



MÁSTER UNIVERSITARIO EN ESTUDIOS INTERNACIONALES

CURSO 2017-2018



UNIVERSIDADE DE SANTIAGO DE COMPOSTELA
FACULTAD DE DERECHO
MÁSTER UNIVERSITARIO EN ESTUDIOS INTERNACIONALES

TRABAJO DE FIN DE MÁSTER

**MÁS ALLÁ DE LA COORDINACIÓN: EL NO-LUGAR Y LA NO-RELACIÓN
DIPLOMÁTICO-MILITAR EN BRASIL.**

Ana Maria Chimeca Rodriguez

Tutor: Dr. Rafael García Pérez

SANTIAGO DE COMPOSTELA
Curso 2017 - 2018

RESUMEN

La coordinación, o mejor dicho, la descoordinación entre diplomacia y defensa no es novedad en el Estado brasileño. Sin embargo, tampoco es novedad que tal desajuste puede hacer hincapié en las debilidades brasileñas en el momento de posicionarse como actor de relieve en el sistema internacional. Aunque en las dos últimas décadas haya habido significativa evolución con miras a construir un marco burocrático y político, que en su momento fue innovador, y que se hayan creado estructuras relativamente funcionales para facilitar el diálogo, todavía parece existir una especie de limbo, que tal vez se explique por la singularidad de cada cuerpo funcional. Superar estas divergencias es, en gran medida, condición *sine qua non* para garantizar que los intereses nacionales sean defendidos sin mayores perjuicios para la nación.

Palabras-claves: Brasil, política exterior, política de defensa, gobierno.

ABSTRACT

Coordination, or rather, the lack of coordination between diplomacy and defense is not new in Brazilian State. However, it is also not new that such a mismatch can emphasize the Brazilian weaknesses at the time of positioning itself as an outstanding actor in the international system. Although there has been significant evolution in the past two decades with a view to building a bureaucratic and political framework, which at the time was innovative, and that relatively functional structures have been created to facilitate dialogue, there still seems to be a kind of limbo, such that once explained by the uniqueness of each functional body. Overcoming these divergences is, to a large extent, a *sine qua non* condition to ensure that national interests are defended without further damage to the nation.

Key-words: Brazil, Foreign Affairs, Defense Policy, Government.

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN	7
1 DIPLOMÁTICOS Y MILITARES: UNA RELACIÓN INTRINCADAMENTE COMPLEJA	13
1.1 La diplomacia en la historia brasileña: desarrollo histórico, aspectos sociales y culturales.....	14
1.2 Las fuerzas armadas en la historia brasileña: desarrollo histórico, aspectos sociales y culturales.....	16
1.3 Los métodos de acceso a las carreras.	21
1.3.1 La carrera diplomática	23
1.3.2 La carrera militar	25
2 EL JUEGO POLÍTICO	27
2.1 La Diplomacia en las Administraciones Fernando Henrique Cardoso y Luis Inácio Lula da Silva (1994-2010).	27
2.2 La Defensa en las Administraciones Fernando Henrique Cardoso y Luiz Inácio Lula da Silva (1994 – 2010).	34
2.2.1 <i>Política de Defesa Nacional</i>	36
2.2.2 <i>Ministério da Defesa</i>	39
2.2.3 <i>Estratégia Nacional de Defesa</i>	41
2.3 El diseño institucional: cómo política externa y política de defensa son integradas en estructura orgánica del Estado.....	43
2.3.1 <i>Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República</i>	43
2.3.2 <i>Comissões da Câmara e do Senado</i>	44
2.3.3 <i>Conselho de Defesa Nacional</i>	44
2.3.4 <i>Conselho de Governo</i>	45
2.3.4.1 <i>Câmara de Relações Exteriores e Defesa Nacional do Conselho de Governo</i>	45
2.3.5 <i>Grupos de Trabalho</i>	46
2.3.6 <i>Encontros Informais</i>	46
3 NUEVAS PERSPECTIVAS: LA COORDINACIÓN COMO ELEMENTO DE FORTALECIMIENTO DEL ESTADO BRASILEÑO	47
3.1 Avances	47
3.2 Puntos de convergencia	49
3.2.1 Fronteras	49
3.2.2 Medio Ambiente	51

3.2.3	Migraciones	53
3.3	La coordinación como política de seguridad para América del Sur	54
3.3.1	Complejo de Seguridad de América del Sur.....	55
3.3.2	Brasil y el entorno sudamericano	57
4	CONSIDERACIONES FINALES.....	63
	BIBLIOGRAFÍA	67
	APENDICE A – ORGANIGRAMAS	73

Diplomata e soldado são sócios, são colaboradores que se prestam mútuo auxílio. Um expõe o direito e argumenta com ele em prol da comunidade; o outro bate-se para fazer vingar o direito agredido, respondendo à violência com a violência.

(Barão do Rio Branco)

Ubique Patriae Memor

Totus tuus

Para mi abuelo Ramón Rodríguez Alonso

Para mi padre João Carlos Chimeca.

INTRODUCCIÓN

El presente trabajo busca, analizar en el contexto sudamericano, la aparente falta de coordinación o interacción entre el *Ministério de Relações Exteriores* (MRE) y *Ministério de Defesa* (MD) brasileño en aquello que concierne al establecimiento de políticas conjuntas o diálogos compartidos en diversos ámbitos de modo que permita una actuación más coherente por parte del gobierno brasileño. Se trata de una continuación de un trabajo previo, también realizado por la autora, en el marco de la investigación para la obtención del grado de Relaciones Internacionales¹.

El tema central de ese estudio es lo que llamaremos diálogo inacabado (CHIMECA, 2016, p.32) entre diplomáticos y militares, es decir, las dificultades de coordinación entre el cuerpo militar y el cuerpo diplomático en el sentido de establecer políticas conjuntas en materia de política externa y seguridad internacional. Es importante el entendimiento de esa relación en el ámbito de las políticas nacionales brasileñas, pues, de acuerdo con Celso Amorim, ex Ministro de Defensa y de Relaciones Exteriores “*os nexos intrínsecos entre política externa e de defesa têm particular relevância no caso de um país como o nosso, que tem logrado viver em paz com todos os seus vizinhos há mais de cento e trinta anos*” (AMORIM, 2003). Nuestra hipótesis es que, aunque haya elementos importantes que favorezcan el diálogo, este no ocurre, o por lo menos no ocurre de manera profunda, debilitando por lo tanto, la inserción internacional de Brasil. El período elegido para nuestro análisis son las Administraciones de Fernando Henrique Cardoso (FHC) y Luiz Inácio Lula da Silva (Lula), de 1994 hasta 2003. Utilizaremos ese período porque en ello encontramos importantes elementos de evolución tanto para la diplomacia como para la defensa. Son evoluciones legislativas e históricas que marcan puntos de inflexión y que representaron cada uno a su momento cambios significativos en la estructura organizativa del Estado brasileño y que, sin lugar a dudas, impactaron en las relaciones institucionales objeto de este estudio. El primer punto a ser analizado es si hay diferencias de desarrollo social e histórico entre el cuerpo militar y el cuerpo diplomático. La respuesta no parece tan sencilla a primera vista, y por lo tanto los análisis se centrarán en elementos históricos, sociales, políticos e institucionales y trataremos de entender si, de alguna manera, el desarrollo de esos elementos contribuyó a obstaculizar el diálogo inter-burocrático.

¹ CHIMECA, Ana Maria Rodrigues. *A sinergia inextricável: as dificuldades de coordenação entre diplomacia e defesa*. 2016. 47 f. *Trabalho de Conclusão de Curso (Bacharel em Relações Internacionais)* – Centro Universitário Moura Lacerda, Ribeirão Preto, 2016.

La segunda pregunta que intentaremos contestar es ¿cómo el juego político de FHC y Lula desarrolló puntos de convergencia – o de divergencia – entre diplomáticos y militares? Como ya mencionamos anteriormente, ese fue un período favorable para ambas instituciones, no solo en el fortalecimiento de posiciones políticas, sino también en materia legislativa, con la creación del *Ministério de Defesa* (MD) y de otros órganos de apoyo que al principio deberían funcionar como fuerza propulsora del diálogo interinstitucional. Serán analizados los aspectos de las políticas externas y de la defensa, así como su evolución en esos dos mandatos presidenciales. A partir de los años 1990, “*o Itamaraty² se apropriou, com sua inspiração idealista de vertente grotiana e kantiana, da doutrina de segurança e da política de defesa, diminuindo o papel das Forças Armadas nessa área.*” (CERVO, 2013, p. 501). En ese sentido, “*a política exterior brasileira desqualificou a força como meio de ação a favor da persuasão*” (CERVO, 2013, p. 502). Sin embargo, los cambios en el sistema internacional acabaron por llevar a la necesidad de revisión de la política de defensa adoptada hasta entonces, hecho que va a culminar con la creación relativamente tardía del MD, y de los demás ajustes que analizaremos más detenidamente.

Ese desacoplamiento ¿cómo afecta finalmente la inserción brasileña en el escenario internacional? Afecta sobremanera, porque el rol internacional de Brasil se queda debilitado. Vemos la convergencia de esas dos políticas como herramienta esencial para el fortalecimiento del Estado brasileño, sobre todo en su entorno regional. Esa desconexión genera dudas sobre la real capacidad del Estado y sobre su participación en el complejo de seguridad suramericano. Además, es menester aludir a eventos en los cuales podría haber mayor coordinación, y por un motivo u otro no la hubo.

El procedimiento de investigación seguido ha sido, básicamente, la revisión bibliográfica. Este es un tema que ha ganado importancia en los últimos años, y por lo tanto, utilizaremos como fuentes libros de reconocidos diplomáticos como Alsina Junior, Andrade Pinto, Rubens Ricupero, prestigiados profesores de la academia brasileña, como Amado Cervo, Clodoaldo Bueno, Nelson Sodré y recurriremos a tesis doctorales tanto de la Universidad de Brasília como de la UNESP. En que pese el reconocimiento de la importancia de ese diálogo para el fortalecimiento del Estado brasileño como *global player*, solo más recientemente hemos visto algún esfuerzo en el sentido de ampliarlo, como la iniciativa del actual canciller Aloysio Nunes de implementar inmediatamente en las Embajadas brasileñas

² Itamaraty (traducido del tupí, significa *agua de mar de piedra*) es como el Ministerio de Relaciones Exteriores es conocido en Brasil. El nombre como sinónimo del MRE tiene su origen del antiguo palacio que pertenecía al Barão do Itamaraty y que sirvió como sede del gobierno republicano y sede del MRE.

de América del Sur una sección dedicada a asuntos de seguridad y defensa. Eso significa que, aunque se dedique tiempo y espacio para difundir la idea de que el no-diálogo es nocivo para el interés nacional, los cambios son paulatinos, y quizá demasiado lentos.

Hechas estas primeras alusiones, indicaremos cómo estará organizado este trabajo. En el primer capítulo será abordado, brevemente, el desarrollo histórico tanto de la diplomacia como de la defensa en la historia brasileña. El objetivo es identificar aspectos sociales y culturales que fueron moldeados a lo largo del tiempo y que de alguna manera pueden aún influir en las posiciones de los dos Ministerios en el aparato institucional, y que también pueden influir sobre las personas que, de manera general, sienten la actuación de cada uno. Se suele decir que la diplomacia en Brasil goza de prestigio desde hace muchos años, dados los considerables logros de importantes personajes, como Alexandre de Gusmão, Duarte da Ponte Ribeiro, pero sobre todo por la actuación de Barão do Rio Branco³, un personaje casi mítico, cuyo *“papel na consolidação de nosso espaço e de nossa identidade nacional foi resultado de uma feliz circunstância que mesclou, em bem sucedida alquimia, vocação e oportunidade, conhecimento e capacidade de ação no momento certo”* (LAMAZIÈRE, 2012, p.18). Complementando esa idea, y según Santos, Juca Paranhos, logró aumentar el prestigio nacional de manera que *“la política externa era mostrada y entendida como una actividad desvinculada de la política interna, pairando por encima de intereses partidarios [...]”* (SANTOS, 2012, p. 317). Su muerte en 1912 dejó una *“nación huérfana”* delante de una calamidad nacional, como fue proclamado por la prensa, porque *“Rio Branco não era símbolo nem da República nem do Império – era a síntesis viva da nacionalidade”* [...] (REIS, 2012, p.740). Entre tanto, cuando hablamos de militares, podemos entender que existe una desconfianza mutua entre éstos y los civiles, y que en el caso brasileño, ocurre *“uma permanente desorganização das elites em razão do descontrole estatal sobre o sistema educativo”* (MATHIAS, 2004, p. 50). Esa desorganización impacta en la falta de formación de una elite homogénea que no logra ocupar efectivamente el aparato burocrático y de decisión política, papel que acaba siendo ocupado por las Fuerzas Militares y por los diplomáticos que *“mantiveram sistemas educacionais que permitiram uma formação mais homogênea de seus quadros”* (MATHIAS, 2004, p.50). Así, los militares acaban ejerciendo mayor poder sobre la población civil en materia de consecución de objetivos de intereses nacionales cuando estamos delante un escenario de inestabilidad política, como los golpes de Estado. Además, este poder muchas veces acaba traducido en medidas coercitivas (prisiones,

³ José Maria da Silva Paranhos Junior, también conocido como Barão do Rio Branco, es considerado el patrono de la diplomacia brasileña.

torturas, destierros) para callar “*todos aqueles que se opoem ao regime ditado pelas pontas das baionetas*” (MATHIAS, 2004, p.17).

El segundo capítulo abordará el papel desarrollado por cada Ministerio dentro del gobierno. Es importante también determinar como la estructura institucional condiciona esas relaciones. Así, indicaremos los órganos de apoyo que fueron creados o modificados en dicho período y como ellos se relacionan entre sí y con los órganos principales (MRE y MD). Por eso, serán analizados los organigramas tanto del MRE como del MD, así como un organigrama más general, dentro de la propia estructura de la organización federal. De hecho, “*a estrutura institucional brasileira, ao longo dos anos, foi construída para que os caminhos levassem ao contato contínuo e ao diálogo aprofundado e concreto*” (CHIMECA, 2016, p. 35). El gran reto parece ser compatibilizar las políticas de dos ministerios nacidos para competir.

En el tercer capítulo serán expuestos las perspectivas y los avances, puntos de convergencia y las posibles soluciones para la ampliación de ese diálogo y sobre todo, el impacto de todo esto en la consecución del interés nacional, ya que estamos tratando sobre una de las debilidades del Estado. Está claro que la descoordinación tiene aspectos negativos y debilita el papel que Brasil podría desempeñar en su zona de influencia. En este capítulo también abordaremos la configuración de las relaciones regionales y el papel desarrollado por Brasil en este entorno estratégico y la conformación de un complejo de seguridad suramericano, en el cual Brasil puede tener papel protagonista. El objetivo no es solo enseñar los avances, sino mostrar cómo la actual coyuntura efectivamente puede menoscabar las potencialidades de Brasil en la comunidad internacional, y en particular, en la región suramericana. Los ámbitos de influencia de nuestro objeto de análisis son variables de acuerdo con contextos específicos, y la debilidad antedicha podría, en un escenario hipotético, generar presiones militares de otros Estados de la región que puedan ver amenazados sus intereses o que simplemente quieran ampliar la influencia en su entorno.

Quiero manifestar mis agradecimientos a todas las personas que directa o indirectamente son también parte de ese proyecto. Agradezco primeramente a mi madre, Matilde, a mi hermana Ana Elisa y a mi cuñado Matheus por todo el amor enviado desde lejos. Ese trabajo, lo dedico también a ustedes, que dejaron mi corazón lleno de *saudades*. Ustedes estaban presentes incluso cuando estaban ausentes Agradezco a mi tío Ricardo que siempre confió en mí y que me dio apoyo y aliento. Agradezco a mi familia que tanto amo y extraño: mis tíos Marta, Rogério y Ana Paula, Reinaldo y Genoveva, Shirlei y Eurico, Maria (*in memorian*) y Samuel, Roberto y Suzana, Luis y Vani, mis primos, Angélica, Gustavo,

Sergio, Sandra, Simone, Saulo, Samuel, Junior, Luiz Rodolfo, Murilo, Marco Aurélio, Ranieri, Beto, Márcio, Carlos Alberto, Gustavo, Janaína, Daniel y Marcelo.

Jorge Luis Borges escribió en uno de sus poemas que existen personas en nuestras vidas que nos hacen felices por la simple casualidad de haberse cruzado en nuestro camino. Al escribir esas líneas, veo lo cuanto soy afortunada por tenerlos: Elo Barbosa; Cynthia, Fabrício e Pietro; Claudia Assaf; Lanna, Marcos y Gabriel; Mariluci y Julio; Dona Iolanda; Cristiana, Rafael y Ana; Anderson Romanello; Suraya, Valter y todos mis amigos de Bonjour Paris. Agradezco también a mi tutor, Prof. Dr. Rafael García Pérez, que muy amablemente me condujo por caminos tan inexpugnables. Mis agradecimientos especiales a las hermanas Hijas de la Caridad Vicente de Paula, que gentilmente me recibieron en su Cocina: Sor Esther, Sor María Jesús, Sor Tomasa, Sor Margarita, Sor Clara, Sor Manuela, Sor María Asunción, Nazaret, Teresa, Javier, Hadrián, Carmen, Ana, Vita, Virginia, Mercedes, Isabel y Fernanda. Ustedes fueron luz más veces de las que pueden imaginar.

1 DIPLOMÁTICOS Y MILITARES: UNA RELACIÓN INTRINCADAMENTE COMPLEJA

A distinção entre diplomacia e estratégia é relativa. Os dois termos denotam aspectos complementares da arte única da política.

Raymond Aron

Abordar aspectos históricos o sociales relacionados con ámbitos en sí mismos complejos es tarea ardua y requiere cierto cuidado y humildad. Por un lado porque no se puede banalizar el papel jugado por cada uno de estos cuerpos profesionales y por otro lado porque también nos demanda cierta concisión, de modo que el trabajo no sea excesivamente descriptivo. De todas las maneras, este capítulo buscará esencialmente analizar aspectos relacionados con el desarrollo de la diplomacia y de la defensa en la historia brasileña, y como ello fue moldeando las diferencias que llevan a las distintas percepciones del papel desempeñado por cada área. Hasta 1823 las relaciones exteriores y los asuntos de guerra eran conducidos por un único ministerio, la *Secretaria dos Negócios de Guerra*, pero en ese entonces, José Bonifácio y posteriormente el *Marquês de Paranaguá* llevan a cabo sucesivos ajustes que crearon ministerios autónomos. A partir de ahí cada uno seguiría su camino en la búsqueda de garantizar la defensa de los intereses nacionales. Pero ¿en qué momento se dio más relieve a uno que al otro? O mejor dicho ¿se debería dar más importancia a uno que al otro?

De acuerdo al pensamiento del Barão do Rio Branco no. Sin embargo, a fines del Imperio y comienzo de la República, la capacidad militar brasileña era motivo de gran preocupación por parte del Barão, y no porque él no fuera pacifista, sino porque “*querer a educação cívica e militar de um povo [...] não é querer a guerra: pelo contrário, é querer assegurar a paz, evitando a possibilidade de afrontas e de campanhas desastrosas*” (HEINSFELD, 2011, p.5 apud BITTENCOURT, 2012, p. 62). De acuerdo con Bittencourt, para el Barão, la mantención de la paz dependía de las Fuerzas Armadas, y el amor por ella no debería ser motivo para un estado de debilidad militar (BITTENCOURT, 2012, p. 63). Aún siguiendo el expuesto por Bittencourt, el pensamiento militar del Barão estaba fundamentado en la solución diplomática, pero con el apoyo de la fuerza militar de modo a crear disuasión suficiente para evitar conflictos externos.

De la preocupación del Barão se puede captar la necesidad de convergencia de diplomacia y defensa. Y para eso es necesario entender cómo se da la instrumentalización del poder militar para la política externa, ya que *“ao estudá-la, pretende-se justamente determinar a maior ou menor coerência de uma modalidade de inserção internacional que não se encontra respaldada pela força armada”*. (ALSINA, 2009, p. 12). Con todo, a pesar de las recomendaciones de Rio Branco, es perceptible que la *“diplomacia brasileira atuou de forma autônoma em relação a um dos elementos mais tradicionais de mensuração do poder no plano internacional: a força armada”* (ALSINA, 2009, p.13).

1.1 La diplomacia en la historia brasileña: desarrollo histórico, aspectos sociales y culturales.

Brasil es conocido por ser un país pacífico y que busca pautar sus relaciones hacia el exterior basadas en el Derecho internacional. Alsina, por ejemplo, indicó que desde la delimitación definitiva de las fronteras, el Estado brasileño practicó *“inserção externa com base no conceito de potência pacífica”* (ALSINA, 2009, p.12.). No raras veces, su posicionamiento pudo generar algo de duda sobre sus reales intenciones, pero a lo largo del tiempo es innegable que Brasil ha logrado una posición destacada como negociador y participante activo en la comunidad internacional. Sea con la presencia de diplomáticos en la dirección de importantes organizaciones internacionales como la FAO, la OMC, el OHCHR⁴, sea con la actuación de los profesores del Instituto Rio Branco (IRBr) que forman los futuros diplomáticos o de los terceros secretarios⁵ que desean cambiar el mundo, el hecho es que la diplomacia es para los brasileños motivo de orgullo. Según Ricupero, *“poucos países devem à diplomacia tanto como Brasil e não só em relação ao território, e sim porque em muitas das principais etapas de evolução histórica brasileira, as relações exteriores desempenharam papel decisivo”* (RICUPERO, 2015, p.27). Aún de acuerdo con Ricupero, *“a diplomacia ajudou a moldar a inconfundível história e identidade de nação, de seus valores e instituições”* (RICUPERO, 2015, p.28).

El nacimiento de la diplomacia brasileña coincide con la formación de un nuevo Estado que se presenta a la comunidad internacional reivindicando su papel de miembro, en 1822, aunque en este momento la noción de identidad brasileña aún no esté presente. La

⁴ El Director general de la OMC es Roberto Azevedo, el Director general de la FAO es José Graziano da Silva y no podemos olvidar de la brillante actuación de Sergio Viera de Mello como Alto Comisionado de las Naciones Unidas para Derechos Humanos de 2002 hasta 2003, cuando murió víctima de un atentado en Bagdad.

