

EQUADOR E AS NOVAS AMEAÇAS: UMA LEITURA A PARTIR DOS DOCUMENTOS DE DEFESA

ECUADOR AND THE NEW THREATS: A READING FROM DEFENSE DOCUMENTS

Cristian Valdivieso¹

Jéssica dos Santos²

¹Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais San Tiago Dantas (UNESP-UNICAMP-PUC/SP), São Paulo, SP, Brasil. E-mail: cristian.valdivieso@unesp.br. ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-4126-8527>.

²Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais San Tiago Dantas (UNESP-UNICAMP-PUC/SP), São Paulo, SP, Brasil. E-mail: jessica.santos@unesp.br. ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-2888-6547>.

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



Esta obra está licenciada com uma Licença Creative Commons Atribuição 4.0



RESUMO

Desde o final da década de 1990, o Equador tem renovado sua política de defesa. Passando pela superação do conflito com o Peru, o setor de defesa incluiu o combate às 'novas ameaças' como uma forma de combater os diversos focos de violência provenientes do cenário global e regional. O objetivo deste trabalho é analisar o impacto das novas ameaças na formulação da política de defesa do Equador compreendida entre o período 2002 e 2018. Para tal efeito, analisam-se documentos oficiais como os Livros Brancos de Defesa (2002, 2006, 2018) e as Agendas Políticas de Defesa (2011, 2014-2017), marcos gerais da política de defesa equatoriana.

Palavras-chave: Equador; Política de Defesa; Novas Ameaças.

ABSTRACT

Since the late 1990s, the Ecuador has renewed its defense policy. In overcoming the conflict with Peru, the defense sector included combating 'new threats' as a way of combating the various outbreaks of violence from the global and regional scene. This work aims to analyze the impact of new threats on the formulation of Ecuador's defense policy between the period 2002 and 2018. For this purpose, official documents such as the White Papers of Defense (2002, 2006, 2018) and the Political Defense Agendas (2011, 2014-2017) will be analyzed, general milestones of Ecuadorian defense policy.

Keywords: Ecuador; Defense Policy; New Threats.



INTRODUÇÃO

A extensa literatura produzida acerca da política de defesa equatoriana recai sobre episódios que o país superou na década de 1990 quando o conflito na fronteira com o Peru foi resolvido mediante Declaração do Itamaraty. O fim desse embate bélico se consolidou como um divisor de águas entre uma antiga e uma renovada política de defesa. O objetivo do presente trabalho é analisar o trajeto da política de defesa equatoriana no que diz respeito à inclusão das novas ameaças no corpo dos documentos de defesa. Vale considerar que o adjetivo “novas” implica a existência de outro tipo de ameaça, as tradicionais, que remetem à prática da guerra e agressões entre Estados.

A pergunta de partida que guia este artigo é: de que forma as novas ameaças impactam na formulação da política de defesa do Equador? Serão analisados, como fontes primárias, os denominados Livros Brancos de Defesa correspondentes aos anos de 2002, 2006 e 2018. De modo similar, serão abordadas as Agendas Políticas de Defesa 2011 e 2014-2017. A análise será acompanhada por fontes secundárias que abordem o assunto tanto a partir do aspecto teórico-conceitual como de compilação de dados sobre a experiência equatoriana.

A seção teórico-conceitual visa valorizar produções realizadas por acadêmicos sul-americanos que possuem importantes contribuições sobre temas de segurança e defesa. Héctor Luis Saint-Pierre será uma das principais referências devido a sua análise realizada a partir da, e para a, realidade da América do Sul no que diz respeito a sua concepção epistemológica sobre novas ameaças. No aspecto metodológico, o trabalho de caráter exploratório é desenvolvido mediante uma abordagem qualitativa, realizando uma análise bibliográfica das fontes primárias e secundárias.

O artigo se divide em três seções, além desta introdução e as considerações finais. A primeira seção debate sobre o marco conceitual, problematizando os termos segurança e defesa e se discute também o marco epistemológico para entender as ameaças. A segunda seção aborda o trânsito da realidade equatoriana desde uma ameaça tradicional, ilustrada pelo conflito armado com o Peru, até as novas ameaças.



Finalmente, adentramo-nos na análise dos documentos para verificar como as novas ameaças impactam na formulação da política de defesa.

DA SEGURANÇA À DEFESA: COMBATENDO AMEAÇAS

O termo segurança se encontra entrelaçado por uma série de definições que, ao longo da segunda metade do século XX, considerando a relevância do conceito no que se refere à emergência dos denominados Estudos de Segurança Internacional (ESI), têm mostrado seu aspecto polissêmico. Paul Williams (2008) identifica esta característica ao mencionar que o conceito é mutável, elástico e está vinculado a diversas realidades, pois a sensação de estar seguro ou não depende de uma série de subjetividades que giram em torno de certos elementos como quem ou qual é o ator que percebe essas sensações. Ao enquadrar essa dinâmica no espectro amplo da política internacional, o Estado emerge como o principal ator em torno do qual gira a responsabilidade de proteger e, ao mesmo tempo, se constitui como a entidade central ameaçada e ameaçadora (Young, 2003).

Barry Buzan e Lene Hansen (2012) em seu livro *A evolução dos Estudos de Segurança Internacional* mostram como as definições de segurança se formularam amplamente em função do Estado. No período da Guerra Fria, quando surgem os ESI, as definições são estabelecidas sob pseudônimos como segurança estatal, nacional, evoluindo, posteriormente, para segurança internacional, cuja conotação é de uma amplitude confusa, uma vez que abarca elementos econômicos, sociais, políticos, ambientais, entre outros.

