

La Defensa en la Política Exterior del Brasil: el Consejo Suramericano y la Estrategia Nacional de Defensa

Héctor Luis Saint-Pierre

Área: Seguridad y Defensa
Documento de Trabajo 50/2009
07/10/2009

La Defensa en la Política Exterior del Brasil: el Consejo Suramericano y la Estrategia Nacional de Defensa

Héctor Luis Saint-Pierre *

Introducción

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 de sus dos gramáticas: la diplomacia y la estrategia (en la conceptualización aroniana).¹ La eficacia de ese impacto depende, en buena medida, de la sintonía de las dos gramáticas, y ésta, a su vez, de la fuerza y coherencia con que la política imponga su lógica sobre aquellas. La “política exterior” se define como el producto de dos embates: uno positivo, en el seno del proceso decisorio del Ejecutivo y otro negativo, caracterizado por el juego de los contrapesos de poderes, entre el Ejecutivo y el Legislativo. Este último embate, a su vez, tiene dos aspectos, por un lado, el “inercial” que comprende los actos legislativos de ratificación de pactos y tratados internacionales que marcan la estabilidad y previsibilidad del comportamiento internacional del país y, por otro lado, el ejercicio de la “política negativa” (en sentido weberiano),² de la actividad de la oposición política en el Legislativo que, por medio de comisiones parlamentarias y de la práctica de procesos reglamentarios, intenta retrasar, inhibir o impedir el ejercicio positivo de la acción de gobierno.³

El embate positivo, aquel que se traba dentro del proceso decisorio del Ejecutivo, se modela como resultado de la dialéctica entre la voluntad del Ejecutivo y las de sus burocracias específicas (la diplomacia y las Fuerzas Armadas) en la lucha por imprimir una determinada dirección a la proyección del país en su relacionamiento con los otros y en su inserción en la política internacional. Aquí nos limitaremos a este embate entre el gobierno y los propios instrumentos de poder, recordando como Weber (1992, p. 94) que “quien quiera llevar la batuta en política, ya sea un monarca o un ministro, debe saber cómo jugar con los modernos instrumentos de poder”.

Tal vez Brasil nunca antes haya pasado por una prueba tan clara para mostrar el funcionamiento de esa dialéctica como en el momento actual. Después de mucho insistir en sus discursos sobre la prioridad del escenario sudamericano para la política exterior y como objetivo primordial de la estrategia de inserción internacional de Brasil, el gobierno

* Profesor, coordinador del área de “Paz, Defensa y Seguridad Internacional” y del Grupo de Estudios de Defensa y Seguridad Internacional; de la Universidade Estadual Paulista

¹ Véase R. Aron (1962), *Paix et guerre entre les nations*, Éditions Calmann-Lévy, París (especialmente Parte I, Cap. I).

² M. Weber (1992), ‘Parlamento y gobierno’, *Escritos políticos*, vol. 1, Folio Ediciones, México.

³ Como el bloqueo actual de partidos de la oposición contra la aprobación del ingreso de Venezuela al Mercosur, como es el deseo del gobierno brasileño.

presidido por Luiz Inácio “Lula” da Silva promovió la Unión de Naciones Suramericanas (Unasur) y lideró la creación, dentro de esa institución, del Consejo Suramericano de Defensa (CSAD), mostrando, con esos gestos, su determinación con relación al escenario subregional suramericano. Ambas propuestas, pero particularmente la del CSAD, exigen la sintonía de las gramáticas militar y diplomática en su adecuación a la lógica de la política exterior. En efecto, ambos instrumentos deben potenciarse en la tarea de modelar las percepciones subregionales reduciendo las desconfianzas para crear el ambiente propicio para la cooperación multilateral. No obstante, faltaba la transparencia de las intenciones estratégicas brasileñas para la región que hubiese podido ser expresada en un Libro Blanco de Defensa aún inexistente. Por eso, quizá, el documento Estrategia de Defensa Nacional (END) haya despertado tanto interés internacional ya que por primera vez Brasil hacía pública su visión del mundo y de la región, sus percepciones de las amenazas y desafíos a sus intereses, así como la organización, disposición y disposición de la fuerza para afrontarlos.

Como pieza importante de la expresión de la política exterior brasileña la END, resultante de aquella dialéctica de las voluntades, debería contener de alguna manera las expectativas gubernamentales, las diplomáticas y las militares (o por lo menos de los sectores que lideran esas corporaciones), los consensos político-partidarios logrados por la representación popular en el seno del parlamento y, si es posible –porque no todas las “democracias” lo consiguen–, respetar las indicaciones sugeridas en los debates de la sociedad organizada. Sin embargo, la diplomacia y la estrategia brasileñas sufren lo que hemos denominado como “el destino de las paralelas”,⁴ que consiste en que, dependiendo de la ideología del sector burocrático que se encuentre al frente de cada una de esas corporaciones, pueda que exista coincidencia o no entre los objetivos de la política exterior. De la voluntad política del Ejecutivo, especialmente del ímpetu de su carisma –para aprovechar el concepto weberiano– sobre aquellas estructuras burocráticas, dependerá el ordenamiento, la coherencia y la armonía de objetivos entre las tres voluntades. En caso de antagonismo valorativo, normalmente deberá prevalecer la indicación del Ejecutivo, aunque luchando duramente con la inercia corporativa de las burocracias inconformadas. Tal vez esta última situación de resistencia burocrática sea la que ha prevalecido en las iniciativas presidenciales para la política exterior desde Fernando Henrique Cardoso –es decir, desde que comenzó a destacarse la “diplomacia presidencial”– y la clave explicativa de por qué la fuerza de las iniciativas internacionales brasileñas, tanto en el área diplomática cuanto de la defensa, sea muchas veces seguida por la laxitud operativa en el momento de la formalización institucional.

⁴ La relación de autonomía que mantienen las esferas diplomáticas y militares de Brasil se demuestra en el estudio empírico de la historia reciente por H.L. Saint-Pierre (2006), “Política de Defesa e Relações Internacionais no Brasil: o destino das paralelas”, *Meeting of the Latin American Studies Association*, San Juan, Puerto Rico, 15-18/III/2006.

Este Documento de Trabajo analiza aquellas dos iniciativas de lo que se conoce como “diplomacia presidencial”: la creación del Consejo Suramericano de Defensa (CSAD) y la publicación de la Estrategia Nacional de Defensa (END)⁵ brasileña tratando de iluminar, en ambos casos, las dificultades que la emergencia de aquellas dialécticas coloca en el camino de su implementación. Dejamos fuera del análisis directo la influencia de la dialéctica con el Legislativo, menos por la relación abúlica que éste muestra por estos temas que por una cuestión de espacio y síntesis.

La defensa en Brasil: los Documentos de Política de Defensa Nacional⁶

En 1996, durante el gobierno Cardoso, se publicó el primer Documento declaratorio de la Política de Defensa Nacional (DPDN) que definió, en el párrafo 1.3 que:

“La política de Defensa Nacional, orientada para ‘amenazas externas’ tiene la finalidad de fijar los objetivos para la defensa de la Nación, bien como orientar el preparo y el empleo de la capacitación nacional, en todos los niveles y esferas de poder, y con el involucramiento de los sectores civil y militar”.⁷

Sin embargo, la publicación de este documento no delimitó claramente la esfera de la defensa nacional, ya que mantuvo la vigencia del artículo 142 de la Constitución que consolidaba la abertura del abanico de las misiones de las Fuerzas Armadas y la posibilidad de su intervención en las cuestiones internas. Por lo tanto, otra vez (después de la Constitución de 1988) se postergó una definición inequívoca del ámbito específico de la defensa y de su diferencia en relación a la seguridad pública. Así, se mantuvieron latentes algunos vestigios de la antigua Ley de Seguridad Nacional (LSN) en lo relativo al empleo de las Fuerzas Armadas en cuestiones internas.

Tal vez consciente de esa peligrosa laguna constitucional y de la relativa porosidad del Documento de Política de Defensa Nacional (DPDN), el gobierno de Lula publicó una nueva versión en 2005. Sin embargo, el nuevo DPND de 2005 acabó retrocediendo aún más a los preceptos de la LSN de 1967, al colocar a la defensa nacional al servicio de la contención de amenazas “preponderantemente” externas, facilitando, con esa aparentemente inocente adjetivación, la abertura para las cuestiones internas.

De todos modos, el DPDN de 2005 incorporó algunos importantísimos elementos innovadores, como la valorización de la lógica de la confianza mutua y de los foros multilaterales, el rechazo de la guerra y la búsqueda de las soluciones pacíficas de las controversias, pero sin abandonar el carácter “disuasorio” de Defensa. En el párrafo 4.4

⁵ En adelante, cuando necesitemos citar directamente del documento, lo explicitaremos a seguir del entrecorillado de la cita colocando la sigla END entre paréntesis seguida del número de página del documento en su traducción castellana.

⁶ Para esta parte del texto hemos contado con la valiosa colaboración de Érica Cristina Winand, responsable del Observatorio del Cono Sur de Defensa y Fuerzas Armadas.

⁷ Documento de Política de Defensa Nacional de 1996, <http://www.defesa.gov.br>.

de la DPDN de 1996 se explicaba la política de defensa como la preparación “a fin de rechazar una eventual agresión armada” para lo cual “el país empleará todo el poder militar necesario, con vistas a la decisión del conflicto en el plazo más corto”. Aún así, el documento definía el carácter de la defensa brasileña como “preventivo”, “defensivo” y “no ofensivo”. En el DPDN de 2005, la disuasión aparece en la parte en la que se afirma que la naturaleza (*posture*) estratégica del Brasil se fundamenta “en la existencia de una capacidad militar con credibilidad y apta para generar un efecto disuasorio”. Además, prevé la existencia de unas Fuerzas Armadas “modernas, balanceadas y aprestadas”.⁸ Sin embargo, la precariedad de las condiciones materiales de las Fuerzas Armadas brasileñas pone en duda la eficacia de la estrategia de disuasión adoptada por Brasil. Por otro lado, el documento también destaca la cooperación regional⁹ y, a pesar de que existe en la práctica una excelente relación “entre Fuerzas” con los países vecinos, desde el punto de vista institucional se ha avanzado poco para formalizar esa aproximación. De parte de los militares parece prevalecer la perspectiva de que la opción por la cooperación continúa configurando un escenario indeseado, ya que, para ellos, la necesidad de cooperar podría ser percibida como una vulnerabilidad nacional.

En el DPDN de 2005 se recogen expresamente las percepciones de las amenazas que se esperan para lo largo del siglo XXI: el conflicto creciente por el agua dulce potable, la disputa por áreas marítimas, por fuentes de energía y por el dominio aeroespacial. El problema amazónico es presentado en ese documento como especialmente sensible, debido a la supuesta codicia internacional sobre su biodiversidad y sus riquezas minerales, así como por la ausencia de protección de esa región debido a su baja densidad demográfica. Sin embargo, y para agravar la situación de seguridad de la región amazónica, la reorientación estratégica brasileña, por la que se cambió el foco de las preocupaciones de la defensa del sur del país (coherente con la vieja hipótesis de guerra con la Argentina) para el norte, no se acompañó de la debida reestructuración de las fuerzas ni de la tecnología militar necesaria para las especificidades de la región, lo que se refleja en los reclamos de los militares ante la falta de recursos para la eficaz vigilancia de la Amazonia.¹⁰

El DPDN 2005 añadía como prioridad estratégica la integración regional de la industria de la defensa como un medio adecuado para consolidar la confianza y, simultáneamente, alcanzar la autonomía estratégica de la región. Por otro lado, y a diferencia del

⁸ Véase la sección “Orientaciones Estratégicas” del Documento de Política de Defensa Nacional de 2005, <http://www.defesa.gov.br>.