⁵ Así son llamados los aspirantes a la carrera diplomática una vez aprobados en las oposiciones.

diplomacia, y todas las otras instituciones estatales, funcionan basadas en el estilo europeo, heredado de los portugueses. Dicho de otro modo, la política externa brasileña estuvo condicionada, desde el período independiente, por la herencia colonial del Estado *bragantino*, desde la concepción de valores y designios hasta su inserción en el sistema internacional (CERVO, BUENO, 2011, p.26).

Tal herencia no es del todo negativa ya que posibilitó un previo conocimiento sobre la realidad internacional, sus transformaciones y sobre cómo adaptarlas a la realidad nacional. Desde 1808, Brasil vendría de una situación favorable, en la que las representaciones luso-brasileñas permitieron adquirir experiencia en rutinas diplomáticas. Aprendió también a dar la debida importancia a cuestiones externas en el momento de definir la organización estatal, las metas y directrices de políticas públicas. Esto no exime, entretanto, errores de cálculo surgidos de una percepción limitada del interés nacional, tal y como ocurrió en caso del reconocimiento de la Independencia.

La consolidación de este prestigio se encuentra ampliamente asociada a la actuación del patrono de la diplomacia brasileña, Barão do Rio Branco en el siglo XX. Es importante destacar la actuación de diplomáticos como Alexandre de Gusmão o Duarte da Ponte Nogueira que dejaron un legado esencial para la futura definición de fronteras y la percepción de que la política externa poseía en su fundamento la demanda del interés nacional, de la seguridad y de la paz. Sin embargo Rio Branco llevó todo ese legado a otro nivel tanto por su obra pedagógica como por su propia actuación como diplomático. Durante el período Rio Branco “*a aprovação da política externa se convertera quase em unanimidade*” (RICUPERO, 2015, p.30). Además, cabe destacar que

la posición excepcional que el Barón de Rio Branco tiende a ocupar en cualquier estudio sobre diplomacia brasileña se origina no tanto de la larga e ininterrumpida duración del tiempo físico en que estuvo a cargo de la dirección de las relaciones exteriores de Brasil; más bien, es la naturaleza rara del tiempo histórico y espiritual en que actuó y sus características personales fuera de lo común que se conjugaron para permitirle realizar obra difícil de ser igualada por los que le sucedieron. (RICUPERO, 2016, p. 405)

La diplomacia, en algunos momentos decisivos, ocupó el papel que correspondería a otras instituciones, precisamente compensando el déficit de un Estado que presentaba debilidades. En este sentido, a diferencia de otras sociedades latinoamericanas que ven la diplomacia con resentimiento histórico, la sociedad brasileña rodea el Itamaraty (y por lo tanto la Diplomacia) con respeto y admiración “*com poucos paralelos no resto do mundo*” (RICUPERO, 2015, p.30). El sustento de ese prestigio se localiza en dos elementos: la definición territorial y la construcción de la idea de identidad nacional. La resolución de

cuestiones fronterizas es uno de los ejemplos más representativos cuando se piensa en la actuación diplomática brasileña, desde el período colonial hasta el siglo XX. Los acuerdos fueron pacíficos, bien conducidos y bien negociados, eliminando la posibilidad de resentimientos o contenciosos entre los vecinos que rodean el país. Este hecho va a permitir que el enfoque diplomático se dé, sobre todo, en la “*construção de conteúdos de cooperação e de comércio*” (RICUPERO, 2015, p.31). Además, la definición del territorio contiene intrínsecamente el elemento de la soberanía, permitiendo que el país defina su comportamiento ante otros actores del sistema internacional. A su vez, la soberanía también está conectada con la construcción de la idea de país, es decir, de identidad nacional, aunque esa idea sea algo abstracta y resultado de un desarrollo ideológico. La diplomacia, en el momento que logra definir pacíficamente fronteras y ampliar el territorio, contribuye a la cristalización de la idea de un país, que amén de vivir en paz con sus vecinos y pautar sus relaciones basadas en el derecho, está satisfecho con el *status quo* territorial, y por lo tanto puede empeñarse en construir una identidad constructiva, moderada y con el objetivo de crear un sistema internacional más democrático y equilibrado.

Esa construcción ideológica de nación forma parte del ideario del Barão que de cierta manera explica la percepción positiva acerca del Itamaraty. De acuerdo con Ricupero, “*ao corporificar pessoalmente a tradição e os valores da instituição diplomática brasileira, Rio Branco transferiu ao Itamaraty parcela expressiva do fascínio e respeito que inspirava à sociedade*” (RICUPERO, 2015, p.322). Se trata de transformar el Itamaraty en “órgano supremo de irradiación o afirmación del prestigio de Brasil en el continente en particular y en el exterior” (FREYRE, 1959, p. CXLVI apud RICUPERO, 2015, p. 433). Ciertamente Barão do Rio Branco fue responsable de la conversión de los valores del Itamaraty en valores nacionales, hecho que persiste hasta la actualidad.

1.2 Las fuerzas armadas en la historia brasileña: desarrollo histórico, aspectos sociales y culturales.

La organización militar brasileña se remonta al período colonial y del mismo modo a la diplomacia estuvo revestida por características e intereses lusos. Aún así, parece plausible decir que esta organización es anterior a la organización diplomática, ya que con el advenimiento de la colonización surgen amenazas continuas, sobre todo extranjeras. Según Sodré, “*há, pois, necessidade de introduzir elementos humanos, e também de organização, capazes de neutralizar tais ameaças e operações.*” (SODRÉ, 2010, p. 37). De cierta manera,

el esfuerzo por garantizar la posesión de la tierra estuvo revestido de carácter militar, que llevó a una conjugación de dos tipos de organización: el modelo europeo y el modelo americano yuxtaponiéndose y reaccionando el uno sobre el otro (SODRÉ, 2010). Es importante subrayar que esta organización estuvo vinculada a un modelo medieval, donde los oficiales eran los señores y las tropas estaban compuestas por los siervos. Esta estructura de clases será el condicionante de la estructura militar por muchos años.

La división en esa incipiente estructura estaba muy clara, pues a la Corona portuguesa correspondía el peso de la lucha marítima, correspondiendo a los colonizadores y colonizados la defensa de la tierra. No es exagerado decir que la población estuvo organizada para la guerra. Y fue a partir de iniciativas de esa población que movimientos conocidos como *bandeiras* fueron ampliando el territorio hacia el interior, aunque de manera irregular y ni siempre formal, pero que para Sodré,

*assumem formas relativamente poderosas e se destina a misteres os mais variados, todos de natureza militar inequívoca: são **grandes forças militares** que executam múltiplas missões, expandir a posse territorial e assegurar a sua defesa, ajudar nas operações de envergadura contra invasores que se instalam no litoral, capturar o braço indígena destinado ao trabalho escravo, concorrer na defesa da costa, em cooperação com forças regulares [...], exercer tarefa policial, na defesa dos interesses dos grandes proprietários [...]*(SODRÉ, 2010, p. 39, subrayado nuestro).

Sin embargo, esta estructura va a funcionar solo hasta el momento en que los intereses de los señores de la metrópoli y los intereses de los señores de la colonia se conjugan. El episodio de la llegada de la Familia Real en 1808 cambió el equilibrio de fuerzas, y la metrópoli, que poco a poco iba siendo interiorizada, reveló un proceso de construcción de identidad nacional *sui generis*, demasiado largo y lejano que se encontraba muy lejos de la evocación propuesta por Rousseau de un colono rompiendo los grilletes del yugo de la metrópoli⁶. La metrópoli interiorizada tuvo sus propios intereses y equivalían más que a los intereses de la clase dominante colonial. Las estructuras estatales pasarían por una fase de transición hacia una relativa autonomía, con el objetivo de reorganizar el Imperio portugués. Mientras tanto, será esa autonomía la que permitirá la construcción de la base de una organización militar estable y permanente: son creadas las primeras compañías de guardias reales, son lanzados los fundamentos de enseñanza militar, se crea un foro especial para juzgados militares, indicando la importancia que la estructura militar pasa a tener en la sociedad luso-brasileña.

⁶ La idea de interiorización de la metrópoli fue propuesta por Maria Odila Leite da Silva Dias, y está basada en el hecho de que la llegada de la Familia Real a la colonia representó en sí mismo una ruptura interna en los sectores políticos de Portugal. La Corte que ahí se instala representó el enraizamiento de la clase dominante europea, y según Dias, dio inicio a la transformación de la colonia en metrópoli interiorizada.

Pese a los avances, el proceso de Independencia de Brasil, a partir de 1822, indica que las políticas públicas adoptadas hacia entonces demandaban reformulaciones, porque sus características aún eran coloniales, las instituciones gubernamentales eran conducidas por portugueses, y la autonomía no pasaba de una mera ilusión. La organización militar efectivamente respondería a los intereses del país recién independizado en el momento en que se extinguiesen todos los elementos que pudieran remitir al período colonial, ya que se daría lugar a un nuevo tipo de organización, más cercana a los intereses de la clase dominante, a pesar de que esta, al no ser nueva, asumió un aspecto novedoso en relación a la posesión del poder.

Las organizaciones militares, como parte del aparato estatal, reflejan siempre las condiciones de la sociedad que las generan, y en el caso brasileño las sucesivas alteraciones reflejaban también las alteraciones de la estructura económica y social, que fueron, en gran medida, introducidas de acuerdo con las necesidades, sin ningún planeamiento previo o concepción política. La autonomía como estaba establecida anteriormente no podría ser conservada, porque era el retrato de la dominación lusa, pero cambiarla era demasiado difícil no solo por cuestiones materiales, sino también por cuestiones políticas. No obstante, las clases dominantes emergidas de la Independencia darán el tono y el ritmo de la organización del Estado, como una manera obvia de garantizar la protección de sus intereses, que para entonces no era más que la defensa del territorio. De manera simplificada, la organización social brasileña reposaba en cuatro elementos: los señores de tierra; la clase media, una especie de ensayo burgués *tupiniquim*⁷; los siervos y los esclavos. Y era en estos dos últimos estratos que individuos marginados, procedentes de los extractos sociales más desfavorecidos, serían reclutados al servicio militar, y

“[...] é entre essa gente flutuante, que se aglomera nas áreas urbanas, sem se integrar nas atividades que definem tais áreas e lhes dão fisionomia específica, que serão encontrados os que, arrebanhados como animais, e à força, na regra dos casos, constituirão as fileiras militares, em terra e no mar” (SODRÉ, 2010, p. 94).

No había estatus social en el trabajo militar, por el contrario, esa fisionomía específica a la que Sodré se refiere contribuyó en gran medida a crear un cierto prejuicio, que fue aumentado por la presencia de mercenarios *recrutados nas suburras europeias que mais contribuirían para criar o menosprezo em relação à profissão das armas* (SODRÉ, 2010, p. 94.). Además, se debe añadir el hecho de que la clase dominante nunca necesitó utilizar la

⁷ *Tupiniquim* es una palabra de origen indígena, relacionado a los pueblos tupis, y que de manera informal puede ser utilizada como sinónimo de brasileño.

violencia institucionalizada para mantener su *statu quo*, dando origen a cierto menosprecio por parte de las élites en relación a la actividad militar.

En los años posteriores a la Independencia, la estructura militar conservó algunas características de su pasado colonial, entre ellas, la discriminación contra elementos nativos. Durante el período colonial y desde la *Inconfidência Mineira*, los militares brasileños, además de ocupar solamente puestos subalternos, eran encarados como conspiradores en potencial, y considerados inapropiados para ocupar cualquier puesto de comando. Esto trajo consigo que durante casi todo el período colonial y durante un periodo de la Independencia, en el que el mando estaba a cargo básicamente de los portugueses, la población desarrolló una profunda aversión a la figura del militar, pues ésta fue directamente relacionada con la aversión a los portugueses.

Un aspecto relevante en este proceso es que las relaciones de clases basadas en el modelo colonial aún se mantienen. Las transformaciones en este ámbito suelen ser más lentas, y como consecuencia, las contradicciones de tal mantenimiento exigieron que la clase dominante, que antes no se sentía amenazada, tuviera que buscar una reorganización de la burocracia, con el objetivo de mantenerse en el control de la máquina estatal. Fue así como la *Guarda Nacional*⁸ fue creada, como un indicativo de que la élite estaba forjando un instrumento nacional que atendiese a sus intereses y realmente pudiese neutralizar las fuerzas armadas que ya existían, diseñando un paralelismo entre la fuerza de línea y la fuerza auxiliar.

La consecuencia más inmediata de ese paralelismo es que el Ejército fue dejado de lado, y durante veinte meses, los soldados no recibieron ni suministros ni sueldo, y tal era el abandono que las tropas no pasaban de un amontonado de andrajos famélicos, donde la desertión era una realidad. El reclutamiento para el Ejército, es decir, ser soldado, era visto como un castigo, una humillación, destino de malhechores (SODRÉ, 2010), y para llenar las tropas regulares se recurrió a una serie de subterfugios espeluznantes, una verdadera caza en las calles para capturar (más que alistar, la palabra más adecuada es capturar) desocupados, negros libertos, hasta el punto de aceptar la donación de negros esclavos, es decir, los parias de una sociedad en la cual el prejuicio en relación a la profesión de las armas era una realidad. No obstante, para la *Guarda Nacional*, el reclutamiento obedecía a otras reglas, reforzando la lógica señorial. Su servicio era obligatorio para ciudadanos entre 18 y 60 años con rentas de

⁸ La *Guarda Nacional* era una organización permanente y su servicio era desarrollado en destacamentos que estaban a disposición de jueces y del ministro de justicia y que de acuerdo con Sodré, nada más era que un instrumento militar específico de la clase dominante y que deberían neutralizar cualquier tendencia de rebeldía de las tropas regulares.

200 mil *réis*⁹ y los empleos de oficiales eran reservados para la gente nombrada por el Gobierno, dándole por lo tanto una connotación mucho más política, que puso de lado cualquier elemento de defensa nacional. De esta manera, es posible visualizar la división que se creó en el seno de la fuerza armada desde su nacimiento ya que

a Guarda Nacional se reservava o direito de recrutar os melhores elementos da sociedade e distribuía os comandos segundo a confiança dos senhores da terra. Era uma forma de elite, por cima e por baixo nos comandos e na tropa. Enquanto isso, no Exército, se obrigava a caçar os elementos marginalizados da sociedade para constituir a tropa [...] (SODRÉ, 2010, p.168).

La Armada, a su vez, era vista como una actividad noble, quizá porque desde los primeros años de la Colonia, estuvo a cargo de la Corona. La condición de marinero era enaltecida¹⁰, y así como ocurría en la *Guarda Nacional*, el cuerpo estaba formado por la clase dominante. Aparte de eso, hubo un elemento que distanció aun más la Armada del Ejército: el avance tecnológico que se reflejaba en la primera mucho mayor que en el segundo, ya que la Armada, gracias a movimientos del gobierno, es decir, por una cuestión política, recibió de forma mucho más acentuada las transformaciones tecnológicas derivadas de los avances propios de este período. Como esas transformaciones eran oriundas, sobre todo, del exterior, se creó una dependencia tecnológica que internamente se tradujo en una especie de hábito de imitación, una búsqueda casi incesante de copiar los modelos foráneos, desde las costumbres hasta el uniforme. De hecho, la Armada, así como la Diplomacia, se transformó en el último bastión de prejuicios basado en la raza y en el origen social y permaneció (si no permanece) como una isla de personas blancas y letradas en una sociedad mayoritariamente negra y con bajo nivel de escolaridad. Mientras tanto, el Ejército fue el reducto de negros y mestizos, que integraban las tropas, por elección o no. Que estos últimos tuviesen acceso a un brazo del aparato institucional del Estado no significó que la élite diera señales de tolerancia. Realmente, lo que la élite tácitamente indicaba era la arraigada desestima que se tenía por el Ejército, ya que ni ella misma se reconocía en él sino en la Armada.

Sin embargo, con el pasar del tiempo, el Ejército fue adquiriendo un *ethos* propio, alejándose del estereotipo creado en rebeldía durante la fase colonial e imperial. El mayor ejemplo en ese sentido fue la conformación de la Academia del Ejército que poseía una enseñanza más bien técnica, y asimismo impregnada de un proyecto de Brasil, que orgullecía su oficialismo. Poco a poco, los oficiales del Ejército crearon la percepción de que eran los verdaderos intelectuales del país. Esa percepción hizo florecer un ideal salvacionista en el

⁹ *Réis* era la moneda utilizada durante el período colonial.

¹⁰ Según Almeida (2013), ese elitismo es reservado a la oficialidad, ya que los marineros efectivamente eran reclutados por medio del *impressment*.

cual ese mismo Ejército asumió una misión regeneradora de la nación, que por más de un siglo trajo consecuencias políticas para la vida nacional (ALMEIDA, 2013). Tras la Guerra de Paraguay, los grupos castrenses experimentaron autoestima y prestigio que paulatinamente se fue traduciendo en la injerencia en asuntos políticos amparada por una nueva generación de oficiales influida por el Positivismo de Augusto Comte y propagada por Benjamin Constant. Dos puntos de esa corriente filosófica fueron de especial relevancia para el desarrollo de los hechos: el rechazo a la esclavitud y el apoyo a la República.

Por un lado el rechazo a la esclavitud es de fácil comprensión, pues dada la manera en que el reclutamiento era hecho, la Abolición encontró repercusión entre los militares. Éstos, por lo tanto, no estuvieron alejados de ese tema que tanto polarizó la sociedad brasileña. Al entender que la mayor parte de las tropas eran oriundas de los estratos sociales más desdeñados, es posible también entender por qué los anhelos libertarios ganaron espacio y respaldo. Por otro lado existe el apoyo a una nueva forma de gobierno. En la historia todavía no hay consenso sobre si la Proclamación de la República fue golpe militar o no. El hecho es que no hubo apoyo de la sociedad de manera general¹¹ y su *debut* fue tan turbulento que Brasil estuvo amenazado por una intervención extranjera. La crisis política del nuevo régimen, el militarismo y el agravamiento de la rivalidad entre Ejército y Armada llevaron a la eclosión de la *Revolta da Armada*, cuyos efectos en el exterior fueron devastadores.

Setenta y cinco años después, la sociedad brasileña vivió un nuevo golpe militar, mucho más endurecido, con períodos de grave represión y supresión de garantías fundamentales. Fueron más de dos décadas divididas en cinco presidencias, mucha incertidumbre y atributos que dan a ese período el carácter ilegítimo desde un punto de vista del origen del poder (RICUPERO, 2015). El régimen militar dejó tras de sí un rastro difícil de explicar o justificar. A su término, todo aquello que se había emprendido estaba en crisis o era criticado, salvándose prácticamente apenas la política externa (RICUPERO, 2015).

1.3 Los métodos de acceso a las carreras.

Entender cómo funcionan los procesos de admisión a cada una de las carreras aquí discutidas resulta fundamental porque nos permite visualizar el impacto de las diferentes formaciones en las relaciones burocráticas. De manera sucinta, notamos que los diplomáticos

¹¹ Debemos señalar que la República no poseía ninguna legitimidad popular. Eso nos indica que el endurecimiento del gobierno con medidas represivas para consolidar el golpe solo incrementó la aversión de la sociedad a la figura militar.

suelen salir de realidades sociales más favorecidas económicamente (aunque haya excepciones) que los militares, por lo menos en su origen, que suele ser más diversificado, tanto en el ámbito económico como en el ámbito geográfico. Esto nos lleva a entender que el diálogo en sí puede resultar truncado, e incluso mermado dada las percepciones individuales sobre el otro. Cabe también señalar las diferencias salariales que acompañan la progresión de las dos carreras, hecho que en nuestra visión puede crear un ambiente de desconfianza y animosidad.

Tabla 1 – Evolución Salarial para diplomáticos

<i>Evolução Salarial Carreira de Diplomata do MRE*</i>			
Categoria	2017	2018	2019
Primeira Classe	24.142,66	25.745,61	27.368,67
Segunda Classe	23.216,12	24.757,55	26.319,29
Conselheiro	21.611,73	23.046,63	24.500,44
Primeiro Secretário	20.114,09	21.449,56	22.802,63
Segundo Secretário	18.724,06	19.967,24	21.226,71
Terceiro Secretário	16.935,40	18.059,83	19.199,06

Fuente: GRANCURSOS, 2017.

*valores expresados en reales brasileños

Tabla 2 – Evolución Salarial para militares

<i>Evolução salarial Militares das Forças Armadas*</i>			
Posto/Graduação	2017	2018	2019
Almirante, Marechal e Marechal do Ar	12.578,00	13.294,00	14.031,00
Almirante de Esquadra, General Exército, Tenente Brigadeiro	12.076,00	12.763,00	13.471,00
Vice Almirante, General de Divisão, Major Brigada	11.574,00	12.233,00	12.912,00
Capitão Almirante, General Brigada, Brigadeiro	11.196,00	11.833,00	12.490,00
Capitão-de-mar-e-guerra e Coronel	10.229,00	10.832,00	11.451,00
Capitão de Fragata e Tenente Coronel	10.044,00	10.642,00	11.250,00
Capitão de Corveta e Major	9.860,00	10.472,00	11.088,00
Capitão Tenente e Capitão	7.861,00	8.517,00	9.135,00
1º Tenente	7.350,00	7.796,00	8.245,00
2º Tenente	6.673,00	7.082,00	7.490,00
Guarda-Marinha e Aspirante Oficial	6.268,00	6.625,00	6.993,00
Suboficial e Subtenente	5.307,00	5.751,00	6.169,00
1º Sargento	4.695,00	5.110,00	5.483,00
2º Sargento	4.060,00	4.445,00	4.770,00
3º Sargento	3.325,00	3.584,00	3.825,00
Cabo (engajado) e Taifeiro Mor	2.243,00	2.449,00	2.627,00
Cabo (não engajado)	818,00	886,00	956,00
Taifeiro 1ª Classe	2.084,00	2.203,00	2.325,00
Taifeiro 2ª Classe	1.981,00	2.094,00	2.210,00

Soldado Engajado Especializado	1.663,00	1.758,00	1.856,00
Soldado Engajado não Especializado	1.398,00	1.478,00	1.560,00
Recruta - MN-RC, SD-RC e S2 (não engajado)	769,00	854,00	956,00
Asp EN e Cad e AI IME (último ano)	1.298,00	1.372,00	1.448,00
Asp EN e Cad e AI IME (demais anos) e AI Órg. Form Of Res.	1.054,00	1.114,00	1.176,00
AI CN, EsPCEX e EPCAr (último ano) e AI Es Form Sgt	956,00	1.110,00	1.066,00
AI CN, EsPCEX e EPCAr (demais anos) e Grumete	936,00	989,00	1.044,00
Aprendiz-Marinheiro	879,00	929,00	981,00

Fuente: MINISTERIO DA DEFESA, 2017.

