

**Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO/Argentina) - Universidad de San Andrés
en cooperación con la Universidad de Barcelona**

**MAESTRIA EN RELACIONES Y NEGOCIACIONES INTERNACIONALES
CICLO 2009/2010
TRABAJO DE DISERTACION FINAL**

**Título: “La Política de Defensa actual de Brasil como consecuencia de cambios en su
posicionamiento estratégico (1996-2012)”**

Autor: Mercedes Victoria Andrés

Director: Sebastián Vigliero

Buenos Aires, diciembre de 2013

INDICE

I	INTRODUCCION: Delimitando el trabajo de investigación	5
I.1	El problema.....	5
I.1.a	Planteo del problema	5
I.2	Objetivos	8
I.2.a	Objetivo Principal	8
I.2.b	Objetivo secundario.....	9
I.2.c	Justificación e importancia de la investigación	9
I.2.d	Limitaciones.....	12
I.2.e	Estructura de la investigación.....	13
I.3	Marco teórico.....	14
I.3.a	Antecedentes de la investigación.....	14
I.3.b	Hipótesis de trabajo.....	15
I.3.b.1	Marco teórico de referencia	15
I.3.b.2	Hipótesis General	19
I.4	Metodología	20
I.4.a	Tipo de Investigación	20
I.4.b	Método de Recolección de datos.....	20
I.4.b.1	Tipo de Información y obtención de la información.....	20
	CAPITULO I: Entender la historia brasilera para conocer su política de Defensa.	22
I.1	Introducción	22
I.2	Historia.....	22
I.2.a	Origen de una identidad	22
I.2.b	La política exterior de Brasil.....	27
I.2.c	La política internacional brasilera en su Constitución.....	33
I.2.d	Toma de decisiones y sistema político.....	34
I.3	Marco teórico y definiciones conceptuales.....	35
I.3.a	Definiendo el marco teórico	35
I.3.b	Definiendo los conceptos-variables	39
I.4	Conclusiones preliminares	42
	CAPITULO II: La política de defensa desde 1996 a 2005	44
I.1	Introducción	44
II.1	La Política de Defensa Nacional de Brasil (1996).....	45
II.1.a	Lineamientos de la PDN.....	45
II.1.a.1	La PDN y la Constitución Federal. Procesos de toma de decisión	45
II.1.a.2	La postura internacional en la PDN.....	47
II.1.a.3	Los objetivos de la PDN	48
II.2	Ministerio de Defensa	50
	Cuadro II.1: Organigrama del Ministerio de Defensa de Brasil.....	52
II.3	Gasto en defensa.....	52
	Gráfico II.3: Gasto Militar de Brasil 1988-2002	54
	Cuadro II.4: Evolución del PBI en Millones de Dólares desde 1989 a 2002.....	55
	Gráfico II.5: Evolución del PBI 1989 2002	56
	Tabla II.6: Porcentaje de crecimiento PBI 1989 a 2002	57

II.4	Misiones de Paz.....	57
III.1	Conclusiones preliminares	58
CAPITULO III: La Política de Defensa desde 2005 a 2012.....		62
I.1	Introducción	62
II.1	La política de Defensa Nacional de 2005	63
II.1.a	Lineamientos de política interna de la PDN	63
Cuadro III.1: Evolución del PBI 2003 - 2012		64
II.1.b	La postura internacional en la PDN	65
II.1.c	Los Objetivos de la PDN.....	68
III.1	La Estrategia nacional de Defensa de 2008 (END)	70
III.1.a	Lineamientos internos de la END.....	70
III.1.b	La END y el sistema internacional	71
III.1.c	Objetivos de la END	71
III.1.c.1	Estrategia para la Marina	73
III.1.c.2	Estrategia para el Ejército	73
III.1.c.3	Estrategia para la Aeronáutica	74
IV.1	Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR).....	74
IV.1.a	Consejo Sudamericano de Defensa (CSAD)	75
V.1	Libro Blanco de la Defensa de Brasil	76
V.1.a	Los objetivos del LBDN.....	77
VI.1	Gasto en Defensa	80
Cuadro III.2: Variación de los gastos en defensa de 2001 a 2011		81
Cuadro III.3: Gasto en Defensa en Millones de reales		82
Tabla III.4: Gasto del Ministerio de Defensa 2000 – 2011		82
Cuadro III.5: Evolución del PBI 2003 -2012		83
Cuadro III. 6: Crecimiento del PBI 2003-2012		84
VII.1	Misiones de Paz.....	86
Cuadro III.7: Gastos de Brasil en MINUSTAH 2004 -2012.....		86
Cuadro III. 8: Tropas Brasileñas en MINUSTAH y UNIFIL		87
Cuadro III. 9: Participación Brasileña en Misiones de Paz		87
VIII.1	Conclusiones preliminares	88
CAPITULO IV: Entendiendo la actual política de defensa de Brasil		93
I.1	Introducción	93
II.1	Analizando comparativamente	94
II.1.a	Seguridad y defensa	94
Cuadro IV.1: Interoperabilidad de las Fuerzas para garantizar la ley y el orden		97
II.1.b	Percepciones de amenazas y el sistema internacional.....	97
II.1.c	Realismo multidimensional e intereses geoestratégicos.....	100
II.1.d	Los principios rectores y los procesos cooperativos y de integración	102
II.1.e	Dilema de seguridad	104
III.1	Evidencia de cambios	106
III.1.a	Proyección, posicionamiento y estrategia	106
III.1.b	Despliegue militar: donde se ubica la defensa	110
Mapa IV.2: Mapa político de Brasil – Regiones		111
Mapa IV.3: Disposición de la Marina		112
Mapa IV.4: Disposición geográfica de comandos militares		113

Mapa IV.5: Disposición geográfica de los Comandos Aéreos.....	113
III.1.c Gasto en Defensa	114
III.1.d Involucramiento internacional: Regionalización y cooperación.....	116
.....	116
IV.1 Conclusiones preliminares	117
CONCLUSIONES FINALES	121
<u>BIBLIOGRAFIA</u>	129
<u>Bibliografía Citada</u>	129
<u>Bibliografía de consulta</u>	133
<u>ANEXOS</u>	136
Cuadro I: Organización completa del Ministerio de Defensa actualizada a noviembre de 2013.....	136
Cuadro II: Valores del PBI en millones de dólares para el periodo 1989 a 2012.	136
Gráfico III: PBI de Brasil en Dólares a precios actuales para el período 1989 a 2012	137
Gráfico IV: Porcentaje del crecimiento del PBI de Brasil para el período 1989 a 2012	137
Cuadro V: Gasto por unidad presupuestaria en millones de reales a precio 2011	139
Mapa VI: Amazonia Azul	140
Mapa VII: Sistema de Monitoreo satelital de la Amazonia Azul.....	140
Mapa VIII: Monitoreo satelital de las fronteras territoriales.....	141
Mapa IX: Pelotones especiales de Frontera. Disposición de la defensa de la Amazonia verde	141

I INTRODUCCION: Delimitando el trabajo de investigación

I.1 El problema

I.1.a Planteo del problema

La inquietud para abordar este estudio consiste en comprender la actual política de defensa de Brasil a partir de la serie de cambios que se han venido sucediendo en los últimos dieciséis años; creemos que dichos cambios formaron su política de defensa. Entonces, nos proponemos entender en primer lugar, cómo han sido planteados diversos temas relativos a la defensa; y en segundo, de qué manera esos cambios contribuyeron a la estrategia de la política exterior de Brasil, teniendo en cuenta su posicionamiento en el orden internacional y la percepción de amenazas del orden internacional sobre el país.

Del período mencionado, separamos dos momentos de acuerdo a las publicaciones oficiales: primero, el comprendido entre 1996 y 2005, donde surge la Política de Defensa Nacional de Brasil (PDN). El segundo, el correspondiente al período 2005-2012, aborda una segunda Política Nacional de Defensa de Brasil, la Estrategia Nacional de Defensa de Brasil (END) y la nueva edición del Libro Blanco de Defensa (LBDN 2012). Creemos que a partir de la publicación de 2005 ocurrieron cambios significativos que interpretamos como un nuevo posicionamiento estratégico del país, y que reflejan una reformulación de sus intereses y de sus capacidades. Indicadores de esos cambios serían, entre los más importantes, la percepción de las amenazas, los cambios en el despliegue militar y los objetivos de su industria de defensa. El que los dos momentos se separen de acuerdo a publicaciones oficiales es sumamente relevante para nuestro estudio ya que podremos entender decisiones políticas que se tomaron en pos de proteger cierta región, enfrentar una amenaza, etc. Y que se relacionan con decisiones de política exterior dependientes de un liderazgo político. La publicación de estos documentos - principalmente los Libros Blancos – pone de manifiesto los intereses de un Estado y como éstos se plasman en decisiones políticas. Este será nuestro marco de análisis.

El primer período comienza con la Política de Defensa Nacional de Brasil¹, publicado en octubre de 1996 con Fernando H. Cardoso en la presidencia. Hasta entonces, no existía un documento escrito que definiera oficial y formalmente los

¹ *Política de Defensa Nacional de Brasil*. 1996, <http://www.oas.org/csh/spanish/doclibrdefBras.asp>

intereses en materia de la defensa. A grandes rasgos, este documento define la situación de Brasil en el mundo y establece cuáles serán sus intereses fundamentales en materia de Defensa. Plantea un escenario multipolar -como estado transicional donde prevalece la incertidumbre- que emergió al terminar la Guerra Fría; fuertemente influida por el realismo político, postula conceptos como “soberanía”, “autodeterminación” e “identidad nacional”; caracteriza a América Latina como una “zona desmilitarizada” en virtud de que los conflictos bélicos han sido poco frecuentes, vista a su vez como “zona de paz” a raíz de la inexistencia de enfrentamientos armados². Esboza los primeros objetivos de la defensa de Brasil dada la situación internacional y regional en la que se inserta el país, priorizando la protección de su vasto territorio y de sus recursos naturales. Para ello, propone actuar conjuntamente con sus vecinos regionales, armonizando intereses y promoviendo la integración. Así como establece objetivos, define también como “focos de inestabilidad” a actores no estatales -crimen organizado, narcotráfico, entre otros- que operan desde los países vecinos. El documento, además, destaca el predominio de la ley y de las instituciones democráticas, la cohesión, la unidad nacional, la defensa de la propiedad, las personas y los recursos del país. Llamam la atención sobre la necesidad de “la implementación de una política de defensa sustentable, con el objetivo de modernizar gradualmente las capacidades de autodefensa, -lo que- va a depender de la construcción de un modelo de desarrollo que refuerce la democracia, reduzca las desigualdades sociales y los desbalances regionales, y establezca las prioridades en los sectores político, social, económico y militar, compatibles con los requerimientos de defensa y política exterior. (PND, 1996, pág.1)

Existía - en el por entonces presidente - un deseo de reorganizar el sector castrense, basado en intereses políticos y geoestratégicos. Luego de años de debates en el gobierno y en las Fuerzas Armadas (FF.AA.), se crea en 1999 –ley mediante- el Ministerio de Defensa³, decisión originada en la preocupación por los temas de defensa. Pensemos que hasta su creación, el proceso de toma de decisiones era muy difuso, y no estaban establecidos los objetivos de la defensa nacional, al tiempo que las FF.AA.

² Para profundizar esta idea sugerimos: Kacowicz, Arie. 1998. *Zones of Peace in the Third World: South America and West Africa in Comparative Perspective*. New York. State University of New York Press. Una relectura de Battaglino, Jorge M. 2010. *Rearme y baja percepción de amenaza interestatal en Sudamérica ¿Es posible tal coexistencia?*,

www.scielo.org.mx/scielo.php?pid=S0188-76532010000100003&script=sci_arttext y como perspectiva contraria a esta idea de Paz Latinoamericana; Battaleme, Juan. *América del Sur: Conflicto y cooperación en la Dinámica regional*. Ponencia presentada en el VII Congreso de Ciencia Política. Argentina, noviembre, 2005,

<http://www.saap.org.ar/esp/docs-congresos/congresos-saap/VII/programa/paneles/e/e2/battaleme.pdf>

³ Marques, Adriana. 2004. *El Ministerio de Defensa en Brasil: Limitaciones y perspectivas*. Revista Fuerzas Armadas y Sociedad, Año N 18 (3-4), págs. 27-51, <http://www.fasoc.cl/files/articulo/ART41f6a1c9c55c8.pdf>

pugnaban entre sí para determinar quién tomaría las decisiones. Esta lucha entre “facciones” impedía concentrarse en temas relevantes y reducía el accionar de las fuerzas al intento de predominio de una sobre la otra. Desde entonces, el Ministerio de Defensa buscaría promover políticas públicas de defensa, estableciendo cuales serían los intereses del país, las amenazas y cómo se daría la organización de las Fuerzas. Comienzan a plantear cierta estrategia de defensa ya que se elaboran documentos de estrategia militar y geopolítica, poniendo énfasis en fomentar la industria bélica y el desarrollo tecnológico.

A Cardoso lo sucede Luis Inácio “Lula” da Silva, que asume en enero de 2003. El líder del Partido de los Trabajadores (PT) representaba un proyecto diferente, buscando estimular el desarrollo social en base al progreso económico, una apuesta a la economía y al crecimiento del país como método para incorporar en la escena a los sectores más desprotegidos. Este nuevo liderazgo fue acompañado de cambios de posicionamiento estratégico de Brasil. El 30 de junio de 2005 Da Silva firma el decreto 5.484 publicado como “Política de Defensa Nacional”⁴ (PDN) -el primero de la era Da Silva en materia de Defensa- marcando el ritmo a los temas de agenda. El interés nacional será la salvaguarda del Amazonas y el Atlántico. Existen Estados o nuevos actores no- estatales que amenazan el territorio, y es fundamental estar preparados para enfrentarlos si ocurriera una intromisión. Tanto los conflictos surgidos de los nacionalismos extremos, de los Estados desintegrados -y los actores que éstos fomentan- y las consecuencias de los conflictos étnico/religiosos⁵ eran entendidas por la administración Da Silva como las amenazas vigentes. De este Decreto, el país espera un rol destacado no sólo a nivel regional sino internacional -como por ejemplo, alcanzar una mayor participación en misiones de paz⁶ o colaborar en intervenciones humanitarias⁷. Este será el momento que tomaremos como inicio del segundo período de nuestra investigación. Consideramos que este documento – publicado con José Alençar al frente del Ministerio de Defensa - es el que delinea la política de defensa actualmente en curso. Esta reformulación de la original PDN de Cardoso intenta delimitar aún más el posicionamiento de Brasil en el sistema internacional, y especifica tareas encomendadas

⁴ *Política de Defensa Nacional*. 2005,

<https://www.defesa.gov.br/projetosweb/livrobranco/arquivos/pdf/Brasil%202005.pdf>

⁵ Política de Defensa Nacional. 2005. *Doctrinas*. Disponible en:

<http://www.oas.org/csh/spanish/doclibrdef.asp>

⁶ Para mayor información sobre misiones de paz se puede visitar la web del Ministerio de Defensa de Brasil donde detalla en donde intervienen con este tipo de misiones, <https://www.defesa.gov.br/index.php/missoes-de-paz.html>

⁷ Calle, Fabián. 2005. *La nueva Política de Defensa de Brasil*, http://www.cadal.org/articulos/nota.asp?id_notas=977

a las FF.AA. como los actores principales encargados de la salvaguarda de los intereses del país que son: territorio, recursos naturales y ciudadanía.

El otro documento oficial de la era Da Silva se publica en 2008 - con Nelson Jobim al frente de la cartera de Defensa- y se trata de “La Estrategia Nacional de Defensa”⁸ (END), que plantea los objetivos y pilares sobre los que se construirán por los próximos 20 años las cuestiones de defensa. El mismo parte de un diagnóstico de la situación de Brasil, define el despliegue de la Marina, el Ejército y la Fuerza Aérea; asigna como han de reestructurarse las FF.AA.; decide como se reorientará la industria bélica; y cómo se adaptará el servicio militar a las nuevas necesidades.⁹

Como continuidad de esta gestión política preocupada por los temas de la defensa nacional, asume en 2010 Dilma Rousseff. Continuada de la política y el estilo de “Lula” lleva adelante reuniones consultivas durante todo 2011 a lo largo y ancho del país. En 2012 publica la primera versión del “Libro Blanco de la Defensa Nacional” (LBDN)¹⁰ que profundiza la opción estratégica del país.

De modo que, de lo anteriormente expuesto, nos interesa comprender tanto el posicionamiento estratégico, como en defensa de Brasil. Explicar cómo se ubica en la escena global, priorizando ciertos espacios de acuerdo a sus intereses y sus capacidades. El énfasis está puesto en comprender la actual política de defensa de Brasil como consecuencia directa de los cambios ocurridos a partir de 2005, qué armamentos posee, el rol de la industria militar local, las inversiones, etc.¹¹, y para ello nos valdremos de la comparación con el cómo había sido planteada la defensa desde 1996 al decreto de 2005 contra el segundo momento, desde el decreto (PND) hasta la publicación del LBDN.

I.2 Objetivos

I.2.a Objetivo Principal

⁸ *Estrategia nacional de Defensa de Brasil*. 2008, https://www.defesa.gov.br/...defesa/estrategia_defesa_nacional_espanhol.pdf

⁹ Proyectos publicados en la página oficial del Ministerio de Defensa de Brasil, <https://www.defesa.gov.br/index.php/servico-militar.html>, <http://www.defesa.gov.br/projetosweb/estrategia/>,

http://www.defesa.gov.br/projetosweb/estrategia/arquivos/estrategia_defesa_nacional_espanhol.pdf

¹⁰ *Libro Blanco de la Defensa Nacional*. 2012, <http://www.defesa.gov.br/arquivos/2012/mes07/lbdn.pdf>

¹¹ Al respecto sugerimos visitar la página del Ministerio de Defensa de Brasil, <https://www.defesa.gov.br/index.php/industria-de-defesa.html>

Describir, analizar y comprender la política de defensa actual de Brasil a partir del período 1996-2012.

I.2.b Objetivo secundario

Analizar y evaluar las percepciones de amenazas y los intereses de proyección internacional de Brasil -posicionamiento estratégico- y su influencia sobre la actual política de defensa.

I.2.c Justificación e importancia de la investigación

Un análisis histórico descriptivo de la realidad nos permitirá comprender su situación actual. Si analizamos como han evolucionado las decisiones en materia de defensa de Brasil, podremos entonces conocer la actual política de defensa y, a partir de ello, sus intereses estratégicos, posicionamiento global, decisiones de política internacional, etc.

Creemos que los temas de defensa de Brasil y su estado actual requiere contextualizarlo en lo que acontece en Latinoamérica. Según Jorge Battaglini¹², América del Sur es vista como una **zona de paz** donde la percepción de amenaza interestatal es “baja”, a pesar de que en el último tiempo se viene produciendo el rearme de muchos Estados¹³, y el aumento en el gasto de defensa -proporcionalmente mayor al de otras regiones-. A pesar de ello, los conflictos pocas veces derivaron en guerras entre Estados, las controversias se han resuelto pacíficamente, existiendo respeto por la soberanía y no se han advertido deseos expansionistas de invasión territorial.

A pesar de esta aparente naturaleza pacífica de los cambios en el componente militar, Sebastián Vigliero entiende que ese aumento del gasto no se da de manera consensuada sino, por el contrario, en forma unilateral por parte de algunos Estados. De allí que será

¹² Battaglini, Jorge M. 2010. *Rearme y baja percepción de amenaza interestatal en Sudamérica ¿Es posible tal coexistencia?*, www.scielo.org.mx/scielo.php?pid=S0188-76532010000100003&script=sci_arttext

¹³ “Según la base de datos sobre conflictos del Centro para el Desarrollo Internacional y la Gestión de Conflictos de la Universidad de Maryland, es la región que ha experimentado la menor cantidad de crisis interestatales entre 1918 y 2007, un 3.6 por ciento del total mundial. El 70 por ciento de esas crisis se han resuelto sin apelar al uso de la fuerza, un porcentaje que supera ampliamente al del resto del mundo, donde sólo el 25 por ciento tuvo ese desenlace. Un 22 por ciento concluyó en guerras; mientras que en América del Sur sólo el 6 por ciento tuvo ese final.” Battaglini, Jorge M. 2010.

inevitable la existencia de asimetrías y brechas en la región en materia de sistemas de armas y tecnologías¹⁴.

En la región no existen **dilemas de seguridad** complejos más allá de ciertas tensiones entre algunos países y es muy poco probable que se cree una “comunidad pluralista de seguridad”. Existe en el imaginario colectivo la idea de que América Latina es una zona de paz exenta de conflictos militares de envergadura (Battaleme, 2005, pág.3 – 30). Para Juan Battaleme la idea de zona de paz se debe a que no existen ventajas que habiliten un ataque ofensivo entre los países (Battaleme, 2005, pág. 10). El origen de la paz sudamericana no radica en el bajo nivel de violencia interestatal, sino a las falencias - entendidas como capacidades militares- de los Estados para enfrentarse con sus vecinos.

El acento estará puesto en la **región**; casi todos los países latinoamericanos han publicado sus libros blancos, donde plantean sus gastos en defensa y sus estrategias militares. Brasil lo ha planteado de forma tardía, y entenderemos su interés en defensa, como fuertemente apoyado en su proyección como potencia regional y sus deseos económicos de crecimiento, con un fuerte hincapié en la protección de sus recursos naturales para alcanzar sus metas económicas. Varias “potencias intermedias” latinoamericanas -como Chile y Brasil- en consonancia con la política exterior buscan proyectar y aumentar sus capacidades militares con un bajo perfil. Se propusieron una política de defensa orientada a lograr el crecimiento económico y la inserción en el mundo como parte de su estrategia de desarrollo nacional fuertemente apoyados en el rol de las FF.AA¹⁵.

Respecto a la delimitación semántica que adoptaremos, debemos advertir primero qué entendemos por “**intereses geopolíticos**” e “**intereses geoestratégicos**”. Por el primer concepto, entenderemos que se trata de zonas geográficas de interés fundamental protegerlas. Generalmente son zonas en las que un Estado posee soberanía y su importancia no es solo económica sino política. Así lo define Adolfo Koutoudjian¹⁶, para quién la importancia geopolítica pone el foco en la seguridad e implica la defensa de

¹⁴ Vigliero, Sebastián. 2012. *La modernización del instrumento militar y las asimetrías de poder en América del Sur*. Proyecto de Investigación 30/12 - Ministerio de Defensa. Subsecretaría de Investigación Científica y Desarrollo Tecnológico / Programa de Investigación y Desarrollo para la Defensa (PIDDEF). En curso.

¹⁵ Vigliero, Sebastián. “*Defensa y Estrategia Nacional*”. Diario La Nación, febrero 22, 2010, <http://www.lanacion.com.ar/1235738-defensa-y-estrategia-internacional>

¹⁶ Koutoudjian, Adolfo. 2006. Determinantes Geoeconómicos de la Política Mundial en Revista Manual de Informaciones. Buenos Aires, <http://www.fcp.uncu.edu.ar/upload/koutoudjian-2006.pdf>

los recursos estratégicos de un país. En nuestro caso de estudio –Brasil- podemos notar la importancia de la defensa territorial en función de los recursos naturales considerados fundamentales para el desarrollo económico, y consecuentemente social y político. Hoy en día, para comprender la política de defensa de un país, es importante tener en cuenta la configuración geoestratégica, la ubicación de recursos naturales, agua, fuentes de energía, alimentos, etc. (Koutoudjian, Adolfo, 2006, pág. 4).

Por “**estrategia**” entendemos aquello que “*puede y debe consistir en el arte de operar correctamente. Es la elección del modo correcto de operar en situaciones conflictivas*”¹⁷. Entonces, la “**geo-estrategia**” consiste en relacionar los problemas estratégico - militares con los factores geográficos, son los medios de que dispone un Estado para proteger un objetivo militar, económico, o político de relevancia geográfica (Alonso Baquer, Miguel, 2010, pág. 15.). Los recursos naturales que posee un país son fundamentales a la hora de decidir políticas económicas y estratégicas de defensa y de protección de dichos recursos. En el caso de Brasil, se le otorga un interés especial a la protección de sus recursos: la zona del Amazonas, la vasta costa del atlántico y las reservas de petróleo explotadas en la plataforma marina. En este sentido, Mónica Bruckman¹⁸ se refiere a las reservas de minerales de América Latina. Debido a su importancia y al tamaño de su economía, Brasil está llamado a desempeñar un rol importante en los procesos de integración latinoamericana -integración no solo económica sino también cultural y social-

El “**posicionamiento estratégico**” forma parte de la planificación de la defensa de un país. Es necesario disponer de recursos, pero a la vez que esos recursos estén ubicados, entrenados, o adquiridos de forma tal que sean funcionales al objetivo de la defensa. Por ello, dentro del planeamiento de la Defensa Nacional de un país, se establecen estas directrices y se decide el uso de recursos humanos, infraestructura, logística, material, información, adiestramiento, organización y doctrina.¹⁹

¹⁷ Alonso Baquer, Miguel. 2010. *Estrategia, Geoestrategia y Geopolítica*. Documento de Análisis del Instituto Español de Estudios Estratégicos. Nº 8. Dirección General de Relaciones Institucionales. Ministerio de Defensa,

http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_analisis/2010/DIEEEA082010EstrategiaGeoestrategiaGeopolitica.pdf

¹⁸ Bruckmann, Mónica. 2010. *Recursos naturales y la geopolítica de la integración sudamericana*, pág. 56, www.rebellion.org/docs/127270.pdf

¹⁹ Defensa Nacional. Decreto 1729/2007. *Ciclo de planeamiento de la Defensa nacional*, <http://www.infoleg.gov.ar/infolegInternet/anexos/130000-134999/134992/norma.htm>

Es por ello que estudiar la política de defensa de Brasil, desde el punto de vista teórico representa un objetivo fundamental y que devendrá en méritos en varios aspectos: En primer lugar, nos permitirá comprender su política de defensa hoy, cuáles son sus deseos de **posicionamiento estratégico y económico**, así como la realidad latinoamericana en la que se encuentra inmerso Brasil. En segundo lugar, esperamos que su difusión tenga como destinatario a la comunidad académica tanto nacional como internacional para reafirmar la importancia que nosotros otorgamos a los temas de defensa, más puntualmente de Latinoamérica, y precisamente de Brasil. Y en tercer lugar procura aportar al entendimiento de la realidad de un país que está llamado a desempeñar un rol fundamental en el futuro cercano en la escena internacional. Es primordial para nuestra investigación contribuir a la comprensión del sistema político internacional, a la política de defensa, y a Brasil mismo. El trabajo se orienta a servir de estímulo para confeccionar acercamientos para delinear políticas a nivel regional y mundial.

I.2.d Limitaciones

En cuanto a los alcances del trabajo, el objetivo es acercarnos a una idea más profunda y acabada de la realidad internacional de Brasil. Nos centramos en la política de defensa porque creemos que es un aspecto fundamental donde se ha plasmado el progreso del país como un todo, y donde podemos interiorizarnos acerca de su pensamiento sobre su seguridad en la actual escena mundial.

Sin embargo, es necesario advertir que quedarán excluidos de nuestro análisis algunos temas sobre la defensa. Al tratarse de un tema sumamente complejo no pretenderemos sacar conclusiones sobre los verdaderos deseos de un Estado sino, simplemente, realizar un estado de la situación en clave descriptiva histórica, comparando dos momentos acerca del objeto de estudio.

Encontramos otro obstáculo además de la imposibilidad de conocer los verdaderos intereses de un Estado en base a estudiar documentos oficiales, y es que nos interesaba realizar entrevistas a personas que hayan formado parte de la elaboración de alguno de los proyectos de defensa de Brasil. Lamentablemente, no nos fue posible realizarlas por tratarse de personalidades importantes de la política brasilera, y porque además algunos de los temas a tratar revisten un carácter sensible para el país –en relación a la seguridad nacional y por ende confidencial- el conocimiento del tema podría mostrar omisiones.

Pero tampoco obtendríamos mucha más información que la publicada en los documentos oficiales. Son éstos la versión oficial de los hechos, con lo cuál sesgan nuestra posibilidad de obtención de información adicional.

Las posibilidades de comprobar o conocer la política de defensa de Brasil dependerán del tipo de análisis que se realice. Nunca se podrá saber fehacientemente cual será el curso de la historia, pero sí podremos esclarecer la actualidad y cuál fue el camino elegido por el país.

I.2.e Estructura de la investigación

La investigación está dividida en cinco partes, el desarrollo de los primeros cuatro capítulos está acompañada de su correspondiente desarrollo y conclusiones preliminares. Finalmente, hemos obtenido las conclusiones en el quinto capítulo donde a partir de los resultados preliminares de cada uno de los capítulos anteriores, nos propusimos arribar a conclusiones más amplias.

En un primer capítulo, “Entender la historia brasilera para conocer su política de Defensa”, realizamos una presentación e introducción en la que se expone el problema de investigación, posible respuesta a la problemática planteada y los objetivos. Definimos de modo general los conceptos principales junto a los elementos teóricos, y establecemos las variables e indicadores. Todo lo hemos contextualizado en el momento histórico que ocurrió, lo cuál nos ha permitido destacar la importancia de cada uno de los conceptos entendidos en clave histórica. Hemos intentado acotar lo más posible el tema a estudiar para obtener una mayor precisión acerca de los objetivos y generalizaciones que queremos obtener.

En un segundo capítulo estudiamos los elementos teóricos y los conceptos definidos anteriormente durante el gobierno de Fernando Henrique Cardoso. En un tercer capítulo, se analizan esos mismos conceptos durante el gobierno de Luis Inácio Da Silva y comentarios sobre la presidencia de Dilma Rousseff. El cuarto capítulo buscará responder a los siguientes interrogantes: ¿Cuáles son los cambios y cuales las continuidades? ¿Cambiaron las amenazas y la concepción de la defensa en Brasil? Se trata del capítulo donde se analizarán las contrastaciones que se plantearon en los dos capítulos anteriores. En nuestro último capítulo se presentan las “conclusiones generales”, cuyo objetivo será revisar todo el trabajo, realizar generalizaciones sobre lo

descrito y contrastado, verificando si efectivamente existieron cambios o continuidades en la política exterior de Brasil, evaluando así nuestra hipótesis principal y verificar también si pudimos explicar la actual política de defensa de Brasil.

I.3 Marco teórico

I.3.a Antecedentes de la investigación

Los estudios sobre política de defensa brasilera que se incluirán en este trabajo están situados dentro del área de las Ciencias Sociales. Tomaremos distintas perspectivas, sea más política, económica, social, y de defensa, las cuales en sumatoria nos ayudarán a comprender nuestro objeto de estudio abordado desde una pluralidad de perspectivas. Tengamos en cuenta que lo nuestro será un análisis del discurso –como fuera plasmado en documentos oficiales- pero contextualizado, lo cual nos permitirá saber lo que venía ocurriendo históricamente en el país y en la arena internacional, lo cuál nos ayudará a comprender las decisiones plasmadas en esos documentos oficiales. Entonces, nos valdremos de trabajos publicados por especialistas de las relaciones internacionales de origen nacional y externo que resultarán en un valioso aporte para la investigación. Entre éstos, los de Jorge Battaglini (Battaglini, Jorge M. 2010.) en cuanto al análisis de contexto latinoamericano, el de Mónica Bruckman (Bruckmann. 2010) sobre la situación geopolítica latinoamericana, o los análisis sobre defensa más puntualmente de Fabián Calle²⁰, Juan Gabriel Tokatlian²¹ Federico Merke²², Mariano Bartolomé²³ y Carolina Sampó²⁴ o estudios más específicos publicados por la Revista Fuerzas Armadas y Sociedad que ha publicado interesantes trabajos acerca de la creación del Ministerio de Defensa de Brasil (Marques,

²⁰ Calle, Fabián. "Brasil: ¿El fin de los años dorados?" Clarín. noviembre 12, 2009,

<http://edant.clarin.com/diario/2009/11/12/opinion/o-02039020.htm>

Calle, Fabián. 2005. La nueva Política de Defensa de Brasil. CADAL,

http://www.cadal.org/articulos/nota.asp?id_notas=977

Calle, Fabián. 2008. Brasil en su escala Regional. En *Escenarios Internacionales*. Número 1, año 3,

http://www.uca.edu.ar/uca/common/grupo21/files/Escenarios_oto-o_20081.pdf

²¹ Tokatlian, Juan Gabriel. ¿Bye Bye consejo sudamericano de defensa?, Página 12, Agosto 7, 2009,

www.pagina12.com.ar/diario/elmundo/4-129553-2009-08-07.html

Tokatlian, Juan Gabriel. Brasil y una forma de entender la soberanía. Una política nuclear. La Nación, Febrero

18, 2011, <http://www.lanacion.com.ar/1350911-una-politica-nuclear>

²² Merke, Federico. 2009. *Narrativas de identidad internacional: tragedia, romance y comedia en la política exterior de Brasil*, en Gladys Lechini, Victor Klagsbrunn, Williams Goncalves (ORG), *Argentina e Brasil. Vencendo os preconceitos. As várias arestas de uma concepção estratégica*, Brasil. Editora Revan, pág.. 295 - 325.

²³ Bartolomé Mariano César. 2009. Cuando Política Exterior y Defensa van de la mano: el caso de Brasil. en *Revista Militar* n° 774,

http://www.academia.edu/3094392/Cuando_Politica_Exterior_y_Defensa_van_de_la_mano_el_caso_de_Brasil

²⁴ Sampó, Carolina. El posicionamiento del Estado Brasileño frente a la Región amazónica. Ponencia presentada en el VI Encuentro Nacional de Estudios Estratégicos. Buenos Aires. Noviembre 2003, http://www.google.com.mx/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&ved=0CCoQFjAA&url=http%3A%2F%2Fwww1.hcdn.gov.ar%2Fdependencias%2Fieeri%2Fennee%2Fvi%2FTema%25202%2FPonenciaSampo-Tema2.doc&ei=w961Us-EOuLM2AW9ioCYCA&usq=AFQjCNEHVkzYIGek2g29uq4iN7y3eLW-lq&sig2=5KqUv_Obn-kFzj_-CM5uaA&bvm=bv.58187178,d.b2l&cad=rja

2004, págs 27-51). O acerca del proyecto del submarino nuclear²⁵ y/o estudios de política exterior brasileños²⁶. El análisis quizás más completo los podemos encontrar en trabajos de brasileños que han participado en la elaboración directamente de la política de defensa a lo largo de los últimos años. Nos referimos a los de Roberto Mangabeira Unger²⁷, Celso Lafer²⁸ y Celso Amorin²⁹. De ellos analizaremos sus publicaciones al respecto.

Si embargo, consideramos que la perspectiva que deseamos darle a la presente investigación es un tanto novedosa, siendo que en los últimos años siempre se abordaron temas de política de defensa de modo genérico. En nuestro caso se aborda la temática de la política de defensa de dos períodos bien definidos, a partir de los cuales podremos extraer qué cambios y continuidades han determinado –o determinan- hoy el rol del instrumento militar en Brasil.

Tampoco creemos que existan trabajos sobre la temática que adopten una perspectiva teórica de acuerdo a la realidad vigente de ese período, en ese sentido utilizaremos vasta bibliografía teórica para explicar cada uno de los momentos.

I.3.b Hipótesis de trabajo

I.3.b.1 Marco teórico de referencia

Como marco teórico para abordar nuestra hipótesis utilizaremos de referencia a autores de las Ciencias Sociales, dentro de éstos a especialistas de las relaciones internacionales y de defensa.

Como base epistemológica, retomaremos a Thomas Kuhn³⁰, y entenderemos a la ciencia como “**paradigmas**”, siendo estos “(...) *realizaciones científicas universalmente reconocidas que, durante cierto tiempo, proporcionan modelos de problemas y soluciones a una comunidad científica*” (Kuhn, Thomas S., 1996, pág. 13). Robert Keohane completa este abordaje epistemológico retomando la idea de Imre Lakatos, afirmando que las

²⁵ Fernanda das Graças Corrêa. 2011. *O Projeto do Submarino Nuclear Brasileiro: uma história de ciência, tecnologia e soberania*. Brasília. Capax Dei Ed.

²⁶ Soares de Lima, María Regina. 1994. Ejes analíticos y conflicto de paradigmas en la política exterior brasileña, *América Latina Internacional*, vol. 1, Nº 2, Buenos Aires, otoño – invierno.

²⁷ Mangabeira Unger. 2001. *A Segunda Via: Presente e Futuro do Brasil*, Boitempo Editorial. [ISBN 858593459X](#)
Mangabeira Unger. 2001. *Política: os Textos Centrais*, Boitempo Editorial. [ISBN 8585934794](#).

²⁸ Lafer, Celso. 2002. *La Identidad Internacional de Brasil*, Fondo de Cultura Económica, Buenos Aires.

²⁹ Amorin, Celso. 1995. *Política externa, democracia, desenvolvimento*. FUNAG Fundação Alexandre de Gusmão. *Brasília*.

³⁰ Kuhn, Thomas S. 1996. *La estructura de las revoluciones científicas*. Fondo de Cultura Económica, Buenos Aires.

“teorías” se inscriben en programas de investigación con presupuestos y condiciones iniciales que definen su alcance, agregando las “hipótesis auxiliares” y una heurística positiva que es la que ayuda al investigador a dirigir su investigación.³¹ Por ello es que a nuestra hipótesis central -“núcleo duro”- le hemos ido sumando a lo largo del proceso de investigación “hipótesis auxiliares” que nos han facilitado la capacidad del entendimiento y guiado la investigación hacia una evolución acerca de la comprensión dinámica. En esto tendrán un rol fundamental la estructura del trabajo de investigación antes mencionada.

Nuestra intención será facilitar la realización de una descripción general, no a la inversa, de partir de una teoría para producir generalizaciones, sino de una teoría que guíe las generalidades que pretendamos desarrollar. De esta forma entenderemos que nuestro marco teórico estará ordenado en una secuencia argumentativa, partiendo desde lo más amplio para llegar a las definiciones más precisas. Tendremos, en primer término, a las hipótesis auxiliares, cuya definición nos ayudará a precisar nuestra hipótesis central. En un segundo lugar, se producirá el análisis propiamente dicho; a partir de las hipótesis auxiliares planteadas anteriormente se realizarán generalizaciones. Y en tercer lugar, pasaremos a la instancia de la terminología; las definiciones conceptuales de nuestra argumentación central: intereses geoestratégicos, intereses geopolíticos, posicionamiento estratégico, percepciones de amenazas, dilema de seguridad, realismo ofensivo y defensivo, cooperación interestatal, ganancias relativas y absolutas. Los conceptos utilizados en este trabajo nos permitirán guiar el entendimiento para acercarnos al objeto de estudio. Es necesario para ello definir los términos que utilizaremos y la postura teórica que adoptaremos.

Uno de los conceptos centrales a definir es el de “percepciones de amenaza”, que entendemos como íntegramente ligado a un problema de seguridad, en clave del “realismo político”. Como nos enseña Mariano Bartolomé³² las amenazas no pueden ser separadas del contexto histórico-político en que las situemos. Durante la Guerra fría las amenazas se entendían en términos “realistas”, donde todos los actores estatales luchaban por su supervivencia. Finalizada la misma, los Estados comienzan a cooperar en el marco de las instituciones internacionales de seguridad. Durante la Guerra Fría, el enfoque realista predominaba y la amenaza era al Estado Nación en términos

³¹ Keohane, Robert O. 1993. *Instituciones Internacionales y poder estatal. Ensayos sobre teoría de las relaciones internacionales*. Grupo Editor Latinoamericano, Buenos Aires, pág. 60.

³² Bartolomé, Mariano César. 1994. *Nuevas vertientes de la seguridad, la defensa y los acuerdos multilaterales*, en Bartolomé, Mariano César – Castro, Jorge y otros (ed.), *Seguridad y Defensa en la posguerra fría*, Buenos Aires, Ed. Círculo Militar, pág.. 187-195.

“territoriales-militares”, la cooperación era imposible de concebir; y la seguridad se entendía como capacidad militar, mientras que “estrategia” se refería pura y exclusivamente a la militar. Hacia fines de la Guerra Fría se producen cambios y se redefinen los conceptos centrales. En consecuencia, la “seguridad” no es más un concepto exclusivamente militar sino uno más de alcance multidimensional. Aparecen otros factores importantes, como lo tecnológico, geográfico y económico que facilitan la cooperación entre los Estados.

Otra definición importante es la noción del “dilema de seguridad” y se refiere al momento en que las percepciones en pugna que tiene cada uno de los protagonistas respecto del otro someten a los mismos a la desconfianza y al engaño vis a vis el incremento de la inseguridad propia.³³ Para Robert Jervis (Jervis, Robert. 1978), cada Estado buscará su supervivencia aumentando su seguridad, circunstancia que disminuirá la seguridad de los demás Estados –y aumentará, la amenaza del sistema-. Nosotros caracterizamos al sistema internacional en términos de anarquía realista, tal como es concebido y definido en los documentos oficiales de defensa de Brasil. Pero coincidimos con Joseph Grieco³⁴ en que existen condiciones bajo las cuáles se puede cooperar. Grieco adopta la postura realista donde las *“instituciones internacionales no logran mitigar los efectos anárquicos restrictivos sobre la cooperación inter - estatal”* (Grieco, 1988, pág. 485-507). Sin embargo, existen momentos en que los Estados accederán a cooperar. El *“neo-institucionalismo”* de las relaciones internacionales percibe que los Estados actúan como actores atomísticos que buscan maximizar sus ganancias absolutas y que la obtención de las mismas es indiferente a las ganancias que obtengan otros Estados. Mientras que para el realismo lo importante no es sólo que los Estados hagan trampa –engañen-, sino también que en un proceso de cooperación, los otros Estados obtengan mayores ganancias que uno. La atención estará puesta, no sólo en las ganancias absolutas, sino también en las ganancias relativas que obtuvieran como resultado de la cooperación las cuáles pueden volverse en contra en un futuro (Grieco, 1988, págs. 485-499)

³³ Jervis, Robert. 1978. *Cooperation under the security Dilemma*. World Politics, Vol. 30, No. 2, pág. 167-214, Maryland, The Johns Hopkins University Press,
http://sites.harvard.edu/fs/docs/icb.topic1188138.files/Week%202/Jervis_1978.pdf

³⁴ Grieco, Joseph M. 1988. *Anarchy and the limits of cooperation: a realist critique of the newest liberal institutionalism*. International Organization. Vol.42, No. 3 (Summer) 485-507,
https://umdrive.memphis.edu/rblanton/public/POLS_7508_Fall_2012/grieco_anarchy_IO.pdf

Otra cuestión sobre la cuál trataremos luego, nos remite a Alexander Wendt³⁵, quien afirma que el comportamiento de los Estados estará determinado por la interacción que configura una acción social (Wendt, 1992, págs. 391-425). Entiende que la estructura internacional es anárquica, pero ésta no determina unívocamente la actitud de los Estados, a diferencia de los neorrealistas. Para Wendt, existe una estructura de identidad e intereses que no deriva lógicamente de la estructura anárquica. Los Estados actúan con objetivos y es en función de ellos que su seguridad se define circunstancialmente de acuerdo a los intereses y realidades construidas respecto de los otros Estados, de esta forma se definen las percepciones de amenazas (Wendt, 1992, págs. 391-425).

