



UNIVERSIDAD  
DE LA REPÚBLICA  
URUGUAY



UNIVERSIDAD DE LA REPÚBLICA  
FACULTAD DE CIENCIAS SOCIALES  
DEPARTAMENTO DE CIENCIA POLÍTICA  
**Tesis Maestría en Ciencia Política**

**Brasil y sus estrategias de defensa: cooperación  
disuasoria y seguridad interna: 1995-2019**

**Pedro Francisco Azpiroz Anadón**  
Tutor: Camilo López Burian

**2022**

# Contenido

<b>Introducción</b> .....	<b>Error! Bookmark not defined.</b>
<b>Problema y diseño de investigación</b> .....	<b>4</b>
<b>Enfoques teóricos y antecedentes</b> .....	<b>8</b>
<b>Capítulo 1: Relaciones civiles – militares</b> .....	<b>8</b>
<b>Capítulo 2: Política Exterior de Brasil</b> .....	<b>15</b>
<b>2.1 La Autonomía como opción</b> .....	<b>15</b>
<b>2.2 La lógica de la Aquiescencia</b> .....	<b>18</b>
<b>2.3 El Camino de los Institucionalistas Pragmáticos</b> .....	<b>20</b>
<b>Análisis</b>	
<b>Capítulo 3: La era de la Autonomía (1995-2010)</b> .....	<b>22</b>
<b>3.1. Relaciones civiles–militares en el gobierno de Fernando Henrique Cardoso 1995-2002...</b>	<b>22</b>
<b>3.2 Creación del Ministerio de Defensa (1999)</b> .....	<b>25</b>
<b>3.3 Estrategia Nacional de Defensa (1996)</b> .....	<b>26</b>
<b>3.4 Política Exterior Gobierno F.H.C. (1995-2002)</b> .....	<b>27</b>
<b>3.5 Relaciones civiles-militares en el Gobierno Lula da Silva (2003-2010)</b> .....	<b>33</b>
<b>3.6 Estrategia Nacional de Defensa en el Gobierno Lula da Silva</b> .....	<b>35</b>
<b>3.7 Política Exterior en el Gobierno Lula da Silva (2003-2010)</b> .....	<b>40</b>
<b>3.7.1 Brasil y su relación con América del Sur</b> .....	<b>45</b>
<b>3.8 UNASUR y el Consejo de Defensa Sudamericano</b> .....	<b>48</b>
<b>3.9 Consejo de Defensa Sudamericano</b> .....	<b>51</b>
<b>Capítulo 4: Declive de la opción Autónoma y el retorno de la Aquiescencia: 2011-2020</b> .....	<b>55</b>
<b>4.1 Relaciones Civiles – Militares en el gobierno de Dilma Rousseff:2011-2016</b> .....	<b>55</b>
<b>4.2 Escenario Interno</b> .....	<b>59</b>
<b>4.3 Política Exterior en el Gobierno de Dilma Rousseff (2011-2016)</b> .....	<b>62</b>
<b>4.4 Relaciones civiles-militares en el gobierno de Michel Temer: 2016-2018</b> .....	<b>65</b>
<b>4.5 Política Exterior en el Gobierno de Michel Temer: 2016-2018</b> .....	<b>67</b>
<b>Conclusiones</b> .....	<b>77</b>
<b>Referencias</b> .....	<b>81</b>

## Introducción

Actualmente, los diseños de la política de defensa y política exterior se plantean a partir de una estrategia de sincronía y sintonía. Para ser más específico, estas políticas públicas no pueden establecerse a partir de la búsqueda de objetivos disímiles entre ellas.

La política exterior de Brasil desde fines del siglo XX y lo que va del siglo XXI ha privilegiado dos tendencias muy definidas; una de ellas ha enfatizado en la búsqueda de autonomía (Russell y Tokatlian, 2013) intentando colocar al país en una situación de protagonismo en su zona de influencia. La aspiración es transformarse en una potencia media o emergente y, en caso de lograrlo, neutralizar o disminuir la influencia de las potencias centrales en la región.

La otra tendencia, menos preponderante en cuanto a su continuidad en el tiempo, ha ido en la dirección contraria a la anterior en el sentido de no haber priorizado instalar a Brasil como un actor protagónico en la región mediante un rol de liderazgo. Por el contrario, optó por plegarse a una estrategia de acoplamiento (Russell y Tokatlian, 2013), secundando fundamentalmente las líneas de acción estratégicas de Estados Unidos en materia de política exterior y defensa definidas para América del Sur en este caso particular.

El objetivo central de este trabajo es intentar explicar, desde el análisis de la política exterior en el periodo considerado, cómo han influido las distintas dinámicas arriba descritas en la política de defensa de Brasil y sus dos líneas centrales. La primera busca una acción cooperativa (Vitelli, 2016) y de liderazgo regional en materia de defensa, y la segunda plantea una retracción del país en esa política pública priorizando asuntos de seguridad interna y relegando su rol de liderazgo al secundar la estrategia de defensa de Estados Unidos en la región.

Otra variable por considerar es el rol de las Fuerzas Armadas (FFAA) como brazo ejecutor de las políticas de defensa de un país. Por ese motivo es necesario analizar cuál ha sido la influencia de esta institución en relación con la opción cooperativa disuasoria (Vitelli,

2016) o la que determina priorizar funciones subsidiarias en temas de defensa relacionados con la seguridad interna. Para el alcance de este propósito, estudiaré la relación civil-militar en el país, las prerrogativas militares en el contexto histórico, la institucionalidad, sus funciones y las consecuencias sobre la calidad democrática.

Este trabajo estará organizado de la manera siguiente: en un primer capítulo desarrollaré el marco teórico en relación con las variables seleccionadas, trabajando sobre los conceptos vertidos en las corrientes de política exterior que refieren a la Autonomía, Aquiescencia e Institucionalismo Pragmático (Russell y Tokatlian, 2013). Estas han predominado en el diseño de las políticas exteriores transcurridas durante el periodo de estudio y, a mi entender, contribuyen a la comprensión del comportamiento brasileño en relación con el objetivo de este trabajo.

Por otra parte, para el estudio de la relación civil–militar analizaré la incidencia de las prerrogativas militares (Stepan, 1988) en los regímenes democráticos y cuáles son los instrumentos desde la institucionalidad que determinan el control político civil sobre las FFAA.

El análisis se dividirá en dos periodos: el primero, entre 1995-2010, coincide con los gobiernos de Fernando Henrique Cardoso y Lula da Silva. En este se analizarán las trayectorias de las políticas exteriores y las relaciones civiles-militares de esos años, culminando con un análisis a partir del objetivo ya explicitado. El segundo periodo, entre 2011-2019, coincide con los gobiernos de Dilma Rousseff, Michel Temer y el primer año de gobierno de Jair Bolsonaro y sigue las mismas pautas del anterior periodo descrito. Para finalizar, realizaré, a modo de síntesis, un análisis general.

## **Problema y diseño de investigación**

Es imposible entender o intentar analizar el lugar que ocupa América del Sur en la geopolítica global sin considerar el accionar de Brasil. Su importancia relativa está determinada por su dimensión, población, riqueza y un sinnúmero de otros indicadores.

Esta asimetría de poder, comparando con los demás países de la región, tiene consecuencias sobre la falta de incentivos para generar institucionalidad en el ámbito regional por al menos dos motivos. En primer lugar, significaría la necesidad de ceder soberanía; en segundo lugar, hay que considerar los diferentes puntos de partida, objetivos disímiles y condiciones estructurales de los mismos.

Siguiendo esta línea de pensamiento, considero que la política exterior y la política de defensa constituyen dos áreas específicas donde estas diferencias se ven plasmadas con mayor énfasis. En el caso de Brasil, debido a su poder relativo, todas sus decisiones y lineamientos estratégicos en relación con estas políticas han tenido un impacto directo en la región.

Desde el retorno de la democracia en 1985, la política exterior brasileña ha atravesado diferentes etapas: la primera de ellas, influenciada por la caída de la URSS, determinó el fin de la bipolaridad y una fuerte preeminencia de EE.UU como gran potencia. Esto significó una aproximación de Brasil a los lineamientos del hegemon, con la expectativa de lograr beneficios en contrapartida.

El surgimiento de la guerra contra el terror, hecho que se produjo después de los ataques del 11S (11/09/2001) en Nueva York, provocó un nuevo cambio de escenario geopolítico en el mundo, al cual no estuvo ajena la región. En Brasil coincidió con el gobierno de Fernando Henrique Cardoso (1995-2002), gestión que planteó una estrategia de mayor autonomía en la política exterior del país desde una visión pragmática, enfocada en una diversificación del comercio y con una apuesta a la participación del país en la institucionalidad regional y mundial existentes.

La llegada de Lula da Silva al gobierno en 2003 acentuó la tendencia a la búsqueda de autonomía del país y la región en relación con las potencias centrales, en particular Estados Unidos. La política exterior alcanzó un *status* central y estratégico.

Esta tendencia se observó en al menos dos dimensiones diferentes. A nivel global, mediante la concreción de acuerdos sur-sur con países de África y Oriente y por la participación activa del Brasil en organismos internacionales.

A nivel regional, se buscó un fortalecimiento del MERCOSUR en un intento de fortalecer y ampliar los mecanismos de integración en áreas que trascendieran lo meramente comercial o aduanero, fomentando la integración política, la cooperación en infraestructura, la defensa de la institucionalidad, la democracia y la cooperación en materia de defensa mediante la creación de la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR) y el Consejo de Defensa Suramericano (CDS).

Esta tendencia continuó durante el gobierno de Dilma Rousseff (2011-2016), pero con menos énfasis. Este cambio estuvo determinado por la debilidad del gobierno de Rousseff, que se manifestó, por ejemplo, en su política de alianzas para formar gobierno, forzada a negociar con partidos y líderes con posturas e ideologías muy distantes al pensamiento de la presidenta electa. Sumamos a eso acusaciones de corrupción que afectaron a la institucionalidad, crisis económica y menor predisposición de la presidenta por temas que tuvieran relación con la política exterior.