*valores expresados en reales brasileños

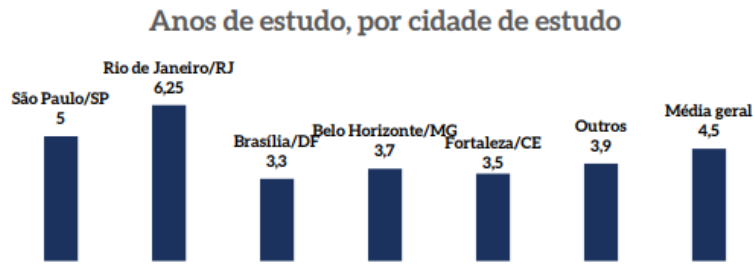
1.3.1 La carrera diplomática

El acceso a la carrera diplomática en Brasil se da únicamente por oposición, organizada por el *Instituto Rio Branco* (IRBr), con una frecuencia casi anual desde 1946. La cantidad de vacantes es variable, pero en los últimos años se puso a la disposición alrededor de 30 plazas, con un sueldo inicial de R\$16.000,00. Los aspirantes a la carrera deben superar los exámenes del *Concurso de Admissão à Carreira de Diplomata* (CACD): Lengua Portuguesa, Lengua Inglesa, Lengua Francesa, Lengua Española, Historia de Brasil, Historia Mundial, Política Internacional, Economía, Derecho (interno e internacional) y Geografía, realizados en tres fases, que duran casi seis meses¹². Además, existe una serie de exigencias, entre ellas que el candidato tenga alguna titulación. El CACD es conocido por ser la oposición de más difícil acceso en Brasil porque demanda el conocimiento exhaustivo en asignaturas en sí mismas muy complejas. La preparación para los exámenes puede llevar años, y demandan una dedicación casi exclusiva, limitando por lo tanto el perfil del aspirante a dicha carrera. Es una preparación onerosa en su esencia, y aunque haya programas de acción afirmativa, el CACD aún es visto como un proceso destinado a las élites. Según los datos recogidos en el *Guia do Texugo Melívoro*, organizado por los aprobados en el CACD 2016,

a turma 2016 – 2018 do Instituto Rio Branco é composta de trinta e uma pessoas, das quais vinte e dois homens e nove mulheres. O aprovado médio da turma é mineiro (MG), fluminense (RJ) e paulista (SP), formado em direito, com idade média, na posse, de cerca de vinte e nove anos. Durante a preparação todos fizeram cursinho. A maioria não trabalhou e levou em média quatro anos e meio até a aprovação. (TURMA DO INSTITUTO RIO BRANCO, 2016, p.9, subrayado nuestro)

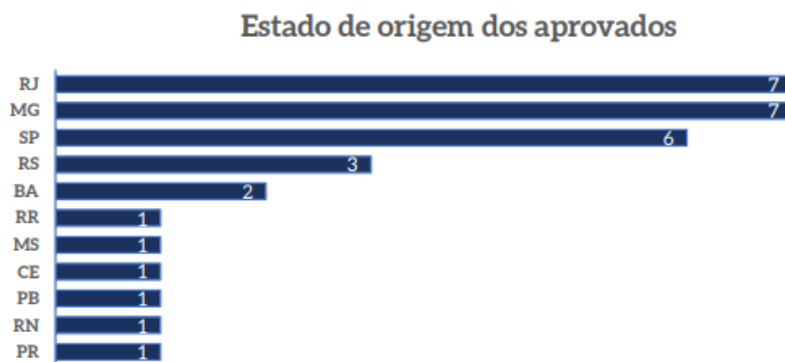
¹² En el año de 2017, la apertura de las oposiciones fue en 14/06/2017. El comunicado final de los aprobados fue divulgada en 15/12/2017.

Figura 1 – Anos de estudo, por cidade de estudo.



Fuente: *TURMA DO INSTITUTO RIO BRANCO*, 2016, p.12.

Además de las características ya mencionadas, otro aspecto muy relevante es el origen de los candidatos aprobados, que en su mayoría, vienen del Sudeste del país (dos de cada tres aprobados son de esa región), la región con mayor desarrollo socioeconómico. Es hecho notorio la concentración de cursos preparatorios en el eje São Paulo, Rio de Janeiro, Brasília, hecho que dificulta el acceso a la preparación de personas que viven en ciudades más lejanas. Como vemos en el cuadro inferior la realidad de la clase diplomática del año 2016 refleja las desigualdades socioeconómicas regionales de Brasil.

Figura 2 – Estado¹³ de origen dos aprovados 2016

Fuente: *TURMA DO INSTITUTO RIO BRANCO*, 2016, p. 9.

El hecho de que la preparación sea cara, larga, demande inversiones relativamente importantes y amplios conocimientos en variados temas puede llevar a una “elitización” del cuerpo diplomático, ya que el proceso en sí tiende a alejar personas que no pueden mantener el ritmo de preparación que los exámenes exigen. Por más que la admisión sea por

¹³ Estado es como son llamadas las unidades federativas brasileñas.

oposiciones, no podemos afirmar que la competencia sea equitativa, una vez que el perfil del candidato/aspirante ya está limitado por su propio entorno/ realidad social. Poco a poco esa realidad va cambiando, ya que los cursos preparatorios en su práctica totalidad ponen a disposición del alumnado plataformas *online*, pero el investimento en la preparación es algo a menudo prohibitivo.

1.3.2 La carrera militar

El acceso a la carrera militar es muy distinto del proceso de ingreso a la carrera diplomática. Actualmente existen tres maneras de ingresar en las Fuerzas Armadas que son variables en función de la edad y formación académica: el Servicio Militar, Bachillerato y Grado.

El Servicio Militar es obligatorio para todos los jóvenes varones a partir de los 18 años, con permanencia de un año. Sin embargo, al término de ese plazo, el joven puede decidir quedarse en una de las tres Fuerzas durante, como máximo, ocho años, como soldado o cabo. Terminados los ocho años, en el caso de querer permanecer en la carrera militar, el postulante debe ingresar en una de las escuelas de formación para seguir la carrera de sargento u oficial. Para ingresar en una de esas escuelas, es necesario realizar una serie de exámenes, que incluyen el contenido del bachillerato además de exámenes de aptitud física y exámenes médicos. Durante esta preparación en una de las escuelas, los postulantes reciben ayuda financiera, variable dependiendo de la Fuerza elegida.

El Bachillerato posee tres líneas de ingreso (una para cada una de las Fuerzas). El Ejército ofrece el bachillerato a través de su *Escola Preparatória de Cadetes do Exército*, y tras un año, asegura acceso a los estudiantes a la *Academia Militar de las Agulhas Negras* (Aman), y en el plazo de cuatro años, el aspirante se torna oficial. Para los jóvenes que ya tengan terminado el bachillerato en otra institución de enseñanza, el acceso a Aman viene dado mediante oposiciones. La Aeronáutica ofrece también bachillerato a través de su *Escola Preparatória dos Cadetes do Ar*, garantizando a sus estudiantes una vacante en el *Curso de Formação de Oficiais Aviadores*, para jóvenes a partir de 14 años. Este curso funciona como un preparatorio para el ingreso en la *Academia da Força Aérea* (AFA), y para estudiantes de otras instituciones, el acceso a la AFA es por oposiciones. En la Armada, la preparación es ofrecida por *escolas navais*, y los aspirantes son sometidos a preparación física y académica, incluyendo cursos de supervivencia en la selva y en el mar.

El Grado es ofrecido por Ejército y Aeronáutica. El *Instituto Tecnológico da Aeronáutica* es una de las academias más disputadas y ofrece tanto grado como posgrado, sobre todo, en áreas de ingeniería, electrónica, mecánica y computación.

Es importante señalar que el acceso de los jóvenes adolescentes es mediante la aprobación en proceso selectivo de ámbito nacional, que les permite ingresar en las escuelas preparatorias durante el bachillerato. No obstante, son ofrecidas diversas vacantes para aquellas personas que ya tengan concluido o el bachillerato o el grado y quieran ingresar en la carrera militar, y aquí tomamos como ejemplo la oposición para el Curso de Formación de Sargentos de Aeronáutica. La escolaridad mínima exigida es bachillerato, para ambos sexos, con edad entre 17 y 25 años. El sueldo inicial es de R\$ 3.111,00 y las asignaturas de los exámenes de oposición son: lengua portuguesa, lengua inglesa, matemáticas y física.

Por todo lo expuesto, es posible entender que las diferencias están más arraigadas de lo que se percibe a primera vista. Estos elementos sociales fueron fundamentales en el momento de construcción del *ethos*, de cada cuerpo funcional, influyendo también en la creación de una *rationale* muy propia y muchas veces demasiado inflexible, porque, en la visión de cada uno, prescindir de sus valores es prescindir de su propia *raison d'être*. Además de las distintas visiones acerca del papel de cada uno de ellos en la sociedad, debemos añadir las evidentes diferencias de acceso a ambas las carreras, hecho que en sí mismo puede contribuir para ese alejamiento burocrático y que en última instancia menoscaba la inserción brasileña.

2 EL JUEGO POLÍTICO

Quien quiera llevar la batuta en política, ya sea un monarca o un ministro, debe saber cómo jugar con los modernos instrumentos de poder.

Max Weber

En este capítulo, el objetivo es analizar, desde una perspectiva política, los acontecimientos históricos más recientes en defensa y política exterior. Fueron elegidos los gobiernos de Fernando Henrique Cardoso y Luiz Inácio Lula da Silva porque desde ahí es posible identificar importantes cambios, sobre todo en materia de defensa, que nos permitirán comprender mejor la estructura y funcionamiento de los Ministerios. Es importante señalar que, tratándose de las administraciones FHC y Lula, el enfoque ideológico suele ser objeto de acaloradas discusiones. Sin embargo, aquí no nos fijaremos en cuestiones ideológicas relacionadas con decisiones políticas porque estas no parecen ser determinantes para el desarrollo de los eventos.

Aquí también será abordada la formación institucional, es decir, cómo funciona el aparato burocrático, cómo es su estructura organizacional y si ella facilita o no ese diálogo tan fundamental para la definición y defensa de los intereses brasileños en el sistema internacional.

2.1 La Diplomacia en las Administraciones Fernando Henrique Cardoso y Luis Inácio Lula da Silva (1994-2010).

Fernando Henrique Cardoso (FHC), el presidente improbable¹⁴, sociólogo y teórico de la Teoría de la Dependencia al lado de Enzo Faletto, fue quien ideó el *Plano Real*, un plan, por así decir, que en 1994 puso fin a las inestabilidades macroeconómicas que se arrastraban desde la década de 1980. Sin mayores impactos negativos en la sociedad, el *Plano Real* logró al mismo tiempo reducir la inflación, aumentar las reservas de divisas, aumentar el poder de compra de los brasileños, hechos que pueden explicar su exitosa campaña hacia la Presidencia de la República, que contaba también con el apoyo del entonces presidente Itamar Franco. Elegido en primer turno, FHC buscó mantener los éxitos de su plan económico, “manteniendo

¹⁴ CARDOSO, Fernando Henrique. *O improvável presidente do Brasil – Recordações*. São Paulo: Editora Civilização Brasileira, 2006.

a cualquier costo la estabilidad de la moneda” (ALMEIDA, 2015, p. 573), por encima de cualquier otra consideración macroeconómica. El contexto internacional era de retracción económica (Crisis Tequila, Crisis del Rublo y por fin la Crisis Cambial brasileña), y el gobierno decidió proseguir con las privatizaciones, como una manera de que el capital extranjero llegase al país. FHC era *avis rara*, quizá *avis única* en la política brasileña (RICUPERO, 2015), justamente porque en un país en el cual la educación es uno de los mayores problemas, un intelectual como él casi no tendría posibilidades de forjar una carrera política. Ahora bien, aunque los aspectos económicos o sociales sean de la máxima relevancia, dada la desastrosa situación en la que Brasil estuvo inmerso, nos cabe aquí analizar los aspectos de su política exterior.

Uno de los aspectos más generales de la política externa brasileña, independiente de ideología partidaria, es la ausencia de ruptura, o mejor dicho, la presencia de un *continuum*. Las grandes líneas de actuación permanecen, mientras las administraciones buscan dar el tono en algunos ámbitos, sin generar cambios estructurales significativos. Con todo, parece haber un consenso de que a partir de los años 1990 existe una cierta inflexión en la conducción de la política externa, sea por los cambios internos sea por la nueva coyuntura internacional post-Guerra Fría. Los *policy-markers*, y también algunos historiadores, desde la llamada Era Vargas (1930 – 1945), buscan crear un “rótulo oficial” para caracterizar determinado período, por ejemplo, *Equidistância Pragmática* (Vargas), *Alinhamento sem Recompensas* (Dutra), *Passo Fora da Cadência* (Castello Branco), *Diplomacia da Prosperidade* (Costa e Silva), *Diplomacia do Interesse Nacional* (Médici), *Pragmatismo Ecumênico* (Geisel), *Diplomacia do Universalismo* (Figueiredo), *Renovação das Credenciais* (Sarney), *Estado Normal* (Collor). El rótulo elegido para FHC es la llamada *Autonomia pela Participação e Integração*. Vigevani nos explica que las directrices de la política externa de FHC siguieron los parámetros tradicionales, es decir, pacifismo, respecto al Derecho internacional, defensa de la autodeterminación y no injerencia y pragmatismo (VIGEVANI; OLIVEIRA, CINTRA, 2003, p. 31). Sin embargo, la autonomía por la integración, también hace referencia a una “agenda internacional proactiva” (VIGEVANI; OLIVEIRA, CINTRA, 2003, p. 32), inspirada fuertemente por la estabilización interna. Según Ricupero:

Participação e integração eram modos distintos de aludir ao engajamento no processo de elaboração das normas e padrões de conduta da ordem mundial [...] para ampliar o controle sobre o próprio destino e influir na adoção de normas favoráveis ao processo brasileiro de desenvolvimento. (RICUPERO, 2015, p. 625).

La búsqueda de la tan deseada autonomía no era aspecto novedoso en los discursos políticos desde la Era Vargas. Aparecía una y otra vez, fuese por medio de la distancia fuese por medio de la participación y con énfasis en valores como independencia y universalismo. En todos estos frentes, Brasil actuaba como un crítico del orden mundial vigente, sobre todo si volvemos hacia la Guerra Fría. Vargas, Kubistchek, Goulart, Quadros, todos ellos, buscaron ampliar la participación brasileña en ese Orden Mundial sin que estuviesen condicionados por el enfoque ideológico. En ese sentido, FHC y sus cancilleres, cambian el tono de la participación, al adoptar una postura “*construtiva e propositiva*” (RICUPERO, 2015, p. 626) y si el deseo era efectivamente influir en la construcción de un sistema internacional más justo, la abstención y las críticas deberían ser abandonadas de modo que fuesen sustituidas por la inserción, es decir, la posibilidad de actuar desde el interior de los mecanismos decisorios (RICUPERO, 2015). Sobre este ajuste en la participación, Vigevani afirma que:

o objetivo não seria a adaptação passiva, mas no limite do próprio poder, articulado com o interesse de outros Estados e forças, o de redirecionar e reformar o ambiente, buscando a possibilidade de participação nos assuntos internacionais por meio da elaboração de regimes mais favoráveis aos interesses brasileiros [...] ao aderir, o Brasil estaria garantindo um marco legal internacional para a busca da concretização dos seus interesses nacionais. (VIGEVANI; OLIVEIRA, CINTRA, 2003, p. 34).

Algunos elementos marcaron la renovación del paradigma al que ya nos referimos. En primer lugar hubo un cambio en la actitud y en la retórica frente a la sociedad internacional. El orden del día es no abstenerse, es estar involucrado en las decisiones de la comunidad internacional, contribuyendo de manera activa en foros multilaterales de modo que haya un acercamiento de las decisiones a nivel global de las naciones emergentes. En segundo lugar la aplicación de ese cambio se nota de manera muy concreta en la revisión de la postura brasileña sobre la negativa en firmar en Tratado de No-Proliferación (TNP). Desde la década de 1960, cuando el TNP fue concebido, las administraciones brasileñas lo acusaban de ser un medio de congelación del poder mundial. El tema era tan sensible, que el presidente Costa e Silva no recusó firmar el Tratado de Tlatelolco¹⁵, un acuerdo que iba en el mismo camino del TNP con la diferencia que su aplicación era en ámbito regional y la prohibición de las armas nucleares se aplicaba a todos los Estados parte y no sólo a algunos, como era el caso del TNP. Aún así, décadas más tarde, la administración FHC, superando el tabú en el que se había convertido el TNP en la política interna, optó por firmar el tratado. FHC afirmó en su discurso

¹⁵ Tratado de Tlatelolco (1967), o, Tratado para la Proscripción de Armas Nucleares en América Latina es un tratado que promueve la desnuclearización en la región, y que sigue en vigor todavía. El impulso a tal iniciativa se dio en el contexto de la crisis de Cuba y su éxito puede ser explicado por una ausencia de subterfugios económicos y condiciones previas tales como estaban previstas en el TPN.

para el *Congresso Nacional* que mantener el *statu quo* en relación al TNP era anacrónico, y que por eso “*era tempo de reavaliar, com pragmatismo e serenidade, a posição brasileira frente ao TNP. Era tempo de [...] influenciar o processo de dentro. Não podíamos mais permanecer de fora, isolados e imobilizados.*” (CARDOSO, 1997, p. 671). Se trata también de reforzar la posición pacífica de diplomacia brasileña, que ya había rechazado el uso de energía nuclear por otros medios. Asimismo, Brasil “*ganhava, sobretudo, em termos de credibilidade e de credenciais como nação coerente com seus princípios*” (RICUPERO, 2015, p. 627).

En lo que atañe al aspecto universalista de la política de FHC se debe considerar también la vertiente regional de las relaciones exteriores, una vez que el Mercosur pasa a ocupar un lugar prioritario en la agenda brasileña, por dos motivos esencialmente. Por un lado se trató de una iniciativa inédita en América del Sur, quizá inspirada por los progresos de la Comunidad Económica Europea; y por otro tal iniciativa integracionista poseía como característica fundamental un regionalismo abierto, es decir, no excluía otros socios de las relaciones comerciales. En ese ínterin, la posición de la Argentina de Carlos Menen, se convirtió en obstáculo para los planes de FHC. En cuanto la administración brasileña buscaba su autonomía, los teóricos argentinos definían su inserción internacional como “realismo periférico” y que de alguna manera darían prioridad a una alianza con Estados Unidos. No hay dudas de que Argentina había sido superada por Brasil en varios aspectos: demográfico, económico y diplomático, y por eso, para ellos sería mejor “*inserir-se entre os 34 liderados pelos americanos na Operação Desert Storm do que resignar-se a sócio menor do rival atávico*” (RICUPERO, 2017, p. 628). La búsqueda de una alianza de este tipo no era nueva, y tuvo como referencia la propia posición brasileña en la Segunda Guerra Mundial, que, por medio de la “*barganha nacionalista*” de Getúlio Vargas, logró importantes concesiones de los americanos: la construcción de la Compañía Siderúrgica Nacional es el mayor ejemplo. Algunas décadas más tardes, Argentina inició su propia *barganha*, deseando ser parte de la élite de la OTAN, y su primera manifestación en ese sentido fue enviar buques para la primera Guerra del Golfo. Con eso, los argentinos fueron recompensados con el status de importante aliado no miembro de la OTAN, el único en América Latina, hecho muy bien enfatizado por Clinton. (RICUPERO, 2017, p. 628)

La integración suramericana ocupaba el primer lugar en importancia para la diplomacia brasileña, y para eso, “*Brasil traçou uma estratégia regional que permaneceria invariável: reforço do Mercosul com convergência política entre Brasil e Argentina e organização do espaço sul-americano com autonomia perante os EUA.*” (BUENO, CERVO,

2011, p. 521). Desde el siglo XIX se deseaba alcanzar una integración plena de las Américas, pero como eso nunca fue posible, restó a FHC explorar el concepto de América de Sur como espacio geográfico tanto para la integración física como para resolución de conflictos dando paso a un proceso de “suramericanización” de la política externa (RICUPERO, 2015, p.632). El mayor ejemplo está en la Primera Cúpula de los países de América del Sur, en 2010, en razón de las conmemoraciones de los 500 años de Brasil. Esa cúpula “*refletia a ideia de progredir a integração regional a partir do Mercosul*” (BUENO, CERVO, 2011, p. 550). El resultado efectivo más directo, además del énfasis en la contigüidad geográfica, fue un plan de acción basado en “*projetos de integração física, principalmente nos campos de transportes e energia*” (RICUPERO, 2015, p.633). Fueron lanzadas las bases para la *Integração da Infraestrutura Regional* (IIRSA), que no hizo sino recoger proyectos bilaterales y regionales ya existentes. No obstante, los avances de la iniciativa quedan patentes cuando se concluye la construcción de un gasoducto entre Santa Cruz y São Paulo, cuando se pavimenta la autovía que conecta Manaus y la frontera venezolana y cuando se construye una autovía que vincularía el estado brasileño de Acre con el Pacífico. La importancia de la IIRSA estuvo en reducir, aunque no lo eliminara, el aislamiento de los territorios nacionales por medio de una red de autovías e hidrovías que conectasen los países, así como Europa había hecho en la Edad Media. (RICUPERO, 2015, p.633).

Pese a todos los avances, hubo innumerables críticas, algunas duras, respecto a los años FHC. A partir de los años 1990 era posible identificar tres fuerzas de acción externa en Brasil: Estado *desenvolvimentista*, Estado normal y Estado logístico (CERVO, BUENO, 2011). El Estado normal, “*invención latino-americana*”, involucra tres parámetros: sumisión, destrucción y regresión. En este sentido, Cervo afirma que

a emergência do Estado normal – subserviente, destrutivo e regressivo – nas estratégias de relações internacionais do Brasil teve como impulso conceitual a ideia de mudança [...]. Sob esse paradigma, a política exterior do Brasil orientou-se por um equívoco de substância [...] tríplice mudança interna – democracia, estabilidade monetária e abertura econômica – eram seus novos comandos. Como não se conhecem experiências em que esses comandos tenham servido a Estados maduros como vetores de política exterior, a ideia de mudança introduziu naturalmente o paradigma do Estado normal, como invenção da inteligência periférica. (BUENO, CERVO, 2011, p. 491, subrayado nuestro).