O Estado, especialmente durante a Guerra Fria, ocupou o centro das funções de segurança. Os Estudos Estratégicos atravessaram a denominada “época de ouro” (1955-1965) (Fierke, 2007, p.19), na qual o desenvolvimento de armamentos para dissuasão foi o grande avanço. Vale ressaltar que a segurança possui um perfil limitado, tratando-se especificamente de combater ameaças militares de outros Estados (Nye; Lynn-Jones, 1988, p.6),

O fim das estruturas de poder orquestradas durante a Guerra Fria potencializou novos fenômenos que, até o momento, geram dilemas conceituais como são as



chamadas ‘novas guerras’ de Mary Kaldor. As Relações Internacionais têm visto surgir uma série de conceitos que se pretendem inovadores para explicar os conflitos intraestatais. Devido ao fato de que as ameaças, desta vez, são provenientes de grupos internos ao próprio Estado, o conceito de segurança se viu desafiado e suas limitações foram evidenciadas, pois o uso de armas letais não poderia resolver assuntos urgentes como pobreza extrema, subdesenvolvimento, desigualdades sociais, entre outros problemas (PNUD, 2016).

Foi a ONU que estabeleceu por meio do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) uma ampliação do conceito de segurança. Com essa manobra a organização pretendia reestabelecer o ponto de referência para a segurança, o indivíduo seria o novo eixo sobre o qual o Estado atuaria para dar solução a demandas sociais, políticas e econômicas urgentes. Assim, “a segurança humana não é uma preocupação pelas armas; é uma preocupação pela vida e dignidade humanas” (PNUD, 1994, p.25).

Apesar deste pequeno passeio pelas origens do termo segurança que dominam o campo das Relações Internacionais, os conflitos e as ameaças à paz global são diversos e, portanto, a forma de combater-las não pode ser traduzida em uma receita única. Nesse sentido, objetivando analisar posteriormente o que a política de defesa equatoriana compreende como ameaças e novas ameaças, recorreremos à formulação epistemológica de Héctor Saint-Pierre que problematiza noções de ameaça, segurança, defesa, inimigo e vulnerabilidade que em muitos casos são confundidos dentro da polissemia do termo ‘segurança’ e seu antônimo, ‘insegurança’.

O autor define, em um primeiro momento, o conceito de segurança como uma situação na qual predomina a ausência de perigos para um indivíduo, seus interesses e seus valores (Saint-Pierre, 2007, p. 59). Essa definição é próxima àquelas que associam segurança ao alívio de ameaças que colocam em risco a sobrevivência de um objeto de referência; entretanto, Saint-Pierre enfatiza a centralidade do indivíduo como o principal beneficiário da ação da segurança.

O conceito de segurança está claramente vinculado ao de ameaça. Para o autor, as ameaças se constroem com base em percepções. Para esse fim, são apresentadas cinco



características que ajudam a compreendê-las. Em primeiro lugar, a ameaça “é essencialmente diferente do que ela manifesta”, isso quer dizer que a ameaça é o anúncio de uma situação catastrófica ou de um risco e não o que gera o terror em si. Constitui um aviso das consequências possíveis de não se submeter àquele que faz a ameaça.

A segunda característica sustenta que ela “só se constitui e opera na percepção de quem é ameaçado”. Isso explica que quem é suscetível à ameaça a percebe como tal. O sinal que é transmitido por certo indivíduo ou ator pode ou não ser uma ameaça dependendo de quem o recebe. De acordo com o autor, a terceira característica estabelece que a ameaça não representa um perigo. Por perigo deve-se entender a existência de fatores externos a qualquer ator, enquanto que a ameaça se sustenta sobre a interpretação que o ator ou indivíduo atribui ao sinal emitido. Em quarto lugar, o autor indica que a ameaça é um sinal, gesto ou representação que anuncia a chegada de um possível risco. Por fim, a quinta característica repousa na importância da ameaça como fator de consciência sobre possíveis agressões que podem alterar o status de segurança desejado.

Saint-Pierre também diferencia os diversos conceitos que transitam entre as concepções de segurança e ameaça, como os termos perigo, inimigo e vulnerabilidade. O perigo é uma situação da qual um indivíduo ou ator pode se resguardar ou proteger, em razão disso se mencionou que este é um elemento externo e eminente; por outro lado, não se pode proteger da ameaça porque ela é um sinal e não o perigo em si. O inimigo, por sua vez, não representa a ameaça como tal, deste ator ou indivíduo pode surgir o sinal de ameaça. Já a vulnerabilidade deve ser entendida em um sentido estratégico como debilidades ou deficiências que apontam para uma situação de desvantagem. Para exemplificar, o autor indica que na América Latina existem diversas vulnerabilidades como pobreza, marginalidade social, desemprego, injustiça social e miséria (Saint-Pierre, 2007, p.64).

Para compreender a atividade de defesa deve-se observar como o Estado articula seus instrumentos com a finalidade salvaguardar a segurança interna e externa. Por segurança interna, segurança pública ou também a chamada segurança cidadã deve-se



entender como a capacidade de proteção e conservação da ordem interna (Saint-Pierre; Donadelli, 2014). A defesa, por outro lado, "é o destino externo da força de natureza letal", com o objetivo de eliminar um eventual inimigo (Saint-Pierre, 2015, p.18). É importante destacar que na América Latina, durante a Guerra Fria, prevaleceu a Doutrina de Segurança Nacional, que foi uma "aberração política", legitimando a figura do "inimigo interno" com a qual se eliminou cidadãos sem ser considerado crime (Saint-Pierre; Donadelli, 2014, p.62). As ditaduras militares sanguinárias do Cone Sul são um exemplo desse momento trágico que a região experimentou.

Saint-Pierre alerta para a mutação de conceitos como segurança e defesa, ajustados aos interesses políticos da região, a fim de resolver problemas de segurança pública, pois os conflitos interestatais na região constituíram um ponto fora da curva na história recente, pelo menos desde o conflito entre Equador e Peru. A miopia, diante da compreensão correta das atividades de segurança e defesa, representa um ponto cego para a região e permite a interferência externa de atores mais importantes, como os Estados Unidos.