La destitución de Dilma Rousseff y la asunción de Michel Temer significaron el fin de un Brasil cooperativo con la región y dispuesto a asumir los costos del liderazgo. El retorno a la estrategia de aproximación con Estados Unidos en términos de política exterior y defensa, coincide con la desintegración de la institucionalidad regional creada para los fines de la cooperación y la coordinación en temas de defensa nacional.

En términos de defensa, este cambio de paradigma va de la mano con el paulatino abandono en las FFAA de sus funciones primarias relacionadas con la defensa de la soberanía y agresión externa, aumentando su participación en tareas subsidiarias relacionadas con la seguridad interna. Todo ello, bajo el paraguas conceptual de las

denominadas nuevas amenazas. Después del término de la Guerra Fría, las nuevas amenazas a la seguridad de los países surgen como concepto. Desde el inicio, estas amenazas se plantearon desde un marco general sin determinar qué instrumentos a la Defensa y/o la Seguridad serían utilizados para combatirlas. El dilema surge al considerar las necesarias reformas de los sistemas de Defensa para afrontarlas.

Estas nuevas amenazas refieren a la existencia de problemas de origen político, económico y social que afectan a los Estados. En concreto hablamos del desempleo creciente, la marginalidad social, migraciones descontroladas, narcotráfico, terrorismo en todas sus formas, crimen organizado, violaciones a los derechos humanos y degradación del medio ambiente, entre otras (García Covarrubias, 2005).

La transformación de una política exterior que busca la autonomía (Russell y Tokatlian, 2013) a otra que se pliega a los intereses de Estados Unidos, tiene un reflejo inmediato en la política de defensa. El énfasis en la cooperación (Vitelli, 2016) pierde preponderancia. La seguridad interna como objetivo y la participación cada vez mayor de las FFAA en tareas para las cuales no fueron creadas, determina la nueva realidad.

Por otra parte, el control civil sobre la política de defensa es uno de los grandes desafíos de las democracias. La debilidad institucional en esta política pública ha sido uno de los talones de Aquiles de los países de la región y Brasil no es la excepción. Los países donde las FFAA cumplen tareas que trascienden la labor específica para la que fueron creadas tienen un mayor grado de dificultad en cuanto al sometimiento de los militares al poder civil.

En este trabajo manejo como hipótesis central que cuando la línea autonómica en política exterior converge con una mirada de defensa frente a amenazas externas, se plantea el escenario de cooperación disuasoria. Como hipótesis secundaria planteo que un mayor control civil sustentado en la creación de institucionalidad en la relación civil-militar, estimula a las FFAA a cumplir su rol primario de defensa de la soberanía ante amenazas externas, en detrimento de las tareas subsidiarias, como es el caso de la participación en la seguridad interna.

En consecuencia, este trabajo concentra en primer lugar, en las opciones y las líneas estratégicas que toma Brasil en materia de política exterior y defensa entendiendo que impactan directamente en la región sudamericana. En segundo lugar, la fortaleza institucional en las relaciones civiles–militares en el país más poderoso de la región, es fundamental para establecer los equilibrios internos y un escenario de estabilidad. También genera estímulos, en la misma línea, en su zona de influencia.

La metodología de este trabajo tiene las características de un estudio de caso con un enfoque de tipo cualitativo. Considerado ese marco, la postura epistemológica es de carácter interpretativo y explicativo. Las estrategias para llevar a cabo la investigación consideran el análisis documental, a la vez que se trabaja con bibliografía especializada. La elección de Brasil se justifica en función de que es el país más relevante de la región, factor que está determinado por las consecuencias de su accionar en las dinámicas regionales.

## Enfoques teóricos y antecedentes

### Capítulo 1: Relaciones civiles – militares

Una de las dimensiones abordadas para trabajar el tema de esta investigación refiere a las relaciones civiles- militares. Samuel Huntington en su libro “El Soldado y el Estado” (1957), planteó el temor de que las FFAA de su país, Estados Unidos, exitosas en las dos guerras mundiales, acumularan poder, de tal manera que se atrevieran a discutir el poder político y, de ese modo, desafiar al gobierno civil. La propuesta del autor fue la de profesionalizar a los militares, de modo que sus intereses corporativos e identitarios no confrontaran con los políticos.

Las relaciones civiles-militares, por lo tanto, constelan en un escenario donde el asunto clave es quién controla a quién. Huntington (1957) en su libro plantea diferentes modos de control civil, uno de ellos es el control civil subjetivo que existe cuando las FFAA responden al mandato de un individuo. El control civil objetivo existiría cuando los militares se subordinan a instituciones. Según estas definiciones, el control civil de las FFAA estaría relacionado con un continuo de procedimientos, que se inicia con la determinación de las autoridades democráticas en fijar las líneas políticas de la conducción de la defensa. (Huntington, 1957).

Por otra parte, Rut Diamint define al control civil de las FFAA como:

(...) el proceso continuo de producción de políticas de defensa, desde el poder legítimamente instituido, con una cadena de mando claramente definida, que garantiza que el principio y el fin de cualquier intervención bélica responde a una decisión de las autoridades civiles. Consiguientemente, la política de defensa es el planeamiento y el accionar del Estado, para asegurar que el ejercicio de ese control civil sea eficiente y eficaz. Para ello, la administración estatal, fija normativas, doctrinas, recursos, educación, movilizaciones, adquisiciones que se debaten en el ámbito parlamentario, se comunican a las organizaciones académicas y de la sociedad, se reevalúan y pasan a conformar una política de Estado. (Diamint, 2008:96).

Según Stepan (1988), la dimensión de las prerrogativas institucionales de los militares remite a aquellos ámbitos en que los militares como institución presumen, con o sin el acuerdo de los demás, que poseen el derecho o privilegio adquirido, formal o informal, de

ejercer el control efectivo sobre sus procedimientos internos de gestión. Asimismo, de desempeñar un papel en áreas extra militares del aparato del Estado o de estructurar las relaciones entre el Estado y la sociedad política o civil. Si los militares oponen resistencia al intento de un nuevo gobierno democrático por reducir dichas prerrogativas, esa resistencia se reflejaría en la “dimensión del conflicto” (Stepan, 1988).

Cuando el modelo de control civil es incuestionado por los militares, tanto las prerrogativas como el grado de conflicto manifiesto son reducidas (Stepan, 1988). Es concebible que los militares se avengan a pasar de una posición de altas prerrogativas a otra de prerrogativas relativamente bajas, sin cuestionamientos. Esto se puede dar si tanto ellos como los civiles consideran que esas bajas prerrogativas surjan como consecuencia del resultado de un ámbito de negociación y consenso.

En otro escenario, es posible que exista un bajo grado de conflicto manifiesto, junto a un alto grado de prerrogativas militares; por ejemplo, puede darse que este escenario se dé bajo la tolerancia de los actores civiles de un régimen democrático. Cuando prevalece un bajo grado de prerrogativas, hablamos de “control civil” (Stepan, 1988). Cuando predomina un bajo grado de cuestionamiento y los militares gozan de altas prerrogativas, estamos en un escenario de “acomodamiento civil desigual” (Stepan, 1988).

Esta dinámica puede evolucionar a una reducción de las prerrogativas militares, donde ya no habría “un acomodamiento civil desigual” (Stepan, 1988). También puede suceder que los civiles no logren bajar las prerrogativas militares, estos triunfan y se genera un escenario de alto cuestionamiento militar con altas prerrogativas.

Cuando el escenario determina un bajo grado de prerrogativas, pero un alto grado de conflicto, el gobierno civil contaría con un grado razonable de poder para desactivar el conflicto; bastaría con sustituir a los jefes militares (Stepan, 1988).

La primera prerrogativa a que debe prestarse atención es la participación de los militares en el gabinete, esta afirmación está relacionada al nivel de autonomía de las FFAA en temas militares con respecto al Ejecutivo (Presidente, Ministerio de Defensa) y al no involucramiento a nivel legislativo en temas relacionados con la defensa, estas

circunstancias afectan el equilibrio de la relación civil–militar, debilitando el control del primero. El cuadro 1 describe una serie de prerrogativas militares calificándolas en bajas, moderadas y altas.