Es posible justificar la emergencia de dicho Estado Normal en la administración FHC básicamente por las reformas impuestas por el Consenso de Washington, a través de las cuales se implantaron duras medidas fiscales, que afectaron sobremanera el Estado de bienestar, y que fueron enmascaradas por una ideología de transformaciones que al fin y al cabo engendraron no más que incoherencias porque se había confundido democracia con

imperialismo, competencia con apertura comercial y desarrollo con estabilidad económica. Con esto, tuvo lugar la destrucción del patrimonio y del poder nacional, hasta el punto de que efectivamente la autonomía no pasara de ser mera ilusión.

Efectivamente, no puede haber consenso sobre la política realizada por cualquier Administración. Más bien, es prudente siempre matizar el análisis. Aunque se puedan cuestionar las políticas neoliberales, bien como la posible acción destructiva del Estado normal, es importante indicar que la elevación de la diplomacia presidencial a un nuevo nivel ha contribuido a la reconstrucción de la imagen del país frente al sistema internacional. Como veremos enseguida, Lula dio seguimiento a esa reconstrucción de manera mucho más proficua y por eso, para algunos estudiosos, ese es el período más próspero de la política externa brasileña desde la administración de Ernesto Geisel (1974-1979).

La elección de Luiz Inácio Lula da Silva fue aún más improbable que la de su antecesor. Aquí vemos un cambio completo no solo de ideologías, sino también de personalidad y obviamente de origen. Lula fue forjado en las masas y para las masas. Su pasado sindicalista, que tanto le había asombrado en las tres disputas presidenciales anteriores, en aquel momento, fue un diferencial. FHC no dejó un sucesor. Lula tampoco. Dejó un legado de logros y de altivez para la política externa, pero también dejó las semillas que originaron un actual estado de torpor frente a una grave crisis económica, política y moral. Sobre eso, cuenta Ricupero

Lula lembra Juscelino (Kubitscheck) não apenas no enorme sucesso e na constante popularidade ao longo e no final do mandato; eles também se parecem no aumento e desequilíbrio dos gastos públicos, semeando as crises que desestabilizariam seus sucessores. No caso de Lula a falta de limites no uso de estímulos econômicos e no desfrute do gigantesco esquema de desvio de recursos estatais para o financiamento ilegal de campanhas infelizmente abalou uma experiência notável de melhoria da dignidade e das condições de vida dos mais pobres. (RICUPERO, 2015, p. 639).

Es innegable que el contexto internacional fue propicio durante las dos administraciones de Lula que supo, en la mayor parte del tiempo, rodearse de un equipo muy competente, que además de mantener los pilares construidos en las administraciones anteriores, promovió significativos cambios sociales. A partir de los años 2000, el papel desarrollado por las potencias emergentes en el escenario internacional ya no suscitaba extrañamiento. Las iniciativas globales no estaban ya concentradas en las manos de unos pocos, y hubo un incremento de foros, cúpulas, iniciativas de cooperación Sur-Sur, ya existentes en las décadas procedentes, pero que se fueron fortaleciendo, sobre todo tras la crisis de 2008. Los países periféricos estaban demandando su papel protagonista en el mundo y frente a un relativo vacío de liderazgo desde el “fin de la historia”, fue posible observar

alguna tendencia mundial hacía el policentrismo, propulsora de las posibilidades que se fueron abriendo a esos países, que en ese entonces poseían estabilidad política y económica, amén de las capacidades de formulación e iniciativas diplomáticas (RICUPERO, 2015)

Además del éxito de las políticas sociales de Lula que sacó el país del mapa de la hambruna¹⁶, hubo otro ámbito que no raramente se queda en el olvido, desgraciadamente. Esto es la política externa. En los años Lula, Brasil vivió un protagonismo magistralmente conducido por el canciller Celso Amorim. Fue la construcción muy bien realizada de una Política Externa *Ativa e Alativa* y que de acuerdo con Amorim

vai muito além das ações específicas, dos acordos firmados, de atitudes de cooperação – todas elas muito importantes. A política externa [...] ajuda a compor o ideário nacional, ajuda a nação brasileira, o povo brasileiro a fazer uma imagem de si mesmo e uma imagem do seu lugar do mundo. (AMORIM, 2005)

En una clara contraposición con su antecesor, Lula, con la ayuda de Amorim “*tomam consciência do papel do Estado ao requisitar a ação política com o fim de fazer o país penetrar os processos globais como agente ativo do sistema, sem submeter-se ao jogo das forças tradicionais*” (CERVO, BUENO, 2011, p. 529). Fue la construcción del llamado Estado Logístico, paradigma que “*recupera o planejamento estratégico do desenvolvimento e exerce a função de apoio e legitimação das iniciativas de outros atores econômicos e sociais, aos quais repassa responsabilidade e poder*” (CERVO, BUENO, 2011, p. 529).

En este sentido, Lula y Amorim, frente a un escenario internacional muy favorable, buscaron consolidar esa política externa *Ativa e Alativa*, en cuatro ejes característicos de este período. El primer eje, quizá el más importante fue que Brasil fuese reconocido como actor de primer orden en el sistema internacional, hecho que se tradujo en la incesante búsqueda por la reforma del Consejo de Seguridad y un asiento permanente en ese organismo¹⁷. En este ámbito, Amorim amplió sobremanera la participación brasileña en todos los foros internacionales posibles: BRICS, IBAS, G-20. Y aún más, Brasil comandó desde el principio la Misión de las Naciones Unidas para la Estabilización de Haití (MINUSTAH). No se trató de la primera participación brasileña en operaciones de paz (ya había habido participaciones en misiones como de Suez y Balcanes), pero, asumir “*tarefas de coordenação e comando militar em operações como a MINUSTAH trouxe prestígio à política externa do país,*

¹⁶ Aunque no corresponda al ámbito material de esa investigación cabe señalar que en su último informe sobre Seguridad Alimentaria de 2014, FAO hace referencia al programa *Fome Zero*, y que entre 2000-2006, *the undernourishment rate in Brazil fell by half from 10.7 percent to below 5 percent*.

¹⁷ Sobre esa cantilena, desde la negativa de un asiento permanente tanto el Liga de las Naciones como en Naciones Unidas, casi todos los gobiernos brasileños retoman ese sueño, un objeto de fetiche, como si ello fuera capaz de dotar la nación de una mítica grandiosidad.

aumentando a projeção brasileira no cenário internacional” (BRASIL). El segundo eje fue la consolidación económica que ha servido de fondo para los programas sociales y de desarrollo. El tercer eje trató de un renovado énfasis en la dimensión Sur-Sur, con considerable incremento en cooperaciones trianguladas y también de proyectos de cooperación en países africanos y asiáticos. El cuarto eje trató de la ampliación del alcance del Mercosur. Parece claro, entretanto, que cada eje recibió enfoques distintos a lo largo del tiempo, fuese por alguna cuestión de renovación doctrinaria interna de la política externa o más bien por una demanda del propio sistema internacional.

Cabe citar aquí uno de los mayores méritos de la diplomacia brasileña de ese periodo: la Declaración de Teherán de 2010. Ese es uno de los episodios menos referidos, quizá por el desmerecido silencio de Hilary Clinton (consecuentemente de EEUU) sobre el tema. Frente al *impasse* generado por el programa nuclear iraní, “*o governo brasileiro, em parceria com o Estado turco, atuou como mediador no caso, logrando um sucesso inesperado que resultou na Declaração de Teerã*” (CONTIERI, FERNANDES, JUNG, p. 1). Internamente, la Declaración de Teherán es tratada como uno de los méritos diplomáticos de Lula y Amorim, aunque el acuerdo no haya sido implementado.

2.2 La Defensa en las Administraciones Fernando Henrique Cardoso y Luiz Inácio Lula da Silva (1994 – 2010).

Paralelamente a los desdoblamientos de la política internacional y a los ajustes de la política doméstica en cuanto al cambio de ideologías y a la conducción de la política externa, es necesario entender el desarrollo de las políticas de defensa las Fuerzas Armadas¹⁸ durante ese período. Podemos afirmar que desarrolló un papel muy tímido y que actualmente parece ganar contornos dudosos, dada la intervención federal llevada a cabo en el estado del Rio de Janeiro en 2018. Ahora bien, hasta 1999, no había un Ministerio que centralizase las tres fuerzas singulares, el fantasma de la dictadura no parecía del todo alejado, y había un movimiento de descalificación de la fuerza, institucionalizada o no, por parte de los diplomáticos que buscaban favorecer la persuasión. En esa misma línea, Alsina nos muestra que

¹⁸ De acuerdo a la Constitución brasileña de 1988, en su artículo 142 “*as Forças Armadas, constituídas pela Marinha, pelo Exército e pela Aeronáutica, são instituições nacionais permanentes e regulares, organizadas com base na hierarquia e na disciplina, sob autoridade suprema do Presidente da República, e destinam-se à defesa da Pátria, à garantia dos poderes constitucionais e, por iniciativa de qualquer destes, da lei e da ordem*” (BRASIL, 1988, p. 141)

a preponderância da diplomacia sobre as forças armadas, no Brasil, resulta da conjunção de uma identidade nacional conciliatória com a persistência de um arranjo de polaridade específico em que falta à potência regional capacidade efetiva de projeção multidimensional de poder. Isso se reflete no tamanho modesto da Marinha, Exército e Aeronáutica relativamente ao total da população e nos baixos gastos em defesa como proporção do PIB¹⁹. (ALSINA, 2009, p. 60).

Ya durante la campaña presidencial, en 1994, FHC había manifestado su intención de crear un Ministerio que integrase las tres fuerzas armadas, sin por ello ganar apoyo de los grupos castrenses. Nótese que la tentativa de unificación no era un paso nuevo en la historia reciente, sin embargo, los militares siempre se oponían de manera vehemente a cualquier idea de un Ministerio de Defensa, principalmente si este estuviese bajo el mando de un civil. El éxito de FHC, por lo tanto, reside en el hecho de salir del campo de la intención y pasar a la acción. Para eso, invitó a oficiales-generales que ocuparían los puestos de Ministro de la Armada, del Ejército y de la Aeronáutica, junto al comandante-en-jefe del Estado Mayor de las Fuerzas Armadas (EMFA)²⁰. Ante una posible oposición, fue necesario comedimiento, gradualidad y altos niveles de paciencia para que la idea pudiera decantar entre la caserna²¹ (ALSINA, 2009, p. 61).

Hay que tener en cuenta que FHC ha llevado a cabo una serie de reformas de la organización estatal, y no parece lógico que el sector militar no formase parte de los cambios. Así se creó un Comité de Asuntos de Defensa, un órgano demandado por los propios militares que reunía militares, diplomáticos, expertos y técnicos de planeamiento y presupuesto y que funcionaría como un reducto de diálogos e intercambios de visiones acerca de la defensa nacional (ALSINA, 2009, p.63). Los estudios de la EMFA fueron concluidos en 1996, pero las fuerzas singulares prefirieron la inercia, la resistencia pasiva como forma de indicar su desagrado frente al desarrollo del tema. Todo el proceso parecía mucho más un atolladero,

¹⁹ En 2016, el presupuesto para el Ministerio de Defensa fue de R\$ 84,5 mil millones, valor que corresponde a 1,34% del PIB brasileño.

²⁰ El Estado Mayor de las Fuerzas Armadas (EMFA) era un órgano de asesoramiento del Presidente de la República y comandante supremo de las Fuerzas Armadas, creado en 1946, y reformado durante la administración del mariscal Eurico Gaspar Dutra (1946-1951). En 1995, FHC restablece el status ministerial del órgano que pasa a, más allá de asesorar al presidente, definir las estrategias militares, establecer planes para el empleo de las fuerzas armadas, combinadas o no, desarrollar y movilizar las fuerzas armadas y coordinar las representaciones de las Fuerzas Armadas en el Brasil y en exterior. También en 1995, el EMFA recibió la tarea de realizar estudios sobre la viabilidad de la creación del Ministerio de Defensa en el contexto de las fuerzas armadas, realizando un excelente trabajo de recogimiento de informaciones que embasarían el modelo institucional del futuro Ministerio. Cuando finalmente el Ministerio fue establecido, la EMFA deja de existir y en su lugar es creado el Estado-Mayor de Defensa, órgano responsable por asesorar al ministro de la defensa y no más el presidente.

²¹ Alsina afirma que el ministro-jefe de la EMFA había ponderado que 70% de los oficiales del Ejército eran contra la creación del Ministerio de Defensa, porque entendían que se trataba de una imposición oriundas del exterior, sobre todo, de los EEUU, que buscaban de alguna manera transformar las Fuerzas Armadas latino-americanas en unidades de combate al narcotráfico

pero, un episodio fue determinante para el cambio de curso. Se trató de una contienda entre Armada y Aeronáutica²² referente a la aviación naval embarcada que dio paso a la creación de la Cámara de Relaciones Exteriores y Defensa (CREDEN)²³. El establecimiento de la CREDEN antes mismo del diseño de un Ministerio de Defensa reflejó las preocupaciones de FHC con la patente desarticulación en el sector. Por un lado, el gobierno percibió la necesidad de instituir un *lócus* burocrático que pudiese servir como palco de convergencia entre las propias fuerzas singulares. Por otro lado, la divergencia entre Armada y Aeronáutica dio impulso a la iniciativa de formular la Política de Defensa Nacional.

2.2.1 Política de Defensa Nacional

Frente al evidente desajuste entre Ejecutivo, Fuerzas Armadas y entre las Fuerzas mismas, FHC *“teve a convicção [...] da necessidade da elaboração de um documento público que proporcionasse um quadro de referências comum às forças singulares”* (ALSINA, 2009, p. 67). En este sentido, el presidente demandó al Congreso Nacional la elaboración de una *Política de Defesa Nacional* (PDN). Este es el documento que analizaremos a continuación.

La PDN fue publicada en 1996²⁴ y contiene las orientaciones y estrategias en el ámbito de defensa, considerando las coyunturas que se presentaban tanto interna como externamente. Así, en la introducción, ya vemos claramente su finalidad básica:

a Política de Defesa Nacional, voltada para ameaças externas, tem por finalidade fixar os objetivos para defesa da nação, bem como orientar o preparo e o emprego da capacitação nacional em todos os níveis e esferas de poder, e com o envolvimento dos setores civis e militares. (BRASIL, 1996).

Resulta interesante observar que la PDN como un todo señala en varias ocasiones la necesidad de la participación de la sociedad civil, aunque no haya habido un debate concreto con esa parte de la población y curiosamente indica la necesidad de compatibilizar las prioridades de los campos político, social, económico y militar con las necesidades de defensa y de acción diplomática. Dicho de otra forma, el documento apunta a la necesidad de una

²² Es importante llevar en cuenta que, además de la resistencia de las fuerzas singulares al Ejecutivo, había resistencias inter-burocráticas, atritos entre las fuerzas, como vemos en la Armada y la Aeronáutica. Sobre eso, Alsina afirma que *“as divergências interforças expõem de maneira cabal a ausência de direção política superior capaz de orientar o preparo militar em sentido harmônico”* (ALSINA, 2009, p.66).

²³ Aquí vemos un “ensayo” de coordinación entre política externa y política de defensa en el ámbito de los ajustes que estaban siendo llevados a cabo.

²⁴ Como nos indica Alsina, para la elaboración de la PDN fue creado un grupo de trabajo formado por la CREDEN, de decir, ministros civiles y ministros militares. No obstante, las Fuerzas Armadas no parecían suficientemente entusiasmadas con la elaboración de la PDN, pues en su visión de cuartel se trataba de “sumatorio de consensos genéricos” (ALSINA, 2009, p. 68, traducción nuestra).

convergencia²⁵, pero al leerlo no es posible encontrar medidas efectivas que favorezcan la compatibilización de esas políticas.

En una segunda parte, la PDN analiza la coyuntura internacional en la que el país estaba inmerso en aquel momento, indicando que ante las incertidumbres del sistema internacional, la defensa demanda cuidado en su elaboración dada su importancia capital para garantizar los intereses vitales de una nación, y complementa afirmando que “*a capacidade militar e a diplomacia são expressões da soberania e da dignidade nacional*” (BRASIL, 1996).

Los objetivos de la Defensa Nacional, presentados en la PND son:

- a) *Garantia da soberania, com preservação da integridade territorial, do patrimônio e dos interesses nacionais;*
- b) *A garantia do Estado de Direito e das instituições democráticas;*
- c) *A preservação da coesão e da unidade da nação;*
- d) *A salvaguarda das pessoas, dos bens e dos recursos brasileiros ou sob jurisdição brasileira;*
- e) *A consecução e a manutenção dos interesses brasileiros no exterior;*
- f) *A projeção do Brasil no concerto das nações e sua maior inserção no processo decisório internacional;* e
- g) *A contribuição para a manutenção da paz e da segurança internacionais.*

Nótese que se trata de un documento que en buena medida refuerza los ideales defendidos por la diplomacia brasileña, fuertemente amparados en una base normativa con miras a la consecución de un objetivo mayor, como sea, el interés nacional.

En sus orientaciones estratégicas, la PDN, entre otras cosas, afirma que “*a vertente preventiva da defesa brasileira reside na valorização da ação diplomática como instrumento primeiro de solução de conflitos e na existência de uma estrutura militar de credibilidade, capaz de gerar efeito dissuasório eficaz*”. (BRASIL, 1996, subrayado nuestro), además de establecer una serie de directrices para la consecución de sus objetivos.

Como ya fue dicho, el documento señala la acción diplomática como instrumento principal, y parece que de alguna manera el papel que las Fuerzas Armadas podría desarrollar se queda aminorado, hecho que sería objeto de las visiones discrepantes de diplomáticos y

²⁵ El diplomático Andrade Pinto afirma que la PDN “*ressaltava a ligação entre diplomacia e defesa*”, no obstante, aunque si aparece esa conexión no parece ser plausible entender que el documento dio directrices para llevar a cabo una mayor interacción.

militares sobre la política de defensa, que siguen dos vías “*a primeira, (via) hegemônica no seio do Itamaraty, trata a problemática de defesa como elemento menor da política externa, já que a diplomacia brasileira atuou quase sempre de maneira independente do poder militar enquanto a posição das Forças Armadas encontrava-se plena de nuances*” (ALSINA, 2009, p. 69). Si entre las fuerzas singulares no es posible establecer coordinación, más difícil parece resultar establecerla entre *corpus* burocráticos tan distintos. El ejemplo más tajante es el antagonismo existente entre Armada y Ejército sobre cuál debe ser la postura brasileña hacia el exterior. Mientras la Armada defiende “*uma concepção mais ambiciosa a respeito do papel a ser desempenhado pelo país no mundo, o Exército privilegia uma postura modesta em que a ideia de projeção de poder é secundária em relação à estratégia de presença*”. (ALSINA, 2009, p.70).

La PDN, aunque innovadora en su concepción, trae una serie de imprecisiones que deben ser tomadas en cuenta, porque en la medida en que estas se hacen visibles, la PDN puede ser diana de cuestionamientos. En primer lugar no es posible considerarla efectivamente una política de defensa porque no hay claridad acerca de sus directrices básicas en relación a cuatro elementos que son esenciales en ese tipo de documento: la posición de las Fuerzas Armadas, la estructura integrada de comando y planeamiento, la institucionalidad y como se hace la articulación entre lo que fue declarado y la práctica concreta (ALSINA, 2009, p.72). Además, “*o grau reduzido de tensões no entorno imediato do Brasil retirava urgência à adoção e implantação dessas políticas*” (ANDRADE PINTO, 2015, p.159).

En segundo lugar, es innegable la existencia de cierta generalidad en su formulación, hecho que dio espacio a una pequeña, pero importante, confusión entre los términos seguridad y defensa dada la “*falta de firmeza quanto à aplicação dos conceitos de segurança e defesa que permeia toda a Política de Defesa Nacional, tendo como resultado a indefinição se ela é uma política de defesa ou de segurança*” (GUSMÃO, 2002, p.202 apud ALSINA, 2009, p.72). En ese sentido, es posible identificar, en el apartado 1.6 de la PDN la siguiente asertiva: “*a implementação de uma política de **defesa sustentável** [...] depende da construção de um **modelo de desenvolvimento que fortaleça a democracia, reduza as desigualdades sociais e os desequilíbrios regionais e compatibilize prioridades nos campos políticos, social, econômico***” (BRASIL, 1996, subrayado nuestro). La correlación entre estos elementos (sustentable, desarrollo, democracia, etc.) es hecha en el ámbito de la seguridad y no en el de la defensa. La pregunta aquí es: en Brasil, ¿las fuerzas singulares serían responsables también

de garantizar el desarrollo socioeconómico? La falta de claridad, en gran medida, es síntoma de la falta de orientación²⁶.

En tercer lugar, llamativamente, la PDN no hace referencia a amenazas no tradicionales, que en la década de 1990 ya eran sensibles no solo en el entorno estratégico suramericano. Temas como narcotráfico y criminalidad no son aludidos, y la excesiva generalización del documento enfoca excesivamente en ámbitos que en sí mismos no tienen relación con defensa en sentido estricto.

Aún así, incluso delante de tales imprecisiones (seguramente es posible identificar algunas más), no se debe menoscabar la obra en sí. Es más, hay que mirarla con los ojos de antaño, inserida tanto en su contexto tanto nacional como internacional, rodeada por las dificultades inherentes de cada grupo ministerial e incipiente en su propuesta. Sobre esto, muy hábilmente, Andrade Pinto afirma que

*O documento de 1996, um folheto com apenas 10 páginas foi o primeiro do gênero adotado pelo Estado brasileiro. Tratava-se de um texto conciso e claro, **pioneiro na América Latina**, e que foi imediatamente utilizado como instrumento de política externa. Foi entregue às Chancelarias dos países do hemisfério e ao Secretariado das Nações Unidas.* (ANDRADE PINTO, 2015, p.174, subrayados nuestros).