A Declaração sobre Segurança nas Américas, de outubro de 2003, sob o manto da Organização dos Estados Americanos (OEA), é prova dessa elasticidade conceitual em que se estabeleceu que a concepção no hemisfério tinha um "escopo multidimensional" (Declaración, 2003). Em outras palavras, essa perigosa amplitude semântica dos conceitos de segurança e defesa permite que cada país utilize ao seu bem entender os meios de proteção do cidadão ou instrumentos letais de defesa. É nesse cenário de aprofundamento dessa visão multidimensional que analisaremos o impacto das novas ameaças na formulação das políticas de defesa do Equador durante 2002 e 2018.

EQUADOR NO CERCO DAS AMEAÇAS TRADICIONAIS

A formação do Equador como Estado independente está associada à herança que a fragmentação da Grã Colômbia deixou a partir de sua fragmentação em 1830. O Equador incorporou territórios disputados entre aquele Estado e o Peru em conflitos do início do século XIX, mas, com a dissolução dele, o Peru não reconheceu a legitimidade desses territórios cedidos ao Equador. Assim nasceu a longa disputa que culminaria



unicamente em 1998. A controvérsia explodiu em 1941 com a invasão peruana na região amazônica equatoriana (Moncayo, 2011, p.32). O Equador, despreparado para enfrentar uma guerra com o seu vizinho, aceitou que lhe fossem expropriados extensos territórios que o conectavam inclusive com o Brasil (Lekanda, 2009).

Esta disputa, aparentemente resolvida com a assinatura do *Protocolo de Paz, Amistad y Límites entre Ecuador y Perú*, de 1942, teve uma nova escalada em 1995. O processo de paz precisou de três anos de negociações e, em outubro de 1998, os presidentes Jamil Mahuad e Alberto Fujimori assinaram a *Acta Presidencial de Brasilia* que encerrou o conflito territorial definitivamente (Moncayo, 2011).

A breve descrição desse longo século XX, no qual o Equador viveu sob a sensação de ameaça do seu vizinho, faz-se necessária para compreender como a política de defesa equatoriana esteve atravessada do começo ao fim por uma percepção de vulnerabilidade e risco de perder a soberania territorial que lhe sobrou depois de 1942. Na lógica do que este trabalho pretende analisar, observa-se que no século XX a experiência equatoriana, no quesito defesa, esteve atrelada à percepção do Peru como uma ameaça tradicional, ou seja, gerada por “conflitos interestatais derivados de controvérsias limítrofe-territoriais ou de competências pelo domínio estratégico [...] sujeitas a resolução de caráter militar” (Saín, 2001, p.2).

A definição de ameaça tradicional que se extrai da reflexão de Saín pode ser entendida nos termos de enfrentamento militar clássico entre dois o mais Estados. O Equador e o Peru estiveram precisamente enquadrados nesse tipo de dinâmica de percepção recíproca de ameaça à soberania na medida em que um ou outro país ousava quebrantar o status quo do seu vizinho na ausência de uma demarcação definitiva.

Política de defesa no século XX

A Lei de Segurança Nacional, de 1979, é um dos primeiros documentos que faz menção à política de defesa equatoriana. Antes de analisá-lo, considera-se necessário verificar, através das Constituições do Equador ao longo do século XX, o que o país



entende serem suas principais ameaças. Isto é feito em vista da ausência de outros documentos que permitam realizar nossa indagação.

Apreciando o tripé defesa, segurança e ameaças, as Constituições mostram como o país transitou por momentos de tensão sob a bandeira de uma ameaça tradicional, a guerra. Ainda que de modo genérico, menções relativas às tarefas de segurança interna e defesa são feitas. Entretanto, é importante observar o Quadro N. 1, a seguir, como uma breve ilustração sobre a evolução de diversas narrativas abraçadas por esses termos.

Quadro N.1. Relação entre defesa, segurança interna e ameaça nas Constituições do Equador no século XX.

	Defesa	Segurança	Ameaça
Constituição 1929	Sem distinção clara. Existência de uma “força pública”, cuja atribuição é a defesa da nação e a conservação da ordem interna (Art. 145).		Uso extensivo da narrativa de guerra, invasão ou agressão como ameaças centrais (Art. 86).
Constituição 1945	Forças Armadas para defesa nacional, não menciona restrições internas.	“Polícia” como instrumento para garantir a ordem interna, segurança individual e coletiva (Art. 120).	Invasão externa ou guerra internacional (Art. 68)
Constituição 1946	A “Força Armada Militar” manterá a ordem constitucional e defenderá a República (Art. 153).	“Polícia Civil” atua para salvaguardar a ordem e segurança internas (Art. 153).	Invasão exterior, conflito internacional ou comoção interna (Art. 94).
Constituição 1967	As “Forças Armadas” estão encarregadas da defesa nacional (Art. 250).	“Polícia Civil Nacional” para resguardar a ordem e segurança internas (Art. 248).	Condena o uso ou ameaça do uso da força para resolver conflitos (Art. 9). Narrativa de guerra presente na



			constituição.
Constituição 1978	Subentende-se que as Forças Armadas protegem a soberania nacional.	A “Polícia Nacional” garante a ordem interna e a segurança individual e coletiva, e atua como força auxiliar das Forças Armadas (Art. 136).	Com menor ênfase, a guerra aparece como elemento possível na constituição. Estado de emergência.
Constituição 1998	A função das Forças Armadas é conservar, proteger a soberania e integridade nacional (Art. 183).	A Polícia Nacional garante a segurança e ordem públicas e auxiliam as Forças Armadas (Art. 183).	Condena uso da força como mecanismo para resolver conflitos (Art. 4). Guerra como Estado de emergência (Art. 180)

Fonte: elaboração nossa com base em (Equador, 1929, 1945, 1946, 1967, 1978, 1998).