⁹ De acuerdo con el DPDN de 2005, para que Brasil no sea alcanzado por problemas vecinos, se torna necesaria la “profundización del proceso de desarrollo integrado y armónico de América del Sur”, extendiéndose para el área de la defensa y seguridad. De esa manera, la cooperación regional es apuntada como una orientación estratégica preventiva. Véase el DPDN de 2005, <http://www.defesa.gov.br>.

¹⁰ De acuerdo con la declaración de Juniti Saito, comandante de la Aeronáutica, a la Cámara de los Diputados, de los 719 aviones de la Fuerza Aérea Brasileña, apenas 267 están en condiciones de volar, otros 452 no están en condición de ser usados, por lo que 232 están detenidos en el suelo por falta de dinero para la compra de repuestos. Guilherme Evelin, Isabel Clemente y Matheus Leitão (2007), “O Brasil deve ter medo dele?”, *Época*, 29/X/2007, pp. 39-44.

documento de 1996 que prescribía las orientaciones estratégicas en el ámbito general, en el DPDN de 2005 se clasificaron como zonas estratégicas: Brasil, el contexto regional y el contexto internacional. Otro tema que ganó importancia estratégica en este documento es la zona de la plataforma continental del Atlántico Sur, designado como “Amazonía Azul”.

Asimismo, en el DPDN de 2005 aparece por primera vez la creación de un programa de educación civil para la concienciación de la sociedad en relación a la importancia de la defensa nacional, aunque hasta el momento poco se ha hecho a ese respecto. Es elogiable, no obstante, el trabajo de la antigua Secretaría de Cooperación del Ministerio de Defensa – hoy reducida a la categoría de Departamento– para poner en marcha algunos programas orientados por ese objetivo, como aquel que promueve los congresos académicos sobre defensa nacional,¹¹ ya en su sexta edición, que ha tratado de integrar universitarios civiles con jóvenes oficiales por medio de congresos periódicos. Otra iniciativa destacable de esta Secretaría fue la creación del programa Pro-Defesa,¹² por medio del cual esta Secretaría, junto al Ministerio de Educación, fomentan la creación de cursos de posgrado académicos de estudios en el área de la defensa mediante recursos financieros y becas de estudio.¹³

A pesar de promover algunas innovaciones, los cambios en la política de defensa nacional no trajeron para Brasil algunos asuntos que son discutidos desde hace algún tiempo en otras partes del globo, como es el caso de la derogación de la Ley que instituye el Servicio Militar Obligatorio. Durante la gestión del ministro José Viegas, el fin de esa institución de incorporación obligatoria fue una de las transformaciones anunciadas para la defensa por el gobierno de Lula da Silva, pero la iniciativa no llegó a superar el nivel del mero discurso. El servicio militar obligatorio no fue sustituido por el voluntariado con el argumento de que el reclutamiento de ciudadanos es una forma de ofrecer oportunidades a jóvenes carentes, una vez que dentro de los cuarteles, además de recibir alimentación adecuada y salario, aprenden un oficio. De todos modos, se redujo drásticamente el número de reclutas ingresantes y una disminución del tiempo de prestación (el expediente) para reducir costes con la alimentación de los reclutas. El alistamiento obligatorio se enmarcó en el papel de las actividades asistenciales del Ejército, abandonando la idea de la implantación del servicio voluntario, como hicieron otros países. Como se verá más adelante, en la Estrategia Nacional de Defensa no solamente se mantiene el servicio militar obligatorio, sino que, además, se refuerza, amplia y profundiza, además de complementarse con un servicio civil obligatorio.

¹¹ https://www.defesa.gov.br/eventos_temporarios/2009/vicadn/ (acceso el 21/V/2009).

¹² https://www.defesa.gov.br/pro_defesa/index.php?page=sobre (acceso el 21/V/2009).

¹³ Uno de los resultados es el proyecto pionero del área “Paz, Defensa y Seguridad Internacional”, un posgrado académico que coordinamos en el Posgrado de Relaciones Internacionales “San Tiago Dantas” y que reúne tres universidades de São Paulo: UNESP, UNICAMP y PUC-SP.

Otra cuestión ausente en este documento fue la discusión sobre la incorporación de las mujeres a las Fuerzas Armadas como combatientes y el de la tolerancia de los homosexuales en el cuadro de oficiales. Las Fuerzas Armadas brasileñas repudian la idea de la incorporación de homosexuales y les aplican severas sanciones cuando descubren la presencia de ellos entre los oficiales. De igual forma, todavía conservan un fuerte prejuicio en relación a la incorporación de las mujeres como combatientes. Diferentemente del caso español, por ejemplo, en el que las mujeres son incorporadas desde hace más de dos décadas, en Brasil, sólo podían ingresar en la Intendencia hasta que hace muy pocos años la Aeronáutica fue pionera en abrir el cuadro de oficiales para las mujeres.

La educación militar es otro problema que, a pesar de que debería merecer especial atención en cualquier intento de modernización de las Fuerzas Armadas, no se incluyó en el documento de PDN. Obviamente, para modernizar la defensa es necesario revisar el sistema educativo de las Fuerzas Armadas para poder adaptar el conocimiento, la mentalidad y el conjunto de valores del militar a las exigencias y necesidades del mundo contemporáneo y los intereses brasileños de proyección en el mismo. Sin embargo, la educación es uno de los más defendidos bastiones de la autonomía militar, absolutamente cerrado a cualquier intervención del Ministerio de Defensa o del Ministerio de Educación.¹⁴

Otro elemento que podría indicar un avance en la modernización de la estructura administrativa de la defensa de Brasil fue la tardía creación del Ministerio de Defensa en 1999, durante el segundo gobierno de Fernando Henrique Cardoso.¹⁵ La creación del Ministerio de Defensa se tradujo en algunos avances. En el plano discursivo, permitió la existencia de una política civil de defensa bajo una autoridad civil en un sector que, para la percepción de muchos, debía ser de competencia exclusiva de los militares. Por otro lado, mejoró la imagen del país ante la comunidad internacional porque hasta ese momento Brasil se representaba en los foros internacionales mediante cinco Ministerios militares. Finalmente, la creación del Ministerio homologó y normalizó la inserción brasileña en el sistema internacional de defensa participando en las nuevas visiones

¹⁴ Recientemente, en el discurso de despedida por su pase a la reserva, el general de Ejército Paulo César de Castro, director de Enseñanza del Ejército, frente al comandante de la fuerza, enalteció el golpe de Estado de 1964, advirtió sobre lo que llamó la “persistente sarna marxista” y exhortó a los oficiales de las Fuerzas Armadas brasileñas a permanecer en estado de alerta ante la izquierda revanchista que hoy se encuentra en el gobierno: “*patrulhar para que a lepra ideológica fosse mantida bem afastada dos currículos, salas de aula e locais de instrução*”; “*Meus generais, perseverai no combate*”, “*O inimigo é astuto e insidioso. Mas capitulará ante nós, como derrotado tem sido até agora*”. Dado que este oficial superior tenía a su cargo la formación de oficiales desde su ingreso a la carrera hasta su salida, da una idea del atraso en la formación de los oficiales brasileños aún presos de fantasías ideológicas de un mundo que ya no existe. Lo peor es que esta preocupación retrógrada aparta a los oficiales de las preocupaciones que deberían orientar su formación moderna y acorde con los tiempos y amenazas del mundo actual.

¹⁵ Tratamos de este tema en H.L Saint-Pierre y E. Winand (2008), “A construção tardia do ministério da Defesa como chave para compreender as particularidades do setor no Brasil”, en I. Sepúlveda y S. Alda (eds.), *La administración de defensa en América Latina*, vol. II, Instituto Universitario General Gutiérrez Mellado-UNED, Madrid, 2008, pp 51-114.

cooperativas y comunitarias, propias del orden internacional de la “interdependencia”, con base en valores e intereses comunes.

La modernización de las Fuerzas Armadas de Brasil en el discurso del gobierno Lula

Durante la campaña electoral que colocaría a Lula da Silva en el poder, el candidato presentó a los militares las siguientes propuestas para el sector de la defensa nacional:¹⁶ dotar a las tres Fuerzas de presupuestos adecuados, exigiendo la participación del Congreso en los debates de los proyectos de la defensa cada cuatro años (ni los presupuestos se han mejorado ni el Congreso ha superado su renuencia a discutir las cuestiones de defensa); realizar inversiones destinadas a la recuperación del sector de inteligencia (una recuperación parcial e insatisfactoria); reforzar las áreas fronterizas, principalmente en la región amazónica (se ha conseguido sólo parcialmente); revocación del Tratado Inter-Americano de Asistencia Recíproca (TIAR) y su sustitución por uno de cooperación regional (fue convocado por Brasil en los acontecimientos del 11 de septiembre y aún se mantiene); fomentar un movimiento de cooperación militar regional liderado por Brasil (logrado como un éxito personal del presidente Lula con la propuesta y ejecución del Consejo Suramericano de Defensa (CSAD)); acabar gradualmente con la obligatoriedad del servicio militar y su sustitución por el servicio civil (no sólo no acabó con él, sino que en la END lo ha aumentado en profundidad y extensión para hacerlo una pieza central de la integración entre la nación y las Fuerzas Armadas en el diseño estratégico); y dar continuidad a la compra de aviones de combate, dando prioridad al consorcio que propiciase mayor transferencia tecnológica del *software* y generación de empleos (continúa en discusión y nada se ha decidido hasta el momento).¹⁷

Durante la presentación de su programa a los militares¹⁸ el presidente trató de temas como el equipamiento de las Fuerzas, el plan de Defensa Nacional, el aumento en cuatro años del 1% al 2% del Producto Interior Bruto (PIB) los recursos del presupuesto destinado a la investigación y tecnología de la defensa; el aumento de los salarios y la recuperación de la paridad de la jubilación entre militares en activo y en la reserva que

¹⁶ Las informaciones se encuentran en el periódico *O Estado de S. Paulo*, 10/IX/2002, p. A4: véase *Observatorio del Cono Sur de Defensa y FA*, www.observatorioconosur.com.ar.

¹⁷ Actualmente son tres las empresas finalistas en la licitación: Boeing (norteamericana), Dassault (francesa) y Saab (sueca). El comandante de la Aeronáutica, Brigadier Juniti Saito, declaró el día 5 de noviembre de 2008 que no había ninguna empresa favorita para entrega a la Fuerza Aérea brasileña los 36 aeronaves que deberán sustituir a la antigua flota de cazas. El gobierno brasileño exige la transferencia de tecnología, compensaciones comerciales (*off-set*) y condiciones técnicas y operacionales específicas. La empresa norteamericana fabricante del F-18 E/F Super Hornet, juntamente con el gobierno norteamericano, acordó transferir la tecnología utilizada. Por su parte, la sueca Gripen NG camina en la misma dirección. El contrato definitivo deberá ser firmado antes de octubre de 2009 (*Jornal do Brasil*, 6/XI/2008).