**Cuadro 1. Prerrogativas de las FFAA como actor en un régimen democrático.**

	BAJAS	MODERADAS	ALTAS
Papel independiente de las FFAA en el sistema político sancionado por la Constitución.	Ninguno		La Constitución asigna a las FFAA una responsabilidad primordial en el mantenimiento de la ley y el orden internos, y le confiere amplia libertad de decisión.
Relación entre las FFAA y el presidente	Presidente es el comandante en jefe.		El control de las FFAA está en manos de los comandantes en servicio activo.
Coordinación del sector de la Defensa	Efectuada por el gabinete, funcionarios públicos y políticos civiles designados.		Efectuada por los jefes de cada Fuerza en forma separada, con poca supervisión y con muy poca planificación del presidente.
Participación de altos oficiales en servicio activo en el gabinete nacional	Ninguna	Los comandantes en servicio activo de cada fuerza actúan también en el gabinete como ministros de la Fuerza respectiva	A los tres comandantes militares con cargo de ministros, se le suman varios otros ministros militares.
Papel de la legislatura	Las cuestiones importantes de política militar son controladas en su mayoría por la legislatura, los miembros militares del gabinete se presentan en las comisiones legislativas para explicar y defender las iniciativas propuestas y exponer las leyes.		La legislatura solo aprueba o rechaza el presupuesto enviado por el Poder Ejecutivo, rara vez o nunca las FFAA brindan al parlamento información sobre el sector de la Defensa.
Papel de altos funcionarios públicos o de políticos civiles designados	Desempeñan un rol fundamental en su colaboración con el Poder Ejecutivo para la elaboración e instrumentación de las Políticas de Defensa y de Seguridad Nacional		Oficiales en servicio activo ocupan casi todos los puestos principales del sector de la Defensa, los civiles participan como empleados de las tres fuerzas armadas.
Papel de los servicios de Inteligencia.	Controlados por civiles		Controlados por militares en servicio activo.
Papel de la Policía	Bajo control de un ministerio civil, ningún militar en servicio activo está autorizado a comandar una unidad policial	Bajo el control de un ministerio no militar, los oficiales en servicio activo pueden cumplir funciones en la policía.	La policía está bajo el mando general directo de las FFAA, y la mayor parte de los jefes de policía locales son militares en servicio activo.
Papel de promoción de los militares	La legislatura debate y aprueba la ley que rige las promociones. Una junta militar eleva recomendaciones al Poder Ejecutivo		Las FFAA participan ampliamente estableciendo límites con respecto a las pautas que rigen las promociones, el Poder Ejecutivo se ve muy constreñido en su selección
Papel en las empresas del Estado	Solo excepcionalmente un oficial en servicio activo dirige una empresa del Estado	Lo habitual es que en las empresas del Estado, los altos cargos los ocupan oficiales que han pasado a la reserva.	Oficiales en servicio activo controlan, normalmente por tradición y ocasionalmente por ley, las principales empresas del Estado.
Papel en el Sistema Jurídico	Las FFAA carecen en la práctica de atribuciones jurídicas, fuera de las que correspondan al ámbito militar, en los restantes tanto civiles como militares están sometidos a leyes y tribunales civiles.		Las leyes relativas a la seguridad nacional abarcan amplias esferas de la sociedad civil y de la sociedad política. Los ámbitos en que los militares pueden ser sometidos a tribunales civiles son muy limitados.

*Fuente: Stepan y Wolfson (1988: 480-481).*

Las FFAA han intervenido en el juego político brasileño desde la instauración de la República (1889). El régimen militar, que comenzó en 1964 y que duró 21 años a partir de un golpe cívico-militar del 31 de marzo, es probable que haya sido el periodo más importante de esa presencia (Ramos Missiato, 2012), hasta la llegada del gobierno Bolsonaro, el cual, considerando los nombramientos de militares en las diferentes áreas del gobierno solo en el primer años de gestión, probablemente modifique esa estadística. La influencia del régimen autoritario afectó la transición a la democracia y sus instituciones, en el sentido de que no existieron modificaciones sustanciales en relación con el control civil sobre la defensa.

Esta situación fue refrendada en la Constitución de 1988, que privilegió los intereses de la burocracia militar y heredó fundamentos doctrinarios del régimen; por ejemplo, la preservación de la autonomía del estamento. A diferencia de otros países de América del Sur, que también sufrieron procesos dictatoriales, en Brasil los militares dejaron el poder sin recibir sanciones judiciales y generaron condiciones para conservar el control sobre la defensa durante la transición democrática. Esto le permitió seguir interviniendo en la política interna fundamentalmente por medio de las operaciones de “Garantía de la Ley y el Orden.” (Ramos Missiato, 2012). Estas son operaciones integradas conducidas por las FFAA y tienen como objetivo cooperar con los órganos de seguridad pública de los Estados de la federación.

La influencia de los militares en Brasil también se manifestó en otros planos. Fueron protagonistas en la aprobación de las elecciones indirectas democráticas para presidente luego de más de dos décadas de régimen autoritario. Y después de la muerte de Tancredo Neves antes de asumir, influyeron directamente, garantizando la asunción de José Sarney como su sustituto por medio del liderazgo del general Leonidas Pires Gonçãlves. Con la muerte de Tancredo Neves, se planteó en el ambiente político brasileño una posibilidad de que la asunción de Sarney como presidente fuera ilegal. Los militares apoyaron el

nombramiento de Sarney en detrimento de Ulysses Guimarães, presidente de la Cámara de Diputados.

El general Leonidas tuvo un papel importante en este proceso de transición, ya que Sarney tenía dudas acerca del apoyo político al asumir:

Durante aquella noche, Sarney repetirá ese mismo deseo varias veces, para más de un interlocutor, entendía que no tenía legitimidad para asumir, afirmaba que se debería esperar que el presidente electo Tancredo Neves, internado, se recuperara para asumir. Leonidas perdió la paciencia y reto a aquel que sería su comandante al día siguiente: “Mire, Sarney, usted sabe los problemas graves que estamos enfrentando, usted no puede crear más problemas. Todos estamos unánimes en esta decisión”. El general terminó, entonces, de forma definitiva: “Buenas noches, ¡presidente! “Las FFAA son las garantes de la nueva República”. (Ramos Missiato, 2012:22).

Ramos Missiato (2012) plantea que la presencia militar en la política permaneció luego de acabado el régimen. La política de seguridad y defensa continuó en manos de instituciones castrenses y los militares trabajaron, además, para mantener ciertos privilegios en otras áreas, combatieron la reforma de ampliación de derechos de la Ley de Amnistía de 1979 y, en otro plano, consolidaron su autonomía en el escenario de la Nueva República.

En la misma línea de pensamiento y en el plano institucional, Winand y Saint- Pierre (2008) plantean que son dos las particularidades que caracterizan la conducción de la política de defensa de Brasil: la constitución tardía de un ministerio civil y el mantenimiento de prerrogativas constitucionales para los militares, y la persistencia de islas de autonomía militar en el escenario político nacional. También afirman que la estructura militarizada, la ausencia de civiles entre los cuadros funcionales, los episodios de insubordinación y quiebre de jerarquía, así como la opacidad en los asuntos estratégicos de la defensa, son consecuencia de prerrogativas y autonomía de los militares, y, simultáneamente, las alimentan.

Hasta que el Ministerio de Defensa fue creado (1999), coexistieron en el Comando de la Defensa el ministro extraordinario de la Defensa, los ministerios del Ejército, de la Marina

y de la Aeronáutica, la Casa Militar y el Estado Mayor de las Fuerzas Armadas (EMFA). Luego el EMFA fue desactivado, los tres ministerios fueron transformados en comandos y la Casa Militar fue transformada en una repartición del Gabinete de Seguridad Institucional. Según Winand y Saint- Pierre (2008), uno de los problemas es la falta de interés demostrado por la sociedad hacia este tema. El llamado “debate nacional” solo se limitó a la convocatoria de algunos expertos por parte de los propios militares o con su anuencia.

La autonomía de la FFAA se manifiesta en su participación en todos los órganos y gabinetes de la estructura de la Defensa Nacional, en la función de asesoría del presidente, en la participación en el Consejo de República y en el Consejo de Defensa Nacional, en la asesoría parlamentaria y en las Comisiones de Defensa Nacional del Congreso.

Los comandantes de las fuerzas no perdieron el estatus de ministros y mantuvieron prácticamente inalteradas sus funciones; los comandantes de cada fuerza fueron equiparados al ministro de Defensa.

En temas de formación y educación, los militares también conservan la autonomía. Los Estados Mayores planifican y fiscalizan el cumplimiento de sus objetivos educacionales sin consultar al Ministerio de Educación y sin admitir control ni supervisión. El Ministerio de Defensa no tiene incidencia directa, salvo en la Escuela Superior de Guerra, que es su responsabilidad. La acción de las FFAA en áreas que van más allá de sus funciones específicas es considerada por algunos autores. Para John Baylis:

Política de Defensa es más que la capacidad operacional militar, incluye la orientación política de los recursos defensivos de una nación como un todo, con la perspectiva de asegurar la seguridad nacional, protegiendo los intereses vitales y promoviendo los objetivos internacionales del Estado. (John Baylis, 1977,:13-14)

Son muchos los países que involucran a los militares en la seguridad pública, superponiendo funciones militares y policiales.

Para Saint– Pierre (2012), las políticas externas y la defensa son dos paralelas que jamás se encuentran, el discurso externo representa la búsqueda de autonomía defendida históricamente por la diplomacia, en tanto el discurso interno responde a la operacionalización de la política de defensa. Según Saint – Pierre (2012), la política militar consiste en el empleo de las Fuerzas Armadas para cumplir los objetivos de la política de defensa. Por lo tanto, si las Operaciones de Garantía de Ley y el Orden (GLO) son la principal demanda para el empleo de las FFAA, entonces estas operaciones son el principal núcleo de la política militar del gobierno.

En suma, el retorno del gobierno democrático en 1985 y la aprobación de una nueva Constitución en 1988 no significaron una pérdida de autonomía del estamento militar en ningún ámbito, ellos continuaron siendo los ejecutores principales de la política de defensa. En lo institucional, la creación del Ministerio de Defensa no supuso un protagonismo sustancial del control civil y, desde el punto de vista funcional, además de sus tareas específicas, le fueron atribuidas funciones subsidiarias en relación con el mantenimiento del orden y la seguridad interna.

## Capítulo 2: Política Exterior de Brasil

### 2.1 La Autonomía como opción

La política exterior brasileña analizada en el periodo de estudio atravesó diversas etapas diferenciadas en función de niveles de autonomía, integración a nivel global y regional y relacionamiento con potencias de primer orden.

