posição de setores do Partido Nacional. Essa política foi exposta no emblemático livro de Luis Alberto Herrera, *El Uruguay Internacional*⁶³, editado em Paris em 1912. Neste livro, Herrera fundamentava a neutralidade uruguaia em questões tradicionais e no fato de que esta seria a melhor defesa para o país, uma vez consciente do Uruguai enquanto um Estado pequeno com dois vizinhos fortes e com ambições expansionistas. O autor apontava a necessidade de desenvolver uma política externa que se apoiasse em uma diplomacia sólida e com objetivos de longo prazo. Herrera ainda defendia a aproximação do Uruguai aos Estados Unidos como forma de garantir equilíbrio na bacia do Prata. Não via, no entanto, razões para temer o imperialismo estadunidense, uma vez que julgava que os Estados Unidos não tinham no Uruguai grandes interesses estratégicos, sem contar a distância geográfica que separava os dois Estados.⁶⁴

Em 1917, apesar da defesa da neutralidade por setores do Partido Nacional, o Uruguai optou pelo alinhamento aos Estados Unidos. É o que pode ser visto em uma série de documentos intitulados “Doutrina Uruguaia”, nos quais previa uma solidariedade continental em caso de ataque a algum país americano. Neste mesmo ano, o Uruguai rompeu relações diplomáticas com a Alemanha e se integrou à chamada Liga de Honra.

Apesar da relevante ligação com os Estados Unidos, esta não aconteceu em detrimento de outras relações multilaterais. O Uruguai não só integrou como foi um dos grandes incentivadores da Liga das Nações. Suas posições freqüentemente expostas em âmbito internacional, já demonstravam que o país mantinha um alinhamento com as políticas do presidente americano Wood Wilson e seus 14 pontos, bases da organização. Uma vez integrado, o Uruguai desenvolveu uma política bastante ativa no sentido de promover as políticas ali pensadas. Em 1922, o Uruguai foi eleito como membro do Conselho que dirigia a organização, sendo reeleito nos anos seguintes até 1926.

Até 1933, quando há uma quebra da ordem constitucional que será exposta mais adiante, o Uruguai havia adquirido um grande prestígio internacional. Sua atuação na política externa ao defender os princípios multilaterais e a instituição do Direito Internacional, foi

⁶² Ibid. p. 20.

⁶³ HERRERA, Luis Alberto. **El Uruguay Internacional**. Camara de Representantes de la Republica Oriental de Uruguay. Montevideo, 1988.

⁶⁴ ANTÓN, Romeo Perez. **Un Siglo de Política Exterior**; In NAHUM, Benjamín. (editor), *Historia del Uruguay en el Siglo XX* (tomo II); EBO-ICP, Montevideo, 2003. p. 102 – 103.

frequentemente elogiada nos âmbitos de Haia. Suas condições internas ultrapassaram suas fronteiras, o que lhe rendeu o título de “Suíça sul-americana”.⁶⁵

5 Da crise econômica (1929) ao grande conflito bélico mundial (1939)

A década que se inaugura em 1931, traz uma nova modificação na estrutura política no Uruguai. A primeira dessas transformações teve sua razão na crise de 1929, tendo esta chegado ao Uruguai depois de 1930. A queda da bolsa em Nova York pôs fim a um período de prosperidade econômica que reduziu drasticamente o consumo, provocou a queda geral nos preços - sobretudo em matérias primas -, e o aumento do desemprego no mundo todo⁶⁶. No Uruguai, o sistema econômico-social implantado por Batlle em seus mandatos e seguido pelos seus sucessores viu-se sem recursos para ser mantida. Os produtos essenciais para a economia, como a lã e o couro, sofreram uma grande desvalorização, ao mesmo tempo em que o custo de vida aumentou. Além disso, houve uma queda no volume de exportações entre os anos de 1927 e 1934, acompanhando uma tendência mundial. Em 1933, o desemprego no Uruguai atingiu mais de 40 mil trabalhadores⁶⁷. Como consequência, o batllismo entrou em crise.

Neste contexto, o advogado Gabriel Terra foi eleito constitucionalmente presidente em 1931, para o mandato que terminaria em 1935. Terra, apesar de ser membro do Partido Colorado, já havia se manifestado, enquanto representante na Assembléia Geral, seu descontentamento em relação à Constituição de 1917, aprovada por Batlle.⁶⁸ Não concordava, entre outras coisas, com o sistema de Colegiado⁶⁹, contrário ao sistema presidencialista.

Terra deu um golpe de Estado em março de 1933 apoiado pela Polícia, pelo Corpo de Bombeiros que, na ocasião, era comandado por seu cunhado Alfredo Badomir, que viria a suceder a Terra na presidência. As Forças Armadas, por sua vez, aceitaram o golpe, porém, não quiseram se envolver diretamente. Assim, instaurou-se no Uruguai um governo baseado nos princípios conservadores, autoritários e antiliberais que se opôs ao batllismo e à esquerda.

⁶⁵ CAETANO, Gerardo; RILLA, Jose. **Historia Contemporánea del Uruguay – de la colónia al Mercosur**. Editorial Fin de Siglo, Montevideu, 1994.

⁶⁶ PARKER, Randall. **An Overview of the Great Depression**. In WHAPLES, Robert. EH.Net Encyclopedia. Março de 2008. Disponível em: <<http://eh.net/encyclopedia/article/parker.depression>>. Acesso em 15/08/2009.

⁶⁷ NAHUM, Benjamín. **Manual de Historia del Uruguay – 1903 a 2000** (tomo 2). Ediciones de la Banda Oriental, Montevideo, 2002. p. 135 – 137.

⁶⁸ BARRÁN, Pedro. **Uruguay en el siglo XX**. Disponível em: <<http://www.rau.edu.uy/uruguay/historia/Uy.hist3.htm>> Acesso em 26/04/2010.

⁶⁹ Uma vez no poder, os batllistas implantaram um sistema de colegiado na política. Ao invés de um único representante, o Presidente da República, por exemplo, o Poder Executivo era compartilhado por pessoas que formavam um colegiado, que incluía a oposição (Blancos), com 1/3 das cadeiras.

Terra fechou as duas casas legislativas e promulgou uma nova Constituição em 1934. Nos anos seguintes, houve alguns momentos de tensão política e de fracassadas revoltas. Neste aspecto, segundo Rial⁷⁰, as Forças Armadas tiveram certa importância na manutenção do regime, quando foram chamadas a dissipar os movimentos oposicionistas. Em 1938, Terra reformou a Constituição, abrindo espaço para uma nova eleição na qual seu candidato, o General Alfredo Bodomir, saiu vitorioso. A Constituição promulgada por Terra vigorou sem intervenções até 1942, quando Bodomir restabeleceu alguns direitos civis suprimidos na versão constitucional anterior.

A crise de 1929, apesar de ter provocado mudanças internas na economia e na política uruguaia, não alterou as características da política externa. Na década seguinte, apesar do princípio da não intervenção em assuntos alheios, os conflitos da Guerra Civil Espanhola fizeram com que o Uruguai se posicionasse, apesar de manter a neutralidade sobre a natureza deste conflito. Anton afirma que, nesta ocasião, “aplicou-se parcimoniosamente as regras de reconhecimento entre as partes em conflito (governo e beligerantes) e de asilo e refúgio”.⁷¹ Havia, segundo o citado autor, uma divisão bastante equilibrada de opiniões e visões relativamente ao conflito espanhol. Como resultado, ao final deste conflito, havia reforçado a internacionalização da atividade política uruguaia, e aproximando, de certa forma, o cenário europeu à atenção e à sensibilidade das elites e das massas.

As configurações mundiais da década de 1930 já apontavam para um conflito de proporções mundiais. Apesar deste cenário, a política externa uruguaia mantém certa continuidade, apoiando sempre as visões jurídico-legais no cenário internacional. Há, entretanto, algumas medidas isoladas que indicam inovação como, por exemplo, o rompimento das relações diplomáticas com a União Soviética. É certo, portanto, que esta ação, por si só, demonstra a posição política assumida pelo Uruguai durante a Guerra Fria.

Franklin Roosevelt, ao chegar ao poder nos Estados Unidos, propôs uma reaproximação maior entre seu país e a América Latina, propondo garantias de não intervenção, defesa dos valores democráticos e compreensão mútua. As relações pan-americanas, até então restritas basicamente ao comércio, deteriorado pela crise, tiveram uma renovação em termos políticos. Tais modificações, através de várias conferências realizadas por toda América, deram o título de “Bom Vizinho” aos Estados Unidos. A Política Externa Uruguaia, que já se mostrava pró-estadunidense, aceitou com complacência a passagem do

⁷⁰ RIAL, Juan. **Las Fuerzas Armadas: ¿soldados-políticos garantes de la democracia?** Ediciones de la Banda Oriental, Montevideo, 1986.p. 14

⁷¹ ANTÓN, Romeo Perez. **Un Siglo de Política Exterior;** In NAHUM, Benjamín. (editor), *Historia del Uruguay en el Siglo XX* (tomo II); EBO-ICP, Montevideo, 2003. p. 104.

pan-americanismo para o chamado Sistema Interamericano. Os uruguaios entenderam que a aproximação ideológica com os valores norte-americanos, incorporados em uma ordem continental, não representava mais do que a compatibilidade com suas próprias bases constitucionais⁷².

Quanto aos vizinhos, Brasil e Argentina, o Uruguai manteve-se neutro em relação às políticas internas implantadas nestes países. As políticas de cunho trabalhista aplicadas por Getúlio Vargas no Brasil eram respeitadas e admiradas por alguns, entretanto, não foram articulados esforços em reproduzi-las no sistema uruguaio. O Uruguai também não se aproximou do regime de Juan Perón, na vizinha Argentina. Dirigentes uruguaios acompanhavam as situações nos países vizinhos, entretanto, não consideraram adaptá-las ao seu país.⁷³

É possível identificar neste período, que agrega desde a crise de 1929 até a instauração de uma nova ordem mundial (após a Segunda Guerra Mundial), uma série de visões ideológicas sobre a política externa. Algumas delas podem ser identificadas como:

a) Postura Liberal - defendia o multilateralismo seguindo os alinhamentos iniciados pela administração batllista, a adesão ao pan-americanismo, pelo apoio à República espanhola e aos Aliados na Segunda Guerra. Sustentavam ainda que o Uruguai deveria permanecer ligado à Sociedade das Nações;

b) Pensamento direitista com aproximações fascistas – atentando para o “perigo comunista”, algumas instituições civis de Montevidéu e do interior do país defendiam, ao contrário da visão liberal, a retirada do país da Sociedade das Nações e o rompimento das relações diplomáticas com a União Soviética;

c) Correntes de esquerda – as posições desta corrente seguiam as diretrizes da política externa soviética e defendia, a partir do momento em que a URSS entrou na Segunda Guerra, a posição Aliada;

d) Nacionalismo – defendiam o afastamento da política externa estadunidense durante a Segunda Guerra, alegando que os países latino-americanos deveriam ser livres para eleger suas prioridades;

e) Terceira Posição – concebida principalmente pela classe acadêmica, o *terceirismo* uruguaio defendia a independência frente aos dois blocos, mesmo que

⁷² RIAL, Juan. **Las Fuerzas Armadas: ¿soldados-políticos garantes de la democracia?** Ediciones de la Banda Oriental, Montevideo, 1986; BATALLA, Isabel Clemente. Política Exterior de Uruguay, 1830-1895. Tendencias, problemas acores, agenda. **Serie Documentos de trabajo**, N. 69. Facultad de Ciencias Sociales, Montevideo. Nov. 2005. p.22.

⁷³ ANTÓN, Romeo Perez. **Un Siglo de Política Exterior**; In NAHUM, Benjamín. (editor), Historia del Uruguay en el Siglo XX (tomo II); EBO-ICP, Montevideo, 2003. p. 108

condenando as investidas das forças do Eixo contra as democracias européias, não defendiam as posições dos Aliados⁷⁴

A entrada dos Estados Unidos na Segunda Guerra ao lado dos Aliados, exigiu uma postura mais definida dos países latino-americanos. O Uruguai, que pregava o interamericanismo, a solidariedade hemisférica, a defesa continental e sempre manteve uma postura pró-estadunidense, entretanto, só declarou guerra ao Eixo em fevereiro de 1945, apesar de haver personalidades dentro do governo que defenderam a entrada na guerra imediatamente após os ataques a Pearl Harbour (1941). O ataque produziu uma reação de solidariedade para com os Estados Unidos respondida pela maioria dos países latino americanos. No Uruguai, além da declaração de solidariedade, o país cortou as relações diplomáticas com os países do Eixo em 1942. Antes disso, no entanto, o Uruguai já havia se pronunciado a favor de uma solidariedade em um sentido defensivo, algo ainda compatível com a neutralidade com que vinha baseando sua política externa. Além disso, defendia o resultado das negociações das Conferências Pan-americanas de 1939 e 1940.

O Uruguai declarou guerra às forças do Eixo em 1945, no entanto, não tinha a real intenção de combater os Estados inimigos e sim, completar os requisitos para a participação em uma Conferência Internacional realizada em São Francisco, nos Estados Unidos. Nesta, foram debatidos os fundamentos de uma nova instituição internacional, que viria a ocupar o lugar da Sociedade das Nações, ou seja, ali se gestou a Organização das Nações Unidas. Assim, argumentando a necessidade política de se integrar às novas configurações do sistema internacional, o governo uruguaio conseguiu apoio no Parlamento para declarar guerra contra o Eixo. Ao final das hostilidades da Segunda Guerra, a política externa uruguaia assume um caráter bastante ativo nas questões emergentes do citado fenômeno e ainda para com as políticas do continente. O Uruguai compareceu à Conferência de São Francisco, nos Estados Unidos, onde se tornou um dos países fundadores da Organização das Nações Unidas (1945) e ratifica o Tratado Interamericano de Assistência Recíproca (TIAR-1947). A partir de então, sua Política Externa passou a se preocupar e defender posições particulares sobre os conflitos ainda vigentes e outras situações internacionais que passavam pelo âmbito da ONU, como a questão da criação do Estado de Israel e da guerra da Coreia, entre outros. No plano regional, associando a paz com a democracia, o chanceler uruguaio Eduardo Larreta propôs o que ficaria conhecido como a

⁷⁴ BATALLA, Isabel Clemente. **Política Exterior de Uruguay, 1830-1895**. Tendencias, problemas actores, agenda. Serie Documentos de trabajo, N. 69. Facultad de Ciencias Sociales, Montevideo. Nov. 2005. p. 22 – 25.

Doutrina Larreta⁷⁵. O chanceler propunha uma intervenção coletiva, quando necessária, no sentido de prevenir ameaças ao sistema democrático no continente.

6 A nova ascensão batllista, o neobatllismo

Findados os conflitos da Segunda Guerra, emergiu uma nova ordem mundial cujos protagonistas são os países Aliados, vencedores do conflito. O resultado foi consolidado com a criação, em 1945, da Organização das Nações Unidas (ONU), mas, principalmente, pela ascensão de Estados Unidos e União Soviética como as principais potências político-econômico e militares do planeta, em detrimento de forças tradicionais, como a Grã-Bretanha e França que, juntamente com outros países europeus, viram-se arrasadas em razão da Guerra.

No continente americano, os organismos pan-americanos promoveram acordos e conferências, como a Ata de Chapultepec (1945), Junta Interamericana de Defesa, o Comitê Consultivo Econômico e Financeiro, o Tratado de Assistência Coletiva (1947), a Conferência de Bogotá (1948) e a criação da Organização dos Estados Americanos (OEA), que vieram a consolidar a hegemonia estadunidense, bem como estabelecer vínculos entre as nações americanas. No caso uruguaio, que desde o início do século se voltava para a política norte-americana, foi somente mais um reforço na aproximação destes dois países. Como afirmam Caetano e Rilla, a partir da Segunda Guerra, “O Uruguai se tornou o aliado mais incondicional da política de Washington na região”.⁷⁶

O período pós-guerra, até o início da década de 1950, introduziu o mundo em uma grande expansão econômica e social, impulsionada principalmente pelos planos de recuperação da Europa e consolidação do capitalismo dentro da esfera de influência política dos Estados Unidos. Esse clima de prosperidade teve suas repercussões na política interna uruguaia, bem como em suas posições no cenário internacional. Com a Guerra e suas conseqüências, houve um aumento da demanda por produtos primários, o que levou, no Uruguai, a um período de expansão da produção e das exportações, impulsionando, por sua vez, a economia, abrindo espaço para o desenvolvimento de uma política industrial nacionalista. No plano político, o país havia retornado à democracia com a transição iniciada pelo presidente Bordaberry, em 1942. Essas modificações permitiram a chegada de Luis Batlle y

⁷⁵ REAL DE AZÚA, Carlos. **Historia e Política en el Uruguay**. Cal y Canto. Montevideo, 1997.

⁷⁶ CAETANO, Gerardo; RILLA, Jose. **Historia Contemporánea del Uruguay – de la colonia al Mercosur**. Editorial Fin de Siglo, Montevideo, 1994. p. 168.

Berres, através das eleições de 1946, quando figurava como vice-presidente de Luís Barreta, que falecera pouco tempo depois, à Presidência da República⁷⁷.

Luis Batlle, assim como seu tio, José Batlle, presidente que impulsionou as reformas no início do século XX, compartilhava do mesmo pensamento político. Sua ideologia baseava-se, de acordo com Nahum⁷⁸, em elementos do primeiro batllismo: conciliação das classes sociais, possibilidades de ascensão social através da meritocracia e da educação, defesa da economia e da indústria de forma a sustentar uma classe média e baixa com um bom nível de vida, intervenção do Estado para a resolução de conflitos sociais, e a vigência da liberdade e da democracia como valores fundamentais da instituição nacional. Por pensar dessa forma, Luis Batlle fez algumas alterações na política iniciada por seu tio a fim de adaptá-la ao seu tempo e condições. No entanto, tais mudanças não configuram um rompimento com o batllismo tradicional, mas sim uma nova abordagem. Segundo Arteaga⁷⁹, o batllismo implementado por Luis Batlle era ortodoxo. O neobatllismo viria, então, somente com novas lideranças emergentes anos mais tarde, durante a década de 1960.

Luis Batlle iniciou seu governo promovendo mudanças na política econômica interna, principalmente no que se refere à questão industrial, apesar de se ocupar também das questões rurais. Primeiramente, implantou uma política de diversificação da industrialização, criando novas indústrias e expandindo as existentes. Para tanto, legalizou subsídios, isentou de impostos e desenvolveu mecanismos protecionistas. Outra medida desta política foi a continuidade das nacionalizações iniciadas por Barreta. Essas medidas também foram favoráveis à atividade agropecuária, principalmente às lavouras de cultivos industriais (trigo, girassol, algodão, entre outros), que tiveram seu espaço de cultivo multiplicado por quatro. Ofereceu-se créditos para a modernização da agricultura, através da compra de tratores e outros maquinários. Entretanto, por falta de apoio dos próprios produtores, essa política ficou um tanto limitada. Mais tarde, na década de 1950, a agricultura uruguaia apresentou sinais de estagnação, quando teve de enfrentar a concorrência de setores similares dos Estados Unidos e da Europa, cuja proteção à sua própria produção, prejudicou sobremaneira os países fornecedores de matérias primas⁸⁰.

Batlle promoveu uma política de nacionalização das empresas e de serviços essenciais, tais como as estradas de ferro, saneamento básico e comunicações, aumentou o

⁷⁷ NAHUM, Benjamín. **Manual de Historia del Uruguay – 1903 a 2000** (tomo 2). Ediciones de la Banda Oriental, Montevideo, 2002. p. 185.

⁷⁸ Ibid. p. 185.

⁷⁹ ARTEAGA, Juan Jose. **Uruguay – Breve historia contemporánea**. Fondo de Cultura Económica. Ciudad Del Mexico, 2002. p. 210

⁸⁰ CAETANO, Gerardo; RILLA, Jose. **Historia Contemporánea del Uruguay: de la colonia al Mercosur**. Editorial Fin de Siglo, Montevideo, 1994. p. 176

controle do Estado sobre as atividades do país, no entanto, este mesmo Estado não dispunha de capital para investir nestas empresas de modo a poder manter o seu desenvolvimento ou simplesmente fazer sua manutenção. Por outro lado, com o tempo, essas empresas tornaram-se importantes fontes de emprego público, o que aumentou a folha de pagamentos do Estado.

A política de nacionalização de empresas e serviços essenciais, como a direcionada às estradas de ferro, de saneamento básico e comunicações, aumentou o controle do Estado sobre as atividades do país, entretanto, o mesmo não dispunha de capital para investir nestas empresas de modo a aprimorá-las ou simplesmente fazer sua manutenção. Por outro lado, essas empresas tornaram-se importantes fontes de emprego público, aumentando, ao longo dos anos, a folha de pagamento do Estado.

As condições favoráveis da economia e a visão positiva que a comunidade internacional tinha do Uruguai ressoaram no campo social. Notava-se uma grande auto-estima da população, impulsionada pelas modificações nas leis trabalhistas e pela prosperidade econômica. Este clima refletiu-se na política externa.

A configuração do equilíbrio do poder que emergiu após a Segunda Guerra, trouxe uma situação sem precedentes para o sistema internacional. Sabe-se que as duas superpotências que surgiram neste período impuseram ao mundo uma divisão ideológica entre os comunistas da União Soviética e os liberais-capitalistas dos Estados Unidos. Essas potências reuniam outros países de acordo com seus interesses e zonas de influência, ainda assim, alguns conseguiram resistir às pressões, de certa forma, caracterizando-se, muitas vezes, como uma política alternativa às duas principais. Como já era esperado, levando-se em conta a aproximação pró-estadunidense demonstrada em várias ocasiões, o Uruguai se aliou quase que automaticamente ao Bloco Ocidental capitalista. Essa postura só viria a ser questionada anos mais tarde, com a ascensão de grupos de esquerda ao cenário político-social uruguaio.

As relações com os Estados Unidos foram alargadas. Os norte-americanos passaram a oferecer treinamento às Forças Armadas uruguaias, sobretudo à Armada que se juntou à sua similar americana no Canal do Panamá. O Exército, por sua vez, adotou alguns manuais de sua congênere norte-americana, adaptando-os às condições de seu próprio exército⁸¹.

7 A configuração política de 1952 e as relações externas na Guerra Fria

⁸¹RIAL, Juan. **Las Fuerzas Armadas**: ¿soldados-políticos garantes de la democracia? Ediciones de la Banda Oriental, Montevideo, 1986.

A euforia do pós-guerra logo deu lugar às tensões que marcaram todo o período da Guerra Fria. A tomada do poder cubano pelos socialistas em 1959, juntamente com a Crise dos Mísseis (1962), trouxe a lógica dos conflitos para o continente americano. Este fato teve repercussões dentro da OEA, onde havia indubitavelmente uma preponderância das aspirações norte-americanas. Até 1964, o Uruguai havia participado de todas as Conferências Interamericanas, inclusive naquela em que foi decidida a expulsão de Cuba do organismo.⁸²

Politicamente, a década de 1950 é marcada pela quebra dos ideais batllistas, que se mostraram insuficientes para contornar as novas realidades do período pós-guerra. Em 1952, o então presidente Andres Matirnez Trueba (1951 – 1952), de aspirações batllistas, manifestou sua intenção de estabelecer no Uruguai o antigo ideal do Colegiado Integral, assim, após ser referendado, o país reinaugurou o regime de Colegiado que, embora implantado uma vez por Jose Batlle, no início do século, teve o apoio do setor herrerista do Partido Nacional. Através deste mecanismo, se substituiria o Poder Executivo baseado em um presidente, por uma equipe de nove membros, sendo seis destes cargos ocupados por membros do partido majoritário e os três restantes, pelo minoritário.

As eleições de 1954 trouxeram Luis Batlle novamente ao poder, desta vez como chefe do Colegiado, consolidando a supremacia do Partido Colorado. Em 1958, após mais de noventa anos, o Partido Nacional consegue chegar ao poder uruguaio, tendo como presidente do Conselho o jurista Martín Echegoyen. Neste período, a economia uruguaia encontrava-se bastante combalida. A última conjuntura mundial favorável foi a Guerra da Coréia (1950 a 1953). Apesar de se apresentarem como uma alternativa à administração batllista colorada, os nacionalistas blancos não souberam apresentar uma solução para a crise econômica uruguaia. Algumas medidas tomadas pelo segundo governo, no entanto, atenuaram as conseqüências da crise, mesmo assim, não tiveram o êxito esperado.

Apesar de mudanças históricas na condução da política interna, no plano externo não houve grandes rupturas. O Uruguai seguia com suas políticas de defesa dos ideais americanistas, defesa do juridicismo internacional, apoio ao multilateralismo, apesar de ser partidário do lado capitalista da Guerra Fria. Entretanto, essa postura pró-capitalista começava a ser questionada no âmbito interno com o aparecimento e fortalecimento gradual de grupos ligados à esquerda, principalmente ligados às universidades, sindicatos e intelectuais.

É importante ressaltar que, neste período, dominado por uma crise econômica, surgiu a primeira idéia de integração latino-americana que teve repercussão material. No ano de 1960, foi assinado na capital uruguaia, o Tratado de Montevideu, que criou a Associação

⁸² BATALLA, Isabel Clemente. **Política Exterior de Uruguay, 1830-1895**. Tendencias, problemas actores, agenda. Serie Documentos de trabajo, N. 69. Facultad de Ciencias Sociales, Montevideo. Nov. 2005, p. 17.

Latino Americana de Livre Comércio (ALALC), mais tarde renomeada para Associação Latino Americana de Integração (ALADI). Em matéria de limites territoriais, firmou-se o Tratado do Rio Uruguai com a Argentina, em 1961.

No plano político, em respaldo à empreitada norte-americana contra o comunismo, realizou-se, em Punta Del Este, a reunião do Conselho Interamericano Econômico e Social. Na ocasião, foi ativada a Aliança para o Progresso, como uma alternativa para fazer frente à Revolução Cubana (1959). Anos depois, em 1962, em nova reunião, agora da OEA, realizada também em Punta Del Este, foi decidido que Cuba seria excluída desta mesma instituição.

Ao voltar-se para a região, ainda que de forma bastante tímida, mas, ainda assim significativa, o Uruguai se percebe portador de um realidade comum, principalmente no que se refere à segurança do Estado. A partir de então, começa-se uma aproximação aos governos militares que já vigoravam na região (Brasil–1964; Argentina–1966). Assim, terminava a visão de que o Uruguai era a “Suíça da América”.⁸³

8 A nova ordem constitucional (1967) e a chegada dos militares ao poder

A Constituição promulgada em 1952⁸⁴, havia sido posta em votação popular através de um plebiscito. A aprovação desta nova Carta Magna, aconteceu em um clima de indiferença popular, com apenas 20% de participação dos cidadãos aptos a votar. Ressalte-se que esta situação é pouco comum na história uruguaia, uma vez que, desde 1919, quando se estabeleceu o sufrágio universal, os cidadãos mantinham uma grande participação política na vida do país. Essa falta de legitimidade é apontada como uma dos motivos pelos quais esta Constituição teve vigência de apenas 15 anos.

É possível apontar outras razões que, ao que parece, contribuíram para a descrita situação. O sentimento de insegurança era crescente na década de 1960. O país, assim como seus vizinhos, vivia uma agitação social que ultrapassava as razões econômicas. Era crescente a movimentação sindical, com greves e reivindicações. Surgia ainda fenômenos novos, como o Movimento de Libertação Nacional-Tupamaros que ganhou destaque em 1963, quando o grupo invadiu a sede da Sociedade Suíça de Tiro, e roubou armas. Outros grupos ainda viriam

⁸³ ARTEAGA, Juan Jose. **Uruguay – Breve historia contemporánea**. Fondo de Cultura Económica. Ciudad Del Mexico, 2002. p. 245.

⁸⁴ O texto da Constituição pode ser consultado em: < <http://www.parlamento.gub.uy/constituciones/const952.htm>>

a fazer parte do cenário político uruguaio, como, por exemplo, a Juventude Del Pie⁸⁵, maiores opositores dos Tupamaros⁸⁶.

O cenário político uruguaio exigia uma mudança na ordem legal. Assim, não tardou para que surgissem propostas de um novo texto Constitucional. Em 1966, foi apresentado o projeto de reforma constitucional à Assembléia Geral, com o apoio de mais de 600 mil assinaturas. A partir de junho deste mesmo ano, inaugurou-se um período de debates sobre a proposta do texto constitucional. A redação contou com propostas de uma ampla participação das bases políticas do país, que, por sua vez, embora tivessem nos Blancos e Colorados suas maiores representações, não se resumiam a estas, incorporando também outros partidos, como o da Democracia Cristã o Partido Comunista. Em agosto, o projeto da nova Constituição foi aprovado pelo Congresso e habilitado para ser referendado⁸⁷. Em novembro, junto com as eleições, realizou-se o plebiscito constitucional, que contou com ampla participação popular.

A nova Constituição, que entraria em vigor no ano seguinte, 1967, pretendia superar algumas das debilidades da democracia uruguaia, restabelecendo a confiança nos partidos políticos e em seus dirigentes, aperfeiçoar a administração pública e fortalecer as instituições do país. No geral, a Constituição não significou grandes modificações institucionais. O aspecto mais significativo, no entanto, foi a restauração do Poder Executivo baseado na figura única do presidente, e não mais em um grupo colegiado. Vale lembrar que apesar de algumas reformas (1989, 1997 e 2004), a Constituição segue vigente.

⁸⁵ A *Juventud Uruguaya Del Pie* (JUP) iniciou suas atividades como grupo estudantil durante a década de 1970. Agregava jovens de diversas tendências políticas mas que tinham em comum o apreço pelas formas democráticas tradicionais do Uruguai. Confluíam ainda os ideais nacionalistas, ruralistas, católicos, tradicionalistas, populistas e fascistas. Os membros identificavam-se com as duas principais vertentes políticas, aspecto retratado na bandeira dividida pelas cores vermelha e branca. Ao contrário dos tradicionais movimentos de grandes proporções, a JUP iniciou no interior do país, na cidade de Salto e depois rumou para Montevidéu. Mantinham programas em rádios locais e um periódico, chamado “*Nuevo Amanecer*”. Essa eficiente comunicação lhes permitiu organizar uma marcha bem sucedida em 1972, a chamada “*Marcha de la Vitória*”, que obteve grande participação de jovens provenientes de todo o país. Se opunham abertamente aos ideais esquerdistas, representados pelos MLN-Tupamaros.

⁸⁶ O Movimento de Libertação Nacional – Tupamaros (de Tupac Amaru, nome de líder indígena que lutou pela liberdade de seu povo), nasceu no início da década de 1960 e contou com a participação de grupos da esquerda uruguaia e de alguns militares. Apesar da diversidade ideológica entre seus membros, a visão histórica marxista acabou prevalecendo como a ideologia do grupo. Sua atuação foi logo identificada com a Revolução Cubana de 1959, fato que teve forte influência em suas ações. O grupo organizou-se como uma guerrilha, já que não se vinculava, inicialmente, com nenhum partido político. A partir década de 1980, com a reabertura democrática no Uruguai, o grupo passou a ser organizado politicamente sob uma coalizão de esquerda, ganhando *status* de um partido político. Atualmente conta com deputados no Poder Legislativo Uruguaio e o cargo maior, a Presidência da República. CABRAL, José Pedro Cabreira. Trajetória do Movimento de Libertação Nacional – Tupamaros – Algumas questões de identidade e poder. Estudos Ibero-Americanos. PUCRS, v. XXXIII, n. 2, p. 156-171, dezembro 2007.

⁸⁷ CAETANO, Gerardo; RILLA, Jose. **Historia Contemporánea del Uruguay – de la colônia al Mercosur**. Editorial Fin de Siglo, Montevidéu, 1994. p. 218.

