

# La defensa brasileña y su entorno subregional: una prueba para su política externa

HÉCTOR LUIS SAINT-PIERRE

Profesor libre-docente y titular de Seguridad Internacional de la Universidade Estadual Paulista (UNESP). Investigador del Consejo Nacional de Investigaciones (CNPq) del Brasil. Coordinador del área de Paz, Defensa y Seguridad Internacional del programa interinstitucional UNESP/UNICAMP/PUC-SP de Post-Graduación en Relaciones Internacionales San Tiago Dantas, Brasil. Líder del Grupo de Estudios de la Defensa y Seguridad Internacional (GEDES/UNESP - Brasil). Director institucional de la Associação Brasileira de Estudos de Defesa (ABED-Brasil) y miembro del directorio de la Red de Seguridad y Defensa de América Latina (RESDAL) con sede en Buenos Aires, Argentina.  
hector.sp@uol.com.br

## Brazilian Defense and Its Sub Regional Context: A Foreign Policy Test

ESTUDIOS SOBRE SEGURIDAD Y DEFENSA

## Resumen

En este artículo partimos del supuesto de Raymond Aron de que la política externa es el resultado de la articulación de las gramáticas de la estrategia y la diplomacia. Nuestra hipótesis es que los intereses corporativos de las burocracias militar y diplomática pueden desviar u oponerse al ejercicio político del ejecutivo nacional en la proyección estratégica del país. Creemos que esta hipótesis puede contribuir para explicar la falta de empeño institucional para consolidar las iniciativas presidenciales brasileñas en el área de la política externa. Para probar esta hipótesis, analizamos la elaboración corporativa de la Estrategia Nacional de Defensa, que obedece a los intereses militares, y la creación del Consejo de Defensa Suramericano, donde la participación brasileña en las Comisiones de Trabajo, que debería ser ocupada por los representantes del Ministerio de Defensa, es prácticamente nula.

*Palabras claves:* Brasil, defensa, política externa, Consejo de Defensa Suramericano, proyección estratégica brasilera.

## Abstract

This article is based on Raymond Aron's precept that foreign policy is the result of the articulation between strategic and diplomatic grammars. Our hypothesis is that military and diplomatic corporation interests may deviate or oppose the political exercise of the national executive power when framing the country's strategic projection internationally. It is our belief that this hypothesis can contribute to explain the lack of institutional effort to consolidate Brazilian presidential initiatives in the field of foreign policy. In order to verify this hypothesis, we analyzed the elaboration of the National Defense Strategy, that basically obeys the interests of the military interests, and the creation of the South American Defense Council, where Brazilian participation in the Work Commissions that should be fulfilled by representatives from the Ministry of Defense is practically absent. The evaluation of these two instances has shown that often the political initiative promoted Brazilian executive power is nullified.

*Key words:* Brazil, defense, foreign policy, South American Defense Council, Brazilian strategical defense.

## Introducción

La materia empírica de la política internacional está compuesta por las imágenes y percepciones emitidas por las unidades políticas. Por eso, estas unidades dirigen la lógica de sus políticas externas para percibir e influenciar el ambiente internacional a través de sus dos gramáticas: la diplomacia y la estrategia –en la conceptualización aroniana (Aron, 1962)–. La eficacia de ese ejercicio depende, en buena medida, de la sintonía de las dos gramáticas. A su vez, esa sintonía resulta de la fuerza y coherencia con que la política imponga su lógica sobre aquellas. Caracterizo la “política externa” 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, uno “inercial”, que comprende los actos legislativos de ratificación de pactos y tratados internacionales que balizan la estabilidad y previsibilidad del comportamiento internacional del país. Por otro lado, el ejercicio de la “política negativa” –en sentido weberiano (Weber, 1992)–, que es 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 situación en el Gobierno<sup>1</sup>.

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 para formular las políticas gubernamentales 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 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” (Weber, 1992:94).

Tal vez Brasil nunca antes haya pasado por una prueba tan clara para mostrar el funcionamiento de esa dialéctica como en la actualidad. Después de mucho insistir sobre la prioridad del escenario sudamericano para la política externa, objetivo primordial de la estrategia de inserción internacional de Brasil, el Gobierno que era presidido por Luis Inácio Lula da Silva promovió la Unión de Naciones Sudamericanas (Unasur) y lideró la creación, dentro de la misma, del

---

1. 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.

Consejo de Defensa Suramericano (CDS). Con esos gestos, el presidente Lula mostró su determinación de priorizar la relación de Brasil con el escenario subregional sudamericano. Ambas propuestas, pero particularmente el CDS, exigen la sintonía de las gramáticas militar y diplomática en su adecuación subordinada a la lógica de la política externa. En efecto, para implementar aquellas iniciativas del ejecutivo, ambos instrumentos deben articularse y potenciarse en la tarea de modelar las percepciones subregionales. El objetivo de esa articulación sería reducir las desconfianzas de los países de la región para crear el ambiente propicio para la cooperación multilateral. No obstante, sin poseer un libro blanco de la defensa (LBD)<sup>2</sup> no lograba mostrar la transparencia de sus intenciones estratégicas que permitiese tranquilizar a sus vecinos. Por eso, quizás, el documento Estrategia de Defensa Nacional (END) haya despertado tanto interés internacional: por primera vez, Brasil tornaba 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 preparo de la fuerza para develarlos.

Como pieza importante de la expresión de la política externa brasileña, la END, resultante de aquella dialéctica de las voluntades, debería representar de alguna manera las expectativas gubernamentales, diplomáticas y militares (o por lo menos de los sectores que lideran esas corporaciones), y los consensos político-partidarios logrados por la representación popular en el seno del parlamento, y respetar las indicaciones sugeridas en los debates de la sociedad organizada. Sin embargo, la diplomacia y la estrategia sufren en Brasil lo que se ha denominado “el destino de las paralelas” (Saint-Pierre, 2006)<sup>3</sup>. Este destino consiste en que, dependiendo de la ideología del sector burocrático que se encuentre en el comando de cada una de esas corporaciones, pueda haber o no coincidencia entre los objetivos que intentan imprimir a la implementación de la política externa. De la voluntad política del ejecutivo, especialmente del ímpetu de su carisma 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

2. Actualmente ya está en marcha el proceso de elaboración del primer LBD, para ver la luz en 2012. Pueden ser consultados algunos de los debates dentro de ese proceso, la agenda temática y las comisiones en el portal del LBD: <https://www.defesa.gov.br/projetosweb/livrobranco/>.

3. Con este artículo tratamos de mostrar, a través de un estudio empírico de la historia brasileña reciente, la relación de autonomía que mantienen las esferas diplomáticas y de la defensa en Brasil.

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 externa desde el gobierno de 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.<sup>4</sup>

En las páginas siguientes analizaré brevemente aquellas dos iniciativas de lo que se conoce como “diplomacia presidencial”<sup>5</sup> que resultaron en la creación del CDS y la publicación de la END. Trataré de destacar, 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, más por una cuestión de espacio y síntesis que por la relación abúlica que generalmente los parlamentarios muestran por estos temas. Expondremos en primer lugar la Estrategia Nacional de Defensa, un documento bastante técnico relativo al diseño estratégico nacional que se destina a construir los recursos estratégicos necesarios para la proyección brasileña en sus espacios de interés. En segundo lugar, analizaremos la trama política, tejida por el empeño del ejecutivo de Brasil, para construir un espacio de seguridad subregional con la creación del Consejo de Defensa Suramericano.

### **La Estrategia Nacional de Defensa**

El Brasil precisaba de algún documento para cubrir la ausencia de un libro blanco de defensa (LBD), un documento oficial que presentase

---

4. Ambas burocracias, pero sobre todo la diplomática, descansan en algunos principios que guían su accionar internacional: la búsqueda de autonomía decisoria, el resguardo de la soberanía, la no intervención en asuntos internos a los Estados y la resolución pacífica de las controversias. Varios especialistas concuerdan en que el peligro de que compromisos institucionales puedan comprometer la autonomía decisoria es lo que explica la reluctancia de la diplomacia brasileña para formalizar acuerdos institucionales. Ver sobre este aspecto, entre otros: Cervo y Bueno, 2002; Pinheiro Guimarães, 2006; Moniz Bandeira, 2004; Amorim, 2011.