Nos seis documentos aqui citados podemos verificar que existe uma evolução a respeito da divisão entre as tarefas de defesa e segurança interna. O entrelaçamento dos conceitos e a não definição deles denota um entendimento geral de que o principal objetivo a ser assegurado é o Estado. Isto acontece em duas dimensões, uma interna e outra externa. É nessa lógica que a partir da constituição de 1945, o Equador diferencia entre Forças Armadas e Polícia. Ambos os termos também sofreram mudanças tipológicas.

A guerra, por sua vez, constitui o eixo central no qual gira a sensação de insegurança. Até 1946, as Constituições determinaram a invasão externa como elemento de risco latente, uma ameaça. Posteriormente, a narrativa do país se concentra na rejeição da guerra como recurso para a resolução de conflitos internacionais. Destacamos que o protocolo de 1942 é considerado por analistas como uma ‘lei do vencedor’, dada a superioridade bélica do Peru (Córdovez, 2000). Este fato permite, de certa forma, entender a postura equatoriana de condenar a guerra como método de resolução de controvérsias.

Na Lei de Segurança Nacional, observa-se também a falta de definição dos termos defesa e segurança. Tomada de forma genérica, a conotação de segurança é entendida



em quatro frentes interdependentes e liderada por diversos ministérios: externo, interno, económico e militar. Ressaltamos aqui a frente militar, gerenciada pelo Ministério da Defesa Nacional e o Comando Conjunto das Forças Armadas, com a função de “organizar e preparar eficientemente, desde o tempo de paz, as Forças Armadas Nacionais e de conduzi-las em caso de conflito bélico” (Equador, 1979, p.5). Observa-se aqui como a narrativa da guerra emerge como a principal ameaça para a frente militar. Assim, preliminarmente, argumenta-se que ao longo do século XX não existia uma separação conceitual dos termos segurança e defesa. Pelo contrário, a conotação de segurança abraçava quase de forma totalitária as funções e órgãos do Estado; e, nessa linha de raciocínio, a defesa do Estado estaria vinculada à guerra como principal vetor de risco.

Equador: novos cenários, novas ameaças

O novo século trouxe para o Equador um reordenamento geopolítico, jogando luz, desta vez, na fronteira norte e na narrativa do combate ao narcotráfico. O problema das drogas, a partir da experiência equatoriana, constitui um dano colateral proveniente da Colômbia. O assunto se tornou relevante na década de 1980, quando a produção de drogas, o nascimento de grupos paramilitares e a recomposição de grupos insurgentes como as Forças Armadas Revolucionárias da Colômbia (FARC), entre outros, desencadearam um ciclo de violência que deixou aproximadamente 260 mil mortos, 45 mil desaparecidos e sete milhões de deslocados, sendo o Equador um dos principais destinos (TNYP, 2018). Na medida em que os Estados Unidos se consolidavam como um dos principais mercados consumidores de droga, o país considerou a questão como assunto de segurança nacional (Saltos, 2017).

Paralelamente, o terrorismo também ganhou força no século XXI, mas, como bem esclarece Donadelli (2016), o fenômeno já era alvo de atenção antes mesmo do atentado às Torres Gêmeas. Buzan e Hansen (2012, p.342) explicam que diversas políticas contra o terrorismo estavam “sendo planejadas antes do 11 de Setembro, mas a GGCT [Guerra Global contra o Terrorismo] acelerou sua apresentação e legitimou sua aplicação por meio de um conjunto mais amplo de questões”. Esses assuntos centrais



para a política estadunidense foram espalhados pelo continente a partir da Agenda Hemisférica de Defesa, em 1995. O patrocínio desse esforço foi encabeçado pelos Estados Unidos na Primeira Conferência de Ministros de Defesa das Américas (CDMA) (Saint-Pierre, 2017). O objetivo dos encontros era promover uma visão hemisférica a respeito de preocupações atinentes aos Estados Unidos, mas que eram transversais aos interesses dos países do continente.

Emerge assim a necessidade de caracterizar uma série de fenômenos para além das ameaças militares. As conferências de ministros de defesa foram centrais para incubar uma perspectiva de segurança conjunta. Como consta na primeira reunião em Williamsburg (1995), a “preservação da democracia é a base para assegurar nossa segurança mutua” (OEA, 1995, p.5). Foi só na IV Conferência que a terminologia ‘novas ameaças’ surge para destacar a existência de “riscos reais para a paz no hemisfério e no mundo” (OEA, 2000, p.2). Implicitamente, como se evidencia na mesma conferência e em anteriores, as novas ameaças apontam a questões como narco-terrorismo (OEA, 1995), crime organizado, tráfico de drogas (OEA, 1996) e terrorismo (OEA, 1998, 2000).

Ainda no seio da OEA, a Declaração sobre Segurança nas Américas, de 2003, oferece uma definição sólida sobre as novas ameaças. O documento anuncia também a existência de uma nova concepção de segurança que, como veremos posteriormente, atravessa os documentos de defesa do Equador neste novo século. Proclama-se na declaração que a

nova concepção da segurança no Hemisfério é de alcance multidimensional, inclui as ameaças tradicionais e as novas ameaças, preocupações e outros desafios à segurança dos Estados do Hemisfério, incorpora as prioridades de cada Estado. (OEA, 2003, p.2).