En el seno del “realismo estructural”, realizaremos una última diferenciación, que es la del “realismo ofensivo”, y el “realismo defensivo”. Mearsheimer³⁶ se pregunta hasta donde se tiende al balance de poder. Los Estados compiten para su supervivencia, pero, ¿Cuándo finaliza esa lucha por el poder?, ¿Se alcanzan niveles de seguridad deseables? Para los “realistas defensivos” existen -en la estructura- factores que limitan la cantidad de poder que puede obtener un Estado, suavizando entonces la competencia por alcanzar la seguridad. Para los “realistas ofensivos” es la misma estructura la que motiva a los Estados a maximizar sus ganancias de poder, pretender la hegemonía e intensificar la lucha por la seguridad (Mearsheimer, 2006, pág. 71). En nuestro caso en estudio seguiremos la definición “defensiva” de Waltz, más que adoptar la “ofensiva” de Mearsheimer (Mearsheimer, 2006, pág. 72).

Del “constructivismo” de Wendt (Wendt, 1992, págs. 391-425) y del “neo-institucionalismo”, también utilizaremos ciertas nociones como bajo qué condiciones los Estados pueden cooperar, entender bloques económicos, cooperación en defensa, política y marcos bajo los cuales los países de la región han decidido actuar conjuntamente. Del “constructivismo” tomaremos la importancia dada a los procesos y no tanto al debate sobre la agencia o la estructura. Es decir, como construcción social, a medida que los Estados interaccionan van definiendo amigos/enemigos, persiguiendo sus intereses, y precisando sus amenazas.

³⁵ Wendt, Alexander. 1992. “Anarchy is what states make of it: the social construction of power politics”. *International Organization*, Vol. 46, No. 2, (Spring), pág.. 391-425. The MIT Press, <http://www.jstor.org/discover/10.2307/2706858?uid=3737512&uid=2&uid=4&sid=21102588635691>.

³⁶ Mearsheimer, John J. 2006. *Structural Realism*. Chicago. University of Chicago, <http://mearsheimer.uchicago.edu/pdfs/StructuralRealism.pdf>

De esta manera, y a partir de los usos teóricos mencionados, nos interesa explicar el cambio en base a un nuevo posicionamiento internacional de Brasil, acompañado con modificaciones en defensa, definido de acuerdo a nuevos intereses, necesidades y de una perspectiva elaborada en base a la percepción de las amenazas -ahora distintas- y en función de las capacidades con las que cuentan. A la hora de comparar períodos, tendremos en cuenta las percepciones de amenazas, el equipamiento militar y el despliegue militar, así como el posicionamiento geoestratégico.

Desarrollado y definido el cuerpo teórico descripto, nos dispondremos a profundizar las causas como también las consecuencias de la política de defensa para cotejarlas, precisando su dinamismo, la continuidad, como también su vigencia. Así podremos argumentar la defensa de nuestra hipótesis central, no ya a partir de parcialidades, sino de generalizaciones que relacionen los diversos componentes del estudio de la política de defensa y que consiguen un entendimiento integral del mismo.

I.3.b.2 Hipótesis General

Para alcanzar los objetivos propuestos debemos antes hacernos las siguientes preguntas: ¿Cambió la política de defensa de Brasil? En base a un análisis y comparación de los documentos oficiales publicados desde 1996 a 2012. ¿Se puede afirmar que han existido avances o más bien continuidades? ¿Podemos entender a la política de defensa actual como consecuencia de la publicación de PND de 2005? La situación de la defensa brasilera hoy en día ¿es distinta a la anterior a 2005? ¿Se puede verificar esto en las compras y producción de armamentos y en la ubicación estratégica? ¿Cambió la percepción de amenazas? ¿Cuál es su proyección internacional?

Nos planteamos entonces la siguiente premisa: Se han producido cambios en la política de defensa brasilera a partir del documento publicado en 2005 (PND) producto del cambio en el posicionamiento estratégico y deseos de proyección internacional.

La hipótesis central de éste trabajo es que a partir de ese documento publicado en 2005 ocurren cambios significativos en la política de defensa en Brasil. Indicadores de ello serían: la percepción de las amenazas, cambios en el despliegue militar y en los objetivos de su industria de defensa. Como hipótesis secundaria postulamos que los cambios en la política de defensa se relacionan con la búsqueda de un nuevo posicionamiento estratégico de Brasil en la escena regional e internacional.

I.4 Metodología

I.4.a Tipo de Investigación

En cuanto al tipo de estudio y diseño, en un primer momento desarrollaremos uno de tipo descriptivo para luego intentar dar explicaciones acerca de la realidad que pretendemos comprender³⁷. Se trata de un método cualitativo donde los fenómenos se estudiarán en profundidad desde la óptica subjetiva de la realidad de quien realiza la investigación. No se utilizarán datos estadísticos porque lo que se pretende no es realizar generalizaciones, sino comprender profundamente la actual política de defensa de Brasil. Si nos valdremos de indicadores económicos respecto del crecimiento económico y el gasto relativo a la defensa. La idea es descubrir una realidad objetiva existente a través de la construcción de ésta, e interpretar la realidad. (Sampieri, Collado y Baptista. 2010, pág. 12)

I.4.b Método de Recolección de datos

Para los métodos cualitativos se utilizan técnicas de recolección como son: observaciones no estructuradas, entrevistas –no de fuentes primarias-, revisión de documentos, evaluación de experiencias personales, registro de historias de vida, análisis de discursos, ponencias y conferencias. No se busca manipular ni crear una realidad. Las fuentes son más bien, experiencias, materiales escritos, materiales audiovisuales, teorías, conversaciones e Internet. (Sampieri, Collado y Baptista. 2010)

I.4.b.1 Tipo de Información y obtención de la información

En la investigación se consultarán fuentes primarias y secundarias.³⁸. Pretendíamos realizar entrevistas en profundidad -abiertas y des estandarizadas- a funcionarios políticos del Brasil, académicos y/o diplomáticos para ser considerados como evidencia original, pero ya hemos planteado la imposibilidad de obtener dicha información. Asimismo, realizaremos análisis de discursos pronunciados por Presidentes, Ministros de Relaciones exteriores y de Defensa. Información empírica referida a datos estadísticos en fuentes oficiales o medios internacionales.

³⁷ R. Hernández Sampieri, C. Fernández Collado, Lucio P. Baptista 2010. *Metodología de la Investigación*. México, Ed. Mc Graw – Hill, Quinta Edición.

³⁸ Cea D'Ancona, María Ángeles. 1998. *Metodología Cuantitativa. Estrategias y Técnicas de Investigación Social*. Madrid, Editorial Síntesis, capítulos 6 y 7, pág. 220.

Fuentes secundarias serán documentos de archivo, artículos de diarios y revistas, documentos oficiales, investigaciones previas acerca del tema, análisis producidos por académicos de las relaciones internacionales.



Universidad de
San Andrés

CAPITULO I: Entender la historia brasilera para conocer su política de Defensa

I.1 Introducción

Nuestro propósito es comprender la política de defensa y el posicionamiento estratégico de Brasil desde 1996 a 2012. Somos conscientes que aquello no se puede realizar en su totalidad sin partir de una base, como si estudiáramos el período como tabla rasa, sino que debe retraerse a una breve pero consistente explicación histórica acerca de la política exterior y de defensa brasileras. De acuerdo a como fueron sumándose todos los factores locales se creó una “forma brasilera”, que contextualizamos en el mundo. Así pretendemos entender cuáles son sus percepciones de amenazas, cómo entienden sus intereses geoestratégicos, de qué forma proyectan su posicionamiento en defensa y cómo han planteado sus intereses en los asuntos de defensa.

Apelamos a la historia para explicar por qué los dos periodos que comparamos comienzan y terminan con publicaciones oficiales. Diferenciamos los dos momentos en función de los documentos de defensa que fueron publicados; durante el gobierno de Fernando Henrique Cardoso para el primero, y el de Luis Inácio “Lula” Da Silva para el segundo. Las características históricas e ideológicas de Brasil fueron configurando una concepción del mundo y propia particulares y en materia de defensa, se ha plasmado en los libros blancos. Creemos que para entender la actual política de defensa de Brasil podemos interpretar los documentos oficiales -capítulo II y III- y su historia reciente - capítulo I- tanto nacional, como su posición en el juego global. Empezaremos a analizar cronológicamente esto último para poder arribar a explicaciones acerca de su política de defensa.

I.2 Historia

I.2.a Origen de una identidad

En “La identidad internacional de Brasil”, Celso Lafer (Lafer. 2002) se remonta a la época de la colonización portuguesa para explicar el pensamiento político y estratégico de la elite brasilera, para entonces abandonaron su herencia nativa y se configuró una cierta visión del mundo que se manifestará a lo largo de toda su historia. Mediante un golpe militar, se crea la República el 15 de noviembre de 1889, poniéndole fin a la colonia Portuguesa. Las Fuerzas Armadas brasileras – por entonces la marina, y el ejército-

comienzan a entrar en pugna por diferencias e intereses contrapuestos.³⁹ La historia de pujas dentro de las fuerzas viene de larga data.

Históricamente, las fuerzas del Estado brasileras se han replegado hacia el interior de las fronteras, y no han sido utilizadas para la defensa del país respecto del resto del mundo. Nuestro interés es sobre la política interna reciente, ya que consideramos que es a partir del momento en que se plantea el uso externo de las fuerzas para la defensa. Con el golpe militar de 1964, el vuelco hacia el interior se profundiza, y es cuando los militares toman el control del poder político directamente⁴⁰. En este momento, y durante los años que duró la dictadura, la seguridad nacional se identificó con la seguridad interna. La seguridad externa no era planteada directamente como tema de agenda por la dirigencia de Brasil. El lema del golpe militar fue “seguridad y desarrollo” y permitió arribar al poder a aquellos militares más conservadores, quedando eliminadas las ramas más progresistas dentro de las fuerzas –para entonces ya eran tres-. Asume el poder el Mariscal Humberto Castello Branco en principio para completar el mandato de João Goulart, y en 1967 se promulga una nueva Constitución fuertemente autoritaria y que concentraba poder en el Ejecutivo. Conjuntamente con la Ley de Seguridad Nacional de marzo de ese año, el propósito era acallar los vastos movimientos contestatarios que surgían y se manifestaban. El basamento ideológico de la dictadura era la lucha contra el comunismo y la anarquía, aspecto sobre el que se produce la internalización del conflicto este-oeste y se justifica de esta forma la idea de que el enemigo es interno (Alves Soares, 2004, pág.2). A Castello Branco, lo sucede Costa e Silva que es elegido por un reducido y selecto grupo de militares. Muere Costa e Silva y una colegiatura formada por cada una de las tres fuerzas eligen a Emilio Garrastazu Medici. Con Ernesto Geisel - asume en 1974-, es con quien comienza la transición hacia la democracia. El último gobierno militar antes de crearse la República en 1985 fue dirigido por João Batista Figueiredo.

En las primeras elecciones de la vuelta a la democracia, triunfa Tancredo Neves, elegido por un Colegio Electoral, y que no llega a asumir en su cargo producto de su repentino fallecimiento. Termina sucediéndolo el vicepresidente José Sarney, quién promulga una nueva Constitución en 1988, quedando así formalmente instituida la República

39 Baldioli, Alberto Amadeo; Fontanelle, Eduardo Assad; Ferrante Adolfo; Lahoud, Gustavo. 2004. Defensa Nacional. Anuario 2004. Brasil, en Revista de Ciencia Política. Nº 2. ISSN 1851-9008, <http://www.revcienciapolitica.com.ar/num2art1.php>

40 Alves Soares, Samuel. 2004. De autonomías y controles: Fuerzas Armadas y sistema político en Brasil (1995-2002). En *Revista Fuerzas Armadas y Sociedad*. Año 18. Nº 3-4.

presidencial como forma de gobierno democrática, postulando por primera vez las cuestiones de defensa y posicionamiento internacional del país.

Nos detendremos un momento en la figura de Fernando Affonso Collor de Mello, para comprender su rol en la presidencia y el lugar de Brasil durante ese período. Proveniente de una familia de empresarios, y cuyas representaciones en la política local fueron siempre inclinadas hacia la derecha, Collor de Mello ejerció su cargo como prefecto de Maceió desde esa posición ideológica. Al asumir la presidencia Sarney decide pasarse al partido mayoritario y convertirse al centro, en un movimiento que compartía espacio tanto con la izquierda, como con la derecha. Collor de Mello gana las elecciones en 1986 y se convierte en gobernador de Alagoas en 1987. Para evitar que ganara un candidato de izquierda en las elecciones presidenciales de 1989, el sector empresarial comienza a impulsar la postulación presidencial de Collor de Mello. Este dimitió a su gobernación, y mediante el armado de su imagen y de la campaña le gana la presidencia a “Lula” Da Silva, asumiendo en 1990. La situación económica en la que se encontraba Brasil - tendencia que podíamos verificar en muchas de las economías subdesarrolladas latinoamericanas- fue resuelta mediante la implementación de políticas económicas neoliberales: la hiperinflación se combatió confiscando depósitos, congelando precios y salarios y aumentando la tarifa de los servicios públicos. Las medidas ortodoxas fueron muchas: privatizaciones, reducción del rol regulador del Estado, liberalización de los controles de cambio, reducción de la burocracia estatal, fin de subvenciones, cese del pago de obligaciones del país con acreedores externos y un aumento estrepitoso de la deuda externa. Inmerso en una crisis política sin precedentes en Brasil, y con una imagen negativa en crecimiento, el Poder Legislativo decide el “impeachment” al Presidente, quien termina dimitiendo y asume en su reemplazo el vicepresidente Itamar Franco⁴¹. Es interesante comprender la presidencia previa al período que nos compete por que la crisis política e institucional tiene fuertes repercusiones en el rearme político durante el gobierno de Cardoso primero y Da Silva después.

Fernando Henrique Cardoso era un reconocido sociólogo y politólogo, destacado por sus ideas desarrollistas y de la dependencia de los países latinoamericanos. Su carrera en la política comenzó como Senador durante la presidencia de Itamar Franco, ámbito donde más tarde se desempeñó como Canciller y luego Ministro de Hacienda. Asume su primera presidencia en 1995 y el Congreso Nacional le aprueba la reelección,

⁴¹ Biografías líderes políticos. Fernando Affonso Collor de Mello en Barcelona Centre for International Affaire, http://www.cidob.org/es/documentacio/biografias_lideres_politicos/america_del_sur/brasil/fernando_collor_de_mello

permitiéndole así una segunda presidencia en 1998. Su política económica seguía la línea de la ortodoxia liberal que ya había llevado al fracaso a Collor de Mello, tendencia que se repetiría en casi toda América Latina. Su “Plan Real” –bajo el gobierno de Itamar Franco-mezclaba liberalismo económico con protagonismo del Estado. El éxito obtenido inicialmente por el plan lo llevó a ganar las elecciones. Su primer presidencia fue buena y siguió preparando a Brasil para el cambio estructural necesario para incluirse en el proceso de globalización y hacerla más competitiva para los mercados internacionales – con desregulaciones, despidos masivos y continuación de las privatizaciones-.

Se publica en 1996 un documento de defensa -Política de Defensa Nacional (PDN)- donde por primera vez se plantea la posición del país sobre esos temas. Si bien no define de manera acabada su actitud hacia el exterior, deja de concebir a los militares como garantes de la ley y el orden internos, proyectando su accionar a la defensa del país contra enemigos externos. En el plano internacional, el documento pretende posicionar a Brasil en un nuevo mundo que emergía del fin de la guerra fría, momento en donde todos los países toman decisiones estratégicas sobre que rumbo elegirían.

Cardoso con la enmienda constitucional obtiene la reelección ganándole a Da Silva. Para 1998 las crisis económicas en casi todos los países sudamericanos eran un hecho y Brasil no era la excepción. Al asumir su segundo mandato en 1999 anuncia un enorme ajuste fiscal. Ese mismo año, logra promover la creación del Ministerio de Defensa. Las tres fuerzas militares tenían, históricamente, opiniones muy diferenciadas y luchaban para sobreponerse una a la otra, generando así una enorme falla en las decisiones y crisis interna. Con el Ministerio existiría un único Ministro que tomaría las decisiones, a pesar de que los disensos internos continuaron⁴².

Luis Inácio Da Silva obtiene, tras cuatro intentos, el triunfo en elecciones presidenciales en 2002. Como líder sindical de los trabajadores metalúrgicos, asume con un discurso distinto, y es con “Lula” que Brasil se convierte en una de las principales economías del mundo. Las condiciones externas favorables y las acertadas políticas económicas, elevaron su popularidad no sólo en Brasil, sino en el mundo entero. “Lula” asume la presidencia el 1º de enero de 2003 habiendo sido líder del PT , obrero y sindicalista, sin título universitario y cometido en reducir la enorme brecha existente entre ricos y pobres. Su compromiso fue adoptar medidas económicas que redujeran la pobreza -“hambre

⁴² Biografías líderes políticos. Fernando Henrique Cardoso en Barcelona Centre for International Affaire, http://www.cidob.org/es/documentacio/biografias_lideres_politicos/america_del_sur/brasil/fernando_cardoso

ceros”, aumentar la participación de los pobres en la sociedad civil, aumento y acceso a las condiciones básicas de sectores postergados –“luz para todos”, “Programa Bolsa Familia”-, y promover una “nueva izquierda” en todos los campos, fomentando la integración social y la distribución de la renta. Esta vez, en su cuarto intento había un cambio de imagen y, si bien seguía promulgando su izquierdismo, promete no abandonar la política económica liberal ni muchas de las medidas adoptadas por Cardoso. Lo de “Lula” era un liberalismo económico con tinte social. A pesar de que las medidas económicas en términos “macro” no significaron un enorme cambio respecto de las políticas de Cardoso, la situación internacional permitió el crecimiento del Producto Bruto Interno (PBI) de Brasil, la reducción de la inflación y el desempleo, la adopción de una política de redistribución de la riqueza, y una balanza comercial superavitaria. Todas estas disposiciones beneficiaban enormemente a los sectores más pobres que eran la mayoría de la población, con lo cual la imagen positiva del presidente iba en aumento. Esta situación al interior de Brasil, le permitía a “Lula” una proyección internacional distinta. Entre sus medidas más populares podemos destacar el pago anticipado de la Deuda pública con el FMI y el Banco Mundial (BM). En cuanto a medidas de Defensa, en este segundo período conocemos la PDN, reformulada y vuelta a publicar en 2005. “Lula” fue reelecto en 2006 y en 2008 la END establece medidas concretas en materia de defensa: fomenta la industria local al servicio de la defensa del país y la capacitación y perfeccionamiento de los militares para acompañar este nuevo lugar de Brasil en el mundo. Todos los Ministros deben llevar adelante políticas sociales de shock, es entonces que a su Ministro de Defensa, José Viegas, le encomendó la compra de una docena de aviones de combate y destinó parte de la fuerza a la construcción civil.⁴³

A lo largo de todo 2011 se han llevado adelante reuniones consultivas de expertos de la defensa y de la política brasilera y de las relaciones internacionales para concluir con la elaboración del Libro Blanco de Defensa de Brasil (LBDN) publicado en 2012. En enero de 2011 asume la presidencia Dilma Vana Rousseff, su padrino político “Lula” se encontraba en la cumbre de su popularidad, pero ya había ejercido dos mandatos consecutivos y Brasil se posicionaba de una manera inmejorable tanto económica como socialmente. Dilma se presenta entonces como continuadora de un modelo que se consolidaba como de crecimiento sostenido, con tintes sociales que lo volvieron atractivo para los sectores más pobres, una economía pro mercado pero con distribución social e

⁴³ Biografías de líderes políticos. Luiz Inácio Da Silva en Barcelona Centre for International Affairs, http://www.cidob.org/es/documentacio/biografias_lideres_politicos/america_del_sur/brasil/luiz_inacio_lula_da_silva

inclusión.⁴⁴ Militante de izquierda marxista, economista y especialista en temas de energía, fue designada en 2005 como Jefa de Gabinete tras la salida José Dirceu, encarcelado por corrupción. Asume la presidencia en 2011 y consolida bajo su mandato el modelo de país que había comenzado con “Lula”. Es cuestionable su elección como presidenta debido al armado de su imagen atenuando sus rasgos característicos. En su primer mensaje como presidenta llama a todo el país a actuar conjuntamente para la erradicación de la miseria.

I.2.b La política exterior de Brasil

En materia de política exterior la estrategia brasilera atravesó distintos momentos. Durante el período colonial se firmaron múltiples tratados que perfilaron su política internacional: el Tratado de Tordesillas; el Tratado de Madrid en 1750 donde se establecen los límites del país similar a como los conocemos hoy; y el Tratado de Río de Janeiro, que lo ratifica terminando con la delimitación con las Provincias Unidas del Río de La Plata. No se puede entender la actual política exterior sin pensar en el legado de José María Da Silva Paranhos, conocido como el Barón de Río Branco. Como Ministro de Relaciones Exteriores (1902 - 1912) sentó las bases de la diplomacia brasilera durante el período Republicano y estableció de forma pacífica -diplomáticamente- los límites del país. Con el fin de la Segunda Guerra Mundial se crea en su honor el Instituto de Río Branco, dando origen a la carrera diplomática, y es a través de éste que se define la política exterior en base a la integración y al comercio internacional, principios que veremos se van manifestando a lo largo de toda su historia reciente. Desde 1899 a 1970 la sede de la política exterior funcionaba en el Palacio de Itamaraty en Río de Janeiro. En 1960 comienza a proyectarse su homónimo en Brasilia y se inaugura en 1970 como Ministerio de Relaciones Exteriores.

Entenderemos la política exterior reciente de Brasil en función de dos paradigmas: “americanista” o “globalista”, y en base a ello, analizaremos de qué forma el país se posicionó en la escena internacional, cómo alcanzó sus objetivos de largo plazo, definió su autonomía y se proyectó en el plano internacional. Haciendo un análisis histórico notamos que la prioridad ha sido el desarrollo económico, lo que explica en parte los determinantes escogidos. Sin embargo, hay ciertas cuestiones que han sido reivindicadas como la preocupación por su seguridad, y los esfuerzos por obtener el asiento

⁴⁴ Biografías de líderes políticos. Dilma Vana Rousseff en Barcelona centre for International Affaire, http://www.cidob.org/es/documentacio/biografias_lideres_politicos/america_del_sur/brasil/dilma_rousseff

permanente en el Consejo de Seguridad de la Organización de Naciones Unidas (ONU). Tradicionalmente, los principios guía de la política exterior son la no confrontación con fuerte interés en la territorialidad, el juridicismo en cuanto a respeto por los tratados, y el pragmatismo que ha orientado su política externa⁴⁵. Todos los demás aspectos han cambiado conforme a los cambios de gobierno –y a los propósitos de sus gobernantes-.

Desde fines del siglo XIX hasta mediados del siglo XX la tendencia diplomática brasileña ha sido “americanista”, es decir, la identificación fue con EE.UU. cuya intención era potenciar las aspiraciones brasileras de alcanzar una mayor relevancia internacional, a la vez que EE.UU. contaba con un aliado en América del Sur (Gomes Saraiva, 2011, págs 102-103). Tiene una enorme influencia en este período el legado de Río Branco, con énfasis en el panamericanismo, el acercamiento a EE.UU, la búsqueda de liderazgo en América Latina, y el posicionamiento de Brasil en el exterior⁴⁶. Esta instancia americanista se abre paso y da lugar, con el inicio de la Guerra Fría, a una “globalista”. Esta política exterior entiende al sistema internacional en términos “realistas” de anarquía, donde Brasil debía comportarse individualmente intentando alcanzar sus objetivos, ello implicaba no tener aliados, y mucho menos a EE.UU. Esta política exterior independiente le ha permitido a Brasil aumentar su poder de negociación política y económica en relación a todos los países, incluida la potencia del norte (Gomes Saraiva, 2011, pág 103). Con el “desarrollismo” como premisa para cooperar y mantener relaciones con los demás Estados, se construyó la política exterior hasta el gobierno de Juscelino Kubitschek (1956- 1961) dando comienzo una política económica nacionalista con componentes liberales. Con Jânio Quadros en 1961 se inicia la “Política Exterior Independiente” (PEI) de Brasil. La sucesión de gobiernos militares a partir de 1964 hizo que la disputa este/oeste se internalizara, quedando identificado el enemigo con los movimientos contestatarios de izquierda que intentaban expresarse en Brasil. La seguridad y la defensa se dirigieron al interior del país y no se planteo una posición ideológica hacia el exterior. Sus objetivos exteriores eran económicos y consistían en obtener condiciones favorables para la economía brasileras, no someterse a EE.UU. ni a ninguno de sus aliados, y evitar cualquier tipo de integración económica con EE.UU. Posición que adoptaron durante y después de la Guerra Fría (Reig Salinas, 2012, págs 140- 141). Con la lenta transición hacia la democracia iniciada con Geisel (1974-1979) y João Figueredo (1979-1985) entraron en crisis todos los preceptos económicos que

⁴⁵Reig Salinas, Cristóbal. 2012. *A rota planejada: diretrizes gerais da política externa brasileira*. En Memórias. Revista Digital de História e Arqueologia desde o Caribe, vol. 9, núm. 17, julio-diciembre, 2012. pág.138-139. Universidad del Norte. Barranquilla, Colombia, <http://www.redalyc.org/pdf/855/85524080006.pdf>

⁴⁶OPEAL. *Descripción general de la política exterior de Brasil*. Observatorio de Política y Estrategia en América latina, http://opeal.net/investigaciones_especiales/PEBra1.pdf Consultado 21/10/2013.

venían sosteniendo -situación descrita en la introducción-. A pesar de esta situación interna, al exterior seguían sosteniendo su filosofía de desarrollo nacional, modelo que subsistía a pesar de su evidente agotamiento.

Más contemporáneamente, hacia el final de la Guerra Fría la política exterior de Sarney (1985-1989) miraba a América Latina, principalmente a Argentina, pero no como conflicto y rivalidad sino como cooperación y concertación, la Declaración de Iguazú sería el preludeo del Mercosur. Al asumir Collor de Mello (1990-1992), esta idea cooperativa y de integración continuó. Sin embargo, su modelo de Estado era confuso e indefinido, por lo que la política exterior no era más que un reflejo de esta indefinición. Ambos paradigmas, el “americanista” y el “globalista” entraron en crisis y se adoptaron medidas de ambos perjudicando la posición brasilera en el exterior. Con el fin de la Guerra Fría se produce un cambio de paradigma económico a nivel mundial. En los años 90’s con el auge de las reformas políticas económicas de corte neoliberal el interés brasilero permitió proyectarse internacionalmente como “potencia media regional”⁴⁷. El sucesor del dimitido presidente, Franco (1992-1994), adoptó una posición más nacionalista y moderó el liberalismo de Collor de Mello, proponiendo el Acuerdo de Libre Comercio Sudamericano (ALCSA). Bajo su presidencia se firmó el protocolo de Ouro Preto que daría origen a la estructura institucional del embrionario Mercosur.

En nuestro trabajo analizaremos específicamente las dos presidencias que separan los dos períodos de nuestro análisis: Cardoso y Da Silva –y su continuidad con Rousseff-. Habiendo establecido cuáles fueron los factores internos que delinearon una “identidad brasilera”, nos interesa comprender que *“los países fundamentan y sostienen sus políticas exteriores y sus respectivos modelos de inserción internacional dentro de paradigmas, que son la expresión de una determinada visión del mundo. Planifican lo que es posible hacer en términos de política dentro de los marcos determinados por esa visión. El paradigma lleva implícito un conjunto de valores que previamente son compartidos por la comunidad epistémica que adopta esa visión del mundo”* (Bernal Mesa, 2006, pág.13). Detrás de toda política exterior, existe una postura que los dirigentes -y su pueblo- poseen de sí mismos, y a partir de ella, cómo se proyectarán hacia el exterior. Si entendemos a la “identidad nacional brasilera” contextualizada en un momento internacional específico, tendremos como resultado una “identidad internacional brasilera”.

47 Bernal Mesa, Raúl. Cambios y continuidades en la política exterior brasileña. En *Lateinamerika Analysen*, febrero 13, 2006, Hamburg. Pág. 72.

Con Cardoso se abandona la visión de realismo político brasilera y se la reemplaza por una postura más bien de “idealismo multilateral”, tal como lo propone la administración de Bill Clinton en EE.UU. El vuelco es hacia un “*institucionalismo pragmático*” (Saraiva. 2011) consistente en apertura económica con participación activa en regímenes e instituciones internacionales. Toda la situación interna descrita anteriormente aumentó su vulnerabilidad internacional a partir, entre otros aspectos, del déficit comercial acumulado entre 1995 y 1999, circunstancia que obligó al país a contraer deuda externa para afrontar sus compromisos. El Canciller de Cardoso, Felipe Lampreia, comienza a darle forma a una transición desde el rechazo rotundo – evidenciado en la negación al Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA)- hacia una convergencia ideológica con EE.UU. Lo que otrora era rechazo unilateral hacia la política norteamericana, ahora se postulaban como interlocutores de EE.UU. en América Latina. Este “ajuste” de intereses brasileiros a los americanos se produce principalmente por la adopción de medidas de corte pragmático durante el gobierno de Cardoso -adhesión al Tratado de no Proliferación Nuclear (TNP), al Régimen de Control de Tecnología y Misiles (MTCR) y a la Organización Mundial del Comercio (OMC)-.

En cuanto a la situación interna, ésta había cambiado, tanto política como económicamente y era de esperar que su proyección hacia el exterior cambie también. En palabras de Rolando Sardemberg -Secretario Ejecutivo del Consejo de Defensa Nacional- durante una ponencia en la Escuela de Defensa Nacional en Buenos Aires en 1996 “(...) *es importante que las fuerzas armadas mantengan su identidad, que den prioridad a las tareas que son específicamente militares. (...) lo que se debe pensar es cuál es el perfil orgánico de estas fuerzas, sus dimensiones, sus capacidades, sus posturas dentro del Estado y dentro de la sociedad. Estas cuestiones deben ser legítimamente discutidas. (...) son ideas que recién aparecen en Brasil en esta situación en la que predomina un sentimiento democrático en el país. Por eso se abren oportunidades para el diálogo, para la reflexión (...) es mucho más fácil pensar en el largo plazo, por que la economía está retornando al proceso de desarrollo, las finanzas están razonablemente estabilizadas, no totalmente, pero razonablemente sí. La democracia funciona (...)*”.⁴⁸ Entendamos estos dichos contextualizados en que la política de Defensa se decide dentro de los objetivos y principios planteados en la Constitución

48 Sardemberg, Rolando. 1996. La inserción estratégica del Brasil y su Política de Defensa Nacional. Buenos Aires. Consejo de Investigación Estratégica. Págs. 12-14.

En los primeros años de su primer presidencia, Cardoso prestó central atención al desarrollo del Mercosur con una política latinoamericanista, motivo por el cuál se enfrentó con Clinton y por haber promovido la integración regional mediante el establecimiento del Arancel Externo Común (AEC). Por esa misma razón es que la propuesta del ALCA no prosperó a pesar del buen dialogo entre Cardoso y Clinton. Tampoco Cardoso estaba de acuerdo con que EE.UU interviniera militarmente en Colombia por el narcotráfico. Con George W. Bush en la presidencia americana la política exterior brasilera pasó a ser fuertemente contradictoria. Conocido por sus teorías sobre la dependencia y el desarrollismo en Latinoamérica, Cardoso propone la “regionalidad” desde un punto de vista cooperativo, de confianza mutua y basada en tratados -Ej. Mercosur, Tratado de Cooperación Amazónica-. El país buscaba una mayor proyección internacional, y pretendía consolidarse como líder regional en América del Sur. Estos objetivos terminan alcanzándose durante el gobierno de Da Silva. Cardoso nunca definió exhaustivamente cuál sería su política internacional, el país había pasado de una concepción “realista” de las relaciones internacionales a una “idealista multilateral”. Según Bernal Meza (Bernal Mesa, 2006, pág 78), esta tendencia al idealismo es lo que hizo fracasar al gobierno y la política exterior de Cardoso, razón suficiente para que el pueblo brasilero se incline a un gobierno de centro izquierda.

Respecto a la defensa, la tendencia fue al desarme, y económicamente el acercamiento a EE.UU. Sin embargo es importante destacar el rol otorgado a la defensa por el gobierno de Cardoso, es él quien en cuanto asume la primera presidencia emite mediante decreto el primer documento de defensa del país y años más tarde logra reorganizar la fuerza creando el Ministerio de Defensa.

Cuando asume Da Silva en 2003, muchos de los elementos del nacionalismo económico y del realismo político que se habían perdido durante el gobierno de Cardoso –y que forman parte de la idiosincrasia del país- vuelven a ser protagonistas. Ya no seguían a EE. UU., sino que proponían “*garantizar una presencia soberana de Brasil en el mundo*” (Bernal Mesa, 2006, pág 80). Brasil buscaba presentarse como líder regional, no sólo en América del Sur, sino en general con los países del hemisferio Sur, principalmente en África. Con Cardoso este liderazgo regional comienza a verse con los intentos de profundización del Mercosur, pero con Da Silva se forja en forma de acuerdos bilaterales.

Como dijimos, se produce la vuelta hacia el “nacionalismo realista” de “izquierda”. La propuesta del Secretario General del Ministerio de Relaciones Exteriores, Samuel Pinheiro Guimarães y del Canciller Celso Amorim era ambiciosa, pero pronto encontraron freno. El país seguía estando bajo los objetivos macroeconómicos del pensamiento económico neoliberal. El partido gobernante –PT- entra en crisis por diferencias internas y por denuncias de corrupción, entonces el gobierno de “Lula” abandona su ambiciosa proyección internacional y su activismo con el que procuraba convertir a Brasil en actor central del sistema internacional. Para Bernal Meza se está produciendo en América Latina un “balance de poder” (Bernal Mesa, 2006, pág 82) en virtud de que el país se presentaba como líder regional indiscutido. Este fracaso de intentar llevar a Brasil a la cúspide no fue, sin embargo, tan rotundo, ya que si vemos la situación actual de Brasil han habido avances en muchos aspectos: el económico, social, político, posicionamiento internacional, aprovechamiento de sus recursos humanos, industria de defensa, etc. De alguna manera, el gobierno de Cardoso fue un facilitador de la apertura económica de Brasil y su sucesor supo aprovechar esas condiciones e intentó ubicar al país como “*Global Player*” (Saraiva, 2011, pág. 110). En cuanto a la política exterior, “Lula” introdujo una profunda reforma en *Itamaraty*, cambiando el perfil de Brasil en el mundo. El avance económico fue acompañado de un tenue “desarrollismo” que fomentó la producción industrial de áreas estratégicas, donde el sector de la defensa se ubica como una de las principales. La integración y cooperación regional alcanzada, fue la consecuencia del accionar de cada agencia del Estado que actuaba bajo los mismos preceptos para avanzar en el posicionamiento de Brasil. Se amplió el campo de acción del Ministerio de Relaciones Exteriores -y por supuesto el de Defensa- y Brasil, a través de su liderazgo regional, proyectó su inserción internacional. Dos factores contribuyeron a que Brasil se presente como líder en América del Sur: la falta de interés de la política de Barack Obama hacia la región, vacío que le facilitó el campo a Brasil para ocupar el rol de aglutinador; y el acercamiento a Europa que vieron en Brasil un garante de la estabilidad política y económica de América del Sur (Saraiva, 2011, pág.110-111).

Como Ministra de Minas y Energía, cargo que desempeñó Rousseff durante la presidencia de “Lula”, se mostró comprometida a desarrollar la industria y producción nacional. Tenía a cargo no sólo la cartera sino una de las principales industrias brasileras, Petrobrás, que se convirtió en una pujante empresa de bandera nacional. Fue entonces que la Marina do Brasil, bajo el gobierno de “Lula”, comienza a crecer en tamaño e importancia. Durante los primeros años de la presidencia de Dilma, las crisis económicas europeas y americana la llevan a intentar aislar al país mediante un “blindaje” con la

adopción de medidas proteccionistas. Su política exterior sigue la línea regionalista de “Lula” y la consolidación de su poderío sudamericano, su prioridad es el Mercosur, en segunda instancia la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR), la consolidación de un orden multipolar, las relaciones Sur-Sur, la presencia brasilera en África, su rol en el Grupo de los 20 (G20)⁴⁹ y en el Grupo BRICS⁵⁰, con un fuerte énfasis en su participación como miembro permanente en el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas.

I.2.c La política internacional brasilera en su Constitución

En la Constitución Nacional de la República Federativa de Brasil promulgada en 1988, se establecen varios principios que serán la base de los documentos de defensa publicados a partir de 1996, así como marcan el comienzo del interés por cuestiones de defensa del país. Recordemos que la política de defensa se constituye como un tema de agenda en sí misma recién con la creación del Ministerio en 1999. Hasta tanto ello ocurra, los principios rectores de la defensa de Brasil serán decididos por el Poder Legislativo (PL) y el Ejecutivo (PE), tal como lo establece la Constitución a la que nos referimos.

El título I, Art.3, versa sobre cuáles serán sus objetivos fundamentales al interior del país: construir una sociedad libre, justa y solidaria, garantizar el desarrollo nacional, erradicar la pobreza y la marginación, reducir las desigualdades sociales y regionales y promover el bien de todos. El art. 4 establece cuales son los principios que guiarán las relaciones internacionales de Brasil, los objetivos son: alcanzar la independencia nacional, la defensa de los derechos humanos, la autodeterminación de los pueblos, la no intervención en los asuntos de otra Nación, la igualdad de los Estados, defensa de la paz, búsqueda de la solución pacífica de las controversias, condena al terrorismo y al racismo. Promueve la cooperación entre los pueblos como premisa para el progreso de la humanidad y se concederá asilo político si la Nación así lo considerara. Agregan un párrafo único que establece “*La república Federativa de Brasil buscará la integración económica, política, social y cultural de los pueblos de América Latina, con vistas a la formación de una comunidad latinoamericana de naciones*” (Constitución política de la República Federativa del Brasil, 1988).

⁴⁹ El G20 es un foro de cooperación y discusión económica formado por países industrializados y emergentes.

⁵⁰ Se trata de Brasil, Rusia, China y Sudáfrica quienes poseen gran población, territorio, y recursos naturales y han tenido un crecimiento sostenido de su Producto Bruto interno, siendo atractivo para las inversiones extranjeras directas profundizando aún más su desarrollo y la proyección es a convertirse en grandes economías, dominantes, siendo actualmente economías emergentes.

Es interesante analizar cómo se establecen los lineamientos de seguridad nacional, similares a los de defensa. Con el ascenso de los militares al poder, las fuerzas encargadas del orden y la defensa son destinadas al interior del país. A partir de 1964 la preocupación de los militares es lo que acontece puertas adentro, luchaban contra el comunismo, la anarquía y el caos político. El primer acercamiento sobre la salvaguarda de los intereses del país en el extranjero es esta Constitución.

I.2.d Toma de decisiones y sistema político

La política exterior, y la política de defensa son decisiones adoptadas por el Ministerio de Relaciones Exteriores para la primera y el Ministerio de Defensa para la segunda. En Brasil ello no siempre ha sido así. Es interesante analizar cuál es el rol de los demás órganos del Estado brasilero en el proceso de toma de decisión; verificamos que intervienen tanto el Poder Legislativo (PL) como el Poder Ejecutivo (PE).

En este trabajo nos centraremos en los documentos oficiales, algunos de los cuales, han sido publicados por decreto del PE. Con la creación del Ministerio de Defensa se institucionalizan las decisiones de este tipo.

Respecto al PL, históricamente, la Cámara de Diputados ha optado más bien por la búsqueda de resultados a nivel local, y no tanto Nacional como deberían ser las decisiones de defensa nacional (Alves Soares, 2004, pág. 90). Bajo la nueva era democrática era necesario reestructurar el rol del PL, sin embargo dada la situación de fragilidad institucional y política que requería una reacción, solución y respuesta inmediata, las decisiones eran adoptadas por el PE, mientras que el Congreso no poseía mucho margen de maniobra y no estaban involucrados en decisiones de relevancia. El PL como lo establece la Constitución, posee el Consejo de Defensa Nacional. Hasta la creación del Ministerio de Defensa, éste es el órgano encargado de la toma de decisiones de defensa. Está compuesto por el presidente, el vicepresidente, el Ministro de Justicia - Ministro del Interior-, los Ministros militares, el presidente del Senado y el de la Cámara de Diputados. Sus atribuciones son tratar temas específicos de la defensa: *“garantía de la independencia nacional y defender el estado democrático de derecho”* (Sardemberg, 1996, pág.3). Sus decisiones son acotadas y “opinan” sobre temas sensibles pero no deciden el posicionamiento de defensa del país. Este Consejo estaba formado por un grupo reducido de personas que decidían como aplicar los principios establecidos en la

Constitución solamente si llegara a surgir una situación urgente -declaración de guerra o celebración de paz por ejemplo-. En el capítulo 1º están planteadas las atribuciones del PL y el Art. 49 especifica las autorizaciones que puede hacer el PL sobre las decisiones del PE⁵¹. Quien decide entonces es el PE, y el PL acompaña estas decisiones. De acuerdo al sistema político brasilero, el PL posee un rol secundario en la toma de decisiones sobre cuestiones de defensa y temas militares (Alves Soares, 2004, pág. 96).

Si bien las líneas directrices se establecieron en la Constitución, el PE históricamente ha definido, diseñado e implementado la política exterior brasilera, y luego la política de defensa. La PDN de 1996 ha sido aprobada por decreto presidencial y la PDN de 2005, la END de 2008 y el LBDN de 2012 con intervención y promoción del Presidente. No vamos a analizar en detalle la toma de decisiones, pero ello está relacionado al tipo de democracia que se estableció en América Latina, donde se concentran decisiones y poder en la figura del presidente⁵² y en que el delinear la política exterior y de defensa hacen al posicionamiento del país en el exterior.