As eleições de 1967 marcam o retorno do Partido Colorado ao poder. Na ocasião, foi eleito o general aposentado Oscar Gestido, tido como um homem bastante equilibrado em suas manifestações políticas, com grande capacidade de articulação política e administração. Gestido faleceu cinco meses após assumir o cargo. Neste pouco tempo, o presidente ensaiou uma breve reorientação da economia, resistiu até onde pôde às renovações dos contratos com o FMI, sem que sua política econômica obtivesse o sucesso esperado. Neste período, o Uruguai recebeu a Conferência Presidencial da OEA, que reuniu, novamente na cidade de Punta del Este, os presidentes dos Estados Unidos, Argentina, Brasil, México, entre outros, que discutiram principalmente as atividades da Aliança do Progresso⁸⁸.

Com a morte de Gestido, assumiu a presidência o seu vice, José Pacheco Areco. Ao descrever os desafios a ser enfrentados pelo novo presidente, Arteaga fornece uma idéia da situação interna do Uruguai na época:

[...] O novo presidente teve de enfrentar uma variada gama de desafios levantados pela crítica situação econômica, social e política: a estagnação da produção, o descontrole da inflação, a agitação social manifestada em uma onda de greves, a mobilização estudantil em meio a um sistema educacional controlado, as divisões internas em seu próprio partido que dificultava a ação do governo e, por último, a agressão ao Estado, que partia de diversos grupos de guerrilha urbana [...]⁸⁹

Uma das primeiras medidas do governo foi a dissolução do Partido Socialista, da Federação Anarquista do Uruguai, do Movimento Revolucionário Oriental, e de outros grupos de esquerda acusados de fomentar a luta armada como meio de realizar a revolução socialista. Além disso, Pacheco fechou alguns jornais relacionados a esses grupos.⁹⁰ Em resposta à medida autoritária de Pacheco, os Tupamaros, que se apresentavam como o braço armado dos partidos de esquerda, passou a se manifestar através de atentados, marcando todo o governo de Pacheco. Soma-se a isso o fato de que alguns setores da sociedade, como a Igreja, virem a público manifestar seu descontentamento com a situação econômico-social na qual se encontrava o país, expressando, assim um desejo de mudança.

Na tentativa de responder ao descontentamento da sociedade, o governo decretou, em 1968, medidas que congelaram os preços e salários de modo a fazer frente a crescente inflação e desvalorização da moeda. Criou ainda o Plano de Obras Públicas e o Fundo Nacional de Vivendas. Tais medidas tiveram certo sucesso durante os anos de 1969 e

⁸⁸ A Aliança para o Progresso foi um programa idealizado pelo presidente norte-americano John Kennedy que visava promover o desenvolvimento econômico da América Latina através da colaboração técnica e financeira. Com essas medidas, objetiva-se impedir que os latino americanos se espelhassem na Revolução Cubana, de 1959.

⁸⁹ ARTEAGA, Juan Jose. **Uruguay – Breve historia contemporánea**. Fondo de Cultura Económica. Ciudad Del Mexico, 2002. p. 273.

⁹⁰ CHAGAS, Jorge; TRULLEN, Gustavo. **Pacheco: la trama oculta del poder**. Rumbo, Montevideu, 2005.

1970, o que permitiu um modesto – para a época – crescimento do PIB (5%). Além disso, os salários foram aumentados em 27%, apesar da medida ter vindo como uma política de cunho eleitoral, pois haveriam eleições logo em seguida, em 1971. Logo, Pacheco estabeleceu, como também previa a Constituição, a vigência de Medidas de Pronta Seguridade, que permitiram ao presidente governar quase unicamente por decretos, provocando, por vezes, um enfrentamento entre o poder Executivo e Legislativo.

Sua estratégia autoritária, apesar do descontentamento de setores públicos, obteve certo apoio popular, desde os setores empresariais à população marginal. O cenário político, no entanto, tornava-se cada vez mais violento, na medida em que a guerrilhas urbanas, em especial o MLN – Tupamaros, incrementavam suas ações. Contra estes, no entanto, existiam grupos de ultra-direita e grupos paramilitares que, como afirma Nahum⁹¹, mantinham laços com as Forças Armadas e contavam com apoio do próprio governo.

8.1 A ascensão dos militares ao poder

Sobre a situação política da época, Nahum⁹² aponta que a ineficácia e o desprestígio dos partidos políticos constituía um dos motivos dos avanços autoritários do Poder Executivo. Cobrados por uma crescente mobilização sindical e pelas ações das guerrilhas, muitos parlamentares temiam assumir uma posição. Essa situação vai se agravando, na medida em que a violência entre guerrilheiros e o Estado torna-se cada vez mais cotidiana.

As eleições de 1971, a princípio, não trouxeram grandes mudanças na configuração política. Novamente, o Partido Colorado saiu vencedor, com a eleição de Juan Bordaberry, candidato apoiado por Pacheco.

Logo em seguida, em 1973 deu-se o Golpe de Estado que colocou as Forças Armadas no centro do poder político do Uruguai. Este golpe, apontam historiadores⁹³, ocorreu em duas etapas. A primeira, em fevereiro, refere-se ao fato de que os militares rejeitaram a indicação do General Francese como novo Ministro da Defesa, alegando que o propósito do

⁹¹ NAHUM, Benjamín. **Manual de Historia del Uruguay – 1903 a 2000** (tomo 2). Ediciones de la Banda Oriental, Montevideo, 2002. p. 273.

⁹² Ibid. p. 273

⁹³ PADROS, Enrique Serra. **Como el Uruguay no hay... terror de estado e Segurança Nacional (1968 – 1985). Do Pachecato à ditadura Civil-militar**. Tese de doutorado apresentada ao programa de Pós-Graduação do IFCH-UFRGS. Porto Alegre, 2005; ARTEAGA, Juan Jose. **Uruguay – Breve historia contemporánea**. Fondo de Cultura Económica. Ciudad Del Mexico, 2002, p298.

indicado era o de desorganizar as Forças Armadas. A segunda fase, ocorre logo depois, em junho, quando decretou-se o fechamento do Poder Legislativo.

Sem meios de reverter a situação, o presidente Bordaberry transmitiu, em rede nacional, um comunicado, pelo qual assumiu a responsabilidade pelo golpe de Estado sem citar, no entanto, a participação das Forças Armadas⁹⁴. Justificou sua medida em nome da manutenção da institucionalidade do Estado.

O período que se inicia em 1973, e permanece até 1985, tem sido conhecido por ditadura, governo de facto, regime cívico-militar, entre outros nomes. Arteaga⁹⁵ propõe uma divisão deste período que permite uma compreensão e localização melhores dos acontecimentos

1) 1973 – 1976 – Período caracterizado principalmente pela repressão aos grupos armados, pela desarticulação dos adversários políticos do regime e por uma forte censura aos meios de comunicação, principalmente aos veículos relacionados com grupos de esquerda;

2) 1976 – 1980 – Ensaio Fundacional, ao longo do qual se tentou institucionalizar o regime através do estabelecimento de um modelo de desenvolvimento neoliberal e da gestação de uma base legal que substituiria o regime por uma democracia acompanhada e extremamente dependente das Forças Armadas;

3) 1980 – 1985 – Transição democrática - Fracassada a tentativa de institucionalização do governo através do plebiscito de 1980, no qual a população rejeitou a proposta militar, os acontecimentos políticos vão no sentido de promover uma saída pactuada do poder. Para que o governo fosse devolvido aos civis, os militares impuseram algumas condições que lhes garantiram certa autonomia em relação ao poder político. Essas negociações formam o conjunto de regras denominado *Pacto do Clube Naval* (1984). Soma-se a isso a lei que anistiou os militares por suas ações durante a ditadura, a chamada Lei de Caducidade.

8.2 Política externa do início dos 1970

A década de 1970 foi marcada principalmente pela ruptura da ordem constitucional uruguaia. Confirmando uma tendência na América Latina, um golpe de estado

⁹⁴ NAHUM, Benjamín. **Manual de Historia del Uruguay – 1903 a 2000** (tomo 2). Ediciones de la Banda Oriental, Montevideo, 2002. p. 329.

⁹⁵ ARTEAGA, Juan Jose. **Uruguay – Breve historia contemporánea**. Fondo de Cultura Económica. Ciudad Del Mexico, 2002. p. 308 – 310.

colocou os militares no poder em 1973. Sobre a política externa deste período, de acordo com o ponto de vista de Anton,

A política externa da ditadura de Segurança Nacional não se afastou dos alinhamentos tradicionais da política externa do país que foi, por décadas, pacifista, jurídicista, pró-estadunidense, pan-americanista, [...] e a favor da integração latino americana. Talvez se possa afirmar que, na sua projeção externa, o autoritarismo militar uruguaio foi basicamente continuísta, muito mais que seus similares na Argentina [...] do Chile [...] e ainda do Brasil [...]⁹⁶

Ainda assim, os militares não deixaram de colocar seu ponto de vista na Política Externa. Arteaga⁹⁷ afirma que “a política externa era um reflexo da linha autoritária e conservadora do governo. O regime só se sentia cômodo no concerto das ditaduras latino americanas do Cone Sul e incentivou o regime racista da África do Sul”.

Os governos militares do Cone Sul, por sua vez, dificultaram os processos de integração, pois não conseguiram encontrar um meio de colaboração política, apesar de compartilhar a ideologia. Não puderam se integrar economicamente mais além do que já existia antes dos golpes militares. Sem uma agenda para a política externa, os governos militares deixaram-na a cargo dos agentes oficiais do serviço externo. Reservaram-se, no entanto, o direito de veto de políticas que lhes pareciam não estar em acordo com suas posturas internas.

Apesar da pouca disposição empregada nos esforços da política externa e do pouco entendimento entre os vizinhos no que se refere aos programas de integração, é possível apontar alguns feitos durante o período militar uruguaio. Foi neste período que se estabeleceu o Tratado do Rio da Prata e sua Frente Marítima (1973), que viria a ser a base legal, consensualmente construída com a Argentina, sobre a utilização e sobre os limites fronteiriços no Rio da Prata. Acordou-se, ainda com a Argentina, a construção de uma represa (Salto Grande, 1982) no Rio Uruguai que, administrada por uma empresa binacional, forneceria energia aos dois países. Tais contratos e iniciativas como afirma Larrechea, geraram, na comunidade regional, uma percepção maior da personalidade internacional do Uruguai⁹⁸.

9 O retorno à democracia

⁹⁶ ANTÓN, Romeo Perez. **Un Siglo de Política Exterior**; In NAHUM, Benjamín. (editor), *Historia del Uruguay en el Siglo XX* (tomo II); EBO-ICP, Montevideo, 2003. p. 120.

⁹⁷ ARTEAGA, Juan Jose. **Uruguay – Breve historia contemporánea**. Fondo de Cultura Económica. Ciudad Del Mexico, 2002. p. 313

⁹⁸ Fonte: LARRECHEA. Enrique M. **El Uruguay internacional y su dimensión estratégica sudamericana**. Cuadernos del CLAEH, no 94 – 95. Montevideo, 2007

A década de 1980 foi para a América Latina, em geral, um período de retorno aos ideais democráticos. No Uruguai, o Pacto do Clube Naval, firmado entre militares e representantes das maiores forças políticas do país, abriu espaço para novas eleições, que ocorreram em 1984, tendo o candidato do Partido Colorado, José Maria Sanguinetti, vencido-as e assumido seu cargo no ano seguinte.

A Câmara dos Representantes foi reaberta, com uma nova legislatura estabelecida em fevereiro de 1985, contando com representantes dos três principais partidos⁹⁹, sendo a maioria do Partido Colorado com maioria no Senado. A Câmara dos Deputados também passou pelo mesmo processo, mantendo a liderança colorada, apesar de outros partidos também contarem com representantes. No mesmo dia foram instalados os governos departamentais (intendentes e Juntas), cuja administração respondia à maioria colorada.

Ao iniciar seu governo, Sanguinetti, embora tivesse maioria representativa, tentou compor um quadro ministerial que tivesse respaldo nas divisões partidárias uruguaias. Seu objetivo, a princípio, não foi alcançado. No entanto, conseguiu certo respaldo quando nomeou, por exemplo, Enrique Iglesias e Raul Ugarte, ambos representantes nacionalistas, aos ministérios das Relações Exteriores e da Saúde, respectivamente, o que demonstrava, por outro lado, a colaboração do Partido Nacional com a nova administração¹⁰⁰. As primeiras ações do novo governo vieram no sentido de reparar algumas situações criadas durante os anos autoritários ou adaptá-las à realidade política do país. Eliminou-se o Ministério da Justiça, criado pelos militares; legalizou-se algumas instituições banidas pelo antigo regime, tais como a Convenção Nacional dos Trabalhadores, o Plenário Intersindical dos Trabalhadores, a Federação de Estudantes do Uruguai e alguns partidos políticos de ideais marxistas; promoveu-se ainda uma anistia geral aos presos políticos e criou-se a Comissão Nacional de Repatriação que, com o apoio de outros Estados, conseguiu trazer de volta ao país alguns cidadãos exilados por conta da perseguição política da ditadura¹⁰¹.

Para as questões econômicas, Nahum¹⁰² propõe uma divisão dos processos de evolução da política de Sanguinetti em duas etapas. A primeira refere-se à assinatura da Carta de Intenções com o FMI, expondo os objetivos econômicos do governo em consonância com os postulados do Fundo. Essa primeira fase foi favorecida por fatores externos: baixou-se a taxa de juros internacional, aliviando o pagamento da dívida externa ao mesmo tempo em que

⁹⁹ Na ocasião os três principais partidos eram os dois tradicionais – Colorado e Blanco – e a coalizão de centro-esquerda Frente Ampla.

¹⁰⁰ NAHUM, Benjamín. **Manual de Historia del Uruguay – 1903 a 2000** (tomo 2). Ediciones de la Banda Oriental, Montevideo, 2002. p. 364.

¹⁰¹ Ibid. p. 370.

¹⁰² Ibid. p. 370

incentivava o comércio internacional, principalmente com os países da região. Com a estabilização do câmbio real, houve um aumento do ingresso de capitais estrangeiros. No plano social, houve uma recuperação do salário real, em queda desde o início da ditadura. Essa medida impulsionou o consumo interno que, por sua vez, teve conseqüências nas taxas de desemprego, que diminuiriam de aproximadamente 14% para 9%.

A segunda fase apresentou um crescimento menor das atividades econômicas no país. Ainda assim, durante o período de 1987 a 1990, o país cresceu em torno de 1%. As taxas de desemprego, no entanto, mantiveram-se em torno de 9%. A economia seguiu abrindo-se ao capital externo, aumentando as exportações e diminuindo substancialmente as importações. Ao final do governo de Sanguinetti, a inflação não foi contida; ao contrário, constatou-se um aumento de 70% em 1985, para 80% em 1989.

9.1 Política externa do governo do primeiro governo democrático

O período de retorno aos ideais democráticos, apresenta uma atuação externa muito mais ampla em sua agenda, mais intensa em seus eixos de negociação, e disposta a ampliar suas ações a âmbitos supra-regionais e globais. A relativa independência da Política Externa do governo militar acabou por atenuar o impacto da mudança de regime. A princípio, o governo de Sanguinetti, não tentou incorporar o país às tentativas mais ambiciosas de Brasil e Argentina. Entretanto, com a atuação da Chancelaria, chefiada por Enrique Iglesias, o país buscou integrar-se às grandes movimentações econômico-financeiras internacionais, aproximando a política externa dos objetivos desenvolvimentistas da política econômica e atraindo para si alguns encontros importantes, como as reuniões para as discussões do Acordo Geral sobre Tarifas e Comércio (GATT), em Punta Del Leste que, por sua vez, resultou na Rodada Uruguai¹⁰³.

Em um plano multilateral, o Uruguai buscava se reinserir no sistema internacional, tentando recuperar o seu prestígio no campo das relações internacionais, defendendo principalmente o Direito Internacional, uma bandeira já tradicional na história política do país, e o respeito aos Direitos Humanos, cujo tema havia sido um estigma na política uruguaia durante o período ditatorial, motivando até mesmo o encerramento de um acordo de cooperação militar firmado com os Estados Unidos. Assim, o Uruguai procurou estar presente nas discussões acerca desses temas. Uma das primeiras ações nesse sentido foi a

¹⁰³ ARTEAGA, Juan Jose. **Uruguay**: Breve história contemporânea. Fondo de Cultura Económica. Ciudad Del Mexico, 2002.p. 344

assinatura e ratificação da Convenção Americana sobre os Direitos Humanos, conhecida como Pacto de San José de Costa Rica, em 1985. Há também um afastamento do país nos conflitos Leste-Oeste, característica da Guerra Fria. Segundo Bizzozzero¹⁰⁴, esta posição reflete a retomada da tradição do país que, consciente de sua condição de país pequeno da periferia, fazia-se presente nas discussões de temas vinculados aos países desenvolvidos.

No plano regional, restabeleceram-se as relações com a Venezuela e com Cuba. Ainda neste âmbito, o Uruguai passou a exercer um papel relevante em diversos temas políticos e econômicos como, por exemplo, a designação do país para exercer a Secretaria do Consenso de Cartagena, que acabou por fomentar uma aproximação maior com os países da região. As atuações no âmbito regional constituem uma característica importante da política externa do chanceler Iglesias. O Uruguai integrou ao Grupo de Apoio à Contadora, em uma resposta à intervenção norte-americana na América Central e Caribe. Este grupo passou a ser chamado de Grupo dos Oito¹⁰⁵, quando ganhou o apoio e de outros países em uma clara afirmação contra a política estadunidense implementada pelo presidente Ronald Reagan.

Apesar de integrar grupos que se opunham à política dos Estados Unidos na região, e de reatar as relações com países como a União Soviética, China e Cuba, o Uruguai não passa a desenvolver uma política anti-estadunidense. Pelo contrário, este ainda permanece como um dos eixos da política externa do governo uruguaio, principalmente no que se refere às parcerias comerciais. O que acontece, no entanto, é uma nova percepção do papel do país na região, uma identificação com os países da região.

O Cone Sul vivia um clima de retorno à democracia na década de 1980. Essa abertura democrática possibilitou que algumas ações de integração regional já iniciadas na década anterior, ainda que timidamente entre Brasil e Argentina, tornassem importantes paradigmas da política regional dos países e suscitassem o debate político entre eles. É importante lembrar que, de início, estas política de integração foram avaliadas como acordos bilaterais, salvo as relações no âmbito dos grupos como a ALADI, por exemplo. Mesmo chamando a atenção dos países da política regional, o processo de cooperação do Brasil e Argentina, firmados pelos respectivos presidentes Raul Alfonsín e José Sarney, a princípio, não constitui um tema da agenda nacional uruguaia¹⁰⁶. Entretanto, na medida em que se aproxima o fim da década de 1980, o país passa a notar o seu papel na política regional, como um sócio minoritário na integração do Cone Sul. Assim, o Uruguai passa a acompanhar

¹⁰⁴ BIZZOZERO, Linconl. **Uruguay en la creación del Mercosur: ¿un cambio en la política exterior?** Universidad de la República. Montevideo, 2008.

¹⁰⁵ Na década de 1990 o grupo adotou outro nome, Grupo do Rio em alusão à cidade do Rio de Janeiro, onde foram assinados os documentos que originaram o acordo.

¹⁰⁶ BIZZOZERO, Linconl. **Uruguay en la creación del Mercosur: ¿un cambio en la política exterior?** Universidad de la República. Montevideo, 2008. p. 248

politicamente as discussões em torno da proposta de integração. Esse interesse teve novo impulso quando Brasil e Argentina firmaram, em 1988, o Tratado de Integração, Cooperação e Desenvolvimento. Esses esforços em torno da promoção de uma integração no Cone Sul culminaram na Assinatura do Tratado de Assunção (1991) que estabeleceu o Mercado Comum do Sul (Mercosul), bloco no qual o Uruguai é membro-fundador. No entanto, o governo de Sanguinetti não alcançou a finalização dessas negociações, que foram herdadas pelo governo seguinte, de José Luis Lacalle (1991 – 1995), e exercem uma grande influência na política uruguaia da década de 1990.

Ressalta-se que, no período de retorno à democracia, houve um alargamento do número de atores responsáveis pela formulação da política externa. Segundo Clérico,

A partir do retorno à institucionalidade em 1985, se observa um processo duplo de abertura e complexidade no processo de tomada de decisões em todas as etapas de elaboração da política externa do país, processo que tem relação com o número de atores governamentais que participam nas tarefas da política externa, assim como o aumento e diferenciação de atores não governamentais.¹⁰⁷

A política externa uruguaia do período de transição democrática é dividida em quatro núcleos, de acordo com Bizzozero. O primeiro refere-se à relação com os Estados Unidos, principalmente no que diz respeito às questões econômico-comerciais nos encontros do GATT, em relação à dívida externa uruguaia e no fomento de iniciativas de livre-comércio. O segundo núcleo é a política para a região, principalmente em relação aos principais vizinhos no sentido da cooperação, que possibilitou, com a abertura democrática em comum, a convergência das políticas externas desses países e a percepção de problemas em comum que, por sua vez, levou a uma integração regional sem precedentes na história destes países. O terceiro ocupa-se das relações do Uruguai com o mundo desenvolvido, particularmente com a Europa Ocidental e a aproximação com o Estado de Israel. Neste aspecto, as relações diplomáticas acontecem em um âmbito bilateral, com políticas específicas para cada país. Por último, o quarto núcleo apontado pelo autor é a diversificação das relações diplomáticas com os países latino-americanos, com os socialistas e com os asiáticos na área do Pacífico¹⁰⁸.

Continuando a citar o mesmo autor em outro trabalho, ele indica que a política externa da democracia uruguaia teve por característica básica a fixação de objetivos gerais claros, demonstrando uma democracia consolidada através da construção de uma imagem externa sólida, baseada no prestígio que o país gozava no início do século, levantando as

¹⁰⁷ CLERICO, Lilia Ferro. Democracia y política exterior: Uruguay (1985-2006). *América Latina Hoy*. N 44, Salamanca, 2006.

¹⁰⁸ BIZZOZERO, Lincoln. *Uruguay en la creación del Mercosur: ¿un cambio en la política exterior?* Universidad de la República. Montevideo, 2008., p. 249

bandeiras tradicionais da política externa, como o respeito aos direitos humanos, a promoção e fortalecimento do Direito Internacional, apoiando as iniciativas da ONU de criar uma Zona de Paz na região, e defendendo o princípio da soberania e não-intervenção em assuntos internos de outros Estados. O Uruguai buscava, através da defesa desses temas, passar a imagem de um país confiável, merecedor do apoio e da cooperação internacional. Esses mesmos argumentos foram utilizados durante a década de 1990 para justificar o envio de efetivos militares a operações de paz e para mantê-los servindo no exterior¹⁰⁹.

De fato, já havia uma intenção de promover a cooperação e integração com os países latino-americanos. A integração econômica e social está prevista na Constituição Uruguaia no Artigo 6:

Nos tratados internacionais que a Republica vier a celebrar, deve propor a cláusula de que todas as controvérsias que surgirem entre as partes contratantes, serão resolvidas por arbitragem ou outros meios pacíficos. A República procurará a integração social e econômica dos Estados latino-americanos, especialmente no que se refere à defesa comum de seus produtos e matérias-primas [...].¹¹⁰

A partir do governo de José Luiz Lacalle (1990–1995), em um contexto interno de desenvolvimento liberal, o país buscou integrar-se aos acordos comerciais, já vigentes entre Brasil e Argentina, assinados por seus respectivos presidentes, José Sarney e Raul Alfonsín.

Tais medidas foram as imediatas precursoras dos acordos que deram origem ao Mercado Comum do Sul (MERCOSUL), que se tornaria, a partir da década de 1990, a prioridade da Política Externa uruguaia. A integração ao Mercosul foi classificada pelo presidente Lacalle como a decisão mais importante desde a independência.

Sobre a importância do Mercosul para a política uruguaia, o ex-ministro das Relações Exteriores uruguaias, Didier Operetti afirma que

[...] o Mercosul representa para o Uruguai um instrumento de integração com o qual o país está comprometido por mandato constitucional vigente, o que significa uma participação ativa em todos os seus órgãos, e uma atitude séria e responsável tanto no nível da negociação e da tomada de decisões como na ampliação do número de Estados associados. Esse compromisso institucional configura uma valiosa identificação internacional, na medida em que marca a maturidade política do Mercosul, colocando-o em pé de igualdade com organizações tais como a União Européia [...].¹¹¹

¹⁰⁹ BIZZOZERO, Lincoln; LUJAN, Carlos. **La política exterior del gobierno de transición (1985 – 1989)**. Facultad de Ciencias Sociales, Montevideo, 1992. p. 46.

¹¹¹ BADÁN, Didier Operetti. A política exterior do Uruguai. **Diplomacia, Estratégia e Política**. Outubro/Dezembro. 2004.

Desenvolve-se neste período uma mudança na política de defesa nacional em duas frentes. A primeira, compartilhando os problemas de Brasil, Argentina e Paraguai, seus novos sócios regionais, o Uruguai passou a se preocupar com problemas do narcotráfico e contrabando regionais. A segunda reside no aumento substancial da participação uruguaia em operações de paz.

O governo seguinte, iniciado em 1995, tendo Sanguinetti retornado à presidência, manteve a postura do governo anterior, incentivando a participação de militares em Operações de Paz e, economicamente, negociando a constituição da Área de Livre Comércio Americana (ALCA). A relação bilateral com os Estados Unidos foi marcada pelo interesse da grande potência pelas questões do narcotráfico e pela lei de patentes.

Os primeiros anos da primeira década do século XXI, foram marcados pela influência de questões externas na política uruguaia. Economicamente, o Uruguai sofreu as repercussões da crise do Real Brasileiro, em 1999, e da desvalorização do Peso Argentino, o que causou uma crise bastante grave no Mercosul. O bloco viu-se ameaçado pelo incentivo e promoção de políticas bilaterais de seus próprios membros. O presidente uruguaio, Jorge Batlle, embora defendendo a integração através do bloco de maneira retórica, procurou firmar acordos de comércio com os Estados Unidos. A atuação de Batlle na Política Externa é marcada, novamente, pela forte aproximação com o governo de George W. Bush, nos Estados Unidos.

10 A esquerda no poder e suas orientações na Política Externa

Em 2004, pela primeira vez na história uruguaia, uma coalizão de partidos de esquerda, a Frente Ampla, chega ao poder, liderada por Tabaré Vasquez. Ao que parece, o Uruguai veio seguindo uma tendência latino-americana na qual, muitos países elegeram representantes provenientes de partidos ou coalizões de esquerda, como o Brasil, com Lula da Silva, em 2002, e Venezuela, também em 2002, com a eleição de Hugo Chavez. A partir de então, outros governantes esquerdistas foram eleitos no Chile, Bolívia, Equador, entre outros¹¹².

A Política Externa, discutida amplamente na campanha eleitoral, foi editada em um documento denominado *Uruguay Integrado*. O documento sugere uma política externa

¹¹² Textos mais completos sobre as eleições nos citados países podem ser conferidos em: <<http://www.evomorales.net/>>; <http://www.lanacion.cl/prontus_noticias/site/artic/20060115/pags/20060115211311.html> e <http://www.venezuela.gob.ve/gobierno_presidente.html>. Acesso em 18/06/2010.

coerente com seus preceitos tradicionais adicionados de outros que correspondem à orientação ideológica do governo, como a solidariedade internacional, o não alinhamento e o reconhecimento e promoção dos direitos humanos de titularidades coletivas, como o direito ao desenvolvimento e ao meio ambiente sadio. Também postulava a rejeição a todo tipo de terrorismo praticado por Estados, como violência e discriminação. Reconhecia ainda a multilateralidade como única forma de fortalecer o Direito Internacional, e defendia a preservação da paz internacional¹¹³.

Vazquez continuou com a priorização da política de integração por meio do MERCOSUL, e defendeu a política desse bloco na busca de acordos com outros grupos similares, tais como a Comunidade Andina de Nações e a União Européia, ambos em processo de negociação.

Uma nova postura, portanto, recorta a política externa, a reaproximação com Cuba e Venezuela, países com os quais o Uruguai havia rompido as relações diplomáticas durante a ditadura, mas retomou logo que retornou ao período democrático¹¹⁴. Ressalta-se que essa aproximação com a esquerda latino-americana não significou um afastamento da política dos Estados Unidos, pelo contrário, este país e suas políticas comerciais continuou a figurar como uma alternativa ao Mercosul.

No que se refere às Operações de Paz, política que, como já foi dito, será melhor abordada no próximo capítulo, o governo decidiu manter seus incentivos a essas operações, inclusive mantendo os soldados enviados ao Haiti quando a Minustah¹¹⁵ teve seu mandato modificado, passando a basear-se no Capítulo VII da Carta das Nações Unidas, o que significa, para alguns analistas, uma intervenção não consentida nos assuntos internos de outros países. A decisão, inicialmente criticada inclusive pelos aliados do governo, se justificou baseando-se no compromisso previamente assumido com a causa.

¹¹³ VÁZQUEZ, Tabaré. Uruguai integrado. **Diplomacia, Estratégia e Política**. Brasília: Janeiro/Março. 2005

¹¹⁴ CLERICO, Lilia Ferro. **Democracia y política exterior: Uruguay (1985-2006)**. America Latina Hoy. N 44, Salamanca, 2006. p. 126.

¹¹⁵ Missões das Nações Unidas para a Estabilização do Haiti, do Inglês *United Nations Stabilization Mission in Haiti*. Essa operação teve seu mandato modificado passando a ancorar-se, em certos aspectos, no capítulo VII da Carta das Nações Unidas. Mesmo entendendo que as posturas descritas no citado capítulo podem ferir a Constituição, entendeu-se, no Uruguai, que seus soldados deviam ali permanecer por respeito à causa, cumprimento de contratos, considerando ainda a oportunidade de profissionalização das tropas. Essas e outras questões específicas das operações de paz serão melhor abordadas nos capítulos seguintes.

CAPÍTULO 2 FORÇAS ARMADAS E OPERAÇÕES DE PAZ

Desde muito cedo, na primeira metade do século XX, o Uruguai tem se envolvido em operações militares de caráter pacifista fora de suas fronteiras. Sua primeira experiência, assim considerada, tem lugar no ano de 1935, na fronteira de Bolívia e Paraguai. Desta data em diante, o país manteve-se presente em várias atividades implementadas nesse intuito, e chega ao século XXI situando-se entre os dez países que mais colaboram com as operações de paz da ONU, considerando o número de efetivos militares enviados.

Apesar das missões de paz serem um assunto debatido em âmbito de política externa, os principais expoentes dessas práticas são as Forças Armadas, que tem contato direto com a realidade dos países afetados por conflitos de diversas modalidades. Sua participação em atividades com esse caráter veio a se intensificar na década de 1990, quando o país incrementa sua colaboração com a ONU no que se refere às operações de paz promovidas mundo afora por esta instituição.

O Uruguai colabora com as operações de paz das Nações Unidas desde 1952, no entanto, sua presença resumia-se em poucos efetivos militares que executavam funções de observadores de processos de cessar-fogo, acompanhamento e confecção de relatórios, entre outras atividades administrativas. Essa participação foi incrementada substancialmente na década de 1990, quando o país passou a colaborar com tropas, equipamentos e alguns serviços, além dos seus tradicionais observadores. A partir de então, o Uruguai passa a incentivar suas Forças Armadas a se juntarem às tropas lideradas pela ONU em operações de paz, fazendo com que esta função se tornasse a principal atividade das Forças Armadas uruguaias, empregando até 20% de seus efetivos.

A constante presença uruguaia em operações de paz, promovidas ou não pelas ONU, ao que parece, é responsável por mudanças na estrutura das Forças Armadas deste país, no sentido de trazer melhorias na profissionalização de suas tropas, modificações na estrutura legal das Forças Armadas, bem como em suas subdivisões burocráticas e operacionais, e ainda na percepção de sua própria função para com a sociedade e Estado uruguaio.

Para um entendimento melhor da política uruguaia de envio de seus efetivos militares a operações de paz, faz-se necessário antes uma exposição, ainda que breve, do papel das Forças Armadas uruguaias na sociedade, partindo da organização das Forças Armadas enquanto instituição pública, ainda no século XIX, e chegando à época atual, quando o Uruguai tem uma democracia consolidada depois de mais de uma década de governo militar autoritário. Sendo as Forças Armadas as protagonistas da política uruguaia de participação em

operações de paz, a abordagem de sua relação com o Estado, pode delinear alguns motivos pelos quais o Uruguai se propôs a incentivar a participação de seus militares nessas operações.