5. Hace referencia a las actividades específicamente diplomáticas del Gobierno, como visitas internacionales y negociaciones directas de los asuntos internacionales realizadas personalmente por el ejecutivo nacional. Esta modalidad de política externa es cada vez más frecuente en el mundo y marcadamente en América del Sur, reforzada por el fuerte presidencialismo, común en la región.

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 orientaba la prioridad manifiesta de la política externa brasileña del gobierno Lula y actualmente de Dilma Rousseff– casi todos contando con sus LBD, algunos de los cuales elaborados con 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 Jobim, buscando mercados para reequipar el deteriorado parque bélico de las FFAA 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, no obstante ávidos por vender productos de defensa, condicionaron las negociaciones a una estrategia brasileña más clara.

También incidió en la promulgación la búsqueda de coherencia con la política regional. Al final, Brasil había sugerido la elaboración de un libro blanco regional de defensa. Finalmente, era notoria la necesidad de avanzar en el fortalecimiento de la conducción política en los asuntos de la defensa, aún 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 del Gobierno en la fibra muscular de los instrumentos de la defensa; es decir, viabilizar la gobernabilidad. Un paso fundamental había sido dado en 1999, por Fernando Henrique Cardoso, con la creación del Ministerio de Defensa (MD). Sin embargo, ese ministerio no garantizó la conducción del Gobierno sobre las FFAA, pues el Ministerio acabó siendo “amueblado” (para usar la metáfora del exministro José Viegas) con personal militar, con lo cual mantuvieron garantizada la autonomía política de las fuerzas. La ocupación de los espacios políticos del Ministerio por los militares fue posible por otro aspecto nunca atendido: la reorganización de las FFAA institucionalizando su conducción política mediante una clara cadena de comando. Este aspecto, acredita 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–” (Jobim, 2009a).

El día del Ejército (7 de septiembre de 2007), el Gobierno de Lula solicitó y el ministro de la Defensa prometió entregar al país, el 7 de septiembre de 2008, una reformulación de la Política de Defensa o un

LBD. Fue dicho en ese acto y en otros discursos que, como metodología democrática de deliberación, durante ese año se generaría un amplio debate nacional que resultaría en un documento que cristalizaría los acuerdos de la comunidad nacional de la defensa. No se cumplieron los plazos ni se realizó el debate nacional. Finalmente la END (los militares ironizaron la sigla) fue presentada tardíamente y sorprendió a la insipiente comunidad de defensa brasileña que esperaba por el anunciado debate que, a pesar de que Jobim declarase que “el tema comenzó a estar presente en los medios, en el Congreso, en los cuarteles, en las reuniones empresariales, en las Universidades” (Jobim, 2009b:77), lo que no ocurrió. Si hubo algún debate y el tema rondó el ambiente académico, fue producto de la iniciativa de los propios académicos en la esperanza de que en algún momento la comunidad fuese convocada para discutir el tema nacionalmente.<sup>6</sup>

Lula puso en el comando de las definiciones de la END, además del MD, al recién nombrado ministro de Asuntos Estratégicos, Mangabeira Hunger. No obstante, en el documento no se nota esta dupla fuente de comando. En realidad, la END parece contemplar las expectativas de diferentes actores, entre ellos, cada una de las tres fuerzas. Es notorio en el documento el esfuerzo por satisfacer las demandas de los militares para evitar su oposición a los cambios que debían realizarse en la política de defensa para adecuar el documento a las necesidades de la política externa brasileña.

### *Análisis del documento*

La END avanza en relación a los dos Documentos de Política Nacional de Defensa (DPDN) que la precedieron. Ella contempla aspectos que en aquellos habían quedado insuficientemente tratados y se atreve a diseñar la definición de lo que podríamos llamar “Gran Estrategia” en el sentido que Liddel Hart (1954) le da a la expresión. No obstante centrada en la defensa, la END toca en aspectos que exceden el ámbito ministerial de la defensa derramándose en las playas de la educación, la ciencia y tecnología, la economía, la infraestructura, la movilización nacional, etc. Aborda temas nunca antes tratados en documentos públicos, como la organización de las FFAA, su composición organizacional y sus prácticas operacionales, así como sobre las capacidades y los medios necesarios

---

6. No se puede considerar la convocatoria pinzada de uno u otro académico para “conversar” con el ministro Mangabeira Hunger como la realización del “gran debate” ni siquiera como debate, en el sentido estricto de la palabra ni en el sentido político de la propuesta.

para su eficiencia. Defiende la independencia tecnológica asentada en la articulación con la industria nacional reforzada con protección y auxilio económico para la producción autónoma de materiales estratégicos. Explícitamente menciona el desarrollo en áreas que considera esenciales para articular la defensa, como el desenvolvimiento científico-tecnológico en las áreas de cibernética, aeroespacial y, especialmente, nuclear.

El documento organiza la Estrategia de Defensa Nacional en tres ejes: 1) la organización de las FFAA; 2) la reorganización de la industria nacional de material de la defensa y 3) la composición de los efectivos de las FFAA y la movilización nacional por medio del Servicio Militar Obligatorio y de un Servicio Civil Obligatorio suscrito a la defensa. Veamos algunos de los principales conceptos que articulan este documento.

### Desarrollo y defensa

Una consideración importante del documento es que asocia la estrategia de desarrollo del país a la defensa. Tal vez inspirados en el binomio conceptual “seguridad y desarrollo” que apareció en los últimos documentos de la Organización de los Estados Americanos, o apoyados en la falacia del *spin off* de la investigación y desarrollo en ciencia y tecnología de la defensa para la industria civil<sup>7</sup>, en este documento se substituyó el concepto de “seguridad” por el de “defensa” para afirmar la inseparabilidad de la estrategia de Defensa del 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, 1). La imbricación entre ambas se configura en el fortalecimiento de tres sectores considerados estratégicos: espacial, cibernético y nuclear. Sin especificar qué ministerio conduciría el desarrollo científico en estas áreas (si el de Ciencia y Tecnología, el de Educación o el de la Defensa), garante que “por su propia naturaleza, esos sectores trascienden la división entre desarrollo y defensa, entre lo civil y lo militar” (ídem, 6).

---

7. No hay prueba empírica de que el esfuerzo nacional en investigación y desarrollo en ciencia y tecnología para la defensa promueva un desarrollo económico social, ni siquiera que impulse avances justificados para la ciencia y tecnología civil. No existen casos históricos 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 costo que ese esfuerzo significa para el país y la inevitable postergación de otras prioridades nacionales, como disminuir las vulnerabilidades con investimentos en salud pública, servicios sanitarios básicos, en la educación fundamental o, inclusive, directamente en la ciencia y tecnología civil o/y el financiamiento del desarrollo de procesos productivos civiles.

Finalmente, aunque Brasil se autodeclare pacífico y 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 del submarino nuclear (ídem, 16).

El 26 de agosto de 2008, el almirante Julio 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, que contempla el enriquecimiento de uranio, ya está concluida y todo indica que el casco será construido en cooperación con Francia. La construcción del submarino nuclear podrá costar 600 millones de dólares, más del doble que se precisa para construir un submarino convencional. Aun así, según el almirante Othon Luiz Pinheiro da Silva –precursor del proyecto del submarino nuclear en 1979–, dado el gigantesco litoral de Brasil, la Marina precisaría de seis de esos submarinos para una protección efectiva de la plataforma continental<sup>8</sup>.