I.3 Marco teórico y definiciones conceptuales

I.3.a Definiendo el marco teórico

Anteriormente, sostuvimos que con el fin de la Guerra Fría se adoptó – durante la presidencia de Cardoso- una visión más bien idealista de la política exterior coincidente con una tendencia mundial al liberalismo económico. El pasaje desde una perspectiva teórica hacia otra lo vamos a entender mediante un análisis histórico contextual. Durante la Guerra Fría predominaba el enfoque “realista”, donde el mundo se dividía en dos bloques y la seguridad consistía en pertenecer a alguno de ellos, maximizando en términos militares para estar preparado en caso de conflicto. La mayor preocupación era la seguridad del Estado Nación –son los actores centrales-, y la inseguridad se

51 Constitución Política de la República Federativa de Brasil. Art. 49. Es de competencia exclusiva del Congreso Nacional:

1. resolver definitivamente sobre tratados, acuerdos o actos internacionales que acarreen encargos o compromisos gravosos para el patrimonio nacional;
2. autorizar al Presidente de la República a declarar la guerra, hacer la paz, a permitir que transiten por el territorio nacional fuerzas extranjeras o permanezcan en él temporalmente, salvo los casos previstos en ley complementaria;
3. autorizar al Presidente y al Vicepresidente de la República a ausentarse del País, cuando la ausencia excediese de quince días;
4. aprobar el estado de defensa y la intervención federal, autorizar el estado de sitio, o suspender cualquiera de dichas medidas;
5. suspender los actos normativos del Poder Ejecutivo que excedan del poder reglamentario o de los límites de la delegación legislativa;
6. cambiar temporalmente su sede;

52 Para un análisis completo de ello recomendamos la lectura de O'Donnell Guillermo. 1991. *Democracias Delegativas*, <http://www.plataformademocratica.org/Publicacoes/11566.pdf>

contrarrestaba armándose en términos militares. En este escenario realista ideal de la Guerra Fría no existía la posibilidad de cooperar, nunca se sabía cuando el Estado vecino se podía transformar en enemigo. No se formaban sistemas de seguridad, sino alianzas militares en torno a cada uno de los polos hegemónicos -OTAN y Pacto de Varsovia-. Con el fin de la Guerra Fría, y en pleno proceso de ajuste de todos los Estados a la nueva situación, el concepto de seguridad comienza a modificarse conforme a la pérdida de capacidad explicativa del "Realismo". La "seguridad" será entendida en términos multidimensionales y no se la asocia unívocamente a la cuestión militar. La ONU considera a la seguridad como algo relativo, y que comprende varios elementos que se combinan, como "la capacidad militar, el poderío económico, el desarrollo social, el progreso de la ciencia y la tecnología y la cooperación mediante el uso de la diplomacia bilateral y multilateral" (Bartolomé, 1994, pág.3). Todos los Estados redefinen su defensa nacional y el rol de las FF.AA. Brasil formula su incorporación a este nuevo escenario mediante la publicación de la PDN en 1996. En 1999 se otorga entidad y ordenamiento a las FF.AA. con la creación del Ministerio de Defensa. Este enfoque es multidimensional por que a la seguridad y la defensa, se les suman lo económico, lo geográfico y lo tecnológico como factores relevantes.

Durante la presidencia de Cardoso se entiende que se puede cooperar y alcanzar seguridad de manera colectiva -propuestas del Tratado Interamericana de Asistencia Recíproca y la Organización de Estados Americanos-, pero también hay una fuerte apuesta a la cooperación económica -Mercosur y acercamiento a la propuesta del ALCA- y geográfica política en el sentido de que Brasil se presenta como "líder regional" y para ello busca garantizar la unidad de los países del cono sur.

Retomando a Joseph Grieco (Grieco. 1988) y su distinción acerca de las ganancias que se pueden obtener de la cooperación; mientras que los realistas sostienen que lo importante será la obtención de ganancias de un Estado cooperando, Grieco sostiene que lo importante no sólo son las ganancias absolutas -como sí lo son para los neoliberales en tanto maximizadores de poder-, sino también se ocuparán de obtener ganancias relativas. Son éstas las que adquiere un socio hoy, y no sabe si en un futuro pueden volvérselo como una pérdida. Se trata de una visión "posicional" de los Estados, esto quiere decir que la posibilidad de cooperación será de acuerdo a la posición en la que se encuentran ellos mismos, evaluando la situación de los demás Estados (Grieco, 1988. págs. 485-499).

Como marco teórico, y a pesar de que se produce una disminución de la capacidad de análisis de realismo luego de la Guerra Fría, adoptaremos esta perspectiva teórica, en su vertiente multidimensional y cooperativa y delimitaremos algunos conceptos que facilitarán el entendimiento del período a analizar.

¿Existen condiciones bajo las cuáles a pesar de una postura realista los Estados cooperen? ¿A qué se refiere Robert Jervis con “dilema de seguridad”? En su libro *“Cooperation under the security dilemma”* (Jervis. 1978) define un escenario internacional anárquico que impide que los Estados cooperen por más que compartan intereses en común, esto se debe a la inexistencia de un poder y de instituciones supremas. No podemos asegurar que un Estado no abandonará el proceso vigente. Jervis dirá que existe un “dilema de seguridad” en el que los Estados buscan su supervivencia aumentando su seguridad a costa de la inseguridad de los demás, generando entonces mayor temor y que los otros Estados decidan aumentar su propia seguridad y así una tendencia hacia la búsqueda infinita. ¿Hasta cuando la tendencia va a ser a la constante búsqueda de seguridad? Jervis responde que depende de la teoría “ofensiva/ defensiva”, que nos permite establecer la intensidad y el impacto del dilema de seguridad y decidir qué hacer. Destaca momentos en que este dilema de seguridad se supera: cuando los incentivos para cooperar son altos entonces hay mayores probabilidades de cooperar; cuando los costos de abandonar un proceso vigente son muy altos; y todo aquello que aumente las expectativas de ambos lados de que el otro va a cooperar también facilita el proceso. La seguridad que pueda alcanzar un Estado está en estrecha relación a la tecnología militar, a factores geográficos, creencias y compromisos.

Existen diferentes formas de percibir la seguridad, si la ventaja es “ofensiva”, significa que es mucho más simple y también menos costoso destruir al otro e invadir su territorio que defender el propio. Cuando la “defensiva” es la que predomina, entonces es más fácil protegerse que destruir a otro. Este “balance ofensivo/defensivo”, la evaluación sobre qué es mejor, atacar o defender, tiene repercusiones sobre la carrera armamentista, en los ataques preventivos y las guerras. La ventaja estará dada por la tecnología y por las cuestiones geográficas, lo que a su vez, determina el tipo de dilema de seguridad. Si un Estado no tiene capacidad ofensiva entonces el aumento de su propia seguridad no amenaza a los otros Estados, y deja de existir el dilema de seguridad. Mientras que la ventaja de la defensa es que mejora el dilema de seguridad, lo atenúa.

Aparentemente, los cambios en el componente militar parecerían producirse de manera pacífica, Vigliero entiende que ese aumento del gasto no se da de manera consensuada sino, por el contrario, en forma unilateral por parte de algunos Estados. De allí que será inevitable la existencia de asimetrías y brechas en la región en materia de sistemas de armas y tecnologías (Vigliero. 2012). Y como sostiene Battaleme, en la región no existen dilemas de seguridad complejos más allá de ciertas tensiones entre algunos países. Esa idea de que América Latina es una zona pacífica la entiende como la falta de ventajas que habiliten un ataque ofensivo entre los países (Battaleme, 2005, pág.10), no existe quién posea capacidades militares suficientes como para enfrentarse con sus vecinos.

Nos planteamos ahora ¿hasta donde los Estados buscarán maximizar poder? Para el realismo la búsqueda de poder es lo que guía las acciones de los Estados, y existe una natural tendencia de que converjan en un “balance de poder”. Esto significa que como un Estado busca maximizar para sentir seguridad en el sistema internacional anárquico, los demás van a tender a desarrollar capacidades para sentirse seguros, la definición de poder es relacional. Entonces la tendencia no es a la existencia de un súper poder, sino de varios Estados que busquen balancear el poder.

El “realismo estructural” será entonces el que defina que la “estructura”-anárquica- obliga a los Estados a buscar poder para sentirse seguros. Para Waltz, como “realista defensivo”, no es sabio para un Estado maximizar poder sin límites porque el sistema los castigará. Mientras que Mearsheimer (Mearsheimer. 2010), como “realista ofensivo” sostiene que la mejor estrategia para los Estados es obtener la mayor cantidad de poder posible, y bajo ciertas circunstancias, alcanzar la hegemonía. Es que tener un poder superior es la mejor manera de asegurarse la propia subsistencia (Mearsheimer, 2006, pág. 72). Para el realismo ofensivo, el poder se mide en términos de capacidades materiales –militares- de que dispone un Estado.

El objetivo de los Estados en el sistema internacional anárquico es encontrar estrategias que les permitan maximizar las posibilidades de supervivencia. La solución a ello es obtener poder. Cuanto más poder menos probabilidad de que lo ataquen -se plantea ahora el dilema de seguridad-. ¿Cuánto poder es suficiente? Dentro de los “realistas estructurales”, para los ofensivos, los Estados siempre tienen que buscar obtener más y más poder y su fin es la “hegemonía” –“unipolaridad”-. Los “realistas defensivos” sostienen que un Estado debe querer obtener una cantidad considerable de poder- “balance de poder”-. (Mearsheimer, 2006, pág. 73)

Para entender la actual política de defensa de Brasil, nuestra elección será la visión realista entendida en términos multidimensionales -de Bartolomé-, con posibilidades de cooperación -en términos de Jervis-, buscando obtener ganancias relativas -como explica Grieco- y de una vertiente más bien defensiva -de Waltz, distinción explicada por Mearsheimer- y, finalmente con anclaje en el constructivismo -propuesto por Wendt-.

I.3.b Definiendo los conceptos-variables

Los conceptos que aquí definamos, nos van a servir para realizar la comparación en el cuarto capítulo del primer período -capítulo dos- y el segundo momento -capítulo tres-.

De Wendt analizaremos el concepto de **percepciones de amenazas**, relacionado a una cuestión pura y exclusivamente de defensa. En "*Anarchy is what states make of it: the social construction of power politics*" (Wendt. 1992), retoma el debate entre realistas -para quienes lo importante es la estructura y cómo se configura en ella la distribución de poder en un sistema anárquico- y liberales -para quienes lo fundamental son las instituciones y los procesos que fomentan la interacción y el aprendizaje entre Estados-. Si bien neorrealistas y neoliberales coinciden en que los actores principales del sistema internacional son los Estados, para los primeros se obtienen ganancias relativas, y para los segundos, ganancias absolutas. Una tercer visión, propuesta por Wendt, es la de los constructivistas, para los cuales el foco está puesto en la subjetividad y en la construcción social. Wendt afirma que el poder político no deriva lógicamente o casualmente de la anarquía, sino que el determinante es el proceso y no a la estructura (Wendt, 1992, págs. 394-395). La propuesta de Wendt es no abandonar la visión del sistema internacional anárquico y sus condicionantes sobre los Estados, aunque sí tener en cuenta la existencia de una estructura de identidad e intereses que no deriva lógicamente de la estructura anárquica. Los Estados actúan de determinada forma debido a la construcción de su identidad, y seguridad se define de acuerdo a los intereses y realidades de los Estados. Esta concepción de seguridad define entonces la percepción de amenaza. Un Estado percibirá como una amenaza a su seguridad aquello que ellos construyan como tal en base a sus objetivos y sus relaciones con los demás Estados. Para los constructivistas el significado de las acciones se va construyendo a partir de la interacción.

Por **posicionamiento estratégico** nos referimos a la proyección que realiza de sí mismo un país respecto del resto del mundo. Queda planteado en documentos oficiales, donde establecen cuáles son sus objetivos y metas, y cómo quiere pararse en la escena internacional. Parte de la necesidad de planificación de la defensa de un país. Se proyecta en base a la disponibilidad de recursos, pero es necesario que dichos medios estén ubicados, entrenados o adquiridos de forma tal que sean funcionales a los objetivos que se habían planteado (Defensa Nacional. 2007)

La **política de defensa** de un país se crea en base a ciertos objetivos. Así como la definición de los objetivos y deseos de un Estado en la escena internacional es propia del Ministerio de Relaciones Exteriores, con la Defensa ocurre lo mismo. Cada Estado posee ciertos objetivos y se propone la defensa de ciertos sectores, espacios, o amenazas. Con el crecimiento económico -por lo menos a nivel macro- y la relativa estabilidad política -por lo menos a nivel institucional- en América Latina las cosas han cambiado y con ello las necesidades políticas de seguridad en todos los países de la región. La percepción de lo que es considerado como “amenaza” ha mutado, los países incluso cooperan y buscan integrarse a nivel militar.⁵³ Las décadas que le siguieron a la Guerra Fría fueron de profundos cambios en materia de política de seguridad para América Latina. Se produjo un cambio estructural de la violencia, el aumento de la producción y el tráfico de drogas y la cooperación regional e internacional de las FF.AA. A partir de los 90’s, para los países latinoamericanos la cuestión del narcotráfico se ha convertido en un tema central a la hora de delinear políticas de seguridad tanto nacional, como regionalmente. Las amenazas se dispersan, ahora son los individuos los que trascienden las fronteras de un Estado.

Para verificar si han ocurrido o no cambios entre los dos períodos buscamos determinar cuáles son los avances de la industria de defensa en estos 16 años y si ocurrieron cambios o continuidades en el **despliegue militar** en el territorio.

Creemos que lo que ha motivado la política de defensa de Brasil ha sido justamente la preocupación por sus “**intereses geopolíticos y geoestratégicos**”, basado en sus recursos naturales y la protección de su territorio. El que un país tome decisiones de política exterior o de defensa de acuerdo a sus “intereses geopolíticos” significa que la geografía es considerada fundamental y es menester protegerla no sólo por que tengan

⁵³ Kurtenbach, Sabine. *Tendencias de las políticas de seguridad en América Latina al principio del siglo XXI*. Abril – junio, 2001. En Revista de Fuerzas Armadas y Sociedad. Año 16. N°2. FLACSO Chile, <http://www.fasoc.cl/files/articulo/ART410fbad59e93a.pdf>

importancia económica, sino también política. Dadas las condiciones territoriales de Brasil creemos que hay varios aspectos geopolíticos fundamentales para la defensa. Brasil posee 8.514.876,599 Km. de territorio, siendo el quinto país más grande del mundo. Su ubicación en el continente americano, y su vasta costa con el atlántico le dan una importancia estratégica favorable en el cono sur. Con un clima tropical que hace que casi toda esa extensión sea aprovechable, salvo territorios del nordeste que son áridos y algunas zonas inundables y de cadenas montañosas. El crecimiento de la demanda de materias primas en el mundo, ha hecho que países como Brasil supieran aprovechar sus recursos y su condición geográfica para convertirse en potencias exportadoras alcanzando un crecimiento económico sostenido. Otro recurso fundamental además de la tierra, es el agua dulce, y Brasil posee concentrado en su territorio grandes cantidades de este bien –principalmente en la Amazonia-. Respecto a las riquezas del mar, no sólo este provee de alimentos sino que sirve como medio de transporte y comercio. Gracias a los adelantos tecnológicos que han permitido la exploración de las plataformas submarinas, se han encontrado importantes cantidades de petróleo. Los intereses geopolíticos son muchos, sumado al enorme borde de fronteras que comparte con sus vecinos -14.641 Km.-. Las fronteras son zonas que suelen ser de baja densidad demográfica y extrema pobreza por lo que son considerados bordes permeables y propensos al tráfico de todo tipo. Mientras que la costa marina tiene 7.491 Km. que hay que proteger por que es frecuente la pesca ilegal también (Baldioli, Fontanelle, Assad, Ferrante y Lahoud. 2004) Mónica Bruckman (Bruckmann.2004) refiriéndose a las reservas de minerales de América Latina, sostiene que si hiciéramos un mapa dinámico de la localización de éstos, observaríamos con nitidez dónde estaría puesto el interés geopolítico en la región y conocer cuáles son -o serán- los territorios de disputa y conflicto. Como consecuencia de este temor y de la necesidad de la defensa de la región, se están produciendo procesos de integración regional en todos los aspectos, tanto económicos, como políticos, sociales y culturales. Debido a su importancia, a su tamaño y al tamaño de su economía, Brasil esta llamado a desempeñar un rol importante en estos procesos de integración que se producen en América del Sur.

Son importantes a la hora de delinear políticas de defensa también los intereses geoestratégicos del país, los medios de que dispone un estado para defender un objetivo militar, económico o político con una ubicación estratégica (Alonso Baquer, 2010, pág. 15): la ubicación de recursos naturales, agua, fuentes de energía, alimentos, etc. (Koutoudjian. 2006)

I.4 Conclusiones preliminares

Hemos realizado un camino histórico para entender que existe una cierta idiosincrasia brasilera que imprimen en su accionar y en cada una de sus decisiones. Forma, que con un breve recorrido observamos se viene forjando desde la era colonial. Ello lo distinguimos lógicamente en la personalidad brasilera hacia el interior, pero también ha quedado evidenciado en sus decisiones de política exterior y de defensa. A nosotros nos interesa conocer que sucede a partir de Collor de Mello, a quién retomamos para comprender económica y políticamente en que situación se encontraba el país al asumir Cardoso. Durante su presidencia se han logrado cambios importantísimos. Se logra la enmienda constitucional que permite la reelección, económicamente se adoptan políticas neoliberales. Hacia el exterior, es el latinoamericanismo profesado por Cardoso lo que se destaca en la forma de un idealismo pragmático donde Brasil pretende ubicarse como actor central sudamericano, fomentando la integración regional en varios aspectos y aprovechando la situación económica internacional para posicionar al país de forma distintiva. Durante su presidencia se presenta el primer documento de la defensa -PDN 1996- y crea el Ministerio de defensa, analizaremos esto en el próximo capítulo. Mucho de lo que se proyecta con Cardoso, fue consolidado bajo el gobierno de “Lula”. Con Da Silva, internamente se produce un cambio social enorme. Con su política económica liberal -pero social- logra reducir la brecha entre ricos y pobres, y mejorar las condiciones de éstos últimos de forma tal que amplió su base de apoyo. Internacionalmente el país volvió a su tradición realista, pero cooperativa. Esta cooperación se plasmó en la forma de integración regional, acuerdos que fueran fomentados por el país en cuanto oportunidad pudieran hacerlo: Mercosur, UNASUR en su seno la creación del Consejo Sudamericano de Defensa, G20, BRICS, acuerdos con países africanos. La situación superlativa en la que se encontraba Brasil le permitió proyectarse de forma diferente, tienen voz y voto de peso en la escena internacional y deciden reforzar la defensa de todas las fuentes prioritarias para el país, como ser su territorio, su gente y sus recursos naturales. Razones éstas para que en 2005 decidieran reformular la PDN y publicaran un pormenorizado documento sobre como se desenvolverán las FF.AA. en la END en 2008. El segundo mandato de “Lula” concluye y promueve la elección de Dilma, harto conocedora de temas de energía y recursos, con habilidades en el manejo de industrias de peso para el país, de izquierda y con un fuerte interés en lograr capacidades para sacar a los pobres brasileros de su situación. Asume en 2010 con un proyecto de país similar al de Da Silva. En 2011 su interés en la cuestión de los recursos naturales la lleva

a convocar a reuniones de dialogo cuyo propósito era la creación de un Libro Blanco de la Defensa. El mismo se publica en 2012.

También hemos analizado la historia de la toma de decisiones en materia de política exterior y de defensa previa a la publicación del primer documento de defensa. Como hemos visto, ha desempeñado un rol fundamental la Constitución promulgada en 1988, donde el PL ha tenido un rol de aprobación de una política exterior delineada casi exclusivamente por el PE. La PDN deja en evidencia esta lógica en la toma de decisiones, ha sido el primer documento de la defensa de Brasil y ha sido publicado mediante decreto presidencial. El rol de las FF.AA. también es digno de estudio. Brasil ha sido un país que vivió durante muchos años bajo el Imperio portugués, al instaurarse una República se hace mediante un gobierno militar. En 1964 se establece un gobierno militar profundizando aún más la centralidad de las FF.AA. en la escena política del país que permitió, hasta el día, una gravitación importante de éstas en la vida nacional. Es recién con Cardoso, y el establecimiento del Ministerio de Defensa que se logra ordenar las luchas entre las distintas fuerzas, institucionalizando así el rol de las FF.AA. en el país y dándole un marco de referencia a las decisiones de Defensa de Brasil.

CAPITULO II: La política de defensa desde 1996 a 2005

I.1 Introducción

En este segundo capítulo retomaremos las definiciones conceptuales, y a partir de las variables definidas nos proponemos describir el primer período que comienza en 1996 y se extiende hasta 2005. Respecto de las publicaciones de documentos oficiales – coincidente con las dos presidencias de Cardoso (1995 – 2002)- este momento comienza con la publicación de la Política de Defensa Nacional de Brasil (PDN) y culmina en el momento previo a la publicación de la actualizada PDN de 2005 de “Lula”. También analizaremos cómo se produjo el ordenamiento de la defensa luego de publicado el primer documento y de qué forma cambiaron las reglas de juego con la creación del Ministerio de Defensa.

Analizaremos, en el único documento de defensa publicado durante este primer momento, las variables que definiéramos en el capítulo anterior: gasto en defensa, posicionamiento estratégico, proyección de la defensa, ello para comprender el estado de la política de defensa actual. Las variables serán entendidas en los términos que hubiéramos definido también en el capítulo previo, cuestiones de política nacional, donde incluiremos consideraciones acerca del proceso de toma de decisiones y de su sistema político. Repasaremos la actitud adoptada por el país en el entorno internacional, en términos de realismo multidimensional, cooperación fundamentalmente regional - procesos de integración económicos, políticos, culturales-. El fomento a la integración y a los procesos cooperativos los vamos a entender como ganancias relativas que termina obteniendo un Estado y que se basan en los cálculos de beneficios a mediano y largo plazo –retomando a Grieco-. Explícitamente en todos sus documentos de defensa, no sólo en esta PDN, definen que su actitud respecto a la amenaza será defensiva, se valdrán de las capacidades militares y estratégicas necesarias para hacer frente a un ataque –no promocionarán el ataque ofensivo-.

En base a lo antedicho en el presente capítulo queremos definir qué perciben como amenazas, entender cuál es su política de defensa y como proyectan su posicionamiento en el sistema internacional. Creemos que lo que define los objetivos de la defensa son la protección de los intereses geopolíticos, los cuáles son motivados por los intereses geoestratégicos que posee el país.

Todo ello nos esclarecerá la situación de la defensa durante este primer período de análisis.

II.1 La Política de Defensa Nacional de Brasil (1996)⁵⁴

Con el fin de la Guerra Fría, el mundo entero -no sólo Brasil- buscaba reordenarse para incorporarse a esta novedosa configuración mundial. Cada país proyectó sus intenciones de posicionamiento en la esfera internacional. La tendencia en América Latina es hacia la adopción de políticas económicas de tipo neoliberal que se conjuga con embrionarias democracias débilmente institucionalizadas. Particularmente en Brasil, debido a la inexistencia de un Ministerio de Defensa y por la configuración de estas “*democracias delegativas*” (O’Donnell, 1991), las decisiones en esta materia son atribuciones que poseen el PL y el PE de acuerdo a los principios establecidos en la Constitución de 1988. Dados los procesos de toma de decisión y de ordenamiento del sistema político, en mayo de 1996 se crea la Cámara de Relaciones Exteriores y defensa Nacional por decreto presidencial. La Comisión de Defensa Nacional de la Cámara de Diputados organizó la primer sesión para la discusión sobre como se avanzaría en esta materia en octubre de ese año. El encargado de abrir el debate sería el general Alberto Cardoso, quien se desempeñaba como Ministro del Gabinete de Seguridad Institucional. El Gobierno decreta la PDN producto de lo emanado por la Comisión de Defensa, documento bastante general y cuya base era un sondeo de la opinión pública acerca del rol que desempeñaba la Defensa. Su objetivo principal queda planteado como necesidad de delimitar la modernización de la capacidad de autoprotección del país y define cómo han de actuar las FF.AA. y cuál será el rol en la defensa del país y en la salvaguarda de intereses nacionales frente a amenazas externas.

II.1.a Lineamientos de la PDN

II.1.a.1 La PDN y la Constitución Federal. Procesos de toma de decisión

La PDN explica los principios básicos sobre los que se proyecta la política externa del país, específicamente los temas de defensa. El documento establece que los objetivos allí planteados se regirán por los principios estipulados en la Constitución Federal, y orientados en orden a la búsqueda de la solución pacífica de las controversias,

⁵⁴ Decreto completo en Legislación de Palacio de Gobierno de Planalto Brasil.
http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d1948.htm

el fortalecimiento de la paz y de la seguridad internacional. Se basa en la convicción de la autodeterminación de los pueblos, la identidad nacional y el respeto por la soberanía. Frente a las amenazas planteadas y la defensa de sus intereses geoestratégicos, considera que la *“capacidad militar y la diplomacia son expresiones de la soberanía y de la dignidad nacionales y Brasil ha demostrado (...) su determinación de vivir en paz y armonía (...)”* (PDN, 1996, cap. 2.13). Como propósito interno, la definición de una política de defensa intentará reflejar los anhelos de la sociedad y servir como marco para futuras estrategias, emanando como una directriz desde el más alto nivel del Estado. (PDN, 1996, cap. 1.2)

Se han producido cambios internos, regionales e internacionales que requieren de nuevas definiciones estratégicas que incluyen las de defensa. Internamente, se estaba produciendo la incorporación de Brasil a la tendencia neoliberal que imperarían en algunos países de la región. La consolidación de la democracia generó cambios importantes a nivel institucional, políticos y sociales que durante la presidencia de Cardoso continuaron vigentes. Recordemos que en el capítulo anterior explicamos brevemente la presidencia de Collor de Mello para entender en que situación hereda Cardoso el país y explica el que las decisiones económicas fueran las que predominaron. Esta adopción de políticas neoliberales se condice con un nuevo rumbo económico que adopta el mundo con el fin de la bipolaridad capitalista/socialista. Ahora lo determinante son las relaciones económicas de tipo liberales. Regionalmente, la mayoría de los países latinoamericanos a principios de los 90's se incorporan a la globalización y a la economía mundial a través de políticas económicas de *“primera generación”*, esto es, la estabilización de la inflación y el ordenamiento de sus macroeconomías. También salían de regímenes autoritarios que requerían de la consolidación de la forma de gobierno democrática. Ello explica la escasa institucionalización de las formas y procesos de decisiones propios de la democracia.

A nivel regional, y por encontrarse en situaciones similares, se producen diversos procesos de integración y cooperación, siendo ello uno de los principios estipulados en la Constitución y que luego en esta PDN es retomado con fuerza.

Una de las directrices de la PDN que retoma los principios constitucionales referidos a las relaciones internacionales de Brasil afirma que es tarea de la defensa,

“contribuir activamente al fortalecimiento, a la expansión y a la consolidación de la integración regional; actuar para la mantención de un clima de paz y cooperación a lo largo de las fronteras nacionales, y para la solidaridad en América Latina y en la región del Atlántico Sur; intensificar el intercambio con las FF.AA. de las naciones amigas; mantener la participación de las FF.AA. en acciones subsidiarias que tiendan a la integración nacional, a la defensa civil y al desarrollo socioeconómico del país, de acuerdo con su objetivo constitucional” (PDN, 1996, cap. 5)

II.1.a.2 La postura internacional en la PDN

Según el documento, el mundo ha cambiado, consecuencia de esa transformación se presentan desafíos y oportunidades. Brasil debe desarrollar *“modalidades propias, flexibles y creativas de pensamiento estratégico, capaces de atender las necesidades de defensa del país.”*(PDN, 1996, cap. 1.1). Este documento, se presenta como decreto presidencial de Cardoso en 1996 -quién asume en 1995-. Dijimos anteriormente que durante este primer período -y más como una tendencia regional- se abandona el “realismo” y el vuelco es hacia una postura de *“idealismo multidimensional”*. El documento define el contexto internacional en términos realistas, como un ambiente multipolar, donde predomina la incertidumbre ya que aún no se puede predecir cuál será la preferencia. La guerra fría era protagonizada por dos bloques que otorgaban cierta previsibilidad al sistema internacional y, a pesar de haberse reducido los riesgos de una confrontación nuclear, el mundo se volvió más inestable e indefinido. Para la PDN los Estados son las unidades centrales, entidades independientes donde el factor militar será determinante. En este sentido, *“las fuerzas armadas son un instrumento para el ejercicio del derecho de autodefensa, derecho ése, por lo demás, inscrito en la Carta de la Organización de las Naciones Unidas”* (PDN, 1996, cap. 2.5). Este *“idealismo multilateral”* tiene anclaje en el **desarrollismo**, donde la opción es la cooperación e integración que se plantea como **regionalización**. La motivación a interactuar a través de organismos internacionales es promovida por el liberalismo económico, pero que en este documento se refiere más que nada a la defensa. A pesar de que la región se caracteriza como una zona de no guerra, con bajo nivel de conflicto y enfrentamiento armado, debido a la diversidad de situaciones y de contactos con casi todos los países del cono sur, es necesario una *“inserción regional múltiple, basada en una política de conciliación de intereses”* (PDN, 1996, cap. 2.8). Se logrará a través de procesos de integración como por ejemplo el Mercosur, el Tratado de Cooperación Amazónico, la cooperación con

países africanos de habla portuguesa, y la creación en torno a Brasil de una “Zona de Paz y de Cooperación Amazónica” que lo proteja.

“Más de un siglo sin involucrarse en ningún conflicto con sus vecinos, Brasil ha trabajado en el sentido de promover una mayor integración y acercamiento entre los países del continente y, en consecuencia, ha adquirido credibilidad internacional”. (PDN, 1996, cap. 2.9)

El país no está exento de **amenazas**. Consideran como tal todo aquello que atente contra su “*patrimonio e intereses vitales*” (PDN, 1996, cap. 2.11) y se configura entonces como un riesgo potencial. Sus preocupaciones son las amenazas externas para las cuáles deben estar preparados y, en tal sentido deben emplear todas sus capacidades para **defenderse** a partir de una estructura militar que es por definición **disuasiva**.

Debido a su condición de país “continental y marítimo; ecuatorial, tropical y subtropical; de una larga frontera terrestre con la casi totalidad de los países sudamericanos y de extenso litoral, zona económica exclusiva y plataforma continental -todo ello- confiere al país profundidad geo estratégica y hace compleja la tarea de la planificación general de la defensa. Las amplias bases demográficas y territoriales, así como la disponibilidad de recursos naturales, asentadas en la diversificada fisiografía nacional, conforman escenarios diferenciados que demandan, al mismo tiempo, una política general e integrada y un tratamiento específico para cada caso” (PDN, 1996, cap. 1.5).

Definen de esta forma sus **intereses geoestratégicos y las amenazas**. Estas últimas se las entiende como bandas armadas que actúan en países vecinos y el crimen organizado internacional. (PDN, 1996, cap. 2.12)

La PDN sirve como instrumento de Estado para ubicar al país en términos de defensa en un contexto internacional en donde se encuentran inevitablemente inmersos. Por ello es que destacamos el valor de este primer documento de la defensa, por que define una posición del país en el ámbito internacional, simple y poco exhaustiva, pero establece la necesidad de presentarse al mundo con un proyecto.

II.1.a.3 Los objetivos de la PDN

Definidas las situaciones interna y externa del país, y habiendo dado cuenta de los intereses y las amenazas, destacaremos sus objetivos de defensa de acuerdo a sus prioridades estratégicas. La PDN establece la necesidad de contar con los recursos para su implementación, sean estos sociales, económicos, militares y diplomáticos. Sus objetivos son garantizar la soberanía y todo lo que ella implica, el estado de derecho y la democracia, la unidad de la Nación, la defensa de las personas, bienes y recursos, la proyección de Brasil y una mayor participación en los procesos decisorios de la escena internacional, el mantenimiento de la paz y la seguridad. Son ellos deberes que posee el Estado y para los cuales se valen de la estrategia de defensa para asegurarlo.

En el Capítulo 5 - donde define las directrices - establece los intereses que se plantea el país: contribuir a la construcción de un orden internacional basado en el Estado de Derecho, participar crecientemente en procesos internacionales de toma de decisión, aumentar la capacidad de negociación internacional de Brasil, fomentar el desarme global, participar en operaciones de mantenimiento de la paz, consolidar la integración regional, generar un clima de paz en América Latina y en el Atlántico Sur específicamente, acrecentar la participación de las FF.AA. en procesos de integración regional, proteger la Amazonas brasilera, defender las fronteras puntualmente norte y centro-oeste del país, fomentar el desarrollo en todos los ámbitos de las FF.AA. y de todos los órganos involucrados en la defensa nacional proveyéndolos de los recursos necesarios, mejorar el sistema de vigilancia de las fronteras y del espacio aéreo y marítimo.

La **orientación estratégica** del país se define como *“activa diplomacia tendiente a la paz”* y *“disuasiva defensiva”* -donde la gestión diplomática permanente es el instrumento- que implica uso de la fuerza solamente como autodefensa, apoyada en la existencia de fronteras y límites definidos, sin conflicto con los vecinos ni el resto de los países, y el rechazo a la guerra así como la preferencia por resolución pacífica de las controversias. Es fundamental que acompañen estas orientaciones un actuar conjunto del sector militar y civil, así como el desarrollo científico y tecnológico, tanto el proveniente del ámbito universitario como aquel de las FF.AA. La defensa se llevará adelante utilizando el potencial de los recursos nacionales y movilizandando las reservas, siempre que alguno de sus principios haya sido amenazado y actuando en defensa de la integridad soberana, tal cual lo establece la Constitución.

II.2 Ministerio de Defensa

Antes de continuar con el análisis de los documentos oficiales de defensa, nos detendremos en la creación, mediante Ley Complementaria Nº 97 del 9 de junio de 1999⁵⁵, del Ministerio de Defensa de Brasil. Hasta entonces, existían cinco Ministerios Militares: la Marina, el Ejército, la Aeronáutica, el Jefe del Estado Mayor de las FF.AA y la Casa Militar, cinco autoridades con status ministerial, caracterizadas por la falta de coordinación y con un alto grado de disenso y conflicto, donde cada una actuaba con autonomía. La PDN ha sido el puntapié inicial para aglutinar a las fuerzas. Hasta entonces la Marina, el Ejército y la Aeronáutica poseían intereses, valores, características y perspectivas estratégicas diferentes⁵⁶, por lo que no podían actuar mancomunadamente. Mediante la Ley, los Ministerios Militares pasaron a ser comandos subordinados del Ministerio de Defensa, manteniendo su autonomía administrativa y presupuestaria.

Es necesario presentar al mundo los documentos de defensa de forma organizada y distintiva, con un plan y proyecto, con objetivos y estrategia. Al entenderse las amenazas de otra forma, dado el contexto que las define, trae como consecuencia que Brasil se proyecte de manera distinta. Las FF.AA son los garantes materiales de la existencia del Estado, protegiendo a éste de amenazas externas, como garantes del orden constitucional y de la institucionalidad interna. Al crear el Ministerio el objetivo de Cardoso era, además de integrar y ordenar las Fuerzas, presentar su proyección estratégica de la defensa de forma consolidada –y lograr la subordinación de lo militar a lo civil lo cuál aún está en duda sobre si era uno de sus deseos⁵⁷-. La creación del mismo fue decidida por el Ejecutivo y un reducido grupo de Ministros, para lo cual Cardoso creó un grupo de trabajo interministerial (GTI) compuesto por los Ministros de la Marina, Ejército y Aeronáutica, del Estado mayor de las FF.AA, de la antigua Casa Militar, de Relaciones Exteriores, de la ex Secretaría de Asuntos Estratégicos y de la Casa Civil. Se reunieron desde octubre de 1997 a octubre de 1998. Los Ministerios Militares venían resistiéndose hacía décadas a la creación de un único órgano de la Defensa (Marques, 2004, págs. 27-51). Al decidirse su creación por directriz presidencial, los militares intervinieron

⁵⁵ Lei complementar Nº 97 del 9 de junio de 1999, de creación del Ministerio de la Defensa Brasileiro, https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp97.htm

⁵⁶ Rizzo, Eliézer. 2008. *Defensa Nacional: Actores y política*. En Red de Seguridad y Defensa de América Latina, <http://www.resdal.org/atlas/atlas08-brasil-paper.html>

⁵⁷ “El proceso de creación e implementación del nuevo Ministerio muestra que entre las principales motivaciones del presidente no estaba la preocupación con ampliación del control civil sobre las FF.AA. El presidente Cardoso afirmó incluso, en varias ocasiones, que no era este su objetivo”. (Marques, 2004, pág. 49)

fuertemente en el proceso de creación, mientras que el legislativo solamente aprueba la Ley N° 97 de 1999. Recordemos que las directivas de Defensa hasta la creación del Ministerio estaban estipuladas dentro de la Constitución Federal como una atribución del PL como órgano consultivo del PE.

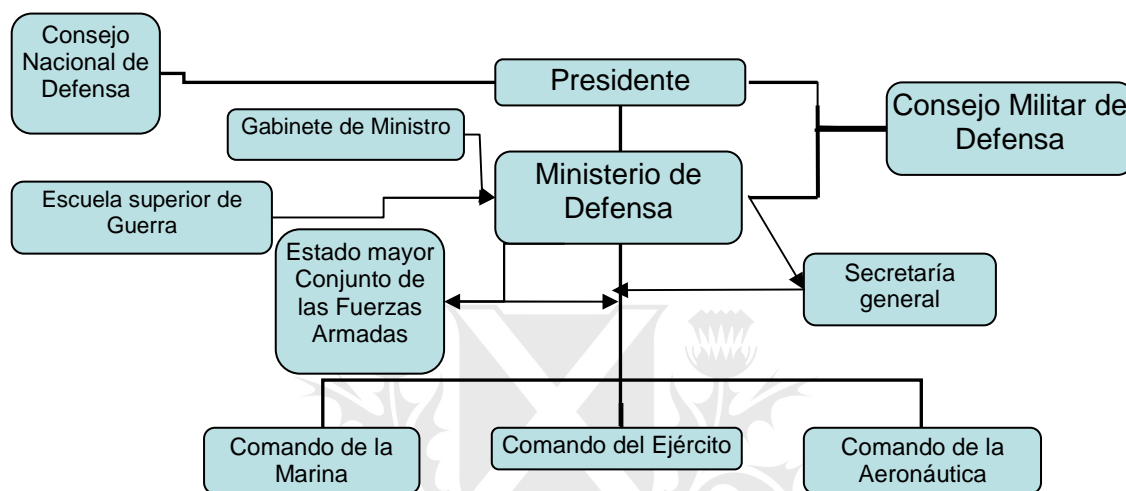
Queda instituido formalmente el Ministerio de Defensa bajo propuesta del Ejecutivo, aprobado con fuerza de ley. Las FF.AA. están compuestas por la Marina, el Ejército y la Aeronáutica, cuyo objetivo es la defensa de la patria y de los poderes constitucionales, de la ley y del orden y promover la participación en misiones de paz. El presidente de la República se instituye Comandante Supremo de las FF.AA., asesorado por el Consejo Militar de Defensa en lo concerniente a los medios militares de defensa y está conformado por el comandante de la Marina, del Ejército, de la Aeronáutica y por el jefe del Estado Mayor conjunto de las Fuerzas Armadas. El Estado Mayor Conjunto de las FF.AA. es el órgano de asesoramiento permanente del Ministro de Estado de Defensa (Lei Complementar N° 97. 1999) en lo relativo al planeamiento de empleo conjunto de las FF.AA. El Ministro de Defensa ejerce la dirección superior de las FF.AA. En cuanto al presupuesto, el Ministerio de Defensa identificará dotaciones propias para la Marina, la Aeronáutica y el Ejército. Cada una de las fuerzas deberá contar con órganos operativos y de apoyo de acuerdo a las políticas establecidas por el Ministro de Defensa. Cabe a las FF.AA. como atribución subsidiaria, cooperar con el desarrollo nacional y la defensa civil como lo determine el Presidente de la República. También se crea la Secretaría de control interno, del Consejo de Aviación Civil y de la empresa Brasileira de Infraestrutura Aeroportuaria. Se instituirán cuatro Secretarías, órganos de estudios, asistencia y apoyo subordinados a las Secretarías y al Gabinete del Ministro (Lei Complementar N° 97. 1999).

El Consejo nacional de Defensa Nacional será el órgano de consulta del Presidente y estará formado por el Vicepresidente, los Presidentes de la Cámara de Diputados y del Senado, y los Ministros de Justicia, Defensa, Relaciones Exteriores y Hacienda. El Congreso desempeñará las funciones que le fueran conferidas por la Constitución y se informará en temas de defensa obteniendo información a través de las comisiones de relaciones exteriores y defensa de ambas cámaras.⁵⁸

⁵⁸ Resdal. *Atlas Comparativo de la Defensa en América Latina y el Caribe*. 2012, <http://www.resdal.org/ebook/AtlasRESDAL2012/print/atlas-completo.pdf> págs. 148-157.

Con la creación del Ministerio de Defensa, el proceso de toma de decisiones y asesoría respecto de temas referidos a la defensa quedaría conformado como podemos ver a continuación en el cuadro II.1. Para el organigrama completo consultar Anexo, cuadro I.

Cuadro II.1
Organigrama del Ministerio de Defensa de Brasil



Fuente: Ministerio da Defesa ⁵⁹

El Consejo Nacional de Defensa, el Consejo Militar y el Estado Mayor Conjunto de las Fuerzas Armadas, desempeñan un rol de asesoramiento y asistencia. El Presidente, el Ministerio de Defensa y los Comandos de cada una de las Fuerzas tienen en el orden descrito una relación de mando. Mientras que el Estado Mayor Conjunto de las FF.AA. de planificación y conducción conjunta con el Ministerio y cada una de las fuerzas.