¹⁸ Las reuniones se iniciaron el día 13 de setiembre de 2002, con la intención de escuchar las propuestas de todos los candidatos y se organizaron por el entonces presidente del Centro de Estudios Estratégicos de la Escuela Superior de Guerra (ESG), Leônidas Pires Gonçalves, que fue ministro del Ejército durante el gobierno de José Sarney.

había sido anulada por una Medida Provisoria editada por el presidente Cardoso. Con relación al servicio militar, Lula da Silva aseguró que podría ser instrumentalizado como una forma de “inserción social” de los jóvenes brasileños que están fuera del mercado de trabajo, lo que en alguna medida se cumplió con el programa “Soldado Ciudadano”, que utiliza reclutas en acciones sociales. Exceptuando esta última, no se cumplió ninguna de las medidas y propuestas presentadas a la audiencia militar.

Pueden destacarse: la divulgación del Plan Básico de Reestructuración del Ejército en sus unidades, buscando una distribución más equilibrada de la fuerza terrestres y de su material orgánico por el territorio nacional; la desconcentración de los medios blindados de los grandes centros urbanos, de locales impropios para el adiestramiento de esas fuerzas y la consecuente aproximación de los campos de instrucción, propiciando economía de combustible; y la reunión de materiales del mismo tipo en una misma brigada, creando facilidades para su manutención y mayor flexibilidad en el combate, proporcionando a los comandos blindados mejores medios para poder intervenir y aprovechar las oportunidades.¹⁹

Como consecuencia de la falta de presupuesto, en el año 2004 la Marina tuvo que retirar de actividades a la fragata Dodsworth y el contratorpedero Pernambuco por falta de condiciones de manutención. La Armada sufre bajas graduales de sus medios de combate y la canibalización de una de sus fragatas británicas para obtener piezas de recambio. De acuerdo con el almirante Julio Soares de Moura Neto, comandante de la Marina, la fuerza no dispone de medios suficientes para proteger los 8.500 kilómetros de costa brasileña, lo que sería vital para la garantía de la soberanía nacional sobre sus recursos naturales.

La falta de recursos también afecta el desarrollo del programa nuclear brasileño y a la construcción de su primer submarino de propulsión nuclear, considerado por la Marina fundamental en el esfuerzo estratégico para defender la soberanía nacional en los mares y en la defensa de los yacimientos petrolíferos de aguas profundas. Sobre el proyecto de construcción del submarino nuclear, se anunció, aún en 2005, la conclusión del prototipo “en tierra” del reactor nuclear brasileño que serviría como propulsor en los submarinos, ya que el 65% del proyecto ya estaba concluido, faltando recursos para la construcción de un laboratorio de generación eléctrica.

¹⁹ Los datos sobre el estado de las fuerzas proceden del “Informe Brasil”, Observatorio Cono Sur de Defensa y Fuerzas Armadas (27-29/IX/2008), <http://www.fcs.edu.uy/investigacion/observatorioFFAA/ObsFFAABr.htm> (boletines 306 y 307). Sobre este tema también se puede consultar P.R.L. Kuhlmann y S.A. Soares (2005), “Las relaciones civiles-militares en Brasil”, en José Antonio Olmeda (org.). Democracias frágiles: las relaciones civiles-militares en el mundo iberoamericano, Tirant lo Blanch, Valencia, pp. 463-521. Para los programas de Marina, véanse https://www.mar.mil.br/menu_v/ccsm/imprensa/reaparelhamento_mb.htm, https://www.mar.mil.br/menu_h/noticias/cm/audiencia_publica.htm, y <http://blog.naval.com.br/2007/09/20/detalhamento-do-programa-de-reaparelhamento-da-marinha/>. Para la Aeronáutica (Programa de Fortalecimento do Controle do Espaço Aéreo Brasileiro, PFCEAB) véase <http://www.militarypower.com.br/frame4-opin1.htm> y <http://www.militarypower.com.br/frame4-projetofx.htm>.

En junio del 2007, durante la conmemoración del 142º aniversario de la Batalla del Riachuelo, el presidente Lula defendió la conclusión del programa nuclear de la fuerza naval porque, además de posibilitar la construcción del submarino nuclear, y con eso colocar el Brasil en el selecto grupo de países capaces de desarrollar esa tecnología, el programa de la Marina generaría energía eléctrica y se desarrollarían nuevos materiales. El comandante de la Marina aprovechó la ocasión para, una vez más, pedir la ejecución del programa de recuperación de la fuerza. Si bien es cierto que hay una crónica falta de recursos económicos para continuar el proyecto, parte de la demora se puede atribuir también a la falta de eficacia militar para coordinar proyectos científico-tecnológicos complejos. Creemos que si los militares reconociesen sus limitaciones y confiaran en los científicos y técnicos civiles brasileños para coordinar la parte científico-tecnológica del proyecto se ahorraría dinero y tiempo y se fomentaría la confianza entre civiles y militares.

En relación a la Aeronáutica, y después de varios años intentando innumerables licitaciones para la compra de nuevos aviones de caza, los F-103 Mirage III, que vigilaban el espacio aéreo brasileño desde hace 33 años, comenzarán a ser sustituidos por 12 aviones franceses Mirage 2000-C, fabricados en la década de los 80. Una de las promesas más enfáticas de Lula a las Fuerzas Armadas acabó con la compra de aviones usados. En abril de 2007, el Comando de la Aeronáutica informó de la reanudación del Proyecto FX para equipar el 1º Grupo de Defensa Aérea, de la base de Anápolis, a 140 km de Brasilia. Ese proyecto es considerado fundamental para garantizar la defensa aérea brasileña y el actual comandante de la Aeronáutica, el brigadier Juniti Saito, garantizó que los recursos disponibles y previstos en el presupuesto estaban garantizados y que el gobierno se dispondría a costear un plan que pretende, sobre todo, promover la capacitación científico-tecnológica de la Aeronáutica.

En septiembre del 2007 el presidente Lula da Silva anunció la creación del Programa de Aceleración del Crecimiento (PAC) donde defendió la necesidad de que las Fuerzas Armadas recuperaran poder militar. Eso fue durante la firma del decreto de creación del Grupo de Formulación de la Estrategia Nacional de Defensa, encargado de realizar un estudio que debería estar concluido el 7 de septiembre de 2008 (plazo que no fue cumplido). Según el ministro Jobin, la misión de cada Fuerza sería redefinida con auxilio del Plan Estratégico Nacional de Defensa que englobaría el cumplimiento de las antiguas promesas hechas a la Aeronáutica. El anuncio del PAC por el presidente Lula, juntamente con las afirmaciones del ministro Jobin, llamaron la atención porque tal vez nunca estos temas tuvieron tanta repercusión en los medios de comunicación, que interpretaron la recuperación del parque bélico como un intento de contrapeso de poder militar en relación con el proceso de compra de armamento por parte de Venezuela.

Algunas reflexiones parciales

Aún reconociendo la existencia de avances bastantes significativos en el área de la defensa en Brasil, todavía es posible mantener algunas reservas. En primer lugar, sobre la consolidación institucional del Ministerio de Defensa como instrumento autónomo de la injerencia política de las Fuerzas Armadas. Segundo, sobre si favoreció o no la consolidación, o al menos un aumento, del ejercicio del control y el mando político de la defensa o una mayor transparencia de los asuntos del área para fomentar la formación de una cultura democrática de la defensa. Tercero, si el Ministerio de Defensa puede ser considerado un instrumento eficiente para cumplir con las metas de la reformulación de las bases de la defensa nacional.

Aunque se haya expresado que esa reformulación anunciaría una nueva era de las relaciones civiles-militares, caracterizada por el respeto al juego democrático y por el intercambio de visiones, ese esfuerzo no logró todavía incorporar a la sociedad a estos temas. El llamado “debate nacional” se limitó a la invitación de algunos especialistas elegidos por las Fuerzas Armadas o con su anuencia para ofrecer conferencias dentro de los muros de los centros militares mientras que los viejos valores militares continúan prevaleciendo en la formulación de la política de defensa de Brasil. Tal vez por eso, el cuadro funcional del Ministerio refleja una activa participación política de los militares y una sonora ausencia de civiles²⁰ (incluso el nombramiento del ministro depende – informalmente– de la aceptación previa de los militares). En varias Secretarías algunos cargos son ocupados por civiles, lo que no llega a caracterizar este Ministerio como civil, porque el mero ejercicio de un civil en el puesto de ministro no garantiza la transmisión del mando político sobre las Fuerzas Armadas ni el efectivo control civil de la estructura de la defensa nacional. La autonomía de las Fuerzas Armadas se extiende a todos los órganos y gabinetes de la estructura de la defensa nacional, tanto en su participación en el Consejo de la República y el Consejo de Defensa Nacional, como en funciones de asesoría presidencial, parlamentaria y en las Comisiones de Defensa Nacional del Congreso.

Creemos que el proyecto de reestructuración de defensa, comenzada por Cardoso, se elaboró dentro de los límites que el Estado Mayor de las Fuerzas Armadas (EMFA) entendió como adecuados para la preservación de sus prerrogativas constitucionales y de su autonomía en el escenario político nacional. No obstante se hayan eliminado los cinco Ministerios militares, con el Ministerio de Defensa cada una de tres fuerzas conservó algunas prerrogativas ministeriales, porque los comandantes de las tres fuerzas no perdieron su estatus de ministros y mantuvieron prácticamente inalteradas sus funciones de poder (por ejemplo, continuaron siendo miembros natos del Consejo de Defensa Nacional), incluso fueron equiparados al cuadro de ministros, con foro específico de procesos y juzgamientos en el Senado, una prerrogativa del presidente de la República y de los ministros de Estado.²¹

²⁰ Véase el organigrama del Ministerio de Defensa, www.defesa.gov.br.

²¹ No es por otra cosa que los militares recientemente criticaron la creación, por la Estrategia Nacional de

A pesar de que la imagen de Brasil mejoró en la escena internacional, tal vez el Ministerio de Defensa aún no sea una institución moderna ni modernizante. Con pocos años de existencia, continúa siendo un órgano en formación que apenas consigue realizar satisfactoriamente su función esencial y cuya orientación estratégica y política todavía se contesta duramente por los militares.

La proyección brasileña en el ámbito de la defensa subregional

A pesar de que los discursos del presidente Lula da Silva y de su ministro de Defensa, José Viegas Filho, manifiestan la voluntad política de Brasil de estrechar las relaciones de seguridad y defensa entre los países de América del Sur, lo que se observa es una notoria resistencia a institucionalizar acuerdos bilaterales o multilaterales con la finalidad de instituir una estructura de defensa común para la subregión a corto o medio plazo. Como ha declarado el ministro Viegas:

“Creo que es importante resaltar que me parece correcta nuestra opción, en los últimos 15 años, por enfatizar, en el Mercosur, la dimensión comercial de la integración, En mi evaluación, el desarrollo de estructuras más rígidas de integración político-militar sería una especie de ‘techo’ de la construcción, correspondiendo a una etapa posterior del proceso. En el estadio actual, debemos dar continuidad, en el área de la defensa, a la línea del establecimiento de vínculos específicos. Debemos, por ejemplo, mantener nuestros ejercicios combinados. Debemos profundizar, en la medida de lo posible, la coordinación de posiciones. Pero no es el momento, todavía, de pensar en una reproducción, en el plano político-militar, de las estructuras jurídico-diplomáticas con que ya contamos en el plano comercial”.²²

En lugar de una profundización de la cooperación en defensa, el ministro prefirió dar prioridad al proceso de integración de las industrias de armamentos militares en la subregión, destacando sus ventajas económicas:

“Aún en el ámbito sudamericano, hemos conversado sobre la posibilidad de una integración cada vez mayor de nuestras industrias de defensa. Esas conversaciones se han profundizado significativamente. Sabemos todos que una integración de esa naturaleza contribuirá a la elevación de los niveles de confianza mutua que ya existen en América del Sur. Todavía más, sabemos que traerán ganancias evidentes desde el punto de vista económico. Actuando de forma coordinada, ganaremos en escala y, por tanto, produciremos más, mejor y a costes más reducidos. Actuando concertadamente,

Defensa de 2008, del Estado-Mayor Conjunto, que fortalece al Ministerio de Defensa y en principio viabilizaría la conducción política de las Fuerzas Armadas.