Se trata también de un documento innovador al ser una especie de puente para la relación hasta entonces informal y *ad hoc* entre Itamaraty y el grupo castrense, porque de manera inédita hay un documento en el cual el vínculo institucional entre Diplomacia y Defensa aparece de manera declaratoria, basada en un marco común de entendimiento.

2.2.2 Ministério da Defesa

La creación del *Ministério da Defesa* (MD) fue una de las promesas de campaña de FHC. Y así como ocurrió con la PDN, su génesis fue algo conturbada en parte por las mismas dificultades durante la creación de la PDN, pero también “*em face das importantes resistências corporativas à perspectiva de rebaixamento do status dos ministérios militares*” (ALSINA, 2009, p. 78). Entretanto, pese a todas las deficiencias de la PDN, algunas de las cuales ya antedichas, al prever la necesidad de integración con la política externa y la integración *intra*-Fuerzas, la PDN crea una especie de justificativa técnica para que se avance en la construcción de un andamiaje institucional. En este sentido, tras la emisión de la directriz presidencial que ha determinado la creación del MD, fue establecido un grupo de

²⁶ Hay que tener en cuenta que la PDN fue elaborada en tiempo record: dos meses fue el tiempo necesario para crear un texto basado en el consenso. Sobre eso Alsina afirma que tales condiciones no son las ideales para que se dibujara cualquier innovación sustantiva.

trabajo interministerial, con la presencia del MRE, que debería, en cierto modo, “*definir as atividades militares passíveis de integração bem como os diversos graus dessa integração*” (ANDRADE PINTO, 2015, p. 178). Lo interesante en ese momento es remarcar que el Itamaraty de alguna manera buscó marcar su posición frente a ese nuevo ministerio, y aun ahora, cuando se habla de integración, se percibe un comportamiento algo celoso en relación a ámbitos²⁷ de particular importancia para el cuerpo diplomático. El momento era propicio para la construcción de un marco coordinado, sobre todo si se considera la representación en organizaciones internacionales de carácter técnico, como *Junta Interamericana de Defesa* (JID) o el Comité de Operaciones de Paz de NNUU.

La ley complementar nº 97 de 9 de junio de 1999 fue la que dio vida al MD. Parte de una reorganización ministerial, tuvo lugar en el segundo gobierno de FHC, y su demora refleja las incongruencias de un proyecto que de hecho nunca agregó (y agradó) a los principales involucrados en ese proceso. La subordinación de la caserna a un mandato civil quizá fuese lo más preocupante para las fuerzas singulares, que incluso tras la redemocratización del país nunca estuvieron bajo un mando civil. Que el presidente ejerciese el comando supremo de las Fuerzas Armadas de acuerdo al artículo 84, apartado XIII de la Constitución Federal no impidió que cada una de las fuerzas actuase autónomamente. Así mismo, la referida ley establece en el artículo 3 que “*as Forças Armadas são subordinadas ao Ministro de Estado da Defesa [...]*” y crea “*o Estado-Maior Conjunto das Forças Armadas, órgão de assessoramento permanente do Ministro de Estado da Defesa [...]*”. Además, y muy importante, establece que corresponderá al Ministro de Estado de Defesa la implantación de un *Livro Branco de Defesa Nacional*, que deberá contener datos estratégicos, presupuestarios, institucionales y materiales detallados sobre las Fuerzas Armadas. Más adelante lo mencionaremos, aunque no sea parte del ámbito de nuestros análisis.

La creación del MD fue el ápice de la modernización de la estructura militar, pero su establecimiento ha demandado constante desarrollo no solo de los mecanismos de coordinación sino también del intercambio de informaciones entre MRE y MD, sostenido esencialmente por un marco integrador donde las líneas jerárquicas y las atribuciones de cada uno fuese más bien definida. Pese a las buenas expectativas, el MD era un hijo mancillado: cuando FHC nombró al ex senador Elcio Alvares como primer ministro de defensa, ninguno de los comandantes de las Fuerzas estuvieron presentes en su investidura. Para ellos, se

²⁷ Andrade Pinto indica que había dos ámbitos particularmente sensibles para Itamaraty: la inteligencia estratégica y los asuntos internacionales (referente a la representación en organizaciones internacionales de carácter militar).

trataba de una maniobra política, y Alvares no poseía suficiente conocimiento para dirigir una institución de tal envergadura. A partir de entonces, los relatos de insubordinación castrense fueron constantes, revelando la fragilidad en la conducción de la defensa que se explica por la “*edificação tardia de um Ministério civil para a administração da pasta [...] e a manutenção de prerrogativas constitucionais para os militares com a persistencia de ilhas de autonomia militar no cenário político nacional*” (WINAD, SAINT-PIERRE, 2010, p.3).

Si bien se notarán algunos avances en el ámbito militar, sobre todo en su estructuración interna, los gobiernos siguientes – Lula, y también Dilma Rousseff – van a adoptar medidas para alcanzar mayor madurez institucional y avanzar con los ajustes que aún eran necesarios. Así como la política externa, la política de defensa fue objeto de inflexión y se observa una sistemática actualización de sus documentos rectores y de su estructura organizacional, que no fueron más significativas porque dependían de un voluntarismo político casi inexistente. La insubordinación parece ser la característica más sobresaliente de los años iniciales de ese ministerio que “*experimentou desgastes os mais diversos, criando situação de inoperância no MD*” (CHIMECA, 2016, p. 29). Este panorama solo tuvo alguna modificación con la revisión que se llevó a cabo aun en el primer gobierno de Lula, por el ministro José Viegas Filho, diplomático de carrera²⁸, que “*teve papel importante no delineamento de algumas agendas e processos do MD e na implementação da liderança brasileira na MINUSTAH a partir de contatos interburocráticos com o Itamaraty*” (LIMA, 2015, p. 95). La primera revisión que vino a la luz fue la actualización de la PDN en 2005, que diferente de su antecesora trajo definiciones más claras sobre defensa y seguridad. En seguida, durante la gestión de Nelson Jobim, tuvo lugar la edición de la Estrategia Nacional de Defesa (END), “*principal motor de renovação, representando um plano director para a política de defesa brasileira*” (LIMA, 2015, p. 95).

2.2.3 Estratégia Nacional de Defesa

En la medida en que la PDN es el documento declaratorio de la política de defensa, que define los objetivos y las directrices respecto a la posición brasileña, la *Estratégia Nacional de Defesa* (END) es como un plan de acción que va a nortear el Estado en la

²⁸ El MD fue gestionado por dos diplomáticos de carrera en sus casi 20 años de existencia: José Viegas Filho, en el gobierno Lula y Celso Amorim, en el gobierno Rousseff. Eso indica las posibilidades que aún no son explotadas concretamente por la burocracia, cual sea, el intercambio de personal, por así decir. Los diplomáticos, una vez en esa posición, podrían ser *leitmotiv* para adensar las relaciones, tal cual vimos con la brillante gestión de Amorim, a quien llamamos de “*diplomata guerreiro*”.

consecución de la PDN. Fue formulada en 2008 y su publicación fue bajo el Decreto nº6.703 de 18 de diciembre de 2008. Es un documento que, a primera vista, suena muy nacionalista, en el sentido de enaltecer los logros y la posición brasileña en la comunidad internacional, influenciada primordialmente por los significativos avances económicos y políticos en ámbito interno.

La END posee tres ejes principales, a saber: los objetivos estratégicos de las Fuerzas Armadas; la reorganización de la Base Industrial de Defensa y el Servicio Militar obligatorio. El primer eje concentra los objetivos o acciones estratégicas de las Fuerzas Armadas tales como movilización, logística, doctrina, comando y control, inteligencia de defensa, seguridad nacional, operaciones internacionales e inserción internacional. De manera general, cada una de esas acciones converge para el perfeccionamiento de la estructura de defensa del Estado brasileño, por medio del cual la disuasión sólo tendrá efecto si se está preparado para el combate. El segundo eje se refiere a la reorganización de la Base Industrial de Defensa (BID), demanda antigua frente al notorio desguace de los equipamientos militares. En ese sentido, la END estableció una serie de medidas con miras a que el desarrollo de la BID fuese por medio de modernizaciones permanentes de las tecnologías y también por medio de subordinación de aspectos comerciales frente a imperativos de carácter estratégico. El tercer eje se refiere al servicio militar obligatorio, en el cual se establece que la mayoría de los efectivos de soldados será oriunda del servicio militar obligatorio. Este último es visto como elemento esencial de la defensa nacional, y por lo tanto, debería ser mantenido y adensado.

En relación a la articulación con la política externa, la END representó significativa oportunidad de aproximación, ya que se permitió el alineamiento de objetivos políticos comunes sobre todo en el ámbito de operaciones internacionales, una vez que la participación de las fuerzas armadas en dichas operaciones sirvió como respaldo a la política externa, y también como apoyo a la inserción internacional, por medio del incremento de la participación brasileña en el escenario internacional.

Tras la END, el último documento brasileño referente a la defensa fue el Livro Branco sobre Defesa Nacional, publicado en 2012, ya durante la Administración Rousseff y bajo la gestión de Celso Amorim en el MD. Este documento no trajo ninguna innovación en comparación a la PND y a la END, sino más bien representó un documento declaratorio y transparente a respecto de las acciones brasileñas. Sin embargo, ese documento, aunque no sea objeto de nuestro análisis aportó significativo avance en la articulación a la que aquí nos dedicamos, en el sentido de armonizar y sistematizar posturas diplomáticas y militares.

2.3 El diseño institucional: cómo política externa y política de defensa son integradas en estructura orgánica del Estado²⁹.

Hasta ahora, se analizaron los dos órganos principales en la conducción de la diplomacia (*Ministério de Relações Exteriores*) y de la defensa (*Ministério da Defesa*), como objetos separados, cada uno dentro de su propia especificidad, con sus singularidades y con sus formaciones distintas. No obstante, es importante entender, siempre con vistas a aclarar las posibilidades de coordinación entre ellos, qué ocurre con la interacción en el día a día de cada cuerpo funcional. Cabe aclarar que existe un universo de otros órganos, sin status ministerial, que servirían como conexión entre MD y MRE, posibilitando mayor diálogo y cambios de informaciones. Los veremos a continuación.

2.3.1 Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República

La Secretaria de Assuntos Estratégicos (SAE) fue creada con el propósito de “*assessorar o presidente da República quanto às estratégias governamentais em áreas como desenvolvimento econômico, segurança e defesa nacional, meio ambiente, dentre outras*” (FGV). Pese a su extinción en 2015, la SAE cumple un papel relevante tanto en el gobierno FHC como en el gobierno Lula. FHC, en su primer mandato, nombró al diplomático de carrera Ronaldo Sardenberg Secretario de Asuntos Estratégicos, y éste a su vez creó un grupo de subordinados básicamente oriundos del MRE. Esto no hubiera sido malo, pero, salvo una u otra excepción, las Fuerzas Armadas no tenían espacio. Y deberían haberlo tenido ya que, por ejemplo, el desarrollo es la base de sustentación tanto de la política externa como de la política de defensa. En los propios órganos, subsidiarios o no, es posible notar el desajuste. El hecho de que Sardenberg privilegiase diplomáticos en la SAE es más relevante cuando se entiende que la Presidencia de la República no tenía a su disposición sólo los recursos humanos procedentes del Itamaraty. Los militares también podrían aportar una relevante participación en todos los aspectos ahí tratados.

Así ya es posible notar algún obstáculo en la coordinación, en un movimiento de casi monopolización de los órganos de acuerdo a los intereses de cada uno, sin considerar efectivamente el interés nacional como rector de cualquier acción.

²⁹ Los organigramas están disponibles en el Apéndice A.

En 2007, ya durante el mandato de Lula, la SAE recibe como tarea coordinar los esfuerzos para la formulación de la END y también coordinar el *Plano Amazônia Sustentável* (PAS). En 2015, tras una reforma llevada a cabo por Dilma, la SAE deja de existir como Ministerio y pasa a ser una secretaria vinculada a la Presidencia de la República.

2.3.2 Comissões da Câmara e do Senado

La actividad de control de la política externa y de la política de defensa en Brasil es realizada por el Congreso Nacional, que es dividido en dos Cámaras, la *Câmara dos Deputados* y el *Senado Federal*³⁰. Cada una de las Cámaras posee en su estructura una comisión permanente responsable por la labor de actuar como “*mecanismo de controle dos programas e projetos executados ou execução, a cargo do poder executivo*” (CÂMARA DOS DEPUTADOS) o aun “*convocar Ministros de Estado ou quaisquer titulares de órgãos diretamente subordinados à Presidência da República para prestarem informações sobre assuntos inerentes a suas atribuições [...]*” (CONSTITUIÇÃO FEDERAL).

Así, hay dos comisiones de control externo: *Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional da Câmara dos Deputados* (CREDN) y *Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional do Senado Federal* (CRE), que en gran medida son importantes en el proceso de interacción entre diplomacia y defensa, ya que “*as atividades do CREDN e do CRE estão relacionadas e dizem respeito, de forma genérica, à política externa do Brasil, aos atos internacionais que o país celebra, à defesa nacional, à faixa de fronteira e às Forças Armadas*” (LIMA, 2012, p. 43).

2.3.3 Conselho de Defesa Nacional

El *Conselho de Defesa Nacional* (CDN)³¹ fue establecido en la Constitución Federal de 1988 y se trata de “*órgão de consulta do Presidente da República nos assuntos relacionados com a soberania nacional e a defesa do Estado democrático*” (CF 1988). Entre

³⁰ Las funciones desarrolladas por el CREDN y por el CRE están detalladas en sus regimientos internos. Para el CREDN, disponible en: <http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-permanentes/credn/conheca-a-comissao/index.html> y <http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-permanentes>. Acceso en: 07 mayo 2018. Para el CRE, disponible en <https://legis.senado.leg.br/comissoes/download?tp=atribuicoes&colegiado=54> y <https://legis.senado.leg.br/comissoes/comissao;jsessionid=43C55755E65CDB4C1D721FC020EF4418?0&codco l=54>. Acceso en: 07 mayo 2018.

³¹ CF/1988 – Art.91. Ver también ley 9.649 de 1998 sobre la ratificación del CDN como órgano consultivo y ley 10.683 en la cual se trata la composición y competencias del CDN.

sus competencias está emitir opinión en caso de declaración de guerra, proponer condiciones a la seguridad del territorio nacional, sobre todo a las franjas de frontera, además de estudiar el desarrollo de iniciativas que garanticen la independencia nacional y la defensa del Estado democrático. Sus miembros natos son: el Vice-Presidente de la República, el Presidente de los Diputados, el Presidente del Senado, el Ministro de la Justicia, el Ministro de la Defensa, el Ministro de Relaciones Exteriores, el Ministro del Planeamiento y los Comandantes de la Armada, Ejército y Aeronáutica. Pese al carácter relativamente específico de sus atribuciones es un órgano que demanda participación conjunta de diplomacia y defensa en temas relevantes como es el caso de la defensa del territorio y del desarrollo en todas sus acepciones.

2.3.4 *Conselho de Governo*

En 1990, bajo la ley ordinaria n° 8.028 durante el mandato de Fernando Collor de Melo, fue creado el *Conselho de Governo*, como órgano de asesoramiento inmediato al presidente, integrado por los Ministros de Estado. En 2001, durante el mandato de FHC, la medida provisoria 2.216, que puso en vigor la ley 9.649/1998, hizo una reforma y ese órgano pasó a operar de dos maneras: bien conducido por el presidente, bien por una *Câmara sectorial*³², creada en acto del poder Ejecutivo. Lima explica que “*no Conselho do Governo realizam-se proposições de diretrizes, tomadas de decisões [...] e acompanhamento da gestão de programas [...] sendo estruturas propicias para articulação e coordenação de políticas abrangentes como é o caso da política externa e da política de defesa*”. (LIMA, 2012, p. 45).

2.3.4.1 *Câmara de Relações Exteriores e Defesa Nacional do Conselho de Governo*

La *Câmara de Relações Exteriores e Defesa Nacional do Conselho de Governo* (CREDEN) fue creada en 1996 y reestructurada en 2003. Está formada por los siguientes miembros: Jefe de Gabinete de Seguridad Institucional, Jefe de la Casa Civil, Ministro de la Justicia, Ministro de Defensa, Ministro de Relaciones Exteriores, Ministro de Planeamiento, Ministro de Medio Ambiente. Además son invitados a las reuniones los comandantes de la Armada, del Ejército y de la Aeronáutica. Sus atribuciones, establecidas en el Decreto 4.801 de 2003, son, además de la formulación de políticas y directrices en temáticas relacionadas con relaciones exteriores y defensa, elaborar proyectos en cooperación con sus diversos

³² Las cámaras del *Conselho de Governo* tienen como finalidad formular políticas sectoriales cuyo alcance ultrapase las competencias de un único ministerio.

miembros en asuntos como seguridad, defensa, derechos humanos, operaciones y mantenimiento de la paz, fronteras, inmigración y actividad de inteligencia.

Por lo tanto, la CREDEN es un espacio en el que la convergencia en la formulación de las políticas no es algo sólo deseado sino que esperado. No obstante, en un breve análisis es posible notar que la labor de la CREDEN no es tan positiva como debería ser³³.

2.3.5 *Grupos de Trabalho*

Este mecanismo no es per se un órgano institucional, asimismo su rol en el ámbito aquí analizado no puede ser menoscabado. Son construcciones ad hoc, creados para tratar temas de manera sectorizada que podrían funcionar como un primer contacto informal entre diplomáticos y militares. Tendrían por un lado una función más técnica mientras que por otro lado funcionarían como puente para la superación de desconfianzas. Entre 2003 y 2010 fueron creados importantes grupos de trabajo en el ámbito de la CREDEN, tales como: grupo de trabajo para la biodefensa, grupo técnico para elaborar política antiterrorismo, grupo técnico sobre la posesión, ocupación y utilización de áreas indispensables para la seguridad del territorio nacional, grupo técnico para la seguridad cibernética, grupo técnico para la elaboración de un proyecto de ley para la defensa de la soberanía y del estado democrático de derecho³⁴.

2.3.6 *Encontros Informais*

Así como los grupos de trabajo, no se trata de un órgano institucional, pero son de igual manera importantes. Se trata básicamente de la relación cotidiana entre MD, MRE y su cuerpo funcional: envío de telegramas, de correos, llamadas, reuniones, es decir, interacciones que ocurren fuera del ámbito formal, en el ejercicio de las funciones de cada uno. Aunque no posea la formalidad de los organismos que hasta ahora analizamos, estas relaciones y diálogos informales traen fluidez, porque al mismo tiempo que tiene un carácter más personal, aportan también más celeridad en la resolución de algunos asuntos.

³³ Intentamos por medio de correos obtener informaciones concretas sobre las reuniones de la CREDEN, pues los *websites* están desactualizados. Sin embargo, hasta el cierre de esta investigación no hemos obtenido respuesta.

³⁴ Informaciones sobre las resoluciones ministeriales que instituyeron los grupos de trabajo de la CREDEN pueden ser encontradas en la página web de la Presidencia de la República: <https://sistema.planalto.gov.br/sophia/>. Acceso en 24 mayo 2018.

3 NUEVAS PERSPECTIVAS: LA COORDINACIÓN COMO ELEMENTO DE FORTALECIMIENTO DEL ESTADO BRASILEÑO

De todo que fue abordado hasta ahora, podemos inferir que la coordinación entre la política externa y la política de defensa no es algo meramente accesorio en la conducción de las políticas públicas dentro de un Estado. En este sentido, más que nunca, es menester que los operadores públicos busquen la densificación de intercambios y de cooperación entre estas dos áreas o la realidad será que el Estado brasileño pueda verse en riesgo de ver su actuación externa menoscabada. Injusto sería, entre tanto, afirmar que no hubo ningún tipo de evolución. En ese capítulo, el objetivo es mostrar los avances, es decir, dónde la coordinación podría ocurrir y de hecho ocurrió. Pero también intentaremos señalar dónde es deseable la coordinación y cuáles serían los posibles elementos que impiden el diálogo. También analizaremos cómo Brasil está inmerso en un entorno estratégico y cómo los tropiezos de la coordinación diplomático-militar debilitan la posición de Brasil.

3.1 Avances

El elemento que más se cita como buen ejemplo de coordinación entre diplomáticos y militares es la conformación del *Conselho Sul-americano de Defesa* (CDS)³⁵, que debe ser comprendido en el contexto más amplio de la cooperación regional. Lula y Amorim dieron demasiado énfasis en la prioridad del entorno sudamericano para la política exterior con miras a consolidar la inserción estratégica de Brasil, y por lo tanto, pareció natural la promoción de la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR) durante su gobierno (SAINT-PIERRE, 2009, p.3). Naturalmente, Lula y sus ministros trataron de impulsar la creación del CDS, pues estarían “mostrando, con esos gestos, su determinación con relación al escenario subregional suramericano” (SAINT-PIERRE, 2009, p.3). En gran medida, la iniciativa del CDS fue el momento propicio para conjugar la gramática diplomática y militar, porque la acción exigía pasos acompasados que tendrían implicaciones en la construcción de una identidad regional en defensa. Y no sólo por cuestiones puramente internas sino por la relevancia de modelar las

³⁵ En la web del Ministério de Defesa, encontramos referencia a ese éxito: “*no plano global, a participação articulada de militares e diplomatas em fóruns multilaterais, como o Conselho de Defesa Sul-Americano [...] incrementa a possibilidade de as políticas externa e de defesa do país se anteciparem, de maneira coerente e estratégica, às transformações do sistema internacional [...]*”. Más informaciones en: <https://www.defesa.gov.br/relacoes-internacionais/politica-externa-e-defesa>. Acceso en 24 mayo 2018.

percepciones de los vecinos de ese entorno eliminando cualquier síntoma de desconfianza que pudiera surgir sobre las intenciones brasileñas reales.

En este análisis regional, debemos entender que los cambios sistémicos van a influenciar la forma en que los Estados, y en nuestro caso, Brasil, van a realizar dicha cooperación. Así, en los años 2000, Brasil abandonó el llamado regionalismo abierto, adoptando un enfoque más político y multisectorial, articulando “*o início de maior aproximação entre os objetivos da política externa com o da política de defesa*” (LIMA, 2015, p. 149). De manera general, se inició un período en el que la inserción brasileña en su entorno estratégico adquirió un carácter multilateral e institucional, no obstante, lejos de ser consistente, ya que el MD sufría con los percances de su consolidación. Por eso, fue solo en la gestión de José Viegas Filho (2003 – 2004) como ministro de la defensa cuando se dio el impulso multilateral definitivo a la agenda de la política de defensa. Sobre este impulso es importante señalar dos aspectos: la organización, por primera vez, de dos cumbres de Ministros de Defensa de América del Sur, en 2003; y el rechazo a conceptos extraños a América del Sur, oriundos de la visión estratégica norte-americana, sobre todo en razón del 11-S.