Siguiendo esa línea de análisis, para Russell y Tokatlian (2013) la lógica de la Autonomía como estrategia de política exterior ha sido la más utilizada en América Latina y sus fines son: el objetivo del desarrollo económico, la búsqueda de la paz, la extensión del alcance geográfico de las relaciones exteriores, la restricción del poder de las grandes potencias, en particular Estados Unidos, y la construcción de un orden internacional más equitativo. Sus medios son: el regionalismo, la apelación al derecho, el recurso a los organismos internacionales y el empleo de las modalidades de *softpower*.<sup>1</sup> Según estos autores, la autonomía deriva en cuatro opciones estratégicas principales:

- El *softbalancing* (Pape, 2005), que tiene que ver con la utilización de las instituciones internacionales e instrumentos legales y diplomáticos para frustrar o restringir el uso abusivo del poder y las acciones agresivas de las grandes potencias, así como defender o hacer valer intereses propios.
- La *diversificación*, que intenta multiplicar los lazos externos, intentando evitar o contrarrestar la dependencia de una sola contraparte fuertemente dotada de recursos y de gran influencia.
- El *repliegue* (Schroeder, 1994), que implica la resistencia a asumir compromisos de naturaleza militar, integrar alianzas bélicas o a participar en conflictos externos o disputas diplomáticas extrarregionales que pudieran generar altos costos o el involucramiento en asuntos internacionales considerados ajenos a los intereses nacionales.

---

<sup>1</sup>En *Soft Power: the means to success in World Politics* (2004), Nye desarrolla el concepto para advertir a los legisladores norteamericanos, en plena guerra contra el terrorismo, que el poder de Estados Unidos no solo reside en ganar guerras sino también la paz. Esta nueva forma de poder devuelve protagonismo a instrumentos como la diplomacia y audiencias como la opinión pública, para demostrar su relevancia en la consecución de objetivos políticos.

- La *unidad colectiva* (Smith, 2000), que busca aumentar la integración, cooperación y concertación entre los países latinoamericanos, con el objetivo de aunar fuerzas y fortalecer la capacidad de negociación individual y grupal.

En la década de 1970, bajo el impulso del “milagro brasileño”, el país tuvo el primer intento fallido de ascenso al estatus del país emergente (Russell, Tokatlian, 2013). El contexto internacional, de bipolaridad en el marco de la Guerra Fría, no le era favorable; su margen de maniobra era estrecho a nivel global y, en la región, la competencia con Argentina inhibía cualquier aspiración de liderazgo.

El Brasil que transitaba el fin de la primera década del siglo XXI y principios de la segunda estaba en otra situación. El contexto internacional era diferente. Un mundo multipolar, con Estados Unidos no priorizando a la región y con una pérdida de centralidad como consecuencia, Argentina ya no era competencia ni amenaza. A nivel doméstico, el país vivía un buen momento económico: altos precios de sus productos de exportación y crecimiento del mercado asiático, lo que favorecía el comercio hacia esos destinos. Sumado a esto, en comparación a los años 70, Brasil era un jugador mucho más confiable, era una democracia con instituciones un poco más fuertes y con indicadores bastante mejores en la lucha contra la pobreza, problema endémico en el país.

En ese contexto, Miriam Saraiva (2010) plantea que los actores de la diplomacia que privilegian la línea autonómica en la política exterior, ponen énfasis en la presencia brasileña en la política internacional, en una estrategia definida por el beneficio regional o propio, asociándola fuertemente al gobierno de Lula da Silva. Apuestan a consolidar al país en el liderazgo regional y en su posición como potencia global, aspirando, entre otras cosas, a ocupar un asiento permanente en el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas. Este objetivo se buscó con base en defender aspectos distributivos del comercio internacional y en el combate a temas relacionados con el hambre y pobreza, que afectarían la estabilidad internacional.

A partir de la crisis económica del 2008, Brasil intensificó su participación en foros internacionales, como el G7 y el grupo de los 22, entre otros. Estos tienen preocupaciones

de carácter político–estratégico en relación con el vínculo Norte-Sur. Buscan la aproximación con otros países declarados emergentes. También, Brasil fue activo en el ámbito de la Organización Mundial del Comercio (OMC), por medio de la acción conjunta con otros países. Como iniciativa importante, fue creado el Foro de Diálogo IBSA (India, Brasil y África del Sur).

En relación con Estados Unidos, tienen coincidencias con los Institucionalistas Pragmáticos<sup>2</sup>, pero con un cariz más competitivo. Brasil actúa de forma autónoma en relación con el continente y no tiene interés en una estrategia de acción articulada. Hay desacuerdos en las reglas de comercio internacional y las negociaciones del Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA) terminaron de cerrarse. El mayor protagonismo de Brasil en la arena internacional generó más tensiones entre ambos países.

En relación con América del Sur, los autonomistas buscan afianzar el liderazgo brasileño por medio del impulso a los procesos de integración regional, transformándose estos en un bastión del ascenso de Brasil en el escenario internacional. Lo anterior, con base en una estrategia de *soft-power* empleando principios de no intervención y siendo activos en políticas de cooperación y desarrollo. La UNASUR es el principal canal de acción en la región, es intergubernamental y de baja institucionalidad, lo que garantiza un amplio margen de autonomía brasileña en su relacionamiento con países fuera de la región.

Los autonomistas defienden a la integración como un instrumento de acceso a mercados externos y para la proyección de industrias brasileñas en el exterior. Se acepta el papel de Brasil como sostén de la región, el que paga los costos del proceso de integración y financia obras de infraestructura en otros países sudamericanos. La cooperación como instrumento de política exterior provoca resistencias internas debido a los desequilibrios regionales, argumento manejado por los opositores. En cuanto a las Misiones de Paz, se plantean dos objetivos: es una iniciativa para consolidar el liderazgo de Brasil en la región y también aumenta el peso del país en el escenario internacional.

---

<sup>2</sup>Corriente diplomática predominante en el gobierno de Fernando Henrique Cardoso, se caracteriza por un mayor apoyo a organismos internacionales como estrategia del país para lograr mejores niveles de desarrollo e inserción internacional. (Russell y Tokatlian, 2013).

En relación con el MERCOSUR, hay coincidencias con los Institucionalistas Pragmáticos, son partidarios de una baja institucionalidad y el mantenimiento de la autonomía brasileña en la política exterior y la macroeconomía. Plantean una ampliación del bloque mediante la entrada de nuevos Estados o de la formación de la UNASUR. El MERCOSUR es visto como un instrumento que posiciona mejor al Brasil en la región.

A modo de síntesis, considerando estos factores, las condiciones para dar el salto estaban dadas, a pesar de persistir déficits estructurales aún sin resolver; uno de ellos es la desigualdad, asunto que permanece, así como el crimen organizado y la violencia proveniente del narcotráfico. Y como problemas, aquellos que tienen relación con la coyuntura, la falta de competitividad y la reprimarización de su economía, consecuencia del modelo de intercambio comercial implementado entre Brasil y China, fundamentalmente.

## **2.2 La lógica de la Aquiescencia**

La otra lógica que impera, aunque con un menor protagonismo, según Russell y Tokatlian (2013), es la de la “Aquiescencia”. En el mismo escenario, una América Latina con un rol secundario en el sistema mundial y subordinada a Estados Unidos. Sus principales fines son lograr el apoyo de Estados Unidos para obtener beneficios económicos o simbólicos y, en otro plano, construir un marco de convivencia estable con Washington y contar con su protección. Los medios utilizados son diversos: apoyo militar y votación a favor de las propuestas norteamericanas en foros e instituciones internacionales.

La opción estratégica es el acoplamiento, implica la aceptación del *statu quo* internacional, el alineamiento a los intereses estratégicos vitales de Estados Unidos, tanto en el ámbito global como regional, y la no adhesión a esquemas de integración regional profunda que puedan afectar el vínculo con Washington. Considerando la lógica de aproximación, el país que más acompañó a Estados Unidos en temas de guerra y paz en la primera mitad del siglo XX fue Brasil. Bradford Burns (1966) llamó a la relación entre Washington y Brasilia como “la alianza no escrita”.

La victoria de occidente en la Guerra Fría y el avance de la globalización ya en los finales del siglo XX, influyeron en las estrategias de América Latina. La lógica de la Autonomía comienza a replantearse cediendo el lugar a la lógica de la Aquiescencia. La postura de Estados Unidos hacia la región parecía más cercana que nunca y las coincidencias en el plano ideológico, económico y de seguridad auguraban una posibilidad de relacionamiento inédito. En este contexto, la lógica de aproximación tuvo su momento de mayor esplendor. Brasil no fue ajeno a la nueva realidad geopolítica, sin resignar la idea de Autonomía, agregándole nuevos contenidos y nuevas prácticas.

Los miembros más importantes de la Cancillería brasileña de la época afirmaban que el país debía transitar de “la Autonomía por la distancia” a la “Autonomía de la participación” (Fonseca Jr, 1998). Se reconocía la victoria de occidente en la Guerra Fría y la necesidad de acoplarse a la globalización, pero no en un escenario de sumisión a la potencia vencedora. La mirada de Brasil apuntaba al proceso global de la difusión del poder y la riqueza, donde aspiraba a tener un rol importante.

Tras el 11S y luego de la invasión a Irak en 2003, el unilateralismo de Estados Unidos y el establecimiento de los gobiernos progresistas en Sudamérica, resurgió el interés por la autonomía. Una de las estrategias elegidas, fue la diversificación (Vigevani y Cepaluni, 2007), apuntando a ampliar el espacio de acción de países de América Latina en un escenario global, buscando mayor influencia de los países del sur que antaño. Brasil asume un rol protagónico como miembro del G4 (Alemania, India y Japón), de IBSA (India y Sudáfrica) y de los BRICS (China, India, Rusia y Sudáfrica).

Como afirman Russell y Tokatlian (2013), cada estrategia tiene opciones que la caracterizan. El balance, la diversificación, el repliegue y la unidad colectiva corresponden a la lógica de la Autonomía. El acoplamiento a la Aquiescencia, aunque no determina, según los autores, la exclusión absoluta, afirmando que en la práctica se han solapado. La Aquiescencia no implica adhesión absoluta ni sumisión a una gran potencia, en algunos casos puede representar un tipo de conductas a las que Puig (1980) denomina “dependencia nacional”. En esta, los gobernantes racionalizan la asimetría y se trazan objetivos para lograr el máximo beneficio de la situación de dependencia con el propósito

de alcanzar márgenes de acción autónoma en el futuro. Según Russell y Tokatlian (2013), la Aquiescencia no siempre obedece a los intereses de pequeñas élites que procuran satisfacer intereses egoístas, puede conducir a satisfacer intereses más amplios de seguridad o a impulsar el crecimiento económico.