1 Forças Armadas e suas relações com a sociedade uruguaia

1.1 A formação do Estado Uruguaio e a função das Forças Armadas

Desde a formação do Estado uruguaio, as Forças Armadas nunca tiveram uma presença relevante o bastante na sociedade uruguaia, essa situação só veio a mudar na segunda metade do século XX, quando as Forças Armadas se tornaram o centro do poder político ao assumir o governo depois de um golpe de Estado, em 1973. Até então, mantiveram-se um tanto alheias às movimentações políticas, nem mesmo quando houve a primeira quebra na ordem constitucional em 1933, com o golpe de Estado do presidente Gabriel Terra.

Os primeiros anos da vida independente do Uruguai são marcados pela violência armada, parcialmente responsável pela identidade política do país. Nesta época, no entanto, o que se entendia por Forças Armadas não contava com uma organização legal. O Estado uruguaio, apesar de contar com uma Constituição, não dispunha de condições políticas para fazê-la valer no que se refere à questão militar. As divisões políticas e o poder paralelo dos caudilhos do interior do país (ainda que fracos), minavam a capacidade do governo central de Montevideu de articular o país como um todo. Soma-se a isso o fato de que as principais forças políticas do país, que viriam a se tornar os tradicionais partidos Blanco e Colorado promoviam, uma oposição excludente enquanto governavam¹¹⁶. Esses aspectos marcaram a vida política do Uruguai até o final do século XIX e foram motivo para que a comunidade internacional, principalmente seus vizinhos mais próximos (Argentina e Brasil) duvidassem da viabilidade do Uruguai enquanto Estado.

As Forças Armadas uruguaias contam com referências legais desde a criação do Estado, datadas da elaboração da primeira constituição do país, em 1928, jurada dois anos depois. Ali, o Estado assumia sua responsabilidade pela instituição militar:

Art. 17. Compete à Assembléia Geral:

[...]

8º Designar todos os anos a força armada, marítima e terrestre, necessária em tempo de paz e de guerra.

[...]

¹¹⁶ Enquanto um partido governava, o outro era excluído do poder, sem representatividade política.

12. Negar ou conceder a saída de forças nacionais fora da República, apontando, neste caso, a data para seu retorno.

e desobrigava os cidadãos de cederem seus bens ao exército ou prestar-lhe algum tipo de auxílio, exceto sob requisição do poder judiciário:

Art. 145. Ninguém será obrigado a prestar auxílios, seja da classe que forem, para os exércitos, nem a franquear sua casa para alojamento de militares, senão por ordem do Magistrado civil segundo a lei, e receberá da República a indenização do prejuízo que em tais casos se infira.¹¹⁷

No entanto, embora sua existência constasse na lei, as Forças Armadas, na época identificada como Exército, não se configuravam como um órgão estatal, pelo contrário, dada a situação política, os militares também se dividiam entre as forças partidárias, além de dividir o espaço estatal com outras milícias ligadas aos caudilhos no interior do país. Como afirma Chirico¹¹⁸, havia uma feudalização do poder, que automaticamente refletia nas Forças Armadas, levando a uma espécie de anarquia.

Citando ainda Chirico, a intenção da Constituição de 1830 em relação ao exército, seguiria um esquema democrático, de um exército “apolítico e profissional confinado nas funções de guardar as fronteiras e proteger a ordem interna”. Para tanto, tratou-se de despojar a classe militar de todo peso econômico, político e social, proibindo que seus efetivos participassem de pleitos eleitorais, tanto como candidatos a qualquer cargo quanto como meros eleitores¹¹⁹.

O Exército, ao ser criado em 1828, tem um grande peso no orçamento estatal. Logo em 1830, cerca de 60% dos gastos do governo. Ao longo dos anos esse percentual vai diminuindo e chega a 29% trinta anos depois¹²⁰. Há dois motivos para isso. O primeiro reflete a complexificação do orçamento estatal, ou seja, outras áreas vão ganhando importância entre as prioridades governamentais. Segundo, reflete a insuficiência do Estado em conter a violência sob seu controle. A situação do exército uruguaio, de acordo com Chirico, é resumida da seguinte forma:

¹¹⁷ REPÚBLICA ORIENTAL DEL URUGUAY. **Constitución de 1830**. Disponível em: <<http://www.parlamento.gub.uy/Constituciones/Const830.htm>>

¹¹⁸ CHIRICO, Selva Lopez. **El Estado y las Fuerzas Armadas en el Uruguay del siglo XX**. Ediciones de la Banda Oriental, Montevideo, 1985.

¹¹⁹ Ibid, p. 29

¹²⁰ RIAL, Juan. **Las Fuerzas Armadas: ¿soldados-políticos garantes de la democracia?** Ediciones de la Banda Oriental, Montevideo, 1986. p. 9

O Exército regular, criado em 1828, apenas se distingue das milícias rústicas que os caudilhos levantavam no conjuo das “divisas”. Armamento semelhante, escassa profissionalização, táticas e estratégias de lutas similares, facilitam o dualismo armado, assim como o fluxo com que chefes e oficiais transitam desde o redutos dos caudilhos ‘montoneros’ até os quadros do exército de linha.¹²¹

O processo de profissionalização das Forças Armadas, de acordo com Rial¹²², inicia-se ainda no século XIX, ao fim da Guerra contra o Paraguai, da qual o Uruguai participou juntamente com o Brasil e Argentina, levado pelo compromisso firmado pelo presidente Venancio Flores (1865–1868), em troca de apoio dos governos vizinhos para que retornasse à presidência.

As necessidades da Guerra do Paraguai fez com que o Uruguai começasse a profissionalizar suas tropas, principalmente porque, na ocasião, o exército uruguaio experimentava uma situação inédita, a de combater junto a tropas internacionais em local alheio ao seu território. Entre as necessidades do exército estava um melhor aparelhamento, algo que somente o Estado poderia proporcionar. Ao analisar este aspecto, Chirico afirma que

[...] os avanços materiais que, por sua vez, vão distanciar as forças do regime governamental das milícias opositoras, exigirão uma especialização funcional cada vez mais acentuada. É precisamente ato o último quarto de século que começam a chegar os produtos militares europeus [...]

alega ainda que,

[...] somente o aparato estatal dispunha dos recursos necessários para custear os equipamentos dessa entidade e do pessoal treinado para utilizá-los, requisitos que, de nenhuma maneira os caudilhos locais podiam suprir, indefesos ante o encarecimento das campanhas [...]¹²³

A política do país, no entanto, dividia-se ainda entre as duas forças principais, os Colorados e os Blancos, ainda representados respectivamente pelos caudilhos Venancio Flores e Bernardo Berro. Anos mais tarde os ambos foram assassinados fatidicamente no mesmo dia, deixando o Uruguai sem um expoente político que tivesse aceitação nacional¹²⁴

Assim, de acordo com Real de Azúa,

A morte simultânea de Flores e Berro havia deixado o país privado destas figuras de prestígio e arraste múltiplo no âmbito urbano e rural, a nível de classe alta, media e popular, no setor civil, militar e partidário, que puderam

¹²¹ CHIRICO, Selva Lopez. Uruguay: 1985 – 1993: estratégia e tática da reprodução institucional militar na pós-ditadura. Tese de doutorado em Ciências Sociais. IFCH-UNICAMP, p. 3

¹²² RIAL, Juan. **Las Fuerzas Armadas: ¿soldados-políticos garantes de la democracia?** Ediciones de la Banda Oriental, Montevideo, 1986. p. 11

¹²³ CHIRICO, Selva Lopez. **El Estado y las Fuerzas Armadas en el Uruguay del siglo XX.** Ediciones de la Banda Oriental, Montevideo, 1985. p. 33.

¹²⁴ ARTEAGA, Juan Jose. **Uruguay – Breve historia contemporánea.** Fondo de Cultura Económica. Ciudad Del Mexico, 2002, 84 – 86.

ter assumido esse instável compromisso entre reclames e concessões [...] da política nacional.¹²⁵

Esse cenário assim permaneceu até a eleição de Lorenzo Latorre (de 1876 a 1879, presidente *de facto* e constitucional de 1879 a 1880) à presidência. Ex-ministro da guerra do governo anterior ao seu, o do presidente Pedro Varela (1875 – 1876), Latorre trouxe uma nova perspectiva para a política e para a figura institucional do Estado Uruguaio, introduzindo reformas estruturais que ficaram conhecidas como *Modernización*¹²⁶. Essas modificações só foram possíveis, ao que parece, através do fortalecimento militar do Estado que, mais eficiente e melhor preparado, pode fazer frente às milícias regionais.

Latorre, além de equipar e profissionalizar o exército uruguaio, o promoveu igualmente enquanto instituição. Tais incentivos tiveram uma repercussão nos aspectos ideológicos das Forças Armadas, ou seja, segundo Real de Azúa, citado por Chirico¹²⁷, para além das questões já citadas, começava-se a delinear alguns valores internos como a valorização da pátria, o apego às questões físico-geográficas, a idéia de uma função delimitada a ser desempenhada junto aos demais órgãos estatais, o respeito à hierarquia interna, o cultivo de virtudes pessoais, pautadas principalmente pela meritocracia e por uma moral militar, entre outros aspectos.

O principal feito desta gestão foi sua reforma educacional que, sob a batuta de José Pedro Varela, culminou na *Ley de Enseñanza Común* (1877), instituindo o ensino gratuito e universal no país, o que constituiu uma marca indelével em todo o futuro do país. Cogitou-se, nesta lei, instaurar a obrigatoriedade do serviço militar, cláusula que logo foi rechaçada e não tornou a ser discutida naquele século.

A gestão de Latorre é marcada por um forte autoritarismo e pelo uso das Forças Armadas como importante instrumento na condução da política que o ajudou a construir um poder central forte o suficiente para promover algumas mudanças estruturais do país. Sua gestão, no entanto, não foi feita a favor da classe militar, embora esta tenha se beneficiado em termos qualitativos. Esta política foi seguida pelos sucessores de Latorre, Francisco Vidal (interinamente entre 1879 e 1880) e o sargento Máximo Santos (1880 – 1882) que encerrou o período militarista na política uruguaia do século XIX.

¹²⁵ REAL DE AZÚA, Carlos. **Historia e Política en el Uruguay**. Cal y Canto. Montevideú, 1997, p. 177.

¹²⁶ É interessante ressaltar que o período chamado de *Modernización* não se encerra quando finda o governo de Latorre. Na realidade, autores consideram que o citado período tem duas fases, a primeira, iniciada por Latorre é por sua vez dividida em duas outras características, a militarista e a civilista e se encerra em 1904, com a chegada de Jose Batlle à presidência, inaugurando a segunda fase, que termina em 1917 com a promulgação de uma nova constituição.

¹²⁷ CHIRICO, Selva Lopez. **El Estado y las Fuerzas Armadas en el Uruguay del siglo XX**. Ediciones de la Banda Oriental, Montevideú, 1985. p. 34.

O saldo do período, no que se refere às questões militares, é de um exército melhor preparado que as milícias do interior do país, a adoção de equipamentos e armamentos tecnicamente mais sofisticados e um corpo militar altamente profissional com uma valorização da instituição militar, disciplina e hierarquia, dificultando cada vez mais o surgimento de uma insurreição contra o Estado. Houve igualmente uma preocupação maior com a formação militar. Esse interesse culminou na fundação de importantes instituições militares tais como a Escola Militar (1884), a primeira instituição formal que oferecia formação profissional aos efetivos.

O período que se seguiu foi marcado pela ascensão de personalidades civis ao poder. Embora Máximo Tajes (1886–1890), presidente sucessor de Santos também viesse das academias militares, o propósito de seu governo foi conduzir um o processo de transição do poder aos civis. Inaugura-se, então, a partir da última década do século XIX, o período chamado de civilismo, caracterizado pelo afastamento de pessoas ligadas às questões militares, sendo o poder político ocupado por representantes civis, ligados a oligarquia partidária principalmente do partido Colorado.

Os governos civilistas mantiveram, à sua maneira, os incentivos aos militares, entretanto, a situação leva a uma espécie de partidarização dos militares, ou o que Chirico chama de “coloradización” das Forças Armadas, já que o partido Colorado predominava no cenário político, ou seja, “a cooptação dos mandos militares pelo partido”¹²⁸. No entanto, as transformações mais relevantes acontecem nas primeiras décadas do século XX.

1.2 As políticas batllistas para as Forças Armadas e o primeiro golpe de Estado (1933)

No século XX, o Uruguai aparece como um Estado organizado politicamente, que consegue, de maneira bastante convincente manter o monopólio do poder e da força. Como já abordado no primeiro capítulo, o presidente Jose Batlle y Ordoñez (1903 – 1907; 1911 – 1915) introduziu novas reformas na política e na economia do país. Tais medidas transformaram, de certa forma, a relação do Estado uruguaio em relação à sua sociedade. As reformas de Batlle, vieram no sentido de promover no Uruguai um estado de bem estar social baseado em uma classe média bem instruída e uma economia pujante.

No referente à gestão das Forças Armadas, as políticas implementadas por Batlle vão no sentido de mantê-las subjugadas ao poder civil. Batlle herdou um exército com uma

¹²⁸ CHIRICO, Selva Lopez. **El Estado y las Fuerzas Armadas en el Uruguay del siglo XX**. Ediciones de la Banda Oriental, Montevideú, 1985. p. 37

cultura política de subordinação ao poder político civil. As Forças Armadas, que já eram vistas com um certo desprezo pela população, ficavam cada vez mais distantes da sociedade. Como afirma Rial,

[...] as forças armadas, no século XX, haviam assumido uma função puramente profissional. [...] Foram praticamente separadas, isoladas pela sociedade civil, com a qual tinham escassos graus de contato devido aos sistemas de recrutamento, e consideradas como um estorvo, ainda que inofensivo, instrumento burocrático, por parte da maquinaria estatal e pelas comunidades políticas.¹²⁹

Apesar de deixar as Forças Armadas um tanto isoladas em relação à sociedade, Batlle não se absteve de tratar da questão militar no Uruguai. O recente passado de lutas por conta da política uruguaia, impôs a necessidade da presença de um exército bem treinado e armado e, acima de tudo, subordinado ao poder político. Batlle, de modo a desconcentrar o exército na capital, dividiu o exército em pequenas unidades dispostas no interior do país sob o controle do Ministério da Guerra. A intenção, segundo Rial, além de proporcionar maior controle sobre o território, era dividir para governar¹³⁰.

No que se refere às leis, Batlle implementou mudanças pelas quais alguns oficiais foram obrigados a se aposentarem. Criou-se algumas instituições militares, como a Escola Militar, em 1910, antes Clube Militar. Anos mais tarde, em 1914 e 1917, concluíram-se os processos de criação dos institutos técnicos e militares. O serviço militar obrigatório chegou a ser discutido várias vezes, no entanto, a idéia não chegou a ser concretizada.

A política militar do regime batllista teve suas repercussões na questão agrícola. Os trabalhadores do interior do país, principalmente jovens do interior, trocaram suas atividades no campo pela militar. Diferentemente da realidade dos anos anteriores onde que era comum estes jovens juntarem-se às milícias ligadas ao caudilhos locais, desta vez, o fizeram integrando-se às Forças Armadas governamentais. Essa situação, pouco tempo depois, permitiu que se criassem as divisões da cavalaria e da infantaria. Automaticamente, a entrada desses jovens, somados aos outros incentivos e às necessidades já descritas, contribuiu para o crescimento quantitativo dos efetivos militares no Uruguai. Chirico analisa esse crescimento e, levando em conta uma data anterior ao período batllista, constata que em 1890 o exército contava com 4269 efetivos e pouco mais de vinte anos depois, os efetivos chegavam a 9180, um aumento de mais de 100%, que não correspondia, por exemplo, ao aumento populacional uruguaio¹³¹.

¹²⁹ RIAL, Juan. **Las Fuerzas Armadas: ¿soldados-políticos garantes de la democracia?** Ediciones de la Banda Oriental, Montevideo, 1986. p. 11

¹³⁰ Ibid. p. 12.

¹³¹ CHIRICO, Selva Lopez. **El Estado y las Fuerzas Armadas en el Uruguay del siglo XX.** Ediciones de la Banda Oriental, Montevideo, 1985. p. 42

Somados a estes soldados, estão aproximadamente 3000 policiais. Seus armamentos, segundo a citada autora, eram suficientes para que um exército de 50 mil efetivos estivessem prontos para guerrear. Instalou-se, ainda citando Chirico, uma espécie de paz armada no Uruguai¹³². É interessante ressaltar que esta ‘paz’ teve importantes repercussões na própria função das Forças Armadas. Pertencentes a uma sociedade que tinha em seu sistema educacional um modelo de desenvolvimento baseado na méritos que ele mesmo poderia proporcionar, as Forças Armadas também estavam presentes nos bancos das universidades. Chirico ainda afirma que

[...] foi freqüente no Uruguai [...], a figura do militar docente, que ampliava as capacidades adquiridas sobretudo em algumas disciplinas técnico-matemáticas, [...] por outra parte, era grande o numero de militares que freqüentavam a universidade em busca de pericias técnicas aumentando o numero de profissionais universitários militares dentro de um exército que parecia trabalhar para remover seus traumas em um frenético esforço de ‘mimetismo civilista’.¹³³

A política batllista começou a perder fôlego a partir da morte, em outubro de 1929, de seu principal expoente, o ex-presidente José Batlle. A falta de credibilidade do sistema político se agravou ainda mais quando os continuadores da política de Batlle não conseguiram elaborar respostas eficientes para contornar ou minimizar os efeitos da crise econômica que se iniciara neste mesmo ano, tendo seus efeitos chegado ao Uruguai na década de 1930. Assim, abria-se espaço para novos programas no cenário político uruguaio.

A eleição de 1931, que trouxe Gabriel Terra à presidência representou um novo período na história política do Uruguai, não só por substituir o modelo batllista mas, principalmente, pelo desenrolar das questões institucionais do governo que se iniciava. Em 1933, através de um golpe de Estado, o presidente Gabriel Terra instalou um governo autoritário no país, quebrando a ordem constitucional vigente até então. O golpe de Gabriel Terra teve apoio do Corpo de Bombeiros, liderados então por Alfredo Bodomir, que viria a ser o mandatário do Uruguai após a saída de Gabriel Terra do poder.

As Forças Armadas, por sua vez, não tiveram uma participação ativa no golpe. Segundo Chirico¹³⁴, as Forças Armadas teriam entendido que o golpe não representava uma total quebra da ordem constitucional já que Gabriel Terra havia sido eleito de forma democrática. Por outro lado, a falta de uma posição das Forças Armadas pode ser resultado do

¹³² Ibid, p. 42.

¹³³ CHIRICO, Selva Lopez. **El Estado y las Fuerzas Armadas en el Uruguay del siglo XX**. Ediciones de la Banda Oriental, Montevideú, 1985. p. 88.

¹³⁴ Ibid, p 89.

desconhecimento de suas reais funções, já que desenvolviam funções mais burocráticas em detrimento das atividades militares.

As Forças Armadas vieram a atuar de forma mais assertiva quando sua presença foi necessária para a sobrevivência do regime. Como afirma Rial,

Ainda que as Forças Armadas não participaram de Estado de 1933, durante as tentativas de levantamento armado que se produziram em 1935 tiveram um papel protagônico em sua repressão. Foram criadas comandâncias por departamento e pouco a pouco foram implementados órgãos de comando que agrupavam as pequenas unidades independentes do período batllista.¹³⁵

A política militar do governo de Gabriel Terra, a princípio, seguiu o modelo batllista. A falta de inação das Forças Armadas no período batllista continuou no governo de Gabriel Terra. No entanto, essa mesma falta de ação teve implicações positivas na profissionalização militar. Fazendo parte de uma sociedade que valorizava o crescimento através de um sistema educacional amplamente difundido desde o início do século, os militares saíam de seus quartéis e eram freqüentemente vistos nos bancos das universidades.

No início da década de 1940, já no governo de Alfredo Bodomir (1938–1943), o processo de profissionalização das Forças Armadas já havia se desenvolvido de tal maneira que já era possível e necessário estabelecer um código de leis que tratasse exclusivamente da questão militar. Assim, em 1941, promulgou-se a Lei Orgânica das Forças Armadas. Pouco tempo depois, em 1946, a Armada Nacional, na época denominada Marina, teve também sua Lei Orgânica específica.

A nova lei sistematizava algumas regras já existentes desde o início do século como, por exemplo, a questão da hierarquia militar e as condições de ascensão às patentes mais altas. Estabeleceram-se ainda novos programas de formação militar, como o sistema de ‘reciclagem’ dos oficiais pelo qual eles poderiam, após passarem por determinado período de formação específica, ser habilitados a desenvolverem funções diferentes das que usualmente faziam. Essas formações eram conduzidas em função das necessidades das Forças Armadas.

1.3 A aproximação ao modelo americano de Forças Armadas e a ascensão ao poder

O advento da Segunda Guerra Mundial trouxe de volta às discussões o tema da obrigatoriedade do serviço militar. Assim, em 1943, uma lei tornou-o obrigatório entre os funcionários públicos. No entanto, a falta de vontade dos próprios oficiais em adaptar suas

¹³⁵ RIAL, Juan. Las Fuerzas Armadas: ¿soldados-políticos garantes de la democracia? Ediciones de la Banda Oriental, Montevideo, 1986, p. 15.

estruturas para recebê-los, bem como a falta de vontade dos funcionários de cumprir a lei, acabou tornando-a uma mera formalidade.

Os soldados uruguaios não chegaram a ir aos conflitos da Segunda Guerra, entretanto, o resultado deste conflito trouxe mudanças substanciais para as Forças Armadas uruguaias. Tendo os Estados Unidos despontado como uma potencia militar, juntamente com a pressão deste país para a criação de uma rede de segurança americana, que resultou na criação do Tratado Interamericano de Assistência Recíproca (TIAR-1947), as Forças Armadas passaram a abandonar gradualmente o modelo francês, derrotado no conflito, e se aproximarem de suas similares norte-americanas.

As referências aos Estados Unidos, se intensificaram com o retorno dos ideais batllistas ao poder, desta vez representado na figura do sobrinho de José Batlle, Luis Battle y Berres. A princípio, o retorno dos ideais batllistas ao cenário político fez com que alguns oficiais que haviam dado apoio ao governo de Gabriel Terra fossem afastados das Forças Armadas, estas, por sua vez, em uma maneira geral, aceitaram o novo regime. Isso não mudou o quadro onde as Forças Armadas permaneceram sendo vistas como uma instituição simbólica, inofensiva¹³⁶.

A realidade, no entanto, era diferente. Durante os conflitos da Segunda Guerra, as Forças Armadas uruguaias iniciaram uma aproximação às suas irmãs norte-americanas. Ainda que de maneira lenta e gradual este processo veio a culminar em uma modernização tecnológica e na assinatura do Tratado de Cooperação Militar, em 1952, ficando acordado que os Estados Unidos forneceria treinamento e equipamentos às Forças Armadas uruguaias.

Militares uruguaios passaram a exercer atividades conjuntas com as Forças Armadas estadunidenses. Neste sentido, alguns militares da Armada realizaram cursos junto aos seus pares norte-americanos no Canal do Panamá. Além dos manuais técnicos e treinamento em comum, fora das fronteiras do país, adotava-se também a ideologia das Forças Armadas norte americanas.

A partir da segunda metade da década de 1950, apresenta-se uma crise política, agravada pela insuficiência do poder público de propor alternativas à crise econômica. Influi ainda para este contexto a Guerra Fria, que dividiu o mundo entre comunistas e capitalistas. Posto que as Forças Armadas uruguaias são incluídas no sistema de proteção mutuo da América Latina, sob forte influencia norte-americana, o comunismo passou a ser o inimigo natural e principal alvo de suas ações repressivas no país.

¹³⁶ RIAL, Juan. **Las Fuerzas Armadas: ¿soldados-políticos garantes de la democracia?** Ediciones de la Banda Oriental, Montevideo, 1986, p. 17.

Protestando contra a crise política e a crise econômica que levou a altos índices de desemprego na década de 1950 e 1960, começaram a aparecer grupos de manifestantes defendendo ideais comunistas, principalmente quando a Revolução Cubana, de 1959, despontava como um exitoso feito, apontado como solução para a crise econômica. Na defesa desses ideais, além dos partidos Comunistas e Socialista, havia o envolvimento de estudantes e sindicalistas.

Apesar da aproximação das Forças Armadas uruguaias às suas pares norte-americanas terem contribuído positivamente no referente à sua profissionalização, internamente, as Forças Armadas continuavam sendo vistas como algo com poucas ligações na sociedade. De acordo com Rial,

O processo de profissionalização havia chegado a uma altura na qual no corpo de oficiais havia um número relevante de pessoas com conhecimentos técnicos para enfrentar uma guerra convencional de tipo a da Coreia, incrustadas como um corpo estranho em uma sociedade civil que as considerava um inofensivo e decorativo corpo de desfiles. [...]¹³⁷

Essa situação começou a mudar a partir da segunda metade da década de 1950. Cada vez mais acirradas, as tensões entre comunistas e capitalistas no cenário mundial passaram a influenciar também a política interna dos Estados. A Revolução Cubana (1959) e seu êxito na implantação do socialismo na ilha, marcaram a defesa desses ideais na sociedade uruguaia. Tais preceitos passaram a ser abertamente discutidos entre sindicalistas, estudantes e pelos Partido Comunista e Socialistas, seus maiores articuladores¹³⁸.

Por outro lado, o governo uruguaio que havia buscado uma aproximação com os Estados Unidos, compartilhava com este a idéia de que o Comunismo representava uma ameaça ao Estado, opinião que se repetia em outros Estados da América Latina. No entanto, a crise política e econômica que permeava o cenário interno uruguaio, propiciava o questionamento das políticas do governo por alguns setores da sociedade.

Durante a década de 1960, à medida em que as condições econômicas tornavam-se mais críticas, agravavam-se as tensões entre forças políticas da sociedade com grupos armados que se enfrentavam em uma guerrilha urbana. Na tentativa de conter esses conflitos, as Forças Armadas foram chamadas a atuar de forma repressiva. Assim, de praticamente desconhecidas, as Forças Armadas apareceram a boa parte da população como um novo ator no cenário

¹³⁷ RIAL, Juan. **Las Fuerzas Armadas: ¿soldados-políticos garantes de la democracia?** Ediciones de la Banda Oriental, Montevideo, 1986, p. 21 – 22.

¹³⁸ GONZÁLEZ, Julián G. **La Política Exterior del Uruguay en el Ámbito de la Defensa, toma de decisión en un tema opaco. Un avance en la interpretación de las relaciones FFAA y Sociedad en el Uruguay del Siglo XX.** 2002. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) Instituto de Ciência Política, Faculdade de Ciências Sociales – Universidad de la República. (inédito). Montevideo, 2002, p. 87.

nacional. Mesmo dentro das Forças Armadas, a nova situação provocou uma reflexão sobre sua real missão. De acordo com Rial,

Quando a crise do estado providente fez com que as Forças Armadas tivessem de tomar parte cada vez mais ativa nas relações entre Estado e sociedade essas forças armadas foram apresentadas a grande parte da população com um rosto desconhecido: atuaram como força policial¹³⁹.

Em meio a este cenário, as Forças Armadas foram, pouco a pouco, evidenciando seu papel como um órgão capaz de promover a ordem interna e garantir a soberania do Estado uruguaio, ganhando, então, através das medidas de seguridade adotadas pelo governo, certa autonomia em relação ao poder civil como nunca antes tiveram.

A insuficiência dos Colorados em apresentar respostas para a crise política, provocou uma alternância no poder. Em 1958, o Partido Nacional ganhou as eleições para a presidência. No entanto, este partido não conseguiu apresentar soluções para a economia e política, perdendo o poder oito anos depois.

O Partido Colorado retornou à presidência em 1966 na figura do General Gestido, um militar sem trajetória política, mas com certa fama de gestor honesto e eficiente.¹⁴⁰ De acordo com Chirico, a figura de Gestido representava a ordem, a autoridade, a eficácia e outros aspectos que juntos, configuravam a tentativa colorada de dar uma aparência de ordem e controle na política do país. Nas palavras dela, “a figura importava mais que o programa”¹⁴¹. Gestido, no entanto, não cumpriu a totalidade de seu mandato, falecendo em 1967¹⁴².

Mantendo-se no poder, o Partido Colorado elegeu o jornalista Jorge Pacheco Areco, que fez uma gestão voltada para setores econômicos da sociedade em detrimento dos grupos políticos tradicionais. Pacheco recebia frequentemente em seu gabinete alguns diretores de empresas e industriais de multinacionais, diretores de bancos, etc. Pacheco manteve a repressão aos grupos e movimentos sociais de cunho esquerdista que questionavam a ordem político-econômica. Os aparatos policiais e as Forças Armadas continuaram sendo um forte instrumento de repressão do Estado. Pacheco ainda governava de forma autoritária, ainda que dentro das normas constitucionais, adotando medidas e posturas que inibiam a atuação do poder Legislativo e Judiciário.

¹³⁹ RIAL, Juan. **Las Fuerzas Armadas: ¿soldados-políticos garantes de la democracia?** Ediciones de la Banda Oriental, Montevideo, 1986, p. 22

¹⁴⁰ ARTEAGA, Juan Jose. **Uruguay – Breve historia contemporánea.** Fondo de Cultura Económica. Ciudad Del Mexico, 2002, p. 268.

¹⁴¹ CHIRICO, Selva Lopez. **El Estado y las Fuerzas Armadas en el Uruguay del siglo XX.** Ediciones de la Banda Oriental, Montevideo, 1985. P. 128.

¹⁴² WILSON, Jose de Torres. **Brevisima historia del Uruguay.** Arca. Montevideo, 2008. p. 64

O governo de Pacheco (1968–1973) foi o período em que mais ocorreram reivindicações populares, principalmente as que tinham as questões trabalhistas como tema. Este período traz uma relevante mudança no papel das Forças Armadas perante à sociedade uruguaia, visto que se valorizou as ações repressivas por elas promovidas. Como afirma González,

O gradual processo de fortalecimento dos corpos de segurança do Estado e especialmente das Forças Armadas foi acompanhando seu crescente envolvimento em tarefas de repressão interior, ao tempo em que se exacerbava entre os militares a convicção de constituir o último bastião da nacionalidade ameaçada por um inimigo que representava, não só interesses estrangeiros, se não valores alheios às tradições representadas pelos partidos aos que a Instituição – e até mesmo a Pátria – estavam indissolúvelmente ligadas.¹⁴³

Pacheco deixou o poder em 1972. Depois de um breve governo de transição do então vice-presidente, Alberto Abdalla, chegou ao poder Juan Maria Bordaberry. Foi durante o governo deste último que a tensão entre as Forças Armadas e grupos insurgentes chegou a seu momento mais crítico.

A autonomia das Forças Armadas em relação às ações anti-revolucionárias era o principio do que veio a se tornar, em 1973, a grande quebra da ordem constitucional. Havia uma definição melhor dos inimigos internos, personificados, então, nos Tupamaros. Conseqüentemente, para as Forças Armadas havia uma clara percepção de seu papel, o de proteger a estrutura estatal através da repressão a grupos guerrilheiros. A partir de então, as Forças Armadas começam a atuar cada vez mais como força policial. Por outro lado, a ideologização anti-comunista, adquirida principalmente com a aproximação das Forças Armadas com as mesmas dos Estados Unidos, divide a sociedade entre inimigos e aliados. A adoção da Doutrina de Segurança Nacional trouxe a justificativa legal para o uso institucional da Força.