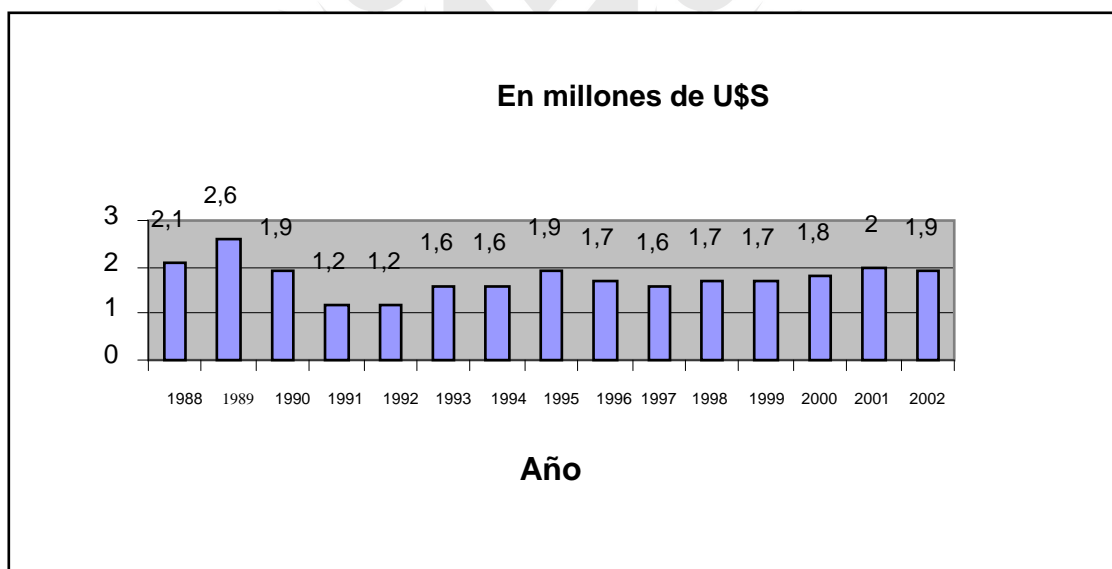
La importancia del Ministerio de Defensa radica en que ahora las decisiones relativas a la defensa estarían institucionalizadas, y existiría un único Jefe que es el Ministro. De los hasta ahora seis Ministros que tuvo el Ministerio, todos ellos fueron civiles, ninguno Militar. El ejercicio de la defensa como política de Estado sigue estando en manos de civiles, la estrategia, los objetivos y el planeamiento es tarea de los militares.

II.3 Gasto en defensa

⁵⁹Estrutura da Defesa. *Organograma Ministerio da Defesa*.
<http://defesa.gov.br/arquivos/estrutura/organograma.pdf>.

Será fundamental para el posicionamiento estratégico y la política de defensa de Brasil el fortalecimiento de la capacidad nacional de la defensa con participación de los militares y civiles, donde el sector industrial, universitario, la ciencia y la tecnología deben contribuir para alcanzar este desarrollo. Ello queda definido en la PDN, que si bien no establece la manera de hacerlo al menos manifiesta la necesidad de destinar un mayor presupuesto a esta rama. Si bien analizar el porcentaje del PBI destinado a la defensa no explica por sí solo nada, nos permite de forma comparativa a otros presupuestos entender la importancia dada a la Defensa como vemos en el cuadro II.2. El presupuesto nacional de defensa para los años 2000, 2001 y 2002 ha aumentado progresivamente, para 2002 se destinó a educación un 2.20% mientras que para defensa el 1.90% (Baldioli, Fontanelle, Assad, Ferrante, y Lahoud, 2004, pág.13).

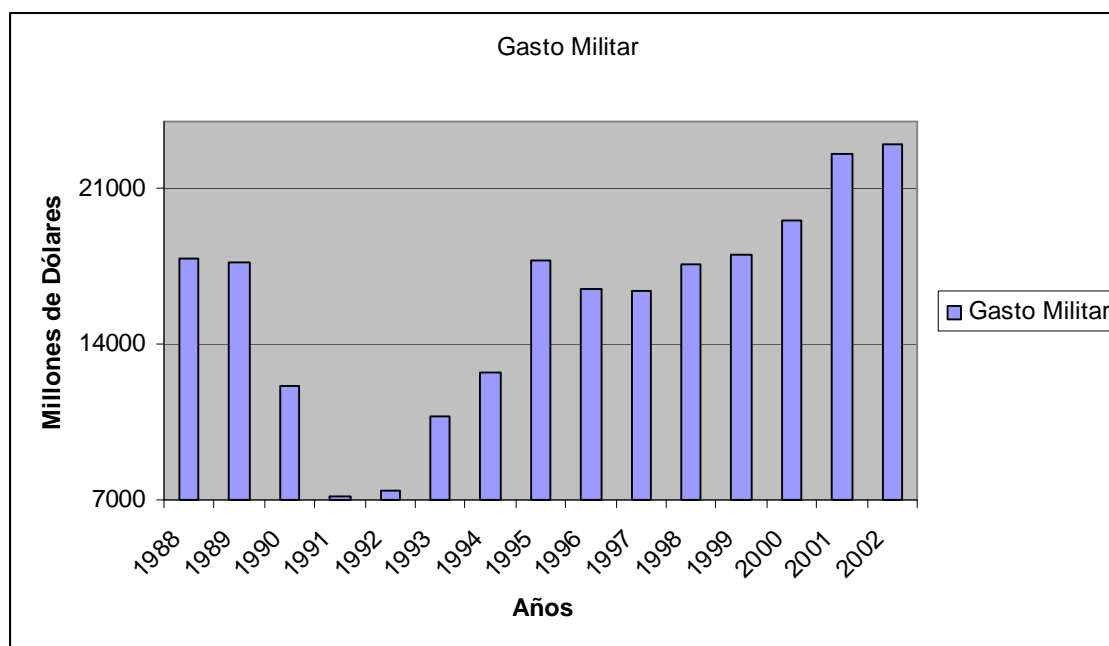
Cuadro II.2
Evolución del Gasto en Defensa 1988 – 2002 como porcentaje del PBI



Fuente: SIPRI (Stockolm Internacional Peace Reserch Institute)

En el sentido a que nos refiriéramos anteriormente, el considerar un porcentaje en función del PBI no es una cifra significativa. Por lo que es mejor estudiar el presupuesto en Millones de dólares del gasto militar como indica el cuadro II.3. En el gráfico a continuación podemos observar que con la asunción de Cardoso en 1995 el presupuesto crece notablemente y de forma sostenida hasta el final de su mandato a pesar de –como veremos después- una caída del crecimiento de la economía –medida en términos de PBI- entre 1998 y 2002.

Gráfico II.3
Gasto Militar de Brasil 1988-2002



	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Millones de dólares	17855	17673	12161	7185	7450	10799	12762	17747	16504	16391	17618	18049	19550	22531	22947

Fuente: SIPRI

El gasto militar está compuesto por remuneraciones y otras asignaciones, retiros y pensiones para el sector militar, inversión como equipos técnicos, adquisición de material para la defensa, desarrollo e investigación, gastos operativos especiales y mantenimiento y otros gastos. Podemos ver en función de la evolución del gasto que entre 1991-1992 se redujo drásticamente y luego vuelve a incrementarse con Franco, de forma sostenida, creciendo con salvedades como en 1996 que de U\$S17.747 millones de dólares gastados en 1995 baja a U\$S16.504 y el año siguiente vuelve a bajar a tan sólo a U\$S16.391 millones de dólares –la suma del gasto en defensa de Argentina, Chile y Colombia para el período 1988-2009 no supera a lo gastado por Brasil solo para el mismo período⁶⁰-

El porcentaje del gasto Militar en defensa respecto del PBI de modo general bajo el gobierno de Cardoso ha aumentado. Ello lo podemos ver en el cuadro II.4 a continuación.

Cuadro II.4

⁶⁰ Rodríguez, Hugo. 2012 *Estadísticas Militares de Suramérica y Argentina*, <http://www.rebelion.org/docs/127506.pdf>

Evolución del PBI en Millones de Dólares desde 1989 a 2002

Año	valor PBI en Millones de U\$S
1989	425.595.310.000
1990	461.951.782.000
1991	407.337.832.905
1992	390.566.551.484
1993	438.299.504.406
1994	546.233.380.260
1995	768.951.297.895
1996	839.682.618.645
1997	871.200.342.860
1998	843.827.363.149
1999	586.862.640.399
2000	644.701.831.101
2001	553.582.178.386
2002	504.221.228.974

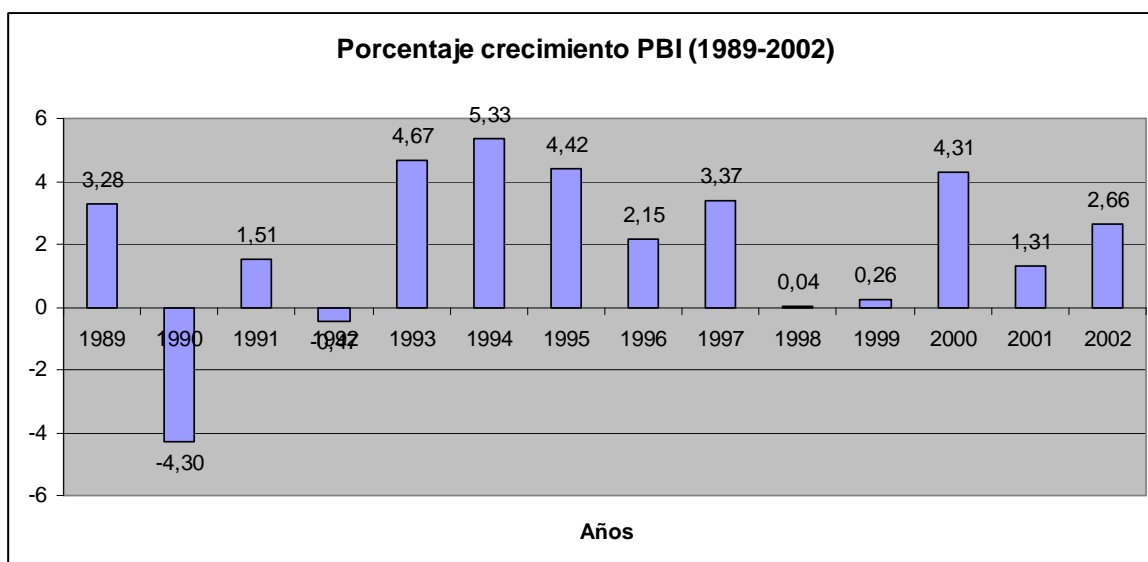
Fuente: Banco Mundial

Según los datos obtenidos del Banco Mundial, se produce un aumento constante del PBI en millones de dólares desde 1994 hasta 1999. Luego hay una desaceleración y vuelve el crecimiento a partir de 2004 –ya con “Lula”-, como indica el cuadro II.4. Dicha evolución podemos verla en el gráfico II del Anexo donde pusimos en perspectiva la evolución del PBI desde 1989 a 2012.

El éxito de la presidencia de Cardoso, que le permitió obtener un segundo mandato, fue que logró una cierta estabilidad y crecimiento económico en un país que venía golpeado por profundas crisis económicas y un pésimo ejercicio del poder político por parte de Collor de Mello. No es casualidad que Cardoso sea uno de los ideólogos del “*Plan Real*” durante la presidencia de Itamar Franco y luego se convierta en presidente. Con él, se produjo una estabilización de la economía que reportó beneficios en varios aspectos. El plan antedicho se implementó en 1994 y pronto trajo saldos positivos al país, manifestado en el aumento del PBI entre 1994 y 1999. Este crecimiento económico, el interés otorgado por Cardoso al nuevo escenario internacional y al posicionamiento de Brasil en él -manifiesto en la PDN- y la posterior creación del Ministerio de Defensa, explican la importancia dada a la defensa durante este primer período. El país ha alcanzado una capacidad de producción para la Defensa donde las FF.AA. vienen llevando adelante tareas de investigación y desarrollo en empresas estatales y mixtas -con empresas privadas-. La pretensión es fortalecer el área científica tecnológica para que se convierta

en motor del desarrollo en el largo plazo. Vemos el crecimiento del PBI para este primer momento según datos del Banco Mundial en el gráfico II.5.

Gráfico II.5
Evolución del PBI 1989 2002



Fuente: Banco Mundial

El Ejército fabrica con la Industria de Material Bélico (IMBEL) diversos productos. Se trata de una empresa pública vinculada al Ministerio de Defensa. También se destaca la Compañía Brasileira de Cartuchos (CBC) que fabrica munición de infantería. Poseen también un Instituto Militar de Ingeniería donde se forman los ingenieros militares. La Fuerza Aérea creó EMBRAER, que es la Empresa Brasileira de Aeronáutica, privatizada pero que construye aeronaves civiles y militares. Crean, en el marco del Centro Técnico Aeroespacial, el Instituto Tecnológico de Aeronáutica que se ocupa de realizar investigaciones referentes a la Fuerza Aérea. Para fines de 2004 está prevista la compra de cazas F-X para monitoreo de fronteras -que cuidarían además el sistema de vigilancia de Amazonia- SIVAM-. También aviones F-5BR, F-5f, renovación de cazas bombarderos AMX, aviones de ataque, etc.

Asociados a la Marina; la Empresa Gerencial de Proyectos Navales (ENGEPRON) empresa pública que funciona de soporte a los proyectos de la Marina, interviene también en actividades con el Instituto de Investigación de la Marina. La fuerza construye submarinos convencionales -y repara para otros países-, así como proyecta la construcción de submarinos nacionales y se encarga de la reparación de sus fragatas en

todo el país. Para este entonces, ya existía el proyecto de construcción de un submarino nuclear (Baldioli, Fontanelle, Assad; Ferrante y Lahoud, 2004 págs.13- 31).

Tabla II.6
Porcentaje de crecimiento PBI 1989 a 2002

Año	% crecimiento PBI
1989	3,2795
1990	-4,3000
1991	1,5121
1992	-0,4669
1993	4,6652
1994	5,3344
1995	4,4168
1996	2,1500
1997	3,3749
1998	0,0355
1999	0,2556
2000	4,3057
2001	1,3149
2002	2,6560

Fuente: Banco Mundial

En la tabla II.6 se encuentra el porcentaje del crecimiento del PBI para Brasil desde 1989 a 2002. Ver Gráfico III y IV del Anexo para conocer la evolución del PBI desde 1989 a 2012.

Según el SIPRI -siglas en inglés para el Instituto Internacional de Investigación para la Paz de Estocolmo- a pesar de que América Latina se caracterice como una zona de paz, se verifica un aumento del gasto en defensa, donde Brasil ha destinado el mayor presupuesto de la región. Gasto que comenzó con el presidente Cardoso y veremos se profundizará con “Lula”.

II.4 Misiones de Paz

Como parte de volver más visible al país en la arena internacional, promueven una participación activa en Misiones de Paz –enmarcadas en Naciones Unidas-. Para este primer período, tanto en la Constitución, como en la PDN, como en la Ley de creación del Ministerio de Defensa queda establecido que el país debe fomentar su accionar internacional a través de efectivos enviados a Misiones de Paz. Esta participación tiene que ver también con la intención de que Brasil participe

crecientemente en procesos trascendentales de toma de decisión internacional. Bajo el gobierno de Cardoso, sin embargo, a la hora de enviar tropas a Timor Oriental, tan sólo dispuso de 50 efectivos para que se sumaran a la fuerza. En 2004 Brasil asumió el liderazgo de la fuerza militar en la Misión de las Naciones Unidas para la estabilización del Haití –MINUSTAH-. La participación de tropas brasileras en la MINUSTAH fue una de las primeras decisiones de política exterior adoptadas por “Lula” al asumir la presidencia enviando el primer contingente de 1200 hombres a la Misión en Haití. Con Celso Amorim como Ministro de Relaciones Exteriores planean esta nueva inserción de Brasil en el mundo. En parte esta decisión va en consonancia con la intención del presidente de plantear a Brasil como un país candidato a obtener el asiento permanente en el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas. El primer comandante de la MINUSTAH fue un brasilerero que renunció en 2005 por que recibían mucha presión y la Misión se hallaba enmarcada en un clima muy hostil y violento. El segundo, otro brasilerero, se suicidó en 2006.

Veremos luego que el aumento de la participación brasilerera en Misiones de Paz fue de la mano del aumento del gasto en defensa. Hasta entonces la participación en Misiones de paz es acotada, recién el 23 de febrero de 2005 se crea el Centro de Instrucción de Operaciones de Paz del Ejército (CCOPAB)⁶¹, cuyo objetivo será la organización de este tipo de participación.

III.1 Conclusiones preliminares

Cardoso asume en 1995, momento en que se está definiendo en todo el mundo como se han de adecuar los países a esta nueva configuración mundial que colapsó con el fin de la Guerra Fría. Brasil plantea sus deseos y primeros objetivos respecto a la defensa publicando en 1996 la PDN, innovador documento para el país, no tanto por sus propuestas sino por tratarse del primero referido a la Defensa.

Pareciera ser el final de la concepción realista de las relaciones internacionales, pero la realidad es que muchos de los conceptos centrales los seguimos entendiendo en términos realistas. El **sistema internacional** como incierto y anárquico, los Estados como las unidades básicas del escenario internacional, la preocupación por la soberanía, las amenazas definidas como aquello que atente contra los Estados soberanos. Pero

⁶¹ Se puede visitar la página oficial del organismo (CCOPAB) y conocer a fecha actualizada la cantidad de efectivos y los alcances de las participaciones Brasileras, <http://www.eb.mil.br/es/ccopab>

tenemos que entender, que en este momento en donde el mundo se guía por la apertura económica y los objetivos del neoliberalismo, el paso obligado que dan muchos países, es hacia un institucionalismo pragmático donde la iniciativa es a participar en regímenes internacionales. Ahora la seguridad se percibe de forma multidimensional y no solamente en términos militares. Todo ello fomenta la participación de Brasil en múltiples organismos y foros internacionales de lo más variados. El énfasis estará puesto sin embargo, en la cooperación con los países vecinos y en el acercamiento a los países africanos de lengua portuguesa. Ya en la Constitución establecen la cooperación **regional** como uno de sus principios básicos, en la PDN es también uno de los pilares que debe guiar el accionar de Brasil. En este contexto es que Cardoso publica la PDN, la cuál asigna un nuevo rol a sus FF.AA. y delinea un nuevo posicionamiento estratégico de Brasil en el mundo, que está en relación con esta creciente participación en regímenes internacionales, y con los deseos de Brasil de convertirse en líder regional. Razones por las cuales promueve acuerdos de todo tipo: Mercosur, el Tratado de Cooperación Amazónica, la Zona de Paz y cooperación del Atlántico Sur.

En la misma PDN define las percepciones de amenazas. Destaca dentro de sus intereses geoestratégicos el tamaño del país, sus vastos límites con casi todos los países de América del Sur y principalmente la preocupación por la defensa de sus recursos naturales: Amazonas, agua dulce, enorme costa atlántica y canales navegables, petróleo y gas -fuentes de energía-, etc. La defensa frente a las nuevas amenazas requiere un mayor compromiso militar, que comienza a plantearse en la PDN en 1996, pero se profundiza en 1999 con la creación del Ministerio de Defensa. Entonces, se pretende que esta nueva proyección del país como líder económico y político de la región sea acompañado por un liderazgo militar que comienza incipientemente con Cardoso. La seguridad también se proyecta de forma cooperativa.

Concluimos que lo que moviliza a Brasil a comportarse de esta forma es la búsqueda de ganancias relativas en términos de Grieco. El "*Dilema de seguridad*" se supera por que Brasil decide incluirse en instituciones internacionales mediante las cuales coopera y se integra con otros países, siendo éstas instituciones de lo más variadas –económicas, políticas, culturales, etc.-. La seguridad es entendida en términos defensivos. El país debe prepararse por si ocurriera una confrontación y en caso de que las amenazas atenten contra sus principios básicos que son su soberanía, su territorio y sus recursos –naturales y población-. Planteado en el documento de 1996, así como en su antecesor que es la constitución de 1988 y su predecesor que es la creación del

Ministerio de Defensa, la actitud de Brasil será defensiva persuasiva, de autodefensa y basada en los principios de la diplomacia, la solución pacífica de las controversias y tendientes a la búsqueda de la paz. Durante el gobierno de Cardoso, a pesar de que comenzara un incipiente rearme, la preferencia ha sido más bien a la defensa. América Latina es una zona de no guerra, pero como sostiene Battaleme, la realidad es que no existen dilemas de seguridad complejos por que nadie tiene capacidad ofensiva de ataque. Recordemos la situación en la que se encuentran la mayoría de los países latinoamericanos, se está consolidando la democracia como forma de gobierno, luego de sangrientas dictaduras autoritarias. Asimismo, la tendencia económica mundial es la del liberalismo económico, y esta apertura conlleva cambios profundos, a los que las economías del Cono Sur están intentando adecuarse de la mejor forma posible. Ello no permite que la atención esté puesta sobre el rearme y la pelea con los vecinos. La preferencia es a la cooperación, integración y a la defensa disuasiva.

La PDN concibe al sistema internacional como un lugar donde la tendencia inminente es hacia el balance de poder y ellos mismos se plantean como posibles líderes regionales con las capacidades, o cuanto menos, con el potencial desarrollo de capacidades, para esgrimirse como tal.

Son evidentes las **percepciones de amenazas** durante este primer período: los ataques de grupos no estatales que se filtren a través de las fronteras terrestres, o todo aquello que amenace sus valiosos recursos, sea en el Amazonas, o en la plataforma submarina, o cualquiera de sus recursos dispuestos a lo largo y ancho del territorio. También entienden como amenaza al tráfico a través de las fronteras. Respecto del **posicionamiento estratégico**, define de forma muy acotada el lugar de Brasil, cómo conciben la región y cómo el escenario internacional, pero no establecen de forma detallada un plan para incorporarse a este nuevo mundo. Los **intereses geopolíticos y geoestratégicos** son los que marcaron el ritmo al aumento del gasto en defensa principalmente dispuesto en la protección de la zona del Amazonas y la costa del Atlántico. El presupuesto de defensa desde 1995 a 2002 se ha incrementado, y ello también viene de la mano de una evolución positiva del PBI de Brasil. La cierta estabilización económica que le diera a Brasil la implementación del “*Plan Real*” en 1994 le permitió a Cardoso no sólo llegar a la presidencia, sino pensar al país en otra posición distinta. Este crecimiento del PBI, permitió un aumento del gasto en defensa y durante este primer período se le otorga un rol importante: se emite la PDN, se crea el Ministerio de Defensa. Puntualmente hablando acerca de las Fuerzas, se ha promovido el

desarrollo de la industria de materiales bélicos, así como de construcción de aeronaves, navíos y para el ejército principalmente de municiones.

Como dijimos este primer período se enmarca en un momento particular, es el primer documento de defensa publicado por Brasil. Ello trae consigo todo lo que implica plantearse por primera vez una problemática, carece de intensidad y exhaustividad. No define planes estratégicos, no establece directrices. Sí consideramos que es valioso por que se trata del primer paso y denota interés en las cuestiones de defensa que se evidencia con la creación del Ministerio años después. Entendamos que la falta de definición de Cardoso y sus intenciones de defensa se deben también a que el mundo entero se encuentra inmerso en una incertidumbre generalizada producto del fin de la Guerra Fría que redefine las relaciones de fuerza. Brasil se está intentando consolidar institucionalmente a la forma de gobierno democrática, la región se encuentra en una situación similar. Económicamente la opción neoliberal significa cambios profundos. En este contexto es muy difícil plantearse de forma segura y proyectarse fuertemente. Si bien en términos económicos se produce un salto, es recién con “Lula” que el crecimiento sostenido permite al país ocuparse de los temas de defensa destinando un presupuesto cada vez mayor a la compra de armamentos, a la capacitación y al mantenimiento de las Fuerzas.

Como señaláramos al principio de este capítulo se trata de una buena definición de intenciones. Creemos que es buena por que es el primer paso en la construcción del Brasil que conocemos hoy en día. Es verdad también que a diferencia de sus pares latinoamericanos el planteamiento de estos temas de la defensa se da de forma tardía, pero no por ello menos importante. Tan sólo pensemos como se encuentra en términos de defensa el país hoy y relacionemos ello a que fue solamente hace 17 años que se publicó el primer documento de defensa en Brasil.

CAPITULO III: La Política de Defensa desde 2005 a 2012

I.1 Introducción

Aquella versión de la PDN publicada por Cardoso en 1996 fue reformulada, con una nueva dirigencia y una nueva realidad. Durante la primera presidencia de “Lula” no se observaron cambios sustantivos respecto de su antecesor. Es recién con la publicación de la nueva PDN en 2005 y la Estrategia Nacional de Defensa en 2008 que cambió el rumbo de la Defensa, destinando recursos para armamentos, tecnología y salarios y con un proyecto de defensa para el mediano y largo plazo. Al resguardo del territorio, de la población y de los recursos se le suma el énfasis en profundizar la integración regional. Se decide en 2008 la creación de la Unión de Naciones Suramericanas (Unasur), que propondrá cooperar en el área de defensa con la creación del Consejo Suramericano de Defensa (CSD).

Cuando casi todos los países latinoamericanos ya habían publicado varias versiones de sus Libros Blancos, Brasil emite mediante decreto presidencial N° 5.484 del 30 de junio de 2005 su segundo documento de la PDN. Será elevado por la presidente Rousseff en 2012 como documento de defensa junto con la END, incluidas ambas dentro del Libro Blanco. En la PDN se plasma un plan para la defensa brasilera, que termina especificándose como estrategia y desarrollo de capacidades en la posterior END. Quizás, en términos macro no podemos asegurar que durante este segundo momento, se hayan producido cambios radicales en la política de defensa de Brasil –en relación a las pretensiones previas de Cardoso- pero su desarrollo exhaustivo, su delimitación y especificación denotan un interés fundamental de “Lula” por estos temas; acompañamiento necesario para esta nueva situación de Brasil. Se han ubicado en la escena internacional con otra fuerza, su condición de país emergente en lo económico, le permitió pararse en el plano político también de forma distintiva, el respaldo militar es fundamental para escoltar este crecimiento.

Estudiaremos de la PDN de 2005, de la END y del LBDN las variables que definiéramos en el capítulo las que explicarían la actual política de defensa cuando las hayamos comparando en el capítulo IV.

Las variables son las que definimos en el capítulo I también y explicamos para el primer momento en el capítulo II: gasto en defensa, posicionamiento estratégico, proyección de la defensa. Estudiaremos aquí también las decisiones de política nacional, las percepciones del entorno internacional en cada uno de los documentos emitidos en este segundo período (2005-2012). Aquí entenderemos la vuelta hacia el realismo, la continuidad de la actitud defensiva y militarmente la disuasión como posición. En cooperación, si bien persisten los procesos de integración multilaterales, la tendencia va a ser a la firma de acuerdos bilaterales sobre temas específicos. La importancia dada a la integración y a los procesos cooperativos es entendida como una directriz primordial de la defensa, con lo cuál las ganancias que obtienen de ellos son mayores ahora.

Dada la nueva posición de Brasil en el mundo, la defensa tiene que modificarse para acomodarse a las amenazas, favoreciendo su posicionamiento en el sistema internacional, cometidos a proteger sus intereses geoestratégicos y geopolíticos. De esta forma, en el próximo capítulo podremos comparar los dos períodos.

II.1 La política de Defensa Nacional de 2005

II.1.a Lineamientos de política interna de la PDN

Esta PDN renovada en 2005, se convierte en el máximo documento de planeamiento de la defensa; define objetivos y cómo se proyecta el país, establece como será la preparación y el empleo de las capacidades nacionales. El sector civil y militar actuarán conjuntamente y será el Ministerio de Defensa el encargado de coordinar todas las acciones⁶². Reemplazando al documento de 1996, tiene por objeto, sentar las bases sobre cuál será la estrategia nacional de la defensa Brasileña para hacer frente a las amenazas externas. Muy poco dice sobre el rol de las FF.AA. para mantenimiento del orden interno. Se elabora también sobre las bases de la Constitución Federal (1988), y por ello plantea que la orientación de política externa del país estará regida por los mismos principios. Son ellos, la búsqueda de la solución pacífica de las controversias, el fortalecimiento de la paz, y la contribución a la seguridad internacional, donde el Estado, debe hacer valer la ley y garantizar el orden (PDN, 2005, Introducción). Es tarea de todos los brasileros defender a la patria y estar comprometidos con los lineamientos allí postulados.

⁶² Decreto Nº 5.484 de aprobación de la Política Nacional de Defensa de Brasil, junio 30, http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2005/Decreto/D5484.htm

Pregona por un orden democrático, multilateral, donde se proscriban las armas químicas, biológicas y nucleares, fomenta la paz entre las naciones, la democratización de las instancias decisorias de los organismos internacionales, hace hincapié en el respeto por el derecho internacional, pero además entiende que *“no es prudente concebir a un país sin capacidades de defensa compatibles con su estatura y aspiraciones políticas”* (PDN, 2005, cap. 4.7). Con ello ya plantean un salto cualitativo de Brasil. Es evidente que el país se encuentra en un momento superador y que la defensa tiene que acompañar este nuevo lugar.

Establece qué entiende por **seguridad y defensa**; la primera es vista desde una perspectiva multidimensional, que se refiere a una condición donde el país mantiene la soberanía y la integridad territorial libre de amenazas y presiones y que garantiza a sus ciudadanos sus derechos y deberes constitucionales. Mientras que la Defensa son las medidas y acciones del Estado -principalmente utilizando los medios militares- para obtener seguridad frente a amenazas externas. (PDN, 2005, cap. 1.4)

En el primer capítulo definimos la coyuntura interna del país, los documentos que estudiamos siempre los entendemos en función del contexto histórico en el cuál se desarrollan, tanto interno como externo. “Lula” asume su primer mandato en 2003 y emite este documento en 2005. Las decisiones de política económica no diferían a las de Cardoso, pero es con “Lula” que se logra posicionar a Brasil como la sexta economía del mundo y consolida su imagen y rol de liderazgo tanto al interior de Brasil como en el sistema internacional. La situación internacional favorable a economías emergentes como la brasilera le permitió al país reducir la inflación y aumentar su PBI, crecimiento que favoreció la reducción de la pobreza mediante redistribución de la riqueza, y del desempleo.

Vemos a continuación en el cuadro III.1 la evolución en Millones de Dólares del PBI brasilero para el período “Lula”- mientras que en el Gráfico II y III del Anexo se puede ver la evolución en el período completo 1989 a 2012-

Cuadro III.1
Evolución del PBI 2003 - 2012

Año	Millones de dólares del PBI
-----	-----------------------------

2003	552.469.288.267,79
2004	663.760.341.880,34
2005	882.185.702.547,25
2006	1.088.916.819.852,94
2007	1.366.853.244.424,28
2008	1.653.538.618.144,80
2009	1.620.165.226.993,77
2010	2.143.035.333.258,24
2011	2.476.652.189.879,72
2012	2.252.664.120.777,39

Fuente: Banco Mundial

Esta nueva posición interna le permite a Brasil plantearse de otra forma –como veremos a continuación- en el contexto internacional.

II.1.b La postura internacional en la PDN

Los primeros años del primer mandato de “Lula” no se caracterizaron por cambios radicales. Habiendo heredado de Cardoso las decisiones de política liberal, “Lula” le imprime su sello con su opción social tendiente a reducir la pobreza y fomentar la redistribución de la riqueza. Podríamos decir que se trató de un “liberalismo económico social”. Supieron aprovechar la situación internacional que les era favorable, capitalizando las ganancias obtenidas del juego económico internacional, volcándolas al interior del país de modo de obtener un mayor apoyo social. Esta condición económica inmejorable, le permitió a Brasil y a “Lula” posicionarse en la escena internacional.

La actitud sigue siendo **defensiva** pero a mayores capacidades, mayor necesidad de activación de las mismas.

“Después de un largo periodo sin que Brasil participe de conflictos que afecten directamente el territorio nacional, la percepción de las amenazas está desvanecida para muchos brasileros. Sin embargo, es imprudente imaginar que un país con el potencial de Brasil no tenga disputas o antagonismos al buscar alcanzar sus intereses legítimos. Uno de los propósitos de la PDN es concientizar a todos los segmentos de la sociedad brasilera de que la defensa de la Nación es un deber de todos los brasileros.” (PDN, 2005, Introducción).

Se produce una vuelta a la concepción más estrictamente **realista** de las relaciones internacionales. El mundo se volvió más complejo a como solía serlo durante la Guerra Fría. Las **amenazas** no son otros Estados, sino que la preocupación ahora será el conflicto que puede emerger por causa de luchas étnicas, religiosas, por nacionalismos exacerbados, y Estados fragmentados. Son los actores no estatales -quienes permean las relaciones internacionales y los acuerdos de seguridad entre los Estados- las nuevas amenazas a la paz, la seguridad y el orden democrático. Identifica como actores no estatales al terrorismo internacional y son amenazas los delitos transnacionales perpetrados por éstos. (PDN, 2005, cap. 2.6)

La defensa deberá estar dirigida a la protección de las zonas o recursos estratégicos, como las zonas marítimas, el dominio aéreo, los recursos –escasos-, el agua dulce, la energía, ello es lo que motivaría una interferencia en sus asuntos domésticos creando un foco de conflicto. Entonces, la **posición estratégica** de sus recursos de defensa estará destinada a proteger los límites del país (PDN, 2005, cap. 2.1). Definirá como **intereses geoestratégicos y amenazas a,**

“La cuestión ambiental, -que- permanece como una de las preocupaciones de la humanidad. Los países que posean gran biodiversidad, enormes reservas de recursos naturales e inmensas áreas para ser incorporados al sistema productivo pueden convertirse en objeto de interés internacional” (PDN, 2005, cap. 2.4).

Establece el perfil de Brasil de la misma forma que lo expuesto en la PDN de 1996⁶³ A diferencia de éste documento, define de forma detallada cuáles son sus zonas estratégicas. Otorga a cada una de las FF. AA. un rol preponderante en la defensa territorial. Del continente destaca cinco macro regiones - Norte, nordeste, sudeste, sur y centro – oeste-, el planeamiento de la defensa las incluye a todas, particularmente las áreas vitales donde se encuentra la *“mayor concentración de poder político y económico. Complementariamente, prioriza la Amazonia y el Atlántico Sur por la riqueza de recursos y la vulnerabilidad de acceso por las fronteras terrestre y marítima”* (PDN, 2005, cap. 4.3).

63 PDN, 2005, cap. 4.1 “El perfil brasilero -al mismo tiempo continental y marítimo, ecuatorial, tropical y subtropical, de larga frontera terrestre con casi la totalidad de los países sudamericanos, de extenso litoral y aguas jurisdiccionales- confiere al país profundidad geoestratégica y torna completa la tarea del planeamiento general de la defensa. De esa manera, la diversificada fisiografía nacional, conforma escenarios diferenciados que, en términos de defensa, demandan al mismo tiempo, una política general y un abordaje específico para cada caso”

“La Amazonia -Verde- brasilera con su gran potencial de riquezas y minerales y su biodiversidad es foco de atención internacional.” (PDN, 2005, cap. 4.4).

La dificultad de proteger esa zona radica en la baja densidad demográfica, las distancias son largas y existen problemas con el sistema de transporte terrestre. La inexistencia de protección efectiva facilita el accionar de grupos, y promueve que ocurran ilícitos de todo tipo por la escasa presencia estatal. Es primordial la presencia de las FF.AA. en las fronteras. La otra zona estratégica es la costa Atlántica y lo que han denominado la **“Amazonia Azul”**.⁶⁴ Allí se encuentran importantes reservas de petróleo y gas, fuentes de energía imprescindibles para el desarrollo del país. La pesca ilegal también será tenida en cuenta, y el hecho de que se trate de canales navegables, que vinculan al país con el resto del mundo, hacen de la costa un área de importancia. También considera la necesidad de profundizar la vigilancia del espacio Aéreo y la capacitación aeroespacial como complemento de la defensa de estas áreas prioritarias.

El proceso de globalización que ha llevado a los países a la inserción en el mercado mundial, como contrapartida generó una enorme masa de población excluida que también es fuente de conflicto. (PDN, 2005, cap. 2.2)

En el campo militar el mundo es Unipolar, asimetría que genera tensiones y cuestiona la paz. El vuelco es hacia un nacionalismo realista, donde existe cooperación pero ya no a través de organismos internacionales o institucionalización, sino más bien mediante la firma de **acuerdos bilaterales**⁶⁵.

⁶⁴ PDN, 2005, cap. 4.5. Definen a la Amazonia Azul de acuerdo a la Convención de naciones Unidas sobre el derecho del mar que permitió que Brasil extendiese los límites de su plataforma continental a ejercer derecho de jurisdicción sobre los recursos económicos sobre un área de cerca de 4.5 millones de kilómetros cuadrados.

⁶⁵ *“Se han firmado y gestionado cerca de 88 memorandos y proyectos de cooperación triangular; los principales socios bilaterales han sido: Japón (15 proyectos), Estados Unidos (4), España (3), Alemania (3), Francia (3), Italia (2), Noruega (2), Suiza (1) y Canadá (1). Entre los socios multilaterales destaca la Organización Internacional del Trabajo (OIT) con 12 proyectos y las agencias y programas de la ONU (16 proyectos). Los proyectos triangulares representan casi el 20% del portafolio de la ABC -Agencia Brasileña de Cooperación- y se concentran en Haití, Paraguay y Mozambique, en las áreas de capacitación profesional, fortalecimiento institucional, intercambio técnico, políticas sociales y soberanía alimentaria”.* Ayllon, Bruno. 2012. *Las contribuciones de Brasil al desarrollo internacional: coaliciones emergentes y cooperación Sur-Sur.* Revista CIDOB d'afers internacionals, Nº 97-98, abril, 2012, págs. 189-204, http://www.cidob.org/ca/content/download/31861/515583/file/189-204_BRUNO+AYLLON.pdf

Entre 2010 y 2012 se firmaron: Acuerdos sobre cooperación en los usos pacíficos del espacio exterior con Estados Unidos (2010), Memorando sobre establecimiento de un régimen fronterizo con Venezuela (2010), Acuerdo para reglamentar el funcionamiento de la Comisión Binacional Fronteriza con Colombia (2012), Memorando en el campo Aeroespacial con Perú (2012), Memorando en el campo de Ingeniería con Perú (2012), Memorando para la realización de operaciones de ejercicios Militares conjuntos en la frontera con Bolivia (2011). Acuerdos de cooperación en materia de Defensa con: Angola (2010), España (2010), Nigeria (2010), Santo Tomé y Príncipe (2010), Senegal (2010), Países Bajos (2011), Ecuador (2011). Resdal, 2012, pág. 150.

Habiéndose consolidado su **liderazgo regional**, pretende proyectarse a todo el mundo para convertir al país en **“jugador global”**. Los procesos de cooperación priorizan la regionalidad, fundamentalmente América del Sur, pero también trasciende el Atlántico hacia los países Africanos de habla portuguesa. Sudamérica es históricamente una zona pacífica, sin armas nucleares y donde los procesos de cooperación consolidados generan aún más confianza y tendencia a la solución pacífica de controversias. Acuerdos como el Mercosur, la Comunidad Andina de Naciones (CAN) la Comunidad Sudamericana de Naciones (CSN), el Tratado de Cooperación Amazónica, los lazos con los países africanos y la Zona de Paz y Cooperación del Atlántico Sur, reducen la posibilidad de conflicto (PDN, 2005, cap. 3.3). Como fuente de mayor seguridad fomentan el consenso con los países vecinos para adoptar medidas conjuntas que reduzcan la posibilidad de accionar de la criminalidad transnacional en el territorio brasileiro.

“Como consecuencia de su situación geopolítica, es importante para Brasil que se profundice el proceso de desarrollo integrado y armónico de América del Sur, lo que se extiende naturalmente, como área de defensa y seguridad regional” (PDN, 2005, cap. 4.1).

Si bien mantienen procesos cooperativos amplios –como los antedichos-, con “Lula” como presidente se produce un cambio, y la tendencia es hacia la firma de acuerdos bilaterales de lo más variados. Fomentan también una mayor participación en los procesos de toma de decisión internacional, manifiesto en un aumento de las tropas enviadas a Misiones de paz; búsqueda de un asiento permanente en el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas; mediación en resolución de conflictos internacionales – como por ejemplo Honduras-. Todas estas propuestas tienen por objeto presentar a Brasil como líder no sólo regional, sino de forma general del hemisferio sur –donde quedaría incluida África-.

Ambas presidencias de “Lula” se enmarcan en un *“nacionalismo realista de izquierda”*. Su política exterior llevó a un cambio de perfil de Brasil en el mundo y una adecuación de su política de defensa que acompañó a esta transformación de su política externa, ello se presentó como PDN, cuyos objetivos analizaremos a continuación.

II.1.c Los Objetivos de la PDN

Los objetivos de la defensa están en consonancia con los principios de soberanía y salvaguarda territorial, que incluyen la protección de recursos y población brasilera de cualquier ataque considerado amenaza externa. Para ello la defensa tiene que ser compatible con los intereses estratégicos y nacionales que se plantea el país, y a su vez ellos, estar de acuerdo con los intereses de la región. Le otorga un rol estratégico a la defensa; debe proveerle seguridad al país tanto durante la paz, como si hubiera conflicto. La acción **preventiva** será la opción diplomática pero con capacidad militar para crear un efecto **disuasorio**. Una vez más, el país solamente actuará de forma **defensiva**, esto quiere decir que se activará su potencial militar sólo si recibiera agresión externa. (PDN, 2005, cap. 5)

Para cumplir con los objetivos que se propone la defensa, es necesario contar con unas FF.AA. preparadas para brindar pronta respuesta, que las mismas estén capacitadas, sean fuertes y eficientes y que acompañe una actividad de inteligencia. Tanto el sector gubernamental, como el industrial y el académico deben aportar ciencia y tecnología, y hallarse en la búsqueda constante de innovación, proveyendo los materiales necesarios – recursos, financiamiento, bienes materiales y servicios, invenciones, conocimiento-. Fomenta la integración y cooperación en temas referidos a la defensa. Deben ampliar la participación de las tropas en Misiones de Mantenimiento de la Paz y de acciones humanitarias, siempre enmarcado en su participación en organismos multilaterales.

El sector dirigente, considera que Brasil se encuentra en una posición distinta y puede consolidarse como potencia regional con aspiraciones globales (Ayllon, 2012, pág. 190). Evidentemente nos encontramos frente al ascenso de una potencia emergente, ¿como se traduce ello en su accionar internacional? Se proponen convertir a Brasil en actor central, mediante un aumento de su participación e involucramiento en los asuntos internacionales priorizando siempre el fortalecimiento de las relaciones con la región. La diplomacia presidencial brasilera, llevó a “Lula” a aumentar las tropas enviadas a misiones de paz -liderazgo en misión en Haití que constituye una de las primeras políticas de trascendencia internacional ni bien asume “Lula”-. Otras decisiones que buscaron la centralidad brasilera en el exterior han sido, el ejercicio de una mayor presión para formar parte del Consejo de Seguridad de ONU, económicamente consolidaron un papel central en el G20 y los BRICS, encabezaron las decisiones de integración regional en el Mercosur y la Unasur. Ponen a disposición su embajada como asilo al destituido Zelaya en Honduras, y actúa resolviendo conflictos mediando -en Venezuela, Ecuador y Colombia-. Inaugura 19 embajadas brasileras en África, aumenta la participación

brasileña en cumbres y foros mundiales de todo tipo⁶⁶ Financian créditos a la infraestructura a través del Banco Nacional para el Desarrollo Económico y Social (BNDES) y del Fondo para la Convergencia Estructural del Mercosur (FOCEM). La política exterior de Brasil ahora estaba de acuerdo a su tamaño y la defensa debía acompañar esta nueva realidad.