### **Movilidad y presencia**

El objetivo principal declarado por la END es contar con una fuerza militar suficiente para disuadir “la concentración de fuerza hostiles” en las fronteras nacionales (ídem, 5). Para satisfacer este objetivo, se propone desarrollar tres capacidades: monitoreo y control, movilidad y presencia. Por la dimensión de Brasil, el énfasis recae en la “movilidad estratégica”, para llegar al teatro de operaciones rápidamente, y la “movilidad táctica”, que posibilitaría dominar ese teatro por la capacidad de desplazamiento en su interior. La movilidad táctica y estratégica permitiría cubrir la extensión territorial nacional y responder con letalidad cualquier agresión o amenaza rápidamente. Sin embargo, esta prioridad se ve comprometida con la directiva de “presencia”. No obstante la END reconozca 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” (ídem, 6), propone “concentrar la presencia de unidades del Ejército, de la Marina y de la Fuerza Aérea en las fronteras” (ídem, 8).

Si bien es notoria la ausencia del Estado en vastas regiones de las fronteras nacionales, especialmente las amazónicas, no vemos la

---

8. “Informe Brasil” en Observatorio Cono Sur de Defensa y Fuerzas Armadas, 27 y 29 de septiembre de 2008, en [observatoriodedefesa.blogspot.com](http://observatoriodedefesa.blogspot.com).

pertinencia estratégica de acantonar fuerzas en esas regiones. Aun reconociendo la importancia de una mayor presencia del Estado por medio de los ministerios de Salud, 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 Amazonia sería el principal obstáculo para esa eventual invasión y la fuerza podría estar preservada, preparada, en alerta y en condiciones de rápido desplazamiento para fijar, hostilizar y posteriormente repeler a las fuerzas invasoras.

### **El Estado Mayor Conjunto y la relación de la política con la fuerza**

Un 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 (EMC). Esta tardía innovación representa un importante paso en la organización militar que fortalece al MD y, consecuentemente, a la conducción política de la defensa. Desde el punto de la reorganización militar, cabe al ministro indicar y al presidente nombrar a los comandantes de cada fuerza que integrarán el EMC. Estos dirigirán, formularán la política y doctrina y prepararán a los órganos operativos de cada una de las fuerzas. Los estados mayores de cada fuerza formularán la estrategia respectiva a su fuerza. La END proyecta la estructura conjunta<sup>9</sup> de las FFAA 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” (ídem, 8). Para viabilizar las reuniones regionales regulares de los comandantes de cada fuerza, la END propone la reagrupación de las mismas para que los distritos Navales o los Comandos de Área tengan sus áreas de jurisdicción coincidentes.

Esta propuesta de la END sufrió fuertes críticas de sectores militares, fundamentalmente del ejército terrestre. Estos sectores, resistentes a la mudanza, argumentaban que la creación del EMC provocaría la pérdida de identidad de cada fuerza y el debilitamiento de la autonomía

9. Es digno de mención una curiosidad: en Brasil, las operaciones militares entre las diferentes fuerzas siempre fue llamado “combinadas” y las operaciones con fuerzas de otros países eran referidas como “conjuntas”. En este documento se invierte la nomenclatura adecuándola a la semántica del resto de la subregión, que se refiere por “conjunto” al esfuerzo de las tres fuerzas y combinado cuando compartido con otro(s) país(es).

de los estados mayores en relación al MD<sup>10</sup>. Esta resistencia quedó registrada en algunos discursos de despedida de militares en el acto de su pasaje a la reserva (paso previo al retiro), impensables en democracias consolidadas. Parte de esos discursos criticaban justamente lo que debería ser un objetivo claro y explícito de la Política de Defensa en democracia: la obvia consolidación del MD como instrumento de ejecución de la política del Gobierno electo, único y legítimo, detentor del monopolio de la violencia del Estado:

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. (idem, 07)

Para algunos militares, el fortalecimiento del MD frente a los comandos individuales de las fuerzas, sumado a su prerrogativa para designar los comandantes de cada fuerza son inaceptables; para ellos, esas medidas “traerán nuevamente antiguas costumbres de politización de los negocios internos de las Fuerzas Armadas”<sup>11</sup>.

### **Proyección de poder**

Un concepto típico de la época de la dictadura militar, 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, económica, cultural, política, diplomática, etc. (Deutsch, 1978) El comportamiento internacional de Brasil ha sido últimamente reconocido por su eficiencia diplomática y sus buenos oficios en el ambiente internacional, particularmente el regional, más enfáticamente desde finales de 2007, con el decidido apoyo de la “diplomacia presidencial” del expresidente Lula. Por lo tanto, “proyección de poder” puede ser leído como el *sowft power* por el que Brasil se destaca en los varios escenarios internacionales por los que transita. Sin embargo, en la END, la referencia a la

10. Ver “Exército critica plano de defesa e vê comandos enfraquecidos”, *Folha de São Paulo*, marzo 4 de 2009.

11. General Luiz Cesário da Silveira Filho, “Carta a um Jobim fora do tom”, en *Jornal do Brasil*, marzo 17 de 2009, en <http://jbonline.terra.com.br/pextra/2009/03/17/e170323982.asp>, consultado el 15 de mayo de 2009.

“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. Aquí, este concepto queda inequívocamente asociado a la fuerza: “la proyección de poder se subordina, jerárquicamente, a la negación del uso del mar” (END, 15), aunque esa “negación del uso” en el pasaje citado se refiera al mar continental brasileño, donde se encuentran algunos intereses estratégicos, como las plataformas petrolíferas de aguas profundas, islas y archipiélagos, puertos y vías de comunicación marítima. Sin embargo, al tratar de hipótesis de empleo de la fuerza y especificar las capacidades deseadas para las FFAA, apunta expresamente la “proyección de poder en las áreas de interés estratégico” (ídem, 46).

### **Preparación “no convencional”, flexibilidad y Servicio Militar Obligatorio**

Otro concepto interesante, menos por la novedad que por tornarse explícito, es la reivindicación para el Ejército de “algunos atributos” de las fuerzas “no convencionales”. No es de extrañar: ante la facilidad con que las fuerzas norteamericanas penetraron en Irak en 1991, 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 una superpotencia, para este autor, solo restan dos alternativas: el salto democratizante hacia el nivel nuclear de beligerancia (para quien posea la tecnología o la pueda adquirir) o el descenso al infierno de la guerra subclásica: guerra de guerrilla y terrorismo (La Maisonneuve, 1997).

En algunos ejércitos sudamericanos se manifiesta la tendencia a prepararse para la doctrina que llamamos en otro lugar<sup>12</sup> “estrategia de la resistencia disuasoria”. Esto es que, paralelamente a la disuasión convencional, estos ejércitos realizan una preparación explícita para adecuarse a una prolongada resistencia subclásica:

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, 23)

En la explicitación de esta preparación reside su eficacia disuasoria: la estrategia consiste en economizar esfuerzos para evitar la invasión y mostrarse preparado y políticamente decidido para resistir

12. Saint-Pierre y Bigatão, 2008; Saint-Pierre, 2010.

a la permanencia del ejército invasor, desestabilizar el Gobierno de ocupación e impedir la administración foránea.

El reparo posible a este respecto es sobre la especialización de ese combatiente para el ambiente de selva. Si bien concordamos con que “los imperativos de flexibilidad y de elasticidad culminan en la preparación para una guerra asimétrica” (ídem, 23), nos parece que apenas preparar “un combatiente detentor de calificación y de rusticidad necesarias a la competencia de un combatiente de selva” (ídem, 22) es restringir el ambiente de la resistencia. Esa doctrina deja de lado el ambiente urbano, donde teóricamente se ubicaría la administración invasora, los golpes de la resistencia tendrían mayor impacto mediático y permitiría 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 para autonomizarlo de Brasil, la idea de que una potencia superior invada Brasil por la selva amazónica, soportando las penurias de ese escenario, pudiendo atacar directamente los centros de gravedad nacional con una fuerza aérea prácticamente invisible e inalcanzable para artillería antiaérea convencional, parece 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 END entiende la falta de rigidez en el empleo de la fuerza y, recuperando a Lidell Hart (1954), afirma que consiste en “la capacidad de dejar el enemigo en desequilibrio permanente, sorprendiéndolo por medio de la dialéctica de la desconcentración y de la concentración de fuerzas” (END, 19).