A luta contra grupos guerrilheiros, de acordo com Chirico, impõe uma aproximação das Forças Armadas com a sociedade civil, o que dá origem, como ela mesmo afirma, a um novo exército, fazendo alusão a um novo tipo de comportamento adotado pelas Forças Armadas. Deste modo,

Junto com o “inimigo interno” as Forças Armadas cobram corporeidade institucional; [...] expressam objetivos próprios, definem sua margem de autonomia em relação aos outros poderes, delimitam suas fronteiras institucionais na consciência de seus membros, na cúpula e na base; auto-afirmam sua confiança em si mesmas e dão testemunhos do seu aumento de

¹⁴³ GONZÁLEZ, Julián G. **La Política Exterior del Uruguay en el Ámbito de la Defensa, toma de decisión en un tema opaco. Un avance en la interpretación de las relaciones FFAA y Sociedad en el Uruguay del Siglo XX.** 2002. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) Instituto de Ciência Política, Faculdade de Ciências Sociales – Universidad de la República. (inédito). Montevideo, 2002, p. 89.

prestígio na ordem social; assumem uma doutrina, a internalizam e recriam; aumentam seu grau de coesão interna, [...]. Rechaçam a liderança do tipo tradicional para adotar outra muito mais centrado às necessidades institucionais¹⁴⁴.

A partir de então, os militares passaram a entrar em colisão com o poder político. Tal postura das Forças Armadas foi questionada no Parlamento que alegava a defesa da constitucionalidade. Em resposta, as Forças Armadas alegaram que o Parlamento trabalhava por fazer das Forças Armadas um instrumento de interesses de grupos econômicos e políticos.

Entre fevereiro e junho de 1973, ocorreram os principais fatos que colocaram as Forças Armadas no poder. Na tentativa de manter o controle institucional sobre as Forças Armadas, o presidente Bordaberry anunciou o General Francese como titular do Ministério da Defesa. No entanto, essa indicação foi rechaçada pelos oficiais comandantes do Exército e da Força Aérea, que acusaram Francese de ignorar a situação do país e das Forças Armadas.

Pouco tempo depois, as Forças Armadas emitiram dois documentos, os Comunicados N° 4 e N° 7. O primeiro, relatava a preocupação dos militares com seu papel na condução do Estado, bem como opinavam sobre temas que fugiam da sua alçada como as questões econômicas, a reformulação do serviço exterior, a formulação de planos para combater o desemprego, a extinção de todas as formas de subversão existente no Uruguai e justifica a intervenção das Forças Armadas em setores da sociedade de modo a garantir os objetivos acerca dos temas expostos. O segundo, por sua vez, reforça os desígnios propostos no primeiro e acrescenta outros de maneira mais específica como, por exemplo, a modernização de infra-estruturas, melhoria das qualidades dos serviços públicos, entre outros¹⁴⁵. Esses documentos podem ser caracterizados como o símbolo da mudança de postura das Forças Armadas, que até então não se pronunciavam sobre assuntos alheios à sua área de atuação.

Pressionado, em 27 de junho de 1973, o presidente Bordaberry enviou ao Parlamento o decreto de dissolução das Câmaras, que foram substituídas pelo Conselho de Estado. Bordaberry manteve-se no poder até que, por pressão dos militares, foi substituído por Alberto Demicheli, em 1976. Deste modo, as Forças Armadas uruguaias chegavam definitivamente ao poder. De acordo com Rial, o golpe militar de 1973,

¹⁴⁴ CHIRICO, Selva Lopez. **El Estado y las Fuerzas Armadas en el Uruguay del siglo XX**. Ediciones de la Banda Oriental, Montevideú, 1985. P. 181

¹⁴⁵ Os Comunicados No 4 e No 7 podem ser consultados em: < <http://www.scribd.com/doc/39320785/Comunicados-4-7>>.

Para muitos, se tratava de uma surpresa, as politizadas Forças Armadas uruguaias, finalmente, se “latinoamericanizavam”, quíça tanto como o país, e assumiam um papel forte na condução política¹⁴⁶.

A partir de então, as Forças Armadas passaram a se aproximar da população, tornando-se uma instituição paternalista, abrindo-se a novos efetivos, acentuando a idéia de que o Exército era uma importante forma de ascensão social e de emprego público. Deste modo, em 1978, o número de efetivos do exército havia chegado a 38 mil homens.

É interessante ressaltar que, apesar de dividir o poder com a Armada e a Força Aérea, o Exército tinha uma participação maior, continuando uma tendência histórica de preponderância sobre as outras forças¹⁴⁷.

O governo militar foi o responsável pela aprovação, em 1974, de uma nova Lei Orgânica das Forças Armadas. Esse novo documento, vigente até hoje, veio com o intuito de fortalecer o poder e o controle militar sobre o país. A autonomia das Forças Armadas foi aumentada em relação ao Estado.

O Ministério da Defesa, segundo Rial¹⁴⁸, era controlado por civis, no entanto, tinha suas funções reduzidas a coordenação administrativa e logística. Os principais órgãos de decisão do governo militar eram as Juntas Oficiais Gerais, compostas pela cúpula das três forças. Esse órgão, ainda antes de 1980, a Comissão Assessora Policia das Forças Armadas (COMPASO), composta de oito membros, sendo quatro deles provenientes do Exército, dois da Armada e outros dois da Força Aérea.

No entanto, o órgão mais importante do governo militar foi o Conselho de Segurança Nacional (COSENA), formado pelos comandantes das três forças, representantes do Ministério do Interior, da Defesa, das relações Exteriores e do Estado Maior Conjunto (ESMACO) e o presidente da República que, juntos, decidiam sobre as principais resoluções acerca da segurança nacional e outras áreas, tais como questões econômicas e sociais.

Rial elenca as principais características do governo militar: a) Forte autonomização das Forças Armadas em relação à sociedade civil; b) Autonomização das Forças Armadas em relação ao Estado, passando a determinar seus objetivos, ações e a se auto-regular; c) Adoção das responsabilidades do governo; d) atuação como partido político de caráter único; e) integração entre as funções próprias das Forças Armadas com funções

¹⁴⁶ RIAL, Juan. **Las Fuerzas Armadas: ¿soldados-políticos garantes de la democracia?** Montevideu. Ediciones de la Banda Oriental, 1986, p. 9

¹⁴⁷ Ibid, p. 27.

¹⁴⁸ Ibid, p. 30.

governamentais; f) modernização tecnológica militar, e g) elaboração de uma ideologia autônoma¹⁴⁹.

Durante os anos de ditadura o poder era exercido principalmente pelo Conselho da Nação, integrado pela figura do presidente da república e pelos comandantes das Forças Armadas. O presidente não tinha grande autonomia para tomar decisões, que eram feitas conjuntamente com o COSENA e o Conselho da Nação que também era incumbido de escolher, através de eleições indiretas, o presidente da República. Não havia Poder Legislativo, já que o Congresso havia sido destituído em 1971.

Algo semelhante se instalou na Argentina anos depois. Naquele país, os militares tomaram o poder em 1976, depondo a presidente Maria Estela Martínez de Perón e instalaram uma ditadura de caráter permanente. O novo governo era conduzido por Junta Militar, composta por três membros, comandantes das Forças Armadas. Essa junta tinha como uma de suas funções a designação do presidente da República. Este era, geralmente, um funcionário público que deteria as funções executivas e legislativas. Este governo se autodenominou como “Processo de Reorganização Nacional”.

1.4 A saída dos militares no poder e a questão castrense na democracia

A partir de 1978, o governo se dedicou mais especificamente a elaborar sua proposta de institucionalização do regime. O projeto considerava consolidar a influência dos partidos políticos, limitar o direito de greves e de associação. Institucionalmente, as Forças Armadas seriam as responsáveis pela segurança nacional, criaram o Conselho de Segurança Nacional (COSENA) e o tribunal de Controle Político, que teria poder de destituir até as autoridades partidárias. O projeto militar de condução política foi logo redirecionado por setores da sociedade civil que ainda existiam legalmente, como o Movimento Nacional de Rocha y Por la Patria, ligado ao Partido Nacional. Por outro lado, encontrou apoio em personalidades como o ex-presidente Pacheco e de alguns membros do setor ligado a Luis Alberto Herrera, do Partido Nacional.

Em novembro de 1980, a proposta de institucionalização de um regime híbrido, que mantinha os partidos, mas controlava os setores sociais, foi colocada em votação por meio de um plebiscito. As votações contaram com o comparecimento de 85% da população habilitada a votar, dos quais 57% rejeitaram a proposta dos militares. A partir de então, o

¹⁴⁹ RIAL, Juan. **Las Fuerzas Armadas: ¿soldados-políticos garantes de la democracia?** Montevideú. Ediciones de la Banda Oriental, 1986, p. 32 – 36.

contexto político passou a apontar para uma abertura democrática, pois ficou claro o descontentamento com a política vigente¹⁵⁰

A derrota no plebiscito provocou, num primeiro momento, alguns expurgos na cúpula militar. Ao mesmo tempo, o governo preparava um novo plano político que pudesse contar com a aprovação civil. Desta vez, no entanto, a nova política teria maior participação dos partidos políticos que já buscavam um espaço maior de atuação na vida do país. Assim, acordou-se que, em 1982 haveria eleições partidárias de modo a preparar uma eleição nacional que aconteceria em 1984, a qual seria a primeira oportunidade em mais de dez anos, da composição de um governo civil, combinada com a paulatina saída dos militares do poder.

A transição à democracia teria um prazo de três anos. Entretanto, só constavam neste plano os partidos habilitados pelos militares, não constando entre eles os partidos de esquerda, embora a Frente Ampla tivesse um papel bastante ativo no cenário nacional. Nas primeiras eleições, em 1982, triunfaram os setores que se opunham ao governo.

Para substituir o presidente Aparício Mendez, político ligado ao Partido Blanco, ex-ministro da Saúde Pública, escolhido pelos militares para o período de 1986 a 1981, a Junta de Oficiais Militares se reuniu e, após algumas votações, elegeu o general Gregório Alvarez, que teria a função de coordenar os procedimentos de entrega do poder aos civis. Durante os meses de julho e agosto de 1984, a cúpula militar do Uruguai e os dirigentes dos principais partidos reuniram-se de modo a firmar acordos acerca da saída dos militares do poder, bem como sobre a vida democrática que o país seguiria dali em diante. Os acordos ficaram conhecidos como Pacto do Clube Naval, por terem sido gestados e assinados neste Clube, em Carrasco, cidade vizinha a Montevidéu¹⁵¹.

Nesses acordos, estabeleceram-se importantes garantias para os estratos militares, de modo que estes pudessem manter um alto controle sobre a instituição, em detrimento do necessário controle da autoridade civil. Acordou-se que o comando do poder público voltaria aos civis, cujo presidente indicaria, com o aval do Senado, os superiores de cada Força. Esta nomeação, porém, teria de derivar de uma lista previamente estabelecida no âmbito militar. Na mesma direção, o Conselho de Segurança Nacional (COSENA) foi reduzido a um simples órgão consultivo à disposição do presidente. É importante ressaltar que este órgão foi mantido por reivindicação dos militares, de maneira a alimentar sua ideologia. Mesmo assim, o COSENA não teve nenhuma atividade relevante após a saída dos militares do poder.

¹⁵⁰ CAETANO, Gerardo; RILLA, Jose. **Historia Contemporánea del Uruguay – de la colônia al Mercosur**. Editorial Fin de Siglo, Montevidéu, 1994. p. 339; NAHUM, Benjamín. **Manual de Historia del Uruguay – 1903 a 2000** (tomo 2). Ediciones de la Banda Oriental, Montevideo, 2002. p. 335.

¹⁵¹ ARTEAGA, Juan Jose. **Uruguay – Breve historia contemporánea**. Fondo de Cultura Económica. Ciudad Del Mexico, 2002, p. 331.

O Pacto do Clube Naval teve vigência de um ano. Neste período, houve nova eleição, cujo vencedor foi o Partido Colorado, assumido a presidência em 1985, com Julio Maria Sanguinetti. Ainda em 1984, uma nova Lei Orgânica das Forças Armadas foi sancionada. Um dos objetivos da nova lei foi o de remodelar a estrutura hierárquica dessas Forças, fazendo com que elas retornassem à sua forma piramidal, distorcida durante o período em que as Forças Armadas estiveram no poder. Como consequência, alguns militares de alta patente tiveram de se afastar ou se aposentar.

Os acordos do Clube Naval não se limitaram ao controle da transição do poder dos militares aos civis. Ao contrário, em março de 1985, entrou em vigor a *Caducidad de la Pretensión Punitiva del Estado*. A lei, proposta pelo governo de Sanguinetti, ainda como consequência dos acordos do Clube Naval, declarava anistia aos funcionários do regime militar bem como a policiais e outros que, a mando do poder executivo do governo autoritário, cometeram crimes contra os direitos humanos. Inicialmente bastante criticada, a validade da lei foi levada a plebiscito popular que, em 1989, decidiu por mantê-la. Em 2007, um processo semelhante buscava invalidar a lei ainda que parcialmente. Em 2009 a lei de Caducidade foi mantida novamente e definitivamente por voto popular.

A relação do governo civil com os militares não foi tão amistosa, a Lei de Caducidade que, através de acordos firmados no Clube Naval, impedia que os militares que cometeram crimes contra a população durante a ditadura fossem condenados, ao assim proceder, implicou em significativos empecilhos à relação do governo com os militares, constituindo um dos problemas mais graves enfrentados por Sanguinetti, pois o presidente teve que enfrentar a cobrança de alguns setores civis que reivindicavam a punição desses militares usando como argumento a violação aos direitos humanos, bem como a resistência castrense em serem punidos.

De modo a evitar que a situação se agravasse, o governo enviou um projeto de lei ao Parlamento que especificava a anistia aos policiais e militares no período compreendido entre 1962 e março de 1985, algo que não bastava aos interesses populares, já que compreendia o tempo em que houve as perseguições mais significantes. A oposição, formada então pelo Partido Nacional, que somou forças com a Frente Ampla, conseguiu rechaçar o projeto. No entanto, após muitas discussões que envolveram os signatários do Pacto do Clube Naval, entrou-se em um acordo que previa a não responsabilização dos militares, tendo em

vista a preservação da recém conquistada ordem democrática. Esse projeto, conhecido como *Ley Del Punto Final*, foi aprovado no Congresso em dezembro de 1986.¹⁵²

A aprovação deste projeto repercutiu diretamente na opinião pública nacional. Familiares dos que haviam sido perseguidos ou mortos pelo regime iniciaram uma campanha, encabeçada pela Comissão Nacional Pró-Referendum, associação cujo objetivo era recolher assinaturas para usar como recurso contra a Lei de Caducidade. A princípio o movimento atingiu seu objetivo quando conseguiu que a lei em questão fosse levada a plebiscito em 1989. No entanto, 57% dos uruguaios decidiram por manter a lei, dando um novo rumo à democracia no país.

Pelo que se pode analisar, os militares deixaram o poder político; no entanto, conseguiram manter certo grau de autonomia em relação ao Estado. Essa autonomia foi o preço a ser pago para o retorno do governo aos civis sob uma Constituição. Por outro lado, as Forças Armadas não encontraram no novo ambiente político que surgia, um motivo que justificasse a quantidade de efetivos, pois os inimigos do regime, personificados no comunismo, havia desmoronado, como emblematicamente foi visto em 1989, com o Muro de Berlim. Assim, a partir da década de 1990, o governo civil passou a incentivar a participação de efetivos militares em operações de paz, experiência que já vinha sendo desenvolvida desde a década de 1950 junto à ONU, ainda que de maneira bastante tímida, como uma maneira de aproveitar a quantidade de efetivos militares em políticas de inserção internacional e dar às Forças Armadas uma nova razão de existência. Essa questão será analisada de forma mais completa no próximo tópico.

2 Forças Armadas uruguaias e suas colaborações com as Operações de Paz

2.1 O Uruguai e seus soldados de paz: comparações com outros países

As Operações ou missões de manutenção da paz tornaram-se, principalmente a partir da década de 1990, um tema bastante freqüente não só nos meios militares, os quais figuram entre os protagonistas dessa política, mas também em âmbitos políticos, responsáveis ou não pela implementação das mesmas; entre jornalistas e acadêmicos que, por sua vez,

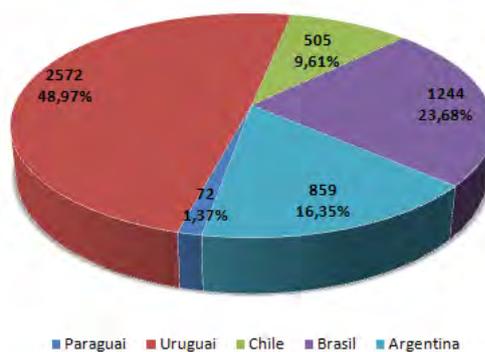
¹⁵² NAHUM, Benjamín. *Manual de Historia del Uruguay – 1903 a 2000* (tomo 2). Ediciones de la Banda Oriental, Montevideo, 2002. p. 369.

dedicam-se em apontar as implicações das operações de paz tanto nos países que as recebem como nos países que com elas colaboram.

São muitas as maneiras pelas quais os países colaboram com as operações de paz. Esse apoio pode se traduzir em co-participações financeiras, envio de técnicos e profissionais especializados na montagem de acordos, colaborações político-diplomáticas e, na maioria das vezes, no envio de efetivos militares às zonas de conflitos. É justamente nesta última que o Uruguai se destaca.

Concordando com o Departamento de Operações de Paz das Nações Unidas, o MERCOSUL é um dos seus principais colaboradores em envios de tropas. Considerando os efetivos enviados pelos países latino-americanos, o Uruguai responde pela maioria desses envios. A comparação pode ser visualizada no gráfico abaixo.

Gráfico 1 – Efetivos militares dos países do Cone Sul presentes em Operações de Paz



Fonte: Atlas Comparativo de la Defensa. Resdal (2007).

É interessante ressaltar que a participação uruguaia em operações de paz emprega cerca de 20% dos efetivos das Forças Armadas do país. O Uruguai dispõe de um corpo militar de 25.415, sendo 16.784 do Exército Nacional, 5.586 da Armada Nacional e 3.045 da Força Aérea. Atualmente, mais de 2.500 uruguaios servem em operações de paz em todos os continentes em diversas operações.

Os números parecem denotar que as operações de paz tem uma grande relevância para a questão militar no Uruguai, pois, mesmo tendo o menor exército entre os cinco Estados citados, responde por quase a metade da contribuição desses países, o que dá pistas sobre a importância das operações de paz para as Forças Armadas uruguaias.

A política uruguaia de envio de seus efetivos a operações de paz torna-se mais visível quando se analisa os países que mais colaboram militarmente com essas operações.

Segundo o Departamento de Operações de Paz da ONU (DPKO–*Department of Peacekeeping Operations*), o Uruguai aparece em 10º lugar entre os países que mais contribuem, como pode ser observado na seguinte tabela:

Tabela 1: ranking dos países contribuintes em operações de paz da ONU		
POSTO	PAÍS	CONTRIBUIÇÕES
1º	Paquistão	10.672
2º	Bangladesh	10.380
3º	Índia	8.680
4º	Nigéria	5.873
5º	Egito	5.404
6º	Nepal	4.430
7º	Jordânia	3.595
8º	Ruanda	3.545
9º	Gana	3.154
10º	Uruguai	2.686
11º	Senegal	2.339
12º	Etiópia	2.311
13º	Brasil	2.263

Fonte: Departamento de Operações de Paz da ONU.

É interessante ressaltar que esses dez estados não pertencem ao grupo de países desenvolvidos, tampouco têm assento permanente no Conselho de Segurança, salvo eventualmente quando são eleitos como membros rotativos. Alguns deles são países que outrora receberam soldados da ONU em operações de paz em seus respectivos territórios, como por exemplo, Índia, Paquistão e Ruanda. Segundo Beirão, a forma voluntária com que esses países decidiram integrar às operações de paz denotam uma “aceitação do sistema da ONU e ainda, uma possibilidade de aumentar a simpatia internacional à sua identidade, além, é claro, do baixo risco de perdas políticas que seu engajamento permite.”¹⁵³

A posição do Brasil (13º lugar), pode estar denotando a intenção deste país tornar-se um líder regional, no que se refere às questões de segurança. Soma-se a isso o objetivo declarado de tornar-se um dos membros permanentes do Conselho de Segurança das Nações Unidas. Perseguindo este objetivo, o país tem sinalizado de diversas formas que está sintonizado com o sistema das Nações Unidas, uma dessas maneiras é a participação em operações de paz, principalmente onde o país tem mais influência, como no Haiti, através da MINUSTAH, em países luso-descendentes, Timor Leste (MONUA), Angola (UNAVEM III) e Moçambique (UNOMOZ).

¹⁵³ BEIRÃO, André Panno. **Por que os Estados tem integrado às operações de paz?** II Simpósio de Pós-Graduação em Relações Internacionais do Programa San Tiago Dantas, 2009. Anais. Disponível em: <http://www.santiagodantassp.locaweb.com.br/br/simp/artigos2009/andre_beirao.pdf>. Acesso em 25/02/2010.

Um outro grupo de países é constituído de micro-Estados (Gana, Nepal) em busca de compensações econômicas oferecidas pela ONU e do acesso a bens militares e melhores condições de treinamento de seus efetivos.

O Uruguai parece estar incluído, ao menos parcialmente, nestes últimos aspectos apresentados. As razões do Uruguai figurar entre os dez maiores contribuintes de tropas para operações de paz serão analisadas a seguir.

2.2 Por que participar?

A atuação uruguaia em operações de paz não é um fenômeno recente, embora tenha se intensificado consideravelmente nos últimos vinte anos. Pelo contrário, a participação em operações de paz é um elemento tradicional da política externa uruguaia, que já conta com mais setenta anos de experiência, apresentando-se desde 1952 de forma ininterrupta à sua colaboração para missões de paz coordenadas pela ONU. Durante este período de mais de 50 anos, o Uruguai passou por diversas mudanças de governantes e de regimes políticos, além de ter promulgado várias constituições. No entanto, a política de envio de militares às operações de paz é uma constante em meio a essas mudanças. A continuidade da participação uruguaia nas operações de paz permite classificá-las como uma política externa de Estado¹⁵⁴.

Essa prática é justificada de acordo com diversos aspectos históricos da política externa uruguaia, calcada na promoção e fortalecimento do Direito Internacional, na solução de controvérsias através da diplomacia, e como consequência de um compromisso assumido internacionalmente com a extensão da paz e o respeito aos direitos humanos. Pois, como afirma Zurbriggen,

[...] o Uruguai, historicamente, tem defendido a solução pacífica de controvérsias [...]. Baseado neste princípio o país tem apoiado todas as iniciativas destinadas a por fim aos conflitos bélicos ou disputas entre partes e contribuir para a paz internacional com uma ativa participação em missões de paz.¹⁵⁵

De fato, mais que um simples discurso, o incentivo às soluções pacíficas de controvérsias está disposto no Art. 6 da Constituição vigente e diz:

¹⁵⁴ Fonte: IBARRA, Diego Gonnet; NILSON, Diego Hernandez. La participación uruguaya en las misiones de paz, una herramienta de inserción subestimada. **Cuadernos del CLAEH**, nº 94 – 95. Montevideo, 2007.

¹⁵⁵ Fonte: ZURBRIGGEN, Cristina. Política Exterior, defensa y las operaciones de paz: ¿una estrategia coherente? – El caso de Uruguay. *Revista Fuerzas Armadas y Sociedad*. Año 19. Nº 1. 2005. p. 93 – 94.

Nos tratados internacionais que a república venha a celebrar, proporá a clausula de que todas as diferenças que surjam entre as partes contratantes serão decididas através da arbitragem e outros meios pacíficos. *A República procurará a integração social e econômica dos Estados Latino Americanos.* [...] ¹⁵⁶

Tal compromisso não é uma particularidade do Uruguai; de uma forma geral, outros países do Cone Sul também se submetem a esse exercício, embora, como já foi apontado, o Uruguai se destaca por ser o maior colaborador entre eles no que se refere ao numero de efetivos enviados às operações de paz.

Outro aspecto importante pelo qual se justifica a participação uruguaia em missões de paz é a visibilidade que estas proporcionam ao país no âmbito internacional. A participação de um país em operações de paz pode se tornar um instrumento eficaz de projeção política internacional, já que estas operações são internacionalmente aceitas de forma legítima e automaticamente alinhadas aos princípios juridicamente defendidos pela comunidade internacional. Como afirmam Nelson e Ibarra,

[...] vale indicar que a participação de um país em MPO representa uma ação de amplo alcance em matéria de política externa no plano político. Em particular, por situar-se em uma das linhas de ação de maior visibilidade da ONU. A conveniência ou inconveniência desta participação deveria também ser valorizadas pelas implicações políticas que gera no marco da estratégia de inserção de um país. [...] A participação em missões de paz é uma ação com um amplo alcance internacional como expressão de alinhamento com a resolução pacífica de controvérsias e respaldo ao multilateralismo representado nas resoluções da ONU ¹⁵⁷.

No caso uruguaio, ao que parece, a participação de seus soldados nessas operações viriam como uma ferramenta de inserção internacional e de solução de controvérsias internas bastante proveitosa . A política externa uruguaia, consciente das realidades regionais e de suas limitações internas, entende que a participação em Operações de paz é um meio de maximizar sua visibilidade no cenário internacional e no âmbito regional e assim busca, além de outros aspectos, concretizar o que propõe em seus discursos desde o início do século. De acordo com Wins,

[...] o Uruguai, por suas características e vocação pacífica, encontra nas Nações Unidas o mecanismo mais adequado para a defesa de seus interesses, o que determina seu firme apoio às operações de manutenção da paz da

¹⁵⁶ URUGUAY. **Constitución de la Republica de Oriental de Uruguay**, 1997. Disponível em: <http://www.rau.edu.uy/uruguay/const97-1.6.htm>. Tradução e grifos próprios.

¹⁵⁷ Fonte: IBARRA, Diego Gonnet; NILSON, Diego Hernandez. La participación uruguaya en las misiones de paz, una herramienta de inserción subestimada. **Cuadernos del CLAEH**, n° 94 – 95. Montevideo, 2007. p. 70 – 71.

organização, representando um sólido respaldo ao sistema multilateral e a seus princípios, única garantia dos países de menor peso relativo.¹⁵⁸

Na década de 1990, o governo uruguaio passou a incentivar largamente o envio de seus soldados para operações de paz. De forma a reafirmar os compromissos com a política externa, o presidente Lacalle (1990–1995) classificou a constante participação em operações de paz como a contribuição solidária a uma finalidade coletiva que transcende os interesses nacionais.¹⁵⁹

Há que considerar ainda que, segundo González¹⁶⁰, o Uruguai necessitava de um meio de reafirmar sua posição no cenário internacional, uma vez que somente discursos pareciam não ser suficientes, necessitando, então, de um novo elemento que sinalizasse de forma mais concreta e atual, seus compromissos tradicionais. Assim, as operações de paz foi a política de que se serviram como meio para assegurar uma presença externa coerente com os princípios que marcam a bandeira internacional do Uruguai, principalmente no início do século XX. Ao defender o respeito e a promoção dos Direitos Humanos, a autodeterminação dos povos, a não intervenção nos assuntos internos de outros Estados, o fortalecimento e o respeito às normas de Direito Internacional, o Uruguai encontrou as justificativas necessárias para legitimar o envio de soldados às operações de paz, uma vez que estes mesmos princípios estão na base do regimento das Nações Unidas. De acordo com Gonet e Ibarra, “em um primeiro momento, a participação em operações de paz abriria uma série de oportunidades nos planos bilaterais e multilaterais uruguaiois”¹⁶¹.

Essa política aparece como uma prática constante em meio às mudanças internas do Uruguai. É importante lembrar que o país passou por mudanças significativas na condução de sua política, como a sucessão presidencial onde houve uma troca de partidos no poder, o golpe de Estado da década de 1970, a imposição de um regime autoritário, o retorno à democracia na década de 1980 e a chegada da esquerda ao poder, no século XXI. As operações de paz sempre estiveram presentes como instrumento das Forças Armadas ainda que ora fossem menos significantes, como no período anterior à retomada democrática, ora ganhando importância, principalmente a partir da década de 1990.

¹⁵⁸ Fonte: WINS, Francisco J. Política del Uruguay en Misiones de Paz. In. **Conferencia Sub-Regional del CALEN Y CHDS**. Montevideo, 2005.

¹⁵⁹ MACÍAS, Cel, Rody J. O Papel das forças armadas nas operações de paz da ONU, in HOFMEISTER Wilhelm (org.), **Segurança Internacional: Um diálogo Europa – América do Sul**. Rio de Janeiro. Fundação Konrad-Adenauer, 2007.

¹⁶⁰ Entrevista concedida ao autor em abril de 2010.

¹⁶¹ Fonte: IBARRA, Diego Gonet; NILSON, Diego Hernandez. La participación uruguaya en las misiones de paz, una herramienta de inserción subestimada. **Cuadernos del CLAEH**, nº 94 – 95. Montevideo, 2007.

Outra questão referente a essa política merece ser ressaltada. O Uruguai passava por uma reestruturação de suas instituições a partir da segunda metade da década de 1980, já que o país deixava de ter um regime político autoritário e voltava a ser uma democracia. Tal reabertura ainda estava por se consolidar durante a década de 1990. Assim, mantendo os militares ocupados em operações de paz, diminuía-se o risco de que eles desejassem retornar ao poder. Segundo alguns analistas, quanto mais as Forças Armadas se sentissem satisfeitas com esta política, mais a salvo estaria a democracia uruguaia¹⁶².

Ressalta-se que desde que foram concebidas, como já foi abordado, as Forças Armadas uruguaias não dispuseram de grande prestígio ou aceitação pela sociedade uruguaia, sendo que, na maior parte do tempo, tiveram um papel secundário na política do país. Esse aspecto implicou, pelo que se pode apurar, diretamente na função dos militares, que, por sua vez, ficaram por muito tempo sem esta função realmente definida.

Essa situação deu sinais de mudança na década de 1960, quando os militares apareceram como um eficiente instrumento de combate aos grupos guerrilheiros, como os Tupamaros, que, na ocasião, representavam uma ameaça à soberania do Estado uruguaio, desafiando a ordem interna com atentados e outros. Através de suas ações no combate destes grupos, os militares ganharam apoio popular suficiente para chegarem ao poder na década seguinte. Soma-se a isso o fato de que as análises sobre as relações do Brasil e Argentina consideravam, ainda que de forma remota, um conflito cujo palco seria o Uruguai. Desta forma, os militares encontraram justificativas para se estabelecerem no poder, onde ficaram por mais de uma década (1973–1985), e fortalecer as Forças Armadas. No entanto, já em 1980, o governo militar já dava sinais de desgaste, situação evidenciada pelo plebiscito ocorrido neste mesmo ano, no qual aproximadamente 60% dos uruguaios rejeitaram a ideia da continuidade dos militares no poder, favorecendo o retorno à democracia.

As ameaças que serviam de justificativas para os militares se conservarem no poder, foram, a médio prazo, se dissipando. Ou seja, Brasil e Argentina começaram a desenvolver uma relação cada vez mais próxima, o que culminaria na assinatura, em 1991, do Tratado de Assunção com o intuito de promover a formação de um bloco de países no qual também se incluiu o Uruguai. De outro lado, o comunismo deixava de ser uma ameaça não só para a questão interna uruguaia, mas também a nível internacional, já que a União Soviética,

¹⁶² Entrevista com Julian Gonzáles. Montevideu, abril/maio de 2010.

seu principal representante, deixou de existir, acabando também com a divisão bipolar do mundo¹⁶³.

Ao deixarem o poder, as Forças Armadas necessitavam de uma nova função que atendesse suas necessidades e que justificasse, a princípio, a grande quantidade de efetivos que dispunham. Deste modo, o governo passou a incentivar a participação dos militares em operações de paz. Esta função, de voltar-se para as operações de paz, não é considerada como o objetivo fundamental das Forças Armadas, e sim uma função secundária já que, segundo a Lei Orgânica vigente, sua missão fundamental é prover a segurança do Uruguai no âmbito interno e externo.¹⁶⁴

Apesar de reafirmar e pautar-se pelos princípios da política externa uruguaia e aparentemente resolver problemas referentes à política interna do país, ainda há outro motivo pelo qual o Uruguai passou a incentivar a participação militar em operações de paz da ONU. De acordo com as observações de Sotomayor, o principal fundamento foi a questão financeira, pois, as operações de paz geram recursos para o setor militar¹⁶⁵. Ou seja, para além das questões de política, as operações de paz são também um instrumento para desafogar o orçamento do Ministério da Defesa. Essa questão econômica é aplicada principalmente a partir da década de 1990, pois, como já apontado, o Uruguai passou a incrementar sua participação enviado tropas e equipamentos justamente nessas datas.