En contraposición, la Autonomía no implica oposición sistemática a una gran potencia, representa una diferencia de intereses en un marco de asimetría, incluye que se compartan ciertos intereses y acciones autónomas pueden mostrar niveles de coincidencia con el más poderoso.

### **2.3 El Camino de los Institucionalistas Pragmáticos**

Es una corriente de pensamiento y acción en Itamaraty, que se consolidó durante el gobierno de Fernando Henrique Cardoso (FHC) en la gestión de Luis Felipe Lampreia. En el campo económico, son favorables a un proceso de “liberalización condicionada”. En el espectro partidario, se identifican con el Partido de la Socialdemocracia Brasileña (PSDB) y el Partido Demócratas (DEM) priorizan el apoyo de Brasil a los regímenes internacionales en vigencia, desde una estrategia pragmática donde las reglas de juego deben ser seguidas por todos, incluidos los más ricos.

Desde el punto de vista diplomático, se busca una participación activa en los foros multilaterales, fomentando la adhesión a regímenes internacionales ya establecidos. En relación con la política exterior, los institucionalistas pragmáticos adoptaron el concepto de soberanía compartida, basada en el logro de un consenso sobre un acuerdo que defendía valores de carácter universal.

Desde su perspectiva, Estados Unidos debería adaptarse en su liderazgo y responder a las demandas de las potencias y, en una segunda instancia, a los países menores. Esto abriría las puertas a una mayor actuación internacional de Brasil, sin significar un alineamiento con Estados Unidos.

En términos de Autonomía, esto significa un cambio de paradigmas. Autonomía por la integración en vez de Autonomía por la distancia y definiendo Autonomía por la integración como una estrategia de política exterior que cree en la adhesión a los

regímenes internacionales, inclusive los de carácter liberal. No conlleva una pérdida en la capacidad de gestión del Estado, todo lo contrario, se puede influenciar la propia formulación de las reglas en el sistema internacional.

En cambio, la Autonomía por la distancia tiene un carácter defensivo al no aceptar automáticamente los regímenes internacionales prevalecientes, aspira a una economía volcada al mercado interno y una postura de contraposición de la agenda de las grandes potencias para preservar la soberanía nacional. Defienden un liderazgo moderado de Brasil en la región, fundamentado en la estabilidad democrática y en el desarrollo de infraestructura. Los límites de la soberanía nacional a una soberanía regional compartida no se traspasaron, siempre se buscó evitar que un proceso de integración obstaculizara arreglos de Brasil con terceros países.

En el segundo mandato de Cardoso, hubo un reconocimiento por parte de Brasil de la importancia de los países de la región para el ejercicio de su rol de jugador global. La democracia fue aceptada como un valor universal y una condición necesaria e imprescindible para la consolidación de los procesos de integración regional y el desarrollo. En el año 2000 se inició la construcción de la Comunidad Sudamericana de Naciones con base en esas premisas. En relación con el MERCOSUR, lo visualizaron como un instrumento para obtener ventajas económicas para el país, priorizando la integración comercial. La institucionalización del bloque no era vista como algo necesario, limitándose al objetivo de producir beneficios económicos.

En relación con Estados Unidos, existen divergencias en temas de organización del comercio internacional y del proteccionismo de los países desarrollados. La perspectiva de la construcción de un liderazgo regional de Brasil creaba tensiones en cuanto al tipo de relacionamiento con la potencia hegemónica.

## **Análisis**

### **Capítulo 3: La era de la Autonomía (1995-2010)**

#### **3.1 Relaciones civiles–militares en el gobierno de Fernando Henrique Cardoso 1995-2002**

Las FFAA brasileñas intervinieron en la política de Brasil a lo largo de toda la historia de la República desde 1889. Si se atiende a su intervención directa, el periodo más largo indudablemente fue entre 1964 y 1985, en el que se desarrolló un régimen dictatorial cívico-militar.

La formación de la Nueva República (1988 al presente) fue influenciada por este antecedente en el sentido de que en el relacionamiento civil-militar no se innovó, sin concretarse una democratización en el área. La Constitución de 1988 significó el surgimiento de un nuevo sistema político en Brasil basado en valores republicanos y democráticos. Pero en lo que atañe a la relación civil-militar, preservó características del antiguo régimen manteniendo la autonomía del estamento y dificultando, por tanto, el propósito de lograr el control civil sobre los militares. Dicha iniciativa se dio fundamentalmente en los gobiernos de Fernando Henrique Cardoso y Luis Inácio Lula da Silva.

Luego de recuperada la democracia, los militares en Brasil, a diferencia de otros países de Sudamérica, no sufrieron sanciones desde el punto de vista judicial por hechos ocurridos durante el régimen dictatorial. Además, las FFAA lograron hacerse cargo de la política de defensa a pesar de haber perdido el poder. Participaron, por lo tanto, en la política interna con el pretexto de ser la “Garantía de la Ley y el Orden”.

Las primeras elecciones luego de recuperada la democracia fueron otra prueba del poder militar, ocurrida la muerte del presidente electo Tancredo Neves antes de asumir. Los militares garantizaron la asunción del vicepresidente, José Sarney, por medio del liderazgo del general Leonidas Pires Goncalves, interviniendo con el aval del presidente electo en temas civiles.

En el gobierno de Fernando Collor de Mello, 1990-1992, algunas autonomías fueron cuestionadas y enfrentadas. Posteriormente, estas iniciativas fueron descontinuadas por la crisis y el *Impeachment* del presidente Collor. Su sucesor, Itamar Franco, abandonó las tentativas del control civil sobre los militares.

En el gobierno de Fernando Henrique Cardoso se elaboró el primer documento de defensa de la Nueva República (1996) y se creó el Ministerio de Defensa (1999). Después de 11 años de gobiernos civiles posteriores al régimen militar, Brasil aún no tenía un documento de defensa. La inexistencia de un ministerio en el área tenía que ver con esta carencia, las políticas de defensa solo eran tratadas en ámbitos castrenses. Con el propósito de llenar ese vacío, Fernando Henrique Cardoso creó en el Consejo de Gobierno la Comisión de Relaciones Exteriores y de Defensa Nacional (CREDN) para discutir y crear las bases de la Política de Defensa Nacional (PDN).

La CREDN no tuvo un papel claramente definido por lo que no se abrieron nuevos espacios de discusión en relación con el tema. Por lo tanto, el documento que debería ser base de discusión de una nueva política nacional de defensa quedó restringido al ámbito de discusión e intereses del estamento militar.

El general Alberto Mendes Cardoso, jefe de la Casa Militar, fue nombrado por el presidente para comandar la creación del documento, militarizando la propuesta. En una entrevista con Eliézer Rizzo de Oliveira, Fernando Henrique Cardoso afirmó que *“en la Política de Defensa Nacional nos debemos al general Cardoso. Él fue el dinamo de esa política”*<sup>3</sup>. Esto deja claro que no fue un proyecto creado por civiles o planificado en el ámbito del Congreso Nacional, tampoco fue un documento creado a partir de un amplio debate, de ahí su carácter superficial. La Política de Defensa Nacional (PDN) siguió una orientación estratégica definida por lo siguiente:

*(...) la presente política es centrada en una altiva diplomacia enfocada para la paz y en un postura estratégica disuasoria de carácter defensivo, basada en las siguientes premisas: fronteras y límites perfectamente definidos y reconocidos internacionalmente, estrecho relacionamiento con los países vecinos y con la*

---

<sup>3</sup>Traducción del autor.

*comunidad internacional en general, basada en la confianza y el respeto mutuos, rechazo a la guerra de conquista y búsqueda de solución pacífica de controversias, uso de la fuerza solamente como recurso de autodefensa” (Brasil, Política de Defensa Nacional, 1996, en Ramos Missiato, 2012, :.48).*

Una de las razones para que la política de defensa nacional no tuviera una visión estratégica y una fuerte connotación militar para la conducción en conjunto con la diplomacia, fue la gran influencia que precisamente el área diplomática ejerció en la elaboración del texto. El documento carecía de temas directamente relacionados con cuestiones de defensa, amenazas inminentes, objetivos e inversiones para el área, entre otros aspectos. Resaltaba un “histórico” pacifismo nacional, factor que no contribuyó para una mayor transparencia en las relaciones con los países de América del Sur. Según Ramos Missiato (2012), la fuerte influencia diplomática en su contenido, la carencia de debates en la sociedad civil y en el Congreso, así como la iniciativa castrense en su formulación, fueron factores que determinaron la fragilidad de su contenido. En el ámbito militar, también fue cuestionada por carecer de una política estratégica en relación con los reales intereses brasileños en defensa. El resultado de la política nacional de defensa provocó consecuencias en diferentes ámbitos.

En relación con la política exterior, la diplomacia tendría un papel prioritario, la defensa sufriría recortes en su presupuesto y tendría bajo poder de decisión en los asuntos internacionales. Por su parte, el Poder Legislativo no actuaría en los procesos decisorios de defensa y el Ejecutivo lo sustituiría en una manifestación clara de desequilibrio de poderes. Los debates en relación con el tema no lograron imponerse.