La insistencia en el Servicio Militar Obligatorio (SMO) y su alargamiento parece encajarse 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 casos de necesidad de una movilización en gran escala de recursos humanos y materiales para defender al país. La disponibilidad de esta capacidad exige la existencia de reservas provenientes del SMO, que también tendría la función de integrar a las FFAA con la nación (ídem, 19) lo que permitiría disponer de la logística popular necesaria para una resistencia prolongada<sup>13</sup>. Sin embargo, la idea

---

13. Varias consideraciones del 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” (Tse-Tung, 1967).

decimonónica del SMO, en contramano de la formación de los ejércitos más actualizados, parece contrastar con la propuesta de Fuerzas de Acción Rápida Estratégica, que exige recursos humanos altamente capacitados, entrenados y armados para operar en los más diversos terrenos y condiciones, utilizando medios de comunicación y 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” (ídem, 20). La preparación y 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 requiere 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 del peso presupuestario del SMO, que desviaría aplicaciones que podrían promover profesionalización e investigación en ciencia y tecnología para la defensa o inversión en medios, su implementación desvía a las FFAA de su preparación para su empleo específico, para ocuparlas en el entrenamiento de conscriptos. Finalmente, la integración entre la nación y sus FFAA puede ser buscada por medios más eficientes que el SMO, como los políticos y culturales, que democratizen los temas de la defensa y concienticen a los ciudadanos de sus deberes con ella<sup>14</sup>, que no se confunden necesariamente con “tomar en armas”. Después de todo, “el compromiso de toda la nación en su propia defensa” (ídem, 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 reconocer la inexistencia de enemigos y la indeterminación de las amenazas. Como consecuencia, se substituye el concepto “hipótesis de guerra” por “hipótesis de empleo”, más adecuado al compromiso constitucional de Brasil con la paz. El documento (ídem, 40-ss.) prevé una escalada de cuatro alternativas de empleo de la fuerza en un proceso que va desde la paz al término de un conflicto; es decir, de retorno a la paz:

1. Durante la paz prevé la optimización de costos para la manu-

---

14. 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” (Tse-Tung, 1967:253).

tención de la fuerza, adiestramiento y preparación, y actividades de inteligencia para monitorear la emergencia de potenciales amenazas y accionar una “alerta temprana”.

2. Para la crisis está prevista la activación de una estructura de gerenciamiento de crisis compuesta por el Ministerio de la Defensa y otros si es necesario. El empleo de las FFAA podrá ser singular o conjunto, de manera flexible en respuesta adecuada a las circunstancias. Si el conflicto se orientase para la confrontación armada, otros dispositivos serán activados, como comandos operacionales, planos de campaña, declaración de Zona de Defensa en los territorios que merezcan y recomposición de fuerzas con la reserva militar, hasta llegar a la movilización nacional.
3. Durante el conflicto armado se ejecutaría el Plan de Campaña.
4. Al término del conflicto se procederá a la progresiva desmovilización.

### **La END y el ambiente internacional**

La preocupación brasileña con el ambiente internacional y especialmente el subregional se manifiesta en prácticamente todos los aspectos estratégicos de que trata la END. Con 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 (ídem, 11). Admite que esa cooperación es fundamental para disminuir las posibilidades de conflictos tradicionales en la región y preparar el ambiente para el funcionamiento del Consejo de Defensa Suramericano (CDS). Reconoce la importancia del CDS para aumentar la escala del mercado regional y compensar la inversión que permita la autonomía estratégica “posibilitando el desarrollo de la producción de defensa en conjunto con otros países de la región” (ídem, 13). Para el ambiente internacional, propone la preparación de las FFAA para mayor participación en Misiones de Paz sobre mandato de la ONU o en apoyo a organizaciones multilaterales de la región.

### **Ciencia y tecnología, industria para la defensa**

Ciencia, tecnología y complejo industrial para la defensa forman una triangulación articulada por el proyecto que conjuga civil-militar con desarrollo dual. Me atrevería a decir que constituye el cimiento que fortalece la base de una estrategia de defensa con clara vocación por la autonomía y la libertad de acción. Se enraíza en la integración de institutos académicos y militares con proyectos comunes y finalidad dual

[...] serán estimuladas iniciativas conjuntas entre organizaciones de pesquisa 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. (Ídem, 33)

Se prepara con apoyo institucional de facilidades crediticias e impositivas, así como con la liberación de compras sin licitación (obligatorias en todas las compras del sector público) subordinada, 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” (ídem, 31). Finalmente, se riega con la ampliación de un mercado subregional para disminuir los costos de la producción en la escala de mercado con la propuesta de producción cooperativa con los vecinos (ídem, 13). Pero si esta estrategia no resulta, el Estado buscará clientela externa para garantizar la continuidad de la producción en defensa. Otro aspecto de alcance subregional es el propósito del MD en combinación con el ministerio de Relaciones Exteriores y las FFAA, 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” (ídem, 57-58).

### **Formación de cuadros civiles para la defensa**

En los comienzos del gobierno de Lula, en uno de los primeros discursos, su ministro de Defensa, José Viegas, confesaba la necesidad de “conformar el Ministerio de la 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 del MD, 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 “conformar” la defensa, sino también de especialistas académicos: “Un interés estratégico del Estado es la formación de especialistas civiles en asuntos de la defensa” (ídem, 35). La idea es apoyar e incentivar a las universidades en programas de las diferentes ciencias que versen sobre la defensa. Actualmente existen algunos programas que vinculan la voluntad del MD con el de la educación<sup>15</sup>, induciendo investigaciones

---

15. Como el Programa Pró-Defesa ([https://www.defesa.gov.br/pro\\_defesa/index.php](https://www.defesa.gov.br/pro_defesa/index.php)) del

y cursos de posgrado en esa área. Pero tal vez el mayor incentivo sería la perspectiva clara de una posibilidad laboral real para los formados en el área específica, lo que se lograría solamente con la abertura de concursos públicos para cargos funcionales dentro del MD.

### **La proyección brasileña en el ámbito de la defensa subregional**

No obstante que los discursos del expresidente Luiz Inácio Lula da Silva y de su ministro de la Defensa, José Viegas Filho, mencionasen la voluntad política de una mayor proximidad con los países de América del Sur en las cuestiones de la defensa y la seguridad, es notoria la resistencia a institucionalizar<sup>16</sup> acuerdos bilaterales o multilaterales con la finalidad de instituir una estructura de defensa común para la subregión a corto o mediano plazo:

Creo que es importante resaltar que me parece correcta nuestra opción, en los últimos quince 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 estado 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. (Viegas, 2004)

En lugar de una profundización de la cooperación en defensa, el ministro prefirió priorizar el proceso de integración de las industrias de armamentos militares en la subregión, destacando las ventajas económicas: “Actuando de forma coordinada, ganaremos en escala y, por tanto, produciremos más, mejor y a costos mas reducidos. Actuando

---

MD y del ME, que por medio de concursos nacionales seleccionan propuestas de cursos y 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/>).

16. Entendemos aquí por “institucionalizar” el encuadramiento formal y reconocido de instancias deliberativas o la realización explícita y formal de acuerdos, pactos y tratados posibles de ser ratificados por el Congreso para valer como instrumento vinculante de la política de Estado.

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

La principal medida adoptada en aquel momento en el campo de la defensa fue la búsqueda de un diálogo interinstitucional más denso con algunos países, estableciendo grupos de trabajo bilaterales en materia de la defensa con Argentina, Bolivia, Chile Perú y Uruguay. Además, Viegas se empeñó en organizar reuniones de ministros de Defensa suramericanos. Tales reuniones, iniciadas en Brasilia en 2003 y que acontecieron en otras dos ocasiones, buscaron construir consensos mínimos entre los Gobiernos locales. 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 como la necesidad de incrementar los ejercicios militares conjuntos, buscando una mayor articulación militar en la región. Las preocupaciones con la posibilidad de que el conflicto civil colombiano se arrastrase para los otros países de la subregión llevó a buscar mayor al diálogo con Colombia. Brasil estableció, en julio de 2003, un Grupo de Trabajo de la Criminalidad y del Terrorismo con Colombia. Los dos países también formaron una Comisión Mixta Antidrogas.