El impulso multilateral, entretanto, fue efímero. Esto se explica básicamente por los cambios de gestión del MD, relacionados fuertemente con cuestiones políticas. Parece muy difícil consolidar cualquier iniciativa en un momento en que los cambios de ministros parecen obedecer más a los antojos políticos inmediatistas, eliminando posibilidades a largo plazo. De hecho, con la salida de Viegas en 2004, la iniciativa multilateral se reduce, y solo sería retomada en 2007 cuando asume el ministerio Nelson Jobim.

La tónica de la conducción ministerial de Jobim fue la heredada del multilateralismo institucionalizado de la política de defensa, bajo los auspicios del proyecto del *Conselho de Defesa Sul-Americano*. En ese entonces, tanto para Lula como para Jobim, el CDS fue un organismo clave para la consolidación de la subregión sudamericana en el sistema internacional, pues funcionó como una institución formada y dirigida por países de la región, que no estarían bajo una situación de manipulación externa y también “tendrían la capacidad de evitar tensiones en América del Sur, como la ocurrida en el inicio de 2008, entre Colombia y Ecuador” (SAINT PIERRE, 2009, p. 15). Por ende, Jobim inició una gira latinoamericana con el fin preciso de divulgar la importancia de la creación de la CDS para la región. Su objetivo, amén de la promoción, estaba en la búsqueda de apoyo al proyecto, que aun era visto con cierto temor, “porque 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 que se articulaba políticamente o como se pretendía ‘imponer’ ese proyecto” (SAINT-PIERRE, 2009, p. 15). Hay que señalar que la gira de un ministro de defensa brasileño fue inédita, y tuvo un carácter diplomático muy marcado, demostrando que, defensa y diplomacia estaban articuladas con el fin último de promover el interés nacional, en ese caso la creación de la CDS vista como un paso importante para la consolidación estratégica de Brasil en la subregión.

A pesar de esa “aparente” coordinación, hay dos aspectos que llaman la atención y que deben de ser mencionados, con objetivo de contraponer el discurso estatal a los hechos. En primer lugar, la participación del Itamaraty en todo el proceso de divulgación y la gira diplomática de Jobim fue casi nula. Ni el canciller Celso Amorim ni ningún otro representante diplomático participaron de las reuniones en el exterior. En segundo lugar, la creación del CDS, que se produjo finalmente en 2008, ocurrió una semana antes de la publicación de la Estrategia Nacional de Defesa. No es este un hecho ordinario sino “*um momento de articulação política entre os planos doméstico e regional*” (LIMA, 2015, p. 153).

3.2 Puntos de convergencia

Es importante indicar que los puntos de convergencia entre política de defensa y política externa van más allá de los tradicionales ámbitos de seguridad e inserción estratégica. En las últimas décadas parece suceder de manera cada vez más sistemática la *securitización* de ámbitos que en otras circunstancias estarían fuera de la actuación diplomático-militar. La multipolaridad del sistema internacional no se limita solamente al incremento de actores que interactúan, lo cierto es que existe una proliferación de problemas que, al ser sin pasaportes, trascienden las fronteras demandando intervenciones conjuntas tanto interna como externamente. Por lo tanto, enumeraremos aquí algunos de esos temas, llamados nuevas amenazas, pero que son más bien nuevos retos.

3.2.1 Fronteras

Aunque cuestiones fronterizas no sean objeto de conflictos interestatales en América del Sur, se trata de un tema sensible para Brasil, bien por la magnitud de los números relacionados con sus fronteras, bien por la gestión conjunta de los problemas de defensa en este ámbito. Las fronteras brasileñas ocupan el 27% del territorio, poseen 16.886 km de extensión en 11 unidades federativas (y alrededor de 588 ciudades que albergan 5% de la

anterior fue derogada por el Decreto nº8.903 de 16 de noviembre que instituyó el *Programa de Proteção Integrada de Fronteiras* y organizó la actuación de unidades de la administración federal. Este nuevo decreto, además de extender las actividades del PEF, creó un Comité-Ejecutivo compuesto por diversos órganos, entre ellos el Estado Mayor Conjunto de las Fuerzas Armadas del MD y la Secretaria General del MRE. El objetivo esencial del PEF fue reunir acciones conjuntas para prevenir, controlar, fiscalizar y reprimir delitos transfronterizos y que constituyen retos en materia de integración regional. Como el país comparte su espacio fronterizo con más de diez países, la cooperación internacional de las Fuerzas Armadas es un elemento fundamental para que tales acciones sean eficaces. Por esta razón, el Itamaraty juega un papel decisivo en la formulación de políticas linderas una vez que este órgano elabora políticas de coordinación e integración tanto en ámbito bilateral como regional para dar respaldo a la actuación concreta de las Fuerzas Armadas. En ese sentido, el Mercosur tiene particular relevancia, pues posee – al menos en teoría - la capacidad de crear mecanismos e instancias dedicadas a ese tema, como es el caso del *Grupo de Integração Fronteiriça* (Gahif).

El tema de las fronteras se hace cada vez más patente por dos razones que son, a nuestro juicio, complementarias: su extensión, hecho que dificulta considerablemente cualquier control, y su utilización para la comisión de hechos ilícitos relacionados mayoritariamente con el narcotráfico y la delincuencia organizada. Para apoyar las operaciones militares, el Ejército creó, con ayuda de la Armada y de la Aeronáutica el *Sistema Integrado de Monitoramento de Fronteiras* (Sisfrom), un mecanismo para fortalecer el control y la vigilancia por medio de la utilización de recursos tecnológicos que amplíen la capacidad de supervisión en la franja de frontera, que tiene como consecuencia positiva inmediata la ampliación de la integración regional, teniendo en cuenta el intercambio de informaciones.

3.2.2 Medio Ambiente

El medio ambiente y el desarrollo sostenible son temas que están en la agenda brasileña desde hace décadas. El compromiso del país en este ámbito siempre fue de gran relevancia para el establecimiento de políticas públicas, y por eso mismo, el país fue sede de dos de las mayores conferencias internacionales sobre sustentabilidad y medio ambiente: Conferencia de las Naciones Unidas Sobre Medio Ambiente y Desarrollo (Rio 92) y Conferencia de las Naciones Unidas sobre Desarrollo Sostenible (Rio +20).

Este compromiso tiene su base en la propia constitución ambiental del país que posee la mayor cobertura forestal de mundo, albergando alrededor del 12% de la biodiversidad del planeta y por ello uno de los más afectados en temas como cambios climáticos, bioseguridad y especímenes amenazados. Los recursos hídricos también representan un área sensible en este ámbito. Los números son impresionantes, y nos indican que la complejidad en el manejo de esas políticas es la tónica. Según datos del Itamaraty, Brasil detiene un 12% de las reservas de agua del planeta y un 53% de los recursos hídricos en América del Sur. Además, gran parte de las fronteras son definidas por cursos hídricos: un total de 83 ríos son fronterizos y transfronterizos, que ocupan el 60% del territorio.

Los elementos de coordinación entre política externa y política de defensa están en los organismos que fueron creados para gestionar esa área. En primer lugar, todos los órganos que gestionan el tema medioambiental operan bajo el *Sistema Nacional do Meio Ambiente* (Sisnama), reglamentado por el Decreto nº 99.274 de 1990 y compuesto por el *Conselho de Governo*, el *Conselho Nacional do Meio Ambiente* (Conama), el *Ministerio do Meio Ambiente*, el *Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis* (Ibama), los órganos seccionais y órganos locales. El Conama es el órgano deliberativo y consultivo y es en él básicamente en donde ocurren las oportunidades de intercambios entre diplomáticos y militares. Esto es posible gracias a su composición, ya que el Conama fue conformado para ser un colegiado representativo de cinco sectores (órganos federales, estaduais, municipales, empresarios y de sociedad civil). El plenario del Conama está, por lo tanto, compuesto en el ámbito federal, por un representante de cada uno de los Ministerios de Gobierno, además de los Comandos Militares. Entre las competencias del Conama podemos destacar la evaluación, implementación, ejecución de políticas y normas ambientales; el establecimiento de normas y controles en relación a la mantención de la calidad del medio ambiente y la protección de los recursos ambientales y, sobre todo, los recursos hídricos.

Cabe indicar que la política ambiental es dividida en micro temas a fin de facilitar su gestión. Como ya mencionamos, los recursos hídricos reciben particular atención tanto por su amplitud en el territorio nacional como por la necesidad de un manejo sostenible del recurso para el desarrollo de las poblaciones. En ese sentido, las políticas nacionales dirigidas a la protección de los recursos hídricos, además de estar orientadas por la normativa internacional, cuentan con el apoyo de órganos como el *Conselho Nacional de Recursos Hídricos* (CNHR), instituido por la ley nº 9.433 de 8 de enero de 1997, que tiene como una de sus competencias la promoción de la articulación del planeamiento de recursos hídricos. El CNHR está

compuesto por 57 consejeros siendo tres los representantes del MRE y cinco los representantes del MD.

3.2.3 Migraciones

Es notorio que la población brasileña posee una composición basada en una mezcla social que tiene su origen, en parte, en varios procesos migratorios que, en mayor o en menor medida, fueron incentivados por políticas públicas, para suministrar la necesidad de mano de obra y también para ocupar el vasto territorio, ya que por mucho tiempo los brasileños (colonos o no) se comportaron como cangrejos corriendo de abajo a arriba en la costa, sin poblar el interior del país. Por eso, entre finales del siglo XIX y comienzos del siglo XX, tras la Abolición, los gobiernos de la Nueva República buscaron incentivar la llegada de migrantes trabajadores, en su mayoría europeos, pero también japoneses y libaneses. Con eso, se creó el mito de la tolerancia social, que poco a poco es contestado frente a los niveles alarmantes de desigualdad social y económica, más profundos en algunas poblaciones y regiones que en otras.

Tras la crisis mundial de 2008, el número de migrantes aumentó: no solo los brasileños expatriados buscaban volver a casa, sino también, los migrantes económicos vieron en el país la posibilidad de reconstruir sus vidas. Eso se explica, como ya indicamos en el capítulo anterior, por el crecimiento económico brasileño en contraciclo del escenario mundial, sumado a la estabilidad interna y a la mayor inserción internacional. No obstante, las migraciones en los últimos años son más bien retos que demandan acciones conjuntas no solo en el plano federal sino también en ámbitos estatales y municipales. Es cierto que las olas migratorias que llegaron en Europa ocasionadas por las guerras en Oriente Medio son de mucha mayor amplitud y consecuencias más inmediatas, pero hay dos elementos que debemos considerar en el análisis del incremento de los flujos migratorios para Brasil: la MINUSTAH y la crisis venezolana. La presencia brasileña en la isla haitiana ha hecho que muchos de sus nacionales saliesen de su país, devastado por guerras y desastres naturales, buscando como puerto seguro la entonces aclamada estabilidad económica de la nación emergente. Sin embargo, esos migrantes enfrentan la trata de personas y rutas que pasan por la selva amazónica para llegar a los estados de Acre y Roraima y entrar de manera ilegal. Las condiciones de la llegada son precarias porque las unidades federativas en cuestión no tienen infraestructura para recibir ni gestionar tamaños flujos. La crisis venezolana tiene los mismos contornos, y la entrada ilegal de venezolanos ha transformado el paisaje de ciudades

roraimenses como Boa Vista y Pacaraima. La situación es también muy precaria, muchos migrantes se enfrentan a la trata y la prostitución, y al pisar suelo brasileño no logran trabajo dependiendo casi exclusivamente de las ayudas del poder público y de ONGs.

Como es un tema que debe ser tratado de manera multidimensional, interactúan en ese sentido tanto el MRE como el MD a la hora de realizar acciones de emergencia, que van desde la acogida hasta el abrigo de esas personas, pero que también reflejan la búsqueda de un mayor control con miras a garantizar la seguridad tanto de las personas como de la región. Recientemente, la administración Temer ha editado la Medida Provisoria³⁷ n° 823 por medio de la cual fueron liberados R\$190 millones al MD para coordinar el apoyo a esas acciones para migrantes. Como ha señalado el Jefe del EMCFA, almirante Ademir Sobrinho, son acciones combinadas e inter-agencias, en las cuales las Fuerzas Armadas dan soporte logístico, es decir, se dedican a mejorar las condiciones de la acogida, del abrigo y de los hospitales.

También en la administración Temer fue adoptada la Medida Provisoria n° 820 de 15 de febrero de 2018, en la cual fueron dispuestas medidas de asistencia de emergencia para la acogida de personas en situación de vulnerabilidad resultante del flujo migratorio provocado por crisis humanitaria. El artículo 5 de esa MP ha establecido el *Comitê Federal de Assistência Emergencial*³⁸, compuesto por miembros de doce Ministerios entre ellos el MRE y el MD. Ese Comité ha dado muestras de que actuaría rápidamente pues ya en 21 de febrero de 2018, siete días tras la adopción de la MP, se ha realizado la primera reunión entre todos los miembros en la cual fueron debatidos temas importantes como la instalación de hospitales de campaña por parte del MD y también la ampliación del intercambio de informaciones con Colombia que de igual modo se ve afectada por el incremento de los flujos migratorios, además de la mantención de un diplomático en Boa Vista (Roraima) para acompañar la situación de los migrantes por parte del MRE.

3.3 La coordinación como política de seguridad para América del Sur

Comprender la problemática de la seguridad en América del Sur en ese proceso de articulación permite contextualizar ese entorno estratégico al que nos referimos anteriormente.

³⁷ Las Medidas Provisorias tiene fuerza de ley y pueden ser adoptadas por el Presidente de la República en el uso de sus atribuciones como tal conforme al artículo 62 de la Constitución Federal.

³⁸ Sobre el Comité, sus funciones y competencias ver el Decreto n° 9.286 de 15 de febrero de 2015, disponible en: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/decreto/D9286.htm. Acceso en 05 jun. 2018.

Con ello es posible evaluar dos aspectos: el rol desarrollado por Brasil en ese entorno y también la influencia del cuadro estratégico en sus operadores políticos. Entre tanto, en aras de la claridad, es pertinente hacer una observación sobre Brasil y América Latina.

Durante muchos años hubo un debate en el que se cuestionaba si Brasil era parte de Latinoamérica. De hecho, en el siglo XIX ninguno de los intelectuales o escritores que se refirieron a América Latina parecían incluir a Brasil, pues América Latina era apenas otro nombre para la América Española (BETHEL, 2010). Además, con excepción de su vecindad y pasado colonial, brasileños y “latinoamericanos” parecían muy conscientes de las diferencias que los separaban: la lengua, la cultura, las propias experiencias coloniales e independentistas, la economía y la sociedad. Bethel nos explica que “*insofar as Brazilians writers and intellectuals thought about the world beyond Brazil, it was not to Spanish America they looked - they certainly did not see themselves as part of Latin America- but to Europe, especially France [...]*” (BETHEL, 2010, p. 461). A esto podemos añadir la proximidad de Brasil con Estados Unidos, sobre todo a comienzos del siglo XX, cuando observamos una mayor americanización de la política externa brasileña, hecho que despertaba gran desconfianza sobre los propósitos imperialistas de esa proximidad. Aunque los intentos de integrar las dos Américas en una Iberoamérica y de crear una “*brasilidade americanista*” (BETHEL, 2010, p. 474), se remontan a comienzos del siglo XX, fue sólo a partir de la Segunda Guerra Mundial cuando Brasil pasó a ser visto como parte de América Latina, porque en ese momento, tanto EEUU como Europa – y consecuentemente el resto del mundo – pasaron a entender Brasil dentro del contexto de América Latina. Pero más importante que esa percepción, es el hecho de que Brasil comenzó también a identificarse con América Latina. Ese cambio de percepciones fue de especial importancia pues se trató de un catalizador para los procesos de integración a los que nos referimos en ese trabajo, principalmente en cuestiones de seguridad.

3.3.1 Complejo de Seguridad de América del Sur

Según Buzan y Waever los complejos de seguridad regionales (CSR) configuran un campo de la seguridad internacional que, tras el fin de la Guerra Fría, se tornó más autónomo prominente y relativamente diferente de la rígida estructura unipolar/bipolar, y que “*enables one to understand this new structure and to evaluate the relative balance of power [...] which central idea is that, since most threats travel more easily over short distances than over long ones, security interdependence is normally patterned into regionally based cluster*” (BUZAN,

WAEVER, 2003, p. 4). En ese sentido, se entiende que los problemas, *securitizados* o no, no pueden ser tratados de manera independiente, y que América del Sur tiene algunas características muy propias, que van a condicionar la manera en que ese CSR será formado. En primer lugar, es una región que de manera general no ha experimentado grandes ocurrencias de conflictos interestatales, ni tampoco ha sufrido ataques, invasiones o amenazas muy directas, ni siquiera cuando los Estados de la región vivieron regímenes dictatoriales.

Varias son las explicaciones para que esa sea una zona poco conflictiva³⁹, pero la más relevante parece ser la satisfacción con el *statu quo* territorial, que en grandes líneas, es una herencia del institucionalismo ibérico, de la formación de las estructuras políticas internas, y también por la aplicación del *uti possidetis juris* responsable de, en gran medida, mantener las fronteras coloniales y administrativas previas. Además, Alsina alerta que parece existir “*razoável consenso normativo e a permanência de equilíbrio de poder relativamente estável que representam elementos primordiais para a formação de uma zona com baixa incidência de guerras na América do Sul*” (ALSINA, 2009, p. 51). Así, las percepciones sobre amenazas son relativamente débiles, contribuyendo al mantenimiento de un bajo perfil militar, con base en una lógica kantiana.

En segundo lugar, la presencia de la superpotencia norte-americana, y su peso geoestratégico en la región, será elemento relevante, pero no primordial tanto para la conformación del CSR como para la actuación de los operadores políticos que nunca pueden dejar fuera de sus consideraciones la relación estadounidense, mismo que “*US engagement is not constant and the United States neither rules the region nor even generally shapes it*” (BUZAN, WAEVER, 2004, p. 309).

En tercer lugar, es menester considerar la construcción de las identidades en el subcontinente suramericano. De acuerdo al Constructivismo de las Relaciones Internacionales las interacciones sociales son ‘coconstituidas’ y pueden ser observadas tanto en sus aspectos materiales como en el sentido que los Estados atribuyen a esos aspectos materiales, es decir, por la identidad y la percepción de las identidades de sus vecinos. Por eso, con base a un entendimiento subjetivo, es posible identificar en América del Sur una lógica de rivalidad y amistad que en mayor o menor grado va a condicionar el avance del proceso de integración y de consolidación de un CSR.

³⁹ No parece apropiado indicar que América Del Sur sea una zona de paz efectivamente, pues entendemos que ocurre la llamada *Violent Peace*. Aunque los conflictos no lleguen a un nivel de letalidad característicos de una guerra o disputas militarizadas, es cierto que en el juego político, la paz no es perpetua y el brazo armado de los Estados suelen aparecer, tácita o no como elemento de intercambio en alguna disputa.

Para comprender mejor ese binomio rivalidad/amistad, nos parece relevante considerar la existencia de dos sub-complejos⁴⁰: el Andino y el Cono Sur, ya que cada uno de ellos obedece a una lógica distinta de seguridad. Mientras el Cono Sur viene basando sus relaciones en un sentido más consensual, el sub-complejo andino tiene una dinámica más turbulenta, donde las diferencias son más manifiestas. En un sentido más amplio, esa subdivisión puede traer dificultades en la gestión de la seguridad regional.

3.3.2 Brasil y el entorno sudamericano

Para analizar el papel jugado por Brasil en el Cono Sur, partiremos de la idea de la distribución de poder, y de algunas interpretaciones erróneas que se hacen desde una perspectiva estadística. De acuerdo al *Military Balance* editado por el *International Institute for Security Studies* (IISS), en 2017, los gastos brasileños en defensa representaron 46,3% del total en América Latina. A continuación es posible visualizar la distribución de los gastos en la región.

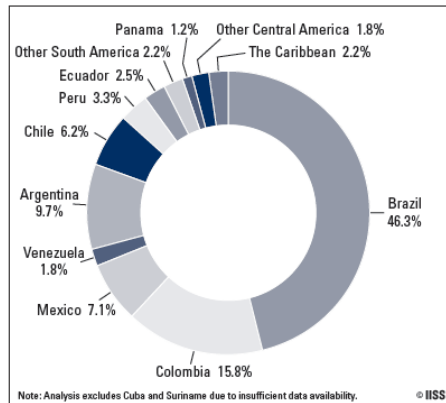
Figura 4 – Gastos militares en América Latina



Fuente: *MILITARY BALANCE*, 2018, p. 378.

⁴⁰ Sobre eso, Buzan indica que aparentemente hay un proceso de posible división Norte y Sur en el Complejo de Seguridad Suramericano, ya que en el Norte hay habido una tendencia de algunas disputas territoriales más duraderas, mientras en el Sur el movimiento parece ir en una dirección opuesta. (BUZAN, WAEVER, 2004).

Figura 5 – Porcentaje de gastos militares en América Latina



Fuente: *MILITARY BALANCE*, 2018, p. 377.

En principio, podríamos suponer que Brasil tiene casi la mitad de la capacidad militar en la región, hecho que le transformaría en verdadera potencia militar, pero eso puede ser una falacia, por dos razones muy sencillas. En primer lugar, el presupuesto para el MD en 2017 fue aproximadamente R\$ 93 millones de reales (1,5% del PIB). De ese total, casi R\$ 71 millones fueron destinados al pago de nóminas, tanto de personal activo como inactivo y pensionistas. Eso supone un 76% del presupuesto anual. El presupuesto efectivo destinado a inversiones fue de un poco más de R\$ 8,5 millones de reales, o sea, 9% del presupuesto anual. En última instancia, la mayor parte de los gastos brasileños en defensa puede ser explicada con una simple mirada en las nóminas.

Figura 5 – Ejecución presupuestaria *Ministério da Defesa*.