La política nacional de defensa estuvo enfocada en las amenazas externas, no abordó temas relacionados con la defensa interna. En el interior de las FFAA, el concepto de defensa era difuso. El ex ministro de la Marina en el gobierno de Fernando Henrique Cardoso, Mauro César Rodrigues Pereira, comparando la visión de la Marina y del Ejército expresaba: *“Nuestra visión es de Defensa, y Defensa es 99% contra el enemigo externo, y no contra el interno, la visión de ellos es la contraria”*. (Castro, 2001:288)

En síntesis, más allá de que la PND intentó ampliar el debate hacia temas de defensa externa, la estrategia del Ejército de mantener su actuación interna, la escasa participación del Legislativo y la incipiente participación de la sociedad civil en el tema, estimularon una política de defensa volcada al combate interno.

El poder de policía, atribuido a las FFAA en la Nueva República, contribuyó a la fragilización de su democracia. La existencia de la Policía Militar y del Cuerpo de Bomberos, como fuerzas auxiliares del Ejército, estaba legalizada en la Constitución de 1988. Esta situación continuó durante el gobierno de FHC, los militares aún controlaban la logística de sus fuerzas auxiliares.

### **3.2 Creación del Ministerio de Defensa (1999)**

Antes de que el Ministerio de Defensa existiera, coexistían seis autoridades en el comando de la defensa, además de los Ministerios del Ejército, Marina y Aeronáutica, la Casa Militar y el Estado Mayor de las Fuerzas Armadas (EMFA). El presidente Cardoso, seis meses antes de instalar el Ministerio de Defensa (MD), nombró como ministro extraordinario de la cartera al senador Élcio Álvarez.

El proyecto de enmienda constitucional 498/97, que dio origen al Ministerio de Defensa, favoreció la autonomía militar. Esto quedó explícito cuando el diputado federal Benito Gama, redactor del proyecto, comparó la actuación del ministro de Defensa Civil con el papel desempeñado por la Reina de Inglaterra aduciendo: “reina, pero no gobierna”. (Zaverucha, 2005)

El Ministerio de Defensa fue instituido el 10 de julio de 1999 por medio de la ley complementaria N°97 del 9 de junio de 1999. El Ejército asumió el estatus de formador del ministerio; esta situación se expresó a partir de su participación política. La manifestación más clara de la preeminencia del Ejército dentro de la FFAA se evidencia en la interrupción de la alternancia en la jefatura del EMFA, a cargo del general Leonel, lo que supuso una gran disconformidad de la Marina y la Fuerza Aérea.

A pesar de eso, Saint Pierre y Winand (2008) enumeran algunos cambios favorables a partir de la implementación del Ministerio de Defensa. El primero tiene que ver con una

presencia “*formal*” de una política civil de defensa; en otro plano, se relaciona con las consecuencias favorables en el escenario internacional y una mayor transparencia en las políticas de defensa. Este factor favorecería la intención de Brasil de alcanzar un asiento en el Consejo de Seguridad y optimizaría las relaciones de cooperación e interlocución con otros países.

Al frente del ministerio fue nombrado Élcio Álvarez, que admitió no poseer conocimientos acerca de Defensa y FFAA. El ministro poco pudo hacer para avanzar en el control civil de esta política pública. Acusado por temas de corrupción, fue destituido de su cargo y nombrado como ministro, Geraldo Magela da Cruz Quintao, el 24 de enero de 2000.

Otra nueva crisis tensó las relaciones civiles-militares. Esto sucedió a partir de críticas públicas del general del Ejército Gleuber Vieira por la escasez de recursos destinados a la fuerza para su modernización. El presidente decidió dimitir a Vieira, lo que provocó que 155 generales del Ejército se reunieran en el cuartel general en Brasilia presionando para que el presidente volviera atrás en su decisión, cosa que efectivamente sucedió.

Durante el gobierno de Fernando Henrique Cardoso fue clara la escasa participación del Legislativo en discusiones sobre temas de defensa; un ejemplo de esto fue que la comisión de defensa del Legislativo fue asociada a la comisión de relaciones internacionales para tener diputados interesados en el tema. Las leyes en relación con la defensa tenían como protagonistas al presidente, al ministro de Defensa y a comandos militares.

En síntesis, la percepción de que el Ministerio de Defensa significó un cambio estructural en la conducción de la defensa brasileña no fue considerada como un hecho concreto durante el gobierno de Fernando Henrique Cardoso. La autonomía militar continuó de forma casi invariable, el Ejército siguió siendo el solicitado en las asesorías parlamentarias sobre el tema y los militares continuaron ocupando cargos esenciales en el ministerio.

### **3.3 Estrategia Nacional de Defensa (1996)**

En 1996 se publicó el primer documento declarativo de la política de defensa nacional. En el párrafo 1.3 define:

La política de defensa nacional, orientada para “amenazas externas”, tiene la finalidad de fijar los objetivos para la Defensa de la Nación, como orientar el preparo y el empleo de la capacitación nacional en todos los niveles y esferas de poder y en el involucramiento de los sectores civil y militar. (Documento de Política de Defensa Nacional de 1996).

El artículo 142 de la Constitución mantenía vigencia y posibilitaba la intervención en las cuestiones internas. En la END de 1996 se explicaba una Política de Defensa como la preparación “a fin de rechazar una eventual agresión armada”, para la cual “el país empleará todo el poder militar necesario, con vistas a la decisión del conflicto en el plazo más corto”. Se definía el carácter de la defensa brasileña como “preventivo”, “defensivo” y “no ofensivo”. (Documento de Política de Defensa Nacional de 1996. Parágrafo 4.4)

### **3.4 Política Exterior Gobierno F.H.C. (1995-2002)**

La política exterior de Brasil durante el gobierno de Fernando Henrique Cardoso siguió los lineamientos de la corriente diplomática liderada por los institucionalistas pragmáticos, la cual tenía como propósito posicionar a Brasil a nivel global y regional en un rol de liderazgo, sin que eso supusiera un desafío a las potencias centrales.

Según Moniz Bandeira (2005), a lo largo de sus dos mandatos, el gobierno de Fernando Henrique Cardoso intentó ajustar sus objetivos en función de los intereses de Estados Unidos. Estos tenían que ver con la posibilidad de insertarse, de una forma más fluida, a nivel comercial en el mundo globalizado liderado por el unilateralismo de la potencia del norte. En otro plano, estaba la aspiración de obtener un lugar permanente en el Consejo de Seguridad de la ONU. Brasil, a cambio, adhería al Tratado de No Proliferación (TNP), al Régimen de Controles de Tecnología de Misiles (MTCR) y a la OMC; todos, organismos que ratificaban el predominio norteamericano y de las potencias ricas en cada uno de los temas considerados.

Algunos hechos concretos demostraron la ambivalencia de la relación entre Estados Unidos y Brasil. Un ejemplo de ello fue la crisis financiera sucedida en Brasil en 1999. Esta no fue ajena a Estados Unidos, siendo su presidente Bill Clinton uno de los principales apoyos del país. A pesar de eso, el proyecto del ALCA continuó siendo un factor de

discordancia entre los dos países, ya que, según Brasil, su proyección no era favorable a los intereses del país.

Otro punto de divergencia entre Brasil y Estados Unidos tenía que ver con algunas estrategias de la potencia del norte hacia América del Sur. La posible intervención armada en Colombia con el pretexto del combate al narcotráfico y a la guerrilla, es un ejemplo. Atento a esta posibilidad, Brasil prohibió la utilización de su territorio para cualquier operación militar en Colombia; esta acción contradecía los principios de no intervención y autodeterminación, tradicionales en su política exterior (Moniz Bandeira, 2005).

Durante la presidencia de George W. Bush, el canciller Celso Lafer destituyó al embajador Samuel Pinheiro Guimarães de la dirección del Instituto de Pesquisa de Relaciones Internacionales (IPRI) debido a críticas hacia el ALCA y permitió que Estados Unidos destituyese ilegalmente al embajador José Mauricio Bustani de la dirección de la Organización para la Prohibición de Armas Químicas (OPAQ). Estas actitudes de sometimiento de la Cancillería brasileña no condecían con el discurso del presidente, quien en un intento de apaciguar las consecuencias negativas de la destitución de Pinheiro Guimarães, se pronunció en relación con el ALCA afirmando que:

el ALCA sería “bem-vinda” si su creación fuera un paso para dar acceso a los mercados más dinámicos, si efectivamente fuese un camino para reglas compartidas sobre anti-dumping, si redujese las barreras no tarifarias, si evitase la distorsión proteccionista de buenas reglas sanitarias, si al proteger la propiedad intelectual promoviese, al mismo tiempo, la capacidad tecnológica de los pueblos, corrigiendo las asimetrías, sobretudo en el área agrícola, no siendo así, sería irrelevante, o, en la peor de las hipótesis, indeseable (III Cúpula de las Américas, Quebec, 2001).

Después de los atentados terroristas del 11 de setiembre del 2001, Fernando Henrique Cardoso en la misma mañana se comunicó con Bush solidarizándose. Tres días después, el canciller Celso Lafer convocó al órgano de consulta de la OEA invocando al TIAR y declaró que Brasil podría participar de la guerra si esta ocurriera, apoyando una acción militar de Estados Unidos.

Después de que Lafer invocara al TIAR por los atentados del 11S, Fernando Henrique Cardoso, en un discurso en la Asamblea Nacional de Francia, se refirió a Estados Unidos diciendo que *“la barbarie no es solamente la cobardía del terrorismo, también lo es la intolerancia o la imposición de políticas unilaterales en escala planetaria”* (Discurso de Fernando Henrique Cardoso, en la Asamblea Nacional de Francia, 2001).

Las actitudes de Celso Lafer consolidaron la percepción de que la política exterior de Fernando Henrique Cardoso y su política económica eran funcionales a los intereses económicos de Estado Unidos en el mundo, especialmente en América Latina (Moniz Bandeira, 2005). Y, de algún modo, contradecían las manifestaciones del propio presidente, contrario a la política de Bush en lo referente a que recusara ratificar el Protocolo de Kyoto, bloqueara los esfuerzos internacionales para fortalecer la Biological Weapons Convention, denunciara el tratado ABM (Anti-Balistic Missile Agreement) y retirara la adhesión de Estados Unidos al Tratado que creó la Corte Penal internacional contra los crímenes de guerra.