Es posible concluir que Brasil, hasta la iniciativa del CDS, había preferido promover la confianza mutua y la cooperación esporádica solo de manera *ad hoc*, y/o 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 buscar un diálogo mayor en América del Sur sobre los asuntos de la defensa y de la seguridad internacional, y hasta pensaban en la posibilidad de crear un organismo de defensa común en el Mercosur. Sin embargo, en ningún momento se asumieron compromisos para la creación del mismo ni se llegaron a institucionalizar esas instancias. La propuesta brasileña para el entorno regional y subregional se limitó a la promoción de la confianza mutua en el campo de la política militar y de las fuerzas armadas. Fueron implantadas especialmente con Argentina y, en menor escala, con los demás países del Mercosur. No obstante, no se llegó a consolidar una institucionalización de la integración en defensa que significase compromisos y, por tanto, que colocase en riesgo a la autonomía de Brasil.

A pesar de evitar definir ámbitos integracionales en la subregión y tal vez orientados por un principio del gobierno de Lula para la política externa en el área de la defensa y seguridad internacional<sup>17</sup>, desde fines

---

17. Ese principio buscaba “Consolidar el papel del Brasil como promotor de la

de 2006 y comienzos de 2007 se nota un cambio en la relación del Brasil con la subregión. Para Cerro, a partir de ese momento el Itamaraty asume la responsabilidad de definir la política de seguridad subordinándola a la estrategia de las relaciones exteriores. Para este autor, “la política de seguridad debería subordinarse al proceso de integración regional” (Cerro, 2008:145). Tal vez como resultado del empeño personal de Lula, las autoridades, tanto del MD cuanto de Relaciones Exteriores, así como el secretario especial de la Presidencia, se movilizaron para crear un foro institucional de defensa para América del Sur. El resultado de esa articulación político-diplomática es lo que analizamos a continuación.

### *El Consejo de Defensa Suramericano*

Desde la segunda mitad de 2007 comenzó a circular la noticia de que Brasil estaba impulsando la creación de un Consejo de Defensa Suramericano (CDS). La inexistencia de detalles más precisos comenzó a levantar sospechas entre los analistas y especialistas sobre la forma en que se articulaba políticamente o pretendía “imponer” ese proyecto. Notas dispersas fueron apareciendo en la prensa hasta que en marzo de 2008, una vez superado el punto más álgido de la crisis suscitada entre Colombia y Ecuador, la idea del CDS asumió notoriedad. Los discursos del ministro de la Defensa brasileño, Nelson Jobim, en los Estados Unidos, apuntaban a la necesidad de crear un organismo suramericano para que los países de la subregión pudiesen actuar en las cuestiones internacionales “con una posición relevante y no pura y simplemente manipulados por otras circunstancias y otros intereses”<sup>18</sup>. Según el asesor para asuntos internacionales de la Presidencia, Marco Aurelio García, 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 los ministros suramericanos para promover la iniciativa, lograr apoyo y aclarar dudas al respecto. El objetivo era que en la reunión de creación de la Unasur, el 23 de mayo de 2008, el Consejo fuese creado. Finalmente, en ese contexto la propuesta fue presentada formalmente a las delegaciones de los países suramericanos.

---

integración regional y hemisférica en materia de defensa, bien como sedimentar su presencia en los foros internacionales de defensa, realzando a posición brasileira en el mantenimiento de la paz mundial”, como dijo en discurso del Ministro de Estado de la Defensa, José Viegas Filho, en el Instituto Rio Branco, marzo 18 de 2004. Ver: [www.mre.gov.br](http://www.mre.gov.br).

18. “Ministro quer criar conselho sul-americano”, en *Folha de São Paulo*, Brasil, marzo 21 de 2008.

El tratado constitutivo de la Unasur<sup>19</sup> señala, como uno de los objetivos de la unión, el intercambio de información y de experiencias en materia de defensa. Sin embargo, los representantes suramericanos, principalmente por la oposición del expresidente colombiano Álvaro Uribe, no lograron en ese momento un acuerdo sobre el CDS. Así mismo, 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. Frente a lo que parecía un fácil consenso subregional, Uribe explicó que Colombia rechazaba la creación del Consejo, pero agregó: “Sí hemos aceptado la formación de un grupo de trabajo”<sup>20</sup>. Su argumento fue que la región ya cuenta con la OEA y que existen divergencias con países vecinos en torno a la clasificación de grupos armados como “terroristas”. Ante la firmeza de Uribe, Lula da Silva afirmó que “Precisamos contar con nuestro sector de defensa pensado conjuntamente. Eso solamente será posible si creamos el instrumento, que es el Consejo”. Por su parte, la expresidenta chilena Michelle Bachelet defendió la creación del CDS argumentando que este tendría condiciones de normatizar acciones, como la intervención militar en Haití, “Vamos a combinar las capacidades. Hay elementos que cada país considera como oportuno. Queremos cerrar el grupo de trabajo con tarea concreta”<sup>21</sup> y agregó que el proyecto hubiese “fracasado” sin que hubiese sido propuesto.

No obstante los esfuerzos diplomáticos del Ministerio de Defensa brasileño por divulgar la propuesta, existía un consenso entre autoridades y especialistas suramericanos del área de la defensa en dos puntos: no estaban claros el contenido, el alcance ni la intención de la propuesta y la gestión política brasileña en el lanzamiento de la propuesta fue percibida en la subregión como impositiva e imperial. En una reunión de especialistas en París<sup>22</sup>, Marco Aurelio García explicó que la propuesta era abierta y vaga justamente porque se trataba de una

19. En su artículo 3, “Objetivos Específicos”, inciso S.

20. “Colombia pide que América del Sur considere terroristas a las FARC”, en Portal de Noticias, [http://www.rpp.com.pe/detalle\\_125856.html](http://www.rpp.com.pe/detalle_125856.html).

21. Gabriela Guerreiro, “Lula nega fracasso em Conselho de Defesa, mas presidentes adiam discussão”, *Folha de São Paulo*, mayo 23 de 2008. Disponible en <http://www1.folha.uol.com.br/folha/brasil/ultg6u404812.shtml>.

22. “EU-Latin America Military Cooperation Working Together for International Security”, European Forum of the Fort Copacabana Conference, EU Institute of Strategic Studies, París, 21 y 22 de abril de 2008.

convocatoria para que los representantes de los países de la subregión discutieran la forma y el contenido del proyecto.

Las negociaciones indicaban que el CDS no se proponía establecer una alianza militar ni ser un órgano operacional de carácter militar para la resolución de los conflictos. Aparecía más como la búsqueda genérica de una identidad suramericana, como una tentativa de integración del pensamiento subregional de defensa para discutir percepciones de amenazas y desafíos, y tratar de satisfacer las necesidades comunes de defensa. Esta iniciativa defendió, como principios generales, la consolidación de la democracia y la paz, la no intervención en los asuntos internos, el respeto a la soberanía de los países de la subregión, la autodeterminación de los pueblos y la integridad territorial.

Finalmente, en la Cúpula Extraordinaria de la Unasur, realizada en la Costa do Sauípe (Bahía, Brasil) el 16 de diciembre de 2008, los presidentes suramericanos establecieron el CDS, que integra 12 países de la subregión en un órgano consultivo, cooperativo y de coordinación en materia de defensa, constituyendo un ambiente propicio para medidas de confianza mutua en temas de defensa y seguridad<sup>23</sup>. En el mes siguiente, el CDS propuso un Plan de Acción<sup>24</sup> que establecía directrices de actuación y metas, dividiendo responsabilidades entre los Estados miembros del Consejo. La primera reunión entre los ministros y ministras de Defensa ocurrió los días 9 y 10 de marzo de 2009, cuando fue acordada la elaboración de un plan de acción para 2009 y 2010. Este plan fue estructurado en cuatro ejes principales: políticas de defensa; cooperación militar, acciones humanitarias y operaciones de paz; industria y tecnología de defensa; y formación y capacitación<sup>25</sup>.