Estas decisiones y la política exterior y de defensa de Brasil se plantean en su PDN en 2005. Sin embargo los documentos publicados posteriormente siguen la misma línea y todos ellos forman parte de un mismo propósito. Se intenta lograr que la PDN, la END y el LBDN sean políticas de Estado, independientemente de la figura que ocupe la presidencia.

III.1 La Estrategia nacional de Defensa de 2008 (END)

III.1.a Lineamientos internos de la END

Los silencios de la PDN los completa la END de 2008, la cual, como su nombre lo indica, delinea estratégicamente como el país alcanzará sus propósitos de posicionamiento. Aprobada el 18 de diciembre de 2008 mediante decreto N° 6.703⁶⁷, la END establece de qué forma se alcanzarán los objetivos que habían sido planteados en la PDN de 2005. Lo nuevo de este documento radica en que establece cierta estrategia, planeamiento y acciones a medio y largo plazo para la consecución de los objetivos. Con las prerrogativas presidenciales conferidas por el Art. 84 de la Constitución y con el decreto del 6 de septiembre de 2007⁶⁸, el Presidente Da Silva, el Ministro de Defensa Nelson Jobim y el Ministro de Estado Jefe de la Secretaría para Asuntos Estratégicos de la Presidencia, Roberto Mangabeira Unguer emiten el documento.

La END involucra a la sociedad brasileña, todo el país debe contribuir a pensar cuáles son los objetivos de la seguridad y defensa del territorio, tender a los principios de

⁶⁶ “Este acercamiento a los países en desarrollo es verificable en el destino de los viajes presidenciales (el 70% fue a capitales latinoamericanas, asiáticas y africanas) y en el esfuerzo por distribuir el peso de las exportaciones brasileñas. En 2005, por primera vez en su historia, el conjunto de países en desarrollo superó a los Estados Unidos y a la Unión Europea como destino de sus exportaciones. Los países en desarrollo recibieron el 52% de los productos nacionales cuando en 2003 ese porcentaje era del 41,4%. Entre 2003 y 2008, las exportaciones a África se multiplicaron por cinco y pasaron de 6.000 a 30.000 millones de dólares”. Ayllón, 2012, pág. 191.

⁶⁷ Decreto N° 6.703, de diciembre de 2008. Decreto de publicación de la Estrategia Nacional de Defensa, http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2007-2010/2008/Decreto/D6703.htm

⁶⁸ El decreto presidencial del septiembre de 2007 estableció la necesidad de crear un Comité Ministerial para darle forma a la END. Conformado por el Ministro de Defensa, coordinado por el Ministro en Jefe de la Secretaría para Asuntos Estratégicos, el Ministro de Planeamiento, presupuesto y Gestión, el Ministro de Ciencia y Tecnología, asistidos por los Comandantes de la Marina, el Ejército y la Aeronáutica.

la soberanía, a la integridad de la herencia nacional, la unidad en un contexto de plena democracia, y respeto a los vecinos con quienes se pretende incrementar la amistad y la cooperación. El documento está basado en tres ejes estructurales: reorganización y reorientación de las FF.AA.; reestructuración de la industria brasileña de material de Defensa y política de composición de efectivos de las FF.AA. para que Brasil desarrolle las capacidades necesarias para enfrentar los desafíos (END, 2008, pág. 5). Incluye consideraciones de los sectores cibernético, nuclear y espacial, por ser estratégicos y esenciales para la Defensa Nacional.

III.1.b La END y el sistema internacional

Brasil promueve la resolución pacífica de las controversias, basado en la no intervención y la defensa de la paz, razones por las cuáles se considera un país pacífico. Sostienen que el salto cualitativo debe producirse no fomentando la hegemonía y la dominación sobre otros Estados, sino que deben hacer que su crecimiento económico vaya acompañado de las condiciones para poder defenderse de agresiones y amenazas –utilizar su condición de país en vías de desarrollo-. Para ello, es fundamental la reorganización y reestructuración de las FF.AA. y de la industria de la defensa, acorde a la nueva posición de Brasil en el mundo. La END debe ser entendida en relación a la estrategia de desarrollo, que consiste en: FF.AA. equipadas, contar con los recursos para llevar adelante la estrategia de defensa, movilización, capacidades tecnológicas, democratización de la educación y oportunidades económicas. (END, 2008, pág. 8)

La Estrategia se organiza en torno a tres ejes fundamentales: cómo deben organizarse las FF.AA. para alcanzar de la mejor manera su deber constitucional frente a la guerra y la paz; Cómo debe reorganizarse la industria de defensa para proveer a las FF.AA. de los bienes y materiales que necesiten, con apoyo en el desarrollo de tecnologías y producción locales; y finalmente cómo estarán compuestas las FF.AA. y el futuro del servicio militar obligatorio.

El escenario internacional sobre el cuál se proyecta esta END es el mismo que se plantea en la PDN de 2005. Este documento lo que va a agregar será un detalle de cómo tienen que posicionarse las tres fuerzas y cómo se coordinarán las acciones estratégicas para asegurar la defensa del país.

III.1.c Objetivos de la END

En la END se establece el rol de competencia de cada una de las Fuerzas. Es primordial la defensa y protección de los límites terrestres, las aguas jurisdiccionales y el espacio aéreo. Las FF.AA. deben organizarse en función de garantizar el monitoreo, el control y la movilidad para hacer frente a cualquier amenaza –con énfasis en la movilidad estratégica con accionar unificado de las fuerzas-. Deben fortalecer los aspectos cibernéticos, espaciales y nucleares como tres ámbitos en los que hace falta desarrollo y ciencia y son fundamentales para el plan estratégico de defensa del país. (END, 2008, pág.11-13). Las Fuerzas son necesarias para mantener la paz, y deben estar preparadas para ir a una guerra, es por ello que las FF.AA. no cumplen rol de policía. La paz al interior del país será tarea de las FF.AA. solamente si, los poderes que de ello se encargan, no pueden mantener el orden interno. Las FF.AA. están destinadas sólo para defenderse de amenazas externas.

Las **zonas estratégicas** donde se destinará la atención de la defensa son el Norte y el Oeste –Amazonia Verde- y el Atlántico Sur –Amazonia Azul-. Debido al tamaño y a los valiosos recursos que poseen dentro del país -intereses geoestratégicos-, es fundamental garantizar la presencia de las Fuerzas en los límites. La defensa de la zona Amazónica sigue siendo central y en esta END plantean como dispondrán la defensa en base a esta prioridad estratégica. La Marina deberá prestar central atención a la zona de la desembocadura del río Amazonas, y del Paraguay-Paraná. El Ejército ubicará sus tropas en el centro del país para poder desplazarse en cualquier dirección y colocará sus reservas regionales en cada una de las áreas de importancia para dar una respuesta inmediata en caso de amenaza **-disposición de las Fuerzas de Defensa-**. Es necesario optimizar el empleo de los recursos humanos de las tres fuerzas, para cumplir con los objetivos de la END. A pesar de su actitud pacífica, aclaran que,

“Brasil no tiene enemigos en el presente. Para no tenerlos en el futuro, es necesario preservar la paz y prepararse para la guerra” (END, 2008, pág. 16)

Será un punto destacado de la END el profundizar la integración de América del Sur. Los procesos de integración y cooperación contribuyen a la defensa de Brasil, y además la acción **regional** propondrá en cooperación militar regional e integración de las bases industriales de defensa -ejemplo de ello es la propuesta brasilera del CSD-. Las FF.AA. deben estar entrenadas y preparadas para cumplir funciones de **mantenimiento de la paz** cuando el país así lo decida. (END, 2008, pág. 17-18)

La END define una estrategia para la Marina, el Ejército y la Fuerza Aérea. Ello nos permitirá comprender luego cuáles son los intereses estratégicos durante este segundo período. Respecto de la estrategia, ésta presentada en 2008, es la que continúa vigente hasta el presente. Veremos a continuación –y de modo general- cuál es la estrategia para cada una de las Fuerzas.

III.1.c.1 Estrategia para la Marina

Los objetivos de la Marina son; la denegación del uso del mar, el control de los mares, y la necesidad de proyección de su poder. Deben defender las plataformas de petróleo, los archipiélagos y las islas oceánicas ubicadas en aguas jurisdiccionales brasileras, proteger los canales navegables de comercio sea que la amenaza provenga de otro Estado, de fuerzas criminales o actores no convencionales. Asimismo, desarrollar capacidades para formar parte de operaciones de mantenimiento de la paz. Dos zonas serán fundamentales: la franja que va desde Santos a Vitória y el área alrededor de la desembocadura del Río Amazonas. Para asegurar sus objetivos propone la construcción de submarinos convencionales y de propulsión nuclear, serán importantes el monitoreo desde el espacio de la superficie marina mediante radares, el mantenimiento y construcción de todo tipo de barcos y navíos que contribuyan a la proyección estratégica de la fuerza. (END, 2008, págs. 20-22)

III.1.c.2 Estrategia para el Ejército

El Ejército brasilerlo desempeñará su mandato constitucional durante la paz y la guerra basada en dos principios fundamentales: flexibilidad y elasticidad. La primera incluye los requerimientos estratégicos del monitoreo, el control y la movilidad. El Ejército debe tener tropas bien formadas, educadas, entrenadas y debe asegurarse la provisión de los medios modernos para ello. Van a ser importantes el equipamiento de comunicación y monitoreo, así como los medios de movilidad para hacerlo de forma rápida si fuera requerido.

El planeamiento estratégico de la fuerza incluye la producción de vehículos lanzadores de satélites, la fabricación de satélites, alternativas a los sistemas de ubicación y posicionamiento de los cuales depende Brasil, medios aéreos y terrestre para monitoreo, instrumentos cibernéticos para asegurar comunicaciones, sistema de armas de precisión, desarrollo de fabricación de municiones. Entrenamiento, prácticas y capacitaciones para

las fuerzas terrestres y educación para la formación de los militares. La tendencia hacia el desarrollo sostenible de la zona del Amazonas es también un instrumento de la defensa nacional. (END, 2008, pág. 23 – 27)

III.1.c.3 Estrategia para la Aeronáutica

Son cuatro los objetivos estratégicos para esta Fuerza. El más importante es la vigilancia del espacio aéreo -territorial y de las aguas jurisdiccionales-. Para ello requerirán de sistemas propios para monitorear: el Sistema de Defensa Aeroespacial Brasileño (SISDABRA), dispondrá de un complejo de monitoreo, y fortalecerán el Comando de Defensa Aeroespacial Brasileño (COMDABRA). Otro objetivo es asegurar la superioridad aérea local con desarrollo de nuevas naves, sustituir la flota de aviones de combate, los sistemas de armas y armamentos inteligentes. Su tercer objetivo será contar con la capacidad de movilizar el combate a puntos específicos del territorio donde sean necesarios, ubicándose estratégicamente en el centro del país para llegar a todos los puntos. Deben también asegurarse de todos los medios en caso de que aconteciera una guerra defensiva.

La zona estratégica central para esta fuerza es la región amazónica, profundizando el control que ya vienen realizando de la zona, agregándole avances tecnológicos, ciencia e inteligencia estratégica y actuando unificadamente con las demás fuerzas.

El objetivo a corto plazo es desarrollar localmente los aviones de combate necesarios para la defensa estratégica, y que ellos mismos obtengan las capacidades para reparar y producir sus propias aeronaves evitando la dependencia de terceros. (END, 2008, pág. 28- 32)

IV.1 Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR)

Existen otras iniciativas vinculadas a la política exterior y de defensa que hay que tener en cuenta. En 2004 es creada la Comunidad Suramericana de Naciones (CSN), que se consolida como Unasur en 2007, aprobado el tratado constitutivo en 2008. Es una organización de Estados sudamericanos -Argentina, Bolivia, Colombia, Chile, Ecuador, Guyana, Paraguay, Perú, Suriname, Uruguay, Venezuela- que tienen por objeto actuar conjuntamente en materia de energía, educación, salud, ambiente, infraestructura, seguridad y democracia. La motivación compartida por todos estos países es que la

cooperación permite aumentar la fuerza, el conocimiento y las ventajas para sí -en términos de Grieco podríamos entenderlas como ganancias relativas, razón por la cuál cooperan-. El punto focal es que existe una identidad y ciudadanía suramericana y que ésta organización permitirá que se desarrolle un espacio regional integrado en los aspectos, político, económico, social, cultural, ambiental, energético, y de infraestructura, fortaleciendo la unidad.⁶⁹Sus principios constitutivos son la integración como precondition para el multilateralismo, la vigencia del Estado de Derecho, la soberanía, la búsqueda de la paz, tendencia a lograr un mundo libre de armas nucleares y de destrucción masiva. Pretende que en su seno las naciones constitutivas fortalezcan el diálogo e intercambio.

Respecto a la integración regional, Brasil presenta en la END de 2008 la forma en que debe llevarse adelante la cooperación en términos de defensa. Mantener una buena relación con los países del Cono Sur le dará a Brasil una mayor seguridad. El compromiso que genera la institucionalización da una cierta previsibilidad a la conducta de los Estados. Pensemos, además, que muchos de los recursos vitales de Sudamérica no respetan límites, sino que son compartidos por varios países: Amazonas, ríos como fuentes de recursos y canales navegables, recursos energéticos, etc. El objetivo es enfrentar de manera conjunta los desafíos y amenazas que terminan siendo los mismos para todos los países de la región, y de esta forma aprovechar las oportunidades que se les presentan por actuar mancomunadamente.

IV.1.a Consejo Sudamericano de Defensa (CSAD)

En el marco de la UNASUR, en un encuentro realizado en Brasilia en 2008, Brasil propone que el accionar conjunto sea también en términos de defensa, con lo que planea la creación de un Consejo Sudamericano de Defensa. La END dice,

“Es tarea de la defensa estimular la integración regional que contribuirá a la defensa de Brasil, así como posibilitará fomentar la cooperación militar regional y la integración de las bases industriales de defensa. Alejará la sombra de conflictos dentro de la región” (END, 2008, pág. 17).

Enmarcado en esta línea de acción, será el CDS un mecanismo consultivo que funcionará evitando conflictos y fomentará la cooperación militar regional e integración de

⁶⁹ Tratado Constitutivo de la Unión de Naciones Suramericanas, 2008, <http://www.unasursg.org/uploads/f8/74/f874c8c194f76a8bbd9b2ca6f23a5af7/Tratado-constitutivo-Unasur.pdf>

las bases industriales de defensa. Son sus objetivos consolidar a la región como zona de paz y contribuir a la democracia y a la paz mundial; a la creación de una identidad sudamericana en torno a la defensa, cooperar regionalmente en materia de defensa, elaborar una visión conjunta sobre dichos temas, promover el intercambio de información, presentar posiciones conjuntas en foros multilaterales. Tender al diálogo y la cooperación con países de América Latina y el Caribe, adoptar medidas que acrecienten la confianza, circular información y cooperar en la industria de la defensa, promover el intercambio sobre formación y capacitación militar y la cooperación académica de los centros de estudio. Funcionar como foro donde se pueda compartir experiencias y apoyar acciones humanitarias.

V.1 Libro Blanco de la Defensa de Brasil

Con Dilma Rousseff como presidente de Brasil, concluye la redacción del Libro Blanco de Defensa Nacional, mandato establecido por Ley complementaria N° 97 del 9 de junio de 1999, la cuál como atribución del nuevo Ministerio de Defensa establece también que,

“Compete al Ministro de Estado de Defensa la implementación del Libro Blanco de Defensa Nacional, documento de carácter público, por medio del cuál se permitirá el acceso al amplio contexto de la estrategia de defensa nacional, en perspectiva de medio y largo plazo, que viabilice el acompañamiento del financiamiento y del planeamiento plurianual relativos al sector” (Lei complementar N° 97. 1999)

El LBDN plasma sistemáticamente los objetivos para la defensa brasilera, define su posicionamiento estratégico, cómo se planea en el mediano y largo plazo desarrollar la fuerza para que se encuentre a la altura de las circunstancias. Este documento superior de la defensa comenzó a delinearse bajo la presidencia de “Lula” y a lo largo de todo 2011 se llevaron adelante reuniones consultivas para su elaboración. El cometido fundamental era que participara la sociedad en el establecimiento de la visión brasilera de defensa, y no solamente los militares. Académicos, civiles, militares, científicos de las diferentes ramas asociadas de las fuerzas brindaron su aporte para la publicación de este compromiso que emana desde el más alto nivel del poder brasilero. Se creó un equipo de trabajo interministerial y se convocaron seis seminarios para la elaboración del Libro Blanco; compendio donde se plasmó la información sobre estrategia, presupuesto y equipamiento. El objetivo de los seminarios, que se transmitieron en directo, era la obtención de datos y la participación de los distintos actores de la defensa –incluyendo a

la sociedad civil-. Con Nelson Jobim como Ministro, los seminarios fueron: **La Sinergia entre la Defensa y la Sociedad**, El Ambiente Estratégico para el Siglo XXI en Porto Alegre, el mismo en Manaus, La Defensa y el Instrumento Militar, Transformación de la Defensa en Río de Janeiro y el mismo en San Pablo.

La elaboración del LBDN se proyecta bajo la presidencia de Cardoso, con “Lula” se publican dos documentos que van a ser la base de la actual política exterior y de defensa de Brasil. Rousseff, quién asume en 2011, envía al Congreso el LBDN –que incluyen a la PDN de 2005 y a la END de 2008, ambos emitidos durante la presidencia de “Lula”- para ser publicados ellos tres como documentos directrices de la defensa brasilera.

V.1.a Los objetivos del LBDN

Los objetivos, de modo general, siempre han sido los mismos desde que se plantean las cuestiones de defensa, lo que cambia es la forma de alcanzarlos de acuerdo a quién se encuentra en el poder en ese momento. Para este LBDN, los objetivos están de acuerdo a la declaración de la Constitución Federal de 1988, los cuales se refieren a la soberanía, al control territorial, a adoptar acciones tendientes a la paz, no inmiscuirse en los asuntos de otros Estados, continuar con su actitud **disuasiva** para evitar conflictos armados, estar armados en caso de conflicto -posición **defensiva**-. Sin embargo, a partir de 2005 comienza a entenderse que Brasil está llamado ejercer un rol de actor principal en la escena global, y que dicha actitud, y la defensa de sus valiosísimos recursos generarían inevitablemente un aumento de los riesgos y las amenazas que sufrirían, por lo cual, deben estar preparados para hacerle frente. Esta postura continúa y se profundiza; en palabras de Rousseff:

*“La elevación de la estatura internacional de Brasil en el Siglo XXI ya es una realidad. Un Brasil plenamente desarrollado y con una presencia externa cada vez mayor, necesitará de una adecuada **capacidad militar disuasoria**. Empeñado en la construcción de un orden global mas pacífico y próspero, Brasil no puede descuidar la Defensa (...) Brasil comprobó en la última década que el crecimiento y la inclusión social se deben reforzar mutuamente. Debemos proteger nuestras grandes riquezas que (...) están compuestas por millones de brasileros que tienen el poder de transformarnos en una gran Nación. (...) Por estas razones la defensa estará cada vez más presente en la agenda nacional (...) defensa y democracia*

forman un círculo virtuoso en el nuevo Brasil que estamos construyendo (...)”.
(LBDN, 2012, pág.11).

El LBDN intenta motivar interés en la sociedad civil, que estén al tanto de cuáles son los objetivos de la defensa de su país, y conozcan el plan estratégico. Razón por la cuál divulga la política y la estrategia de Defensa, así como los medios disponibles y la articulación con las FF.AA. Tiene por objeto, como todo libro Blanco, dar a conocer sus propósitos de Defensa al resto del mundo. Es el primero elaborado en Brasil y busca actualizarse cada cuatro años conforme se vaya renovando la política nacional e internacional y se vayan logrando los objetivos planteados, presentándose nuevos. En su primer capítulo define al Estado brasilero y su sistema político –democrático, presidencial y federal- y el rol de la defensa. Comienza con una presentación de los **intereses geoestratégicos** de Brasil, que requieren de protección de amenazas externas, haciendo hincapié en su tamaño y sus recursos. En el plano económico señala que se han posicionado como la sexta economía del mundo, alcanzando notables grados de desarrollo, tendientes a la reducción de la pobreza y de las desigualdades. La democracia brasilera está consolidada.

“En los últimos años, la política externa brasilera proyectó valores e intereses a la conformación de la gobernanza global. Brasil ha desarrollado su propia agenda externa con mayor autonomía para definir prioridades para su progreso como nación. Este patrimonio exige defensa”. (LBDN, 2012, pág.15)

Proyecta a Brasil como un país pacífico pero con **capacidad disuasiva**. Estratégicamente no hay muchas diferencias respecto de lo presentado como END, de hecho la incluye. Realiza una exhaustiva definición de las regiones brasileras, del sistema político, de donde se encuentran ubicados los recursos vitales. Define dos focos centrales de defensa: la **Amazonia verde** por ser reserva de agua dulce, fuente de minerales, y reserva de la mayor biodiversidad del mundo. Brasil posee el 70% del territorio amazónico, el 30% restante lo comparte con países limítrofes con los cuáles tiene que actuar conjuntamente para preservar la soberanía sobre el territorio nacional y los recursos. La defensa de los límites son de central importancia estratégica. La otra prioridad de la defensa serán las fuentes de agua dulce, la plataforma marina como medio de comercio y fuente de recursos energéticos -petróleo en mar profundo-, se trata de la **Amazonia Azul**.

Brasil posee completa soberanía sobre el espacio aéreo, marítimo y territorial, cada una de las fuerzas actuará para mantener este control. Los principios y deberes de la defensa son los establecidos en la PDN de 2005. Mientras que la END es la que define la preparación y equipamiento -valiéndose de la ciencia y la tecnología- de las FF.AA.

En el segundo capítulo del LBDN define el ambiente internacional como multipolar, donde se mezclan potencias tradicionales con potencias emergentes, para Brasil este escenario significa nuevas oportunidades, pero también nuevos desafíos. En este entorno promueven una **“multipolaridad cooperativa”**. Las relaciones siguen siendo entre Estados; la defensa y la protección, será de las potenciales amenazas externas; las FF.AA. desempeñarán un rol de salvaguarda. Brasil debe optar por una actitud positiva de inserción en este escenario, delineando el rumbo de acuerdo a sus intereses y principios. La **defensa** es la capacidad estatal de ofrecer protección al pueblo brasilero, y de garantizar que no haya ingerencia externa en su territorio -no solo continental sino aéreo y marítimo-, y debe estar de acuerdo a las aspiraciones y potencialidades del país. Este contexto internacional, lo define en términos realistas, donde existen amenazas ligadas al tráfico, protección de la biodiversidad, piratería, defensa cibernética, tensiones consecuencia de la escasez de recursos naturales, los desastres naturales, ilícitos transnacionales, actos terroristas, actuación de grupos armados, y los **“conflictos del futuro”** como guerras de información. El proceso de globalización trajo consigo el agravamiento de las amenazas de distinta naturaleza poniendo a prueba las capacidades estatales para hacerle frente. A pesar de ello, en América del Sur predomina un clima de **cooperación**, manifiesto también en materia de defensa -visible en el CDS-. La **integración sudamericana** es uno de los principales objetivos estratégicos de la política externa brasilera.

La política externa y la de defensa son complementarias e indisolubles. El mantenimiento de la estabilidad regional y la construcción de un ambiente internacional mas cooperativo se dará por el accionar conjunto del Ministerio de Defensa y el de Relaciones Exteriores. (LBDN, 2012, pág. 30-53)

El capítulo III del LBDN define el rol de las FF.AA. como instrumento para ejercer la defensa. Tanto la marina, como el ejército, y la aeronáutica deben actuar para ejecutar el plan estratégico de la PDN, de la END y del LBDN. Sistematiza como debe ser el accionar de cada una de las fuerzas, su rol de monitoreo, despliegue, vigilancia, control, presupuesto, gastos, avances tecnológicos, desarrollo industrial, servicio militar

obligatorio, realizan un inventario de los materiales, establecen como será la educación militar, prevé ampliación de participación brasilera en misiones de paz, desarrolla lo presentado en la END. (LBDN, 2012, pág. 54-167)

En el capítulo IV se van a ocupar de la relación entre la defensa y la sociedad, cuál es el rol de la sociedad en la nueva visión de la defensa plasmada en el LBDN (LBDN, 2012, págs. 168-191). En el capítulo V sobre la transformación de la defensa (LBDN, 2012, págs. 192-218), en el VI sobre el presupuesto y la economía destinado a la defensa, el cuál contemplará las prioridades establecidas en la END. Como definieron en el decreto de creación del Ministerio de Defensa, cada una de las fuerzas contará con partidas presupuestarias propias, y los presupuestos serán elaborados de manera conjunta por el Ministerio y cada una de las fuerzas. (LBDN, 2012, págs. 219-235)

La publicación y aprobación del LBDN de Brasil es la culminación de un camino que se proyectó con Cardoso, se delineó con “Lula” y se concretó con Rousseff.

“el Libro Blanco de Defensa Nacional amplía el acompañamiento de los temas militares por el conjunto de la sociedad, al presentar las potencialidades y las necesidades de nuestra Defensa al debate público”⁷⁰.

Estos documentos de la defensa de Brasil pretenden ser un instrumento de Estado, y no de un gobierno específico.

VI.1 Gasto en Defensa

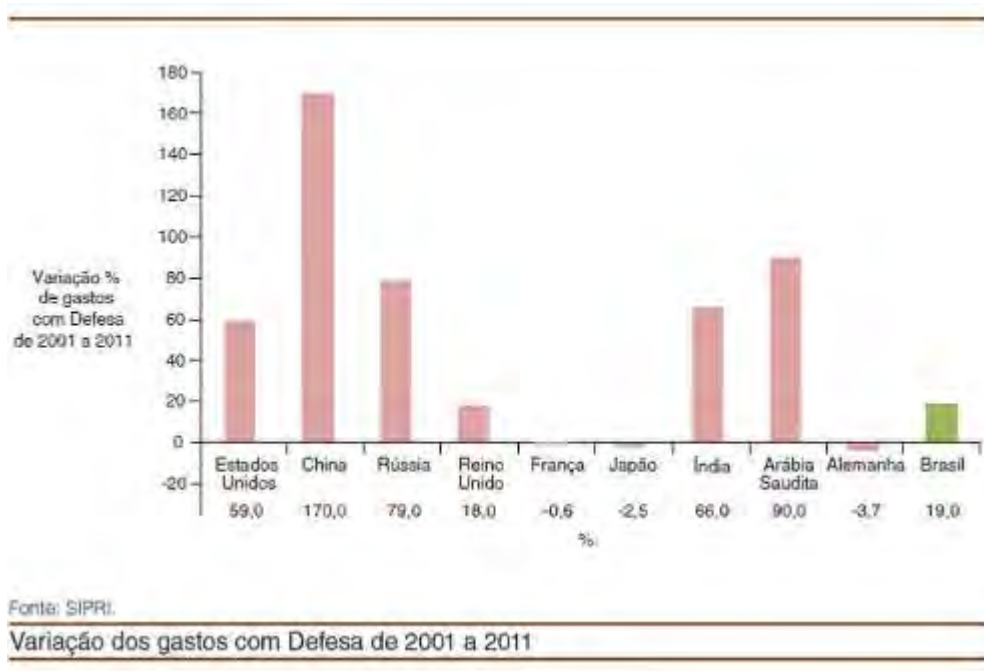
Durante los dos períodos de “Lula” (2003 – 2011), el gasto en defensa aumenta más aún respecto al presupuesto destinado durante el gobierno de Cardoso. Se acuerda una alianza militar con Francia, en octubre de 2009, firmada con Sarkozy para la compra de submarinos, cazas y helicópteros franceses e incluso se acuerda un proyecto para construir un portaaviones. Decisión justificada por “Lula” como una necesidad de protección de los recientes descubrimientos de gas y petróleo en la plataforma marina. Acuerdo, que según afirma Sarkozy, no consiste meramente en venta de materiales militares, sino que es una alianza, que incluye la transferencia de tecnología militar francesa para que Brasil pueda fabricar el armamento que necesite.

70 La presidente de Brasil presenta los documentos de Política, Estrategia y Libro Blanco de la Defensa, En Infodefensa. 27 Junio, 2012, <http://www.infodefensa.com/latam/2012/07/27/noticia-la-presidente-de-brasil-presenta-los-documentos-de-politica-estrategia-y-libro-blanco-de-la-defensa.html>

La comparación de los presupuestos destinados a la defensa de varios países sirven para entender el destino del gasto, los números por sí solos no aportan información relevante. En su LBDN Brasil en base a datos obtenidos del SIPRI realiza esta comparación. De acuerdo a los datos de 2011, entre los 11 países que más gastan en defensa, Brasil se ubica en el puesto 10, siendo de los BRICS, atrás de Sudáfrica el que menos gastó en defensa, como indica el cuadro III.2. Y en la comparativa sobre incremento del gasto en defensa, entre el período 2001 a 2011, Brasil se ubica en el 6º lugar.

Cuadro III.2

Variación de los gastos en defensa de 2001 a 2011

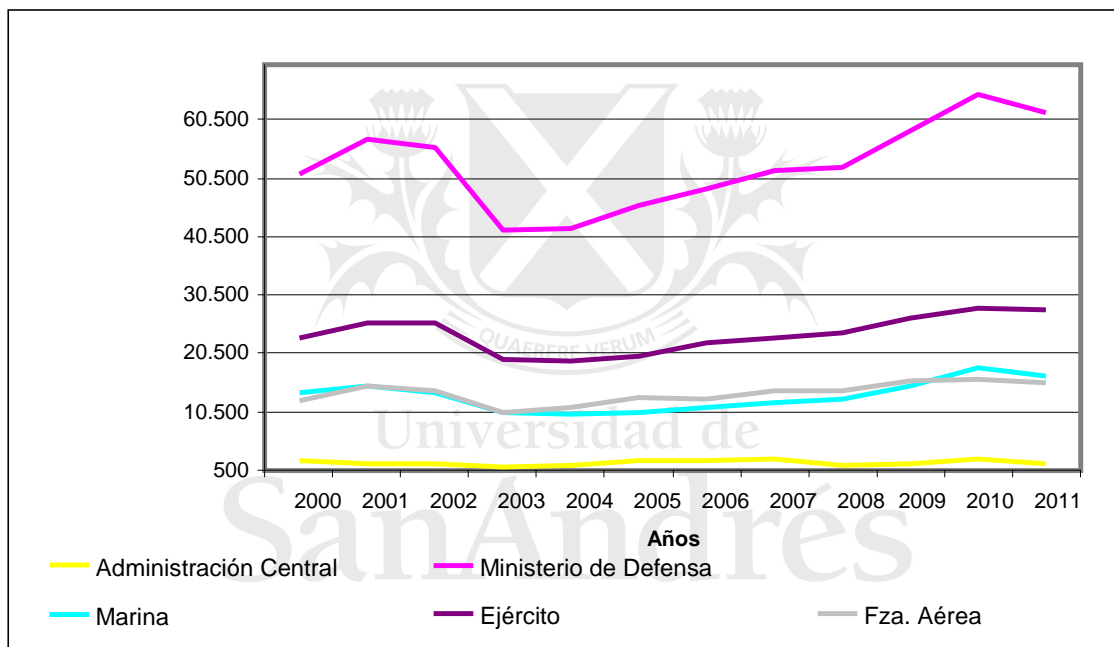


Fuente: LBDN, 2012, pág. 225

“Lula” siempre estuvo a favor de la creación del Ministerio de Defensa. El primero en ocupar la cartera durante su presidencia fue José Viegas Filho, conocedor de temas de seguridad internacional, a diferencia del perfil que venían teniendo los Ministros durante la gestión Cardoso -eran civiles con conocimiento político y de administración del Estado-La prioridad será la Amazonia, concebido como espacio estratégico de actuación de las FF.AA. brasileras. También es una decisión de política exterior y de defensa el que el gobierno de “Lula” haya elevado el perfil de la participación de las tropas brasileras en las Fuerzas de Paz de la ONU, razón por la cuál dirige la Misión en Haití.

A continuación podemos observar en el cuadro III.3 la evolución de presupuesto del Ministerio de Defensa desde 2000 al 2011 medida en millones de Reales. La línea por encima es el gasto total del Ministerio de Defensa, y por debajo cuatro líneas que muestran el desglose en el presupuesto de la administración central y cada una de las tres Fuerzas. El presupuesto destinado a la Marina y la Fuerza Aérea es similar, el de la Administración central el más bajo y el del Ejército el más alto. En el Anexo, cuadro V se incluyó una tabla extraída del LBDN que detalla el presupuesto de defensa desglosado en todos sus componentes desde 2000 al 2011 en millones de Reales.

Cuadro III.3
Gasto en Defensa en Millones de reales



Fuente: LBDN, 2012, pág. 227

Tabla III.4
Gasto del Ministerio de Defensa 2000 – 2011

Año	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Gasto del Ministerio de defensa en Millones de Reales	51.323	57.262	55.715	41.522	42.037	45.872	48.646	51.744	52.297	58.757	64.917	61.788
Administración central	2.126	1.724	1.765	1.097	1.399	2.335	2.184	2.372	1.271	1.517	2.596	1.567
Marina	13.716	14.966	13.968	10.430	10.017	10.498	11.334	12.110	12.775	15.062	17.971	16.740

Ejército	23.081	25.708	25.821	19.507	19.291	20.198	22.457	23.225	24.090	26.492	28.218	27.974
Fuerza Aérea	12.401	14.864	14.162	10.488	11.329	12.842	12.671	14.037	14.162	15.687	16.133	15.507

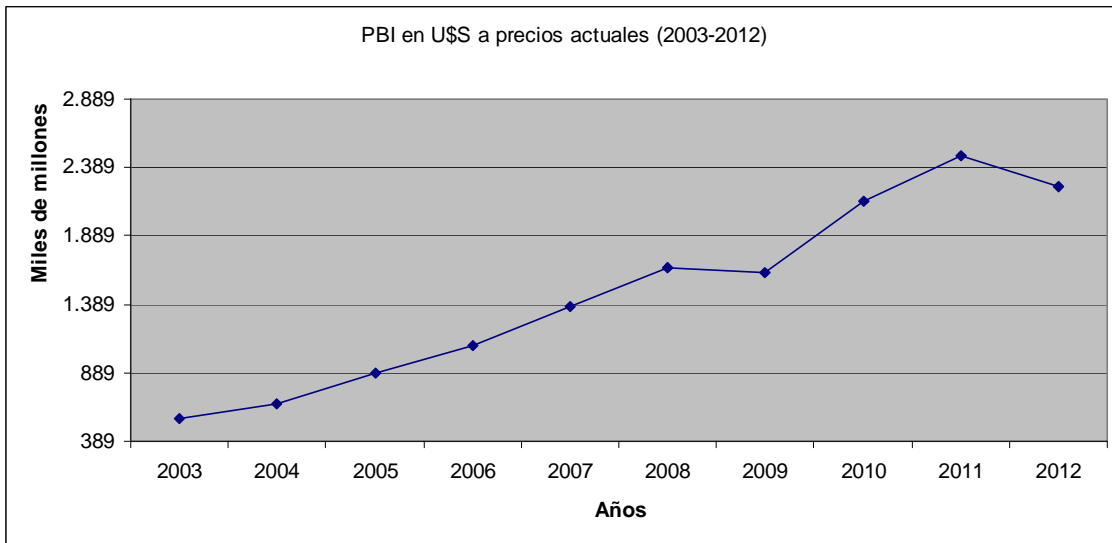
Fuente: LBDN, 2012, pág.227

El segundo mandato de “Lula” ha ido decididamente en dirección a convertir a Brasil en potencia no sólo regional, sino ampliar su proyección de liderazgo al resto del mundo, para ello debía convertir al país en potencia militar, evolución que podemos ver en la tabla III.4. En abril de 2010, firman el *“Acuerdo entre el Gobierno de la República Federal de Brasil y el Gobierno de Estados Unidos respecto a la Cooperación de Defensa”*. No prevé el desembarco de tropas americanas en territorio brasilero, y consiste en proveerse mutuamente de cooperación en investigación y desarrollo, soporte logístico, seguridad tecnológica y adquisición de productos y servicios de defensa militar. El intercambio será primordialmente de información y experiencias, propone también entrenamiento militar conjunto, intercambio de instructores y estudiantes del área de la defensa de ambos países.

Si pensamos en el gasto destinado a la defensa y analizamos a grandes rasgos las decisiones tomadas, la conclusión es obvia. La creación y la importancia conferida al Ministerio de Defensa, la propuesta del CSD y de la prioridad del espacio regional como zona de influencia. Si calculamos el presupuesto que implica llevar adelante todo lo planteado en la END también concluimos que crecerá notablemente: prevé un aumento de la masa de recursos humanos para las fuerzas, proveerles de capacitación, educación y materiales; desarrollo tecnológico e industrial de materiales para la defensa, coordinación de decisiones con el ámbito académico, convenios de compras de armamentos a países socios, convenios para desarrollo local de materiales para la defensa, y el que entren en funcionamiento todos los armamentos existentes –según lo proyectado en la END-. Todo ello implica un aumento del gasto de la defensa.

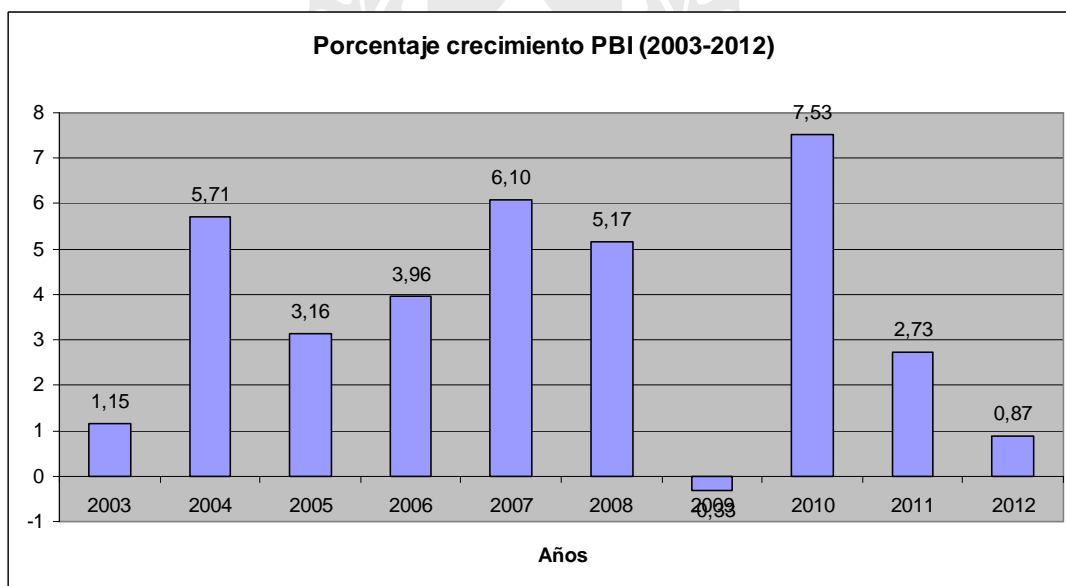
Con datos objetivos el gasto destinado a la Defensa, ha ido en aumento conforme a la evolución del PBI de Brasil. Dicha evolución queda manifestada en el cuadro III.5 y III.6 a continuación.

Cuadro III.5
Evolución del PBI 2003 -2012



Fuente: Banco Mundial

**Cuadro III. 6
Crecimiento del PBI 2003-2012**



Fuente: Banco Mundial

Estos dos gráficos que fueron presentados en el apartado anterior, con los datos del período 1989 a 2002 nos muestran que la situación económica en Brasil en 2003 y 2009 no permitieron un crecimiento tal como venía ocurriendo. Consideremos, de todas formas, que el crecimiento del PBI se mide en términos del año anterior, por lo que puede no haber avances entonces se toman datos considerados cero o menores -por ejemplo el PBI de 2008 fue de US\$ 1.653.538.618.144,80 y el de 2009 de US\$ 1.620.165.226.993,77, hubo un pequeño retroceso simplemente-.

La END establece medidas para fomentar la industria de fines militares. Asimismo plantea en su estructura que debe haber avances no sólo en el plano industrial, de producción nacional, sino que además la ciencia y la tecnología deben acompañar este desarrollo.

“La relación entre Ciencia, Tecnología e Innovación en el ámbito de defensa se ha fortalecido con la Política de Desarrollo Productivo (PDP), lanzada en mayo de 2008. Bajo la coordinación general del Ministerio de Desarrollo, Industria y Comercio Exterior, la PDP incluye 32 áreas. El programa de estructuración del Complejo Industrial de Defensa se encuentra bajo la gestión del Ministerio de Defensa y bajo la coordinación del Ministerio de Ciencia y Tecnología.” (END, 2008, pág. 54).

La prioridad será invertir en desarrollo e innovación, promover la producción nacional para no ser dependientes de materiales importados y convertirse en exportadores de bienes producidos en el país. Las acciones estratégicas de la END tratan sobre el aumento de la inversión en defensa, fomentando la investigación de materiales y equipamientos y sistemas militares y civiles, como,

“aeronaves de caza y de transporte; submarinos convencionales y de propulsión nuclear; medios navales de superficie; armamentos inteligentes, como misiles, bombas y torpedos, entre otros; vehículos aéreos no tripulados; sistemas de comando y control y de seguridad de las informaciones; radares; equipos y plataformas de guerra electrónica; equipamiento individual y sistemas de comunicación del combatiente del futuro; vehículos blindados; helicópteros de transporte de tropa, para el aumento de la movilidad táctica, y helicópteros de reconocimiento y ataque; municiones; y sensores ópticos y electro ópticos.”(END, 2005, pág. 55-56)

Están llamados a participar en este reordenamiento todos los Ministerios involucrados en la formulación de la END –mencionados anteriormente-. El aumento del gasto en defensa estará en relación –como dijimos- al mejoramiento de los recursos humanos, una mayor educación y capacitación así como la posibilidad de establecimiento del servicio militar obligatorio –para todos los jóvenes de 18 años- lo cuál aumentará en número la fuerza y necesariamente significará un aumento del presupuesto –en la actualidad, a pesar de que todos deban enlistarse, la mayoría logra eximirse de hacerlo-.