Sotomayor afirma que as Forças Armadas uruguaias foram fortalecidas durante o regime militar tanto no que se refere à quantidade de efetivos, que chegou a 43 mil pessoas, quanto nas questões orçamentárias. Tal como mostra o gráfico seguinte, a partir de 1973, ano em que as Forças Armadas uruguaias chegam ao poder no país, há um aumento expressivo dos recursos destinados ao Ministério da Defesa. Quantidade que oscila nos anos seguintes, mas que se mantêm bastante acima do valor que era destinado as Forças Armadas até então. A partir de 1981, após o resultado do plebiscito que rejeitou a política dos militares, os recursos começam a reduzir, o que implicou diretamente na deterioração dos equipamentos e materiais de uso das Forças Armadas.¹⁶⁶

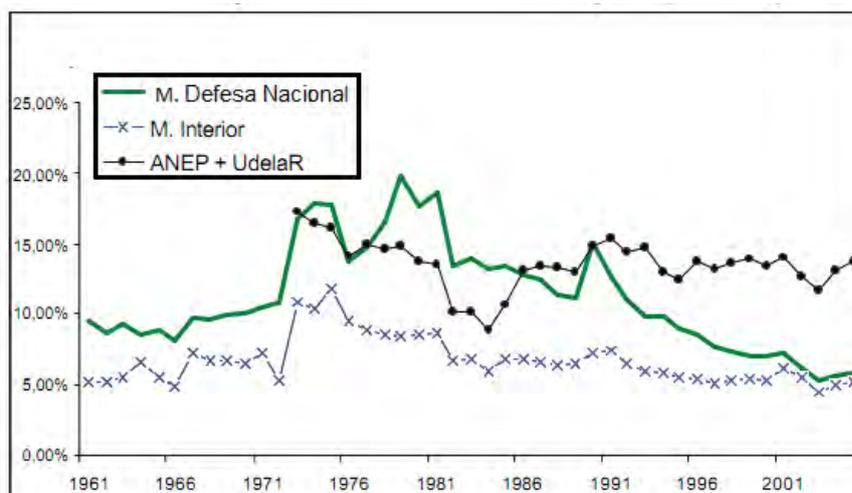
¹⁶³ Maiores detalhes sobre a criação do Mercosul e a participação do Uruguai neste processo podem ser encontradas em <www.mercosur.org.uy> e, no que se refere às questões envolvendo a Guerra Fria e o fim da URSS, informações em GADDIS, John. L. **História da Guerra Fria**. Nova Fronteira. Rio de Janeiro. 2003.

¹⁶⁴ URUGUAI. **Decreto-ley Orgánica de las Fuerzas Armadas nº 14.157**. Disponível em: <<http://www.resdal.org/Archivo/d0000287.htm>>.

¹⁶⁵ Fonte: SOTOMAYOR, Arturo C. **La participación uruguaya en las operaciones de paz de la ONU: los beneficios económicos y sus costos políticos**. Documentos de Trabajo del Centro de Investigación y Docencia Económicas. Cidade do México. Jun. 2005.

¹⁶⁶ Ibid.

Grafico 2: Orçamento do Ministério da Defesa em comparação (1961 – 2005)



Fonte: Adaptado de GONZÁLEZ, J. (coord.) **Defensa Nacional y FFAA. Democracia e Integración Regional: Exploración en un Área Opaca de Políticas Públicas.** Disponível em: <<http://www.fcs.edu.uy/pagina.php?PagId=354&CatId=23&SubCatId=189>>. Acesso em: 10/04/2010.

Por outro lado, o número de efetivos não diminuiu na mesma proporção. Como afirma Sotomayor a redução de pessoal é algo difícil de realizar no Uruguai, já que as Forças Armadas são uma fonte importante, de emprego público, e torna-se ainda mais significativa quando há alguma crise econômica além de oferecer outros serviços de utilidade pública além da segurança, como por exemplo, atendimento médicos à população, cuja redução implicaria em uma perda na qualidade de vida não só dos efetivos mas de muitos civis que compartilham das atividades oferecidas pelas Forças Armadas¹⁶⁷.

Deste modo, a participação em operações de paz apareceram como uma fonte alternativa de recursos. A ONU reembolsa os países colaboradores pelo emprego e deterioração de seus equipamentos usados nas operações de paz de acordo com o memorando de entendimento previamente firmado. Para além dos gastos materiais, a ONU ainda paga um salário ao militar que participa de operações de paz. No caso do Uruguai, ainda segundo Sotomayor, esses ganhos podem representar um aumento de até dez vezes o salário que recebem do Estado. Para efeito de comparação, Sotomayor construiu a seguinte tabela, baseando-se em entrevistas cujos interrogados não quiseram se identificar.

¹⁶⁷ SOTOMAYOR, Arturo C. **La participación uruguaya en las operaciones de paz de la ONU: los beneficios económicos y sus costos políticos.** Documentos de Trabajo del Centro de Investigación y Docencia Económicas. Cidade do México. Jun. 2005.

Tabela 2: Salários individuais e representativos para certas faixas de oficiais do exército e armada, tanto no país quanto em missão da ONU*

Exército				
Cargo	Salário normal	Capacete azul em op. de paz	Observador de paz	Com. De tropa em op. de paz.
Ten. Coronel	700	3000	4000	6000

Armada				
Cargo	Salário Normal	Suplemento governamental	Pgto. Da ONU	Total
Suboficial	100	50	850	1000
Oficial	800	400	1000 – 1400	2200
Comandante	1300	650	1000 – 1400	3000

***Valores expressos em dólares americanos (USD), referentes ao pagamento mensal do ano de 2003.**

Fonte: SOTOMAYOR, Arturo C. **La participación uruguaya en las operaciones de paz de la ONU:** los beneficios económicos y sus costos políticos. Documentos de Trabajo del Centro de Investigación y Docencia Económicas. Cidade do México. Jun. 2005.

Como se pode observar na Tabela 2, as operações de paz podem significar um relevante aumento nos vencimentos dos militares, principalmente para os suboficiais. Isso torna-se um incentivo para que militares em geral se interessem por integrá-las. Um dos resultados é que cerca de 60% dos militares uruguaios já tiveram ao menos uma experiência em operações de paz.

É importante ressaltar que a ONU nem sempre reembolsa o país ou paga o salário dos efetivos assim que se findam as atividades em operações de paz. Suas receitas dependem da contribuição de países que, ao invés de contribuírem com militares, colaboram financiando parte das operações de paz¹⁶⁸. Essas contribuições, por sua vez, são suscetíveis às oscilações da econômica mundial bem como às questões internas de cada país. Deste modo, nem sempre é possível provir o pagamento imediatamente ao fim do período estipulado pelo Memorando de Entendimento. No entanto, ainda que atrasada, a Organização não deixa de cumprir com sua parte. Outro fato importante é que a ONU não repassa os pagamentos diretamente aos militares. Antes disso, a quantia passa pelo governo que, por sua vez, a redistribui usando um sistema de compensações. Somente aos observadores militares, cargo que exige uma alta patente militar, é que a Organização paga diretamente.

¹⁶⁸ Em 2006, as principais países financiadores das operações de paz foram Estados Unidos, Japão, Alemanha, Reino Unido, França, Itália, Canadá, Espanha, China e Países Baixos. Fonte: <http://www.unric.org/html/portuguese/peace/pkpngfaq/q6.htm>.

Para compreender a participação do Uruguai em operações de paz, Nelson e Ibarra propõem uma divisão temporal levando em conta alguns fatos relevantes que de implicaram na forma como o país lidava com essa política. Segundo eles,

É possível assinalar três grandes pontos de inflexão na evolução da participação uruguaia em operações de paz: 1952, 1992 e 2003. Na primeira etapa trata-se unicamente de observadores militares que atuam sobre conflitos predominantemente interestatais onde já se havia conseguido previamente um acordo entre as partes em torno da necessidade da intervenção da ONU. [...] A partir de 1992 começaram os envios de tropas, ainda que se manteve a intervenção em conflitos nos quais já se havia alcançado acordos relativamente amplos em torno da aceitação da presença dos capacetes azuis (como são conhecidos os soldados da ONU designados à missões de paz), assim como a respeito do cessar-fogo [...]. Finalmente, a partir de 2003, o Uruguai começou também a enviar tropas a missões fundamentadas no capítulo VII, isto é, onde não existe acordos prévios nem consenso local em torno da necessidade da intervenção da ONU. [...] ¹⁶⁹

Fazendo coro com os autores citados acima, trabalha-se aqui com a mesma divisão, acrescenta uma outra que trata das participações uruguaias em operações de paz ou outras atividades de caráter e configuração semelhantes, mas que foram realizadas fora da coordenação da ONU.

2.3 Colaborações em operações de paz

Inaugurando um período que marcou a atuação militar externa, o Uruguai começou a colaborar com a ONU em operações de paz em 1952. Três anos antes, a Organização havia estabelecido o *United Nations Military Observer Group in India and Pakistan* (UNMOGIP), para, como o nome já afirma, supervisionar o processo de cessar-fogo entre Índia e Paquistão, que disputavam a região da Caxemira, na fronteira norte dos dois países ¹⁷⁰. O Uruguai foi convidado a colaborar com a operação e o fez enviando, em 1952, seu primeiro grupo de observadores militares, ou seja, pequenos grupos de oficiais desarmados ou fracamente armados apenas para sua própria segurança, cujas atividades resumem-se em tarefas burocráticas, isto é, não propriamente no campo de operações do conflito, sendo responsáveis pela elaboração de relatórios informando a ONU sobre o desenrolar da missão.

A UNMOGIP teve seu mandato renovado várias vezes devido à constante ameaça de retomada das hostilidades. O Uruguai, uma vez presente, nunca deixou de participar da

¹⁶⁹ Fonte: IBARRA, Diego Gonnet; NILSON, Diego Hernandez. La participación uruguaya en las misiones de paz, una herramienta de inserción subestimada. **Cuadernos del CLAEH**, n° 94 – 95. Montevideo, 2007, p. 65 – 66.

¹⁷⁰ Para maiores detalhes referentes à UNMOGIP, ver: <http://www.un.org/en/peacekeeping/missions/unmogip/index.shtml>.

UNMOGIP, o que garante a este país quase sessenta anos de experiência em operações de paz de forma ininterrupta. Até 2002 o Uruguai já havia enviado 69 oficiais observadores. Atualmente, há 2 oficiais uruguaios que trabalham junto de outros 40 provenientes de outros sete países nesta missão. Apesar do Uruguai ter uma participação bastante modesta na UNMOGIP, algo que se repete com os outros países que dela participam – o maior contingente, o croata, possui 9 oficiais –, esta operação tem sua importância por marcar o início de uma prática que se consolidaria no âmbito da resolução de conflitos.

A UNMOGIP foi, por muito tempo, a única operação de paz em que o Uruguai esteve presente. Depois dela, o Uruguai só voltaria a integrar outra operação de paz em 1991, quando foi convidado a se juntar a outros 36 países na *United Nations Irak-Kwait Observation Mission* (UNIKOM)¹⁷¹, implementada por ocasião da Guerra do Golfo (1990). A operação se mantém até 2003, e o Uruguai lá permanece até seu encerramento.

De acordo com González¹⁷², a presença do Uruguai durante todo este tempo nas mencionadas missões, ainda que modesta, serviu para que o país sinalizasse que sua política externa estava em acordo com os princípios do Direito Internacional, um dos pilares da identidade do país, e também para manter ocupados alguns oficiais do Exército que manifestassem interesse em se juntar a outros militares estrangeiros nessas atividades. Segundo González, havia um excesso de oficiais de alta patente no Exército uruguaio e por isso ficavam muitas vezes ociosos, assim, as operações de paz também foram úteis por ser uma forma de manter alguns desses militares treinados e em atividade, ainda que desenvolvessem funções burocráticas.

O ano de 1992, talvez seja o mais importante na história do Uruguai em sua presença em operações de paz. Até então, a colaboração uruguaia resumia-se em enviar observadores militares; a partir deste ano o país começa a incrementar sua participação, com envio de tropas, equipamentos, apoio logístico e de manutenção, entre outras.

Essa mudança substancial acontece devido a vários fatores. Durante os primeiros quarenta anos da ONU, o cenário internacional era permeado pela lógica da Guerra Fria, na qual se opunham a influência capitalista dos Estados Unidos e socialista da União Soviética. Esta oposição se refletia na atuação das Nações Unidas, já que o Conselho de Segurança, seu principal órgão deliberativo, ficava dividido entre os interesses desses países resultando em

¹⁷¹ Ver página da UNIKOM em <http://www.un.org/en/peacekeeping/missions/past/unikom/facts.html>.

¹⁷² Entrevista concedida ao autor em abril/maio de 2010.

sua inação, principalmente no que se refere às operações de paz¹⁷³. Com o fim da Guerra Fria, no início da década de 1990, a ONU encontrou um ambiente bastante favorável à sua promoção política, bem como para sua consolidação como entidade internacional de peso relevante. Assim, promoção de operações de paz veio como ferramenta política das Nações Unidas.

Além disso, como afirma Bigatão¹⁷⁴, outros fatores relacionados à segurança mundial que antes ficavam em segundo plano, ganharam relevância. Alguns destes internos, como conflitos étnicos, questões religiosas, guerras civis entre outros, transformaram-se em ameaças à paz e à segurança internacional. Por isso, os locais onde se faziam presentes esses acontecimentos tornaram-se passíveis de intervenção por intermédio da ONU.

Há ainda questões da política interna uruguaia em relação às funções das Forças Armadas no período pós-ditadura, já mencionadas. Nesta época, o governo uruguaio, presidido por Luis A. Lacalle (1990-1995), entendeu que as operações de paz poderiam ser um apoio significativo às questões internas do país, pois os integrantes das Forças Armadas já não podiam ocupar as diferentes funções governativas, pois, como antes mencionado, há pouco menos de dois lustros iniciara-se a transição para a democracia. Deste modo, a partir de 1992, o Uruguai incrementa substancialmente seu apoio às operações de paz, multiplicando o número de efetivos enviados e diversificando suas funções¹⁷⁵.

O grande marco desta época é a operação *United Nations Authority Transition in Cambodia* (UNTAC), para a qual o Uruguai destinou engenheiros, médicos, técnicos em comunicações, contingentes navais, além dos tradicionais observadores militares. O presidente Lacalle, em 1992, enviou ao Parlamento um pedido objetivando a participação do país na UNTAC, no qual expunha as necessidades da saída de efetivos do país. Nas discussões, o Poder Executivo encontrou certa resistência por parte de alguns parlamentares que consideravam a operação uma intervenção em assuntos internos de outro Estado; contudo, a solicitação foi aprovada.

A partir da análise de documentos provenientes do Parlamento acerca da permissão de envio de militares às Operações de paz, pode-se avaliar que os parlamentares

¹⁷³ Segundo o Departamento de Operações de Paz da ONU, de 1945, data da criação da Organização, até 1990 foram implementadas 18 operações de paz, enquanto nas duas décadas que se seguem esse número chega a 45. Ver: www.un.org/en/peacekeeping/list.shtml

¹⁷⁴ Fonte: BIGATÃO, Juliana de Paula. **Operações de manutenção da paz no pós-Guerra Fria: o caso dos conflitos intra-estatais**. Disponível em: <<http://www.arqanalagoa.ufscar.br/abed/Integra/Juliana%20P%20Bigatao%2013-08-07.pdf>> Acesso em: out. 2008.

¹⁷⁵ Fonte: IBARRA, Diego Gonnet; NILSON, Diego Hernandez. La participación uruguaya en las misiones de paz, una herramienta de inserción subestimada. **Cuadernos del CLAEH**, nº 94 – 95. Montevideo, 2007.

entendem que as operações de paz são um potencial instrumento de inserção internacional do país.

A partir de 2003, há uma nova discussão sobre a participação uruguaia em operações de paz, cujo conteúdo girou em torno da mudança nos mandatos, reconhecidas a partir de duas operações em especial, MONUC (Congo) e MINUSTAH (Haiti).

Por decisão de não intervir nos assuntos internos de outros países, o Uruguai não deveria participar de operações de paz baseadas no capítulo VII da Carta da ONU, pois este diz respeito à imposição da paz e, portanto, qualquer intervenção representa invasão da soberania alheia. Mesmo assim, as duas principais missões integradas pelo Uruguai, isto é, aquelas que possuem o maior contingente do país, MINUSTAH e MONUC, são atualmente classificadas missões com características do citado capítulo, o que gerou algumas críticas e sugere uma incoerência na colaboração uruguaia. Em resposta, após muitas discussões, afirmou-se que tais operações sofreram mudanças de mandatos, isto é, que em seu início, estavam baseadas no Capítulo VI. Porém, no campo de operações, viu-se que tratava-se de impor a paz e, portanto, as missões respaldavam-se no Capítulo VII, e que os efetivos militares uruguaio ali permaneceram por seu profissionalismo e demonstração de respeito à causa. Outra justificativa reside no fato de que as Operações de paz servem também para a formação e profissionalização das Forças Armadas uruguaias e, sendo assim, seria sensato manter seus soldados em operações favoráveis ao tipo de treinamento exigido nessas operações. Questionado sobre a permanência de tropas uruguaias em operações baseadas no Capítulo VII, o general Wins, Diretor Nacional de Informação de Defesa, respondeu que

A definição do princípio de não intervenção e do respeito ao direito internacional se manteve sem variações, reconhecendo que a existência de atores não estatais e instáveis dentro de um Estado, que se puderam opor ao cumprimento parcial ou total dos acordos de paz, não podia significar a renúncia do país ao apoio a um mandato legal e legítimo da ONU para chegar à paz em um país em conflito¹⁷⁶.

De fato, há um compromisso moral com as causas defendidas pela política externa que aparentemente não se encaixa com os mandatos baseados no capítulo VII. Entretanto, existem outros motivos que vem somar força aos argumentos pela permanência. Primeiramente, por ser uma operação mais “robusta”, significa a obtenção de experiências que as tropas uruguaias dificilmente teriam se dependessem exclusivamente de suas atividades internas ou da participação em operações baseadas no capítulo VI. Outro argumento é de que o abandono de uma operação de paz, mesmo que justificado por sua incompatibilidade com as

¹⁷⁶ Fonte: WINS, Francisco J. Política del Uruguay en Misiones de Paz. In. **Conferencia Sub-Regional del CALEN Y CHDS**. Montevideo, 2005.

posições morais do país, cria um precedente que pode ser prejudicial a uma movimentação futura no âmbito das Nações Unidas.

O fato da Carta das Nações Unidas não conter referências diretas às operações de paz traz a necessidade de um documento ou até mesmo uma reforma nesta Carta onde possibilite melhores definições acerca das atividades das Nações Unidas no que se refere às Forças de Paz. Há que se contemplar de forma satisfatória a atuação de países que, como o Uruguai e Brasil, por exemplo, não poderiam participar de operações baseadas nas postulações do Capítulo VII da Carta, que outorga as Nações Unidas de impor a paz através da força sem o consentimento prévio das partes ou Estado em conflito. Essa falta definições acaba por dificultar a colaboração de alguns países que, por sua vez, possuem recursos militares (principalmente humanos) de grande valor para que os objetivos da paz sejam concretizados.

Apesar do Uruguai contar com um tempo considerável em colaborações com as operações de paz, sua experiência com esse tipo de atividade é mais antiga que a própria ONU. A primeira participação uruguaia em ações com este caráter aconteceu em 1935, por ocasião da guerra do Chaco Boreal. Formou-se uma Força Militar Neutra, com a presença, além do país citado, da Argentina, que a liderava, Brasil, Estados Unidos, Peru e Chile. A força uruguaia era formada por quatro oficiais militares.

O Uruguai conta também com outras participações em operações de paz que foram concebidas fora da responsabilidade das Nações Unidas. Em 1972, o país participou da missão da OEA para por fim ao conflito entre El Salvador e Honduras. Dez anos depois, os uruguaio marcavam sua presença na Península do Sinai, no Egito, em uma missão fruto de um acordo entre egípcios e israelenses. O envio de tropas à Península do Sinai é um marco importante na história da participação uruguaia em operações de paz. Aceitando o convite do Egito, Israel e Estados Unidos, o Uruguai destacou seu primeiro contingente militar armado para uma Força de Paz, criando um importante precedente neste sentido. É importante assinalar que em todas as operações de paz que o Uruguai participou fora do comando legal da ONU, estavam sob a égide de acordos internacionais ou organizações regionais dos quais o país era parte.

Considerando apenas as participações junto à ONU, o Uruguai contabiliza atualmente 38 missões de paz, sendo que 11 delas ainda estão em andamento. A tabela abaixo oferece um panorama geral sobre a participação uruguaia em operações de paz durante os últimos sessenta anos:

TABELA 2: OPERAÇÕES DE PAZ DAS NAÇÕES UNIDAS EM QUE HÁ PARTICIPAÇÃO URUGUAIA

SIGLA	PAÍS OU REGIÃO	INÍCIO	FIM	TIPO DE MISSÃO	PARTICIPAÇÃO URUGUAIA
UNMOGIP	Índia/Paquistão	1949	Em curso	VI	Obs. Militar Desde 1952
UNFCYP	Chipre	1964	Em curso	VI	Obs. Militar Desde 1993
UNIMOG	Irã/Iraque	1988	1991	Observação	Obs. Militar
ONUCA	América Central	1989	1992	s/d	Obs. Militar Desde 1994
UNIKOM	Iraque / Kuwait	1991	2003	VII	Obs. Militar
MINURSO	Saara Ocidental	1991	Em curso	Observação	Obs. Militar
OUNOMOZ	Moçambique	1992	1994	VI	Tropas
UNTAC	Camboja	1992	1993	VI	Tropas
UNOMIL	Liberia	1993	1997	Observação	Obs. Militar
UNAMIR	Ruanda	1993	1996	VI VII (1994)	Obs. Militar Desde 1994
UNOMIG	Georgia	1993	Em curso	Observação	Obs. Militar
MONUT	Tadjiquistão	1994	2000	-	Obs. Militar
UNAVEM III	Angola	1995	1997	VI	Tropas
MONUA	Angola	1997	1999	Observação	Obs. Militar
MONUGUA	Guatemala	1997	1997	Observação	Obs. Militar
UNAMSIL	Serra Leoa	1999	Em curso	VI / VII	Obs. Militar
UNTAET	Timor Oriental	1999	2002	VII	Obs. Militar
MONUC	Congo	1999	Em curso	VI + VII	Tropas Desde 2001
MINUEE	Etiópia/Eritreia	2000	Em curso	VII	Tropas
UNAMA	Afeganistão	2002	Em curso	Missão Peacebuilding	Obs. Militar
ONUCI	Costa do Marfim	2004	Em curso	VII	Obs. Militar/Policial
MINUSTAH	Haiti	2004	Em curso	VII	Tropas/Polícia
UMIS	Sudão	2005	Em curso	VII	Policial
UNMIL	Liberia	2006	Em curso	VII	Policial

Fonte: IBARRA, Diego Gonnet; NILSON, Diego Hernandez. La participación uruguaya en las misiones de paz, una herramienta de inserción subestimada. **Cuadernos del CLAEH**, n° 94 – 95. Montevideo, 2007, p. 67. Confeccionada a partir de informações da página do Departamento de Operações de Manutenção da Paz: < <http://www.un.org/en/peacekeeping/>>.

2.4 Sistemas de organização das operações de paz no Uruguai

A política de incentivo à participação em operações de paz do governo uruguaio expôs a necessidade de órgãos e sistemas específicos que agilizassem os processos internos e organizassem os envios dos contingentes a partir das Forças Armadas. Neste mesmo sentido, como a participação massiva de efetivos militares constituía algo novo para as Forças Armadas uruguaias, que exigia uma formação específica que preparasse os soldados que integrariam as Forças de Paz, ainda que com conteúdos básicos, foi criado o Sistema Nacional de Operações de Paz (SINOMAPA) e a Escola Nacional de Operações de Paz Uruguia (ENOPU).

a) Sistema Nacional de Apoio às Operações de Paz (SINOMAPA)

O Sistema de Apoio às Operações de Paz (SINOMAPA) foi criado em 1995 através do decreto 560/994. O órgão tem por função principal a coordenação dos preparativos e assessoria à participação em Operações de Paz. Responde ainda por pesquisas sobre as disponibilidades e condições de apoio às operações de paz, avalia periodicamente os convênios e acordos, elabora planos de financiamento e cuida de questões logísticas para o envio de tropas. Elaborava ainda as diretrizes seguidas nos treinamentos e instruções de oficiais, bem como presta assessoria à presidência da República.

Até 2009, a direção do SINOMAPA foi exercida pelo Chefe de Estado Maior do Exército, sendo seus membros militares reformados ou aposentados. No entanto, a partir de algumas reformas que visavam dar maior equidade entre as Forças, essa direção passaria a ser exercida por um general indicado por representantes das três Forças. Apesar da liderança maior ser exercida pelo presidente da República e de estar ligado diretamente ao Ministério da Defesa Nacional, há pouca participação de representantes civis nas decisões tomadas no âmbito do SINOMAPA¹⁷⁷. Para reuniões, no entanto, outros ministérios, como o da Economia, das Relações Exteriores e do Interior, são chamados, mas não parecem exercer grande influência nas decisões. As decisões sobre logística, coordenação, estratégias e doutrinas estão exclusivamente a cargo dos militares. Hierarquicamente, o SINOMAPA deve se reportar ao Ministério da Defesa. O SINOMAPA ainda conta com um representante no Departamento de Operações de Paz (DPKO) da ONU em Nova York.

As funções do SINOMAPA, de acordo com a própria instituição, resumem-se em sete itens principais: 1) coordenar esforços e assessorar sobre a participação em Operações de Paz; 2) realizar o levantamento das condições de apoio; 3) avaliar, periodicamente, as convenções e acordos acerca das operações de paz; 4) planejar a participação nacional; 5) elaborar planos de financiamento e logístico para essas operações; 6) elaborar as diretrizes para a prática e treinamento e 7) planejar a rápida disponibilização de recursos¹⁷⁸.

b) Escola Nacional de Operações de Paz Uruguiaia (ENOPU)

¹⁷⁷ Fonte: SOTOMAYOR, Arturo C. La participación uruguaya en las operaciones de paz de la ONU: los beneficios económicos y sus costos políticos. Documentos de Trabajo del Centro de Investigación y Docencia Económicas. Cidade do México. Jun. 2005.

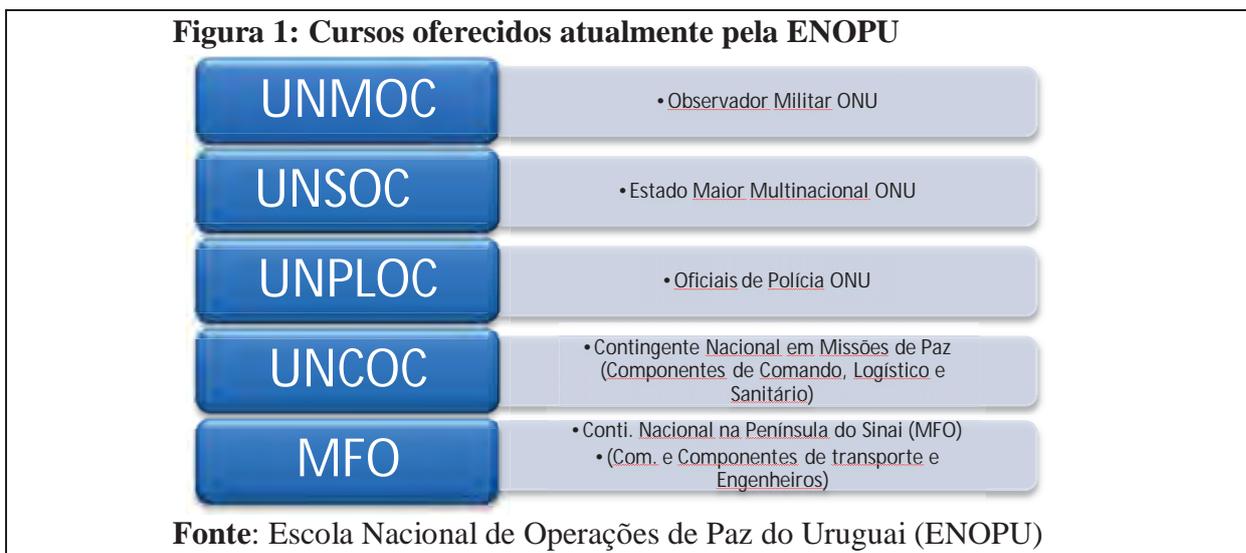
¹⁷⁸ Informações sobre a organização e funções do SINOMAPA disponíveis em <http://www.ejercito.mil.uy/trpp/sic/006misiones.htm> e www.mdn.gub.uy.

O aumento do envio de efetivos militares às operações de paz trouxe a necessidade da promoção de uma instrução específica para esse tipo de atividade. Deste modo, decidiu-se pela criação de institutos que tinham como finalidade a preparação teórica e prática dos efetivos militares designados às operações de paz.

Essas instituições passaram por várias reformas antes de constituírem a atual Escola Nacional de Operações de Paz Uruguiaia (ENOPU). Em 1995, foi criado o Centro de Instrução para Operações de Paz do Exército (CIOPE), ligado ao Estado Maior do Exército. O CIOPE baseava suas instruções nas experiências acumuladas, ainda que estas se resumissem a observações militares. O Exército detinha a coordenação do CIOPE, no entanto, a formação oferecida por este órgão se estendia às outras Forças.

Ainda com a formação e coordenação ligada ao Exército, em 1998 foi criada a Escola de Operações de Paz do Exército (EOPE), que, assim como o CIOPE, era aberto às outras Forças. Dez anos depois, em 2008, cria-se a atual ENOPU, com a intenção de integrar em sua coordenação representantes das três Forças.

O conteúdo oferecido pela ENOPU passa pela formação específica das experiências uruguaias, acrescentada pelas disciplinas recomendadas pela ONU, através de seu Sistema Integrado de Treinamento (SIT), que inclui noções de direitos humanos, política internacional e outros ligados à promoção da paz. De acordo com o sub-diretor da ENOPU, o Tenente Coronel Julio Navas¹⁷⁹, as matérias práticas se relacionam com a análise de mapas e simulações de situações vividas em campo. Na Escola são oferecidos diferentes cursos, de acordo com a especialidade exigida pelas missões. A ENOPU divide seus cursos de acordo com a seguinte estrutura:



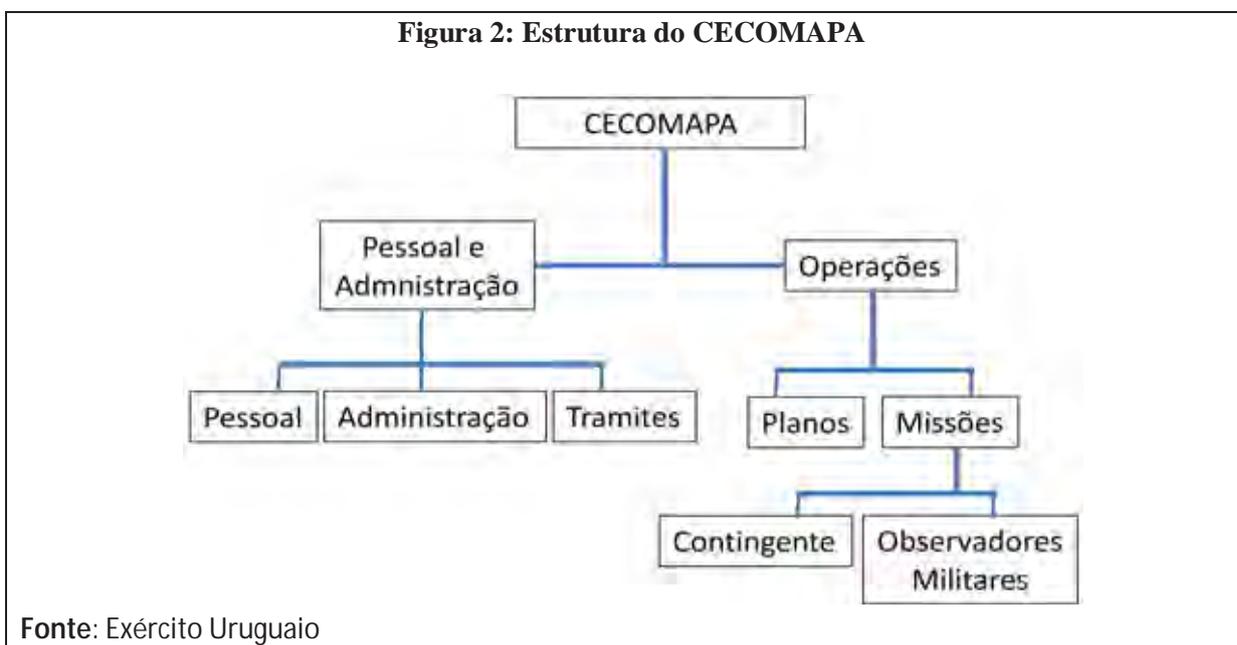
¹⁷⁹ Entrevista concedida ao autor em abril de 2010.