Assim como no quesito segurança, a ideia de multidimensionalidade é também um adjetivo empregado para caracterizar as ameaças. A declaração afirma que as ameaças são de “natureza diversa e alcance multidimensional e o conceito e os enfoques tradicionais devem ampliar-se para abarcar ameaças novas e não tradicionais, que incluam aspectos políticos, econômicos, sociais, de saúde e ambientais” (OEA, 2003, p.3). É importante perceber que, como se anunciou na primeira seção, a conotação de segurança no hemisfério acompanha a globalização do termo segurança humana,



destacando aspectos não militares. Por fim, as “novas ameaças, preocupações e outros desafios à segurança hemisférica” são

problemas intersetoriais que requerem respostas de aspectos múltiplos por parte das distintas organizações nacionais e, em alguns casos, associações entre os governos, o setor privado e a sociedade civil, todas atuando de forma apropriada conforme as normas e princípios democráticos e as normas constitucionais de cada Estado. Muitas das novas ameaças, preocupações e outros desafios à segurança hemisférica são de natureza transnacional e podem requerer uma cooperação hemisférica adequada (OEA, 2003, p.4).

Os novos elementos que atuam como fatores de risco para as democracias americanas são: o terrorismo, a pobreza extrema e a exclusão social, desastres naturais, tráfico de pessoas, ataques cibernéticos. Note-se a existência de uma separação implícita entre novas ameaças/preocupações/outros desafios. Saint-Pierre, referindo-se à Declaração sobre Segurança nas Américas, afirma que preocupações de caráter econômico, político, ambiental e a pobreza extrema “não parecem ameaçar a soberania nem o monopólio legítimo da violência que a garante”. Consequentemente, indica que esses elementos são produto de democracias deficientes (Saint-Pierre, 2011, p.414). A seguir, entendamos como a narrativa das novas ameaças aparece na política de defesa do Equador.

AS ‘NOVAS AMEAÇAS’ COMO DESAFIO PARA A POLÍTICA DE DEFESA EQUATORIANA

Para efeitos de análise, é importante destacar que o Equador, assim como a maioria de países da região, tem promovido mecanismos de transparência dos assuntos relativos à área de defesa a partir dos Livros Brancos de Defesa (Guyer, 2017). Até a data da elaboração deste trabalho, o Equador tem desenvolvido três Livros Brancos (2002; 2006 e 2018). Entre 2006 e 2017, na presidência de Rafael Correa, foram elaborados dois documentos denominados Agendas Políticas de Defesa (2011-2013; 2014-2017). Esses documentos serão as fontes primárias nas quais procuraremos analisar o impacto das novas ameaças na formulação da política de defesa equatoriana. Lembremos que a análise será feita junto com os termos segurança e defesa como coadjuvantes ao entendimento da concepção de novas ameaças.



O Livro Branco de 2002

O incentivo para a formulação dos Livros Brancos pode ser observado nos documentos das conferências de ministros da defesa a partir do ano 2000. O texto da VI Conferência sugere o “desenvolvimento de uma metodologia para sua formulação [dos Livros], que contemple as experiências nacionais e se projete para a formulação, se fosse o caso, dos Livros Brancos sub-regionais” (OEA, 2004). Ou seja, a intenção era fortemente voltada à cooperação regional em termos de defesa.

O Equador criou seu primeiro livro em 2002. Nele, apresentam-se quatro grandes tópicos: (1) política de defesa; (2) componentes da defesa; (3) as Forças Armadas; (4) economia de defesa. Especial atenção será dada ao primeiro e segundo por concentrarem as definições sobre segurança e defesa.

O documento toma como referência a importância da segurança humana, priorizando a proteção do ser humano. As definições de segurança e defesa são diferenciadas e denominadas segurança nacional e defesa nacional. A primeira é considerada uma condição na qual o Estado se encontra livre de “agressão externa, pressão política e coerção” (LB, 2002, p.75). O segundo termo, por sua vez, aponta a ações que permitam proteger efetivamente a “população, recursos, patrimônio cultural e interesses, que lhe permita enfrentar qualquer tipo de ameaça” (LB, 2002, p.76). Ambas as definições são coincidentes com a conceitualização desenvolvida por Saint-Pierre, na primeira seção do artigo e, ao contrastar com os delineamentos do século XX, verifica-se a tentativa de definir adequadamente as características que compõem a política de defesa.

No que se refere às novas ameaças, o texto as apresenta em dois momentos. Um primeiro faz parte de uma leitura global sobre o que o Equador entende serem as novas ameaças. Entre elas encontramos: pobreza extrema e injustiça social; terrorismo; narcotráfico; corrupção; degradação do meio ambiente; e falta de recursos naturais. O segundo momento faz menção a estes problemas como “ameaças ao Estado”. Estas ameaças são separadas em externas e internas. As externas são: escalamento de conflitos armados; efeitos do conflito interno na Colômbia; narcotráfico e crime organizado; terrorismo internacional; desigualdade no comércio internacional;



proliferação de armas de destruição massiva; e deterioração do meio ambiente. As ameaças internas são: pobreza e deterioração do nível de vida; corrupção; migração descontrolada; conflitos de governança; deterioração do meio ambiente; efeitos das catástrofes naturais; conflitos étnicos, culturais e tendências autonomistas exacerbadas.

As problemáticas apresentadas como parte da conjuntura global são inseridas no âmbito externo, sendo coerente com as preocupações apresentadas nas conferências de ministro de defesa da OEA e com o enfoque multidimensional da segurança hemisférica (LB, 2002). Sem embargo, internamente, o país considera como ameaças elementos que emergem de uma governança deficitária. Vale lembrar que na década de 1990, o país teve aproximadamente seis presidentes e foi cenário de sérios escândalos de corrupção. Entretanto, como argumentou Saint-Pierre, elementos como pobreza, corrupção, migração, deterioro ambiental são deficiências particulares dos Estados.

O Livro Branco de 2006 e as Agendas Políticas de Defesa

A atualização do livro, respeitando os conceitos segurança e defesa de 2002, trouxe algumas alterações de fundo sobre a caracterização de certos elementos como ameaças.