El ejército brasileiro y el presupuesto brasileiro destinado a cuestiones militares es el mayor de la región. En 2009 su presupuesto militar llegó a los US\$ 29.700 millones en 2009, es decir, el 1,7% de su PBI.⁷¹

A pesar que en los últimos años el gasto en defensa de Brasil se ubica dentro de los más altos –décimo- de todo el mundo, y constituya el más alto de la región, el crecimiento del gasto en defensa no ha acompañado el crecimiento económico del país y aún queda mucho por hacer, desarrollar e invertir. En 2012 afirman que el gasto en defensa desde 2005 ha ido en crecimiento y que aún se puede lograr mucho más (LBDN, 2012, pág. 235). De forma de poder llevar adelante los objetivos planteados para la defensa, y aumentar sus recursos disponibles, es necesario justificar la necesidad de contar con una defensa activa y bien preparada para cumplir con sus objetivos- y consecuentemente explicar el gasto destinado a la defensa-.

“Es esencial que la sociedad perciba que los gastos en defensa deben ser vistos como inversión indispensable para el desarrollo socioeconómico, la protección de los recursos naturales y garantía de la soberanía nacional. Los riesgos de la falta de preparación para la defensa pueden implicar costos mayores. A pesar de poseer una tradición pacífica, Brasil no puede ser visto como una Nación indefensa y desarmada. La defensa nacional representa el “seguro” que el estado brasileiro debe renovar permanentemente, con estabilidad, regularidad y previsibilidad, de forma de garantizar un ambiente favorable al pleno desenvolvimiento económico y social.”

VII.1 Misiones de Paz

El LBDN realiza un resumen del gasto en defensa, y de proyección de lo que gastarán. Publican el gasto y transferencias de la ONU para las dos misiones de paz vigentes con fuerte participación brasileira, como vemos en el cuadro III.7: La diferencia en MINUSTAH, entre los gastos de Brasil y el reembolso de la ONU es gasto neto del país en dicha Misión y son \$1.146,03 millones de Reales.

Cuadro III.7
Gastos de Brasil en MINUSTAH 2004 -2012

⁷¹ Brasil, la única superpotencia militar latinoamericana. Merco Press. Octubre 13, 2010, <http://es.mercopress.com/2010/04/13/brasil-la-unica-superpotencia-militar-latinoamericana>

	Gastos del Gobierno brasileiro		Transferencias de la ONU
	En millones de reales		En millones de reales
	MINUSTAH	UNIFIL	MINUSTAH
2004	148,07	-	12,59
2005	142,38	-	77,57
2006	80,67	-	51,59
2007	112,12	-	42,63
2008	127,92	-	95,01
2009	125,41	-	20,08
2010	673,86	-	80,02
2011	245,06	43,20	125,61
2012	14,53	6,52	18,87
Datos a junio			
Total	1.670,00	49,72	523,97

Fuente: LBDB, 2012, pág.165.

Podemos observar en él la evolución de la participación de efectivos brasileiros en MINUSTAH. Participación que comienza en 2004 con “Lula”, pero que se va profundizando con el transcurso de los años. Con Celso Amorim en la cartera de Relaciones Exteriores, artífice de este nuevo posicionamiento brasileiro, la decisión de participar en la MINUSTAH es una de las primeras al asumir “Lula” su primera presidencia. En 2011 envían tropas de mantenimiento de la paz al Líbano –UNIFIL, única operación naval de paz-. Esos datos se encuentran detallados en el cuadro III.8 a continuación.

Cuadro III. 8
Tropas Brasileiras en MINUSTAH y UNIFIL

	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012 datos a junio
MINUSTAH	1.200	2.400	2.396	2.396	2.396	2.396	2.396	4.395	2.099
FTM-UNIFIL	-	-	-	-	-	-	-	261	267

Fuente: LBDN, 2012, pág. 165.

El LBDN presenta la cantidad de efectivos dispuestos en el mundo participando de Misiones de Paz a 2012. A continuación transcribimos dicho cuadro que totaliza 2.444 efectivos entre observadores y observadores militares, asesores, oficiales, tropas, militares, policía, bombero, fragata, monitoreo -cuadro III.9-.

Cuadro III. 9
Participación Brasileira en Misiones de Paz

País de la Misión	Cantidad de efectivos
Costa de Marfil	7
Haití	2099
Chipre	1
Liberia	4
Sahara Occidental	10
Sudán	14
Timor del Este	19
Líbano	267
Siría	11
Guinea Bissau	1
Perú Ecuador	4
Colombia	7

Fuente: LBDN, 2012.

Como ya lo notáramos anteriormente, este aumento del gasto en defensa tiene que ver con un deseo de nuevo posicionamiento. La intención es que Brasil, gracias a sus capacidades, pueda participar de procesos de toma de decisión importantes a nivel global.

VIII.1 Conclusiones preliminares

Tanto la PDN, la END como también el LBDN son parte de una misma política de defensa, que comenzará con “Lula” y la heredará Rousseff. Si bien el planteamiento no difiere significativamente al de la PDN de 1996, profundizan sus objetivos, se vuelve exhaustiva, detallada. La opción estratégica hace que en base a la descripción de la situación nacional, del escenario internacional y los deseos de posicionamiento se elaboren perspectivas a mediano y largo plazo. La forma es presentando una descripción detallada de la situación y previendo como será en el futuro. Como dijimos, los objetivos de la defensa de Brasil fueron siempre los mismos, de acuerdo a los planteamientos postulados en la Constitución Federal, lo que se va modificando a medida que avanzan en el tiempo es el cómo se proyecta. Han cambiado las dirigencias políticas, las condiciones materiales, se han profundizado y asentado procesos como la democratización, la globalización, la liberalización económica. Todo ello ha transformado el rol que Brasil desempeñaba en el mundo allá por 1996, en comparación al que posee en 2012 cuando se publica el LBDN. Se trata de una política de Estado que entiende que Brasil ahora puede y debe proyectarse de otra forma. En función de esta nueva situación,

todos los Ministerios brasileros están llamados a cumplir un nuevo rol que acompañe los cambios. En este sentido, dada la nueva posición de Brasil en el mundo, tenemos que entender que la política exterior y la política de defensa son indisociables, la última acompaña los avances de la primera. Si Brasil se posiciona de forma diferente en el escenario internacional, entonces la defensa debe estar a disposición de la política exterior y sus requerimientos. Como señala Celso Lafer en *“La identidad internacional de Brasil”*, existe una dilución entre lo interno y lo externo profundizada por el proceso de globalización *“Traducir necesidades internas en posibilidades externas para ampliar el poder de control de una sociedad sobre su destino, que es a mi juicio la tarea de la política exterior considerada como política pública, implica una evaluación de la especificidad de esos intereses. Esta evaluación se basa en una visión, más o menos explícita, de cómo realizar el bien común de la colectividad nacional, lo cuál no es tarea simple”* (Lafer, Celso, 2002, págs. 20-21).

Es interesante la observación realizada por Celso Amorim en una conferencia Magistral dada en Chile en 2012⁷². Él afirma que los procesos democráticos en América Latina han hecho que las decisiones de paz y guerra dejen de ser una atribución propia de los gobiernos, y pasan a ser parte del interés nacional y como tal la sociedad civil debe formar parte de su definición.

El proceso de globalización y de liberalización de las economías tuvo mucho que ver en el salto cualitativo dado por Brasil. En un mundo globalizado, a pesar de que las unidades centrales sigan siendo los Estados, ha cambiado la forma de la criminalidad, ahora se trata de actores no estatales, donde las fronteras se han vuelto permeables al tráfico de todo tipo, a ataques terroristas, crimen organizado, etc. Y con relación a ello, en un mundo donde ya hay escasez de recursos y se prevé una lucha por ellos, Brasil se siente en la necesidad de defenderse de las amenazas externas. Territorialmente debe proteger sus límites, su espacio aéreo y su plataforma marina y los canales navegables, pero también es necesario preservar sus recursos -agua dulce, minerales, biodiversidad, petróleo, entre otros-. En términos de las zonas estratégicas a defender, la END, delinea de forma detallada cuáles son las zonas estratégicas: Amazonia Verde y Amazonia Azul. Explica que la razón de su centralidad son los recursos allí disponibles, y que se trata de límites que deben ser protegidos. En función de ello es importante destacar de qué forma este documento de la defensa delinea el posicionamiento estratégico para cada una de

72 Amorim Celso. Estrategia de defensa de Brasil y América del Sur. Revista de Ciencia Política, , Vol. 32, No 2, 2012, págs. 501 – 507, http://www.scielo.cl/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0718-090X2012000200008

las fuerzas. Proyecta donde deben ubicarse, como tienen que armarse, como desarrollar la industria pertinente a la defensa del sector que les corresponda, la educación que deben recibir, en que sentido tienen que acompañar los avances industriales y tecnológicos. Todo ello, que se refiere a la estrategia, explica el posicionamiento, que a su vez nos permite comprender los objetivos planteados y en definitiva la política de defensa de Brasil.

Se definen como una de las principales economías del mundo, el crecimiento sostenido de su PBI y el que se haya posicionado como la sexta economía mundial, evidencian esta posición. Ello mismo se lo plantean en el LBDN de forma categórica, mientras lo manifiestan en la PDN de modo de justificar que esta nueva situación del país requiere necesariamente una nueva posición. No nos olvidemos tampoco que el crecimiento económico se utilizó primero para cuestiones de primera necesidad internos. La “Bolsa Familia” fue un ejemplo de cómo el gobierno estaba decidido a que el crecimiento de esta economía emergente derrame en beneficios y mejoras en los más pobres. Subsidiariamente, una vez que el ordenamiento interior fuera llevado a cabo – cuanto menos parcialmente-, se decide que Brasil ahora posee enormes capacidades y recursos que defender. Se llama a todos y cada uno de los Ministerios para que contribuyan a la tarea fundamental de posicionar al país en el centro de la escena internacional. De esta forma el gasto en defensa es considerado como un costo que propenderá en enormes beneficios.

Se encuentran ubicados de forma distintiva en el mundo. Entre las decisiones relevantes de política exterior destacamos la firma de acuerdos bilaterales con muchos países y acerca de diversos temas. Otra, el rol central que desempeñaron en misiones de paz.- donde desde 2004 comandan la misión en Haití-. Han intervenido en resoluciones pacíficas de conflictos con otros países, forman parte del G20, de los BRICS, financian infraestructura (BNDES) y proyectos de desarrollo (FOCEM). Todo ello es señal de que Brasil está ocupando otro lugar diferente al que tenían en 1996. Su cometido es alcanzar una mayor significación en la arena internacional, en base a ser considerado un país con peso, que sus decisiones y actitudes sean visibles por los demás como trascendentes.

Con el desarrollo de la estrategia, con un plan de posicionamiento de Brasil en la escena global, el país se propone dar un salto desde su condición de líder regional, y posicionarse como líder global. Siempre consideró que la buena relación con sus vecinos Sudamericanos les evitará preocupaciones sobre la defensa. Ello lo establece en la

Constitución Federal, en la PND de 1996 y en todos los documentos de este segundo momento. Pero la diferencia radica en que, durante este segundo período, la importancia otorgada a estos procesos cooperativos es cada vez mayor y el énfasis en la integración regional es evidente a partir de 2005. En definitiva el que América del Sur sea una zona pacífica no es casualidad, sumado a que comparten valores, intereses y recursos; no es descabellado pensar en una cooperación en defensa. Como país emergente fomentan procesos cooperativos tendientes a la resolución pacífica de las controversias, y establecen relaciones Sur-Sur con otros países emergentes. Proponen un multilateralismo cooperativo que Celso Amorim define como "*multipolaridad orgánica*", donde las instituciones internacionales representativas y efectivas garantizan un anclaje multilateral a las relaciones entre los Estados (Amorim, 2012)

Aquellos embrionarios planteos de defensa de Cardoso, continúan con "Lula" y se profundizan. Amplía el accionar internacional de Brasil en base a una activa diplomacia presidencial. Ya en su discurso de asunción declara que dado el crecimiento de Brasil es necesario posicionarse de otra manera. Poseen las capacidades y deben asumir el rol de importancia en la escena internacional. Este crecimiento permitirá cambios al interior del país. Los objetivos de Brasil no han variado en cuanto a qué postulan: respeto por la soberanía, solución pacífica de las controversias, respeto por el Estado de Derecho, tendencia a la paz, no inmiscuirse en los asuntos de otros Estados. Adoptarán una actitud defensiva y disuasoria a través de medios diplomáticos ya que no pretenden generar un enfrentamiento armado como forma de dirimir un conflicto. Pero el potencial de amenaza en este segundo momento ha aumentado, por lo que la defensa que se requiere para hacer frente a estas amenazas, que ahora son más peligrosas, es mayor. Ello es evidente en el aumento del gasto de defensa y en la necesidad de elaborar documentos de defensa con los que el país antes no sentía necesidad de contar.

Respecto al gasto de defensa, el mismo ha ido en aumento, conforme al crecimiento del PBI de Brasil. Si bien sostienen que proporcionalmente se podría haber gastado mucho más, la tendencia es a un aumento. En 2011, como dijimos, se ubicó en el 6º puesto de países que más gastaron en defensa.

Es notorio que Brasil ha propuesto un nuevo posicionamiento que debe ir acompañado de cambios en las cuestiones militares y de defensa –así como en la política externa-, valiéndose de los medios para poder afrontar este nuevo lugar en el que se colocan.

Deben tener en cuenta, y así lo hacen en el LBDN -y en la PDN y la END- sus intereses estratégicos y delinear una política de defensa de los mismos.

Tanto las presidencias de “Lula” como de Rousseff son claramente tendientes al multilateralismo y a la cooperación, principalmente con otros países emergentes como Brasil –cooperación Sur-Sur-. El nuevo lugar de Brasil en el mundo, le ha traído muy buenos resultados. Ambos supieron aprovechar la coyuntura global favorable a las potencias emergentes, valiéndose de su diplomacia presidencial y actuando a través de instituciones multilaterales –acuerdos bilaterales o acotados a un grupo reducido de países- han desarrollado capacidades propias (Ayllon, 2012, pág. 202). Todo ello ha ido de la mano de un planteamiento de la realidad brasilera en todos los ámbitos -nosotros nos centramos sólo en el de la defensa-. Este salto cualitativo del país es evidente en el plano de la política de la defensa como demuestran los documentos oficiales estudiados en este segundo momento -la PDN de 2005, la END de 2008 y el LBDN de 2012-.



CAPITULO IV: Entendiendo la actual política de defensa de Brasil

I.1 Introducción

En esta instancia, vamos a comparar los dos períodos seleccionados: 1996 – 2005 y 2005 - 2012. Dijimos anteriormente que lo que nos motiva a separar los momentos de esta forma ha sido la publicación de los documentos oficiales de defensa. Sin embargo hemos visto que éstos son indisociables de los gobiernos en que han surgido. Identificamos el primer documento de 1996 con Cardoso y los de 2005, 2008 y 2012 con “Lula” y Rouseff.

Para conocer la actual política de defensa de Brasil, que es nuestro objetivo final, creemos que debemos contemplar en el análisis varias dimensiones, factores, procesos, variables y conceptos. Es por ello, que primero contextualizamos cada uno de los documentos en la política interna de la que emanan. Con ello aprehendimos acerca del sistema político, del proceso de toma de decisiones, de los condicionantes sociales, políticos, culturales, económicos, de su idiosincrasia. Luego, explicamos la política exterior del país, y ubicamos en este contexto a los diversos documentos. De modo que mediante este análisis del lugar de Brasil en el mundo, hemos definido el sistema internacional, los procesos cooperativos, su proyección estratégica, e incluso su adecuación a procesos económicos, a la globalización, y a la consolidación de la forma de gobierno democrática.

Con el repaso histórico, entendemos que la política de defensa acompaña a la política exterior. Con el devenir de la democracia, el fin de la guerra fría, evidenciamos un progresivo cambio que se traduce en un novedoso posicionamiento en la escena internacional. ¿A qué respondían estas transformaciones? ¿Buscaba Brasil posicionarse de otra forma en la escena internacional? ¿Cuáles eran sus motivos? ¿Cómo era su forma de alcanzarlos? Creemos que todas las respuestas a estas preguntas las hemos desarrollado a lo largo del presente trabajo, a la luz de los documentos oficiales que son la evidencia escrita, oficial y pública de los objetivos de la defensa de Brasil.

Repasamos las iniciativas vinculadas a la defensa como la creación del Ministerio de Defensa, la Unasur y el CSD. Aquellos conceptos y variables que definimos en el capítulo I, los analizamos detalladamente en cada uno de los períodos –en el capítulo II y III. Es

necesario comparar en los mismos términos ambos períodos para verificar cambios en sus objetivos, si variaron las amenazas percibidas, si modificaron su percepción del sistema internacional, si cambió su inserción en el mundo, si su proyección en el mediano/largo plazo es la misma. Evidencia de cambio serán los presupuestos de defensa, la ubicación de sus recursos militares, la estrategia, posicionamiento, proyección y objetivos publicados en los documentos de defensa.

Vamos a entender que *“La materia empírica de la política internacional son las percepciones, por eso las unidades decisorias dirigen a éstas la lógica de sus políticas exteriores, para impactarlas a través sus dos gramáticas: la diplomacia y la estrategia”*⁷³
¿Cuál ha sido la forma diplomática, y como han definido su estrategia?

II.1 Analizando comparativamente

II.1.a Seguridad y defensa

Todos los documentos de la defensa publicados -donde consideraremos, cuando aplique, la ley de creación del Ministerio de Defensa- tuvieron por objeto otorgarle un **rol a las FF.AA.** y establecer las directrices, la estrategia y los objetivos, así como definir su posicionamiento. Lo que determina el destino de las fuerzas, es aquello definido como amenaza a la seguridad del país. Durante el primer período, la PDN va a afirmar que la defensa nacional está

*“(…) orientada a las **amenazas externas**, tiene como finalidad establecer los objetivos para la defensa de la Nación y, asimismo, servir como guía para la preparación y la utilización de la capacidad nacional, en todos los niveles y los ámbitos de poder, y con la participación de los sectores civil y militar”.* (PDN, 1996, cap. 1.3).

La ley sobre la creación y las atribuciones del Ministerio de Defensa define que,

“Las FF.AA., constituidas por la Marina, el Ejército, y la Aeronáutica, son instituciones nacionales permanentes y regulares, organizadas con base en la jerarquía y la disciplina, bajo autoridad suprema del Presidente de la República se

⁷³ Saint Pierre, Héctor Luis. 2009. *La Defensa en la Política Exterior del Brasil: El Consejo Suramericano y la Estrategia Nacional de Defensa*. Documento de trabajo del Real Instituto Elcano, http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_es/zonas_es/defensa+y+seguridad/dt50-2009

destinarán a la defensa de la patria, a la garantía de los poderes constitucionales y por iniciativa de cualquiera de éstos a la ley y el orden”. Y establece en el Art. 16 “Cabe a las FF.AA., como atribución subsidiaria general, cooperar con el desarrollo nacional y la defensa civil en la forma determinada por el Presidente de la República” (Ley Complementaria N° 97. 1999)

Durante el período Cardoso la **defensa** y las fuerzas se destinan al accionar externo y la política de defensa es la protección y salvaguarda de los intereses nacionales del país de ataques externos. A nivel interno seguirá rigiendo la Ley de Seguridad, la cuál se va a referir al uso de la fuerza por desorden interno. Está claro que las FF.AA. serán usadas para la defensa en caso de que su seguridad nacional se vea amenazada.

En el segundo período -desde 2005 a 2012- vamos a entender cuál es el rol de las fuerzas y de la defensa en la PDN de 2005, en la END, y en el LBDN.

“La PDN orientada preponderantemente a las amenazas externas, es el documento condicionante de más alto nivel del planeamiento de la defensa y tiene por finalidad establecer los objetivos y directrices para la preparación, y el empleo de la capacitación nacional, con la participación de los sectores militar y civil en todas las esferas de Poder Nacional. El Ministerio de Defensa coordina las acciones necesarias de la Defensa Nacional” (PDN, 2005, Introducción).

El objetivo de la defensa en este documento se enfatiza como *“preponderantemente a las amenazas externas”*. Sigue sin otorgársele a las FF.AA. un rol de salvaguarda del orden interno. Definen también la seguridad y la defensa, la primera son las condiciones que le permiten a un país preservar su soberanía e integridad territorial, mientras que la Defensa Nacional son las acciones del Estado, principalmente militares que le permitan obtener seguridad frente a amenazas externas (PDN, 2005, cap. 1.3). Al principio la seguridad era entendida como la defensa del posible ataque de otros Estados, pero al evolucionar las sociedades, aumentaron las demandas, así como las necesidades de defensa frente a diversidad de agresiones. Entonces es que seguridad ahora se convirtió en un concepto que debe incorporar lo económico, social, medioambiental, etc. Sin embargo, a pesar de que la defensa se refiere a ataques externos, sigue siendo a intromisiones dentro de los límites del Estado brasileiro. Lo que entienden como seguridad se amplió a otras dimensiones, y la defensa externa sigue siendo el rol principal de las FF.AA. (PDN, 2005, cap. 1.3). Respecto del uso de las FF.AA. en el ámbito interno,

“basada en la Constitución Federal y a favor de la Defensa nacional, las FF.AA. pueden ser usadas frente a amenazas internas, con objeto de preservar el ejercicio del Estado de soberanía y la indisoluble unidad federal”. (PDN, 2005, cap. 6.16)

La PDN se complementa con la END. En la primera se plantean los objetivos y el escenario –capacidades internas y posibilidades de proyección externas-, mientras que la segunda detalla el rol estratégico de la defensa de Brasil y el de las FF.AA. La estrategia implica planear a mediano y largo plazo cual va a ser el uso y destino de las capacidades de defensa del país. Tanto la estrategia de defensa como la de desarrollo se encuentran hermanadas. La defensa requiere recursos y estrategia y para que las FF.AA. puedan defender de la mejor manera al país tienen que transformarse. Al ser las garantes de la protección de la independencia nacional es fundamental un plan estratégico para el mediano y largo plazo para poder avanzar en pos de la reformulación de las fuerzas - cambio que debe estimular la preparación, capacitación, recursos, uso de la industria nacional para abastecimiento de las fuerzas, ciencia y tecnología, y proveer de un desarrollo para obtener mejores capacidades-. (END, 2008)

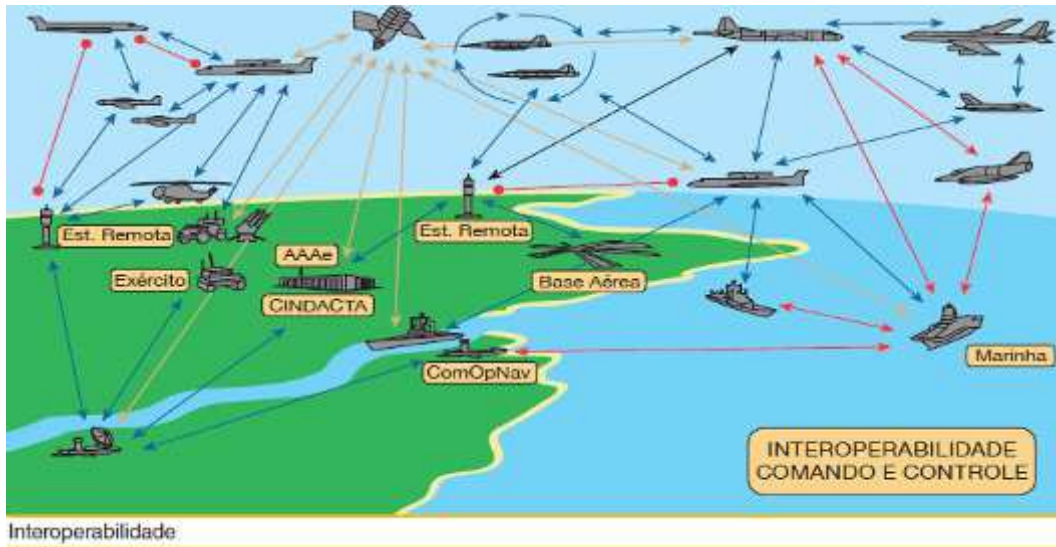
Finalmente el LBDN va a publicar nuevamente estos dos documentos. Su propósito es que llegue –se difundan sus objetivos- a toda la sociedad civil y la sociedad internacional. En su presentación, Celso Amorim, por entonces Ministro de Defensa va a decir que,

“Las FF.AA. poseen capacidad de proyectar poder militar más allá de las fronteras. Esa posibilidad, por sí sola, puede generar inseguridad en las Naciones vecinas. La amplia divulgación del LBDN es una manera clara de que sus capítulos puedan expresar los objetivos de defensa del Estado brasileiro constituyendo medidas de construcción de confianza mutua, al compartir las percepciones e intereses nacionales en el campo de la defensa, Brasil busca asegurar la comprensión de las motivaciones y finalidades del instrumento militar”.

De nuevo, las Fuerzas están destinadas a la salvaguarda de los intereses nacionales frente a amenazas externas. Sin embargo, si fuera necesario y requerido por el Presidente – por ley N° 97 de creación del Ministerio de Defensa- las FF.AA. llevarán adelante un plan estratégico de garantía de la ley y mantenimiento del orden – Plan presentado en el LBDN como establece el cuadro a continuación IV.1-

Cuadro IV.1

Interoperabilidad de las Fuerzas para garantizar la ley y el orden



Fuente: LBDN, 2012, pág 159.

Con el fin de la Guerra Fría, y con las tendencias mundiales del neoliberalismo, globalización, y los procesos de democratización; la seguridad y la defensa son concebidas en términos multidimensionales. Ahora no van a estar determinados por las capacidades materiales solamente –realismo puro- sino que existen otras cuestiones importantes –geográficas, políticas, sociales, medioambientales, económicas, culturales, geográficas, etc.-. A lo largo de los 16 años que comprenden nuestros dos momentos, seguridad y defensa se entendieron de forma similar. Lo que ha cambiado es el tamaño de aquello necesario para la defensa. Brasil es percibido durante el segundo periodo como ubicado en la escena internacional de forma diferente –por razones locales y externas que luego analizaremos-. Entonces la defensa y la seguridad ahora se las entiende dimensionadas, acorde a la proyección internacional de Brasil. A mayor importancia del país, mayores serán sus necesidades de seguridad y de defensa.

Lo visible al referirnos a la política de defensa de un país van a ser las percepciones de amenazas cuyos indicadores serán el posicionamiento de los materiales de la defensa, el gasto de defensa, y la delimitación de su proyección internacional, todos ellos ya plasmados en sus documentos de defensa.

II.1.b Percepciones de amenazas y el sistema internacional

Para determinar las **amenazas** -que definen la defensa- tenemos que entender como conciben el **ámbito internacional**. Durante el primer período, la PDN va a afirmar que con el final de la Guerra Fría, los países se están reacomodando a un nuevo escenario. Entendamos que el fin del mundo bipolar fue en 1991 –para establecer una fecha de corte- y este documento se presenta en 1996. Nos situamos en el momento en que se publicó la PDN, el sistema internacional ahora es multipolar, indefinido e inestable. Es muy difícil advertir hacia donde se dirige, no existe esa cierta previsibilidad estratégica que otrora derivaba de la existencia de dos bloques. Hay conflictos en todo el mundo por causa de extremismos étnicos, nacionalistas y religiosos, y la fragmentación de países que generan desorden en el plano internacional. En este marco Brasil plantea su forma de inserción estratégica. La proyección en un determinado orden establecido motiva a que los Estados busquen procurar la defensa de su soberanía y territorios como dos cuestiones básicas, donde la expresión militar sería la encargada de la supervivencia de éstos. En la Ley complementaria de creación del Ministerio de Defensa de 1999 no define el ambiente internacional. Solamente organiza las fuerzas para que éstas estén al servicio de la defensa del país.

En este primer momento, definen de forma superficial el orden internacional, todavía no se sabe que ocurrirá. Si bien el documento de 1996 surge para llenar los vacíos sobre qué rol tenía la defensa de los intereses de Brasil en el mundo, al no estar definido el escenario internacional no logra hacer más que un planteamiento de principios, y llamar la atención sobre las amenazas que perciben dada la realidad descripta.

Para la PDN de 2005 –ya en el segundo período- Brasil se inserta en un mundo que implica muchos más desafíos. Remarca el fin del orden bipolar, pero ahora el escenario se encuentra definido. Como antes, el enfrentamiento entre Estados es poco probable, y las fuentes de conflicto son las cuestiones étnicas, religiosas, los nacionalismos exacerbados, y los Estados fragmentados. En este nuevo orden las **amenazas** pueden ser por áreas marítimas, dominio aeroespacial, recursos como agua y energía que son escasos. El que otros procuren obtener control sobre ellos, puede llevar a una injerencia en los asuntos locales, convirtiéndose en foco de conflicto. (PDN, 2005, cap. 2.1) Pero la diferencia fundamental radica en la percepción que Brasil posee de sí mismo, y que van a plasmar primero en este documento -y luego en los consecutivos-.

“Después de un largo periodo sin que Brasil participe de conflictos que afecten directamente el territorio nacional, la percepción de las amenazas se ha

desvanecido para muchos brasileiros. Sin embargo, es imprudente imaginar que un país con el potencial de Brasil no tenga disputas o antagonismos al intentar alcanzar sus legítimos intereses. Uno de los propósitos de la PDN es concientizar a todos los segmentos de la sociedad brasileira de que la defensa de la Nación es un deber de todos los brasileiros. (PDN, 2005, Introducción)

Las **amenazas** percibidas ahora son mayores, por que su cálculo del lugar que Brasil ocupa en el mundo es diferente. Aquellos países que posean reservas de recursos naturales, gran biodiversidad y grandes áreas que puedan ser incorporadas al sistema productivo son objeto de interés internacional. Define a las amenazas como actores no estatales, terroristas y criminales transnacionales.

En la END plantean la misma posición que en la PDN de 2005. Brasil ahora es víctima potencial de amenazas mucho más peligrosas, y delinea una actitud estratégica sobre como hacerles frente. Lo planteado en 2005 llama a la necesidad de proyectar la defensa de forma consolidada y organizada, motiva la publicación de la END. Se presentan como un país en desarrollo, que ascenderá al primer plano en el mundo sin ejercer hegemonía o dominación.

“Si Brasil quiere ocupar el lugar que le cabe en el mundo, necesitará estar preparado para defenderse no sólo de las agresiones, sino también de las amenazas”. (END, 2008, Introducción).

La END parte del escenario planteado por la PDN y como su nombre lo indica establece una estrategia para que Brasil y sus fuerzas actúen resguardando su territorio, su plataforma marina y su espacio aéreo. En base a las amenazas detalla como cada una de las Fuerzas se desempeñará para protegerlos; priorizando la Amazonia verde y la azul.

Como el LBDN es un compendio y un hacer público de lo establecido en la PDN y END, retoma sus definiciones acerca del escenario internacional, del rol que Brasil está llamado a desempeñar, y cómo la defensa tiene que estar a merced de los intereses vitales del país para protegerlos de una amenaza. Incorpora quizás con más énfasis la necesidad de volver pública esa información para todos los brasileiros, haciéndolos participes de responsabilidad en la defensa y en los objetivos de ésta, y comunica al resto del mundo sus objetivos, para crear reglas y comportamientos claros en la escena internacional. El

LBDN se refiere a un nuevo posicionamiento en el sentido de que al resto del mundo le interesa saber cuales son los objetivos, medios e intereses de Brasil, por que ahora es un actor central en la escena global.

Las amenazas y el sistema internacional se presentan de forma similar en ambos períodos. Durante el primero todavía no se sabe bien hacia donde se dirige el mundo, por lo que Brasil tampoco define su posición, tan sólo responde a la necesidad de adaptarse al nuevo contexto. Las amenazas no son percibidas como algo peligroso al extremo ya que en este nuevo escenario el país aún no está ocupando un lugar central. Con la PDN de 2005 Brasil se posicionó de forma diferente, el mundo ya se está establecido hacia donde se dirige. En este sistema internacional, donde Brasil está llamado a desempeñar un rol central, y donde se proyectan como jugadores globales, las amenazas son mayores, y la inserción en el sistema internacional se plantea desempeñando un rol central. La END detalla la disposición de las capacidades brasileras para hacer frente a las amenazas y elabora un plan de proyección y acompañamiento. El LBDN resignifica y actualiza a la PDN y a la END y acentúa aún más el rol central de Brasil en el escenario internacional.

II.1.c Realismo multidimensional e intereses geoestratégicos

Si bien en cuanto finaliza la Guerra Fría, la inserción de los países al sistema internacional se produce a partir de los preceptos del liberalismo económico, no se abandona la concepción realista de las relaciones internacionales. A nivel teórico y explicativo, evidenciamos durante el primer período un pasaje hacia el idealismo liberal, por que lo primordial serán las relaciones económicas. Pero en términos de defensa y posicionamiento estratégicos definimos a este primer momento como **realista multidimensional**. Lo militar deja de ser el único factor de relevancia y evidenciamos que ahora considerarán otro tipo de capacidades como las económicas, políticas, geográficas, tecnológicas, etc. La importancia de la definición de la perspectiva teórica adoptada radica en que ella define de cierta forma las amenazas o cuanto menos, decide de que forma van a ser percibidas.

Durante la guerra fría, la inseguridad se combatía armándose, en este escenario de realismo cuasi ideal, la posibilidad de cooperar se ve truncada. Ello debido a que al ser las capacidades militares las que determinan la posición en el juego global, no es posible confiar en las ganancias que puedan obtener los otros Estados de estos procesos

cooperativos. Con el fin de esta bipolaridad, la seguridad se define en varios frentes: organización, estrategia, capacidades militares pero también tecnológicas, el progreso de la ciencia, capacidades profesionales, más y mejores recursos, identitario de pertenencia, de seguridad regional mediante la integración y cooperación; otorgándole un rol central a las capacidades diplomáticas como efecto disuasivo para evitar el conflicto armado.

En base a esta percepción del sistema internacional y de las relaciones entre Estados entendidas en términos realistas, es que vamos a conceptualizar los intereses geoestratégicos de Brasil. Por la definición de las amenazas comprendemos sus preocupaciones geoestratégicas, tanto éstas como aquellas las consideramos en clave realista.

Como ya los definimos en el capítulo I, los “**intereses geopolíticos**” guían la toma de decisiones de política exterior y de defensa. Se trata de zonas o recursos que suscitan la necesidad de protección por su relevancia económica y política. Partiendo de las condiciones territoriales de Brasil, los intereses geopolíticos obligan a tomar decisiones geoestratégicas de envergadura. En la primer PDN se define a Brasil como continental y marítimo, ecuatorial, tropical y subtropical, con kilómetros de frontera con casi todos los países de Sudamérica, gran litoral y Zona Económica Exclusiva y plataforma continental. Los recursos ubicados a lo largo de todo el país, las amplias bases demográficas *“confieren al país profundidad geo estratégica y hace compleja la tarea de planificación general de defensa”* (PDN, 1996, cap. 1.5). La PDN de 2005 los define de la misma manera (PDN, 2005, cap. 4.1), pero demarca cinco macro áreas de acuerdo a la compleja diversidad fisiográfica, y además por su importancia política y económica. Establece como prioridades fundamentales del país la defensa del Amazonas y del Atlántico Sur y aguas jurisdiccionales, la Amazonia Azul.

En la END directamente definen un plan estratégico para hacer frente a las amenazas, lo mismo que en el LBDN. Esto reforzado por el punto anterior, sobre las percepciones de amenazas, explican la necesidad de un desarrollo intensivo y pormenorizado, y una percepción de ellos mismos y de sus capacidades distinta. Este cambio de postura es evidente en 2005 – si nos limitamos a datos objetivos y básicos, la PDN de 1996 tiene una extensión de cinco hojas, el LBDN, trescientas setenta-.

En este segundo período, se produce una vuelta al realismo más tradicional. Brasil ahora se encuentra en una inmejorable posición económica. Gracias a los

descubrimientos de recursos energéticos y naturales, en un mundo donde la tendencia es la escasez, es de esperar que sientan que las posibilidades de que los ataquen, aumenten. En este sentido entonces plantean en términos más bien militares, una estrategia que los defienda de las amenazas externas. La situación económica del país ayuda a que este deseo se traduzca en organización, desarrollo y consolidación. El enemigo es externo, el país debe protegerse frente a todo aquello que atente contra su integridad territorial, bajo la concepción de **soberanía del Estado Nación**.

En este contexto, para Brasil se producirá inevitablemente un **balance de poder**, donde ellos, como nuevo Estado Emergente, deben maximizar poder para alcanzar a los demás “*polos*” y que se produzca así pasaje al multipolarismo. La preocupación que motiva esta maximización de poder es la seguridad en un sistema internacional impredecible, seguridad entendida en términos relacionales.

Si bien en ambos momentos, la perspectiva teórica predominante es el realismo, entendemos al mismo en términos multidimensionales. Sin embargo, aquel documento de 1996 plantea muy someramente sus objetivos de la defensa, lo cuál como dijéramos fue valioso por haber sido planteado por primera vez. El segundo momento, si bien lo leemos en términos realistas, la importancia geoestratégica de sus recursos es planteada detalladamente. Si bien la PDN de 2005 avanza en relación a la versión anterior, es en la END donde se definen las amenazas y de qué forma cada una de las Fuerzas y todo el Ministerio de Defensa han de proteger los intereses del país. Con la misma precisión se definen dichos objetivos de la defensa en el LBDN.

II.1.d Los principios rectores y los procesos cooperativos y de integración

Todos los documentos justifican y se basan en los mismos principios para llevar adelante su política de defensa. Retoman los fundamentos establecidos en la Constitución Federal de 1988.

Las bases de la PDN de 1996 son los objetivos y principios estipulados en la Constitución Federal y está en consonancia con la actitud externa histórica del país que es la tendencia a la paz. Son principios fundamentales que guiarán el accionar de las fuerzas de defensa: el preservar la soberanía nacional – integridad territorial, del patrimonio y de los intereses nacionales- y el estado democrático de derecho –y de sus instituciones-, la

cohesión de la Nación y la defensa de personas, bienes y territorio brasileiro (PDN, 1996, cap. 3.2)

“El empleo de las FF.AA. (será) en la defensa de la patria y de la garantía de los poderes constitucionales, de la ley y del orden y de participación en operaciones de paz, y (será) la responsabilidad del presidente de la República, que determinará al Ministro de Estado de la defensa la activación de los órganos operacionales”, (Ley complementaria N° 97, 1999, art. 15)

“Brasil defiende un orden basado en la democracia, multilateralismo, cooperación, proscripción de armas químicas, biológicas, y nucleares y busca la paz entre las naciones” (PDN, 2005, cap. 4.7).

Así definido, es de esperar la tendencia a la solución pacífica de las controversias, confiando en los principios y normas del derecho internacional. Repudia los actos terroristas, siendo manifestaciones de su actitud pacífica la integración regional y la cooperación con los países de Sudamérica y africanos de habla portuguesa.

La END va a explicitar el compromiso del Presidente Da Silva y su país

“con los valores más altos de la soberanía, de la integridad de la propiedad y del territorio y de la unidad nacional, dentro de un amplio contexto de plenitud democrática y de pleno respeto a nuestros vecinos, con los que mantenemos y mantendremos una relación cada vez más sólida de amistad y cooperación.”
(END, 1999, Introducción)

Por su parte el LBDN además de seguir los mismos principios que los otros documentos, establece que, tendiente a la paz, participarán activamente en negociaciones que se refieran a temas de desarme, no proliferación y control de armas.

Otro de los principios al cuál se refieren en todos los documentos es el de la cooperación. Nosotros, con Grieco, vamos a sostener que los Estados cooperan, a pesar de la perspectiva realista. Se supera el dilema de seguridad cooperando –en el sentido planteado por Jervis- y formando parte de instituciones. Brasil se preocupará por obtener ganancias relativas de estos encuentros. La diferencia está en que, durante el Gobierno de Cardoso la preferencia es hacia la integración regional a través de organismos

multilaterales, con “Lula” – y Rousseff- éstos continúan pero se firman diversos tratados y acuerdos bilaterales. Su importancia radica en que con Cardoso entienden los beneficios que se obtienen del actuar conjunto, pero en el segundo período se profundizan los beneficios obtenidos. Ejemplos de ello son la consolidación de la Unasur en 2008, la creación en el marco de la misma del Consejo Sudamericano de Defensa. Basado en la premisa constitucional de hermandad con los vecinos, Brasil se propone obtener beneficios actuando mancomunadamente –en un clima pacífico- gracias a que los objetivos son compartidos.

Los principios básicos no se modifican entre uno y otro momento, la integración, regionalización y la cooperación se las plantea incluso en la Constitución. A pesar de ello, destacamos que cambia la forma de estos acuerdos, y se profundizan aún más a partir de 2005.

II.1.e Dilema de seguridad

La constante búsqueda de seguridad va a depender del balance “ofensivo/defensivo”, los Estados pueden establecer la intensidad y el impacto que va a tener el dilema de seguridad, y en consecuencia decidir que hacer. Cuando la ventaja predominante es la “ofensiva”, entonces es probable que los Estados luchen para eliminarse. Si el predominio es de la ventaja “defensiva” entonces el dilema de seguridad es más simple y no se desatan enormes carreras armamentistas.

Todos los documentos brasileiros, han establecido que su política de defensa será **defensiva**. No pretenden armarse para ir a una guerra. Así como defienden su soberanía, también se apoyan en el principio de no intervención en los asuntos de otros Estados. Respetan el orden internacional y por tanto no consideran que deban atacar a nadie, salvo, que los medios de disuasión y la diplomacia hayan fallado. En tal caso considerarán que la situación los ha obligado a hacer uso de su fuerza militar. Esta actitud defensiva, se refuerza con el carácter **disuasorio** de la defensa brasileira. Uno de sus principios vectores es la **solución pacífica** de las controversias y la tendencia a la paz. Esgrimen esta posición con su defensa a los procesos **diplomáticos**.

La PDN de 1996 en el apartado 4.2 afirma que,

“esta política se centra en una diplomacia activa orientada a la paz y en una posición estratégica disuasiva de carácter defensivo”.

La PDN de 2005 en el cap. 6.2 se refiere a que,

“La vertiente preventiva de la Defensa Nacional reside en la valorización de la acción diplomática como instrumento primero de solución de conflictos y en una postura estratégica basada en la existencia de capacidades militares con credibilidad para generar un efecto disuasorio”.