O ensino na ENOPU não abrange todos os efetivos que partem para as operações de paz, esse é direcionado somente aos oficiais chefes de batalhões que, por sua vez, o retransmite aos seus comandados. Além desses oficiais, a ENOPU recebe pessoas provenientes de outros países. Segundo seu atual diretor, Coronel Carlos Delgado¹⁸⁰, a ENOPU já recebeu alunos provenientes de 24 países, além de representantes da ONU.

c) Outros órgãos

Cada Força das Forças Armadas uruguaias (Exército, Armada e Força Aérea), contam com um órgão específico dedicado às operações de paz. Tratam-se dos Centros de Operações de Manutenção da Paz. No caso do Exército¹⁸¹, quem exerce a coordenação é seu Estado Maior. Sua principal função é “estabelecer as coordenações e o controle sobre as diferentes missões operativas nas quais participam os efetivos nacionais”¹⁸².

É no CECOMAPA, contudo, que se reúnem todas as informações preliminares que permitem uma assessoria para os Mandatos, também é neste órgão que se decide sobre a viabilidade da participação do Exército em uma operação de paz. A estrutura do CECOMAPA, de acordo com dados do Exército, é a seguinte:



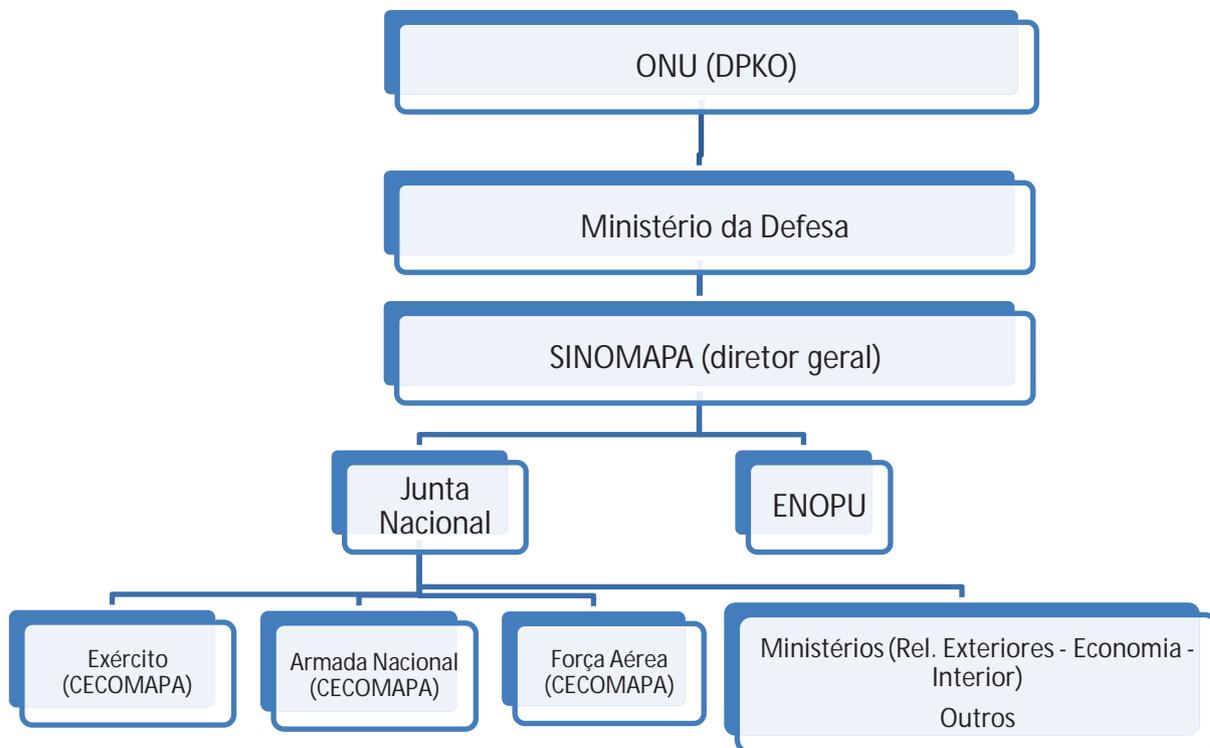
¹⁸⁰ Entrevista concedida ao autor em abril de 2010.

¹⁸¹ O Exército uruguaio é a única das três forças que forneceu dados referentes ao CECOMAPA. Oficiais das outras forças, por motivos desconhecidos, não responderam a perguntas que poderiam fornecer informações sobre a configuração das estruturas de organização das operações de paz em suas respectivas forças. No entanto, acredita-se que a estrutura do CECOMAPA permanece a mesma ou se configura de maneira bastante semelhante.

¹⁸² Fonte: EJERCITO NACIONAL. **Operaciones de mantenimiento de la paz (O.M.P)**. Disponível em: <<http://www.ejercito.mil.uy/rpp/sic/006misiones.htm>>.

Por fim, a estrutura hierárquica e funcional responsável pela organização de envios de efetivos às operações de paz se configura da seguinte maneira:

Figura 3: Estrutura das divisões responsáveis pela participação uruguaia em missões de paz



Fonte: SINOMAPA, Exército Nacional e Ministério da Defesa do Uruguai.

CAPÍTULO 3 MISSÕES DE PAZ: UM INSTRUMENTO DE CULTURA DA PAZ?

O intuito deste capítulo é analisar se as operações de paz constituem um instrumento de promoção da cultura da paz a partir do que a ONU, através da Organização das Nações Unidas para a Educação, Ciência e Cultura (UNESCO), estabelece por elementos que constituem a Cultura da Paz.

Antes de abordá-los diretamente, na intenção de tecer um contexto histórico, constrói-se um panorama do que se tem falado sobre a paz até chegar à década de 1990, quando há uma definição melhor sobre as necessidades de seguir elementos fundamentais para a construção da Cultura da Paz.

Enquanto os elementos são descritos sob a ótica da UNESCO, aproveita-se para expor alguns pontos nos quais as operações de paz, em seus objetivos e algumas experiências, convergem com tais elementos. Por fim, acompanhando a mesma idéia, evoca-se a experiência uruguaia relacionando-a com esses elementos, buscando mostrar em que medida eles influem nas Forças Armadas uruguaias e, por outro lado, como estas possivelmente contribuem com o desenvolvimento da Cultura da Paz.

1 A Cultura da Paz como objetivo internacional

A paz é um fenômeno que vem sendo discutido em diversas formas de conhecimento, passando desde a questão religiosa, pela abordagem política, social, psicológica e econômica. Apesar de divergir quanto ao significado da paz assim como quanto aos meios para atingi-la, esta desponta como o objetivo primordial de vários aspectos ou setores sociais e políticos, tais como Estados, religiões, organizações internacionais, entre outros. No entanto, o entendimento da paz é passível de transformações e evoluções. Como afirma Harto de Vera,

A identidade da paz vem se transformando ao largo da historia, de modo que o que se tem entendido por paz varia em função das coordenadas temporais nas quais nos situamos. O campo da paz é um âmbito produzido e criado pela atividade humana¹⁸³.

Durante certo tempo a paz foi abordada por uma concepção negativa, ou seja, definida como o período em que não há guerra ou conflitos violentos¹⁸⁴. No entanto, em ambos os ambientes, a

¹⁸³ HARTO DE VERA, Fernando. **Investigación para la paz y resolución de conflictos**. Tirank Lo Blanch, Valencia, 2004. p. 127.

¹⁸⁴ MUÑOZ, Francisco A. (Ed.) **La paz imperfecta**. Granada. Granada, 2001.

paz continua sendo o objetivo principal: conquistá-la quando há guerra ou mantê-la quando não há, mesmo que para isso uma guerra seja necessária. Para casos assim, a máxima romana “*Si vis pacem para bellum*”¹⁸⁵ apresenta um sentido coerente.

Em seu significado mais geral, a paz é apontada como o ambiente onde não há conflitos violentos, ou seja, como a ausência de guerra. De acordo com Bobbio, “na sua primeira acepção mais geral, Paz significa ausência (ou cessação, solução, etc) de um conflito”¹⁸⁶

Completando sua reflexão, Bobbio afirma que, por ter uma definição negativa, a paz depende da definição de guerra, a qual se opõe. Segundo ele,

No caso dos dois opostos paz-guerra, é sempre o primeiro que é definido por meio do segundo e nunca o contrário. Por outras palavras: enquanto “guerra” é definida positivamente com o elenco de suas conotações características, Paz é definida negativamente, como ausência de guerra, em síntese, como não-guerra.¹⁸⁷

Esta concepção negativa presidiu as ações humanas e de Estados por séculos, implicando na apreensão de um período de não existência de ações bélicas. Assim, como resume Izzo¹⁸⁸,

[...] a paz costumava ser estudada [...] não enquanto objeto, mas como um estado frágil e temporário que antecedia e sucedia a guerra, como ordem jurídica conformada pela guerra: sua consequência. Em outras palavras, a paz era concebida enquanto pacto firmado entre vencedores e vencidos na guerra, para reger os tempos que tinham início ao fim de cada conflito [...]

O século XVIII traz uma inovação no conceito de paz. A partir dos trabalhos de Immanuel Kant (1724–1804), principalmente em *A paz perpétua* (1795), passou-se a tentar compreender a necessidade da paz como objetivo da política, bem como a criação de instrumentos jurídicos de alcance internacional que desse condições para que essa paz não só se tornasse possível, mas que se consolidasse por meio da promoção do diálogo internacional e da renúncia à guerra. Essa paz não seria a mera ausência de guerra, mas sim a superação das ameaças à paz.

Kant reconhece que tal feito seria algo de difícil execução, principalmente por necessitar da colaboração e confiança mútua dos atores do sistema internacional. No entanto, o

¹⁸⁵ Ditado romano cuja tradução é: se queres paz, prepara-te para a guerra. Refere-se neste texto ao conceito de paz negativa, que, entendida esta paz como frágil, é sempre permeada pela ameaça da guerra.

¹⁸⁶ BOBBIO, Norberto et al. **Dicionário de Política**. 12 ed. Brasília: UnB, 2002. 2V. ... Teoria do Estado. São Paulo, Malheiros, 2007, p. 910

¹⁸⁷ Ibid. p. 911.

¹⁸⁸ IZZO, Roberta. **Memórias e projeções: a cultura da paz nas Nações Unidas – de 1989 a 2001**. 2008. 172 Folhas. Dissertação (Mestrado em História) – Faculdade de Ciências Humanas e Sociais, Universidade Estadual Paulista “Julio de Mesquita Filho”, Franca, 2008. p. 8.

julga racionalmente viável e possível. Para atingir tal objetivo, o pensador evoca uma série de requisitos, como a adoção dos sistema democrático-republicano como regime ideal de governo e a promoção de negociações diplomáticas como ferramenta alternativa à guerra para a resolução de conflitos e desentendimentos. Incluem-se nesta última, modalidades como a diplomacia preventiva, a moderação, o estabelecimento de fóruns internacionais, entre outros.

O sistema idealizado por Kant muito se assemelha com a Liga das Nações, criada no período pós-Primeira Guerra Mundial com o propósito de assegurar a paz. Magnoli apresenta um breve resumo das idéias de Kant ligando estas às concepções que serviram de base para a criação das instituições internacionais mais relevantes do século XX.

Na Paz Perpétua [...], ensaio escrito nos primeiros anos do turbulento período de guerras da Revolução Francesa, Kant imaginou uma “liga da paz”, formada por repúblicas constitucionais associadas em torno da idéia de renúncia à guerra. No ensaio, o “primeiro artigo definitivo para a paz perpétua” estabelece que a constituição de todos os estados deve ser republicana, pois governos representativos não fariam a guerra, exceto com a finalidade de autodefesa. Esse artigo pode ser interpretado como a fonte original da controversa teoria da “paz democrática”, segundo a qual democracias tendem a evitar a guerra entre si. O “segundo artigo definitivo para a paz perpétua”, por sua vez, preconiza que a lei das nações deve estar fundamentada numa “federação de estados livres”. Essa formulação, que sugere o conceito de um “governo mundial”, é a semente da tradição filosófica que inspirou a Liga das Nações e, depois, as Nações Unidas¹⁸⁹.

O século XX trouxe grandes avanços nos estudos científicos da paz, principalmente porque apresentou ao mundo a situação inédita de dois conflitos de proporções mundiais, cujos resultados tiveram e ainda tem relevante implicações na política internacional. Segundo Raymond Aron, os tempos conflituosos acabam por suscitar a reflexão. De fato, ainda durante os conflitos, algumas idéias foram desenvolvidas no sentido de tentar evitar que os horrores vividos naquele tempo possam se repetir¹⁹⁰.

Findada a Primeira Guerra Mundial, criou-se a Sociedade das Nações, baseada em uma lista de princípios apresentados pelo presidente estadunidense Wood Wilson, conhecida como ‘os catorze pontos de Wood Wilson’¹⁹¹ que, em resumo, propunha uma série de obrigações a serem respeitadas pelas nações a fim de ‘promover uma paz duradoura’¹⁹². Apesar do destaque que foi dado às idéias de Wilson, os Estados Unidos, um dos países mais

¹⁸⁹ MAGNOLLI, Demetrio. (org). **Historia da paz**. São Paulo. Contexto. 2008.

¹⁹⁰ ARON, Raymond. **Paz e Guerra entre as nações**. Brasília. Editora da Universidade de Brasília. 2002. p. 47.

¹⁹¹ Os 14 itens apontados por Wilson podem, resumir-se em 6 aspectos principais: 1) Processos de paz abertos em detrimento de negociações secretas; 2) Fim das políticas de conquistas e expansões; 3) Liberdade absoluta de navegação nos mares; 4) Supressão de barreiras econômicas e igualdade de condições comerciais; 5) Redução dos armamentos em quantidade suficiente para a segurança própria de um país e 6) Fixação das questões de soberania atendendo às necessidades das populações e governos.

¹⁹² MAGNOLLI, Demetrio. (org). **Historia da paz**. São Paulo. Contexto. 2008. p. 213 – 217.

proeminentes, não se juntou à Sociedade das Nações. Como se sabe, esta organização não conseguiu atingir seus objetivos ao se ver impossibilitada de evitar a Segunda Guerra Mundial.

A Segunda Guerra Mundial (1939–1945) apresentou ao mundo a verdadeira capacidade de destruição da humanidade. Também colocou os Estados Unidos como a principal potência bélica do planeta. Esse conflito impôs uma nova ordem no sistema internacional, na qual a União Soviética se opunha aos americanos em um conflito indireto, não declarado, conhecido como Guerra Fria e que vigorou até a década de 1990. Em meio a este cenário, a idéia da Liga das Nações não foi completamente descartada. Em 1945, em São Francisco, nos Estados Unidos, 51 países assinaram os termos que criaram a Organização das Nações Unidas

A ONU defendia basicamente os mesmos objetivos de sua antecessora. No entanto, sua configuração atendia melhor às necessidades do sistema internacional, principalmente no que se refere ao equilíbrio de poder, representado no Conselho de Segurança, seu principal órgão deliberativo, impondo, sobre a visão individual da Liga, o peso da razão de Estado, ou seja, a ONU baseava-se nas configurações existentes tentando promover a melhor forma de coexistência, diferente da Liga das Nações, que divulgava uma concepção idealista das relações internacionais.

Apesar de ter no equilíbrio de poder a sua principal preocupação, a ONU considerava outras perspectivas da manutenção da paz, que incluíam o desenvolvimento humano, garantia dos direitos chamados fundamentais, promoção, questões do meio ambiente, imigrações, entre outras. Algumas dessas características foram sendo incorporadas à sua política à medida em que o conceito de paz e segurança foram se desenvolvendo.

Neste sentido, os conflitos da guerra bem como seus resultados acabaram por suscitar o desenvolvimento de outras modalidades de estudos científicos da paz conhecidos como *peaceresearch*. Segundo Izzo

[...] a *peaceresearch* aborda o conceito de paz de maneira mais ampla, desde os conflitos interpessoais, dos coletivos – aos quais se dirigem os chamados “temas humanitários” – àqueles entre as nações, de caráter bélico. Trata-se, portanto, da inter-relação entre os fenômenos “micro” e “macro”, fundamentais para a compreensão do conceito de Cultura da Paz.¹⁹³

Essas modalidades já vinham se desenvolvendo em meios acadêmicos desde o início do século XX, no entanto, somente depois da criação da ONU e seus órgãos é que as discussões ganham

¹⁹³ IZZO, Roberta. **Memórias e projeções:** a cultura da paz nas Nações Unidas – de 1989 a 2001. 2008. 172 Folhas. Dissertação (Mestrado em História) – Faculdade de Ciências Humanas e Sociais, Universidade Estadual Paulista “Julio de Mesquita Filho”, Franca, 2008. p. 17.

um espaço maior. Entre essas organizações subordinadas à ONU, a Organização das Nações Unidas para a Educação, Ciência e Cultura (UNESCO), criada em 1946, tornou-se um dos mais importantes palcos de discussão sobre a Cultura da Paz, como também de formulação de políticas de promoção desta mundo afora. A UNESCO, como afirmou Federico Mayor Zaragoza, é a consciência das Nações Unidas, dado que seu papel é nutrir a solidariedade e a moral da humanidade¹⁹⁴.

2 A UNESCO e sua concepção de Cultura da Paz: influências nas operações de paz

Como aponta Harfuch¹⁹⁵ “apesar das Nações Unidas investirem o poder de impedir a guerra por vias pacíficas, é a UNESCO o órgão da ONU que mais se empenha no estabelecimento da paz por meios não-violentos.

As diversas linhas de atuação da UNESCO obedecem ao seu objetivo central expresso no Artigo primeiro de sua constituição:

O propósito da Organização é contribuir para a paz e a segurança promovendo a colaboração entre as nações através da educação ciência e cultura na intenção de promover o respeito universal pela justiça, pelo estado de direito, pelos direitos humanos e liberdades fundamentais afirmados pelos povos do mundo, sem a distinção de raça, sexo, idioma ou religião, pela Carta das Nações Unidas.¹⁹⁶

Essa diversidade de temas que marcam a atuação da UNESCO reflete um novo entendimento do que é necessário para que a paz seja não só alcançada mas mantida e construída como uma mentalidade, como fica explícito no preâmbulo de sua Carta: “uma vez que a guerra começa na mente dos homens, é na mente dos homens que as defesas da paz devem ser construídas”¹⁹⁷.

A nova concepção da paz parece ter sido recebida com um certo otimismo por alguns pensadores. Pois, como afirma Muñoz, valendo-se de Galtung:

Uma das maiores vantagens que temos é que a paz pode ser sentida, percebida e pensada desde múltiplos pontos, espaços e âmbitos.

¹⁹⁴ Federico Zaragoza é um político espanhol. Ocupou a diretoria-geral da UNESCO de 1987 a 1999. Entrevista disponível em: <http://www.worldpress.org/europe/1731.cfm>.

¹⁹⁵ HARFUCH, Caroline. **Análise Histórica da formação e desenvolvimento do conceito de cultura de paz e de seus desdobramentos práticos**. 2008. Trabalho de Conclusão de Curso (Relações Internacionais). Universidade Estadual Paulista. FCHS. Franca. p. 8

¹⁹⁶ Fonte: UNESCO. **Constitution of the United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization**. Disponível em: <http://www.un-documents.net/unesco-c.htm>. Acesso em 13/07/2010. Tradução própria.

¹⁹⁷ Ibid.

Efetivamente, desde as pessoas religiosas aos ativistas da política, passando por todo tipo de altruístas e filantropos, voluntários de ONGs, pesquisadores da paz, governantes, grupos e pessoas, culturas, etc. quase todos tem uma “idéia de paz”, baseada em diversas experiências e adquirida por diferentes vias. Ou seja, temos um potencial para a construção da paz.¹⁹⁸

Por outro lado, Muñoz reconhece que há obstáculos à construção da paz sendo que o principal deles é a dificuldade de ordenar e articular a informações que se dispõe sobre a mesma¹⁹⁹.

Apesar dos avanços promovidos na abordagem da paz a partir da criação da UNESCO, esta organização só iria encontrar um ambiente propício a uma atuação mais efetiva a partir da década de 1990 com o fim do sistema bipolar mundial. Assim como ocorreu com todos os órgãos das Nações Unidas, de uma forma geral, a UNESCO viu-se eclipsada pelo cenário mundial permeado pela Guerra Fria. Ainda assim, esse ambiente hostil às ações pacíficas não impediu que se incentivasse os estudos da paz. Vale destacar alguns grandes expoentes da *peacereasearch* criados nesta época: o *Centro de Estudo da Paz* de Oslo, o *Center for Research on Conflict Resolution*, da Universidade de Michigan, nos Estados Unidos, ambos criados em 1959, e o *Canadian Peace Research Institute* (1964).

Esses institutos tiveram, durante a segunda metade do século XX, um papel importante no desenvolvimento dos conceitos de cultura de paz, entretanto, estes levaram certo tempo para serem incorporados na política da UNESCO. A partir da década de 1980 ocorreram varias conferencias que ajudaram a moldar o entendimento da UNESCO sobre os elementos de Cultura da Paz. Talvez a mais relevante desta seja o Congresso Internacional sobre a paz na Mente dos Homens, que ocorreu em 1989, tendo como palco a cidade de Yamoussoukro, na Costa do Marfim. Em alusão à sua cidade sede, o encontro ficou conhecido como Conferência de Yamoussoukro.

Para as discussões no citado encontro, dois documentos tiveram papel importante. O primeiro deles, o trabalho de Felipe MacGregor²⁰⁰, presidente da Comissão Nacional Permanente de Educação para a Paz, do Peru, que trazia a Cultura da Paz à conformidade dos princípios da UNESCO, expostos anteriormente. O outro documento é a Declaração de Sevilha sobre a Violência (1986).

Ambos os documentos foram publicados em 1986 e são considerados o alicerce da Cultura da Paz. A Declaração trazia uma nova visão sobre a condição biológica do ser humano e sua relação com a guerra. Segundo os cientistas, a guerra é um produto inerente à cultura e

¹⁹⁸ MUÑOZ, Francisco A. (Ed.) **La paz imperfecta**. Granada. Granada, 2001. Disponível em: <<http://www.ugr.es/~eirene/eirene/Imperfecta.pdf>>

¹⁹⁹ Ibid.

²⁰⁰ Felipe MacGregor (1914 – 2004) foi um religioso e professor peruano.É apontado como criador do termo Cultura da Paz.

nada tem a ver com fatores biológicos, portanto, é gerada por fatores sociais. Deste modo, a Declaração figurou como uma justificativa razoável para as propostas da UNESCO de conseguir a paz através de mudanças de mentalidade nas relações culturais. De forma resumida, Harfuch descreve que

a Declaração de Sevilha concluiu que a biologia não condena a espécie humana à guerra, que é possível alcançar a paz a partir de atitudes simples. E que essas ações dependem principalmente de tarefas coletivas e institucionais, mas as iniciativas individuais não devem ser desprezadas.²⁰¹

Assim, Declaração de Sevilha veio a refutar a idéia exposta por Thomas Hobbes, do século XVI, de que o homem, em seu estado natural, seria beligerante, sendo que a razão pela qual preferiam a paz era o medo de que outro homem pudesse lhe causar mal, visto que suas necessidades dependem de elementos que lhes são escassos. Deste modo, através de um pacto social, os homens decidem por abdicar do direito à violência atribuindo-o a uma autoridade responsável por zelar pela segurança comum e a paz interna.

Como resultado da Conferência de Yamoussoukro, tendo levado em conta os documentos acima citados, publicou-se a Declaração de Yamoussoukro sobre a paz nas mentes dos homens que definiu a paz como “o bem mais precioso da humanidade”. E, exprimindo a idéia que mais sobressaiu durante a conferência, apontou que “a paz é mais que o fim dos conflitos armados, é um comportamento profundo com os princípios da liberdade, justiça, equidade e solidariedade entre os seres humanos entre si e destes com o meio ambiente”²⁰².

A partir dessa conferência foi dada a partida para que as políticas de Cultura da Paz fossem incorporadas às atividades da UNESCO. É importante ressaltar que a nova configuração do sistema internacional veio a contribuir para que esses processos fossem agilizados. O fim da Guerra Fria, simbolizado pela queda do Muro de Berlim, em novembro de 1989, e pelo fim da União Soviética, dois anos depois, acabou propiciando um ambiente mais favorável a aplicações de políticas voltadas às causas humanitárias e este aspecto serviu não só à UNESCO, mas também a outros organismos das Nações Unidas como o próprio Conselho de Segurança.

Assim, em 1992 surge a primeira “Proposta de Programa de Cultura de Paz, elaborada por David Adams, que viria a ser consultor da UNESCO em 1993. Nesta proposta constava a necessidade de implementar ações diplomáticas no sentido de anteceder aos

²⁰¹ HARFUCH, Caroline. **Análise Histórica da formação e desenvolvimento do conceito de cultura de paz e de seus desdobramentos práticos**. 2008. 45p. Trabalho de Conclusão de Curso (Relações Internacionais). Universidade Estadual Paulista. FCHS. Franca, 2008.

²⁰² Fonte: Declaração de Yamoussoukro. Declaração sobre a paz nas mentes dos homens. Yamoussoukro, Costa do Marfim. 1989. Disponível em: http://www.comitepaz.org.br/Dec_Paz_Mente.htm. Acesso em: 14/09/2010.

conflitos, prevenindo ações violentas. Paralelo a este documento, o então secretário-geral das Nações Unidas, Boutros Boutros-Ghali, publicou a *Agenda para a paz* que buscava, além de uma definição melhor para as operações de paz, atrelá-las a conceitos que se aproximavam da Cultura da Paz (1992), como, por exemplo, a ênfase na questão da diplomacia preventiva como a primeira opção na resolução dos conflitos. Anos mais tarde, o mesmo secretário publicou o *Suplemento para a Agenda para a paz* (1995).

Para Adams, de acordo com Harfuch²⁰³, as operações de paz poderiam garantir a paz como ausência de guerra, mas não a paz positiva e dinâmica exigida para o fim definitivo dos conflitos. Suas propostas viriam, então, como um complemento às operações de paz. De fato, as operações de paz desenvolvidas até então tinham pouco envolvimento com questões humanitárias, ficando resumidas, na maioria das vezes, ao monitoramento de cessar-fogos, de eleições, entre outras atividades de pouca ação militar. No entanto, à medida em que se ampliava o entendimento do que seriam as ameaças à paz, essas operações começaram a se aprimorar, agregando outras atividades.

A Proposta de Programa para a Cultura da Paz foi apresentada à UNESCO na 141ª Reunião Executiva²⁰⁴ deste órgão, em 1992. Já de início, a proposta de criar uma nova instituição incumbida de tratar exclusivamente da promoção da Cultura da Paz foi rechaçada. Esse mesmo documento trouxe uma série de elementos que, mais tarde, se tornariam base da política Cultura da Paz: apoio aos direitos humanos, justiça e liberdades fundamentais; educação para a não-violência, compreensão e tolerância, participação democrática e desenvolvimento humano sustentável²⁰⁵.

Esses pontos, bem como os elementos e atividades necessários para que fossem colocados em prática, foram discutidos e aprimorados nos anos seguintes em diversos fóruns e reuniões mundo afora. Entre esses encontros destacam-se o Congresso Internacional sobre Educação para os Direitos Humanos e Democracia²⁰⁶, em 1993, no Canadá. No ano seguinte, comprovado o êxito de algumas medidas de promoção da Cultura da Paz implantadas em alguns países, criou-se a *Unidade para a Cultura da Paz* cuja principal atividade era levantar

²⁰³ HARFUCH, Caroline. **Análise Histórica da formação e desenvolvimento do conceito de cultura de paz e de seus desdobramentos práticos**. 2008. 45p. Trabalho de Conclusão de Curso (Relações Internacionais). Universidade Estadual Paulista. FCHS. Franca, 2008, p 19.

²⁰⁴ Fontes: Resoluções disponíveis em: <<http://unesdoc.unesco.org/images/0009/000945/094597e.pdf>>. Acesso em 15/09/2010.

²⁰⁵ Fonte: UNESCO. **Cross-Conflict Participation: advice of experts**. 1993. Disponível em: www.culture-of-peace.info/annexes/ccrossconflict/summary.html. Acesso em: 14/09/2010.

²⁰⁶ Fonte: Relatório Final disponível em: <<http://unesdoc.unesco.org/images/0009/000970/097049eb.pdf>> Acesso em 15/09/2010

fundos para programas de ação, aprimorar a metodologia utilizada para a promoção da Cultura da Paz e integrá-la às ações em desenvolvimento.

Outros encontros de destaque foram o Primeiro Fórum sobre Cultura de Paz de El Salvador²⁰⁷, a 44ª Conferência Internacional sobre Educação²⁰⁸, na Itália, a Primeira Reunião Consultiva sobre a Cultura da Paz de Paris, todos em 1994. Ainda houve o Seminário Regional sobre Cultura da Paz²⁰⁹, em 1995, no Sudão.

Como uma resposta oficial, a UNESCO, na 27ª Conferência Geral (1995), destinou os assuntos de do plano estratégico para o quinquênio 1996–2001 à promoção da Cultura da Paz, intencionando colocar em prática o *Projeto Transdisciplinar – Em direção à Cultura da Paz*²¹⁰, atualmente em andamento. Esse projeto tinha como objetivo coordenar as ações dos movimentos de promotores da cultura da paz em um esforço conjunto. Neste mesmo ano, a ONU adotou a resolução A/RES/50/173²¹¹, que endossava oficialmente a iniciativa antes restrita à UNESCO. Anos mais tarde, em 1997, a ONU promulgou outra resolução, a A/RES/52/13²¹² referente ao entendimento da Cultura da Paz. Dois anos depois, tendo partido de várias discussões em âmbitos internacionais, a ONU finalmente aprovou a *Declaração e programa de Ação da Cultura da Paz*, por meio da resolução A/53/243. Através desta, definia a Cultura da paz como “um conjunto de valores, atitudes, tradições e modos de comportamento e de vida”²¹³.

O citado documento elenca oito elementos ou áreas de competência que servem de ponto de partida para o desenvolvimento de políticas e ações de promoção da Cultura da paz: 1) educação para a Cultura da Paz; 2) igualdade de Gênero; 3) participação democrática; 4) desenvolvimento sustentável; 5) promoção e respeito aos Direitos Humanos; 6) Compreensão, Tolerância e Solidariedade; 7) livre circulação de informações e conhecimento, e 8) Paz internacional e Segurança.

Esses elementos, por serem de entendimento internacional, já que a ONU, assim como a UNESCO, os aceitam como oficiais, servem de parâmetro para uma análise do papel

²⁰⁷ Fonte: Relatório Final disponível em: < <http://www.unesco.org/cpp/uk/projects/firstforum.htm>>. Acesso em 15/09/2010.

²⁰⁸ Fonte: Relatório Final disponível em: <http://www.unesco.org/education/pdf/34_69.pdf> Acesso em 15/09/2010.