Entre os fatores que incidem na segurança, sem ser definidos como ameaças, reconhecemos aqueles que derivam dos desequilíbrios e assimetrias econômicas, as tensões sociais e as crises políticas e institucionais, enquanto gerem situações de instabilidade ao Estado e à sociedade em seu conjunto; os riscos de desastres naturais e outras preocupações e desafios, como a pobreza, pandemias, deterioração de ambientes e tráfico de pessoas (LB, 2006, p.41-42).

É importante o destaque que o novo documento faz ao diferenciar riscos internos do país com ameaças para a segurança. Note-se que os pontos elencados, de fato, não configuram um problema real que questione as capacidades de defesa do Equador. Pelo contrário, esses elementos denominados ‘riscos’ podem ser entendidos, como adverte Saint-Pierre, como vulnerabilidades. Adicionalmente a esta ressalva, o documento incorpora o termo ‘segurança integral’, que representa “o reconhecimento de que as atuais ameaças, preocupações e outros desafios à segurança são problemas intersetoriais, que requerem respostas múltiplas” (LB, 2006, p. 9).



No período do ex-presidente Rafael Correa (2007-2017), como parte do programa de governo denominado *Plan Nacional del Buen Vivir* e da nova Constituição de 2008, formularam-se duas agendas políticas de defesa. Antes de localizar as novas ameaças dentro das agendas, é mister remeter-nos à Constituição e a relação que faz no tripé segurança, defesa e ameaça.

Quadro N. 2. Relação entre defesa, segurança e ameaça na constituição do Equador de 2008.

	Defesa	Segurança	Ameaça
Constituição 2008	A função das Forças Armadas é conservar, proteger a soberania e integridade nacional (Art. 158).	A Polícia Nacional tem a função da proteção interna e a manutenção da ordem pública (Art. 158).	Condena uso da força como mecanismo para resolver conflitos e qualquer forma de ingerência externa nos Estados e nos seus assuntos internos (Art. 416).

Fonte: elaboração nossa com base em (Equador, 2008).

No novo documento, percebe-se a manutenção de princípios construídos a partir das cartas magnas anteriores; assim, permanecem intactas as tarefas associadas às Forças Armadas e à Polícia Nacional para a defesa e segurança interna respectivamente. Com relação às ameaças, embora não se faça uma menção explícita, o documento se centra na resolução de conflitos e, adicionalmente, aponta à ingerência interna de outros países como fator de preocupação e que pode vir a constituir uma ameaça. Apresenta-se também alinhamento com relação a princípios do marco internacional e à integração latino-americana (Equador, 2008).

Outro ponto central é o reforço da conotação de segurança integral no art. 3, inciso 8, constando como dever do Estado “garantir a seus habitantes o direito a uma cultura de paz, à segurança integral e a viver em uma sociedade democrática e livre de corrupção” (Equador, 2008, p.16). Essa visão está alinhada ao art. 393 sobre ‘Segurança Humana’, visando a convivência pacífica e promover uma cultura de paz para prevenir ações de discriminação e violência.



Passando para a Agenda de 2011, no marco da consolidação da União de Nações Sul-americanas (UNASUL) e do Conselho de Defesa Sul-americano, enquadra-se em uma perspectiva voltada para a região com o intuito de aprofundar a cooperação, confiança mútua e de fazer “oposição à instalação de bases militares, de potências extra regionais na América do Sul” (APD, 2011, p.28)³. O objetivo do documento era dispor as linhas estratégicas de atuação e emprego das Forças Armadas conforme os cenários regional e global. Novidade emerge no início do documento ao anunciar, conforme a Constituição de 2008, uma nova noção de soberania que visa a ‘integridade territorial’, considerando o dever de “impedir qualquer tipo de segregação ou de intervenção no território nacional, considerando o espaço continental, insular, os espaços aquáticos e o espaço aéreo e os recursos naturais, estratégicos e patrimoniais” (APD, 2011, p.13).

Aprecia-se, no documento, que a presença militar internacional em território equatoriano se consolidou como um risco para a soberania nacional. Essa é a narrativa que emerge na agenda de 2011. Encontramos que entre as novas ameaças o documento pauta a delinquência transnacional organizada, referindo-se aos grupos ilegais armados da Colômbia, a minaria ilegal e o tráfico de drogas. Entretanto, o elemento de maior novidade descansa em garantir a segurança da integridade territorial contra qualquer ameaça advinda de fora.

A Agenda de 2014-2017, por sua vez, reforça a segurança sobre a “soberania e a integridade territorial e a segurança integral da população” (APD, 2014, p.24). Por um lado, o documento anuncia a emergência de novos ambientes nos quais as novas ameaças transitam, citando “o caso dos ataques cibernéticos, construção de novas tecnologias para o uso da força [...] e a biopirataria” (APD, 2014, p.24). Por outro lado, a agenda mantém elementos como o crime transnacional e o terrorismo como pontos constantes na configuração das novas ameaças para o Equador.

³ O ex-presidente Correa dispôs a não renovação do contrato do uso da base de Manta com os Estados Unidos em 2009, a base era um dos principais pontos de controle aéreo ligados à política norte-americana de combate ao narcotráfico. Esta política esteve fortemente alinhada ao discurso do ex-presidente sobre a defesa da soberania territorial equatoriana e alimentada por uma crítica à política estadunidense (JARDIM, 2009).



O Livro Branco de 2018

Para efeitos de análise, o foco será colocado no capítulo V intitulado “Ameaças e riscos à defesa e segurança do Estado”. Em primeira instância, o texto invoca o entendimento sobre novas ameaças consolidado na Declaração sobre Segurança nas Américas e argumenta que os fenômenos considerados ameaças e novas ameaças são de natureza transnacional, sendo necessário considerar que a “arquitetura da segurança no hemisfério deve ser flexível e contemplar as particularidades de cada Estado”. Em segunda instância, esse argumento é empregado no texto para criar duas categorias explicativas que abordam as ameaças no nível macro, “ameaças e riscos globais”, e como afetam ao ambiente imediato no qual se encontram inserido o Equador, “ameaças e riscos ao Estado equatoriano”.