²² José Viegas (2004), *Pronunciamento do Ministro de Estado da Defesa, José Viegas Filho, no Instituto Rio Branco*, Brasilia, 18/III/2004, <http://www.defesa.gov.br> (último acceso 26/III/2004; traducción del autor).

contaremos con mercados mayores y más previsibles, lo que nos beneficiará también como consumidores”.

La principal medida adoptada en aquel momento en el campo de la defensa fue la búsqueda de un dialogo interinstitucional más denso con algunos países, estableciendo Grupos de Trabajo bilaterales en materia de defensa con Argentina, Bolivia, Chile Perú y Uruguay. Además, el ministro de Defensa de Brasil se empeñó en organizar reuniones de ministros de Defensa de los países sudamericanos, que comenzaron en Brasilia en 2003 y que volvieron a acontecer en dos otras ocasiones, con la finalidad de construir consensos mínimos entre los gobiernos locales.

En lo relativo a la ejecución de maniobras conjuntas, se realizó el Ejercicio Cabañas de adiestramiento de fuerzas de paz en 2002. La maniobra consiguió reunir fuerzas brasileñas, chilenas, argentinas, peruanas y estadounidenses. En diversos pronunciamientos, el ministro Viegas comunicó la intención de profundizar las medidas de confianza mutua entre las Fuerzas Armadas de los países vecinos, bien por la necesidad de incrementar los ejercicios militares conjuntos, bien buscando una mayor articulación militar en la región.

Las preocupaciones con la posibilidad de que el conflicto civil colombiano se extendiese por los otros países de la subregión llevó a una atención mayor al dialogo con aquel país. Brasil estableció, en julio de 2003, un Grupo de Trabajo de la Criminalidad y del Terrorismo con Colombia y ambos países también formaron una Comisión Mixta Antidrogas.

Por esto, es posible concluir que Brasil, hasta la reciente iniciativa del Consejo Suramericano de Defensa, había preferido promover la confianza mutua y la cooperación esporádica y/o sólo de manera *ad hoc* producir e implementar un plano de cooperación militar efectiva a corto o medio plazo. Ya en aquel momento, miembros de la diplomacia y del Gobierno brasileño reconocían la importancia de la búsqueda de un dialogo mayor en América del Sur sobre los asuntos de defensa y seguridad internacional y hasta pensaban en la posibilidad de crear, en el futuro, un organismo de defensa común a todos los países del Mercosur. Sin embargo, en ningún momento se asumieron compromisos sólidos en la dirección de la creación del mismo y mucho menos se llegaron a institucionalizar esas iniciativas. La propuesta brasileña para el contexto regional y subregional se limitó a las medidas de promoción de la confianza mutua en el campo de la política militar y de las Fuerzas Armadas, implantadas especialmente con la Argentina y en menor escala con los demás países del Mercosur, sin dejar que la institucionalización de la cooperación y los compromisos contraídos puedan reducir la autonomía brasileña en materia de defensa.

Para analizar la política exterior de Brasil debe tenerse en cuenta algunos aspectos importantes que ayudan a comprender su peculiaridad:

- La orientación corporativa de Itamaraty dentro de la política exterior brasileña parece condicionar fuertemente las decisiones internacionales del Brasil, incluso en materia de defensa y seguridad en un grado más elevado que la propia política de defensa. Eso gracias a las deficiencias de la última, aún disonante del proceso democrático.
- La opción por la aproximación no institucional en materia de defensa con los vecinos del Cono Sur en primer lugar, y con América del Sur después, produce como resultado correlaciones puntuales y temporales aunque permite una buena evolución de las relaciones estratégicas entre los países.
- En relación al ámbito hemisférico, los esfuerzos estratégicos de Brasil parecen concentrarse, casi exclusivamente, en la garantía de la autonomía frente a EEUU y en impedir las tentativas norteamericanas tendentes a caracterizar el continente americano como un espacio estratégico único.
- En la esfera global, Brasil busca adherirse a regímenes de desarme y control de armamento, defendiendo el pacifismo y la no intervención en los asuntos internos de los Estados, además de establecer los foros multilaterales como espacio de refugio de los países en desarrollo. La participación en misiones de paz, particularmente en la MINUSTAH parece mostrar un Brasil preocupado por un papel más protagonista en el ambiente internacional y tal vez su ambición por un asiento en el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas.

A pesar de su renuencia para definir institucionalmente los ámbitos de integración en la subregión y tal vez siguiendo un principio del gobierno Lula en materia de política exterior para la defensa y la seguridad internacional que busca “Consolidar el papel del Brasil como promotor de la integración regional y hemisférica en materia de defensa, así como consolidar su presencia en los foros internacionales de defensa, realzando la posición brasileña en el mantenimiento de la paz mundial”,²³ desde fines de 2006 y comienzos de 2007 parece haber un cambio en el cuadro de la política exterior brasileña en relación con la defensa y la subregión. En efecto, tal vez como resultado del ejercicio de poder político del presidente brasileño y de su empeño personal, las autoridades, tanto del Ministerio de Defensa como del de Relaciones Exteriores, así como el secretario especial de la Presidencia, se movilizaron para crear un foro institucional de defensa para la subregión de América del Sur, una articulación político-diplomática cuyos resultados se analizan a continuación.

²³ “Pronunciamento do Ministro de Estado da Defesa, José Viegas Filho”, Instituto Rio Branco, 18/III/2004, www.mre.gov.br.

El Consejo Suramericano de Defensa²⁴

Desde la segunda mitad del 2007 comenzó a circular la noticia de que Brasil estaba propulsando la creación de un Consejo Suramericano de Defensa (CSAD). La inexistencia de detalles más precisos y la ausencia de foros explícitos en los cuales se debatiesen levantó sospechas, entre los analistas y especialistas, sobre la forma en que se articulaba políticamente o se pretendía “imponer” ese proyecto. En la prensa fueron apareciendo noticias parciales y los rumores se fueron acumulando hasta que en marzo de 2008, una vez superado el punto más álgido de la crisis suscitada entre Colombia y Ecuador, la idea del CSAD asumió notoriedad. Los discursos de Nelson Jobín, ministro de Defensa de Brasil, en EEUU, dejaron claro la necesidad de crear un organismo sudamericano para que los países de la subregión puedan actuar en las cuestiones internacionales “con una posición relevante y no pura y simplemente manipulados por otras circunstancias y otros intereses”.²⁵ Para el asesor para asuntos internacionales de la Presidencia, Marco Aurelio Garcia, el Consejo tendría la capacidad de evitar tensiones en América del Sur como la ocurrida en el inicio de 2008 entre Colombia y Ecuador.

Nelson Jobim inició una gira para reunirse con sus homólogos ministeriales de los diferentes países sudamericanos buscando promover la iniciativa, lograr apoyo y aclarar dudas al respecto. El objetivo brasileño era que el Consejo se creara en la reunión fundacional de la UNASUR y fue en ese contexto en el que se presentó la propuesta formalmente. Sin embargo, la creación del CSAD no fue puesta a votación ante la inminencia de su derrota. Las dudas peruanas y el rechazo explícito del presidente Uribe, aconsejaron la estrategia de dejar la votación para otro momento.

A pesar de los esfuerzos diplomáticos del Ministerio de Defensa brasileño por divulgar la propuesta, existe un consenso entre las autoridades y especialistas sudamericanos del área de defensa en dos puntos: (1) que no estaba claro el contenido, el alcance ni el propósito de la propuesta; y (2) que la forma en la que se gestionó el lanzamiento hizo que la propuesta se percibiera en la subregión como impositiva e imperial.²⁶

El CSAD no se propone establecer una alianza militar, ni ser un órgano operativo de carácter militar para la resolución de los conflictos. Parece ser una tentativa de integración del pensamiento de defensa subregional para discutir las necesidades de defensa comunes. Defendería como principios generales la consolidación de la democracia y la

²⁴ Esta parte fue inspirada, ampliada y actualizada a partir del artículo “El Consejo Sudamericano de Defensa”, que escribimos con Gustavo Fabián Castro, publicado en versión electrónica en junio de 2008 en <http://www.resdal.org.ar/>.

²⁵ “Ministro quer criar conselho sul-americano”, *Folha de S.Paulo*, 21/III/2008.

²⁶ En una reunión de especialistas en París, Marco Aurelio Garcia explicó que la propuesta era deliberadamente abierta y vaga porque se trataba de una convocatoria para que los representantes de los países de la subregión discutiesen la forma y el contenido de la propuesta. “EU-Latin America Military Cooperation Working Together for International Security”, *European Forum of the Fort Copacabana Conference*, Instituto de Estudios de Seguridad, París, 21-22/IV/2008.

paz, la no intervención en los asuntos internos y el respeto a la soberanía de los países de la subregión, la autodeterminación de los pueblos y la integridad territorial. La pretensión de esta iniciativa es tratar de reunir las estructuras existentes en América del Sur en un Consejo integral de defensa, bajo decisiones no vinculantes. Parece que pretenderá lograr una mayor transparencia, confianza y previsión entre los países, interpretando las percepciones subregionales de las amenazas y los desafíos para articular las políticas de defensa buscando una sintonía que permita proyecciones compartidas sobre la seguridad subregional.

Es posible atribuirle los siguientes objetivos:

- Intercambio de percepciones y elaboración de análisis compartidos sobre los escenarios mundiales de defensa.
- Intensificación del intercambio de personal militar en materia de educación militar bajo la óptica e interés de los gobiernos y no sólo de Fuerzas singulares.
- Intensificación de la participación común en misiones de mantenimiento de la paz bajo criterios y doctrinas compartidas.
- Auxilio humanitario de emergencia a regiones afectadas por desastres naturales.
- Incentivo al aumento de la realización de ejercicios militares conjuntos, buscando la optimización de la interoperatividad entre las Fuerzas Armadas subregionales.
- Integración cooperativa de las bases industriales de defensa de la subregión para aumentar la autonomía con capacitación tecnológica y compras a escala.
- Búsqueda de posiciones regionales consensuadas dentro de foros multilaterales como la JID y la OEA.

El proyecto del CSAD fue presentado a las delegaciones de los países sudamericanos durante la reunión que llevó a la firma del Tratado Constitutivo de la Unión de Naciones Sudamericanas el 23 de mayo de 2008. Dicho tratado (art. 3,s), señala como uno de los objetivos de la UNASUR el intercambio de información y de experiencias en materia de defensa. Sin embargo, los representantes sudamericanos, principalmente por la oposición del presidente colombiano, no lograron un acuerdo para la CSAD. Se acordó la constitución de un Grupo de Estudio sobre el Consejo de Defensa, con dos representantes de cada país (uno del área de defensa y otro de relaciones exteriores) con un plazo de 90 días para expedir una propuesta final de Consejo. Frente a lo que parecía un fácil consenso subregional, Álvaro Uribe explicó que Colombia rechazaba la creación del Consejo pero que sin embargo “Sí hemos aceptado la formación de un grupo de trabajo”.²⁷ Su argumento es que la región ya cuenta con la OEA y que existen divergencias con países vecinos en trono de la clasificación de grupos armados como “terroristas”.