²⁰⁹ Deste seminário resultou a Declaração de Khartoum, disponível em: < <http://www.unesco.org/cpp/uk/declarations/khartoum.pdf>> Acesso em: 15/09/2010.

²¹⁰ Documento disponível em: < <http://unesdoc.unesco.org/images/0010/001058/105875e.pdf>> Acesso em 15/09/2010.

²¹¹ Documento disponível em < <http://www.un-documents.net/a50r173.htm>> Acesso em: 15/09/2010

²¹² Documento disponível em: < http://www3.unesco.org/iycp/kits/res52-13_en.htm> Acesso em: 15/09/2010

²¹³ Fonte: UNITED NATIONS GENERAL ASSEMBLY. **Declaration and Programme of Action on a Culture of Peace** (A/RES/53/243). Disponível em: <<http://www.un-documents.net/a53r243a.htm>>. Acesso em 14/09/2010.

das operações de paz na disseminação de uma cultura da paz. Deste modo, a medida em que forem descritos abaixo, inclui-se também uma reflexão sobre o que se tem feito com a cultura da paz durante uma operação de paz. Por outro lado, verifica quais elementos próprios da cultura da paz foram absorvidos pelas forças armadas uruguaias neste tempo em que estiveram presentes nessas operações de paz.

a) Educação Para a Cultura da Paz

A educação para a cultura da paz é a primeira estratégia da UNESCO na busca pela efetivação de uma Cultura da Paz. Como já mencionado anteriormente, a construção de uma Cultura de Paz leva em conta aspectos próprios de uma determinada sociedade, bem como o entendimento dos valores próprios de outras. Assim, a Educação para a paz vem no sentido de promover o diálogo e a cooperação não só entre membros de sociedades diferentes mas também dentro de um mesmo sistema. Trata-se de, primeiramente, enxergar a realidade tal como esta se apresenta para então tratar de temas ideais.

A educação para a cultura da paz vem a endossar a tese da Declaração de Sevilha, que, como já foi mencionado, concebe as condições para a paz como algo que pode ser aprendido ou aprimorado por tratar de questões socio-culturais.

No entendimento da UNESCO, a Cultura da paz deve ser introduzida em atividades cotidianas²¹⁴, assim, a educação oferecida deve ser moldada neste sentido. Candau resume os atributos da educação para a Cultura da paz da seguinte forma:

Não se pode falar de educar para a paz se, em primeiro lugar, não se favorecer a análise da realidade. Abrir os olhos, ser capaz de reconhecer as contradições do mundo em que vivemos, é fundamental. Uma educação para a paz não pode ser um processo que leva, de alguma forma, a velar a realidade, a calar as diferentes vozes, particularmente as dos excluídos, a não enfrentar a desigualdade e a exclusão crescentes na nossa sociedade.²¹⁵

No entanto, mais do que entender a realidade, existe a necessidade de se posicionar diante dela, respondendo com atitudes diferentes da lógica da força, embutida até então como meio usual de convivência. A violência daria lugar à razão e à lógica da paz. Como registrado na Declaração de Sintra, na qual a Assembléia Geral da ONU baseia seu programa educacional, os princípios da não-violência devem ser arraigados nos currículos, atividades e

²¹⁴ Fonte: UNESCO. **The Culture of peace programme: from national programmes to a project of global scope.** Document 145EX/15, Paris. 1994.

²¹⁵ CANDAU, Vera Maria. **Por uma Cultura da Paz.** Disponível em: <www.dhnet.org.br/direitos/bibpaz/textos/cpaz.htm>. Acesso em 20/09/2010.

na estrutura pedagógica dos pólos disseminadores da educação²¹⁶. Deste modo, recomenda-se, segundo a ONU, que os conteúdos, como textos de história regional e local, sejam remodelados de forma a moldar atitudes de não-violência.²¹⁷

As operações de paz, no sentido de contribuir para a Educação Para a Paz, poderiam ter um papel relevante em situações onde os conflitos já estivessem dissipados, à medida em que suas atividades se voltem para a consolidação da paz, pois, como afirma Boutros-Ghalli ao sistematizar as operações de paz, “reduzir as percepções hostis através de intercâmbios educacionais e reformas curriculares pode ser essencial para evitar a emergência de tensões culturais e nacionais que podem renovar os conflitos”²¹⁸.

Apesar de reconhecer a importância do desenvolvimento de sistemas educacionais para consolidar a paz, Boutros-Ghalli não aponta maneiras para que os efetivos empregados em Forças de Paz atuem nesta frente. Pode ser que a própria convivência com as forças de paz torne-se um exercício que contribua com a educação para a paz, visto que possibilita o contato com pessoas provenientes de outros lugares e outras culturas. Para tanto, essa aceitação por parte da população local é crucial, já que algum desvio de conduta ou a simples identificação das forças de paz com algum mal que aflige esta população poderia deteriorar o processo de construção de paz.

Nesse sentido de servir à educação para a paz, a presença de efetivos uruguaios em operações de paz pode ser de valiosa contribuição. Apesar de ter uma história marcada por lutas e conflitos internos, o Uruguai constitui uma sociedade bastante tolerante às diferenças culturais, pois foi o destino de muitos imigrantes, majoritariamente europeus. Além disso, a própria questão da educação é algo bastante presente na organização social uruguaia, visto que este país foi um dos primeiros a universalizar o ensino, com uma política implantada ainda no final do século XIX e aprimorada nos primeiros anos do século XX. Tais aspectos refletem-se na conduta dos efetivos militares presentes em operações de paz. Segundo o coronel Roberto Gil, os soldados uruguaios possuem uma certa facilidade em se adaptar às diversas situações inerentes ao ambiente das operações de paz, inclusive nas relações pessoais que desenvolvem tanto com a população local quanto com as outras tropas que constituem a mesma força de paz²¹⁹.

²¹⁶ Fonte: UNESCO. **Sintra Plan of Action**. Sintra. 1996. Disponível em: <<http://portal.unesco.org/education/en/files/37326/11024194203sintra-plan-action.pdf/sintra-plan-action.pdf>>. Acesso em 17/09/2010.

²¹⁷ Fonte: UNESCO. **The Culture of peace programme: from national programmes to a project of global scope**. Document 145EX/15, Paris. 1994.

²¹⁸ Fonte: BOUTROS-GHALLI, Boutros. An Agenda For Peace. Disponível em: <<http://www.un.org/Docs/SG/agpeace.html>>

²¹⁹ Entrevista concedida ao autor em agosto de 2009.

b) Igualdade de gênero

A partir da criação da ONU, o tema da igualdade de gênero como via de desenvolvimento e consolidação da paz foi se tornando cada vez mais freqüente nas discussões das Relações Internacionais. Através de diversas conferências e fóruns específicos, as políticas de igualdade de gênero foram sendo discutidas e moldadas durante os últimos sessenta anos, tornando-se, nos últimos anos do século XX, um dos mais relevantes elementos para a promoção da Cultura da Paz.

O movimento feminista internacional teve importante participação na formulação destas políticas, inclusive dando início a uma série de conferências que ressaltavam os direitos das mulheres e seus papéis nas resoluções de conflito. Essas conferências ocorreram na Cidade do México (1975), em Copenhague (1980), Nairobi (1985) e Pequim (1995), chamadas de Conferências Internacionais da Mulher.

Essas reuniões produziram documentos que versam sobre os direitos femininos, que foram atrelados aos Direitos Humanos, sobre a importância da participação feminina nos processos de tomada de decisão na ONU e suas instâncias, e sobre as desigualdade econômica entre homens e mulheres.

A Conferência de Pequim, em 1995, foi, possivelmente, a que mais avançou no sentido de criar condições para que as mulheres participassem de resoluções de conflitos, dos processos de tomada de decisões além de políticas para que participem do poder, algo intimamente ligado com a promoção da Cultura da Paz e operações de paz.

A crescente importância da participação feminina em processos de construção da paz deu-se pela constatação de três fatores principais que refletem a relevância do papel da mulher na sociedade. O primeiro deles refere-se à educação, pois geralmente são as mulheres as responsáveis por transmitir os valores de uma sociedade aos seus descendentes, assim, incluindo nestes valores a opção pela cultura da paz, as mulheres podem contribuir para a consolidação desses valores, como a própria UNESCO afirma, “cultivam a paz na mente das pessoas”. O segundo faz referência à tendência mundial do crescimento do número de lares chefiados por mulheres, que acaba por propiciar melhores condições de vida aos filhos. Por fim, valendo-se de constatações biológicas, afirma-se que as mulheres tem maior predisposição para o diálogo, fazendo deste a primeira opção para a resolução de controvérsias.

Depois da repercussão das Conferências, a ONU adotou, em 2000, a Resolução 1325 na qual propunha mudanças na perspectiva de gênero nas negociações de paz, na prevenção de conflitos e, principalmente, na participação feminina em operações de paz enquanto agentes da preservação da segurança e da construção de uma paz duradoura.

A partir da promulgação da Resolução 1325 algumas medidas de incorporação das políticas de igualdade de gênero foram tomadas. Em 2005, elaborou-se um Plano de Ação com o intuito de disseminar as decisões da citada resolução em outros órgãos das Nações Unidas. No entanto, as ações que tiveram resultados mais relevantes ocorrerem em meio a conflitos nos quais algumas iniciativas femininas tiveram importante papel na resolução destes ou apontaram caminhos para a construção da paz.

O Departamento de Operações de Paz das Nações Unidas (DPKO) promoveu um estudo, baseado em experiências em operações de paz onde afirma que “a presença de mulheres [...] contribui para a melhoria do acesso e aceitação dos trabalhos por parte da população local”. Constata ainda que a presença das mulheres em operações de paz inibem a incidência de abusos sexuais provocados muitas vezes pelos próprios efetivos das forças de paz²²⁰.

O Uruguai mantém uma política de integração das mulheres às suas Forças Armadas. Após um período de adaptações de suas estruturas, objetos, leis, entre outros, o Uruguai apresenta um índice de 12% de efetivos femininos nas suas Forças Armadas, um número próximo de países como a Itália e Estados Unidos²²¹. Essa proporção não se repete nos efetivos enviados a operações de paz, apesar do país ser um dos que mais contribuem numericamente. Em 2009, o Uruguai mantinha 109 mulheres em operações de paz, desenvolvendo funções diversas que vão desde oficiais militares, passando por funções de combate e, em sua maioria, desenvolvendo funções burocráticas como secretárias, ou enfermeiras. A maioria delas foram enviadas à MONUC, no Congo²²².

Ao contrário do que diz a ONU, o Congo, que recebe o maior contingente de mulheres das forças operativas uruguaias, é o lugar onde os soldados uruguaios apresentam os maiores índices de desvio de comportamentos no que se refere a abusos sexuais. Alguns efetivos tiveram de ser repatriados após denúncias de violações sexuais. De acordo com

²²⁰ Fonte: VALES, Tiago P. A participação feminina na sociedade uruguaia e seu reflexo na colaboração em missões de paz. In: SALA, Jose B. GASPAROTO, Ana Lúcia. **Relações Internacionais – Polaridades e novos/velhos temas emergentes**. Oficina Universitária. Marília, 2010. p. 223.

²²¹ Fonte: MATHIAS, Suzeley K. **Gênero: defesa e paz no Cone Sul**. Disponível em: <www.resdal.org>. Acesso em: 13/05/2009.

²²² Fonte: VALES, Tiago P. A participação feminina na sociedade uruguaia e seu reflexo na colaboração em missões de paz. In: SALA, Jose B. GASPAROTO, Ana Lúcia. **Relações Internacionais – Polaridades e novos/velhos temas emergentes**. Oficina Universitária. Marília, 2010. p. 226.

González, a política uruguaia de inclusão de efetivos militares femininos em operações de paz é usada como uma espécie de propaganda das Forças Armadas uruguaias, no entanto, as medidas tomadas neste sentido são superficiais e pouco refletem nas questões sociais internas²²³.

c) Participação democrática

A promoção dos ideais democráticos tornou-se a principal pauta das relações internacionais nos anos 1990, caracterizando principalmente, o discurso norte-americano sobre a promoção da “paz democrática”²²⁴. Essa postura reflete-se também nas concepções da ONU, que entende, assim como Kant, que a democracia é o regime que permite que os cidadãos participem da vida política de seus Estados, ou o que mais se aproxima disso, sendo, então, o melhor regime político para assegurar a estabilidade política. Assim, a democracia foi atrelada às condições de desenvolvimento e apresentada como um direito humano. De acordo com Boutros-Ghali,

Democracia é a única forma de longo prazo capaz de arbitrar e regular as tensões políticas, sociais, econômicas e éticas que constantemente ameaçam dismantelar sociedades e desnutrir Estados. Na ausência de democracia como um fórum de competição e um veículo de mudanças, o desenvolvimento permanecerá frágil e estará eternamente em risco.²²⁵

O ex-secretário ainda afirma que a diplomacia deveria se ocupar da difusão dos valores democráticos, pois “democracia no ambiente interno das nações exige respeito pelos direitos humanos e pelas liberdades fundamentais, como consta na Carta das Nações Unidas”.²²⁶ Por fim, salienta que “[...] Democracia em todos os níveis é essencial para se alcançar a paz para uma nova era de prosperidade e justiça”.²²⁷

A partir do fim da Guerra Fria, nos anos 1990, as operações de paz, acompanhando as ponderações dos discursos internacionais de promoção dos valores

²²³ Entrevista concedida ao autor em abril de 2010.

²²⁴ O conceito da Paz democrática provém da filosofia kantiana que afirma que a democracia é uma condição essencial para a construção da paz perpétua por permitir que haja uma participação de todos os cidadãos nas questões governamentais. Esse argumento baseia-se na afirmação de que as democracias dificilmente declaram guerras umas às outras.

²²⁵ Fonte: BOUTROS-GHALLI, Boutros. Uma agenda para o desenvolvimento. Citado por ESTEVES, Paulo. Operações de manutenção da paz sob o programa da paz democrática. In. CEPIK. Marco (Ed). **Segurança Internacional: Práticas, tendências e conceitos**. Hucitec. São Paulo. 2010, p. 146

²²⁶ Fonte: Citado por ESTEVES, Paulo. Operações de manutenção da paz sob o programa da paz democrática. In. CEPIK. Marco (Ed). **Segurança Internacional: Práticas, tendências e conceitos**. Hucitec. São Paulo. 2010, p. 244 – 245.

²²⁷ Ibid. p, 245.

democráticos começaram a incorporar em seus mandatos a criação de condições para estabelecer o regime democrático onde forem estabelecidas as missões de paz. Deste modo, de acordo com Esteves

É possível identificar um [...] processo de transformação das operações de manutenção da paz sob o programa da paz democrática. Ao longo desse processo as tarefas relacionadas à *peace building* ganham centralidade nos mandatos estabelecidos após a Guerra Fria, transformando tais operações em importante veículo de difusão dos postulados da paz democrática.²²⁸

No que se refere à participação uruguaia, um país com altos índices de democratização, as operações de paz podem ter servido para a consolidação desta democracia²²⁹. Segundo González, ao incentivar a participação de efetivos militares em operações de paz a partir de 1992, o governo uruguaio conseguia afastar os militares das questões políticas, diminuindo, então, as possíveis ameaças à praticamente recém-estabelecida democracia uruguaia²³⁰.

Como já abordado nos capítulos anteriores, os militares uruguaio deixaram o poder em 1985 com uma considerável autonomia em relação ao poder civil²³¹ e com um grande contingente de efetivos dependendo de um orçamento reduzido. Apesar do comprometimento com o retorno à democracia, havia um certo receio de que os militares voltassem a se interessar pelas questões governamentais por diversos motivos. Entre eles estava a insatisfação com a redução dos recursos destinados ao Ministério da Defesa e a falta de atividades relacionadas à ação militar, já que as ameaças ao país pareciam ter se dissipado. Assim, o envio de militares às operações de paz veio ao encontro da necessidade de solucionar esses problemas, mesmo que de forma parcial ou provisória. Segundo o vice-diretor da Escola Nacional de Operações de Paz do Uruguai (ENOPU), o tenente coronel Navas, e o diretor do Sistema Nacional de Apoio às Operações de Paz (SINOMAPA), o coronel Gonzalo Mila, de forma geral, os militares estão satisfeitos com as atividades que desenvolvem em operações de paz.

Apesar disso, a presença uruguaia em operações de paz não vem contribuindo para que a população se interesse pelas questões de defesa. Tais questões continuam sendo quase exclusividade dos militares, havendo pouco envolvimento de outros setores, mesmo dos

²²⁸ Fonte: ESTEVES, Paulo. Operações de manutenção da paz sob o programa da paz democrática. In. CEPIK. Marco (Ed). **Segurança Internacional: Práticas, tendências e conceitos**. Hucitec. São Paulo. 2010, p. 258.

²²⁹ Fonte: SOTOMAYOR, Arturo C. La participación uruguaya en las operaciones de paz de la ONU: los beneficios económicos y sus costos políticos. **Documentos de Trabajo del Centro de Investigación y Docencia Económica**. Cidade do México, . Jun. 2005

²³⁰ Julian Gonzalez em entrevista concedida ao autor em agosto de 2009 e abril de 2010.

²³¹ Fonte: SOTOMAYOR, Arturo C. La participación uruguaya en las operaciones de paz de la ONU: los beneficios económicos y sus costos políticos. **Documentos de Trabajo del Centro de Investigación y Docencia Económica**. Cidade do México. Jun. 2005

políticos, apesar de existir um acompanhamento do Ministério das Relações Exteriores relativamente às operações de paz e de alguns acadêmicos que tratam do tema em geral. Apesar do desconhecimento por parte da população sobre a defesa, segundo Wins, a presença de uruguaio nas operações de paz é vista com bons olhos pela sociedade.²³²

d) Desenvolvimento sustentável

Os temas relacionados ao desenvolvimento sustentável, preservação do meio-ambiente e utilização racional dos recursos naturais foram agregados às questões de Cultura da Paz nos anos 1990, quando houve um alargamento do que se entende por segurança. Assim, a Agenda Internacional de segurança passou a se ocupar de temas como o acesso à educação, combate à desigualdade social, migrações internacionais e questões ambientais, além dos temas tradicionais relativos aos conflitos inter-estatais²³³.

As Nações Unidas, pelo Relatório Brundtland, também conhecido como “Nosso Futuro em comum”, de 1987, consideram como desenvolvimento sustentável o

[...] desenvolvimento que procura satisfazer as necessidades da geração atual, sem comprometer a capacidade das gerações futuras de satisfazerem as suas próprias necessidades, significa possibilitar que as pessoas, agora e no futuro, atinjam um nível satisfatório de desenvolvimento social e econômico e de realização humana e cultural, fazendo, ao mesmo tempo, um uso razoável dos recursos da terra e preservando as espécies e os habitats naturais.²³⁴

A nova percepção, segundo Izzo, se aproxima do conceito de violência estrutural cunhado pelo sociólogo norueguês Johan Galtung. A violência estrutural baseia-se nas condições desfavoráveis de vida, tais como a falta de saneamento básico, serviços de saúde precários ou até mesmo a inexistência deles, a falta de condições dignas de moradia, pobreza, instrução intelectual precária ou inexistente e a degradação ambiental. Esses fatores colocam em cheque o desenvolvimento sustentável e com ele as condições básicas para o desenvolvimento da Cultura da Paz, pois, “a degradação do meio ambiente priva o homem de

²³² Fonte: WINS, Francisco J. Política del Uruguay en Misiones de Paz. In. **Conferencia Sub-Regional del CALEN Y CHDS**. Montevideo, 2005.

²³³ Ainda não há um consenso entre acadêmicos, militares, tomadores de decisões entre outros, sobre o que se entende por segurança internacional. No entanto, é possível apontar algumas obras que dedicam-se a abordá-lo, como por exemplo: KALDOR, Mary. **New and Old Wars. Organized Violence in a Global Era**. Stanford. 1999; VILLA, Rafael D. **Da crise do realismo à segurança global multidimensional**. São Paulo. Annablume. 1999.

²³⁴ UNITED NATIONS. **Brundtland Report**. Resolução A/RES/42/187. Disponível em: <www.un.org/documents/ga/res/42/ares42-187.htm>. Acesso em: 02/10/2010.

uma vida saudável gerando doenças que podem agravar situações de miséria”²³⁵, essas em um efeito dominó, impulsionariam movimentos migratórios, transformando-se em vetores de doenças, descontrolando o equilíbrio populacional de outras regiões ou agravando ainda mais problemas até então alheios a essas populações.

Desta maneira, o aproveitamento racional dos recursos ambientais passou a ser entendido como um dos elementos essenciais em uma Cultura de Paz. Principalmente no final do século XX, várias iniciativas em torno da promoção do desenvolvimento sustentável tiveram destaque mundial, colocando este tema entre as prioridades políticas. Apesar dos Estados encontrarem dificuldades em adotar posturas comuns para as questões ambientais, eles a entendem como algo que permeia os aspectos do desenvolvimento, da paz e da economia.

As políticas de desenvolvimento sustentável, apesar do entendimento internacional de que são necessárias, esbarram em questões sócio-econômicas. Os países relutam em assumir compromissos mais radicais por temerem implicações negativas em suas economias como o aumento do desemprego, diminuição da produção e, conseqüentemente, do consumo interno.

Pouco se fala da relação das operações de paz com as questões de desenvolvimento sustentável. Pela análise de alguns documentos referente à atuação e objetivos das operações de paz, essas podem estar ligadas a este tema quando preparam um ambiente político-social, através de ações humanitárias próprias de missões de *peacebuilding*, possibilitando a incorporação desses conceitos à nova realidade.

É importante ressaltar que a questão do desenvolvimento sustentável ultrapassa o âmbito das operações de paz e até mesmo a esfera do sub-desenvolvimento. Segundo estudos recentes, a maior causa de desarranjos ambientais são os sistemas econômicos e de produção de países industrializados, que fazem mal uso dos recursos naturais em detrimento de políticas que ao menos amenizem os efeitos nocivos do desgaste ambiental.

Os temas de desenvolvimento sustentável são os que mais tem potencial de incorporação em política humanitárias em geral, no entanto, ao mesmo tempo, são os que mais sofrem resistência no âmbito internacional, apesar da insistência de agências e organizações internacionais em discutir este assunto em encontros internacionais como tem ocorrido de forma bastante freqüente nas ultimas décadas.

²³⁵ IZZO, Roberta. **Memórias e projeções:** a cultura da paz nas Nações Unidas – de 1989 a 2001. 2008. 172 Folhas. Dissertação (Mestrado em História) – Faculdade de Ciências Humanas e Sociais, Universidade Estadual Paulista “Julio de Mesquita Filho”. Franca, 2008. p. 141.

e) Direitos Humanos

Os Direitos Humanos permeiam as discussões na política internacional desde o início do século XX que se intensificaram após a Segunda Guerra Mundial com a criação da ONU e, não muito tempo depois, com a Declaração Universal dos Direitos Humanos (1948)²³⁶. Esta consiste nos princípios básicos da Constituição das Nações Unidas. Os Direitos Humanos ganharam uma relevante dimensão e importância que a violação a esses direitos é passível de condenação internacional, como no recente caso iraniano²³⁷, ou de intervenções militares.

Em tese, as concepções dos Direitos Humanos são desvinculadas das questões estatais, étnicas, culturais ou religiosas. A Declaração Universal de Direitos Humanos expõe em trinta artigos o que se considera essencial para a dignidade humana. Resumidamente, esses artigos propõem aos homens o exercício de liberdades (de expressão, de escolher seus representantes, de reunir-se, de ir e vir, etc.), condições dignas de vida, de respeito à cidadania e nacionalidade, segurança, propriedade, trabalho, lazer e instrução²³⁸. Esses princípios, apesar de constarem em um documento da ONU, internacionalmente aceito, são freqüentemente acusados de ser uma tentativa de impor a visão ocidental sobre os outros. No entanto, em resposta a tais acusações, afirma-se que os Direitos Humanos buscam o que há de essencial no ser humano, resumindo-se na igualdade entre eles. Em poucas palavras, sendo uma peça fundamental da Concepção da ONU, os Direitos Humanos estão intimamente ligados à Cultura da Paz e, da mesma maneira, às operações de paz, sendo que algumas delas foram concebidas justamente para proteger esses direitos.

Há um aspecto interessante sobre a participação uruguaia em operações de paz e sua relação com os Direitos Humanos. Estes já foram essenciais para que o Uruguai se juntasse a outros países em uma operação de paz. De acordo com Ganzález e Gil, as razões pelas quais o Uruguai decidiu se juntar à Força Multinacional de Observadores (MFO), na Península do Sinai, em 1982, não estão muito claras. Contudo, podem ter relação com a acusação de que o governo uruguaio estava desrespeitando os Direitos Humanos, feita pelo Congresso Norte Americano. Na ocasião este Congresso suprimiu a ajuda financeira que

²³⁶ Detalhes da Declaração Universal dos Direitos Humanos em: <<http://www.ohchr.org>>

²³⁷ Em 2010 o governo iraniano condenou Sakineh Mohammadi-Ashtiani à morte por apedrejamento público por supostamente ter cometido o crime de adultério, mesmo sendo viúva. O caso ganhou repercussão internacional e o Conselho de Segurança das Nações Unidas aprovou sanções contra o Irã. Revista Veja. O Drama de Sakineh. Disponível em: <<http://veja.abril.com.br/tema/o-drama-de-sakineh>>.

²³⁸ UNESCO. **Declaração Universal dos Direitos Humanos**. Disponível em português em: <http://portal.mj.gov.br/sedh/ct/legis_intern/ddh_bib_inter_universal.htm>. Acesso em 02/10/2010

oferecia ao Ministério da Defesa uruguaio. O governo da Banda Oriental, controlado pelas Forças Armadas, na tentativa de reafirmar seu alinhamento com os Direitos Humanos, integrou-se, a convite dos norte americanos, à MFO.

f) Compreensão, Tolerância e Solidariedade

Esses três aspectos resumem valores como cooperação, diversidade cultural, entendimento mútuo entre sociedades e nações. Traduzem assim, o caráter positivo do conceito de paz adotado pela UNESCO.

Ao incentivar a prática da tolerância, que por sua vez se sobressai sobre os outros termos, a UNESCO intenciona condicionar a sociedade a promover a justiça em meio a diversidade cultural, étnica e religiosa que, muitas vezes, compartilham do mesmo espaço. No entendimento da UNESCO, tais aspectos, quando não encontram respaldo em um sólida cultura de respeito e tolerância, são facilmente manipuláveis, podendo gerar conflitos de grandes proporções. Neste sentido, é possível apontar alguns exemplos na história recente. Um deles é o conflito da extinta Jugoslávia, onde todas as diferenças existentes entre os habitantes daquela região foram exploradas, gerando o que talvez fora o maior conflito interno na Europa nos anos 1990. Os conflitos da Jugoslávia receberam tropas da ONU em diversas operações de paz, ocupando-se de diversos aspectos do conflito. Assim Aguilar afirma que

[...] a Jugoslávia pode ser considerada o melhor exemplo de estudo da ação internacional no gerenciamento de conflitos, pois foram executados, em seu território, praticamente todos os tipos de operações de paz. Da imposição à manutenção, passando pelo desdobramento até então inédito de uma força preventiva (*preventive deployment*), que evitou a eclosão de uma guerra civil na Macedônia, pela missão de observação (UNMOP, na Croácia) ou pela transição da administração (UNITAES) [...].²³⁹

Outro grande exemplo de manipulação das diferenças a favor de um grupo opressor é o caso de Ruanda. Questões históricas de divisão das duas etnias locais (tutsis e hutus) pelos colonizadores belgas foram levadas ao extremo durante a década de 1990, provocando um genocídio de mais de meio milhão de ruandeses, principalmente tutsis. Até

²³⁹ AGUILAR, Sergio L. C. **A Guerra da Jugoslávia: uma década de crise nos Bálcãs**. Usina do Livro. São Paulo. 2003. p. 15.

mesmo líderes religiosos que, em tese, deveriam prezar pelo entendimento, se posicionavam a favor de sua etnia, contribuindo ainda mais para a exacerbação dos conflitos²⁴⁰.

A década de 1990 é repleta de conflitos levados a cabo pelas diferenças de grupos que compartilham de um mesmo território e governo. Muitas das Operações de paz implementadas nessa década tem a preocupação com esses aspectos que, por si só, passaram a constituir uma ameaça à paz internacional.

A própria atuação da ONU, considerando uma visão bastante otimista, pode contribuir com o exercício da tolerância visto que os soldados que servem às Forças de Paz provém de diferentes países e culturas e, quando bem preparados em seus Estados de origem, podem contribuir para o desenvolvimento de uma cultura de tolerância à medida em que forem identificados com a resolução dos males que atingem a população em conflito. No entanto, é importante ressaltar que, quando esses mesmos soldados cometem abusos, como se pode observar em algumas missões de paz, essa ferramenta de tolerância pode se tornar o oposto do que se propõe, fazendo dos soldados das Forças de Paz mais um algoz.

Neste aspecto, segundo o Coronel Gil, o Uruguai tem bastante a oferecer. De acordo com ele, o país é um dos mais cotados em operações de paz por oferecer uma conduta bastante tolerante por parte de seus efetivos militares que procuram se aproximar das populações que os recebem como Forças de Paz. Gil salienta que esta postura mais tolerante é um reflexo da sociedade uruguaia, acostumada historicamente a receber e acolher pessoas de diferentes culturas. As operações de paz também servem como um exercício de tolerância e de aprendizado para os soldados que a compõe, pois uma vez nelas, eles são automaticamente condicionados à conviver com realidades distintas da sua. O coronel Mila e o coronel Navas salientam que, ao retornarem das operações de paz, os efetivos tendem a valorizar as condições de vida que o Uruguai os oferece²⁴¹.

g) Livre circulação de informações e conhecimento

Respaldado na Declaração Universal dos Direitos Humanos (1948), a UNESCO propõe com a Livre circulação de informações e conhecimento a liberdade de expressão, informação e opinião. Como forma de garanti-los, a UNESCO vê na mídia a ferramenta mais

²⁴⁰ A ONG Human Rights Watch mantém uma página com informações sobre o genocídio em Ruanda: <<http://www.hrw.org/legacy/background/africa/rwanda0406/>>. Outras informações também podem ser encontradas na página do Tribunal Criminal Internacional para Ruanda: <<http://www.unict.org/>> .

²⁴¹ Entrevistas concedidas ao autor em agosto de 2009 (Cel Roberto Gil) e em maio de 2010 (Coronel Gonzalo Mila, coordenador do SINOMAPA; Julio Navas, sub-diretor da ENOPU).

relevante, uma vez que entende que esta, através de uma diversidade de formas de comunicação, consegue promover a disseminação de informações, muitas vezes essenciais para o desenvolvimento humano, configurando assim, um importante instrumento para a Cultura da Paz.

O segredo diplomático também deve ceder à disseminação de informações e conhecimento. Como aponta Izzo²⁴², apesar de conterem informações de importância estratégica para a segurança em diferentes níveis, esses sigilos acabam por atrapalhar a governabilidade. Deste modo, tendo em vista os aspectos estratégicos, Boutros-Ghali sugere que haja um equilíbrio entre dados sigilosos e a informação pública. Segundo ele, a manutenção de certos aspectos em sigilo é justificável quando se referem à questões de segurança nacional, aspectos financeiros, entre outros. Tais informações devem ser divulgadas à medida do possível para que se possa discutir formas de superar ameaças coletivamente.