Antes de abordar as duas categorias, nota-se que a diferença dos outros documentos, o livro de 2018 formula um capítulo único para explicar o que o país considera ameaças e riscos à defesa. Assim, o livro mantém uma narrativa linear e não redundante sobre o que considera ameaças e novas ameaças. Além disso, a diferença da ressalva feita no livro de 2006 a respeito do de 2002, sobre considerar vulnerabilidades como ameaças (pobreza extrema, corrupção, ameaças à democracia etc.), o documento de 2018 mantém a narrativa da existência de ameaças e riscos, explica a diferença conceitual entre ambos e classifica dentro desses dois grupos uma série de fenômenos como se vê no Quadro N. 3.

Quadro N. 3. Ameaças e riscos para o mundo e para o Equador.

	Ameaças	Riscos (cinco tipos)	
Mundo	Terrorismo, narcotráfico, crime organizado, ciberataques, exploração ilegal de recursos naturais, delinquência organizada transnacional.	Econômicos	Desemprego, subemprego, falhas em infraestrutura física, crise fiscal.
		Ambientais	Climas extremos, catástrofes naturais.
		Geopolíticos	Governança falida e conflitos interestatais.
		Sociais	Instabilidade social, crise de água, migração massiva.



		Tecnológicos	Ataques cibernéticos e roubo de dados.
Equador	Crime organizados, técnicas terroristas de grupos armados na fronteira, sequestro seletivo, extorsão, narcotráfico.	Econômicos	Corrupção, desemprego.
		Ambientais	Degradação ambiental, minaria ilegal, acelerado crescimento demográfico, poluição. Desastres naturais (terremotos, tsunamis).
		Geopolíticos	
		Sociais	Migração massiva e irregular, polarização política.
		Tecnológicos	Ciberataques, ciberdelito, cibercrime, ciberespionagem.

Fonte: elaboração nossa com base em (LB, 2018).

A diferença com os outros livros brancos é que neste documento se define ameaça como “fenômenos, elementos ou condições de natureza antrópica, caracterizada por sua capacidade, motivação e intencionalidade de atentar contra os interesses vitais ou estratégicos do Estado” (LB, 2018, p.50). Por sua vez, os riscos são considerados “como condição interna ou externa gerada por situações de origem natural ou antrópica que poderiam afetar à segurança e defesa do Estado” (LB, 2018, p.52).

A partir dessas definições, cria-se uma distribuição de ameaças e riscos, conforme os cinco tipos acima dispostos. Note-se que tanto as ameaças como os riscos para o Equador são especificados com maior precisão que aqueles da categoria Mundo. Sem embargo, no momento de classificar por tipo de risco, no documento não foi feita a associação de cada risco com seu tipo nem se respeitou a ordem estabelecida na categoria Mundo. Foi por esse motivo que os riscos geopolíticos ficaram sem fenômenos a serem inseridos. Pode-se dizer, entretanto, que os conflitos interestatais não constituem mais uma preocupação latente como aconteceu na política de defesa do século XX e, pelo contrário, questões como crime organizado, tráfico de drogas, delinquência transnacional e suas consequências são as principais preocupações da política de defesa do país.

CONSIDERAÇÕES FINAIS



A política de defesa equatoriana tem experimentado transformações a partir do fim da década de 1990. Marcada pela constante sensação de ameaça advinda por parte do Peru, os assuntos relacionados à defesa estiveram focados no que hoje se caracterizam como ameaças tradicionais (conflitos interestatais). A superação do conflito com o Peru pela demarcação da fronteira amazônica foi o ponto de virada da política de defesa. De modo similar, como foi apontado ao longo do texto, a emergência de novos fenômenos de caráter transnacional foi elemento chave para que regionalmente emergissem tentativas de cooperação ao redor de temas comuns no quesito segurança e defesa, sendo a Declaração sobre Segurança das Américas um dos marcos centrais para entender o que são as novas ameaças.

Com o intuito de verificar como esse novo termo influenciou na formulação da política de defesa a partir do século XXI, analisaram-se os Livros Brancos de Defesa (2002, 2006 e 2018), e as Agendas Políticas de Defesa (2011 e 2014-2017). Em vista de que o termo ameaças e novas ameaças está ligado aos sentidos de segurança e defesa, optou-se por acompanhar a evolução de ambos termos desde a Constituição equatoriana de 1929 até a de 2008. Verificou-se que ao longo do século XX a narrativa da guerra esteve presente nas Constituições. Percebeu-se também que tanto segurança como defesa tinham uma conotação geral e é a partir de 1945 que as Forças Armadas e a Polícia Nacional começam a emergir como instrumentos diferenciados.

Sem embargo, os conceitos de segurança e defesa aparecem unicamente no Livro Branco de 2002, sendo mantida a conceptualização em livros posteriores e nas agendas. As ameaças, por sua vez, foram as que sofreram mais alterações em termos conceituais e de caracterização. Observou-se que, a partir do novo século, novos fenômenos passaram a ser considerados ameaças, entre eles o terrorismo e o narcotráfico, mas dada sua característica transnacional e à condição de problema interno para muitos Estados, esses fenômenos foram denominados 'novas ameaças'. O Equador incorporou as novas ameaças em todos os documentos de defesa aqui analisados.