Ante la firmeza de Uribe, el presidente brasileño Lula da Silva afirmó que “Precisamos contar con nuestro sector de defensa pensado conjuntamente. Eso solamente será posible

²⁷ “Colombia pide que América del Sur considere terroristas a las FARC”, http://www.rpp.com.pe/detalle_125856.html.

si creamos el instrumento, que es el Consejo”. La presidenta chilena Michelle Bachellet defendió la creación del CSAD con el argumento de que el órgano sería capaz de regular acciones como la intervención militar en Haití. La presidenta Bachellet negó que el proyecto hubiera fracasado porque la mera propuesta ya significaba un éxito y porque se podía cerrar el grupo de trabajo con tarea concreta.

De esta manera, los desafíos de la creación y posterior funcionamiento del Consejo fueron diversos y polémicos. Existieron tres dimensiones en las cuales se centraron los debates:

- (1) Lograr un consenso político en América del Sur, a pesar de la pluralidad de objetivos políticos y diferencias de relacionamiento con la superpotencia.
- (2) Construir un mecanismo de cooperación política efectivo frente a las cuestiones de defensa, bajo un marco de control civil de las Fuerzas Armadas.
- (3) Superar anteriores fracasos de cooperación multilateral. Este desafío aglutinaría los dos anteriores.

Finalmente, en la Cumbre Extraordinaria de la Unión de Naciones Sudamericanas (UNASUL), realizada en la Costa do Sauípe, Bahía, el 16 de diciembre de 2008, los presidentes de América del Sur deciden el establecimiento del Consejo Sudamericano de Defensa de la UNASUR. La primera reunión de ministros de Defensa del UNASUR en el seno del CSAD aconteció el 9 y 10 de marzo de 2009. En esa reunión se concordó en la elaboración de un plan de acción para 2009 y 2010 estructurado en cuatro ejes principales que copiamos íntegramente:

1. POLÍTICAS DE DEFENSA.

- a. Crear una red para intercambiar información sobre políticas de defensa.
- b. Realizar un seminario sobre modernización de los Ministerios de Defensa.
- c. Compartir y dar transparencia a la información sobre gastos e indicadores económicos de la defensa.
- d. Propiciar la definición de enfoques conceptuales.
- e. Identificar los factores de riesgo y amenazas que puedan afectar la paz regional y mundial.
- f. Crear un mecanismo para contribuir a la articulación de posiciones conjuntas de la región en foros multilaterales sobre defensa.
- g. Proponer el establecimiento de un mecanismo de consulta, información y evaluación inmediata ante situaciones de riesgo para la paz de nuestras naciones, en conformidad con el Tratado de UNASUR.

2. COOPERACIÓN MILITAR, ACCIONES HUMANITARIAS Y OPERACIONES DE PAZ.

- a. Planificar un ejercicio combinado de asistencia en caso de catástrofe o desastres naturales.
- b. Organizar una conferencia sobre lecciones aprendidas en operaciones de paz, tanto en el ámbito interno como multilateral.

- c. Elaborar un inventario de las capacidades de defensa que los países ofrecen para apoyar las acciones humanitarias.
- d. Intercambiar experiencias en el campo de las acciones humanitarias a fin de establecer mecanismos de respuesta inmediata para la activación de acciones humanitarias frente a situaciones de desastres naturales.

3. INDUSTRIA Y TECNOLOGÍA DE LA DEFENSA.

- a. Elaborar un diagnóstico de la industria de defensa de los países miembros identificando capacidades y áreas de asociación estratégicas, para promover la complementariedad, la investigación y la transferencia tecnológica.
- b. Promover iniciativas bilaterales y multilaterales de cooperación y producción de la industria para la defensa en el marco de las naciones integrantes de este consejo.

4. FORMACIÓN Y CAPACITACIÓN.

- a. Elaborar un registro de las academias y centros de estudio en defensa y de sus programas y crear una red suramericana de capacitación y formación en defensa, que permita el intercambio de experiencias y el desarrollo de programas conjuntos.
- b. Proponer programas de intercambio docente y estudiantil, homologación, evaluación y acreditación de estudios, reconocimiento de títulos y becas entre las instituciones existentes, en materias de defensa.
- c. Constituir y poner en funcionamiento el Centro Suramericano de Estudios Estratégicos de Defensa (CSEED), y encargar a un grupo de trabajo dirigido por Argentina, en un plazo de 60 días, la elaboración de la propuesta de su estatuto. d. Realizar durante noviembre de 2009, en Río de Janeiro, el Primer Encuentro Suramericano de Estudios Estratégicos (Ier ESEE)."²⁸

Una de las primeras medidas operativas del CSAD fue la constitución del Centro Sudamericano de Estudios Estratégicos para la Defensa con sede en Buenos Aires. Entre sus objetivos está el monitoreo y análisis de escenarios prospectivos para la defensa, la construcción de una visión común en la subregión, la elaboración de subsidios epistémicos y marcos teóricos para los estudios del Centro y, en alguna medida decurrente del anterior, la búsqueda de univocidad conceptual y la coordinación de políticas de defensa y seguridad internacional.

El proyecto y ejecución del CSAD satisface las necesidades de la defensa y seguridad subregional y su recorte geopolítico obedece al reconocimiento de las particularidades y diferencias latinoamericanas. Tanto las percepciones compartidas como las amenazas y desafíos subregionales justifican un mecanismo específico para la defensa que permita reforzar, anticipar o intensificar los instrumentos hemisféricos que se mostraron inadecuados, morosos, omisos o inútiles. El proyecto se inscribe en la órbita de la política exterior de los países en relación a la seguridad subregional y, como tal, del fomento de la

²⁸ Documento completo en "Primera Reunión de Ministras y Ministros de Defensa del Consejo de Defensa Sudamericano (CDS) de la UNASUR – Declaración de Santiago de Chile", <http://www.resdal.org.ar/>.

diplomacia y de la defensa. Por eso, nos parece que el mecanismo adecuado para gestionar el proceso es el 2xN que ya se mostró fructífero, en su versión *ad hoc*, en Haití y en la conformación de la comisión de estudio de la CSAD.

Existe una comunidad sudamericana de la defensa que viene reuniendo académicos, especialistas, militares y políticos y discutiendo cuestiones de defensa. Creemos que su incorporación al CSAD dinamizaría los debates, además de bregar por la plena conducción política del mismo. Entre los miembros de esta comunidad preocupa la forma impositiva con la que Brasil está planteando la cuestión a sus vecinos, y que acabe siendo solo un organismo técnico militar: una Junta Interamericana de Defensa del Sur, es decir, un nuevo foro privilegiado para que se reúnan las Fuerzas Armadas de la subregión. El éxito de la propuesta nos parece depender de dos condiciones necesarias: (1) la coherencia de las políticas exteriores para propiciar la convergencia entre las Fuerzas Armadas y la diplomacia de los países de la subregión; y (2) que se consolide el control político por parte de los representantes legítimos de las sociedades de los países de la subregión tanto sobre la diplomacia como sobre las Fuerzas Armadas. Estas dos últimas condiciones son necesarias para el éxito de la propuesta, y en la coyuntura actual de la subregión nos parecen deficitarias, cuando no ausentes, o incluso en muchos casos en vías de claro retroceso. Sin embargo, y en vista de que algunos países tienen alguna o ambas de aquellas condiciones resueltas o en vías de clara mejoría, no descartamos la posibilidad de que la reunión del mecanismo 2xN, más una estrecha colaboración de la citada comunidad sudamericana de defensa, vengan a facilitar la consolidación o el logro de aquellas condiciones en aquellos países –incluido Brasil– que no la tienen.

En cualquier caso, la constitución de esta institución multilateral de ámbito subregional en el área de defensa es de extrema importancia. Diferentemente de lo que pensaba el ex ministro José Viegas, creemos que los acuerdos y consensos sobre las cuestiones políticas, entre ellas y principalmente las relativas a defensa, no constituyen el techo de la integración,²⁹ sino los cimientos y vigas que le harán perdurar. Construir la casa sudamericana sobre pilares comerciales es entregarla a los cambiantes humores de Hermes: los intereses que darán la dirección sólida a esa construcción no pueden ser los comerciales, siempre sujetos al lucro. Solo el convencimiento de que la seguridad de las naciones sudamericanas estará en buenas manos si estas fuesen sudamericanas, fraguado en la confianza mutua y la disuasión que brinda la transparencia, dará la fortaleza necesaria a aquellos cimientos y vigas para soportar la construcción de la integración subregional.

²⁹ Pretender importar el exitoso caso europeo a América del Sur podría resultar en una comedia. Estudiar aquel proceso es una obligación académica, pero tornarlo como un paradigma es desconocer los rigores de la historia con el tiempo y el espacio. Aunque los europeos no consiguieron todavía llegar al punto de integración deseado y ante cada conflicto externo sobre el que deben deliberar aparecen las divergencias sobre los intereses comerciales y económicos nacionales, es su proceso de integración económico y político el que algún día puede llevar a que la UE cuente con una política común de seguridad y defensa.

La Estrategia Nacional de Defensa (END)

A pesar de que no ha sido una novedad la promulgación de un documento sobre la defensa brasileña porque el presidente Lula la había anunciado varias veces en sus discursos, sí que es posible especular sobre los motivos que probablemente precipitaron la promulgación de la END. Brasil precisaba, con relativa urgencia, de algún documento que pudiese presentar para cubrir la ausencia de un libro blanco o de algún documento oficial que presentase los principios, fundamentos y objetivos de la defensa así como de la proyección estratégica de Brasil. Por un lado, por el visible contraste con sus vecinos sudamericanos -hacia los cuales se orienta la prioridad manifiesta de la política exterior brasileña del Gobierno Lula- casi todos ellos contando con sus libros blancos, algunos de los cuales elaborados con destacado y amplio debate nacional que, al declarar públicamente sus sensibilidades y proyecciones estratégicas, acabaron destacando el déficit brasileño en ese aspecto. Por otro lado, los viajes emprendidos por el ministro de Defensa, Nelson Jobim, buscando mercados donde reequipar el deteriorado parque bélico de las Fuerzas Armadas brasileñas, le mostraron la necesidad de contar con un documento que abriese la caja de la defensa y dejase claras las intenciones brasileñas en su área de proyección. En efecto, algunos gobiernos, especialmente europeos, aunque estaban ávidos por realizar ventas que ayudaran a sus países en medio de la crisis económica en la que se encuentran, condicionaron las negociaciones a una perspectiva más clara de la política de defensa brasileña.