La idea que prevaleció en el gobierno de Fernando Henrique Cardoso fue la necesidad de ajustar los intereses brasileños a los grandes intereses del mundo contemporáneo dentro de una concepción moderna y liberal, en la cual imperaran los principios de la democracia, los derechos humanos y sociales y la protección ambiental, entre otros (Vigevani y Fernández de Oliveira, 2005).

Esta forma de inserción tuvo manifestaciones concretas; ejemplo de ello fueron las acciones contra diferentes tentativas de ruptura institucional en Paraguay (1999) y también en Venezuela (2002). Asimismo, en la búsqueda concertada y exitosa por alcanzar un acuerdo entre Perú y Ecuador (1995).

La defensa del multilateralismo en el ámbito de la OMC también se enmarca dentro de una lógica de aceptar las reglas de juego, legitimando sus propias posiciones. En el gobierno de Fernando Henrique Cardoso los foros multilaterales fueron el mejor escenario donde poder plasmar la defensa de los intereses nacionales, establecer reglas de juego

claras y respetadas por todos, intentando fortalecer una institucionalidad que, dada la debilidad del país en el escenario global, le era esencial.

En el contexto de América del Sur y del MERCOSUR el panorama es diferente. En este caso, las relaciones de poder son favorables a Brasil y le deberían ser útiles, en teoría, para impulsarlo a una categoría de *global player*.

En suma, la valoración de los gobiernos de Fernando Henrique Cardoso en relación con su estrategia de inserción internacional, fue negativa considerando los resultados concretos y no reflejó un mayor protagonismo del país. Los países de América del Sur vieron cómo se agrandaba la brecha comparando con los países centrales y con las economías de los países emergentes. Se observaba un crecimiento mucho más significativo en la región del Asia del Este. La creación del MERCOSUR no alcanzó para neutralizar esa tendencia.

La imagen de Brasil, en relación con el mundo, se vio deteriorada por fenómenos domésticos, déficits estructurales de larga data que afectaban los derechos humanos relacionados con la violencia, el tráfico de personas, el daño al medio ambiente y el narcotráfico. Luego del 11S, la perspectiva de fortalecimiento de los regímenes internacionales exigía una articulación que aún no existía.

El gobierno de Fernando Henrique Cardoso intentó cambiar esta tendencia, insistiendo en las relaciones con China, India y África del Sur y buscando equilibrar el diálogo con Estados Unidos en relación con el ALCA; y, en otro plano, en las negociaciones MERCOSUR–UNIÓN EUROPEA las condiciones existentes para que Brasil pudiese traducir estos objetivos en realidades, eran insuficientes.

Durante los gobiernos de Fernando Henrique Cardoso, los temas de la agenda emergente ganaron centralidad en el ámbito internacional y la política exterior de Brasil intentó adaptarse a ellos. A nivel del Ministerio de Relaciones Exteriores se crearon departamentos, divisiones y subsecretarías, como estrategias para responder a los nuevos temas en una perspectiva multilateral, ganando más peso los temas relacionados con el poder blando (Keohane y Nye, 1989). Este plantea que la importancia relativa de cada país ya no está dada por su situación de poder militar o estratégico relativo, se pone más

énfasis en la proyección económica, comercial, científica y cultural (Abdenur, 1994,:3).Ejemplos de esto son la creación de estructuras como la Sección Nacional de Coordinación de Asuntos Relativos al ALCA (SENALCA) y el Ministerio del Medio Ambiente. A pesar de eso, la adecuación del Estado para el nuevo contexto negociador y la adaptación de la iniciativa privada ante estos nuevos paradigmas no fueron suficientes.

Según Vigevani y Cepaluni (2007), el universalismo está presente hace mucho en la política exterior brasileña. El concepto de *global* trader significa diversificación de las relaciones externas, agregando a ellas la vertiente regionalista. El MERCOSUR sería prioritario en la agenda de América del Sur, así como el regionalismo abierto, sin exclusión.

Durante el pasaje de Lafer por el Ministerio de Relaciones Exteriores en 1992, se ejecutó una política que buscaba una estrategia de relaciones externas universales, sin exclusiones ni alineamiento, con vistas a preservar la autonomía del país en su actuación internacional, (Mello, 2000:75). Prevalció una perspectiva cooperativa para el análisis de las relaciones internacionales, denunciando las asimetrías e intentando atenuar el unilateralismo de Estados Unidos.

Como eje central, la política exterior del periodo se enfocó en el fortalecimiento del MERCOSUR y, sobre todo en el segundo mandato, con el resto de América del Sur. En la perspectiva del gobierno, esta estrategia permitía un mejor ejercicio del universalismo, teniendo mayor o menor destaque el acuerdo de libre comercio con la Unión Europea, la integración hemisférica, las negociaciones por el ALCA, las alianzas en el ámbito de la OMC y la ampliación de las relaciones bilaterales con China, India, Japón, Rusia y Sudáfrica.

Para Mello, la relación entre universalismo y regionalismo puede establecerse de este modo: *“el universalismo de los años 90 se expresa en el regionalismo, la reafirmación de autonomía se produce en esta área, resistiendo la integración hemisférica con el MERCOSUR y las demás alternativas en América del Sur”*. (Mello, F. de C. (2000). La discusión sobre el área de libre comercio entre MERCOSUR y la Unión Europea, así como

la búsqueda de nuevos aliados como China e India, deben ser considerados procesos que reconocen el carácter regional de la negociación.

Durante los gobiernos de Fernando Henrique Cardoso, América del Sur fue un objetivo central para la política exterior brasileña. Desde el gobierno se generaron señales de cierta coordinación, aunque no completa, se consolidó el redireccionamiento de la matriz energética y las redes de energía eléctrica y gasoductos fueron interconectados. A pesar de esto, los déficits de institucionalidad se mantuvieron y el MERCOSUR entre 1998 y 1999 entró en una crisis profunda.

En la percepción del gobierno de Fernando Henrique Cardoso, el crecimiento de protagonismo regional era funcional al aumento del prestigio extra regional. En este contexto, hubo dificultades para realizar los esfuerzos nacionales necesarios para el alcance de dichos objetivos. La estrategia fue interactuar de forma simultánea en los tres ámbitos multilaterales donde el país estaba inserto: OMC, negociación Unión Europea – MERCOSUR y ALCA.

En ese marco, el ámbito de la OMC fue considerado *“el foro por excelencia, el que mejor atiende nuestros intereses, en lo que atañe a la formulación de reglas de regulación, en el plano internacional, de las actividades económicas”* (Lafer, C. (2001Bb:29. La OMC fue considerada como la mejor opción para los intereses brasileiros en temas económicos, ya que los protegía contra abusos y les ofrecía recursos adecuados para la resolución razonablemente justa de conflictos que, de otra manera, serían resueltos por la ley del más fuerte (Silva,2002).

La intención europea de acelerar una negociación de un área de libre comercio en 2001, fue una reacción a lo que consideraban una ofensiva norteamericana en la región. Esto era visualizado a través del ALCA y de los acuerdos bilaterales con países del área, situación que amenazaba la condición de la Unión Europea de primer jugador global en temas comerciales.

En síntesis, los esfuerzos de la política exterior brasileña durante el periodo de Fernando Henrique Cardoso para posicionar al país en un rol de relevancia a nivel regional y global,

tuvieron resultados insatisfactorios. Las causas son múltiples. Los factores estructurales endógenos no resueltos de larga data sabotean los objetivos del país relacionados con asumir un papel de liderazgo. Por otra parte, también la indefinición estratégica de la política diplomática, ejemplificada en la ambigüedad de relacionamiento con EE.UU y un protagonismo regional que no termina de consolidarse. El discurso y la acción parecen ir por caminos diferentes; el primero, reflejaba un Brasil con objetivos claros y dispuesto a asumir su rol de líder, en cambio, la realidad nos mostró un camino zigzagueante y dubitativo.

### **3.5 Relaciones civiles-militares en el Gobierno Lula da Silva (2003-2010)**

El triunfo de Lula da Silva en 2002 generó una situación inédita en Brasil. Por primera vez en la historia, un líder y un partido de izquierda eran los elegidos para gobernar el país. Esta circunstancia generaba un escenario de incertidumbre en relación a cuál sería el tipo de vínculo del gobierno electo con el estamento militar, históricamente hostil.

La utilización de las FFAA en la seguridad pública, consideradas atribuciones subsidiarias, fueron previstas en la ley complementaria Nº97 de 1999. En el gobierno de Lula da Silva hubo cambios en esa ley. El uso del Ejército en acciones relacionadas con la seguridad pública ganó mayor respaldo jurídico.

La transición 2002-2003 no significó un cambio en la política de defensa del país, el escenario era el mismo: desfasaje tecnológico y operacional de la infraestructura militar, recortes presupuestarios y control civil insatisfactorio por parte del Ministerio de Defensa. Para el Ejército, la tarea subsidiaria de participar en misiones de Garantía de la Ley y el Orden, más allá de la crítica, era vista de forma positiva ya que favorecía una mayor incidencia política por parte de los militares. (Ramos Missiato, 2012).

En una encuesta realizada en el segundo semestre de 2005 en Río de Janeiro, una de las preguntas planteaba: *“¿Cómo a usted le gustaría que fueran o actuaran las FFAA?”* (Ramos Missiato, 2012). La mayoría de los entrevistados respondieron favorablemente a la actuación militar en las calles con el objetivo de proporcionar mayor seguridad a la sociedad y combatir de forma efectiva la violencia. El ministro José Viegas era contrario a

esa estrategia, mientras la Comisión de Constitución y Justicia del Senado aprobó un proyecto que preveía la participación del Ejército en el combate del crimen organizado. Por lo tanto, el gobierno Lula, en sus inicios, no se diferenció del gobierno anterior. Los militares continuaron participando en temas internos y fueron postergadas las inversiones en el área, hecho que generó insatisfacción en el cuerpo.