Neste caso, os compromissos assumidos com a construção da paz em El Salvador servem de exemplo. Na ocasião (1992), o país saía de um período de mais de uma década de conflito, onde a ONU teve um importante papel de negociação por meio da atuação da Missão de Observação das Nações Unidas em El Salvador (ONUSAL), que continuou atuando por mais três anos depois de declarado o fim dos conflitos. Esta operação integrava uma série de testes que colocavam em prática os elementos do Programa de Cultura de Paz²⁴³. O destaque, nesta ocasião, no que se refere à disseminação da informação, foi a criação de um programa radiofônico voltado ao público feminino com a finalidade de informar sobre os Direitos Humanos e outras questões de utilidade pública relacionada às mulheres.²⁴⁴

Para o Uruguai, sua política de participação em operações de paz veio a contribuir com uma divisão melhor das informações entre os Ministérios. O SINOMAPA, criado em 1995 para organizar o envio de soldados a operações de paz, é uma instituição que agrega representantes de vários ministérios, entre eles o das Relações Exteriores, da Economia, do Interior, em torno de uma questão relacionada à segurança do país. A presença de tais ministérios nos processos que organizam as operações de paz pressupõe que exista uma troca

²⁴² IZZO, Roberta. **Memórias e projeções:** a cultura da paz nas Nações Unidas – de 1989 a 2001. 2008. 172 Folhas. Dissertação (Mestrado em História) – Faculdade de Ciências Humanas e Sociais, Universidade Estadual Paulista “Julio de Mesquita Filho”, Franca, 2008.

²⁴³ Em 1993 a 27a Conferência Geral da UNESCO aprovou o Programa de Cultura da Paz, uma série de propostas em torno da promoção de projetos de desenvolvimento de elementos relacionados ao tema da Paz. Entre os anos de 1994 e 1995 inaugurou-se uma fase de testes das propostas do documento em algumas áreas de conflito, entre elas estava El Salvador.

²⁴⁴ IZZO, Roberta. **Memórias e projeções:** a cultura da paz nas Nações Unidas – de 1989 a 2001. 2008. 172 Folhas. Dissertação (Mestrado em História) – Faculdade de Ciências Humanas e Sociais, Universidade Estadual Paulista “Julio de Mesquita Filho”. Franca, 2008. p. 141.

de informações sobre estes temas, ainda que, como foi visto no capítulo anterior, as grandes decisões acabam sendo tomadas pelo Ministério da Defesa e pelas Forças Armadas.

h) Paz internacional e Segurança

É na busca pela paz e segurança internacionais que se resume todos os objetivos da ONU. No entanto, a UNESCO e as operações de paz por si só não são capazes de transformar o mundo e impor um ambiente pacífico.

Os objetivos da UNESCO não estão em extinguir os conflitos, mas sim em atuar em diversas frentes para que haja uma mudança de mentalidade que favoreça a instauração de uma Cultura de Paz na sociedade em geral. Repetindo o que é afirmado no preâmbulo da Carta das Nações Unidas, “a paz deve ser construída na mente dos homens”, a UNESCO, segundo Izzo,

[...] espera construir uma cultura da paz, não esperando erradicar as guerras da humanidade, mas gerando alternativas para que os homens consigam, aos poucos, solucionar suas divergências sem o recurso às armas, tanto no cotidiano quanto nas relações entre Estados²⁴⁵.

Do mesmo modo, as operações de paz não são realizadas para impor a paz mundial, principalmente porque são implementadas para lidar com situações pontuais. Isso faz dessas operações mais um instrumento em meio aos esforços em manter a paz, bem como na promoção de uma Cultura de Paz, visto que através delas pode-se abrir espaços para que haja uma inserção cultural em povos que antes viviam em conflitos cuja força foi necessária para diminuí-los.

As operações de paz não podem ser consideradas uma solução definitiva para qualquer conflito, pouco importando suas características, pois, ao analisar os processos de Construção da paz, pode-se afirmar que o cessar-fogo/hostilidades não é suficiente para a manutenção da paz, é necessário uma transformação que abrange outros elementos, além da ação armada ou mesmo as negociações político-diplomáticas.

Colombo expõe um ponto de vista que vem a resumir as necessidades atuais para uma política de promoção da Cultura da Paz:

A paz começa com a aplicação de medidas prévias. Com uma diplomacia radicalmente diferente das fronteiras, da própria idéia de fronteira. Com uma concepção diferente das associações e das instituições internacionais, assim como o dos mecanismo e dos sistemas de mediação. Compromisso, escuta, formas de expressão, modalidades de pedir, de obter e de renunciar, de doar, de aceitar e de respeitar. Para toda essa ação, serão necessários os dados de

²⁴⁵ IZZO, Roberta. **Memórias e projeções: a cultura da paz nas Nações Unidas – de 1989 a 2001.** 2008. 172 Folhas. Dissertação (Mestrado em História) – Faculdade de Ciências Humanas e Sociais, Universidade Estadual Paulista “Julio de Mesquita Filho”. Franca, 2008. p. 141.

uma cultura que, para começar a existir, deve ter sido preparada com antecedência; caso contrário, o pacifismo não passa de pura e simples mutilação da realidade.²⁴⁶

A busca da UNESCO pela implantação de uma nova realidade e os objetivos centrais das operações apresentam um denominador comum que consiste, por sua vez, na promoção de uma nova concepção de paz, baseada não só na negação das armas como forma de resolução, mas sim na adoção de hábitos pacíficos cotidianos. Essas posturas tomariam dimensões internacionais à medida em que os Estados os incorporam, ainda que parcialmente.

²⁴⁶ COLOMBO, Furio. Será que existe uma cultura da paz? In: UNESCO. **Imaginar a Paz**. Paulus. São Paulo, 2006. p. 76.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O Uruguai é um Estado que guarda mais semelhanças que diferenças em relação aos seus vizinhos. Tanto o sul brasileiro quanto a também vizinha Argentina apresentam características muito próximas do contexto interno uruguaio, não apenas no que se refere a questões culturais, mas também relativamente às dimensões territoriais, econômicas e de cultura política.

Tais semelhanças podem ser apontadas como um dos fatores que dificultaram a formação de uma identidade internacional durante os primeiros setenta anos da vida independente da Banda Oriental do Prata. Neste período, a influência tanto do Império Brasileiro quanto da República Argentina, marcou a vida e as divisões políticas internas do Uruguai, exacerbando, muitas vezes, as diferenças existentes entre as duas principais forças políticas uruguaias que atualmente constituem os tradicionais partidos Colorado e Nacional.

A construção de uma identidade internacional ou mesmo a demonstração de viabilidade enquanto Estado soberano só veio nas últimas décadas do século XIX quando o país adotou uma política de modernização das estruturas do Estado e veio a se consolidar com a implantação de um sistema educacional, já no início do século XX, que garantiu o acesso ao ensino de todos os cidadãos, um aspecto bastante inovador se comparado com os países da região.

A partir das reformas de José Batlle no início do século XX, o Uruguai inaugurou uma nova cultura política, baseada na idéia de um país diferente dos seus vizinhos, tendo como norte os princípios da divisão de poder, instaurando, precocemente o estado de bem-estar social. Há ainda uma valorização dos ideais nacionalistas. Essas medidas tiveram grande importância na percepção que os uruguaio tinham de seu país, exaltando a expressão da época afirmando que o Uruguai é a “Suíça da América”.

O Uruguai se destacava ainda por sua postura internacional defendendo a normatização do sistema internacional, o respeito pelos direitos fundamentais, a promoção da paz e a resolução de controvérsias pelo diálogo e mediação. Destacava-se ainda por ser um dos grandes entusiastas da Sociedade das Nações.

A defesa desses princípios constituiu uma postura do Estado uruguaio que passou a justificá-los independente da facção política que ocupava o governo. De fato, durante todo o século XX, o Uruguai experimentou diferentes regimes políticos bem como uma diversidade ideológica proveniente da divisão partidária tradicional e até mesmo diferentes posturas dentro de um mesmo partido. O país passou pela visão batllista do início do século, ligado ao partido

Colorado, pelo golpe de Estado levado a cabo pelo presidente Gabriel Terra, também do partido Colorado, retornou à doutrina batllista na década de 1950, vivenciou dois governos Blancos consecutivos, viu o partido Colorado retornar ao poder, vivenciou um governo burocrático-autoritário que colocou as Forças Armadas no centro da vida política do país em 1973, retornou à democracia pouco mais de uma década depois e, por fim, viu partidos de esquerda, coligados na Frente Ampla, assumir o poder nos anos 2000.

Apesar dessas transformações políticas, no que se refere à política externa, o Uruguai manteve-se coerente, apesar de alguns poucos rompimentos que não caracterizaram uma mudança significativa em suas relações.

Paralelamente a esses aspectos históricos, as Forças Armadas uruguaias não interferiram na vida política do país, apesar de que, quando solicitadas, tiveram um papel importante na garantia da governabilidade. Desde a independência do Uruguai, formalmente promulgada em 1830 com o juramento à Constituição, as Forças armadas foram vistas como profissão de pouco prestígio pela sociedade. Serviam de fonte de emprego público e oportunidade de trabalho para jovens do interior do país. Mesmo depois da Guerra contra o Paraguai, de onde o Uruguai saiu vitorioso junto com Brasil e Argentina, a visão da sociedade para com as Forças Armadas pouco mudou.

Em resumo, as Forças Armadas, por muito tempo, mesmo depois das reformas do início do século XX, ocuparam um espaço marginal na sociedade uruguiaia, sendo vistas, muitas vezes, como um inofensivo instrumento burocrático do Estado. A grande mudança acontece na década de 1970, quando as Forças Armadas assumem o poder político, dizendo-se as únicas capazes de manter a ordem interna e garantir a soberania do Estado, ameaçada pelos inimigos personificados em grupos de origem marxista que questionavam a ordem interna através de manifestações públicas e pela luta armada. Ressalte-se, todavia, que foram os políticos civis que criaram as condições necessárias para que, a partir do início dos anos 1960, as forças armadas percebessem a si mesmas, como responsáveis e capazes de intervir na ordem interna. Esse aspecto fica mais evidente quando, ao deixar o poder doze anos depois, conseguem manter certa autonomia em relação ao poder civil.

A permanência no governo implicou em um fortalecimento para as Forças Armadas que, a princípio, não encontrava justificativas razoáveis no regime democrático que se desenvolveu a partir de 1985. Assim, foi possível perceber que o governo democrático, principalmente durante o mandato do presidente Luis Alberto Lacalle (1990 – 1995) buscou alternativas para empregar as Forças Armadas e, ao mesmo tempo, integrá-las ao novo sistema governamental. Neste sentido, as operações de paz surgiram como uma oportunidade.

As operações de paz não constituíam, de maneira nenhuma, uma novidade na política uruguaia para as Forças Armadas. O país é integrante das operações da ONU desde a década de 1950. No entanto, sua participação tinha um caráter discreto. A grande novidade foi o envio em massa de tropas e equipamentos já nos pós-1990. A partir de então, esses envios se tornaram cada vez mais comuns, multiplicando consideravelmente a participação uruguaia em operações de paz.

Essa política só foi possível a partir da combinação de diversos fatores, como o fim do conflito bipolar que dividiu o mundo após a Segunda Guerra Mundial, as novas concepções de segurança que passaram a considerar fatores internos como guerras civis, conflitos religiosos e étnicos, entre outros, como ameaças à paz e à segurança internacional. Essas novas configurações do sistema internacional contribuíram para o aumento do número de operações de paz implementadas pelas Nações Unidas.

Neste sentido, no que se refere ao Uruguai, para além do retorno do regime democrático e da necessidade de oferecer novas funções às Forças Armadas, havia ainda a necessidade de reafirmar os compromissos históricos defendidos pela política externa daquele país. Ao prescindir de princípios ligados à promoção da paz, às normas do direito Internacional e da promoção dos Direitos Humanos aceitos internacionalmente, as operações de paz serviram como um instrumento de inserção internacional do Uruguai e juntou, em certa medida, a política externa com a política de defesa.

Ao que parece, os recursos repassados pela ONU aos países que colaboram com operações de paz também resolveram parte do *déficit* orçamentário do Ministério da Defesa que viu, durante a redemocratização, seus recursos sendo transferidos a outros setores como educação, habitação, saneamento básico, entre outros. Com os recursos provenientes das operações de paz, o Uruguai pode manter Forças Armadas maiores e melhores equipadas do que se dependesse exclusivamente do Estado. As operações de paz tem oferecido uma oportunidade aos soldados de aumentarem seus rendimentos. Pelo que se pode notar, isso tem implicações no comércio local de cidades no interior, principalmente.

A política uruguaia de envio de efetivos a operações de paz contribuiu para um novo tipo de treinamento e profissionalização das Forças Armadas, já que agrega, ao menos teoricamente, questões inerentes à promoção da cultura da paz. Sua configuração história e o desenvolvimento social possibilitam que esse país também seja um contribuinte no que se refere aos elementos que a UNESCO considera como essenciais para a promoção de uma Cultura da Paz.

A partir da análise das posturas da UNESCO e do Uruguai, é possível afirmar que muitos dos aspectos convergem nas operações de paz que, por sua vez, servem como instrumento de promoção dessa Cultura. Isso acontece à medida em que conseguem construir um ambiente propício à disseminação da Cultura da Paz.

Ao que parece, a questão da Cultura da Paz permeia tanto as atividades das operações de paz quanto contribuem para que seus preceitos sejam incorporados entre os efetivos que compõem as Forças de Paz ainda que de forma indireta ou parcial.

É certo que as operações de paz oferecem oportunidades em relação às condições das Forças Armadas, no entanto, essas mesmas operações exigem que os melhores equipamentos estejam disponíveis para ações exteriores. No caso de uma necessidade interna inesperada, por exemplo, o Estado não pode contar com seus melhores equipamentos.

Por fim, vale considerar que o apoio dado pelo Uruguai às operações de paz pode estar ligado às questões de defesa em meio ao contexto regional. O Uruguai, como já foi mencionado, faz fronteira (é mesmo um Estado tampão) com as duas principais potências militares da região, Brasil e Argentina, que já interferiram consideravelmente nas questões internas do país. Assim, a defesa de ideais pacíficos, confirmados pela sua grande presença nas operações de paz pode significar uma tentativa do governo uruguaio de dissipar possíveis ameaças provenientes desses países.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AGUILAR, Sergio L. C. **A Guerra da Iugoslávia: uma década de crise nos Balcãs**. Usina do Livro. São Paulo. 2003.

ALPINI, Alfredo. **Uruguay en la era del fascismo**. Disponível em: <<http://www.chasque.net/frontpage/relacion/9909/uruguay.htm>>. Acesso em 23/06/2010.

ANTÓN, Romeo Perez. **Un Siglo de Política Exterior**; In NAHUM, Benjamín. (editor), *Historia del Uruguay en el Siglo XX* (tomo II); EBO-ICP, Montevideo, 2003.

ARTEAGA, Juan Jose. **Uruguay – Breve historia contemporánea**. Fondo de Cultura Económica. Ciudad Del Mexico, 2002.

Assembléia Geral das Nações Unidas. **An Agenda for peace**. Junho de 1992. A/47/277 – S/24111 Disponível em <<http://www.un.org/Dosc/SG/agpeace.html>> Acessado em 10/10/2007.

BADÁN, Didier Operetti. **A política exterior do Uruguai**. Diplomacia, Estratégia e Política. Outubro/Dezembro. 2004.

BARRÁN. Jose Pedro. **El Uruguay pastoril y caudillesco en la primera mitad del siglo XIX**. Disponível em: <<http://www.rau.edu.uy/uruguay/historia/Uy.hist2.htm>> Acesso em 18/04/2010.

BARRÁN. Jose Pedro. **El nacimiento del Uruguay moderno en la segunda mitad del siglo XIX**. Disponível em: <<http://www.rau.edu.uy/uruguay/historia/Uy.hist3.htm>> Acesso em 19/04/2010.

_____. **Uruguay en el siglo XX**. Disponível em: <<http://www.rau.edu.uy/uruguay/historia/Uy.hist3.htm>> Acesso em 26/04/2010.

_____; NAHUM, Benjamín. **Historia Rural del Uruguay Moderno: 1851 - 1885**. Tomo 1. Edições da Banda Oriental, Montevideú, 1967

BATALLA, Isabel Clemente. **Política Exterior de Uruguay, 1830-1895**. Tendencias, problemas acores, agenda. Serie Documentos de trabajo, N. 69. Facultad de Ciencias Sociales, Montevideo. Nov. 2005.

BIGATÃO, Juliana de Paula. **Operações de manutenção da Paz no pós-Guerra Fria: o caso dos conflitos intra-estatais**. Disponível em: <http://www.arqanalagoa.ufscar.br/abed/Integra/Juliana%20P%20Bigatao%2013-08-07.pdf>

BIZZOZERO, Lincoln; LUJAN, Carlos. **La política exterior del gobierno de transición (1985 – 1989)**. Facultad de Ciencias Sociales, Montevideo, 1992.

_____. **Uruguay en la creación del Mercosur: ¿un cambio en la política exterior?** Universidad de la República. Montevideú, 2008

BOUTROS-GHALLI, Boutros. **An Agenda For Peace**. Disponível em: <<http://www.un.org/Docs/SG/agpeace.html>>

CABRAL, José Pedro Cabreira. **Trajetória do Movimento de Libertação Nacional – Tupamaros – Algumas questões de identidade e poder**. Estudos Ibero-Americanos. PUCRS, v. XXXIII, n. 2, p. 156-171, dezembro 2007

CAETANO, Gerardo; RILLA, Jose. **Historia Contemporánea del Uruguay – de la colônia al Mercosur**. Editorial Fin de Siglo, Montevidéo, 1994.

CANDAU, Vera Maria. **Por uma Cultura da Paz**. Disponível em: <www.dhnet.org.br/direitos/bibpaz/textos/cpaz.htm>. Acesso em 20/09/2010.

CASAS, Lincoln R. Maiztegui. **Orientales: uma historia política de Uruguay**. Planeta, Montevideo, 2005.

CASTANHEIRA, Fernando Henrique. **A Relação entre Direitos Humanos, Democracia e Paz no internacionalismo liberal contemporâneo**. Disponível em: <http://www.direst.net/docs_1cde/dh_democracia_paz.pdf>. Acesso em: 20/11/2010.

CASTRO, J. **Breves considerações sobre a América Latina no imediato pós Segunda Guerra Mundial 1945-1948**. Rio de Janeiro: Revista Eletrônica Boletim do TEMPO, Ano 3, n. 05, Rio, 2008. [ISSN 1981-3384]

CELA-GEDES. **Observatório de Política Exterior**. Informe Uruguai (vários números). FCHS-Franca, 2008-10.

CENTRO UNESCO EM MONTEVIDEO. **La emigración em el Uruguay actual**. Disponível em: <http://www.unesco.org.uy/centro-montevideo/documentospdf/emigracion_uruguay.pdf>. Acesso em 20/01/2010.

CHAGAS, Jorge; TRULLEN, Gustavo. **Pacheco: la trama oculta del poder**. Rumbo, Montevid'eu, 2005.

CHIRICO, Selva Lopez. **El Estado y las Fuerzas Armadas en el Uruguay del siglo XX**. Ediciones de la Banda Oriental, Montevidéo, 1985.

_____. **Uruguay: 1985 – 1993: estratégia e tática da reprodução institucional militar na pós-ditadura**. 1995. 122 Folhas. Tese (Doutorado em Ciências Sociais). Instituto de Filosofia e Ciências Humanas. Universidade Estadual de Campinas. 2011.

CLERICO, Lilia F. **Democracia y política exterior: Uruguay (1985-2006)**. America Latina Hoy. N 44, Salamanca, 2006. ISSN 1130-2887.

_____.; FERNÁNDEZ Wilson L.; NILSON Diego H. **La estrategia de inserción internacional de Uruguay en el gobierno del Frente Amplio**. In: Revista uruguaya de Ciencia Política. Nº 15. Montevidéo. Año 2006. p. 129-150

COLOMBO, Furio. **Será que existe uma cultura da paz?** In: UNESCO. **Imaginar a Paz**. Paulus. São Paulo, 2006.

DONADIO, Marcela (coord.). **Atlas comparativo de la defensa en America Latina**. Resdal. Buenos Aires, 2007

DORATIOTO, Francisco Fernando Monteoliva. A política platina do Barão de Rio Branco. **Revista Brasileira de Política Internacional**, Vol 42, n. 02. Brasília, 2000.

DUARTE, E. E. Novas perspectivas para as Forças de Paz da ONU: o Relatório Brahimi e o corpo de fuzileiros Navais dos EUA. In: BRIGAGÃO, Clóvis; PROENÇA JR., Domício (ORGs). **Paz e terrorismo: textos dos Seminário** Desafios para a política de segurança internacional: Missões de Paz da ONU, Europa e América. São Paulo. HUCITEC. 2004.

ESCUELA DIGITAL. **Hernando Arias de Saavedra (Hernandarias)**. Disponível em: <escueladigital.com.uy/biografias/hernandarias.htm>. Acesso em 03/2010.

ESTEVEES, Paulo. **Operações de manutenção da paz sob o programa da paz democrática**. In. CEPIK. Marco (Ed). **Segurança Internacional: Práticas, tendências e conceitos**. Hucitec. São Paulo. 2010.

ESTYERO, Juan L. **La difícil profesión de la paz**. Centro Coordinador de Operaciones de Mantenimiento de la Paz. Estado Mayor General del Ejército. Montevideú. 2004

GADDIS, John. L. **História da Guerra Fria**. Nova Fronteira. Rio de Janeiro. 2003

GONZÁLEZ, Julián G. **La Política Exterior del Uruguay en el Ámbito de la Defensa, toma de decisión en un tema opaco. Un avance en la interpretación de las relaciones FFAA y Sociedad en el Uruguay del Siglo XX**. 2002. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) Instituto de Ciência Política, Faculdade de Ciências Sociais – Universidad de la República. (inédito). Montevideo, 2002

_____. (coord.). **Defensa Nacional y FFAA. Democracia e Integración Regional: Exploración en un Área Opaca de Políticas Públicas**. Disponível em: <<http://www.fcs.edu.uy/pagina.php?PagId=354>>.

_____. Ministerio de Defensa Nacional - Uruguay. **La Defensa Nacional. Aportes para un debate**. OF. RR.PP. del MDN. Montevideo. 2005.

FONTOURA, Paulo Roberto Campos Tarrisse de. **O Brasil nas Operações de Manutenção da paz nas Nações Unidas**. Brasília. FUNAG, 1999.

HARFUCH, Caroline. **Análise Histórica da formação e desenvolvimento do conceito de cultura de paz e de seus desdobramentos práticos**. 2008. Trabalho de Conclusão de Curso (Relações Internacionais). Universidade Estadual Paulista. FCHS. Franca.

IBARRA, Diego Gonnet; NILSON, Diego Hernandez. **La participación uruguaya en las misiones de paz, una herramienta de inserción subestimada**. Cuadernos del CLAEH, n° 94 – 95. Montevideo, 2007.

LADEIRA, Saionara Gomes. **Política Externa Brasileira e a assinatura dos tratados de 1951**. Anais do XIX Encontro Regional de História: Poder, Violência e Exclusão. ANPUH/SP – USP. São Paulo. 2008

LARRECHEA, Enrique M. **El Uruguay internacional y su dimensión estratégica sudamericana**. Cuadernos del CLAEH, no 94 – 95. Montevideo, 2007

LUIS FILHO, Arlindo. Forças de Paz: a experiência brasileira. **Revista da Escola Superior de Guerra**, Rio de Janeiro, Dez. 2005, 1994.

MAGNOLLI, Demetrio. (org). **Historia das guerras**. São Paulo. Contexto. 2008.

_____. Demetrio. (org). **Historia da paz**. São Paulo. Contexto. 2008

MARTINEZ, Maria X. A.; Brasil y Uruguay: la historia regional en el discurso militar uruguayo (1973 – 1985). **Revista de História Regional** 11(1): 29-52, Verão, Ponta Grossa, 2006.

MATHIAS, Suzeley K. **Gênero: defesa e paz no Cone Sul**. Disponível em: <www.resdal.org>. Acesso em: 13/05/2009

Ministerio de Defensa Nacional - Uruguay / PNUD / UdelaR. **Insumos para la elaboración de un anteproyecto de Ley de Defensa Nacional**. Elaborado en el marco del Debate Nacional sobre Defensa. Montevideo. 2006. Disponível em: <http://www.mdn.gub.uy/pages/debnac.asp>

MOREIRA, Carlos. **Problematizando la historia de Uruguay: Una análisis de las relaciones entre el Estado, la Política y sus protagonistas**. Disponível em: <<http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/grupos/lopezma/18more.pdf>> Acesso em 12/06/2009.

MUÑOZ, Francisco A. (Ed.) **La paz imperfecta**. Granada. Granada, 2001. Disponível em: <<http://www.ugr.es/~eirene/eirene/Imperfecta.pdf>>

NAHUM, Benjamin. **Reflexiones Del Batllismo desde una perspectiva atual**. Conferencia en el Congreso de la A.P.H.U. Disponível em: <<http://www.aphu.edu.uy/archivos/documento/20.pdf>>. Acesso em: 24/07/2010.

_____. **Manual de Historia del Uruguay – 1830 a 1903** (tomo 1). Ediciones de la Banda Oriental, Montevideo, 2002.

_____. **Manual de Historia del Uruguay – 1903 a 2000** (tomo 2). Ediciones de la Banda Oriental, Montevideo, 2002.

ODDONE, M. Blanca Paris. **Cronologia comparada de la historia del Uruguay (1830-1945)**. Universidad de la República. Montevidéo, 1969.

PARKER, Randall. **An Overview of the Great Depression**. In WHAPLES, Robert. EH.Net Encyclopedia. Março de 2008. Disponível em: <<http://eh.net/encyclopedia/article/parker.depression>>. Acesso em 15/08/2009.

PADROS, Enrique Serra. **Como el Uruguay no hay... terror de estado e Segurança Nacional (1968 – 1985). Do Pachecato à ditadura Civil-militar**. Tese de doutorado apresentada ao programa de Pós-Graduação do IFCH-UFRGS. Porto Alegre, 2005

- PEIRANO, Ricardo. **Gran Enciclopedia del Uruguay**, Sol 90, Barcelona, 2002
- PROENÇA, Domício. Enquadramento das PKO nas teorias da guerra e da polícia. **Revista brasileira de política internacional**. Julho-dezembro, ano/vol. 45, n. 2. Instituto Brasileiro de Relações Internacionais. Brasília. p. 149.
- PNUD. **Human Development Report 2009. Overcoming Barriers: Human mobility and development**. New York, 2010. Disponível em: http://hdr.undp.org/en/media/HDR_2009_EN_Complete.pdf.
- REAL DE AZUA, Carlos. **Bernardo Berro, El puritano en la tormenta**. Cuadernos de MARCHA, N° 5, Montevideo, setembro de 1967, pp. 3-24.
- _____. **Historia e Política en el Uruguay**. Cal y Canto. Montevideu, 1997.
- RIAL, Juan. **Las Fuerzas Armadas: ¿soldados-políticos garantes de la democracia?** Ediciones de la Banda Oriental, Montevideo, 1986
- REAL DE AZUA, Carlos. **Política Internacional y Ideologías en Uruguay**. MARCHA, N° 966, Julho de 1959, Montevideo. 7-B a 14-B. Disponível em: http://www.archivodeprensa.edu.uy/carlos_real_de_azua/textos/bibliografia/politicainternacional.pdf> Acesso em: 21/03/2010.
- REVELEZ. Lincoln B. **La inserción internacional de Uruguay ante las próximas décadas: geografías mundiales y estrategias regionales**. Cuadernos del CLAEH, n°94 – 95. Montevideo, 2007.
- RIAL, Juan. **Las Fuerzas Armadas: ¿soldados-políticos garantes de la democracia?** Ediciones de la Banda Oriental, Montevideo, 1986.
- RECKZIEGEL, Ana Luiza Setti. As imagens do desacordo: Blancos e Colorados no Uruguai de 1890. **História: debates e tendências**. Passo Fundo, V. 6, n° 1, p. 125-135, 1° sem. 2006.
- SOUZA, Suzana Belil. Brasil – Uruguai, uma articulação regional revisitada. **Cadernos do CHDD**, Ano 6, Número Especial. Brasília, 2007. ISBN: 978.85.7631.078-5
- SOUZA, Marcos Alves de. O **Reformismo uruguaio sob a égide do “batllismo” na primeira metade do século XX**. Anais Eletrônicos do III Encontro da ANPHLAC. ISBN 85-903587-3-9. São Paulo, 1998.
- TARTA, Juliana Pires; SCAVONE, Rafael. **“Colorado y Rojo: dois diferentes tons do caudilhismo no Prata**. Disponível em: www.klepsidra.net/klepsidra25/caudilhos.htm>. Acesso em 18/05/2010.
- TRANSPARENCY INTERNATIONAL. **Corruption Perception Index 2009**. Disponível em: http://www.transparency.org/policy_research/surveys_indices/cpi/2009>. Acesso em: 05/06/2010.
- UNESCO. **Constitution of the United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization**. Disponível em: <http://www.un-documents.net/unesco-c.htm>. Acesso em 13/07/2010

_____. **Declaração sobre a paz nas mentes dos homens.** Yamoussoukro, Costa do Marfim. 1989. Disponível em: http://www.comitepaz.org.br/Dec_Paz_Mente.htm.

_____. **Cross-Conflict Participation: advice of experts.** 1993. Disponível em: www.culture-of-peace.info/annexes/ccrossconflict/summary.html. Acesso em: 14/09/2010.

_____. **Sintra Plan of Action. Sintra.** 1996. Disponível em: <http://portal.unesco.org/education/en/files/37326/11024194203sintra-plan-action.pdf/sintra-plan-action.pdf>. Acesso em 17/09/2010.

UNESCO. **The Culture of peace programme: from national programmes to a project of global scope.** Document 145EX/15, Paris. 1994.

United Nations Department of Public Information. **An introduction to United Nations Peacemaking.** Disponível em <http://www.un.org.depts/dpko/dpko/intro/>

UNITED NATIONS GENERAL ASSEMBLY. **Declaration and Programme of Action on a Culture os Peace (A/RES/53/243).** Disponível em: <http://www.un-documents.net/a53r243a.htm>. Acesso em 14/09/2010

UNITED NATONS. **Brundtland Report.** Resolução A/RES/42/187. Disponível em: www.un.org/documents/ga/res/42/ares42-187.htm. Acesso em: 02/10/2010.

URUGUAY. **Constitución de la República. Montevideo, 1952.** Disponível em: parlamento.gub.uy/constituciones/Const952.htm

_____. **Constitución de la República. Montevideo, 1967.** Disponível em: parlamento.gub.uy/constituciones/Const004.htm

_____. **Decreto-ley Orgánica de las Fuerzas Armadas nº 14.157.** Disponível em: <http://www.resdal.org/Archivo/d0000287.htm>.

VALES, Tiago P. A participação feminine na sociedade uruguaia e seu reflexo na colaboração em missões de paz. In: SALA, Jose B. GASPAROTO, Ana Lúcia. **Relações Internacionais – Polaridades e novos/velhos temas emergentes.** Oficina Universitária. Marília, 2010

VÁZQUEZ, Tabaré. **Uruguai integrado.** Diplomacia, Estratégia e Política. Brasília: Janeiro/Março. 2005.

WILSON, Jose de Torres. **Brevisima historia del Uruguay.** Arca. Montevideo, 2008.

WOODRUFF, Christopher A. **Political Culture and revolution: an analysis of the Tupamaros.** Disponível em: <http://lanic.utexas.edu/project/etext/llilas/ilassa/2008/woodruff.pdf>. Acesso em: 12/03/2010.

YAFFE, Jaime. **Política y economia em la modernización: Uruguay 1876 a 1933.** Disponível em: <http://www.liccom.edu.uy/bedelia/cursos/historia/modernizacion.pdf>. Acesso em 14/07/2009.

WINS, Francisco J. **Política del Uruguay en Misiones de Paz**. Conferencia Sub-Regional del CALEN Y CHDS. Montevideo, 2005.

WINS, Santiago A. **La participación uruguaya en las operaciones de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas: una herramienta de diplomacia multilateral**. In: Política Exterior del Presente. Nº3. Julio de de 2007. Montevideo. p. 20-23.

ZUBILLAGA, Carlos. **Hacer la America. Estudios Historicos sobre la inmigración Española al Uruguay**. Fin de Siglo, Montevideo, 1993.

ZURBRIGGEN, Cristina. **Politica Exterior, defensa y las operaciones de paz: ¿una estrategia coherente?** – El caso de Uruguay. Revista Fuerzas Armadas y Sociedad • Año 19 • Nº 1 • 2005 • pp. 85-109