También incidió en la promulgación la búsqueda de coherencia en la política regional. Al final, Brasil propuso la creación del Consejo Suramericano de Defensa e, incluso, sugirió la elaboración de un “Libro Blanco Regional de Defensa” que el propio Brasil aún no posee nacionalmente (uno de los pocos países en la región que arrastra esa deuda). Finalmente, era notoria la necesidad de completar o avanzar en el fortalecimiento de la conducción política en los asuntos de defensa, aún muy dependiente del monopolio que los militares ejercen sobre esos temas. Este fortalecimiento, lento y gradual, precisaba institucionalizar de alguna manera la inserción de los nervios civiles del gobierno en la fibra muscular de los medios de la defensa para hacer posible su gobernabilidad. Un paso fundamental en esa dirección se dio en 1999, durante el gobierno Cardoso, con la creación del Ministerio de Defensa. Sin embargo, la creación formal de ese ministerio no garantizó la conducción del gobierno sobre las Fuerzas Armadas ni la adecuación institucional al artículo 4 de la Carta Democrática Interamericana.³⁰ Tal vez por falta de funcionarios civiles capacitados para la función, el Ministerio acabó siendo “amueblado” –usando la metáfora del ex ministro de Defensa del gobierno Lula, José Viegas– básicamente con personal militar, con lo que estos mantuvieron garantizadas las prerrogativas constitucionales y la autonomía de las Fuerzas. El reflujo de las Fuerzas Armadas para

³⁰ En su art. 4 la Carta reza “La subordinación constitucional de todas las instituciones del Estado a la autoridad civil legalmente constituida y el respeto al Estado de Derecho por todas las instituciones y sectores de la sociedad son igualmente fundamentales para la democracia” (Organización de Estados Americanos, Washington, septiembre de 2001).

ocupar los espacios políticos del Ministerio fue posible por otro aspecto que no había sido nunca atendido: la reorganización de las Fuerzas Armadas institucionalizando su conducción política mediante una clara cadena de mando. Este aspecto, según el ministro Nelson Jobim, fue atendido por la END que “fijó las bases para la consolidación del poder civil en la dirección de la defensa nacional, con la determinación de los papeles que le caben en ese proceso a los civiles y al brazo militar –Marina, Ejército y Aeronáutica–”.³¹

El 7 de septiembre de 2007, con ocasión del día del Ejército, el gobierno Lula solicitó y el ministro de Defensa prometió entregar al país un año después una reformulación de la política de defensa o un Libro Blanco de la misma. Tanto en ese acto como en otros discursos se prometió que se generaría durante ese año un amplio debate nacional que cristalizaría los acuerdos de la comunidad nacional de defensa en un documento. No se cumplieron los plazos ni hubo debate –grande o pequeño– sobre la END (los militares no dejaron de ironizar la sigla) por lo que ésta fue presentada al presidente y a la nación brasileña tardíamente, sorprendiendo a la incipiente comunidad de defensa brasileña que esperaba participar en el anunciado debate que nunca existió, a pesar de que Nelson Jobim haya declarado que “el tema comenzó a estar presente en los medios, en el Congreso, en los cuarteles, en las reuniones empresariales, en las Universidades” como metodología democrática de deliberación.³² Si hubo algún debate o si el tema rondó el ambiente académico, fue producto de la iniciativa de los propios académicos con la esperanza de que en algún momento la comunidad fuese convocada para discutir el tema nacionalmente.³³

Hay quien dice que dos cabezas piensan mejor que una, aunque Aristóteles decía que la decisión se facilita cuando sólo se toma por una, pero en este caso la duplicación de responsabilidades tampoco aportó ninguna mejora al proyecto. El presidente Lula colocó al frente de la elaboración de la Estrategia Nacional de Defensa, además del Ministerio de Defensa, al recién nombrado ministro de Asuntos Estratégicos, Mangabeira Hunger, pero lejos de mejorar el proyecto, en realidad la END parece haber intentado contemplar las expectativas, a veces opuestas, de diferentes actores, entre ellos cada una de las tres Fuerzas Armadas. Tal vez queriendo contentar a tirios y troyanos parece no haber conseguido satisfacer a ninguno, porque las críticas no tardaron en aparecer.

Análisis del documento

La Estrategia Nacional de Defensa avanza en relación a los dos documentos de Política Nacional de Defensa que la precedieron. La END contempla aspectos que en aquellos habían quedado insuficientemente tratados y se atreve a diseñar la definición de lo que

³¹ N. Jobim, “Defesa, democracia e desenvolvimento”, *Tendências e Debates, Folha de SPaulo*, 13/IV/2009.

³² N. Jobim, “La defensa de la prosperidad sudamericana”, *DEF*, año 4, nº 43, Ed. Taeda, Buenos Aires, Marzo de 2009, p.77.

³³ No se puede considerar la convocatoria de algún que otro académico para “conversar” con el ministro Mangabeira Hunger como la realización del “gran debate”, ni siquiera como debate (ni en el sentido estricto de la palabra ni en el sentido político de la propuesta).

podríamos llamar “Gran Estrategia” en el sentido que le da a la expresión Liddell Hart.³⁴ En realidad, y aunque se centre en la defensa, la END se extiende a aspectos que exceden el ámbito ministerial de la defensa y ocupa espacios de educación, ciencia y tecnología, economía, infraestructura y movilización nacional, entre otros. Avanza decididamente sobre temas que antes nunca se trataron en documentos públicos, como la organización de las Fuerzas Armadas, su composición organizativa y sus prácticas operacionales, así como sobre las capacidades y los medios necesarios asegurar su eficacia. No se ignoró tampoco la exigencia de la independencia tecnológica para suplir esos medios, que se asentaría en la articulación con una industria nacional reforzada con protección y auxilio económico para la producción de materiales de defensa de manera autónoma. Explícitamente menciona el desarrollo en áreas que considera esenciales para articular la defensa, como el desarrollo científico-tecnológico en las áreas cibernética, aeroespacial y, especialmente, nuclear.

El documento pretende organizar la Estrategia de Defensa Nacional en tres ejes principales: (1) la organización de las Fuerzas Armadas, orientándolas para un mejor desempeño en el cumplimiento de su papel constitucional; (2) la reorganización de la industria nacional de material de la defensa para equipar a las fuerzas con autonomía y tecnología nacional; y (3) la composición de los efectivos de las Fuerzas Armadas y la movilización nacional por medio del alargamiento y profundización del servicio militar obligatorio y la implementación de un servicio civil obligatorio suscrito con el Ministerio de Defensa.

En relación con el desarrollo y la defensa, una primera consideración de peso que contiene el documento es la que asocia indisolublemente la estrategia de desarrollo del país a la de la defensa. Tal vez inspirados en el binomio conceptual “Seguridad y Desarrollo” que con alguna frecuencia apareció en los últimos documentos de la Organización de los Estados Americanos, o apoyados en la falacia del *spin of* de la Investigación y Desarrollo en ciencia y tecnología de la defensa para la industria civil,³⁵ en este documento se sustituyó el concepto de “seguridad” por el de “defensa” para afirmar la inseparabilidad de la Estrategia de Defensa Nacional de la Estrategia de Desarrollo Nacional y que “Cada una refuerza las razones de la otra. En ambas, se despierta para la nacionalidad y se construye la nación” (END, p. 1).³⁶ El solapamiento entre ambas se

³⁴ B. Liddell Hart, *Strategy*, Praeger Paperbacks, Nueva York, 1954.

³⁵ No hay prueba empírica de que el esfuerzo nacional en Investigación y Desarrollo (I+D) en ciencia y tecnología para la defensa promueva el desarrollo económico y social, ni siquiera que induzca a avances justificados para la ciencia y tecnología civil. No existen casos históricos –salvo en las grandes superpotencias– en los que se haya constatado claramente un aumento considerable de empleo ni del PIB nacional por esa costosa inversión social. No es preciso justificar el esfuerzo en tecnología autónoma en cualquier área estratégica por parte de un país que decida emerger entre las potencias mundiales, pero no se puede ocultar el coste que ese esfuerzo significa para el país y la inevitable postergación de otras prioridades nacionales, como disminuir las vulnerabilidades con inversiones en salud pública, servicios sanitarios básicos, en la educación fundamental, o incluso directamente en la ciencia y tecnología civil o/y el financiamiento del desarrollo de procesos productivos civiles.

³⁶ Traducción al español en

configuraría, según el documento, por el fortalecimiento de tres sectores considerados estratégicos: el espacial, el cibernético y el nuclear. Sin especificar qué Ministerio conduciría el desarrollo científico en estas áreas (si Ciencia y Tecnología, o Educación o Defensa), el documento afirma que “por su propia naturaleza, esos sectores trascienden la división entre desarrollo y defensa, entre lo civil y lo militar” (END, p. 6). Finalmente, y a pesar de que Brasil se autoproclame como un país pacífico y que haya ratificado el Tratado de No Proliferación Nuclear (TNP), el documento reafirma “la necesidad estratégica de desarrollar y dominar la tecnología nuclear” y, más adelante, cuando trata específicamente de la Marina, confiesa la decisión nacional de adquirir medios navales de propulsión nuclear, especialmente el viejo sueño de la Marina: la fabricación de un submarino nuclear (END, p. 16).

El 26 de agosto de 2008 el almirante Júlio Soares de Moura Neto, comandante de la Marina, había declarado que el plazo máximo para la entrega del submarino nuclear brasileño sería 2021. La primera fase del proceso, el enriquecimiento de uranio, ya está concluida y todo indica que el casco será construido con la cooperación de Francia. La construcción del submarino nuclear, previsto en la END, podría costar 600 millones de dólares, más del doble de lo que se precisa para construir un submarino convencional. Aún así, y según la valoración del almirante en la reserva Othon Luiz Pinheiro da Silva, precursor del proyecto del submarino nuclear brasileño en 1979, la Marina brasileña precisaría unos seis submarinos nucleares dado el gigantesco litoral brasileño para garantizar una protección efectiva de la plataforma continental.³⁷

El objetivo principal declarado por la END sobre movilidad y presencia es contar con una fuerza militar suficiente para disuadir “la concentración de fuerzas hostiles” en las fronteras nacionales (END, p. 5). Para satisfacer este objetivo, propone el desarrollo de tres capacidades: seguimiento y control, movilidad y presencia. Debido a la dimensión territorial del Brasil, el énfasis se coloca en la movilidad estratégica para llegar al teatro de operaciones rápidamente y en la movilidad táctica que posibilitaría dominar ese teatro por la capacidad de desplazamiento en su interior. Esa movilidad táctica y estratégica permitiría cubrir toda la extensión territorial nacional y responder rápida y contundentemente ante cualquier agresión o amenaza en todo el territorio nacional. Sin embargo, esta prioridad se ve comprometida con el tratamiento dado en la END a la “presencia” –que insiste en distinguir de la “omnipresencia– ya que “el esfuerzo de presencia, sobre todo a lo largo de las fronteras terrestres y en las partes más estratégicas de la costa, tiene limitaciones intrínsecas” (END, p. 6). Tal vez influenciada por el lugar que la Amazonía guarda en la mística militar, propone “concentrar la presencia de unidades del Ejército, de la Marina y de la Fuerza Aérea en las fronteras” (END, p. 8).

https://www.defesa.gov.br/eventos_temporarios/2008/estrat_nac_defesa/estrategia_defesa_nacional_espanhol.pdf (último acceso 14/V/2009).

³⁷ “Informe Brasil”, *Observatorio Cono Sur de Defensa y Fuerzas Armadas*, 27-29/IX/2008.

Si bien es notoria la falta de Estado en vastas regiones de las fronteras nacionales, especialmente las amazónicas, no vemos la pertinencia estratégica de acantonar fuerzas en esas zonas. Aun reconociendo la importancia de una mayor presencia del Estado por medio de los Ministerios de Sanidad, Educación, Justicia y otros, la construcción de bases, aeropuertos y arsenales ofrecería la logística para un eventual invasión de una potencia mayor (que sería la hipótesis para estas preocupaciones). Sin esa presencia militar física, la propia Amazonía sería el principal obstáculo para una tal invasión y la fuerza podría estar preservada, preparada, en alerta y con condiciones de rápido desplazamiento para fijar, hostilizar y posteriormente repeler a las fuerzas invasoras.