Podemos percibir que ha habido una actitud más rígida respecto al lugar de la defensa a partir de 2005. Ello se profundiza aún más en la END, donde si bien la disuasión será la herramienta, será *“necesario estar preparado para combatir. La tecnología por más avanzada que sea, jamás será alternativa de combate. Será siempre un instrumento de combate”.* (END, 2008, pág. 11). El LBDN también caracteriza a la política de defensa como disuasoria, y afirma que sirve para demostrar la capacidad que posee Brasil. Antes de entrar en una confrontación siempre se intentará por medios diplomáticos, pacíficos y cooperativos resolver el inconveniente. Si ello no es posible entonces Brasil tiene que estar preparado militar y organizativamente para entrar en una contienda.

En términos realistas podemos decir que existe un **“balance ofensivo - defensivo”** que ha hecho Brasil, y que inevitablemente traería aparejadas repercusiones sobre la carrera armamentista, en los ataques preventivos y las guerras. Según Battaleme (Battaleme. 2005) en Sudamérica no existe tal dilema de seguridad y se trata de una zona de paz, por que no hay ningún Estado que posea ventajas que lo incentiven a perpetrar un ataque ofensivo. Predomina el carácter defensivo disuasorio en casi todas las políticas de defensa de los países latinoamericanos. Pero, ¿Cómo explicar que en los últimos años haya crecido el presupuesto en defensa, la producción y compra de armamentos o productos para la defensa? En caso de que los medios diplomáticos fallen deben estar preparados para defenderse, sumado a que el tener esos medios funciona de forma disuasiva. Luego analizaremos las causas del enorme gasto en defensa de los últimos ocho años de Brasil, y como ya sostuvimos con Vigliero, no es que esta decisión se produzca de manera consensuada, sino que es una decisión unilateral de algunos Estados.

Tanto la paz que encuentran en el sistema internacional –principalmente en el contacto con la región- como su promoción de la solución pacífica de las controversias lo han llevado al Brasil de “Lula” a querer formar parte de procesos decisorios de envergadura. Razón por la cuál aumentan su participación en Misiones de Paz – MINUSTAH 2004- intervienen mediando en conflictos regionales, profundizan lazos con países africanos, reclaman un asiento permanente en el Consejo de Seguridad de ONU.

El dilema de seguridad se supera, los países cooperan incluso en ámbitos como la defensa. En el balance “ofensivo-defensivo” es evidente que la opción es la disuasión. Debido a la naturaleza pacífica de las relaciones entre Estados la diplomacia es la solución a los conflictos, y no la lucha armada. De todas formas a partir del documento de 2005 notamos que la tolerancia a los conflictos, intromisiones o amenazas es menor. Ya no promueven una actitud meramente defensiva, sino que usarán la fuerza en caso de que fuera necesario. Y para ello se arman, disponen sus efectivos de seguridad a lo largo y ancho del país, aumentan progresivamente el gasto destinado a la defensa, presentan un plan estratégico de cómo deben actuar las fuerzas para proteger sus objetivos.

III.1 Evidencia de cambios

Es hora de plantearnos los cambios significativos entre uno y otro momento. Entenderemos cómo a partir de la publicación de la PDN (2005) entienden una nueva posición de Brasil en el sistema internacional que termina explicando su actual política internacional, puntualmente la de defensa. Si bien en el punto anterior, y en las sucesivas comparaciones entre los documentos de ambos períodos notamos cambios, creemos que la evidencia empírica de los planteamientos se da en torno a la estrategia y el posicionamiento estratégico, en relación a ello como se decidió la ubicación, entrenamiento, organización y preparación de las fuerzas, y el grado de amenaza percibida. Para explicarlo, haremos consideraciones acerca del aumento de presupuesto en defensa y la disposición de las fuerzas. Finalmente como la regionalización e integración han fomentado novedosos procesos de cooperación en defensa -Unasur y CSD- y de qué forma Brasil se inserta en el mundo de modo distintivo.

III.1.a Proyección, posicionamiento y estrategia

Con posicionamiento estratégico nos referimos a la proyección que realiza un país de su lugar en el mundo. De forma oficial, queda plasmado en los documentos de defensa, allí

presentan sus objetivos, los medios para alcanzarlos, sus posibilidades, directrices y estrategia. La planificación de la defensa de un país depende de su posicionamiento estratégico. De cómo ellos perciban las amenazas y realicen un cálculo entre sus capacidades para hacerles frente, y su forma de proyectarse al exterior, en función a cómo ubiquen sus medios, los entrenen y los adquieran.

Es evidente que a partir de la publicación de 2005 la proyección estratégica del país es diferente. Se encuentran en condiciones de definir qué lugar desean ocupar en el mundo. Sus capacidades ahora son mayores, y la defensa debe acompañar la protección de éstas. La estrategia se decide en función de su proyección internacional. Veremos a continuación que para el primer período si bien se establecen los objetivos de la defensa, no proponen plan estratégico a futuro. Es decir, no delinear una estrategia, por lo que su proyección internacional es muy débil.

El resumido documento de defensa de 1996 establece que existen amenazas, las cuáles deben afrontar, y el país tiene que decidir cómo hacerlo, pero no termina de delinear una estrategia, ni un posicionamiento. Entendamos esta actitud también enmarcada en el momento histórico. Con el fin de la confrontación este/oeste aún no se puede descifrar hacia a donde se dirige el mundo; es multipolar, incierto e inestable. Esta configuración reciente, hace que no se pueda adoptar un camino estratégico donde se ubique el país, *“ha desaparecido la posibilidad relativa de prever desde el punto de vista estratégico.”*, por este motivo es que Brasil busca y se plantea *“incorporarse estratégicamente y determinar sus prioridades en el campo de la defensa.”* (PDN, 1996, cap. 2.2 y 2.4), actitud motivada por la convicción de que en este escenario, la *“manifestación militar continúe siendo de importancia crucial para la supervivencia de los Estados como unidades independientes”*. (PDN, 1996, cap. 2.5). Brasil recién comienza a establecer de qué forma ha de insertarse en la escena global, presentando su “estrategia” en la PDN, aún no han creado el Ministerio de Defensa. En base a sus objetivos principales, establecen que lo importante será mantener sus fronteras y límites definidos y libres de amenazas, establecer una buena relación con la comunidad internacional, rechazan la guerra, buscan la solución pacífica de las controversias. El instrumento para alcanzar sus fines son las FF.AA. que,

“deberán guardar relación con la postura política y estratégica de la Nación y su estructura deberá ser flexible y versátil para que puedan actuar con celeridad y eficacia en distintas situaciones y lugares.” (PDN, 1996, cap. 4.6).

Los primeros esbozos de estrategia se realizan recién con la creación del Ministerio de Defensa en 1999, el cuál le confiere importancia e institucionaliza las decisiones de este tipo.

En el documento de 2005, como ya dijimos, los objetivos son similares; el mundo es un complejo interdependiente con múltiples influencias, actores, intereses, normas, etc. Ya se encuentra definido el rumbo del sistema internacional, habiendo pasado más de 10 años desde el fin del mundo bipolar, ya los procesos que se estaban construyendo, se consolidaron. La tendencia económica será la neoliberal, la política los gobiernos democráticos, se fortalece la globalización. En 2003 asume la presidencia brasilera “Lula”, quien continúa la política económica heredada de Cardoso. Su objetivo, en parte político y en parte social es sacar a los pobres de su letargo. Logra muchos de sus propósitos aprovechando los beneficios que le retribuyeran su crecimiento económico y su consolidación como potencia emergente. Con estas cuestiones básicas ordenadas, con un fuerte liderazgo político, un PBI en crecimiento, Brasil ya había decidido como insertarse en el sistema internacional. Se apoyan en la defensa de sus principios rectores: soberanía, defensa de intereses nacionales, personas y bienes, contribuir a preservar la cohesión y la unión, promover la estabilidad regional, contribuir a mantener la paz y la seguridad internacional, proyectar la inserción de Brasil en los procesos de decisión internacional. (PDN, 2005, cap. 5)

El salto será en relación a su autopercepción y cómo se proyectan hacia el resto del mundo. A pesar de su naturaleza pacífica, planteada históricamente desde la Constitución, van a remarcar que *“no es prudente concebir a un país sin capacidades de defensa compatibles con su estatura y aspiraciones políticas”* (PDN, 2005, cap. 4.7). El liderazgo regional de Brasil, ahora dada su condición, puede proyectarse como liderazgo global. Y la defensa debe acompañar este crecimiento. Con “Lula” Brasil se posiciona como una de las seis principales economías del mundo, forma parte del G 20, es un BRICS. Todo ello le permite plantearse de otra forma, sumado a que a mayores capacidades, mayores serán las amenazas que perciban. La defensa estará orientada a desarrollar capacidades y defender básicamente los recursos naturales –Amazonia azul y verde-, y sus límites territoriales.

Establece un plan estratégico cuyo principio rector será que la defensa debe estar preparada para brindarle seguridad al país en momentos de paz así como de conflicto. Utilizarán la fuerza para la defensa, con énfasis en la expresión militar. Delinearán de

forma embrionaria una estrategia sobre el como lo harán: las fuerzas deberán poseer capacidades para la defensa, para ello deben actuar conjuntamente el sector gubernamental, industrial y académico tendiente a desarrollar la producción tecnológica e innovación científica. (PDN, 2005, cap. 6)

Con la END (2008) el énfasis sobre la proyección distintiva del país es mayor, razón por la cuál delinean un plan. Dada la nueva posición del país en el mundo, no buscan dominar o ser hegemónicos, sino que el crecimiento económico obtenido le permita hacerse de las condiciones para poder defenderse de agresiones y amenazas. Entonces consideran que es primordial reorganizar y reestructurar las FF.AA. y la industria de la defensa. Es por ello que plantean una exhaustiva estrategia de defensa. La END, profundiza la opción estratégica, de hecho se trata de un manual detallado. Basada en los mismos preceptos que la PDN, formulando sistemáticamente en que consistirá la estrategia de defensa del país. Comienza planteando los objetivos de la defensa y de la política de desarrollo y luego se detendrá en entender en que estado se encuentran cada una de las fuerzas. Les otorga un rol preponderante una por una, de acuerdo a cuáles son los intereses estratégicos. Definimos de modo general la situación de cada una de ellas en el capítulo III. Plantea la existencia de tres nuevos sectores estratégicos: el espacial, la cibernética y la energía nuclear. La defensa va de la mano del desarrollo industrial, y es necesaria la colaboración de la ciencia y la tecnología y el aporte del sector académico. Todos ellos deben ser coordinados por el gobierno para promover el salto cualitativo en la defensa brasilera. Hasta 2013 la estrategia vigente, es la que se planteo en la END de 2008.

El LBDN de 2012, como tal, es el más importante documento de la defensa de un país, y al presentar sus intenciones al resto del mundo, es un compendio en donde detalla sus objetivos –en base a la PDN-, proyección y define la estrategia –como la END-. Respecto de su proyección va a decir Rousseff en su parte introductoria,

“La elevación de la estatura internacional de Brasil en el Siglo XXI ya es una realidad. Un Brasil plenamente desarrollado y con una presencia externa cada vez mayor, necesitará de una adecuada capacidad militar disuasoria”. (LBDN, 2012, pág.11).

El lugar de Brasil en el mundo, es diferente, donde la defensa acompaña y las FF.AA. son las encargadas de asegurarlo. Los documentos de la era “Lula” son retomados en 2012

en el LBDN que es una forma de volver explícitos sus objetivos en la escena internacional para que sus vecinos, o aquellos con los que cooperan, sepan y profundicen la integración en base al conocimiento de los objetivos de Brasil.

Creemos que es este el cambio principal entre el primer y segundo momento. Hemos analizado los dos momentos, el contexto nacional, el internacional, la política de defensa, sus objetivos, sus medios, sus capacidades, sus estrategias. La proyección internacional de Brasil es otra, y ello en cuestiones de defensa lo percibimos a partir de la PDN (2005). Recordemos que dijimos que nos basaríamos en documentos por que ellos son la versión oficial y pública de sus intereses. Es con este documento (2005) que se percibe un cambio, y entendemos que el mismo está relacionado a la proyección estratégica de Brasil en el mundo. Sus manifestaciones serán además el posicionamiento de sus capacidades de la defensa, su participación en procesos decisorios internacionales relevantes y su gasto en defensa.

III.1.b Despliegue militar: donde se ubica la defensa

La PDN de 1996 no especifica ningún plan estratégico sobre el lugar en donde se ubicarán las Fuerzas. Con la creación del Ministerio de Defensa se les otorga un rol como garantes de la seguridad, orden y unidad territorial, pero no se define despliegue alguno tampoco. Es recién en 2005 que se decide que las FF.AA. deben estar posicionadas de forma estratégica para que puedan ser utilizadas cuando fueran necesarias, deben poseer los medios militares necesarios para defender a la población, al territorio y a los recursos, mejorar los sistemas de inteligencia, mejorar la capacidad de operación conjunta de las fuerzas, controlar rigurosamente los límites de Brasil, aguas jurisdiccionales y espacio aéreo. Establece que es primordial aumentar la presencia militar en las áreas estratégicas -amazonas verde y azul-, proveer de suficientes recursos a todos los órganos de la defensa nacional para que puedan llevar adelante sus objetivos, mejorar la logística militar, defender los canales navegables, contar con capacidades de prevenir ataques terroristas, mejorar la defensa de ataques cibernéticos, mejorar la infraestructura, promover la interacción con otros órganos de gobierno, participar a la sociedad civil de las cuestiones de la defensa. (PDN, 2005, cap. 7). Pero tampoco se precisa cómo se ubicarán.

Es recién en la END donde se le destina un objetivo a cada una de las fuerzas en el territorio. Se detalla un plan pormenorizado de donde se ubicará el ejército, y cuáles

serán sus objetivos de defensa. Asimismo detalla como y de qué tipo será el material provisto y los recursos necesarios para desempeñar su función específica. Lo mismo delinea para la Marina y la Fuerza Aérea y definen como han de actuar mancomunadamente, por que en definitiva el fin último es el mismo. Las prioridades estratégicas serán la Amazonia Azul y Verde. Detallan como será la defensa, cuál será el desarrollo industrial, tecnológico para asegurar su protección, como contribuirá el sector académico a su desenvolvimiento, y de que manera se entrenarán y perfeccionarán los recursos humanos. El LBDN retoma la estrategia de la END.

En la PND –de 2005- ya habían dividido al país en cinco regiones y las decisiones estratégicas se llevarán adelante en función de esta delimitación: Norte, Nordeste, Sudeste, Sur y Centro-Oeste como se ve en el mapa IV.2. Sus principales preocupaciones de la defensa serán ya desde 1996 la Amazonia Azul –ver anexo mapa VI-, donde además de movilizar sus tropas y la marina para protegerla, utilizarán sistemas satelitales de monitoreo –ver Anexo mapa VII-. Para controlar los límites del país se valdrán del posicionamiento de sus tropas, pero también de un sistema de monitoreo territorial satelital –ver Anexo mapa VIII-. La otra prioridad estratégica es la Amazonia verde –ver Anexo mapa IX sobre disposición del ejército para su protección territorial-

Vemos como plantean la disposición de las fuerzas, para la marina en el mapa IV.3. La disposición para los comandos militares en el mapa IV.4 y el de los comandos aéreos en el mapa IV.5.

Mapa IV.2
Mapa político de Brasil – Regiones



Fuente: LBDN, 2012, pág.18.

Mapa IV.3 Disposición de la Marina



Fuente: LBDN, 2012, pág.89.

Mapa IV.4

Disposición geográfica de comandos militares



Fuente: LBDN, 2012, pág.116.

Mapa IV.5

Disposición geográfica de los Comandos Aéreos



Fuente: LBDN, 2012, pág.140.

III.1.c Gasto en Defensa

Hemos visto en el capítulo II y en el III que los presupuestos de defensa de Cardoso y “Lula” diferían mucho entre sí. También vimos que Cardoso realizó una apuesta a la defensa respecto del momento anterior a sus presidencias. Pero con “Lula” se da un aumento tal que pasan a ser en 2011 la sexta economía que más invierte en defensa atrás de China, Arabia Saudita, Rusia, India y Estados Unidos. Es evidente que el presupuesto en defensa ha aumentado entre uno y otro período.

Durante el primero la reciente elaboración de la PDN y del Ministerio de Defensa no establecieron un plan estratégico por lo que es de esperar que no hayan previsto un gasto fuerte en defensa. En la PDN no hace referencia directamente a la financiación de la defensa del país, en la ley complementaria N° 97, sí. Dictaminará que cada una de las FF.AA. tendrá su propio presupuesto, y que el mismo será coordinado por el Ministro de Defensa y su destino contemplará *“las prioridades definidas por la END explicitadas en la ley de directrices presupuestarias”* -esto fue incluido en 2010 mediante la publicación de la Ley Complementaria N° 136⁷⁴ al momento de redacción de la ley de Creación del Ministerio se refería a la PDN de 1996-.

La PDN de 2005 tampoco se refiere al gasto en defensa directamente, sí plantea un nuevo escenario y la necesidad de una estrategia que acompañe la nueva posición. Se plantea el salto en la END, recordemos que para su formulación se convocó, lógicamente al Ministro de Estado de Defensa, al Ministro de Estado Jefe de la Secretaría de Asuntos Estratégicos y a los Ministros de Planificación, Presupuesto y Gestión, y el de Hacienda y el de Ciencia y Tecnología, y a los Comandantes de las tres fuerzas. Es evidente que se prevé aumentar el gasto en defensa, y promover el desarrollo industrial basado en el soporte provisto por la ciencia y la tecnología. Sumado a ello establece que,

“Para la industria nacional de material de defensa será establecido un régimen legal, reglamentario y tributario especial. Dicho régimen resguardará las empresas privadas de material de defensa de las presiones mercantiles inmediatas al eximir las del régimen general de licitaciones; las protegerá contra el riesgo de los presupuestos de contingencia y asegurará la continuidad de las compras públicas.

⁷⁴ Ley Complementaria N° 136. 2010,
http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/Lcp136.htm#art1

En contrapartida, el Estado obtendrá poderes especiales sobre las empresas privadas, para más allá de las fronteras de la autoridad reglamentaria general. Esos poderes serán ejercidos quiera por medio de instrumentos de derecho privado, como la “golden share”, quiera por medio de instrumentos de derecho público, como las concesiones de licencias reglamentarias.” (END, 2008, pág. 35).

Crearon la escuela Superior de Guerra cuyas funciones serían de asesoría compuesta por académicos generando nuevos puestos de trabajo. Modificaron la tributación de la industria de la defensa, también modificaron la ley que regula la compra de bienes para la defensa. Otorgaron líneas de crédito a través del BNDES para la compra de productos de defensa, y modificaron la ley para poder exportar su producción. Todas medidas tendientes a destrabar y fomentar la producción, innovación, desarrollo científico y tecnológico, importación y exportación de bienes para la defensa.

En el LBDN aprueban el Plan Brasil 2022 cuyas metas consisten en aumentar la capacidad de dirección y actuación conjunta de las FF.AA., con el incremento de sus efectivos en un 20% y el establecimiento progresivo de un presupuesto de defensa que permita equipar y mantener las fuerzas aptas para el cumplimiento pleno de sus atribuciones constitucionales. (LBDN, 2012, pág. 29). El presupuesto de la defensa será el que se estipuló en la END –y en la ley Nº 97-, cada fuerza contará con presupuesto propio y es el Ministro el encargado de elaborarlo con cada uno de los Comandantes. El presupuesto de defensa, además de motivar la inversión para la producción de armamento, prevé el mantenimiento de los recursos ya existentes. El LBDN incluye gráficos de cómo se distribuyó en el último tiempo el presupuesto en cada una de las FF.AA. Por ejemplo el de la Marina aumento de 2008 a 2012 básicamente destinado al programa de submarinos donde se incluye el de propulsión nuclear.

“A pesar de que el presupuesto de defensa se haya recuperado ligeramente en los últimos siete años, se considera que todavía hay mucho por hacer. Los gastos de la defensa de Brasil no han aumentado proporcionalmente al crecimiento económico experimentado por el país. Es esencial que la sociedad perciba que los gastos en defensa deben ser vistos como inversión indispensable para el desarrollo socioeconómico y la protección de los recursos naturales y la garantía de la soberanía nacional. Los riesgos de la preparación para la defensa pueden implicar costos mayores. A pesar de tener una tradición pacífica, Brasil no puede ser visto como una nación indefensa y desarmada. La defensa Nacional

representa el “seguro” que el estado brasilero debe renovar permanentemente con estabilidad, regularidad y previsibilidad, de forma de garantizar un ambiente favorable en pleno desenvolvimiento económico y social” (LBDN, 2012, pág. 35)

Es evidente que el progreso del gasto en defensa se vio favorecido por el avance económico del país. Consideran que aún queda mucho por progresar.

III.1.d Involucramiento internacional: Regionalización y cooperación

Desde su concepción inicial del rol del país en las relaciones internacionales -que es su Constitución- remarcan la naturaleza pacífica de Brasil. Si bien ello ha sido constante a lo largo de los dos períodos, consideramos que la profundización de los procesos de regionalización y cooperación durante el segundo período posee intenciones que debemos analizar.

Ya vimos que defienden su tendencia a la resolución pacífica de las controversias, y así como ellos pretenden que nadie viole su principio de soberanía nacional, no pretenden inmiscuirse en los asuntos de otros países. A fines de lo que nosotros consideramos el primer momento, en 2005 –con “Lula” en el gobierno-, lideran la MINUSTAH. Esto es parte de un plan de su Ministro de Relaciones Exteriores, Celso Amorim, donde promovían que el país pase a formar parte de decisiones de relevancia en la política internacional. Entonces elevan su participación en Misiones de mantenimiento de Paz *“Brasil debe intensificar su participación en acciones humanitarias y misiones de paz con el apoyo de organismos multilaterales”* (PDN, 2005, cap. 6.17). Ya vimos en el capítulo anterior que sus tropas destinadas a Misiones de mantenimiento de la paz han sido de 2.444 hasta noviembre de 2012, liderando las MINUSTAH y UNIFIL.

También hemos remarcado al principio de este capítulo el tipo de acuerdos que se establecen con “Lula”, que son generalmente bilaterales, y acerca de los más diversos temas. Se posicionan como un líder regional con proyección mundial, buscan fomentar esta consolidación en base a su crecimiento económico. Se consolidaron como una de las principales economías del mundo, con un crecimiento sostenido e impresionante de su PBI desde 2005. Son una pujante economía emergente formando parte de los BRICS y del G20. Esta situación económica inmejorable les permitió llevar adelante cambios al interior de Brasil. Además, esta evolución positiva les permite presentarse al mundo de

forma distintiva, tarea encomendada principalmente al Ministro de Relaciones Exteriores, en donde la defensa acompaña este crecimiento.

Dos cuestiones son importantes y las hemos explicado en el capítulo anterior: la creación de Unasur y más tarde en su seno, el CSD. Entienden que su zona de influencia natural es la región. Siempre han mantenido relaciones amistosas con sus vecinos latinoamericanos. Se puede cooperar por que los intereses brasileros, son similares a los de sus vecinos. Por ejemplo el 70% de la Amazonia se encuentra en Brasil, pero el otro 30% la comparten con sus vecinos. Entonces, ¿Por qué no cooperar en defensa también? Y proponen la creación del Consejo Suramericano de Defensa. Las ganancias que obtienen todos los jugadores son mayores actuando conjuntamente que si no lo hicieran.

En base a lo antedicho, podemos asegurar que si bien los objetivos que han llevado a Brasil a cooperar y a promover la integración regional siempre han sido los mismos. A partir de la nueva posición de Brasil en el mundo, sus motivos y tendencia a cooperar son mayores. Se proponen como parte de esta nueva posición brasileras en el mundo formar parte de procesos decisivos fundamentales, allí es que entendemos su participación en foros económicos, políticos, culturales, de defensa, etc.

IV.1 Conclusiones preliminares

Es evidente que Brasil está llamado a ocupar un lugar central en la escena internacional. El propósito de las sucesivas comparaciones realizadas en este capítulo era explicar aquello que nos propusimos estudiar en la introducción. Para llegar a entender la actual política de defensa de Brasil hemos recorrido un largo camino, primero definimos conceptos, variables, marco teórico. En base a ellos establecimos que separaríamos el estudio de los documentos oficiales en dos períodos. Para contextualizarlos hicimos un breve repaso histórico, tanto de política interna, como de política internacional de Brasil, centrándonos en las presidencias de Cardoso y “Lula”.

A pesar de que nuestras inquietudes se resuelvan realizando una separación de presidencias, decidimos armar dos períodos coincidentes con la publicación de documentos oficiales. Son ellos entonces nuestra fuente de primera mano sobre los intereses de defensa de Brasil y su posicionamiento. Una vez definido todo lo que íbamos

a estudiar nos faltaba analizar ambos períodos, en los capítulos II y III respectivamente, y sus documentos de la defensa.

El presente capítulo se basa en una comparación sistemática de los conceptos definidos previamente, en su marco teórico, contextualizados históricamente, de ambos momentos.

Entonces comparamos como se entendía la seguridad y la defensa en uno y otro momento. Se las concibió siempre de manera similar. Los principios rectores de la política externa y de defensa de Brasil fueron siempre los mismos. La seguridad es tarea de las fuerzas armadas, que deben proteger y defender al país de posibles amenazas y salvaguardar su bien máspreciado que es su soberanía, su territorio, y recursos –no sólo materiales, sino humanos-.

Las percepciones de amenazas y la concepción del sistema internacional también se concibieron de forma semejante. Las amenazas con el fin de la guerra fría y del realismo puro dejan de ser otros Estados y pasan a ser actores no estatales, que permean las fronteras y atentan contra sus principios básicos. El sistema internacional a pesar de que entre el primero y el segundo período se ordena, es entendido como anárquico, impredecible, caótico, e inseguro.

Respecto a la perspectiva teórica, sostenemos la vigencia explicativa del realismo. Hemos tomado y analizado muchos conceptos realistas, como dilema de seguridad, ganancias relativas, balance ofensivo-defensivo, percepción de amenazas, sistema internacional anárquico, etc. Sin embargo, creemos que el realismo lo tenemos que entender en términos multidimensionales, donde no todo se define por las capacidades materiales militares. Es entonces que nos permite comprender la existencia de muchas otras dimensiones como la estratégica, geográfica, política, económica. De todas formas al centrar nuestro análisis en la política de defensa, vamos a entender que ésta se define de acuerdo a los intereses geoestratégicos de Brasil, por que estos poseen importancia geopolítica. Con esto queremos decir que la postura de defensa de Brasil, la disposición de las FF.AA., el gasto en defensa, la proyección, van a tener como propósito último la defensa de los intereses geoestratégicos del país. Ésta intención ha sido históricamente la misma, pero vimos que de acuerdo a la proyección que realice de su lugar en el mundo Brasil, se le dará una creciente importancia a estos intereses.

Finalmente, la última comparación en donde no encontramos cambios sustantivos entre períodos es la que se refiere al modo de superar el dilema de seguridad. La actitud ha sido siempre defensiva, y sus métodos la diplomacia disuasoria. A pesar de que entre uno y otro período consideran que la actitud del país tiene que volverse más rígida, siempre plantean la actitud defensiva.

Si bien a grandes rasgos podemos decir que lo anterior se mantuvo más o menos la misma tendencia, hemos destacado diferencias en cada uno de los períodos que lógicamente son importantes para explicar la actual política de defensa. Sin embargo hemos destacado cuatro cuestiones fundamentales, sobre las que creemos se encuentran las mayores diferencias entre períodos. Ellas son, la proyección, el posicionamiento y la estrategia; el despliegue militar; el gasto en defensa y finalmente el involucramiento internacional con énfasis al modo en que se dio la cooperación y regionalización.

Como establecimos en la introducción, lo que nos motiva a estudiar este período desde 1996 a 2012 es que creemos que los cambios acontecidos en dicho continuo, explican la política de defensa actual de Brasil. Puntualmente consideramos que dichos cambios se manifiestan a partir de la publicación de 2005. Nos referimos a cambios de un nuevo posicionamiento estratégico del país, y que reflejan una reformulación de sus intereses y de sus capacidades.

Nos propusimos analizar las percepciones de amenazas de forma comparativa en ambos períodos, y notamos que siempre han sido las mismas. El punto es que a mayores capacidades, y mejor posicionamiento, mayores van a ser las amenazas percibidas. En este sentido es evidente que se profundizó el grado de amenaza por que se intensificó el gasto en defensa, se delineó una estrategia la cuál decidió como sería el despliegue militar para prevenir al país de cualquier ataque.

A partir de la PDN de 2005 Brasil se presenta a sí mismo en relación a los demás países de forma distintiva. Estamos de acuerdo que con “Lula”, y gracias a la coyuntura económica favorable a economías emergentes el país dio un salto cuantitativo y cualitativo. Lo mismo ocurrió a la mayoría de las economías exportadoras de materia prima, tan sólo vasta con ver lo que ocurrió a partir de 2003 con Argentina. Volviendo a Brasil, esta nueva posición económica entonces los obligó a plantearse de otra forma en la escena internacional. Es tarea del Ministro de Relaciones Exteriores hacerlo, donde el

Ministerio de Defensa acompaña las decisiones. Su proyección internacional es mucho más sofisticada y amplia, su posicionamiento en la escena internacional excelente, razón por la cuál en 2008 se plantean la necesidad de una estrategia que acompañe estos cambios. Es entonces que se publica la END detallando pormenorizadamente que rol van a cumplir las FF.AA. en esta nueva configuración del poderío brasilero. Ello esta relacionado con las decisiones sobre el despliegue militar. La estrategia plantea que dado el nuevo rol de Brasil, es probable que reciba mayores amenazas, por lo que deben estar preparados para defenderse. Define un despliegue militar puntual para cada una de las fuerzas, donde el foco está puesto en la defensa territorial, pero principalmente en la Amazonas Verde y Azul. Fuente principal de extracción de sus recursos, aquellos que lo posicionaron dentro de las principales economías del mundo.

Como vimos el gasto destinado a la defensa creció, y se diversificó. La END planteó necesidades que debían ser cubiertas si se quería acompañar la proyección brasilera. Si bien, como plantean en el LBDN, este crecimiento ha sido muy positivo, no ha aumentado proporcionalmente al crecimiento económico del país. Por lo que aún se puede destinar más recursos a la defensa.

Finalmente, con esta nueva posición, proyección y estrategia, Brasil está cometido a involucrarse en procesos de toma de decisión internacional que sean decisivos. Buscan ocupar un cargo permanente dentro del Consejo de Seguridad en Naciones Unidas. Participan en Misiones de Paz, intervienen en la resolución de conflictos de otros países, proveen créditos para el desarrollo, fomentan procesos cooperativos. Es por ello que estudiamos cómo dentro de la Unasur se propuso la creación del CSD.

La visibilidad de Brasil ahora es acorde a su tamaño y capacidades. Deben sostener este nuevo lugar en el que se colocaron con el accionar en varios frentes, la defensa es uno de ellos.

CONCLUSIONES FINALES

Como última parte de este trabajo, el que sin lugar a dudas demandó una importante labor y esfuerzo para alcanzar sus objetivos, queremos destacar de modo general las conclusiones finales. En cada uno de los capítulos hemos arribado a conclusiones generales, ello nos permite en esta instancia evaluar el planteo de nuestra problema, su hipótesis central, su marco teórico y la metodología empleados.

El propósito es comprender la actual política de defensa de Brasil. Para ello notamos que no se había definido de la misma forma a lo largo de los últimos 16 años. Entendemos se habían sumado cambios que con el devenir histórico habían dado origen a la política de defensa brasilera tal cuál la conocemos hoy en día. Este continuo lo dividimos en dos períodos, el primero recorre la sucesión de hechos relevantes desde 1996 a 2005, el segundo desde 2005 a 2012. Para nosotros los cambios más significativos los notamos a partir de la publicación de 2005 de la PDN. Es allí donde se plantea un novedoso posicionamiento en defensa de Brasil. Una proyección internacional mucho más ambiciosa. No queremos por ello significar que los cambios se produzcan por la publicación de los documentos de defensa, sino que a través de ellos entendemos las intenciones de Brasil en temas de defensa. No pretendemos llegar tan lejos como para comprender los verdaderos propósitos del país, sino tan sólo buscamos realizar un estado de situación en clave histórica.

Comenzamos el repaso por el capítulo referente a las definiciones y que hemos considerado en nuestro capítulo introductorio. El objetivo del mismo es delimitar semánticamente aquellos conceptos claves para entender la política de defensa de Brasil. Son varios conceptos que nos han guiado a lo largo del trabajo para llegar a la comprensión del objeto de estudio. Aquello que nos planteamos como hipótesis secundaria finalmente ha sido incluido dentro del planteamiento general. Estudiamos en conjunto la actual política de defensa como consecuencia de un nuevo planteamiento de su posición estratégica, defensa de sus intereses geopolíticos, percepción de las amenazas. Ciertos conceptos clave que creemos definen las decisiones respecto de la política de defensa, y los definimos en uno y otro momento, justifican en nuestra óptica el cambio a partir de 2005. Por **intereses geopolíticos y geoestratégicos**, entendemos que, el primero se refiere a zonas que llaman la atención de la defensa, por su importancia estratégica. Mientras que el segundo, son los medios que dispone un Estado

para defender cierta zona de relevancia geográfica. Por **posicionamiento estratégico**, entendimos, que en base a los objetivos y los recursos a mano para alcanzarlos, los Estados buscan proyectar su lugar.

También en este primer capítulo, nos hemos valido de un **marco teórico**. El mismo es de central importancia por la fuerza que le imprime a cada uno de los conceptos que definimos, que ha sido valiéndonos de este mismo marco. Establecimos en función de él los principales conceptos que estudiamos a lo largo de todo el trabajo. En clave del **“realismo multidimensional”** entendimos que con el fin de la guerra fría los Estados se vinculan unos con otros a pesar de existir incertidumbre. Y el que sea multidimensional se refiere a que la importancia no va a ser exclusiva de las cuestiones materiales en términos militares. A la luz de esta concepción realista, podemos incluso considerar las dimensiones políticas, económicas, culturales, estratégicas, entonces nos permite comprender la realidad en la que se inserta Brasil en el plano internacional de modo más completo. Un concepto clave que aporta el realismo como marco teórico, y que Brasil incluso menciona, es la tendencia al **balance de poder**. Inevitablemente, todos los estados con potencialidad de capacidades, en base al temor y la incertidumbre eligen desarrollarlas y lo natural es que sean muchos los polos, y no uno solo hegemónico. Lo que entendemos plantean, es que Brasil se posicione como uno de estos polos que terminan balanceando el poder. Termina siendo ésta definición una de las principales al final de nuestro trabajo, hemos visto como en su afán de convertirse en actor central en las relaciones internacionales han tomado decisiones en varios frentes tendientes a ello. Mediante un cálculo de sus capacidades, y perspectivas de posicionamiento, Brasil ha decidido incluirse en la escena internacional de modo distintivo.

Entendimos que la posibilidad de que los Estados cooperen forma parte de los intentos por superar el **“dilema de seguridad”**. En el primer período lo hacen formando parte de organismos multilaterales, en el segundo es más bien a partir de acuerdos bilaterales. Este dilema de seguridad se atenúa por que la preferencia de Brasil, como de la mayoría de los países del cono sur, optaron por una actitud **defensiva**, y lo que impone el ritmo de su accionar externo será la **disuasión**, no el enfrentamiento armado y ofensivo.

Otra cuestión fundamental que hemos tenido en cuenta en ambos períodos es la posibilidad de actuar conjuntamente, de lo que se desprende la obtención de **“ganancias relativas”**. Esto quiere decir que a pesar de que los realistas no conciben que sea posible cooperar, no se ocupan de las ganancias absolutas que se puedan obtener de la

cooperación, sino que les interesa obtener ganancias relativas, o sea se preocupan por las ganancias que los socios obtengan de dicho proceso y calcularán que las mismas no se les vuelvan en contra en un futuro. Siendo éstas razones suficientes para que los Estados cooperen, entonces cabe la posibilidad dentro de la perspectiva realista de este tipo de proceso interactivo. De hecho, hemos visto que es uno de los pilares de la política exterior y de defensa de Brasil en el período analizado. Vemos que termina siendo una herramienta más de posicionamiento internacional de Brasil, y uno de los pilares de su política exterior.

Finalmente, retomamos la idea constructivista de las **percepciones de amenazas**. Ellas se las entiende como una construcción social. Si bien se trata de una definición enmarcada en el realismo, se refiere a un término vinculado a la defensa al momento en que cada uno se sitúa y de acuerdo a las preocupaciones y medios que posee el Estado para sobrepasarlas.

En base a estos usos teóricos definidos nos propusimos abordar las **cuestiones metodológicas y plantearnos la hipótesis**. Se trata de una investigación que en una primera instancia fue descriptiva, para luego poder funcionar de forma explicativa, no buscamos realizar generalizaciones, sino analizar en profundidad nuestro caso de estudio. Nuestro propósito, como ya dijimos, era entender la política de defensa actual de Brasil para el período 1996 a 2012. Nos preguntamos si la política de defensa había cambiado, si entre uno y otro momento hubieron modificaciones o se trató más bien de una continuidad ¿Podemos entender a la política de defensa actual como reflejo de aquello que postularon en 2005?, ¿Cuáles son los cambios y cuales las continuidades? Para responder a estas interrogantes nos propusimos analizar en profundidad los dos períodos en clave a los conceptos descriptos, comparando los dos momentos. Nos habíamos planteado originariamente que como hipótesis secundaria a este cambio de proyección brasilera lo acompañaba un cambio en las percepciones de amenazas. Entendimos luego a lo largo del trabajo, que éstas fueron tan sólo una manifestación más de este nuevo lugar que Brasil eligió en la escena internacional. Debido a su nuevo tamaño y lugar es que las amenazas son mayores, no diferentes, pero sí crecientes.

Una vez definido el alcance del trabajo, entonces, le otorgamos un sentido histórico **contextualizándolo** en el capítulo I. Definimos a grandes rasgos lo que considerábamos características internas y externas. Las hemos destacado por que nos permitió luego tener en cuenta algunas definiciones fundamentales. Enfatizamos cuestiones como, la

forma de ser brasilera; poseen características como sociedad que han determinado muchas de sus decisiones, no sólo en el plano interno, sino como titula Celso Lafer su libro, *“La identidad internacional de Brasil”*, en el campo internacional. Siendo en este sentido fundamental el legado del Barón de Río Branco. Acercándonos en el tiempo al período sobre el que nos centramos, **Cardoso** – en 1995- hereda el país de manos del vicepresidente – Itamar Franco- del dimitido Collor de Mello. La crisis económica era insostenible, y con ello aumentaba el descontento social. Cardoso -académico que había diseñado el Plan Real durante el gobierno de Franco- logró sacar al país del atraso económico, permitiéndole la enmienda constitucional que lo lleva a obtener su segundo mandato consecutivo. Cuanto peor sea la situación de un país, cualquier pequeño avance es mucho. En el plano internacional se abandona la postura estrictamente realista, y adopta una del tipo “idealista multidimensional”. Nosotros a pesar de ello, seguimos entendiendo la actitud de Brasil durante el período en términos realistas. Este primer momento se caracteriza además por la participación activa en regímenes e instituciones internacionales. Varios procesos se terminan consolidando, el país se encuentra adecuándose al neoliberalismo, a la oleada de democratización y a la globalización.

“**Lula**” al ganar las elecciones en 2003 siguió en términos económicos los mismos preceptos de la ortodoxia liberal de Cardoso, pero le incorpora la cuestión de los sectores más bajos de la sociedad. Gracias al crecimiento económico del país, se utiliza en parte para reducir la pobreza, y la redistribución de la renta nacional –cuestiones sobre las que no discutimos por que no aportaban al debate de política internacional del país, a pesar de su importancia interna-. En términos de política exterior se produce la vuelta al realismo con tintes nacionalistas y de izquierda. Siguen promoviendo la cooperación, pero la forma con “Lula” pasa a ser como “**acuerdos bilaterales**”.

En 2011 asume **Rousseff**, quién en términos macro ha llevado adelante una política tanto interna como exterior similar a la de su padrino político “Lula”. Sigue la línea exterior de la gestión anterior, con énfasis en la regionalización, contactos Sur-Sur, importancia a foros como BRICS, y G20 y a las Alianzas con países Africanos.

Una vez definido todo ello entonces encaramos el estudio del **primer período: 1996-2005**, en el capítulo II. A la luz de lo publicado en el único documento presentado por Cardoso, la PDN, y algunas consideraciones acerca del Ministerio de Defensa y su creación. Luego, en el capítulo III, analizamos a la luz de todo el acervo de definiciones que extrajéramos de los capítulos precedentes nuestro **segundo momento: 2005-2012**.

Aquí estudiamos los tres documentos de la defensa: la PDN, la END, y el LBDN. Y dos presidencias y liderazgos: “Lula” y Rousseff.

Finalmente, y habiendo transitado y analizado detenidamente todos los conceptos sobre los que hicieramos hincapié en la primera parte de este trabajo, en el capítulo IV procedimos en a compararlos. Gracias a ello entendimos las diferencias y similitudes. Y le hemos dado una explicación a nuestra hipótesis. Concluimos entonces que, como perspectiva teórica, en ambos momentos predominó la capacidad explicativa del realismo. Con Cardoso más atenuado, y quizás debido a la situación con menor capacidad explicativa. Con “Lula” visiblemente con tintes nacionalistas e izquierdistas. Respecto a las ideas de **seguridad y defensa**; en ambos momentos se las consideró de la misma forma, los objetivos de la defensa siempre fueron los mismos. Lo que cambió fue el tamaño y la importancia de Brasil y con ello el rol preponderante que se le otorgó a la defensa, y la preocupación por su seguridad.

Comparamos las **percepciones de amenazas y las concepciones del sistema internacional** en uno y otro momento, y siempre se las entendió de la misma manera. Las amenazas no cambiaron, sino que se intensificaron, y el sistema internacional siempre fue visto como incierto y cooperativo en algunos aspectos y con algunos de sus socios. Como decíamos antes, la cuestión de la percepción de las amenazas posee una relevancia explicativa enorme. Si bien se trata de un término realista de cómo siente un país su seguridad y como debe ordenarse para defenderse, la entendimos en términos constructivistas realistas. Las interpretamos a través de lo publicado en los documentos oficiales, y hemos destacado que ellas no se modificaron. En principio, fueron vagamente definidas, para retomarlas luego exhaustivamente delimitadas, estudiadas, organizada la defensa, con plan y proyecto. Pero entendimos también que lo que cambió fue el lugar de Brasil en el mundo, y no el tipo de amenaza.