Para las políticas de defensa fueron citadas siete diferentes acciones: la creación de una red para intercambio de información sobre políticas de defensa; la realización de un seminario sobre la Modernización de los Ministerios de Defensa; el intercambio y la transparencia de las informaciones sobre los gastos e indicadores económicos de la defensa;

---

23. Decisión para el establecimiento del Consejo de Defensa Suramericano de la Unasur. Disponible en: <http://www.cdsunasur.org/es/consejo-de-defensa-suramericano/documentos-oficiales/57-espanol/336-decision-para-el-establecimiento-del-consejo-de-defensa-suramericano-de-la-unasur>. Consultada el 2 de febrero de 2011.

24. Disponible en: <http://www.cdsunasur.org/es/consejo-de-defensa-suramericano/documentos-oficiales/57-espanol/162-plan-de-accion-2009-2010>, Consultada el 1 de enero de 2011.

25. Ver 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" disponible en: <http://www.resdal.org.ar/>.

el favorecimiento de la definición de enfoques conceptuales; la identificación de los factores de riesgo y amenazas que puedan afectar la paz regional y mundial; la creación de un mecanismo para contribuir con la articulación de posiciones conjuntas de la región en foros multilaterales sobre defensa; y, por último, proponer un mecanismo de consulta, información y evaluación inmediata ante situaciones de riesgo para la paz de las naciones suramericanas, en conformidad con el tratado de la Unasur.

Como alcance de una de sus metas, el CDS abrió un portal para la consulta, intercambio de informaciones y publicación de sus documentos oficiales. Además, en noviembre de 2009 fue realizada en Quito (Ecuador) el Seminario sobre la Modernización de los Ministerios de Defensa<sup>26</sup>. Al finalizar 2010, el ministro de Defensa del Ecuador, Javier Ponce Cevallos, antes de dejar el cargo de presidente pro t mpore del CDS, anunció que después de la conclusión del Plano de Trabajo para el Diseño de una Metodología Común de Medición de Gastos Militares realizado por la Unasur, los países miembros de la institución deberían comunicar y hacer públicos sus gastos militares a partir de marzo de 2011.

Con relación a los asuntos referentes a la cooperación militar, acciones humanitarias y operaciones de paz, fueron propuestos, además del ejercicio conjunto para la actuación en caso de catástrofes naturales y la conferencia para intercambio de experiencias en operaciones de paz –ya realizada en la ciudad de Ica (Perú) entre 8 y 11 de junio de 2010–, la elaboración de un inventario de las capacidades de defensa que los países estarían dispuestos a ofrecer para apoyar las acciones humanitarias y el intercambio de experiencias en este campo de acciones para establecer respuestas inmediatas conjuntas cuando haya necesidad.

Sobre la industria y tecnología de la defensa, propone la realización de un diagnóstico de las capacidades y áreas de asociaciones estratégicas para promover la complementariedad, la investigación y la transferencia de tecnología, además de promover iniciativas bilaterales y multilaterales de cooperación. Por último, en el Plano de Acción 2009-2010 consta un bloque temático que se ocupa de la formación y capacitación. Este eje temático sugiere la creación de una red suramericana de capacitación y formación en defensa, elaborando programas conjuntos de intercambio de conocimientos sobre los asuntos

---

26. Los resultados de este seminario se encuentran disponibles en: [http://www.cdsunasur.org/images/stories/publicaciones/memoria\\_seminario\\_modernizacion.pdf](http://www.cdsunasur.org/images/stories/publicaciones/memoria_seminario_modernizacion.pdf).

estratégicos de defensa y seguridad. En noviembre de 2009, en Río de Janeiro (Brasil), fue realizado el Primer Encuentro Suramericano de Estudios Estratégicos. Finalmente, en julio de 2010, fue divulgado el Plano de Acción 2010-2011<sup>27</sup> que se estructura en los mismos cuatro ejes temáticos. A diferencia del anterior, atribuye responsabilidades a las naciones por el cumplimiento de cada uno de los actos propuestos.

Una de las medidas ya concretizadas del CDS fue la creación del Centro Suramericano de Estudios Estratégicos de la Defensa, con sede en Buenos Aires, Argentina. Entre sus objetivos constan el monitoreo y análisis de escenarios prospectivos para la defensa, la construcción de una visión estratégica común en la subregión, la elaboración de subsidios epistémicos y teóricos para los estudios del Centro y la busca de univocidad conceptual y coordinación de las políticas de defensa y seguridad internacional.

El progreso del CDS, que para algunos tal vez sea exasperadamente moroso, en realidad sigue los parsimoniosos pasos iniciales en la busca de posiciones comunes en el área de defensa. Su recorte geopolítico obedece al reconocimiento de las particularidades, identidades y diferencias latinoamericanas. Las percepciones compartidas, no obstante las pequeñas diferencias, justifican un mecanismo específico que permita reforzar, anticipar e intensificar los instrumentos hemisféricos que históricamente se mostraron inadecuados, morosos, omisos o inútiles. Contra los pronósticos más pesimistas, su inauguración excedió las expectativas de cualquier perspectiva realista. Basta mencionar que dos de los motivos que convocaron su reunión fueron casos prácticamente limítrofes del alcance regional y político de la organización: uno fue un conflicto interno a las fronteras y soberanía nacional, como fue la situación explosiva de Pando y que se resolvió de manera satisfactoria ante la posibilidad de arrastrar a la región a un conflicto no deseado; el otro, una situación casi extrarregional, creado con la decisión de ejecutivo colombiano de permitir la instalación de tropas norteamericanas en sus bases militares, por la cual fue convocada la reunión de mandatarios en Bariloche que restableció cierta tranquilidad en la subregión.

En un ambiente poco proclive a la institucionalización, como es América del Sur y en buena medida por la práctica de la diplomacia brasileña<sup>28</sup>, el CDS representa el comienzo formal de un importante

---

27. Disponible en: <http://www.cdsunasur.org/es/plan-de-accion/plan-de-accion-2010-2011>.

28. La diplomacia brasileña ha resistido a cualquier intento de institucionalizar instancias

instrumento para la cooperación en defensa subregional. Sin embargo, a pesar de la inercia que las instituciones imponen a la dirección de los procesos, el ritmo y la velocidad de estos depende de quien se encuentre en el vértice decisorio de la pirámide institucional. En el caso del CDS, después de un periodo de mucha actividad bajo la presidencia pro t mpore del ministro de Defensa de Ecuador, Javier Ponce, la institución se mantuvo en las actividades burocráticas normales, motorizada por la actividad de las comisiones instauradas en el período anterior. Desde septiembre de 2010, la presidencia del CDS quedó a cargo de Perú que cambi  de ministro de Defensa en 2011 y, consecuentemente, también la presidencia pro t mpore del CDS. La turbulencia que acompaña normalmente los cambios ministeriales se hicieron sentir en el CDS, que mantuvo su actividad limitada a las agendas de las comisiones. Es destacable en este período la inauguración del Centro de Estudios Estratégicos de Defensa (CEED), el 26 de mayo de 2011 en Buenos Aires, Argentina<sup>29</sup>, y la realización del IV Taller sobre Metodología de Medición del Gasto de la Defensa el 28 y 29 de julio de 2011 en La Paz<sup>30</sup>, ambos previstos en el Plano de Acción 2010-2011. Recientemente, el 19 de diciembre de 2011, la presidencia pro t mpore del CDS pas  a las manos del ministro de Defensa de Paraguay, ratificando el fortalecimiento de Suramérica como zona de paz “así como la cooperación regional y multilateral, visando siempre en la necesidad de seguir avanzando en el diálogo y la confianza para la concreción de la cooperación y definición de una visión conjunta en materia de Defensa Regional”<sup>31</sup>.