Unidade Orçamentária	GND	Empenhado									
		2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	
	TOTAL	50.990,2	59.452,3	61.663,1	66.378,8	70.881,0	76.874,2	81.873,5	84.508,9	93.120,1	
Total Ministério da Defesa	Pessoal e Encargos Sociais	39.403,1	43.648,9	46.449,1	47.270,9	51.261,8	55.591,8	61.566,2	64.356,8	70.740,1	
	Juros e Encargos da Dívida	330,6	103,8	226,3	234,7	318,9	386,8	402,3	335,3	373,0	
	Outras Despesas Correntes	6.282,5	7.304,2	8.088,5	8.206,7	9.376,8	11.196,8	10.676,6	11.448,1	12.019,7	
	Investimentos	4.798,4	8.241,3	6.529,5	10.033,7	8.956,7	8.258,2	7.239,9	6.949,1	8.518,4	
	Inversões Financeiras	4,0	3,5	3,6	18,7	5,7	97,7	301,6	129,8	258,8	
	Amortização da Dívida	171,5	150,6	366,1	614,1	961,0	1.342,9	1.686,9	1.289,8	1.210,1	

Fuente: *MINISTÉRIO DA DEFESA*, 2018.

El IISS también indica en su informe que la inversión en defensa en América Latina fue estimada en solamente un 9% del presupuesto total de la región – un valor semejante al que Brasil destina a la inversión de su defensa– y que, sin embargo, es relativamente bajo a la luz de los requisitos de modernización de las Fuerzas Armadas.

En segundo lugar, este bajo valor destinado a las inversiones crea una situación de desguace de equipamientos. En última instancia, hay una visible obsolescencia material en las

tres fuerzas singulares, incrementada por las recientes dificultades económicas que en gran medida afectan a la capacidad de modernización y de adquisiciones en el ámbito de defensa, no solo en Brasil sino en la región como un todo. En ese sentido, los analistas del IISS indican que hay pocos programas direccionados a grandes adquisiciones en el ámbito de defensa, en el caso de Brasil particularmente, ya que frente a la situación de deterioro fiscal y económico, la actual administración de Michel Temer se vio compelida a adoptar medidas restrictivas, incluyendo cortes de alrededor del 30% en gastos para adquisiciones militares. El resultado más inmediato es la cancelación o el retraso de múltiples programas como el *Programa de Obtenção de Meios de Superfície* (PROSUPER), de la Armada (IISS, 2018).

Los datos antes mencionados son esenciales para añadir cierta cautela en los análisis acerca de la capacidad militar brasileña. No se puede afirmar que exista una superioridad inequívoca en la región ya que su “*unipolaridade no subcontinente é desequilibrada em face da fragilidade de seu aparato militar*” (ALSINA, 2009, p. 56). En principio puede parecer no muy determinante para la posición nacional en la región, dada la alabada tradición pacifista y normativa de la política externa, también una contundente negación a cualquier anhelo de liderazgo subcontinental, principalmente en años recientes. En ese sentido, las políticas brasileñas en la región van dirigidas hacia el incremento de las relaciones económicas y comerciales – y el Mercosur sirve de instrumento para el refuerzo de la lógica no conflictiva del Itamaraty – bajo el argumento de que los recursos en la región ya son suficientemente escasos y dirigirlos a otro fin que no sea el desarrollo sería perjudicial para todos.

No obstante, la poca atención dada a la defensa y a la seguridad ha generado importantes debilidades militares (en materia de recursos humanos, tecnología, reequipamiento, inversiones) y eso parece sugerir que el discurso de moderación y pacifismo fue adoptado en virtud de ella. Es decir, la estructura material, y su consecuente limitación de poder, ha sido condicionante para la construcción de una imagen que se apoya en el Derecho, ya que “*é justamente a ausencia de recursos de poder, em escala adequada, que indica o acerto da busca da resolução pacífica dos conflitos*” (ALSINA, 2009, p. 60).

Cabe recordar que, tal como se indica en el segundo capítulo, la región sudamericana pasó a recibir mayor atención por parte de los *policymakers* brasileños a partir de mediados de los años 1990. En 2008 esa atención ganó nuevos contornos con la creación de la UNASUR, momento en que podemos observar mayor regionalización en temas de seguridad porque, por primera vez, el discurso nacional parece ir en la dirección de construir sólidamente una identidad sudamericana de defensa. Amorim, el *diplomata guerreiro*, fue responsable de dar forma a esa nueva manera de entender la región, que pretendía ir más allá

de los contornos geográficos. La herramienta utilizada para ese fin fue el discurso, pues el discurso, para el Constructivismo de las Relaciones Internacionales,⁴¹ es elemento esencial y legitimador para escribir e interpretar las realidades, y en nuestro análisis es también elemento legitimador y transformador de la percepción en materia de defensa. El discurso puede ser visto como mecanismo que explora, constituye y reinventa las identidades y su utilización no puede ser entendida como un mero acto de habla, pues en gran medida, el que hace el discurso debe aprovechar un momento oportuno en un contexto particular para que tenga los efectos deseados.

Una vez hechas las consideraciones acerca de la debilidad material de la defensa brasileña así como indicar qué herramienta es utilizada para “enmascarar” tal debilidad, cabe esclarecer como Brasil está inserido en su entorno. En Latinoamérica, el sub-complejo que más ha cambiado es el Cono Sur. En mayor medida esos cambios se explican a través tres desarrollos clave que llevaron, de acuerdo con Buzan y Waever (2004), a la formación de algo muy próximo a una comunidad de seguridad: acercamiento entre Argentina y Brasil; la integración regional en Mercosur y la resolución de cuestiones de fronteras (aunque haya un conflicto remanente entre Bolivia, Chile sobre acceso al mar).

Sobre el acercamiento entre Argentina y Brasil, podemos decir que se trata de una situación parteaguas, ya que, a partir de la concertación económica fue posible construir confianza mutua y por lo tanto, redefinir posturas militares, que a su vez transformaron el estándar amistad/rivalidad en la región. Eso fue fundamental para el segundo cambio, es decir, la integración regional en Mercosur. Sin la confianza mutua quizá el proyecto integracionista quedaría relegado a ser apenas un capítulo más en las tentativas frustradas de creación de un panamericanismo en un área muchas veces acuñada de inintegrable. En ese sentido, el éxito de Mercosur reside no sólo en el hecho de ser económicamente eficiente sino en que su influencia se dio en términos de rediseñar las relaciones políticas y de seguridad. Sobre el tercer punto clave que explica el cambio en el sub-complejo Cono Sur, Buzan indica la resolución de cuestiones de fronteras sobre todo en Perú, que firmó tratados de paz con Chile y Ecuador además de Argentina y Chile que también resolvieron cuestiones linderas por medio de tratados. El único tema que sigue vigente en ese ámbito es el que concierne Bolivia y Chile, pendiente en la Corte Internacional de Justicia.

⁴¹ Sobre el uso del discurso, Fairclough (2001) afirmó que “*contribui para a constituição de todas as dimensões da estrutura social que, direta o indiretamente, o moldam e o restringem; suas próprias normas e convenções, como também relações, identidades e instituições que lhe são subjacente. O discurso é uma prática não apenas de representação do mundo, constituindo e construindo o mundo em significado*”.

En un sentido más amplio, lo que entendemos es que Brasil, además de seguir como eje fundamental para la evolución del sub-complejo Cono Sur, sostiene una posición estabilizadora para la región, aunque eso sea hecho con base en una premisa equivocada – que la *rationale* no conflictiva es fruto de un cálculo estratégico de política externa, mientras, en realidad, esa *rationale* puede ser encarada más como una reacción a una circunstancia material. Al parecer, el binomio Argentina-Brasil⁴² está fortalecido, lo que trae estabilidad institucional, económica, promueve el desarrollo de los países de la región y trae una lógica de seguridad para el Mercosur, ya que “*only with a desecuritised relationship between Argentina and Brazil and a credible Mercosur can they (and not least Brazil) act vis-à-vis other (read: the United States) with the power of a region*” (BUZAN, WAEVER, 2003, p. 327).

Por último, es importante mencionar como los vecinos sudamericanos encaran las políticas brasileñas para la región. Parece claro que la *raison d'être* de esas políticas es que Brasil alcance prominencia internacional, sin con eso causar inestabilidad en la región. Por eso la construcción de discursos/políticas/cumbres/iniciativas en las que se niega cualquier intención hegemónica, subrayando siempre la adopción de valores muy consolidados por la Escuela Inglesa⁴³ o de principios del Derecho Internacional, pero que va en un doble sentido: es negacionista, como ya fue dicho, pero también puede ser entendido por sus pares como una estratagema para su propia proyección global al indicarse como mejor intérprete de la región. Es posible visualizar un estándar de convergencia/ divergencia en la relación de los países sudamericanos con Brasil, que no se traduce en movimientos de contrabalanceo o *bandwagoning*, pero que podrían, quizá a largo plazo, minar los esfuerzos en el sentido de profundizar las iniciativas regionales de integración.

⁴² Las relaciones Argentina-Brasil fueron alzadas al status alianza estratégica, en 1997, durante un encuentro bilateral entre FHC y Carlos Menen, el entonces presidente argentino. Aunque no sea claro ni siquiera para el MRE que significa efectivamente una alianza estratégica, es importante señalar que esa es la única asociación bilateral que recibe esa denominación por parte de Brasil – EEUU, por ejemplo, es considerado un “*parceiro estratégico*”. Eso se explica, en gran medida, por el hecho del relacionamiento bilateral ya haber alcanzado un grado de madurez e integración muy profundo, indicando un paso más allá de un simple diálogo o asociación estratégica.

⁴³ La llamada Escuela Inglesa de las Relaciones Internacionales surge en la década de 1950 como una adaptación de los principios realistas a la realidad que se presentaba, sobre todo en Europa. De manera general, podemos definirla como una teoría que, al mismo tiempo que es capaz de explicar el proceso de cooperación e integración entre los Estados, también es capaz de analizar, de manera menos cruda, el proceso de construcción de una sociedad basada en valores y principios, con una densa carga normativa. Los teóricos de ese pensamiento entienden que una de las principales características del sistema internacional es la anarquía, pero que esta puede ser superada por medio del establecimiento de normas, principios y valores comunes, creando una verdadera sociedad internacional.

4 CONSIDERACIONES FINALES

El presente trabajo ha tratado de dar respuesta a la siguiente pregunta de investigación: *¿cuáles son las principales dificultades para la coordinación entre el cuerpo militar y el cuerpo diplomático brasileño, y cómo, en un sentido más amplio, esa descoordinación puede afectar a la construcción de políticas que fortalezcan en Estado brasileño en el escenario internacional?* Partimos de la hipótesis de que hay elementos estructurales que favorecen la coordinación y el diálogo, pero en un sentido más amplio, esto no ocurre, debilitando, por lo tanto, la posición de Brasil como actor relevante en el sistema internacional. Elegimos las administraciones de FHC y Lula porque éstas presentaron importantes cuadros evolutivos tanto en política externa como en política de defensa. El objetivo central de nuestra investigación fue buscar elementos que indiquen porqué ocurre esa falta de armonización, pero también cuales son las consecuencias de la descoordinación para Brasil en el contexto regional. La metodología utilizada fue la revisión bibliográfica, y por tratarse de una temática polémica, optamos por utilizar un abordaje que considerase la inherente complejidad de un tema que extrapola el ámbito político. Entendemos que la coordinación entre diplomáticos y militares es punto esencial para el avance del país como Estado seguro y partícipe, y por eso debería ser mejor considerada por los operadores políticos. Las políticas desarrolladas por el MD y por el MRE no deberían ser encaradas como políticas de gobierno ni tampoco deberían ser utilizadas para atender intereses específicos de sus cuerpos funcionales, ni tampoco deberían servir para enaltecer una casa en detrimento de la otra. En ese sentido, si entendemos que entre estas dos políticas hay “sinergia inextricable”, sus acciones y políticas no deberían obedecer a una lógica exclusivista, o dirigida hacia dentro, en el sentido de mostrar a la sociedad quién tiene más valor para el Estado. En ese contexto es importante señalar que en el período que analizamos la aproximación y el diálogo si fue ampliado, lo que se explica esencialmente por la creación del MD en 1998 y por las futuras evoluciones legislativas. Sin embargo, frente a las dificultades de coordinación en el seno del MD entre las tres fuerzas singulares y también la postura del Itamaraty de seguir asumiendo las decisiones en el ámbito de seguridad impidieron que hubiese mayor estrechamiento en esa relación. En el marco de la redemocratización brasileña, podemos también señalar, que los militares parecen no tener lugar en el proyecto nacional, tanto por el cambio sistémico que observamos en las relaciones internacionales, es decir, el fin de la lógica de la Guerra Fría, como por el fin de un ciclo de dictadura que dejaban esos militares en una situación de permanente desconfianza en el ámbito domestico.

En aras de entender los elementos que explicarían la descoordinación más allá del aspecto estructural, intentamos en nuestro primer capítulo, hacer un abordaje más histórico-social, que pudiera en cierto sentido indicar que la desconfianza tiene una herencia colonial/imperial, algo casi arraigado en el ADN y en la existencia de los *corpus* analizados. A lo largo de la historia brasileña, podemos percibir que cada cuerpo ministerial siguió una trayectoria muy distinta al construir sus tradiciones y perpetrar su legado. Por un lado, el MRE se construyó casi en paralelo a la realidad social del país, compuesto por una élite blanca y cultivada, pero que en el siglo XX se convirtió en icono de la identidad nacional gracias a la figura prominente del Barão do Rio Branco que logró casar los intereses externos con los intereses internos. Por otro lado tenemos las fuerzas armadas, sobre todo el Ejército, visto con desconfianza desde los orígenes de la Independencia, primero por su oficialidad portuguesa, hecho que amenazaba la incipiente nación, y después por su propia composición, basada en reclutamientos forzados de negros y otros individuos excluidos socialmente, mayoría en un país tan mezclado, pero considerados indignos de representarlo. En el pasado imperial también encontramos explicación para la tumultuosa relación entre Ejército y Armada, que culminó con un levantamiento tan grave que estuvo a punto de llevar a una intervención externa en el país en la primera mitad del siglo XX. Pese a los avances para superar esa trayectoria paralela, las diferencias siguen patentes, tanto en relación a la composición de sus cuerpos funcionales como en relación al propio desarrollo de las carreras. La carrera diplomática demanda inversiones de los más variados grados. En un país tan desigual (tanto social como regionalmente), esta demanda acaba creando importantes limitaciones, que a su vez, elitiza al funcionariado. En las Fuerzas Armadas, el acceso a las carreras ocurre de forma más variada, en diversos niveles educacionales, y por lo tanto, más asequibles. Los sueldos funcionales también son muy dispares, hecho que, a nuestro entendimiento, puede llevar a cierta incomodidad en el momento de actuar conjuntamente.

En el segundo capítulo, analizamos el juego político. El objetivo aquí fue enseñar cómo la política externa y la política de defensa fueron desarrolladas tanto en el gobierno FHC como en el gobierno Lula. Como fue antedicho, ese período fue favorable para ambas políticas, porque consolidó la posición externa de Brasil, y también porque creó nuevas estructuras que en gran medida serían facilitadoras del diálogo inter-burocrático. Por eso, nos pareció importante, primero, analizar los documentos rectores de la política de defensa- *Política Nacional de Defesa y Estratégia Nacional de Defesa* – y en seguida analizar como la estructura orgánica del Estado fue conformada y como ella serviría para el propósito de coordinar las políticas externa y de defensa. También analizamos la conturbada creación del

Ministério da Defesa, ya que a ninguna de las fuerzas singulares le parecía justo o coherente renunciar a su propia singularidad para ajustarse a las nuevas políticas. Hubo mucha resistencia, sobre todo en relación al papel de un Ministro civil frente a los comandos militares, y se demandó mucha parsimonia y perseverancia en todo el proceso. Nos pareció importante analizar los principales órganos y mecanismos institucionales que podrían funcionar como punto de conexión para los dos Ministerios y que a nuestro entendimiento está subutilizada. Uno de los objetivos aquí era enseñar los resultados, logros, reuniones y decisiones de esos órganos, pero la mayor dificultad durante la investigación fue lograr información sobre sus actuaciones, esencialmente porque las páginas web de los órganos o son incompletas o no existen, como en el caso de CREDEN del *Conselho de Governo*. De manera general, entendemos que la coordinación entre diplomacia y defensa fue mejorada en el periodo considerado, con buenas iniciativas, pero que en numerosas ocasiones se quedó en un plan más declaratorio que de acción.

A continuación, en el tercer capítulo, nos pareció importante indicar: a) los avances en la coordinación, y por eso hicimos referencia a la creación del CDS en el ámbito de la UNASUR; b) cuales son los ámbitos que se presentan como retos y por ello demandan mayor acción conjunta, y que en nuestro trabajo consideramos fronteras, medio ambiente y migraciones; y c) cual es el posicionamiento brasileño en su entorno estratégico, y como la descoordinación puede afectar dicho posicionamiento. En relación a la creación del CDS, sí que fue un avance, pues se trató de una acción de integración regional con un carácter de seguridad, pero que al fin y al cabo evidenció la falta de sinergia entre los Ministerios, una vez que el ministro de Defensa en aquel momento, Nelson Jobim, prácticamente asumiera la postura diplomática en su gira latinoamericana para promoción del CDS, sin involucrar el Itamaraty en ese proceso. Sobre el segundo aspecto que analizamos en ese capítulo, los nuevos retos, identificamos ya alguna coordinación, pero como enfatizamos, ésta debería ser más organizada con miras a enfrentarlos más adecuadamente. En el tercer punto de este capítulo, buscamos enseñar como Brasil está inserido en su entorno estratégico en la región sudamericana. En ese sentido, entendemos que el país es un elemento clave para la estabilidad regional - aunque su identificación como latinoamericano o sudamericano sea un hecho mucho más reciente - y para la creación de un complejo de seguridad al cual Buzan dividió en dos sub-complejos dadas las diferencias en su desarrollo. Brasil, inserido en el sub-complejo Cono Sur, desempeña papel fundamental para la estabilidad en la región a partir del momento en que logra superar la dicotomía amistad/rivalidad con Argentina, creando las bases necesarias para el establecimiento de un organismo regional, el Mercosur, capaz de llevar a un

cambio de las identidades. Otro elemento que nos parece muy importante en las consideraciones para esa inserción estratégica es la distribución de poder militar en la región. No es raro que datos y gráficos sean mal interpretados de manera deliberada. En ese sentido, indicamos que es necesario tener cuidado al analizar informaciones compiladas tanto por el gobierno como por agencias especializadas. En ese ámbito entendemos que puede haber una sobrevaloración acerca del papel militar de Brasil en la sub-región, aunque un análisis más detenido nos indica que Brasil no es una potencia militar ni invierte lo suficiente en adquisiciones y modernización militar. De manera general, parece haber mucho discurso y poca acción concreta. Eso evidencia de cierta manera la debilidad material militar de Brasil que como consecuencia buscó construir una imagen de país pacífico y no conflictivo, y que en cierta medida buscó alejar las acusaciones de pretensiones hegemónicas en la región. Sin embargo, el empleo de las Fuerzas Armadas, en nuestro entendimiento, no ocurre sólo en un ámbito coercitivo sino, más bien, disuasorio. Que el país tenga un cuerpo militar fuerte, moderno, bien entrenado, con experiencias internacionales, además de bien coordinado con el MRE, sirve como mecanismo para que cuando el país tenga que decir no, que diga no, y cuando tenga que decir sí, que diga sí, sin que haya imposición por parte de ningún otro actor.

De manera general, pese a los avances, entendemos que aún falta un largo camino para que se alcance la necesaria sinergia. La interacción es débil, algunas veces *ad hoc*, y parece aún haber cierto recelo en la inclusión de los militares en la tomada de decisiones. También percibimos que hay cierta dificultad para incluir la política de defensa en la definición de la política externa, y viceversa. Sumándose a eso, la utilización de las Fuerzas Armadas con funciones de policía, por medio de la prerrogativa constitucional de *Garantia de Lei e Ordem* (GLO)⁴⁴, desvía a los militares de lo que debería ser su máxima tarea, o sea, cuidar de la defensa del Estado frente a amenazas externas. Esta utilización genera descrédito de las Fuerzas Armadas frente a la población, pero también genera incomodidad entre los propios militares que se ven alejados de sus funciones.

En última instancia, los operadores políticos deberían repensar la manera en que se articula política externa y política de defensa, convirtiendo esos mecanismos *ad hoc* en propuestas a largo plazo. El enfoque debería estar mucho más centrado en la formulación de las políticas, pues es a partir de esa formulación que se logrará transponer la sinergia para el campo relacional. Sin que haya dicha reformulación, seguiremos siendo testigos de la no relación y del no lugar diplomático-militar en el Estado brasileño.

⁴⁴ La *Garantia da Lei e da Ordem* está prevista en la Constitución Federal, artículo 142, y reglamentada por la Ley Complementar 97/1999 y por el Decreto 3.897/2001.

BIBLIOGRAFIA

ALMEIDA, João Daniel Lima de. *História do Brasil*. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2013.

ALSINA JUNIOR, João Paulo Soares. *A síntese imperfeita: articulação entre política externa e política de defesa na era Cardoso*. Brasília: Universidade de Brasília, 2003.

_____. *Política externa e poder militar no Brasil*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2009.

BITTENCOURT, Armando de Senna. *O emprego do poder militar como estratégia de Rio Branco*. In: PEREIRA, Manoel Gomes (Org.). *Barão do Rio Branco, 100 anos de memória*. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2012. p. 57-66.

BETHEL, Leslie. *Brazil and 'Latin America'*. *Journal of Latin American Studies*, Cambridge, v. 42, p. 457-485, 2010.

BUZAN, Barry; WAEVER, Ole. *Regions and powers – the structure of international security*. Cambridge: Cambridge University Press, 2003.

CARVALHO, José Murilo. *A vida política*. In: SCHWARCZ, Lilia Moritz (Dir). *História do Brasil Nação: 1808-2010*. Rio de Janeiro: Editora Objetiva; Madrid: Fundación Mafre, 2011. p. 83-129.

CERVO, Amado Luiz; BUENO, Clodoaldo. *História da Política Exterior do Brasil*. 4. ed.rev.ampl. Brasília: Editora UNB, 2011.

CHIMECA, Ana Maria Rodrigues. *A Sinergia Inextricável: as dificuldades de coordenação entre diplomacia e defesa*. 2016. 47f. *Trabalho de Conclusão de Curso (Bacharel em Relações Internacionais)* – Centro Universitário Moura Lacerda, Ribeirão Preto, 2016.