La política de defensa se delinea en función de ciertos intereses que posee el país que son considerados fundamentales. En ambos periodos se remarcó la centralidad de la defensa de sus recursos, tanto naturales, como humanos, y sus límites soberanos. La disposición de los medios de la defensa fue en todo nuestro continuo, la protección de la **Amazonia Verde y la Azul –intereses geoestratégicos-**. Pero, con “Lula” y a partir de la PDN de 2005 las amenazas son más serias, y el lugar del país otro, disponen de método, estrategia y proyectos de la defensa mucho más amplios que durante el primer período. Así como los objetivos de la defensa no han variado entre ambos momentos, tampoco los

principios rectores que los han motivado a moverse de esa forma. Los mismos se plantearon en su Constitución en 1988 y han sido promovidos desde entonces. Entre ellos destacamos la defensa del territorio y la soberanía, la tendencia a la paz y resolución pacífica de los conflictos y cooperación con los vecinos. La diferencia radica en que durante el segundo período los procesos de **regionalización y cooperación** se profundizan, diversifican y alcanzan incluso la cooperación en defensa como el CSD, o los acuerdos de desarrollo de industria bélica.

Finalmente, la forma de superar el **dilema de seguridad** ha sido en ambos momentos el mismo: disuasión para no enfrentarse en conflictos armados, la adopción de una actitud defensiva y el uso de la diplomacia como método de resolución de conflictos.

Hasta ahora repasamos todos los puntos de contacto entre ambos momentos, pero creemos que respecto a la proyección, el posicionamiento y la estrategia; el despliegue militar, el gasto en defensa; el involucramiento internacional y las amenazas, ha habido grandes cambios que le otorgan significado a nuestra hipótesis. Los cambios entendidos más bien como profundización de lo vigente y no tanto como cambio radical a lo que venían planteando. Es evidente que la situación brasilera con “Lula” ha cambiado, evidenciamos objetivamente un progreso económico medido en términos de crecimiento de su PBI. Si ello se debió a la coyuntura internacional, o fue mérito del gobierno es un tema que escapa a nuestro análisis, a pesar de considerar que ambos factores contribuyeron. Consecuencia de esta nueva autopercepción, Brasil proyecta cambios y avances en todos sus ámbitos, principalmente el social con la redistribución de la riqueza. La defensa forma parte de estas dimensiones a las que se les da importancia, justamente por que proyectan un nuevo posicionamiento internacional del país. Tarea de la cuál se encarga el Ministerio de Relaciones Exteriores, pero que la defensa debe acompañar. La evidencia de estos cambios se da en términos de estrategia, disposición de las fuerzas, gasto en defensa, actitud brasilera de profundización de los procesos de cooperación.

Antes de 2005 no existía **estrategia**, formalmente se elabora en 2008 con la END, pero ya comienzan a delinearla en base a sus necesidades en 2005. Respecto del **despliegue militar**, es notable la diferencia entre uno y otro momento, tan solo leer la END para verificarlo: satélites de monitoreo, disposición de tropas, desarrollo de la industria, apoyo en el desarrollo tecnológico en base a la ciencia, son algunos de los planes estratégicos que explicitan en el documento. Ellos evidencian que con la END existe un plan y una proyección de cómo posicionarse en el mundo, y si ello quiere lograrse entonces deben

establecer como quieren que sus tropas se dispersen a lo largo y ancho del país, y cuáles serán las funciones para éstas.

En cuanto al **gasto de defensa**, creemos que los datos presentados en el presente trabajo hablan por sí solos. Ha aumentado notablemente, pero no conforme al crecimiento económico, por lo que se plantean que aún queda mucho por hacer.

Como parte de su política de involucramiento en decisiones de trascendencia internacional, ha establecido valiosas relaciones Sur-sur y una fuerte cooperación con la región. Esta idea de formar parte de organizaciones, mediar en conflictos, participar en misiones de paz, financiar desarrollo, fomentar iniciativas, se condice con su propósito inicial de posicionarse en la escena global de manera distintiva. El avance consiste en que durante el primer momento se planteó la necesidad y se adoptaron tímidas medidas tendientes a ello, en el segundo; las decisiones adoptadas fueron muchas, y el peso de Brasil destacado.

En relación a todo lo antedicho, a pesar de que las amenazas sean las mismas, entendemos que lo que ahora perciben como amenazas es mayor, por que su tamaño lo es. Entonces, si bien no han cambiado en forma, si lo han hecho en intensidad.

La hipótesis central de éste trabajo era estudiar la política de defensa actual a la luz de los cambios que se plasmaron en la PDN de 2005. Creemos entonces que hemos verificado que se trató del primero de los documentos en donde comienza a percibirse ese cambio, en definitiva el más valioso a la hora de explicar y comprender un proceso de cambio, por considerar que marca el hito a partir del cuál se fueron acumulando la sucesión de transformaciones.

Por lo tanto de lo estudiado a lo largo de este trabajo, concluimos que a partir de la publicación de la PDN de 2005 comienzan a producirse los cambios respecto de cómo se planteaban los temas de defensa. Los mismos como ya dijimos son de intensidad pero no de contenido. La proposición inicial del país en defensa que se publicara en 1996 como PDN continúa vigente hasta el presente, pero le han sumado delimitación, cambios en las percepciones de amenazas en cuanto a la preocupación por éstas; aumento del gasto de defensa, definición respecto del posicionamiento estratégico, profundización de los procesos cooperativos, todas perspectivas analizadas en base al proyecto a mediano y largo plazo. Y finalmente creemos que ello se pudo redefinir en

2005 por el lugar que Brasil estaba ocupando en la escena internacional, cambios promovidos bajo la presidencia de “Lula” continuados por Rousseff. Lo valioso de estudiar los documentos oficiales es que justamente conocemos la versión oficial sobre su autopercepción en la escena internacional.

En función de la comprobación de nuestra hipótesis logramos alcanzar nuestro objetivo principal que era lograr describir, analizar y comprender la política de defensa actual de Brasil a la luz de los planteos acaecidos a lo largo del período 1996-2012. Nuestro objetivo secundario, que consistía en analizar y evaluar las percepciones de amenazas y los intereses de proyección internacional de Brasil y su influencia sobre la actual política de defensa, los hemos verificado parcialmente por que no se trató de cambios sino de redefinición de las amenazas y del lugar de Brasil en el mundo.



Universidad de
San Andrés

BIBLIOGRAFIA

Bibliografía Citada

- Alonso Baquer, Miguel. 2010. *Estrategia, Geoestrategia y Geopolítica*. Documento de Análisis del Instituto Español de Estudios Estratégicos. Nº 8. Dirección General de Relaciones Institucionales. Ministerio de Defensa, http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_analisis/2010/DIEEEA082010EstrategiaGeoestrategiaGeopolitica.pdf
- Alves Soares, Samuel. 2004. De autonomías y controles: Fuerzas Armadas y sistema político en Brasil (1995-2002). *En Revista Fuerzas Armadas y Sociedad*. Año 18. Nº 3-4.
- Amorin, Celso. 1995. *Política externa, democracia, desenvolvimiento*. FUNAG Fundação Alexandre de Gusmão. *Brasília*.
- Ayllon, Bruno. 2012. *Las contribuciones de Brasil al desarrollo internacional: coaliciones emergentes y cooperación Sur-Sur*. Revista CIDOB d'afers internacionals, Nº 97-98, abril, 2012, págs. 189-204, http://www.cidob.org/ca/content/download/31861/515583/file/189-204_BRUNO+AYLLON.pdf
- Baldioli, Alberto Amadeo; Fontanelle, Eduardo Assad; Ferrante Adolfo; Lahoud, Gustavo. 2004. Defensa Nacional. Anuario 2004. Brasil, en Revista de Ciencia Política. Nº 2. ISSN 1851-9008, <http://www.revcienciapolitica.com.ar/num2art1.php>
- Bartolomé, Mariano César. 1994. *Nuevas vertientes de la seguridad, la defensa y los acuerdos multilaterales*, en Bartolomé, Mariano César – Castro, Jorge y otros (ed.), Seguridad y Defensa en la posguerra fría, Buenos Aires, Ed. Círculo Militar, págs. 187-195.
- Bartolomé Mariano César. 2009. Cuando Política Exterior y Defensa van de la mano: el caso de Brasil. en *Revista Militar* nº 774, http://www.academia.edu/3094392/Cuando_Politica_Exterior_y_Defensa_van_de_la_mano_el_caso_de_Brasil
- Battaglini, Jorge M. 2010. *Rearme y baja percepción de amenaza interestatal en Sudamérica ¿Es posible tal coexistencia?*, www.scielo.org.mx/scielo.php?pid=S0188-76532010000100003&script=sci_arttext
- Battaleme, Juan. *América del Sur: Conflicto y cooperación en la Dinámica regional*. Ponencia presentada en el VII Congreso de Ciencia Política. Argentina, noviembre, 2005, <http://www.saap.org.ar/esp/docs-congresos/congresos-saap/VII/programa/paneles/e/e2/battaleme.pdf>
- *Brasil, la única superpotencia militar latinoamericana*. Merco Press. Octubre 13, 2010, <http://es.mercopress.com/2010/04/13/brasil-la-unica-superpotencia-militar-latinoamericana>
- Bernal Mesa, Raúl. Cambios y continuidades en la política exterior brasileña. En *Lateinamerika Analysen*, febrero 13, 2006, Hamburg. Pág. 72.
- Biografías líderes políticos. Fernando Affonso Collor de Mello en Barcelona Centre for International Affaire,

http://www.cidob.org/es/documentacio/biografias_lideres_politicos/america_del_sur/brasil/fernando_collor_de_mello

- Biografías líderes políticos. Fernando Henrique Cardoso en Barcelona Centre for International Affaire,
http://www.cidob.org/es/documentacio/biografias_lideres_politicos/america_del_sur/brasil/fernando_cardoso

-Biografías de líderes políticos. Luiz Inácio Da Silva en Barcelona Centre for International Affaire,
http://www.cidob.org/es/documentacio/biografias_lideres_politicos/america_del_sur/brasil/luiz_inacio_lula_da_silva

- Biografías de líderes políticos. Dilma Vana Rousseff en Barcelona centre for International Affaire,
http://www.cidob.org/es/documentacio/biografias_lideres_politicos/america_del_sur/brasil/dilma_rousseff

- Bruckmann, Mónica. 2010. *Recursos naturales y la geopolítica de la integración sudamericana*, pág. 56, www.rebelion.org/docs/127270.pdf

- Calle, Fabián. "Brasil: ¿El fin de los años dorados?" Clarín. noviembre 12, 2009.
<http://edant.clarin.com/diario/2009/11/12/opinion/o-02039020.htm>

- Calle, Fabián. 2005. La nueva Política de Defensa de Brasil. *CADAL*.
http://www.cadal.org/articulos/nota.asp?id_notas=977

- Calle, Fabián. 2008. Brasil en su escala Regional. En *Escenarios Internacionales*. Número 1, año 3,
http://www.uca.edu.ar/uca/common/grupo21/files/Escenarios_oto-o_20081.pdf

- Cea D'Ancona, María Ángeles. 1998. *Metodología Cuantitativa. Estrategias y Técnicas de Investigación Social*. Madrid, Editorial Síntesis, capítulos 6 y 7, pág. 220.

- Consejo de Defensa Sudamericano.
http://www.cdsunasur.org/index.php?option=com_content&view=article&id=101&Itemid=199

- Constitución Política de la República Federativa de Brasil. 1988.

- Decreto Nº 5.484 de aprobación de la Política Nacional de Defensa de Brasil, junio 30,
http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2005/Decreto/D5484.htm

-Decreto Nº 6.703, de diciembre de 2008. Decreto de publicación de la Estrategia Nacional de Defensa,
http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2008/Decreto/D6703.htm

- Defensa Nacional. Decreto 1729/2007. *Ciclo de planeamiento de la Defensa nacional*,
<http://www.infoleg.gov.ar/infolegInternet/anexos/130000-134999/134992/norma.htm>

- *Estrategia nacional de Defensa de Brasil*. 2008,
https://www.defesa.gov.br/...defesa/estrategia_defesa_nacional_espanhol.pdf

- Grieco, Joseph M. 1988. *Anarchy and the limits of cooperation: a realist critique of the newest liberal institutionalism*. International Organization. Vol.42, No. 3 (Summer) 485-507,
https://umdrive.memphis.edu/rblanton/public/POLS_7508_Fall_2012/grieco_anarchy_IO.pdf
- Infodefensa. La presidente de Brasil presenta los documentos de Política, Estrategia y Libro Blanco de la Defensa, En Infodefensa. 27 Junio, 2012,
<http://www.infodefensa.com/latam/2012/07/27/noticia-la-presidente-de-brasil-presenta-los-documentos-de-politica-estrategia-y-libro-blanco-de-la-defensa.html>
- Jervis, Robert. 1978. *Cooperation under the security Dilemma*. World Politics, Vol. 30, No. 2, pág. 167-214, Maryland, The Johns Hopkins University Press,
http://isites.harvard.edu/fs/docs/icb.topic1188138.files/Week%202/Jervis_1978.pdf
- Koutoudjian, Adolfo. 2006. Determinantes Goeconómicos de la Política Mundial en Revista Manual de Informaciones. Buenos Aires,
<http://www.fcp.uncu.edu.ar/upload/koutoudjian-2006.pdf>
- Kuhn, Thomas S. 1996. *La estructura de las revoluciones científicas*. Fondo de Cultura Económica, Buenos Aires.
- Kurtenbach, Sabine. *Tendencias de las políticas de seguridad en América Latina al principio del siglo XXI*. Abril – junio, 2001. En Revista de Fuerzas Armadas y Sociedad. Año 16. N°2. FLACSO Chile, <http://www.fasoc.cl/files/articulo/ART410fbad59e93a.pdf>
- Lafer, Celso. 2002. *La Identidad Internacional de Brasil*, Fondo de Cultura Económica, Buenos Aires.
- Legislación de Palacio de Gobierno de Planalto Brasil, <http://www.planalto.gov.br/>
- Lei complementar N° 97 creación del Ministerio de Defensa Brasileiro, junio 9, 1999,
https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp97.htm
- Ley Complementaria N° 136. 2010,
http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/Lcp136.htm#art1
- *Libro Blanco de la Defensa Nacional*. 2012,
<http://www.defesa.gov.br/arquivos/2012/mes07/lbdn.pdf>
- Marques, Adriana. 2004. *El Ministerio de Defensa en Brasil: Limitaciones y perspectivas*. Revista Fuerzas Armadas y Sociedad, Año N 18 (3-4), págs. 27-51,
<http://www.fasoc.cl/files/articulo/ART41f6a1c9c55c8.pdf>
- Mearsheimer, John J. 2006. *Structural Realism*. Chicago. University of Chicago,
<http://mearsheimer.uchicago.edu/pdfs/StructuralRealism.pdf>
- Merke, Federico. 2009. *Narrativas de identidad internacional: tragedia, romance y comedia en la política exterior de Brasil*, en Gladys Lechini, Victor Klagsbrunn, Williams Goncalves (ORG), *Argentina e Brasil. Vencendo os preconceitos. As várias arestas de uma concepção estratégica*, Brasil. Editora Revan, pág.. 295 - 325.
- Misiones de paz. Sitio oficial Ministerio de Defensa de Brasil,
<https://www.defesa.gov.br/index.php/missoes-de-paz.html>

- O'Donnell Guillermo. 1991. *Democracias Delegativas*, <http://www.plataformademocratica.org/Publicacoes/11566.pdf>
- OPEAL. *Descripción general de la política exterior de Brasil*. Observatorio de Política y Estrategia en América latina, http://opeal.net/investigaciones_especiales/PEBra1.pdf Consultado 21/10/2013.
- Página Oficial del Organismo de Misiones de Paz (CCOPAB) <http://www.eb.mil.br/es/ccopab>
- Página Oficial del Ministerio de Defensa del Brasil: <https://www.defesa.gov.br/>
- *Política de Defensa Nacional de Brasil*. 1996. Disponible en: <http://www.oas.org/csh/spanish/doclibrdefBras.asp>
- *Política de Defensa Nacional*. 2005, <https://www.defesa.gov.br/projetosweb/livrobranco/arquivos/pdf/Brasil%202005.pdf>
- *Política de Defensa Nacional*. 2005. *Doctrinas*, <http://www.oas.org/csh/spanish/doclibrdef.asp>
- Preparación de nuevo libro Blanco de la Defensa, seminarios planteados en sitio de Defensa de Brasil. Disponible en: <https://www.defesa.gov.br/projetosweb/livrobranco/>
- Reig Salinas, Cristóbal. 2012. *A rota planejada: diretrizes gerais da política externa brasileira*. En Memorias. Revista Digital de Historia y Arqueología desde el Caribe, vol. 9, núm. 17, julio-diciembre, 2012. pág.138-139. Universidad del Norte. Barranquilla, Colombia, <http://www.redalyc.org/pdf/855/85524080006.pdf>
- Resdal. *Atlas Comparativo de la Defensa en América Latina y el Caribe*. 2012, <http://www.resdal.org/ebook/AtlasRESDAL2012/print/atlas-completo.pdf> págs. 148-157.
- Rizzo, Eliézer. 2008. *Defensa Nacional: Actores y política*. En Red de Seguridad y Defensa de América Latina, <http://www.resdal.org/atlas/atlas08-brasil-paper.html>
- Rodríguez, Hugo. 2009 *Estadísticas Militares de Suramérica y Argentina*, <http://www.rebellion.org/docs/127506.pdf>
- Sampieri, R. Hernández, Fernández Collado C., Baptista Lucio P. 2010. *Metodología de la Investigación*. México, Ed. Mc Graw – Hill, Quinta Edición.
- Sampó, Carolina. El posicionamiento del Estado Brasileño frente a la Región amazónica. Ponencia presentada en el VI Encuentro Nacional de Estudios Estratégicos. Buenos Aires. Noviembre 2003. http://www.google.com.mx/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&ved=0CCoQFjAA&url=http%3A%2F%2Fwww1.hcdn.gov.ar%2Fdependencias%2Fieeri%2Fennee%2Fvi%2FTema%25202%2FPonenciaSampo-Tema2.doc&ei=w961Us-EOuLM2AW9ioCYCA&usq=AFQjCNEHVkzYIGek2g29uq4iN7y3eLW-lg&sig2=5KgUv_Obn-kFzj_-CM5uaA&bvm=bv.58187178,d.b2l&cad=rja
- Saint Pierre, Héctor Luis. 2009. *La Defensa en la Política Exterior del Brasil: El Consejo Suramericano y la Estrategia Nacional de Defensa*. Documento de trabajo del Real Instituto Elcano,

http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_es/zonas_es/defensa+y+seguridad/dt50-2009

- Sardember, Rolando. 1996. La inserción estratégica del Brasil y su Política de Defensa Nacional. Buenos Aires. Consejo de Investigación Estratégica. Págs. 12-14.

- Sitio oficial del Banco Mundial, <http://datos.bancomundial.org/pais/brasil>

- Sitio oficial del SIPRI: <http://www.sipri.org/>

- Soares de Lima, María Regina. 1994. Ejes analíticos y conflicto de paradigmas en la política exterior brasileña, América Latina Internacional, vol. 1, N° 2, Buenos Aires, otoño – invierno.

- Tokatlian, Juan Gabriel. ¿Bye Bye consejo sudamericano de defensa?, Página 12, Agosto 7, 2009, www.pagina12.com.ar/diario/elmundo/4-129553-2009-08-07.html

- Tokatlian, Juan Gabriel. Brasil y una forma de entender la soberanía. Una política nuclear. La Nación, Febrero 18, 2011, <http://www.lanacion.com.ar/1350911-una-politica-nuclear>

- Tratado Constitutivo de la Unión de naciones Suramericanas, 2008, <http://www.unasursg.org/uploads/f8/74/f874c8c194f76a8bbd9b2ca6f23a5af7/Tratado-constitutivo-Unasur.pdf>

- Amorim, Celso. Estrategia de defensa de Brasil y de América del Sur, Revista de Ciencia Política, Vol. N° 32, número 2, 2012, págs. 501 – 507, http://www.scielo.cl/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0718-090X2012000200008

- Unión de Naciones Suramericanas. Tratado Constitutivo de la Unión de naciones Suramericanas. 2008. Disponible en: <http://www.unasursg.org/uploads/f8/74/f874c8c194f76a8bbd9b2ca6f23a5af7/Tratado-constitutivo-Unasur.pdf>

- Vigliero, Sebastián. 2012. *La modernización del instrumento militar y las asimetrías de poder en América del Sur*. Proyecto de Investigación 30/12 - Ministerio de Defensa. Subsecretaría de Investigación Científica y Desarrollo Tecnológico / Programa de Investigación y Desarrollo para la Defensa (PIDDEF). En curso.

- Vigliero, Sebastián. “Defensa y Estrategia Nacional”. Diario La Nación, febrero 22, 2010, <http://www.lanacion.com.ar/1235738-defensa-y-estrategia-internacional>

- Wendt, Alexander. 1992. “Anarchy is what states make of it: the social construction of power politics”. International Organization, Vol. 46, No. 2, (Spring), pág.. 391-425. The MIT Press, <http://www.jstor.org/discover/10.2307/2706858?uid=3737512&uid=2&uid=4&sid=21102588635691>.

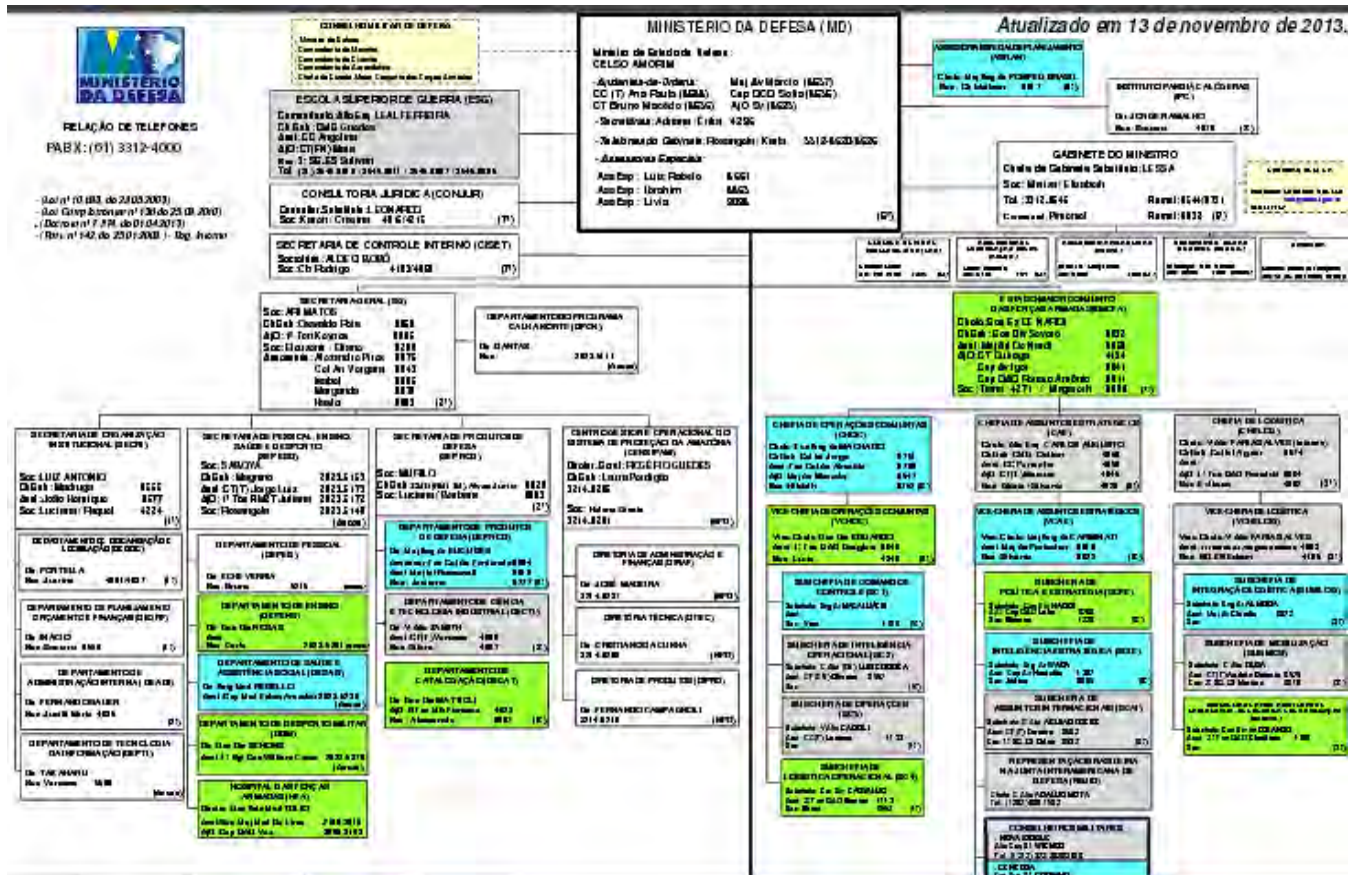
Bibliografía de consulta

- Anguita Olmedo, Concepción; Campos Zabala, Ma. Victoria y García González, Javier Ignacio. 2007. *Agendas temáticas y percepción de las amenazas en la sociedad española*, <http://ciencia.urjc.es/bitstream/10115/3125/1/2007abril%20ConisdefAgendas%20%20tematicas%5B1%5D.pdf>
- Aníbal Pérez-Liñán. 2008. *El Método Comparativo: Fundamentos y Desarrollos Recientes*. Documento de Trabajo N°1, pág. 1-12, www.politicacomparada.com.ar
- Arias, Juan. 2009. *Lula ordenó reforzar la vigilancia en las fronteras*, agosto 3, 2010, <http://www.lanacion.com.ar/1157894-lula-ordeno-reforzar-la-vigilancia-en-las-fronteras>
- Berg, Bruce. 2006. *Qualitative Research Methods for the Social Sciences* (6ta Edición). Allyn & Bacon. Capítulo 4.
- Bull, H. 1972. "The Theory of International Politics, 1919-1969". En PORTER, B. (ed.) *The Aberysthwyth Papers*, Londres: Oxford University Press. pág.. 30-50.
- Bull, H. 1977. *The Anarchical Society*. Londres: Macmillan.
- Buzan, Barry, Jones, Ch. y Little, R. 1993. *The Logic of Anarchy. Neorealism to Structural Realism*. Nueva York: Columbia University Press.
- Cea D'Ancona, María Ángeles. 1998. *Metodología Cuantitativa. Estrategias y Técnicas de Investigación Social*. Madrid. Editorial Síntesis, capítulos 6 y 7.
- Cox, R. 1981. *Social Forces, States and World Orders: Beyond International Relations Theory*, Millennium, pág.162-175.
- Diálogo Interamericano. 1993. *O Brasil no contexto de um mundo novo*. Aspen Institute for Humanistic Studies. Junho. Washington.
- Gerring, John. 2006. *Social Science Methodology. A Critical Framework*. Cambridge: Cambridge University Press. Capítulo 7.
- Kacowicz, Arie. 1998. *Zones of Peace in the Third World: South America and West Africa in Comparative Perspective*. New York. State University of New York Press.
- Krasner, Stephen. 1982. *International Regimes*. Ithaca: Cornell University Press. Publicado como número extraordinario de la revista *International Organization* vol. 36.
- Lobell, Steven, Norrin Ripsman y Jeffrey Taliaferro. 2009. *Introduction: Neoclassical Realism, the State and Foreign Policy*, en Steven E. Lobell, Norrin M. Ripsman y Jeffrey Taliaferro, *Neoclassical Realism, the State and Foreign Policy*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Mangabeira Unger. 2001. *A Segunda Via: Presente e Futuro do Brasil*, Boitempo Editorial. [ISBN 858593459X](http://www.boitempo.com.br/ISBN-858593459X)
- Mangabeira Unger. 2001. *Política: os Textos Centrais*, Boitempo Editorial. [ISBN 8585934794](http://www.boitempo.com.br/ISBN-8585934794).
- Mearsheimer, John J, Hardin, Russell, Goodin Robert E., Dworkin Gerald, eds. 1985 *Nuclear Deterrence: Ethics and Strategy*. Chicago, IL: University of Chicago Press.

- Mendiola, Luis. 2008. *Brasil como actor global*. En Escenarios Internacionales. Número 1, año 3, http://www.uca.edu.ar/uca/common/grupo21/files/Escenarios_oto-o_20081.pdf
- Morgenthau, Hans. 1978. *Politics among Nations. The Struggle for Power and Peace*. Nueva York: Alfred Knopf, 1º. Ed.
- Johnson, Janet, Richard Joslyn y H. T. Reynolds. 2001. *Political Science Research Methods*. Washington, D.C.: CQ Press. Cap. 3: 48-63.
- Jozami, Anibal. *Aprendamos de Brasil estrategias de largo plazo*. Clarín. Septiembre 23 2010, <http://edant.clarin.com/diario/2009/09/23/opinion/o-02004559.htm>
- Kacowicz, Arie. *Zones of Peace in the Third World: South America and West Africa in Comparative Perspective*. 1998. State University of New York Press
- Keohane, Robert O. 1984. *After Hegemony, Cooperation and Discord in the World Political Economy*, http://books.google.com.ar/books?hl=es&lr=&id=HnvpdocqT9EC&oi=fnd&pg=PP2&dq=keohane+after+hegemony&ots=vosCPsq_An&sig=BYoe-zOTUJRpeyQ8GLHneXWtPTI
- Keohane, Robert O. 1993. *Instituciones Internacionales y poder estatal. Ensayos sobre teoría de las relaciones internacionales*. Grupo Editor Latinoamericano, Buenos Aires.
- Korn, Francis y Manuel Mora y Araujo. 1984. *Conceptos y variables en la investigación social*. Buenos Aires: Ediciones Nueva Visión. Introducción: 9-19.
- Revista Pesquisa FAPESP *¿Quién controla a los guardianes?*, 2006, <http://revistapesquisa.fapesp.br/?art=2002&bd=1&pg=2&lg=es>
- Sotero, Paulo. 2009. *Potenciará Brasil en 2010 proyección internacional desde ONU*, Globedia.com, <http://globedia.com/potenciara-brasil-proyeccion-internacional-onu>
- Van Klaveren, Alberto. 1992. *Entendiendo las políticas exteriores latinoamericanas: Modelo para armar*, en revista Estudios Internacionales, Nº 98, Santiago de Chile, abril-junio, pág. 169-216.
- Walt, M. 1998. *International Relations: One World, Many Theories*, Foreign Policy Nº 110, págs. 29-46.
- Waltz, K. 1975. *Theory of International Relations*. En Greenstein, F. Y Polsbi, N. (eds.), *International Politics, Handbook of Political Science*. Reading: Addison-Wesley. Págs.1-85.
- Waltz, K. 1979. *Theory of International Politics*. Random House. Nueva York.
- Waltz, K. 1982. *The Myth of National Interdependence*. En MAGHROORI Y RAMBERG (eds.). Págs. 81-96.

ANEXOS

Cuadro I
Organización completa del Ministerio de Defensa actualizada a noviembre de 2013



Fuente: Ministerio De Defensa de Brasil

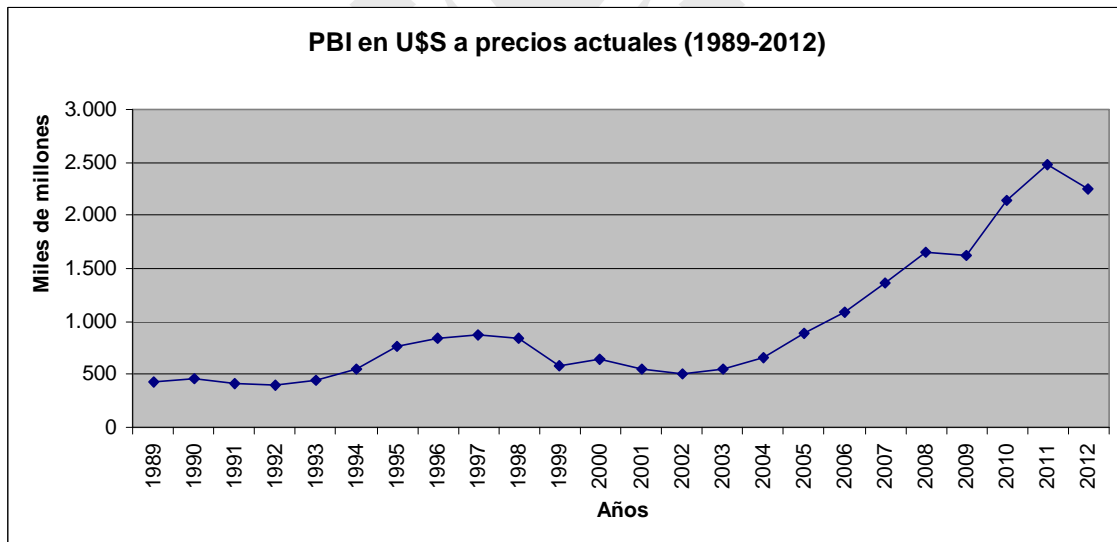
Cuadro II
Valores del PBI en millones de dólares para el periodo 1989 a 2012.

Año	valor PBI en Millones de U\$S
1989	425.595.310.000,00
1990	461.951.782.000,00
1991	407.337.832.905,41
1992	390.566.551.483,76
1993	438.299.504.406,26
1994	546.233.380.259,66
1995	768.951.297.894,98
1996	839.682.618.644,91
1997	871.200.342.859,69
1998	843.827.363.149,36
1999	586.862.640.399,44
2000	644.701.831.101,39

2001	553.582.178.386,19
2002	504.221.228.974,04
2003	552.469.288.267,79
2004	663.760.341.880,34
2005	882.185.702.547,25
2006	1.088.916.819.852,94
2007	1.366.853.244.424,28
2008	1.653.538.618.144,80
2009	1.620.165.226.993,77
2010	2.143.035.333.258,24
2011	2.476.652.189.879,72
2012	2.252.664.120.777,39

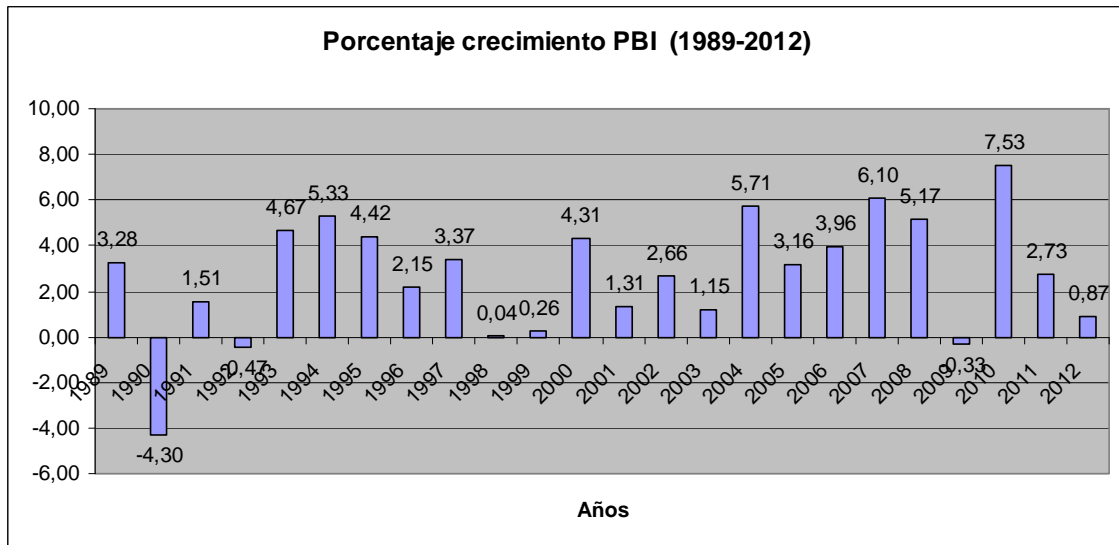
Fuente: Banco Mundial

Gráfico III
PBI de Brasil en Dólares a precios actuales para el período 1989 a 2012



Fuente: Banco Mundial

Gráfico IV
Porcentaje del crecimiento del PBI de Brasil para el período 1989 a 2012



Fuente: Banco Mundial



Universidad de
San Andrés

Cuadro V
Gasto por unidad presupuestaria en millones de reales a precio 2011

Unidade Orçamentária	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Administração Central	2.126	1.724	1.765	1.097	1.399	2.335	2.077	2.215	1.014	1.181	2.197	1.442
Administração Central (exceto fundos)	2.053	1.615	1.630	996	1.287	2.212	1.938	2.088	893	1.037	1.993	1.225
Fundo do Ministério da Defesa	9	6	3	10	5	5	5	4	1	2	1	1
Fundo do Hospital das Forças Armadas	51	90	121	84	99	110	127	117	115	136	196	209
Fundo do Serviço Militar	13	13	10	8	9	7	7	7	6	6	8	7
ANAC	-	-	-	-	-	-	107	156	257	336	399	125
Administração Central (Incluindo ANAC)	2.126	1.724	1.765	1.097	1.399	2.335	2.184	2.372	1.271	1.517	2.596	1.567
Marinha	13.716	14.966	13.968	10.430	10.017	10.498	11.334	12.110	12.775	15.062	17.971	16.740
Marinha — Central	12.523	13.663	13.345	10.024	9.408	9.993	10.752	11.392	12.257	14.451	17.404	16.327
Tribunal Marítimo	2	3	2	-	-	-	-	-	-	-	-	-
SECIRM	17	10	6	5	8	9	29	28	74	117	22	16
Fundo Naval	1.106	1.215	571	364	543	429	478	589	361	401	424	304
Fundo de Desenvolvimento de Ensino Profissional Marítimo	68	75	44	38	58	66	75	101	83	93	104	81
Caixa de Construção de Casa da Marinha	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	16	11
Exército	23.081	25.708	25.821	19.507	19.291	20.198	22.457	23.225	24.090	26.492	28.218	27.974
Exército — Central	22.436	25.062	25.127	18.981	18.657	19.549	21.702	22.470	23.154	25.366	27.101	26.839
Fundação Osório	8	8	8	7	8	8	10	11	11	11	12	11
Fundo do Exército	637	638	686	519	626	641	744	744	772	899	898	925
IMBEL	-	-	-	-	-	-	-	-	154	215	207	199
Força Aérea	12.401	14.864	14.162	10.488	11.329	12.842	12.671	14.037	14.162	15.687	16.133	15.507
Aeronáutica — Central	9.928	12.967	12.504	9.297	9.712	11.356	10.989	12.395	12.458	13.905	13.973	13.686
Caixa de Financiamento Imobiliária da Aeronáutica	22	30	13	5	9	13	11	12	8	12	5	2
Fundo da Aeronáutica	2.309	1.731	1.554	1.103	1.469	1.392	1.635	1.630	1.695	1.771	2.155	1.818
Fundo Aeroviário	142	136	91	82	140	81	36	-	-	-	-	-
Ministério da Defesa	51.323	57.262	55.715	41.522	42.037	45.872	48.646	51.744	52.297	58.757	64.917	61.788

Fuente: LBDN.2012: 246

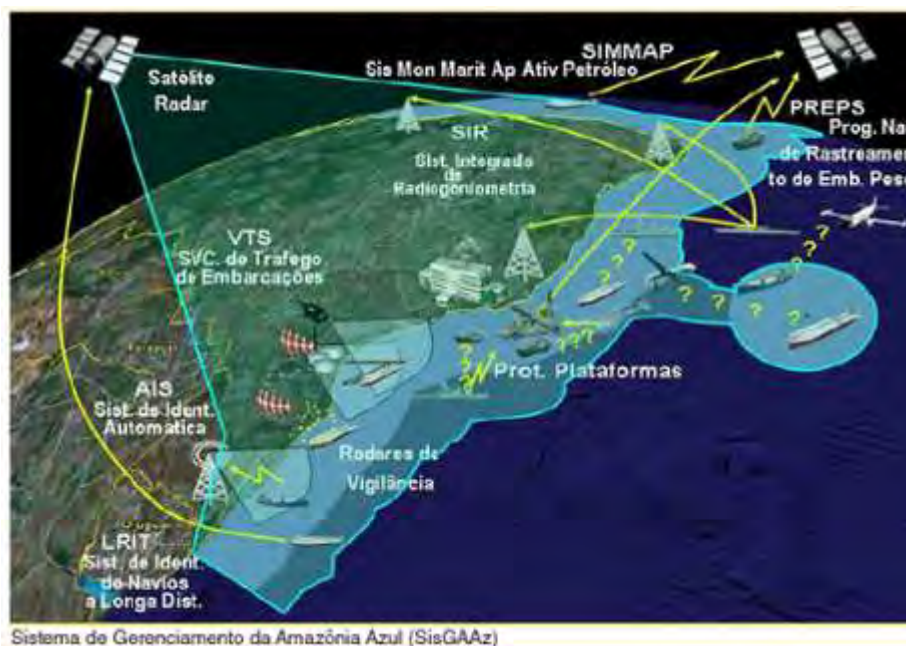
Universidade de
San Andrés

Mapa VI Amazonia Azul



Fuente: LBDN, 2012, pág. 47.

Mapa VII Sistema de Monitoreo satelital de la Amazonia Azul



Sistema de Gerenciamento da Amazônia Azul (SisGAAz)

Fuente: LBDN, 2012, pág. 74.

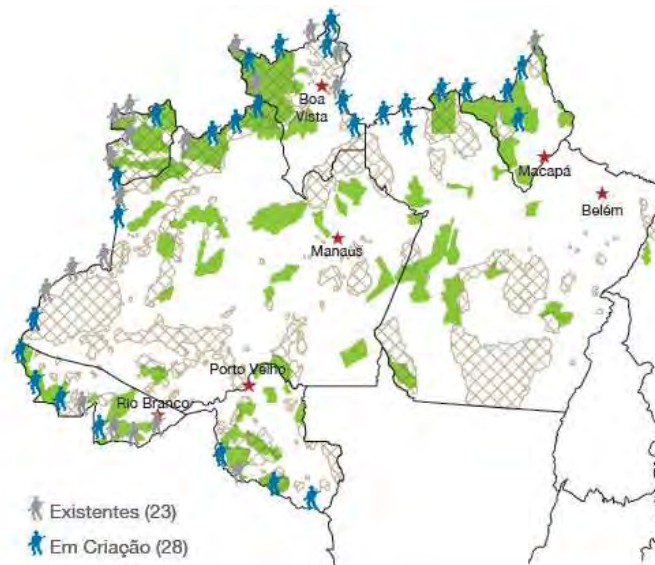
Mapa VIII
Monitoreo satelital de las fronteras territoriales



Sistema Integrado de Monitoreo de Fronteras (SISFRON)

Fuente: LBDN, 2012, pág. 75.

Mapa IX
Pelotones especiales de Frontera. Disposición de la defensa de la Amazonia verde



Pelotões Especiais de Fronteira

LBDN, 2012, pág. 126.