Aunque es prematuro imaginar el futuro de este organismo, nos atrevemos a decir que el CDS vino a ocupar un espacio político de la subregión como foro adecuado para discutir los

---

de deliberación supranacional de manera casi doctrinaria. En efecto, la soberanía y autonomía decisoria de la política externa brasileña son principios básicos del Itamaraty, que entiende que la institucionalización de instancias supranacionales compromete al país con decisiones consensuales y, por tanto, disminuyendo la autonomía nacional. Esta particularidad de la diplomacia del Itamaraty es señalada por varios autores, ente ellos Cervo (2008).

29. Disponible en: [http://www.unasurcds.org/index.php?option=com\\_content&view=article&id=384%3Aministro-de-defensa-del-peru-inaugura-centro-de-estudios-estrategicos-de-unasur-en-buenos-aires&catid=65%3Anoticias-generales&Itemid=257&lang=pt](http://www.unasurcds.org/index.php?option=com_content&view=article&id=384%3Aministro-de-defensa-del-peru-inaugura-centro-de-estudios-estrategicos-de-unasur-en-buenos-aires&catid=65%3Anoticias-generales&Itemid=257&lang=pt). Consultado el 22 de febrero de 2012.

30. Disponible en: [http://www.unasurcds.org/index.php?option=com\\_content&view=article&id=403%3Ase-realizo-cuarto-taller-sobre-metodologia-de-medicion-del-gasto-de-defensa&catid=65%3Anoticias-generales&Itemid=257&lang=pt](http://www.unasurcds.org/index.php?option=com_content&view=article&id=403%3Ase-realizo-cuarto-taller-sobre-metodologia-de-medicion-del-gasto-de-defensa&catid=65%3Anoticias-generales&Itemid=257&lang=pt). Consultado el 22 de febrero de 2012.

31. Disponible en: <http://www.unasurcds.org/index.php?lang=es>.

problemas suramericanos y diseñar los caminos de su solución por los auspicios exclusivamente sudamericanos. Diferentemente de lo que pensaba el exministro de Defensa de Lula, José Viegas Filho, creemos que los acuerdos y consensos sobre las cuestiones políticas, entre ellas y principalmente las relativas a la defensa, no constituyen el techo de la integración<sup>32</sup>, sino los cimientos y vigas que le darán perennidad.

Con relación a nuestra tesis inicial, notamos que la capacidad del CDS para institucionalizar instancias de integración y cooperación muestran que está en el camino de la consolidación, independientemente de las oscilaciones de las políticas nacionales. Sin embargo, a pesar de que Brasil fue el mentor y principal incentivador del CDS, notamos que no está ocupando eficientemente el espacio político abierto con este organismo. En efecto, basta analizar la composición por representantes de las comisiones de trabajo, que constituyen la vertebración del CDS, para notar la ausencia de representantes de Brasil en cargos de coordinación<sup>33</sup> e su participación secundaria cuando aparece representado en alguna comisión. Atribuimos esta divergencia entre el esfuerzo por abrir este foro internacional y la apatía en ocuparlo, a la extracción militar de los representantes brasileños. Estos reproducirían, en esta instancia, la dialéctica de las voluntades anunciada en el comienzo de este artículo.

### **Consideraciones finales**

Pocas veces en su historia<sup>34</sup> Brasil manifestó sus propósitos de defensa en su política externa con la consistencia y énfasis actual.

---

32. No obstante contar con una moneda común, los europeos aún no consiguieron llegar a ese techo y, ante cada conflicto externo, aparecen las divergencias que el comercio y la economía ocultan. Sin embargo, si partieron de intereses económicos y no de acuerdos políticos no fue por una elección teórica, sino por una posibilidad práctica ante la específica coyuntura de su propia historia. Quizás no demore el día en que Europa pueda tener su política externa y de defensa comunes. En cuanto acontecimiento histórico, todo proceso es irreproducible. Pretender importar el éxito europeo para América del Sur puede resultar en comedia. Estudiar aquel proceso es una obligación académica, tornarlo paradigmático es desconocer los rigores de la historia con el tiempo y el espacio.

33. Brasil solo encabezó una comisión de trabajo como coordinador, que organizó el Primer Encuentro de Estudios Estratégicos, y que le correspondió la coordinación por ser el país sede del encuentro. En las otras comisiones, la mayoría de ellas de gran importancia, Brasil no figura o aparece en posición sin cualquier destaque.

34. Algunos momentos significativos de esa expresión fueron la guerra contra el Paraguay (siglo XIX), el ingreso en la Segunda 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.

Tanto el CDS como la END son indicativos de un nuevo rumbo en la conducta de la política externa brasileña: ambos impactan directamente la percepción de los países vecinos y de la sociedad internacional. Para maximizar ese impacto y condicionar las percepciones, aquellas iniciativas exigen la adecuación sintonizada de los instrumentos específicos de la política externa. Pero como para las burocracias que dan cuerpo a esos instrumentos la autonomía es un valor y la END –y aún más la CDS– la comprometen, es posible que, sin oponerse explícitamente, friccionen el empeño del ejecutivo diluyéndolo en los actos rutineros de los expedientes.

La importancia del documento que volvió pública la END reside en su propia existencia: por primera vez Brasil expone para el mundo su pensamiento estratégico para la defensa; sus percepciones regionales, hemisféricas y mundiales; sus hipótesis de empleo de las fuerzas y los planos de activación de los medios; y sus preocupaciones con el desarrollo científico-tecnológico autónomo y de industria para la defensa. Sin ser un LBD y sin la legitimidad que solamente un gran debate nacional confiere, satisface por la profundidad, extensión y completitud: 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 MD con las FFAA; y, sobre todo, de la motivación o encuadramiento de los militares para la quebrar la inercia corporativa y asumir el proyecto. Además de estas consideraciones, no queda duda de que la efectividad de la propuesta dependerá de la aplicación de los medios económicos que hasta ahora no se mostraron<sup>35</sup>. Las dificultades presupuestarias del gobierno de Lula continuaron con el gobierno de Dilma Rousseff, del mismo partido que Lula. Durante su primer año de mandato mantuvo las restricciones en el presupuesto para la defensa y en el comienzo del segundo ya anunció restricciones al gasto para la defensa para honrar la deuda pública<sup>36</sup>. No obstante ello, el actual ministro de la Defensa,

35. Las críticas sobre la falta de discusión sobre los medios para implementar el proyecto estratégico no demoraron. En su discurso de pasaje 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, excomandante militar del Este, clasificó el plano como “utópico” e irónicamente preguntó: “*Vai haver dinheiro para tudo isso?*”. En artículo de Eliane Catanhêde “Exército critica plano de defesa e vê comandos enfraquecidos”, São Paulo, *Folha de São Paulo*, marzo 4 de 2009.

36. Ver “Saúde, Defesa e Cidades foram ministérios mais afetados por cortes”, donde anuncian que el corte que afectará al área de la defensa llegará a 3.319 millones

el diplomático Celso Amorin (ministro de Relaciones Exteriores del gobierno Lula), afirma que contará prácticamente con el presupuesto del año anterior<sup>37</sup> y confía en que el año 2012 concluirá con el proceso de compra de la flota de aviones de casa para recuperar la capacidad de la Fuerza Aérea Brasileña<sup>38</sup>.