Un tercer punto políticamente destacable y coherente con el principio de la movilidad es la propuesta de unificar las operaciones de las tres Fuerzas con la creación del Estado Mayor Conjunto de las Fuerzas Armadas. Esta tardía innovación representa un importante paso en la organización militar que fortalece al Ministerio de Defensa y, consecuentemente, a la conducción política de la defensa. Desde el punto de vista de la reorganización militar, le cabe al ministro de Defensa indicar –y al presidente nombrar– a los comandantes de cada Fuerza que integrarán el Estado Mayor Conjunto. Estos dirigirán cada una de las Fuerzas, formularán su política y doctrina y prepararán sus órganos operativos, mientras que los Estados Mayores de cada Fuerza formularán la estrategia respectiva a su Fuerza.

La END proyecta la estructura conjunta³⁸ de las Fuerzas Armadas brasileñas también para todas las áreas y regiones de actuación: “En cada área deberá ser estructurado un Estado Mayor Conjunto, que será activado para realizar y actualizar, desde el tiempo de paz, las planificaciones operacionales del área” (END, p. 08). Para hacer posible las reuniones regionales regulares de los comandantes generales de cada Servicio, la END propone la reagrupación de las mismas para que los distritos Navales o los Comandos de Área tengan sus áreas de jurisdicción coincidentes.

Aunque no se haya discutido la creación de una Escuela de Comando unificada para las tres Fuerzas –que tornaría realmente eficaz su “conjunción”–, este aspecto de la END recibió fuertes críticas de sectores militares, fundamentalmente del Ejército. Estos sectores, resistentes al cambio, argumentan que la creación del Estado Mayor Conjunto provocaría la pérdida de identidad de cada Fuerza y el debilitamiento de la autonomía de los Estados Mayores actualmente existentes en el Ejército, la Aeronáutica y la Marina en relación al Ministerio de Defensa.³⁹ Esta resistencia quedó registrada en algunos discursos de despedida de militares en el acto de su paso a la reserva (previo al retiro) impensables en democracias consolidadas. Parte de esos discursos criticaban justamente lo que debería

³⁸ Es digna de mención una curiosidad: en Brasil las operaciones militares entre las diferentes fuerzas siempre se denominaron “combinadas” y las operaciones con fuerzas de otros países “conjuntas”. En este documento se invierte la nomenclatura adecuándola a la semántica del resto de la subregión, que se refiere por “conjuntas” a las operaciones realizadas por las tres fuerzas y por “combinadas” a las compartidas con otro(s) país(es).

³⁹ “Exército critica plano de defesa e vê comandos enfraquecidos”, *Folha de São Paulo*, 4/III/2009.

ser un objetivo claro y explícito de la política de defensa en democracia: la obvia consolidación del Ministerio de Defensa como instrumento de ejecución de la política del gobierno electo, único y legítimo poseedor del monopolio de la fuerza del Estado.⁴⁰ Para algunos militares, el fortalecimiento del Ministerio frente a los comandos individuales de las Fuerzas, sumado a la prerrogativa del Ministerio de Defensa para designar los comandantes de cada fuerza son inaceptables porque esas medidas “traerán nuevamente antiguas costumbres de politización de los negocios internos de las Fuerzas Armadas”.⁴¹

Un concepto típico de la época de la dictadura militar, particularmente enfatizado por Geisel, que hacía mucho tiempo no se veía en la literatura brasileña y que reapareció en la EDN es el de “proyección de poder”. El concepto de “potencia” es polisémico y en el ambiente de las Relaciones Internacionales puede referirse a diferentes capacidades del Estado, como la militar, la económica, la cultural, la política, la diplomática y otras.⁴² El comportamiento internacional de Brasil ha sido últimamente reconocido por su eficiencia diplomática y sus buenos oficios en el ambiente internacional, particularmente el regional, mas enfáticamente en este escenario desde finales de 2007, con el decidido apoyo de la “diplomacia presidencial” llevada a cabo por Lula. Por lo tanto, “proyección de poder” puede ser leído como el *soft power* por el que Brasil se destaca en los varios escenarios internacionales por los cuales transita. Sin embargo, en la END, la referencia a la “proyección de poder” aparece fundamentalmente en el acápite relativo a la Marina, donde se trata del aumento del poderío naval y de la adquisición de medios de superficie y submarinos nucleares brasileños. Aquí este concepto queda inequívocamente asociado a la fuerza: “la proyección de poder se subordina, jerárquicamente, a la negación del uso del mar” (END, p. 15), una “negación del uso” en el pasaje citado que se refiere al mar continental brasileño, donde se encuentran algunos de los intereses estratégicos, como las plataformas petrolíferas de aguas profundas, islas y archipiélagos, puertos y vías de comunicación marítima. Sin embargo, más adelante, al tratar de las hipótesis de empleo de la fuerza, cuando especifica las capacidades deseadas para las fuerzas armadas, apunta expresamente la capacidad de “proyección de poder en las áreas de interés estratégico” (END, p. 46).

Otro concepto interesante, menos por la novedad que por su reconocimiento explícito, es la reivindicación para el Ejército convencional de “algunos atributos” de las fuerzas “no convencionales”. No es de extrañar: ante la facilidad con que las fuerzas norteamericanas penetraron en Irak, resultó claro, como advirtió el General Erick de La Maisonneuve, que ningún ejército convencional podría oponerse a la voluntad de un ejército de aquel porte. Ante la circunstancia de ofender los intereses de una superpotencia, para este autor sólo

⁴⁰ Por el contrario, el gobierno expresa que “El Ministro de Defensa ejercerá, en la plenitud, todos los poderes de dirección de las Fuerzas Armadas que la Constitución y las leyes no reservaren, expresamente, al Presidente de la República. La subordinación de las Fuerzas Armadas al poder político constitucional es presupuesto del régimen republicano y garantía de la integridad de la Nación” (END, p. 7).

⁴¹ General Luiz Cesário da Silveira Filho “Carta a um Jobim fora do tom”, *Jornal do Brasil*, 17/III/2009, <http://jbonline.terra.com.br/pextra/2009/03/17/e170323982.asp>, consultado em 15/05/2009.

⁴² Entre otros, K. Deutsch (1978), *The Analysis of International Relations*, Prentice-Hall, New Jersey.

restan dos alternativas, el salto democratizante hacia el nivel nuclear de beligerancia (para quien posea la tecnología o la pueda adquirir) o tener que descender al infierno de la guerra subclásica: guerra de guerrilla y terrorismo.⁴³

Notamos que en países de porte medio y en algunos ejércitos sudamericanos se manifiesta la tendencia a prepararse para la doctrina que llamamos en otro lugar “Estrategia de la resistencia disuasoria”,⁴⁴ esto es, paralelamente a la disuasión convencional, estos ejércitos se preparan de forma explícita para enfrentarse a una prolongada resistencia no convencional: “Un ejército que conquistó los atributos de flexibilidad y de elasticidad es un ejército que sabe conjugar las acciones convencionales con las no convencionales. La guerra asimétrica, en el cuadro de una guerra de resistencia nacional, representa una efectiva posibilidad de la doctrina aquí especificada” (END, p. 23). En la explicitación reside su eficacia disuasoria: la estrategia consiste en no emplear el esfuerzo mayor para evitar la invasión, sino en mostrarse preparado y políticamente decidido para resistir a la permanencia del ejército invasor, desestabilizar el gobierno ocupado y evitar la administración foránea.

El reparo que es posible hacer a este propósito es sobre la especialización de ese combatiente para el ambiente de selva. Si bien estamos de acuerdo con que “los imperativos de flexibilidad y de elasticidad culminan en la preparación para una guerra asimétrica” (END, p. 23) nos parece que apenas preparar “un combatiente detentador de calificación y de rusticidad necesarias a la competencia de un combatiente de selva” (END, p. 22) es restringir demasiado el ambiente de la resistencia. Esa doctrina deja de lado el ambiente urbano, donde teóricamente se asentaría la administración invasora y donde los golpes de la resistencia tendrían mayor impacto mediático y permitirían la articulación con fuerzas políticas en resistencia para organizar la insurgencia. Fuera de la hipótesis de un recorte del territorio amazónico por fuerzas extranjeras superiores en potencia, la idea de que una potencia superior invada Brasil por el territorio de la selva amazónica, soportando las penurias que representa ese escenario, pudiendo atacar directamente los centros de gravedad nacional con una fuerza aérea prácticamente invisible e inalcanzable para la artillería antiaérea convencional, parece muy poco plausible.

Para adecuar su desempeño a las misiones constitucionales tanto en tiempos de paz como de guerra, el Ejército deberá seguir los preceptos estratégicos de la flexibilidad y la elasticidad. Por flexibilidad la Estrategia entiende la falta de rigidez en el empleo de la fuerza y, recuperando a Liddell Hart, esto consiste en “la capacidad de dejar al enemigo en desequilibrio permanente, sorprendiéndolo por medio de la dialéctica de la desconcentración y de la concentración de fuerzas” (END, p. 19).

⁴³ E. La Maisonneuve (1997), *La violence qui vent*, Les Éditions Arléa, Paris, especialmente el Cap. 1.

⁴⁴ Nos referimos al texto de H.L. Saint-Pierre y J.P. Bigatão (2008), “Las mutantes máscaras de Marte”, en A.M. Tamayo, *Conocer la guerra, construir la seguridad*, Instituto de Defensa Legal, Lima.

La insistencia en el servicio militar obligatorio y su alargamiento parece encajar en la idea de la “estrategia de la resistencia disuasoria” y de la “elasticidad” que se espera conferir a la fuerza. Con este concepto la END se refiere a la capacidad de aumentar la dimensión de las fuerzas en caso de necesidad de una movilización a gran escala de recursos humanos y materiales para defender al país. La disponibilidad de esta capacidad exige la existencia de reservas provenientes del servicio militar obligatorio, que también tendría la función de integrar a las Fuerzas Armadas con la nación (END, p. 19), lo que permitiría disponer de la logística popular necesaria para una resistencia prolongada.⁴⁵

Sin embargo, la idea decimonónica del servicio militar obligatorio, en contraposición a la formación de ejércitos más actualizados, parece contrastar con la propuesta de Fuerzas de Acción Rápida Estratégica, que exigen en su composición recursos humanos altamente capacitados, entrenados y armados para operar en los más diversos terrenos y condiciones, empleando medios de comunicación y de armamentos de altísima tecnología “desde los menos sofisticados, tales como el radar y los instrumentos portátiles de visión nocturna, hasta las más avanzadas formas de comunicación entre las operaciones terrestres y el monitoreo del espacio” (END, p. 20). La instrucción y el entrenamiento específico para este tipo de soldados dista mucho del que se puede ofrecer a un conscripto, en tiempo, profundidad y especificidad. No obstante, el soldado conscripto precisa la atención de oficiales y suboficiales durante por lo menos seis meses de entrenamiento para realizar funciones meramente subsidiarias en cualquier escenario futuro de guerra. Además de que el peso presupuestario del servicio militar obligatorio consumiría partidas que podrían promover la profesionalización, la investigación en ciencia y tecnología para la defensa o la inversión en medios, su implementación reduciría el tiempo, recursos y atención de las Fuerzas Armadas necesarios para su preparación operativa. Finalmente, la integración entre la nación y sus Fuerzas Armadas puede ser buscada por otros medios más eficientes que por la conscripción obligatoria, como los políticos y culturales, que democratizen los temas de defensa y permitan a los ciudadanos tomar conciencia de sus deberes con ella,⁴⁶ una mentalización que no se confunde necesariamente con el prosaico medio de “tomar las armas”. Después de todo, “el compromiso de toda la Nación en su propia defensa” (END, p. 19) no puede significar simplemente “la nación en armas”, aunque en determinados momentos pueda exigirlo.