Verificou-se que existe uma evolução do entendimento das novas ameaças para o Equador. Em primeiro lugar, o Livro Branco de 2002 caracteriza como novas ameaças elementos como terrorismo, narcotráfico, junto com questões como corrupção,



injustiça social etc. Já no Livro de 2006, a narrativa adotada redefiniu elementos como corrupção e injustiça social como vulnerabilidade ou riscos. Esta ressalva é importante para que a política de defesa estabeleça de forma clara os mecanismos com os quais propõe enfrentar as ameaças e para definir de forma adequada os limites entre as tarefas das forças armadas e da polícia.

As Agendas Políticas de 2011-2013 e 2014-2017, não problematizam conceitualmente segurança, defesa ou ameaça, mas trazem consigo elementos adicionais às novas ameaças como, por exemplo, a ingerência de outros países que violem a soberania e integridade territorial equatoriana. Lembre-se que a partir da nova Constituição de 2008, a ideia de integridade territorial foi reforçada, permitindo, em 2009, que o ex-presidente Rafael Correa não renovasse o contrato com militares estadunidenses para o uso da base de Manta. Finalmente, o Livro Branco de 2018, mantém a narrativa das novas ameaças e os riscos para o país. Embora os conceitos sejam diferenciados, faz-se necessária a adaptação do conceito vulnerabilidade, pois este é concordante com situações atinentes às deficiências no funcionamento interinstitucional e de governança do Estado equatoriano.

REFERÊNCIAS

APD. (2011). *Agenda Política de Defesa*. Equador.

_____. (2014). *Agenda Política de Defesa*. Equador

Buzan, B.; Hansen, L. (2012). *A evolução dos Estudos de Segurança Internacional*. São Paulo: Editora Unesp.

Córdovez, D. (2000). *Nuestra propuesta inconclusa. Ecuador-Perú: del inmovilismo al Acuerdo de Brasília*. Quito: Corporación Editora Nacional.

Dannemann, V. (2019). 'Atentado a la AMIA: 25 años de búsqueda de verdad y justicia'. *DW*, 17 julio.

Donadelli, L. (2016). *Segurança na América do Sul: uma abordagem histórico-conceitual*. Dissertação de mestrado, Relações Internacionais/Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais "San Tiago Dantas" (UNESP-UNICAMP-PUC/SP).

Equador. (1929). *Constituição*. Equador.

_____. (1945). *Constituição*. Equador.



_____. (1946). *Constituição. Equador*.

_____. (1967). *Constituição. Equador*.

_____. (1978). *Constituição. Equador*.

_____. (1998). *Constituição. Equador*.

_____. (2008). *Constituição. Equador*.

Fierke, K. (2007). *Critical approaches to International Security*. Cambridge.

Guyer, J. (2017). 'Libros Blancos de Defensa en Sudamérica: ¿Política exterior o política doméstica?' *Revista Brasileira de Estudos de Defesa*, 4(2), p. 17-49.

Jardim, C. (2009). EUA finalizam controvertida operação militar em base do Equador. *BCC News*, 17 julho.

Lekanda, P. (2009). 'El conflicto territorial entre Ecuador y Perú por el Río del Cenepa (1995): entre una mediación fallida y otra exitosa'. *Revista Pléyade*, 4.

LB. (2002). *Livro Branco de Defesa*. Equador.

_____. (2006). *Livro Branco de Defesa*. Equador.

_____. (2018). *Livro Branco de Defesa*. Equador.

López, A. (2011). 'Las etnias indígenas en el Ejército', in: Andrade, David. *Victoria en el Cenepa*. Quito: Instituto Geográfico Militar.

Moncayo, P. (2011). *Cenepa: Antecedentes, el conflicto y la paz*. Quito: Editora Nacional.

Nye, J.; Lynn-Jones, S. (1998). 'International Security Studies. A report of a Conference on the State of the Field'. *International Security*, 12(4), p. 05-26.

OEA. (1948). *Organização de Estados Americanos*. Carta da OEA.

_____. (1995). *Comitê de Segurança Hemisférica*. Willimsburg.

_____. (1998). *Declaração de Cartagena*. Cartagena.

_____. (2000). *Declaração de Manaus*. Manaus.

_____. (2003). *Declaração sobre Segurança das Américas*. Cidade do México.

PNUD. (1994). *Informe sobre desarrollo humano*. Fondo de Cultura Económica S.A. de C.V.

_____. (2016). *Informe sobre desarrollo humano*. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.



Saín, M. (2001). 'Las <<nuevas amenazas>> y las Fuerzas Armadas en la Argentina de los '90'. *XXIII International Congress Latin American Studies Association (LASA)*.

Saint-Pierre, H. (2007). 'As "Novas Ameaças" às democracias latinoamericanas: uma abordagem teórico conceitual', in: Eliezer Riso de Oliveira. *Segurança & Defesa Nacional. Da competição à cooperação regional*. São Paulo: Ed. Memorial de América Latina.

_____. (2011). '"Defesa" ou "segurança"?: reflexões em torno de conceitos e ideologias'. *Contexto Internacional*, 33(2), p. 407-433.

_____. (2015). 'Breve reflexión sobre el empleo de las fuerzas armadas'. *Revista Voces en el Fénix*, 6(48), p. 14-21.

_____. (2017). 'Amenaza. Concepto, clasificación y proceso de securitización', in: Centro de Estudios Estratégicos. *Amenazas globales, consecuencias locales. Retos para la inteligencia estratégica actual*. Sangolquí: Universidad de las Fuerzas Armadas ESPE.

Saltos, N. (2017). 'Genealogía y modernización de las fuerzas armadas en el Ecuador'. *Ciencia Política*, 12(24), p. 51-75.

TNYT. (2018). 'Más de 260.000 muertos en sesenta años: las cifras del conflicto colombiano'. *The New York Times*, 02 ago.

Williams, P. (2008). *Security Studies. An introduction*. Abingdon: Routledge.

Young, I. (2003). 'The logic of masculinist protection: reflections on the current security state'. *Signs*, 29(11), p. 01-26.