Retomando nuestra hipótesis teórica del inicio de estas páginas, el juego de “la dialéctica de las voluntades” está lanzado y la prosecución de la CDS 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 (MD y Secretaria de Asuntos Estratégicos)– funcionó ante la demanda de Lula, fortalecido por extenso apoyo popular y reconocimiento internacional. No obstante, cuando la ejecución del plano se encarrile por los oscuros laberintos de la rutina y la falsa imparcialidad normativa de los procedimientos, sospecho que la aplicación de la END pueda sufrir resistencias y/o 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 quizás no sufra oposición formal y posiblemente será silenciosamente postergado a la pila de los expedientes intocables. La prueba crucial de la dialéctica de las voluntades será la puesta en funcionamiento del Comando Conjunto –lo que está siendo conseguido– y, sobre todo, en la elección de los comandantes por el ministro, particularmente si estos no fuesen de la preferencia militar. El gobierno de Lula acabó y el de Dilma está aún muy en el comienzo para facilitar el análisis. El 4 de julio de 2011, el ministro de la Defensa, Nelson Jobin, renunció a su cargo. Fue designado el excanciller del gobierno de Lula, Celso Amorin, quien tendrá que resolver algunas cuestiones pendientes. En su primer discurso del 8 de julio<sup>39</sup> reconoció como uno de los principales desafíos mejorar la situación presupuestaria de las FFAA ya que, según el ministro, “nuestras fuerzas sufren de carencias

---

de reales (U\$D 1.936 millones). En: <http://economia.uol.com.br/ultimas-noticias/redacao/2012/02/15/saude-defesa-e-cidades-foram-ministerios-mais-afetados-por-cortes.jhtm>. Consultado el 22 de febrero de 2012.

37. Disponible en: <http://www.defesanet.com.br/defesa/noticia/4808/Cortes-preservam-projetos-na-area-da-Defesa--diz-Amorim>. Consultado el 22 de febrero de 2012.

38. De todos modos, aunque el proceso licitatorio de la compra de los aviones prometidos se concrete en este año de 2012, los desembolsos previsto como pago de la compra no recaerán sobre el presupuesto del corriente año.

39. Disponible en: <https://www.defesa.gov.br/index.php/noticias-do-md/2454519-08082011-defesa-integra-do-discurso-do-ministro-celso-amorin-ao-tomar-posse-como-ministro-da-defesa.html>. Consultado el 22 de febrero de 2012.

que no permiten el efecto disuasorio indispensable a la seguridad” de las riquezas nacionales. También mencionó al CDS “debemos valorizar el Consejo de Defensa Suramericano e intensificar la cooperación entre los países de la región” y aseguró que continuarían los esfuerzos para contribuir en las misiones de paz de la ONU. Otra asignatura pendiente es la abertura franca de la defensa para la sociedad en general y para la académica en particular. Lo que tal vez pueda acontecer, inclusive por el origen diplomático del ministro de Defensa, es un mayor ajuste entre su Ministerio y el de Relaciones Exteriores para optimizar la política externa brasileña. No llega a ser otro juego, pero la mudanza de estilos nos obliga a esperar que el tiempo nos dé indicios sobre lo que podemos esperar de la defensa en Brasil.

### Bibliografía

- Amorim, Celso. *Conversas com jovens diplomatas*, São Paulo, Benvirá, 2011.
- Aron, R. Paix ET. *Guerre entre les Nations*, París, Éditions Calmann-Lévy, 1962.
- Catanhêde, E. “Exército critica plano de defesa e vê comandos enfraquecidos”, São Paulo, *Folha de São Paulo*, marzo 4 de 2009.
- Cervo, Amado. *Inserção Internacional. Formação dos conceitos brasileiros*, São Paulo, Saraiva, 2008.
- y Bueno, Clodoaldo. *História da Política Exterior do Brasil*, Brasília, UnB, 2002.
- Deutsch, K. *The analysis of international relations*, New Jersey, Prentice-Hall, 1978.
- Estrategia Nacional de Defesa (END), en [https://www.defesa.gov.br/eventos\\_temporarios/2008/estrat\\_nac\\_defesa/estrategia\\_defesa\\_nacional\\_espanhol.pdf](https://www.defesa.gov.br/eventos_temporarios/2008/estrat_nac_defesa/estrategia_defesa_nacional_espanhol.pdf). Consultado el 14 de mayo de 2009.
- Flemes, Daniel. *Brazil's cooperative leadership in Southern Latin America's security policies*, (disertación), Berlín, 2006.
- Hart, L. *Strategy*, Nueva York, Praeger Paperbacks, 1954.
- Hirst, Mónica, Maria R. Soares de Lima y Leticia Pinheiro. “A Política Externa Brasileira em tempos de novos horizontes e desafios”, en *Análise de Conjuntura*, Río de Janeiro, n° 12, diciembre de 2010. En: [http://www.opsa.com.br/index.php?option=com\\_content&view=article&id=13&Itemid=13](http://www.opsa.com.br/index.php?option=com_content&view=article&id=13&Itemid=13). Consultado el 12 de diciembre de 2012.
- Jobim, N. “La defensa de la prosperidad sudamericana” en *Revista DEF*, Buenos Aires, a. 4, n° 43, marzo de 2009a.
- “Defesa, democracia e desenvolvimento”, en *Tendências e Debates*, *Folha de São Paulo*, abril 13 de 2009b.
- S. Etchegoyen, y J.P. Alsina. *Segurança Internacional. Perspectivas Brasileiras*, Río de Janeiro, FGV, 2010.
- La Maisonneuve, E. *La Violence qui vent*, París, Les Éditions Arléa, 1997.

- Moniz Bandeira, Luiz A. *As relações perigosas: Brasil-Estados Unidos (De Collor a Lula, 1990-2004)*, Río de Janeiro, Civilização Brasileira, 2004.
- Pinheiro Guimarães, S. *Desafios Brasileiros na Era dos Gigantes*, Río de Janeiro, Contraponto Editora, 2006.
- *Quinhentos anos de periferia.*, Río de Janeiro, Universidade UFRGS, Contraponto, 2001.
- Saint-Pierre, H. L. “Política de Defesa e Relações Internacionais no Brasil: o destino das paralelas” (monografía), en *2006 Meeting of the Latin American Studies Association*, San Juan, Puerto Rico, 15-18 de marzo de 2006.
- “Grandes tendencias da segurança internacional contemporânea” en N. Jobim, S. Etchegoyen y J. P. Alsina. *Segurança Internacional. Perspectivas Brasileiras*, Río de Janeiro, FGV, 2010.
- y Bigatão J. P. “Las mutantes máscaras de Marte”, en A. M. Tamayo, *Conocer la guerra, construir la seguridad*, Lima, Instituto de Defensa Legal, 2008.
- Silveira Filho, L. C. da. “Carta a um Jobim fora do tom”. en *Jornal do Brasil*, marzo 17 de 2009. En <http://jbonline.terra.com.br/pextra/2009/03/17/e170323982.asp>, consultado el 15 de mayo de 2009.
- Tamayo, A. M. *Conocer la guerra, construir la seguridad*, Lima, Instituto de Defensa Legal, 2008.
- Tse-Tung, Mao. *Selección de escritos militares*, Pekín, Ediciones en Lenguas Extranjeras, 1967.
- Tokatlian, Juan (comp.). *India, Brasil y Sudáfrica. El impacto de las nuevas potencias regionales*, Buenos Aires, Libros del Zorzal, 2007.
- Viegas, José. Pronunciamento do Ministro de Estado da Defesa, José Viegas Filho, en Instituto Rio Branco, Brasília, marzo 18 de 2004. Disponible en: <http://www.defesa.gov.br>. Consultado el 26 de marzo de 2004.
- Weber, M. *Escritos políticos*, t.1 México, Folio Ediciones, 1992.

#### PORTALES ELECTRÓNICOS CONSULTADOS

<https://www.defesa.gov.br>  
[www.gedes.org.br/produtos.php](http://www.gedes.org.br/produtos.php)  
[observatoriodefesa.blogspot.com](http://observatoriodefesa.blogspot.com)  
[www.unasurcds.org](http://www.unasurcds.org)  
[www.resdal.org](http://www.resdal.org)  
[www.itamaraty.gov.br](http://www.itamaraty.gov.br)  
[www.folha.uol.com.br](http://www.folha.uol.com.br)  
[www.estadao.com.br](http://www.estadao.com.br)

FECHA DE RECEPCIÓN: 2 DE NOVIEMBRE DE 2011  
 FECHA DE APROBACIÓN: 12 DE SEPTIEMBRE DE 2012