Hipótesis de empleo: estrategia sin “enemigos”

Un avance en este documento fue el reconocimiento de la inexistencia de enemigos y la indeterminación de las amenazas. Como consecuencia, se trabaja con la sustitución del

⁴⁵ Varias consideraciones de la END en ese sentido parecen fuertemente inspiradas en reflexiones de Mao Tse-Tung, especialmente las contenidas en “Problemas estratégicos de la guerra revolucionaria” y “Sobre la guerra prolongada” (Mao Tse-Tung, *Selección de escritos militares*, Ediciones en Lenguas Extranjeras, Pekín, 1967).

⁴⁶ Sobre la movilización nacional, Mao decía que “Primero, consiste en explicar al ejército y al pueblo el objetivo político de la guerra. Hay que hacer comprender a cada soldado y a cada civil por qué es necesario batirse y qué tiene que ver la guerra con ellos” (“Sobre la guerra prolongada”, *op. cit.*, p. 253).

concepto “hipótesis de guerra” por “hipótesis de empleo”, más adecuado al compromiso constitucional de Brasil con la paz. El documento (END, p. 40) prevé una escalada de cuatro alternativas de empleo de la fuerza en un proceso que va desde la paz hasta el término de un conflicto, es decir, de retorno a la paz. Para el primer momento, es decir, durante la paz, prevé la optimización de costes para la manutención de la fuerza, adiestramiento y preparación y actividades de inteligencia para monitorizar la emergencia de potenciales amenazas y poder accionar la “alerta temprana”. Durante la crisis está prevista la activación de una estructura de gestión de crisis compuesta por el Ministerio de Defensa y otros si fuera necesario. El empleo de las Fuerzas Armadas podrá ser singular o conjunto y de manera flexible en respuesta adecuada a las circunstancias. Si el conflicto se orientase hacia el enfrentamiento armado se activarían otros dispositivos como los comandos operacionales, los planes de campaña, la declaración de zona de defensa en los territorios que se precise y la recomposición de fuerzas con la reserva militar, hasta llegar a la movilización nacional si fuese necesario. Durante el conflicto armado se ejecutaría el Plano de Campaña. Al término del conflicto se procedería a la progresiva desmovilización.

La END y el contexto internacional

La preocupación brasileña con el contexto internacional y especialmente el subregional se manifiesta prácticamente en todos los aspectos estratégicos de la END. En relación a la subregión, propone estimular la integración de América del Sur como forma de contribuir para la defensa de Brasil, además de fomentar la cooperación militar regional y la integración de las bases industriales de la defensa (END, p. 11). Admite que la cooperación es fundamental para disminuir las posibilidades de conflictos tradicionales en la región y preparar el ambiente para el funcionamiento del Consejo Suramericano de Defensa (CSAD). Algo más adelante reconoce la importancia de la CSAD a fin aumentar la escala del mercado regional para compensar la inversión que permitiría la autonomía estratégica “posibilitando el desarrollo de la producción de defensa en conjunto con otros países de la región” (END, p. 13). Con relación al ambiente internacional propone la preparación de las Fuerzas Armadas para una mayor participación en misiones de paz bajo mandato de las Naciones Unidas o en apoyo de organizaciones multilaterales de la región.

Ciencia y tecnología: industria para la defensa

Ciencia, tecnología y complejo industrial para la defensa forman una triangulación muy bien articulada por el proyecto que conjuga lo civil-militar con el desarrollo dual. Nos atreveríamos a decir que constituye el cimiento que fortalece la base de una estrategia de defensa con clara vocación de autonomía y libertad de acción. Se basa en la integración de institutos académicos y militares con proyectos comunes y finalidad dual: “serán estimuladas iniciativas conjuntas entre organizaciones de investigación de las Fuerzas Armadas, instituciones académicas nacionales y empresas privadas brasileñas. El objetivo

será fomentar el desarrollo de un complejo militar-universitario-empresarial capaz de actuar en la frontera de tecnologías que tendrán casi siempre utilidad dual, militar y civil” (END, p. 33). Se añade apoyo institucional a través de facilidades crediticias e impositivas, así como con la liberación de compras sin licitación (obligatorias en todas las compras del sector público) subordinando de ese modo “las consideraciones comerciales a los imperativos estratégicos”, llegando a “organizar el régimen legal, reglamentario y tributario de la industria nacional de material de defensa para que refleje dicha subordinación” (END, p. 31). Finalmente, se promueve una ampliación de un mercado subregional para disminuir los costes de producción con la propuesta de producción cooperativa con los vecinos (END, p. 13), aunque si esta estrategia no resulta, el Estado buscará clientela externa para garantizar la continuidad de la producción en defensa. Otro aspecto de alcance subregional de este capítulo lo constituye el propósito del Ministerio de Defensa en combinación con el Ministerio de Relaciones Exteriores y las Fuerzas Armadas que “buscarán contribuir activamente para el fortalecimiento, la expansión y la consolidación de la integración regional, con énfasis en la pesquisa y desarrollo de proyectos comunes de productos de defensa” (END, p. 57-58).

Formación de cuadros civiles para la defensa

Como ya se ha mencionado, al comienzo del gobierno Lula, y en uno de sus primeros discursos, su ministro de Defensa, José Viegas, confesó la necesidad de “amueblar el Ministerio de Defensa con civiles”, dejando en claro la dificultad de contar con civiles capacitados para ocupar los cargos del flamante Ministerio decorado en verde-oliva. Otra de las preocupaciones que venía manifestando el Ministerio de Defensa y que se refleja en las directivas de la END es la relativa a la popularización del tema de la defensa y la formación de cuadros civiles no solamente para ocupar los cargos funcionales para “amueblar” la defensa, sino también de especialistas académicos: “Un interés estratégico del Estado es la formación de especialistas civiles en asuntos de la defensa” (END, p. 35). La idea de la propuesta es apoyar e incentivar a las universidades en programas de las diferentes ciencias que versen sobre la defensa. Actualmente existen algunos programas de incentivo que vinculan la voluntad del Ministerio de Defensa con el de la Educación,⁴⁷ induciendo investigaciones y cursos de posgrado en esa área de estudios. Pero tal vez el mayor incentivo sería la visibilidad, por parte de los estudiantes universitarios, de la posibilidad laboral real que podrían obtener con una formación seria en el área. Esto se lograría solamente con la apertura de concursos públicos para cargos funcionales dentro del Ministerio de Defensa.

⁴⁷ Como el Programa Pró-Defesa (https://www.defesa.gov.br/pro_defesa/index.php) del Ministerio de Defensa y el Ministerio de Exteriores, que por medio de concursos nacionales seleccionan propuestas de cursos y de programas de investigación universitarios que son incentivados con becas de estudio y recursos financieros para equipos y todo lo necesario para la realización de las propuestas. Una de esas propuestas fue la creación del área del primer posgrado académico en “Paz, Defensa y Seguridad Internacional” (<http://www.unesp.br/santiagodantassp/>).

Consideraciones finales

Pocas veces en su historia⁴⁸ ha manifestado Brasil sus propósitos de defensa en su política exterior con la consistencia y profundidad actual. Tanto el CSAD como la END son indicativos de un nuevo rumbo en la conducción de la política exterior brasileña: ambos impactan directamente en la percepción de los países vecinos y de la sociedad internacional. Para maximizar ese impacto y condicionar las percepciones, dichas iniciativas exigen el trabajo que solo una adecuación sintonizada de los instrumentos específicos de la política exterior podría lograr. Pero como la autonomía es un valor para las burocracias que dan cuerpo a esos instrumentos, y la END y aún más la CSAD la comprometen, es posible que, sin oponerse explícitamente, las burocracias frenen el empeño del Ejecutivo mediante prácticas dilatorias, llevando al vaciado de aquellas.

La importancia del documento que tornó pública la END reside en su propia existencia: por primera vez Brasil expone para el mundo su pensamiento estratégico sobre la defensa; sus percepciones regionales, hemisféricas y mundiales; sus hipótesis de empleo de las Fuerzas Armadas y los planes de activación de los medios; y sus preocupaciones con el desarrollo científico-tecnológico autónomo y de industria para la defensa. Sin ser un Libro Blanco de Defensa y sin la legitimidad que solamente un gran debate nacional confiere, satisface por ser profundo, extenso y completo: fue un trabajo notable que no se eximió de tratar temas que en Brasil todavía son inconvenientes. Sin embargo, su implementación dependerá de decisiones políticas del Ejecutivo, de aprobaciones técnico-presupuestarias del Legislativo y de la articulación del Ministerio de Defensa con las Fuerzas Armadas; y, sobre todo, de la motivación o encuadramiento de los militares para quebrar la inercia corporativa y asumir el proyecto. Encima de estas consideraciones, no hay duda de que la efectividad de la propuesta dependerá de la aplicación de los medios económicos que hasta ahora no se han mostrado.⁴⁹

Retomando nuestra hipótesis teórica al inicio de estas páginas, el juego de “la dialéctica de las voluntades” está lanzado y la prosecución de la CSAD como la concretización del documento de la END dependerá de su resultado. El sistema nervioso del gobierno, es decir, el ajuste entre el presidente y los Ministerios encargados de la propuesta (Ministerio de Defensa y Secretaría de Asuntos Estratégicos) reaccionó ante la demanda del presidente Lula, fortalecido como está por su extenso apoyo popular y reconocimiento internacional. No obstante, cuando la ejecución del plan se encarrile por los oscuros

⁴⁸ Algunos momentos significativos de esa expresión fueron la Guerra contra el Paraguay (siglo XIX), la participación en la II Guerra Mundial al lado de los aliados, el temprano reconocimiento del gobierno de Angola y el tratado nuclear con Alemania durante la autonomía pragmática del gobierno Geisel.

⁴⁹ Las críticas sobre la falta de discusión sobre los medios para implementar el proyecto estratégico no se demoraron. En su discurso de paso a la reserva (momento esperado para decir lo que piensan y, por lo tanto, para sopesar el sentir de la fuerza), en el Club Militar, el general Luiz Cesário da Silveira Filho, ex-comandante militar del Este, clasificó el plan como “utópico” e irónicamente preguntó: “*Vai haver dinheiro para tudo isso?*”. Véase Eliane Catanhêde, “Exército critica plano de defesa e vê comandos enfraquecidos”, *Folha de São Paulo*, 4/III/2009.

laberintos de la rutina y la falsa imparcialidad normativa de los procedimientos, sospechamos que la aplicación de la END pueda encontrar resistencias y sufrir alteraciones por parte de la burocracia militar: tal vez se consiga sacar del papel aquello que haya sido acordado de antemano, pero lo que no sea del agrado militar quizá no sufra oposición formal, pero seguramente será postergado silenciosamente a la pila de los expedientes intocables. La prueba crucial de la dialéctica de las voluntades será la puesta en funcionamiento del Comando Conjunto y, sobre todo, la elección de los comandantes por el ministro, particularmente si estos no fuesen de la preferencia militar. Pero el gobierno Lula está llegando al fin de su mandato sin previsiones de continuidad, recordándonos que los gobiernos pasan y las instituciones permanecen.

Héctor Luis Saint-Pierre

Profesor, coordinador del área de "Paz, Defensa y Seguridad Internacional" y del Grupo de Estudios de Defensa y Seguridad Internacional; de la Universidade Estadual Paulista