FAIRCLOUGH, Norman. *Discurso e mudança social*. Brasília: Editora UNB, 2011.

LAMAZIÈRE, Georges. *Abertura*. In: PEREIRA, Manoel Gomes (Org.). *Barão do Rio Branco, 100 anos de memória*. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2012. p. 13-18.

LEITE, Lucas Amaral Batista. *América do Sul como comunidade de segurança: região autônoma e construção de identidade*. *Brazilian Journal of International Relations*, Marília, v. 4, n. 1, p. 92-110, jan/abr. 2015.

LIMA, Mariana Fonseca. *Percepções sobre a interação entre defesa, diplomacia e inteligência no Brasil*. 2012. 174f. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais) – Universidade de Brasília, Brasília, 2012.

LIMA, Raphael Camargo. *A articulação entre política externa e política de defesa no Brasil: uma grande estratégia inconclusa*. 2015. 257f. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais) – Programa San Tiago Dantas (UNESP, UNICAMP, PUC-SP), São Paulo, 2015.

MARTINS FILHO, João Roberto. *O governo Fernando Henrique e as Forças Armadas: um passo a frente, dois passos atrás*. *Revista Olhar*, [S.l.], Ano 2, nº 04, p. 1-17, 2000.

MATHIAS, Suzeley Kalil. *A militarização da burocracia: a participação militar na administração federal das comunicações e da educação*. São Paulo: Editora Unesp, 2004.

OLIVEIRA, Henrique Altemani. *Política Externa Brasileira*. São Paulo: Editora Saraiva, [20--].

PINTO, Paulo Cordeiro de Andrade. *Diplomacia e defesa: o Brasil no debate sobre a segurança hemisférica na década pós-Guerra Fria (1999 – 2000)*. Brasília: Fundação Alexandre Gusmão, 2015.

REIS, Fernando Guimarães. *Repensando o Barão do Rio Branco: retrato inacabado*. In: PEREIRA, Manoel Gomes (Org.). *Barão do Rio Branco, 100 anos de memória*. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2012. p. 685-748.

RICUPERO, Rubens. *A diplomacia na construção do Brasil*. Rio de Janeiro: Editora Versal, 2017.

_____. José Maria da Silva Paranhos Junior (Barón Del Rio Branco): la fundación de la política exterior de la República. In: PIMENTEL, José Vicente de Sá (Org.). **Pensamiento Diplomático Brasileño, formuladores y agentes de la Política Exterior**. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2016. v. 2, p. 405-438.

SAINT – PIERRE, Hector Luis. **La defensa en la Política Exterior del Brasil: el Consejo Suramericano y la Estrategia Nacional de Defensa**. Madrid: Real Instituto Elcano, 2009.

SANTOS, Luís Cláudio Villafañe G. *O Barão do Rio Branco e a geração de 1870*. In: PEREIRA, Manoel Gomes (Org.). *Barão do Rio Branco, 100 anos de memória*. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2012. p. 291-322.

SODRÉ, Nelson Werneck. *História Militar do Brasil*. São Paulo: Editora Expressão Popular, 2010.

TURMA DO INSTITUTO RIO BRANCO. *Guia do Texugo Melívoro: as melhores (e piores) respostas dos aprovados no CACD 2016*. [S.l.: s.n.], 2016.

VIGEVANI, Tullo; OLIVEIRA, Marcelo F. de; CINTRA, Rodrigo. *Política externa no período FHC: a busca de autonomia pela integração*. *Tempo social*, São Paulo, p.31-61, nov. 2003 .

VIZENTINI, Paulo Fagundes. *De FHC a Lula: uma década de política externa (1995 – 2005)*. *Civitas – Revista de Ciências Sociais*, São Paulo, v. 5, p. 381-397, 2005.

ZAVERUCHA, Jorge. *A fragilidade do Ministério de Defesa brasileiro*. *Revista Sociologia Política*, Curitiba, p. 107-121, 2005.

WINAD, Érica; SAINT-PIERRE, Héctor Luis. *A fragilidade na condução da política de defesa no Brasil*. *Revista História*, São Paulo, v. 29, n. 2, p. 3-29, 2010.

DOCUMENTACIÓN

CHAPTER Two: *Comparative defence statistics*. In: INTERNATIONAL INSTITUTE OF SECURITY STUDIES. *The Military Balance*. London, v.1, p. 19-26, 2018.

CHAPTER Eight: *Latin America and the Caribbean*. In: INTERNATIONAL INSTITUTE OF SECURITY STUDIES. *The Military Balance*. London, v.1, p. 375-428, 2018.

MINISTÉRIO DA DEFESA. *Estratégia Nacional de Defesa*. Brasília, 2012. Disponible en: <https://www.defesa.gov.br/arquivos/estado_e_defesa/END-PND_Optimized.pdf>. Acceso en: 01 may, 2018.

_____. *Livro Branco de Defesa Nacional*. Brasília, 2012. Disponible en: <<https://www.defesa.gov.br/arquivos/2012/mes07/lbdn.pdf>>. Acceso en: 01 may. 2018.

_____. *Política Nacional de Defesa*. Brasília, 2012. Disponible en: <https://www.defesa.gov.br/arquivos/estado_e_defesa/END-PND_Optimized.pdf>. Acceso en: 01 may. 2018.

PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. *Política de Defesa Nacional*. Brasília, 1996. Disponible en: < <http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/publicacoes-oficiais/catalogo/fhc/politica-de-defesa-nacional-1996.pdf>>. Acceso en: 25 abr. 2018.

MINISTÉRIO DA JUSTIÇA. *Secretaria Nacional de Segurança Pública. Fronteiras*. Brasília, 2016.

RECURSOS DE INTERNET

AMORIM, Celso. *Artigo do Senhor Ministro de Estado, apresentado no ciclo de debates, organizado pelo Ministério da Defesa, sobre atualização do pensamento brasileiro em matéria de defesa e segurança*: Itaipava, 11 e 12 jun. 2003. In: BRASIL. *Ministério das Relações Exteriores. Discursos, palestras e artigos*. Disponible en <<http://www.itamaraty.gov.br/pt-BR/discursos-artigos-e-entrevistas-categoria/7608-artigo-do-senhor-ministro-de-estado-apresentado-no-ciclo-de-debates-organizado-pelo-ministerio-da-defesa-sobre-atualizacao-do-pensamento-brasileiro-em-materia-de-defesa-e-seguranca>>. Acceso en 05 ene. 2018.

_____. *Discurso do Ministro de Relações Exteriores, Embaixador Celso Amorim, na Cerimônia de Formatura das Turmas 2003/2004/ e 2004/2005 do Instituto Rio Branco*: Brasília, 20 de abril de 2005. In: BRASIL. *Ministério das Relações Exteriores. Discursos, palestras e artigos*. Disponible en: <<http://www.itamaraty.gov.br/pt-BR/discursos-artigos-e-entrevistas-categoria/7816-discurso-do-ministro-das-relacoes-exteriores-embaixador-celso-amorim-na-cerimonia-de-formatura-das-turmas-2003-2004-e-2004-2005-do-instituto-rio-branco>>. Acceso en: 15 mar. 2018.

BRASIL. *Decreto nº 3.897, de 24 de agosto de 2001. Fixa as diretrizes para o emprego das Forças Armadas na garantia da lei e da ordem, e dá outras providências.* Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2001/D3897.htm>. Acesso em 01 jun. 2018.

_____. *Decreto nº 5.484, de 30 de junho de 2005. Aprova a Política de Defesa Nacional, e dá outras providências.* Disponível em:<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2005/decreto/d5484.htm>. Acesso em: 01 jun. 2018.

_____. *Decreto nº 7.276, de 25 de agosto de 2010. Aprova a Estrutura Militar de Defesa e dá outras providências.* Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2010/Decreto/D7276.htm>. Acesso em 01 jun. 2018.

_____. *Decreto nº 8.903, de 16 de novembro de 2016. Institui o Programa de Proteção Integrada de Fronteiras e organiza a atuação de unidades da administração pública federal para a sua execução.* Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2016/Decreto/D8903.htm#art9>. Acesso em: 01 jun. 2018

_____. *Governo do Brasil. Defesa e Segurança. Notícias. Além do Serviço Militar: saiba como seguir carreira nas Forças Armadas.* Disponível em: <http://www.brasil.gov.br/7desetembro/noticias/alem-do-servico-militar-saiba-como-seguir-carreira-nas-forcas-armadas>. Acesso em: 15 ene. 2018.

_____. *Governo do Brasil. Defesa e Segurança. Notícias. Carreira militar é alternativa para quem deseja entrar nas Forças Armadas.* Brasília, 2014. Disponível em: <<http://www.brasil.gov.br/defesa-e-seguranca/2014/06/carreira-militar-e-alternativa-para-quem-deseja-entrar-nas-forcas-armadas>>. Acesso em: 15 ene. 2018.

_____. *Lei nº 8.490, de 19 de novembro de 1992. Dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios e dá outras providências.* Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18490.htm>. Acesso em: 11 may. 2018.

BRASIL. *Lei nº 9.649, de 27 de novembro de 1998. Dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios e dá outras providências.* Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19649cons.htm>. Acesso em: 11 may. 2018.

_____. *Lei Complementar nº 97, de 09 de junho de 1999. Dispõe sobre as normas gerais para a organização, o preparo e o emprego das Forças Armadas.* Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/LCP/Lcp97.htm>. Acesso em 05 may. 2018.

_____. *Lei Complementar nº 136, de 25 de agosto de 2010. Altera a Lei Complementar nº 97, de 09 de junho de 1999, para criar o Estado-Maior Conjunto das Forças das Forças Armadas e disciplinar sobre as atribuições do Ministro de Estado da Defesa.* Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/Lcp136.htm>. Acesso em 01 jun. 2018.

_____. *Medida Provisória nº 2.216-37, de 31 de agosto de 2001. Altera dispositivos da Lei nº 9.649, de 27 de maio de 1998, que dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios e dá outras providências.* Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/MPV/2216-37.htm#art1>. Acesso em: 22 may. 2018.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. *Atividade Legislativa. Comissão de Relações Exteriores e de Defesa Nacional – CREDN*. Disponible en: <<http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-permanentes/credn/conheca-a-comissao/index.html>>. Acceso en: 10 may. 2018.

_____. *Atividade Legislativa. O Papel das Comissões Permanentes*. Disponible en: <<http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-permanentes>>. Acceso en: 10 may. 2018.

CASA CIVIL. *Câmaras setoriais. Câmara de Relações Exteriores e Defesa Nacional*. Disponible en: <http://www.casacivil.gov.br/camaras/camaras_set/cam_rel_ext_def_nac>. Acceso en 20 may. 2018.

ELCIO Alvares x Forças Armadas. *Folha de São Paulo*, São Paulo, 18 dic. 1999. Disponible en: <<http://www1.folha.uol.com.br/fsp/brasil/fc1812199903.htm>>. Acceso en: 06 abr. 2018.

FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS. *Dicionários. Estado Maior das Forças Armadas*. Disponible en: <<http://www.fgv.br/cpdoc/acervo/dicionarios/verbete-tematico/estado-maior-das-forcas-armadas-emfa>>. Acceso en 02 may. 2018.

_____. *Dicionários. Secretária de Assuntos estratégicos da Presidência da República*. Disponible en: <<http://www.fgv.br/cpdoc/acervo/dicionarios/verbete-tematico/secretaria-de-assuntos-estrategicos-da-presidencia-da-republica>>. Acceso en: 02 may. 2018.

GRAN CURSOS ONLINE. *Carreiras. Concurso diplomata 2017*. São Paulo, 2017. Disponible en: <<https://blog.grancursosonline.com.br/concurso-diplomata/>>. Acceso en: 30 ene. 2018.

_____. *Carreiras. Concursos militares 2018: oportunidades para ingresso nas Forças Armadas*. São Paulo, 2018. Disponible en: <<https://blog.grancursosonline.com.br/concursos-militares-2018/>>. Acceso en: 30 ene. 2018.

INSTITUTO RIO BRANCO. *A carreira de diplomata*. Disponible en: <<http://www.institutoriobranco.itamaraty.gov.br/a-carreira-de-diplomata>>. Acceso en: 01 feb. 2018

MINISTÉRIO DA DEFESA. *Orçamento e Finanças*. Disponible en: <<http://www.defesa.gov.br/orcamento>>. Acceso en: 17 abr. 2018.

_____. *Relações Internacionais. Missões de Paz*. Disponible en: <<http://www.defesa.gov.br/relacoes-internacionais/missoes-de-paz>>. Acceso en: 04 abr. 2018.

_____. *Artigo. Remuneração dos militares das Forças Armadas no Brasil e no exterior*. Disponible en: <<http://www.defesa.gov.br/index.php/component/content/article/8534-remuneracao-dos-militares-das-forcas-armadas-no-brasil-e-no-exterior>>. Acceso en: 01 feb. 2018.

MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES. *Notas à imprensa. Cooperação em segurança e defesa na América do Sul*. Disponible en: <<http://www.itamaraty.gov.br/pt>>

BR/notas-a-imprensa/18795-cooperacao-em-seguranca-e-defesa-na-america-do-sul>. Acesso em 30 may. 2018.

_____. *Notas à imprensa. Reunião do mecanismo de coordenação entre o Ministério das Relações Exteriores e o Ministério da Defesa*, Brasília, 23 de novembro de 2017. Disponível em: <<http://www.itamaraty.gov.br/pt-BR/notas-a-imprensa/17933-reuniao-do-mecanismo-de-coordenacao-entre-o-ministerio-das-relacoes-exteriores-e-o-ministerio-da-defesa>>. Acesso em: 04 abr. 2018.

_____. *O Ministério*. Disponível em: <<http://www.itamaraty.gov.br/pt-BR/o-ministerio>>. Acesso em: 01 feb. 2018.

MINISTÉRIO DA TRANSPARÊNCIA E CONTROLADORIA GERAL DA UNIÃO. *Portal da Transparência: Ministério das Relações Exteriores*. <Disponível em: <<http://www.portaldatransparencia.gov.br/servidores/OrgaoExercicio-ListaServidores.asp?CodOS=35000&DescOS=MINISTERIO%20DAS%20RELACOES%20EXTERIORES&CodOrg=35000&DescOrg=MINISTERIO%20DAS%20RELACOES%20EXTERIORES>>. Acesso em: 01 feb. 2018.

SENADO FEDERAL. *Em discussão. Plano Estratégico de Fronteiras: operações da Defesa para repressão a crimes*. Disponível em: <<https://www.senado.gov.br/noticias/Jornal/emdiscussao/defesa-nacional/estrategia-nacional-para-reorganizacao-e-reaparelhamento-da-defesa/plano-estrategico-de-fronteiras-operacoes-da-defesa-para-repressao-a-crimes.aspx>>. Acesso em: 30 may. 2018.

APENDICE A – ORGANIGRAMAS

Figura 3 – *Ministério de Defesa* (1999)

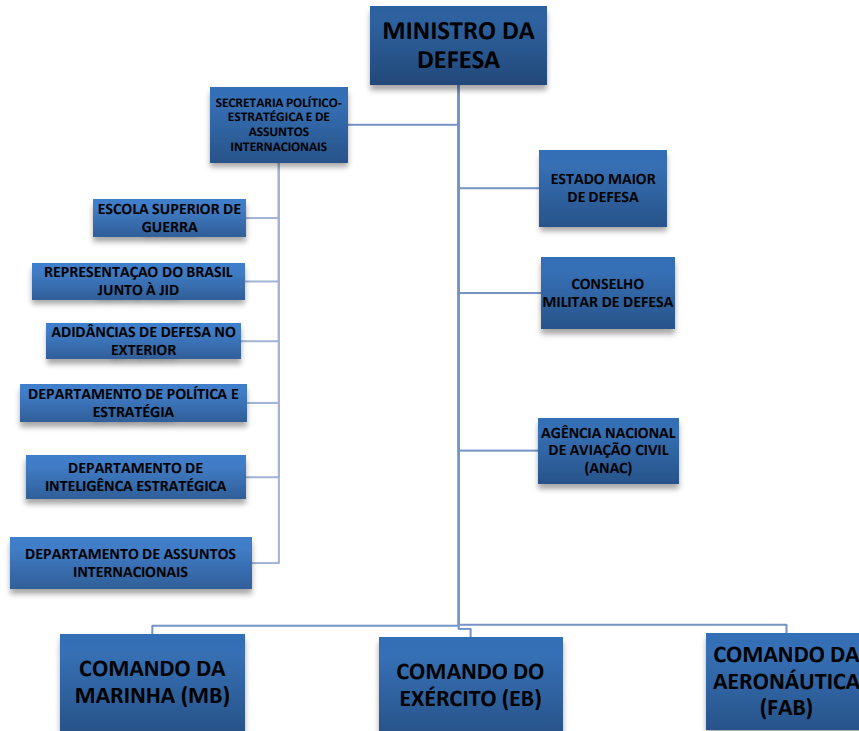


Figura elaborada por la autora. Fuente: *Ministério da Defesa*.

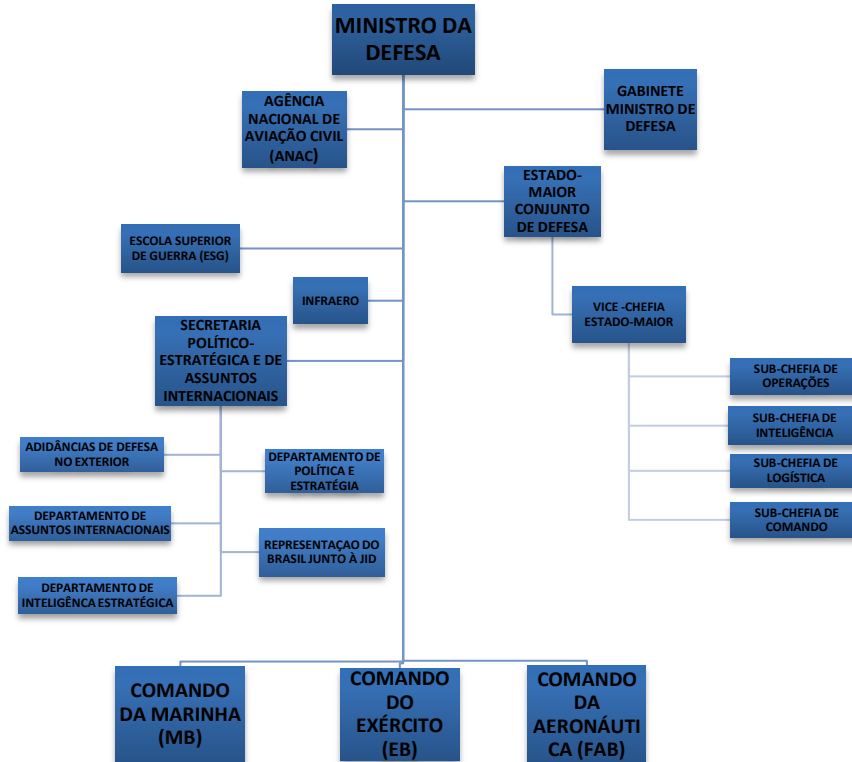
Figura 4 – *Ministério da Defesa* (2010)Figura elaborada por la autora. Fuente: *Ministério da Defesa*

Figura 5 – Estrutura orgânica federal

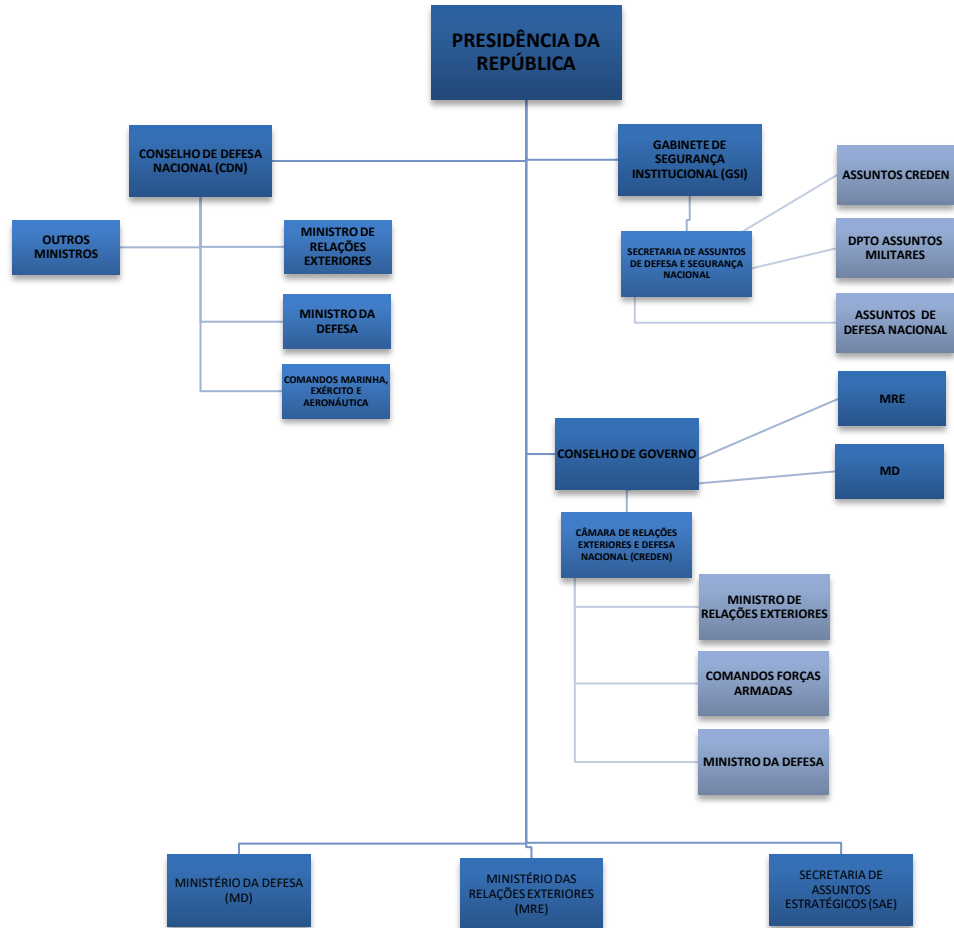


Figura elaborada por la autora. Fuente: LIMA, Mariana Fonseca; *Casa Civil; Presidência da República*.