Las tensiones sobre temas presupuestarios afectaron la relación del ministro Viegas con la cúpula militar. En junio de 2004, Lula daba entrevistas (Ramos Missiato, 2012) donde señalaba el apoyo a la permanencia de su ministro y a la vez intentaba contener el descontento en los cuarteles. Desde el Partido de los Trabalhadores (PT), el presidente del partido, José Genoíno, habló sobre la falta de autoridad de Viegas en la relación con el Ejército. Y otras voces sostenían que el ministro no tuvo el debido apoyo político por parte de la Presidencia. El fracaso del control civil sobre el militar tuvo que ver con esa situación. (Ramos Missiato, 2012).

Viegas renunció en octubre de 2004, manifestando que hubo una insubordinación militar y afirmando que no todos los grupos pertenecientes a las FFAA se adecuaban a un régimen democrático. Con la finalidad de nombrar a una figura de peso, José Alencar, vicepresidente de la República, asumió como ministro de defensa ejerciendo la doble función. Durante la gestión de Alencar, se presentó una nueva Política de Defensa Nacional, aprobada en junio de 2005, en la que las “amenazas terroristas” ganaron terreno en relación con el documento aprobado en 1996. Claramente, esta modificación tuvo que ver con los sucesos ocurridos en Estados Unidos, lo que provocó un cambio cualitativo y un nuevo escenario internacional en defensa.

También avanzó sobre temas relacionados con defensa y seguridad, conceptos tratados de forma vaga en el texto de 1996. Alencar renunció en marzo de 2006 y fue nombrado ministro Waldir Pires en un escenario de tensión con el estamento militar, también provocado por temas presupuestarios y conflictos con la Fuerza Aérea, que al fin determinaron su dimisión. Esto condujo al nombramiento de Nelson Jobim, quien es considerado el primer ministro con real peso político que asumiría en el área de la defensa. La gestión de Jobim, a pesar de generar rechazo en relación con su discurso

político en el estamento militar, logró apoyos debido al avance en áreas sensibles, modernización de las FFAA y mejora del salario.

En este escenario, el gobierno intentó formular una política de defensa nacional, proyecto encabezado por Jobim y un grupo de trabajo, donde figuraba Roberto Mangabeira Unger<sup>4</sup> y secretarios de las carteras de Planeamiento, Hacienda y Tecnología, entre otros. El plazo de concreción del documento debería ser un año y se destaca una mayor participación civil en su concepción.

Fue aprobada en diciembre de 2008, la concreción de la Estrategia Nacional de Defensa (END) y la superación de las tensiones con el sistema de control aéreo fueron las principales conquistas de Jobim. En otro plano, durante la gestión Jobim, fueron impulsadas las tareas de Garantía de la Ley y el Orden como tareas subsidiarias por parte del Ejército y la ciudad de Río de Janeiro fue un escenario de esa política.

Las FFAA continuaban asumiendo protagonismo en áreas subsidiarias a su tarea específica, según Ramos Missiato (2012). Esto se debe a la ausencia de debates civiles sobre la misión de las FFAA en la Constitución Federal, lo que afecta la adecuación de la institución al sistema democrático brasileño.

### **3.6 Estrategia Nacional de Defensa en el Gobierno Lula da Silva**

En 1996, se publicó el primer documento declarativo de la política de defensa nacional. En el párrafo 1.3 definía que:

La política de Defensa Nacional, orientada para “amenazas externas” tiene la finalidad de fijar los objetivos para la Defensa de la Nación, como orientar el preparo y el empleo de la capacitación nacional en todos los niveles y esferas del poder, y en el involucramiento de los sectores civil y militar. (Saint-Pierre, 2009:4).

---

<sup>4</sup>Roberto Mangabeira Unger: En 1976 se recibió de abogado y se convirtió en uno de los profesores más jóvenes en alcanzar la titularidad de la Facultad de Derecho de la Universidad de Harvard. En política, fue uno de los fundadores del Partido del Movimiento Democrático Brasileño a comienzos de los 80. Dirigió las campañas presidenciales de Leonel Brizola (1989 y 1994) y de Ciro Gómez (1998,2002). Fue candidato a diputado y dos veces pre-candidato a la Presidencia de la República (2000 y 2006). Fue ministro de Asuntos Estratégicos en la segunda administración de Lula da Silva y en el gobierno de Rouseff, se enfocó en renovar la estructura educativa y las leyes laborales.

El gobierno Lula publicó en 2005 una nueva visión de la Estrategia Nacional de Defensa, que colocó a la defensa nacional al servicio de la contención de amenazas “preponderantemente” externas, facilitando la apertura para las cuestiones internas. Como novedad, esta nueva estrategia aportó la valoración de la lógica de la confianza mutua y de los foros multilaterales, el rechazo de la guerra y la búsqueda de las soluciones pacíficas de las controversias, sin abandonar el carácter “disuasorio” de defensa.

En la END de 1996 se explicaba una política de defensa como la preparación “*a fin de rechazar una eventual agresión armada*” para lo cual “*el país empleará todo el poder militar necesario, con vistas a la decisión del conflicto en el plazo más corto*”. Se definía el carácter de la defensa brasileña como “preventivo”, “defensivo” y “no ofensivo”. (Saint-Pierre, 2009: 5).

En la estrategia de 2005, la disuasión aparece donde expresa “*la existencia de una capacidad militar con credibilidad y apta para generar un efecto disuasorio*”. (Saint Pierre, 2009: 5). El déficit para alcanzar estos objetivos está dado por la precariedad de las FFAA en sus condiciones materiales. En el plano de la cooperación regional existe una excelente relación con las FFAA vecinas, a pesar de la escasa institucionalidad de base. De parte de los militares el escenario de cooperación regional no era el más deseado, lo miraban con desconfianza, partiendo del concepto de que la cooperación puede ser considerada un síntoma de vulnerabilidad. (Saint-Pierre, 2009).

En la END del 2005 se recogen las amenazas planteadas en el siglo XXI, el conflicto por el agua potable, las disputas por las áreas marítimas, por fuentes de energía y por el dominio aeroespacial. El problema amazónico es central en ese documento debido a la potencial codicia internacional sobre su biodiversidad y sus riquezas minerales y debido a la ausencia de protección.

Estas definiciones propiciaron el traslado de tropas de la defensa sur del país (coherente con la idea de guerra con Argentina) hacia el norte (para proteger el Amazonas). El punto es que esta reestructuración no fue acompañada por la modernización y la tecnología

necesarias para las especificidades de la región, lo que trajo como consecuencia una baja eficiencia en la vigilancia de la zona.

Otro punto planteado en la END de 2005 es la integración regional de la industria de la defensa. Asimismo, otro tema que gana importancia estratégica en este documento es la zona de la plataforma continental del Atlántico Sur, nominada como la “Amazonia Azul”.

Como novedad, aparece la creación de un programa de educación civil para la concienciación de la sociedad en relación con la importancia de la defensa nacional, promoviendo congresos académicos sobre la temática y fomentando la creación de cursos de posgrado académicos mediante recursos financieros y becas. Además, se mantiene el servicio militar obligatorio, complementándose con un servicio civil obligatorio. Continúa el rechazo de la idea de incorporación de homosexuales a las FFAA, aplicándose sanciones cuando se descubre presencia de los mismos en la oficialidad. También permanece el prejuicio de la incorporación de mujeres como combatientes. La educación militar no se incluyó en el documento. Es uno de los bastiones de la autonomía militar, cerrado a cualquier intervención del Ministerio de Defensa o del Ministerio de Educación.

La creación del Ministerio de Defensa en 1999 trajo algunos avances, permitió la existencia de una política de defensa bajo una autoridad civil. Hasta ese entonces, ante la comunidad internacional Brasil se presentaba con cinco ministerios militares. Esto mejoró su imagen y normalizó la inserción brasileña en el Sistema Internacional de Defensa.

Durante la presentación de su programa a los militares, Lula trató temas como el equipamiento de las fuerzas, el Plan de Defensa Nacional, el aumento en 4 años del 1% al 2% del PIB de los recursos del presupuesto destinados a la investigación y a la tecnología de la defensa, el aumento de los salarios y la recuperación de la paridad de la jubilación entre militares en servicio activo y en la reserva. Se creó el programa “Soldado Ciudadano”<sup>5</sup>, que utilizó reclutas en acciones sociales, la única medida que se cumplió.

---

<sup>5</sup>Programa “Soldado Ciudadano”: consistía en capacitar profesionalmente a 48 mil jóvenes terminado el servicio militar para su inserción en el mercado laboral.

Por falta de presupuesto, en el 2004 la marina tuvo que retirar de actividades a la fragata Dodsworth y el contra torpedero Pernambuco por falta de condiciones de manutención. No existían las condiciones para proteger los 8500 km de la costa brasileña. La falta de presupuesto también afectó el desarrollo del programa nuclear brasileño y la construcción del primer submarino de propulsión nuclear.

En relación con la Aeronáutica, los F-103 Mirage III que vigilaban el espacio aéreo desde hace 33 años, fueron sustituidos por 12 Mirage 2000-c, fabricados en la década de 1980. Una de las promesas más enfáticas de Lula terminó con la compra de aviones usados.

El discurso de Lula y de su ministro de defensa, José Viegas Filho, iban en línea de estudiar las relaciones de seguridad y defensa entre los países de América del Sur, aunque en los hechos lo que se observa es una notoria resistencia a institucionalizar acuerdos bilaterales o multilaterales, con la finalidad de crear una estructura de defensa común. Estas palabras del ministro confirman esa línea de pensamiento:

Creo que es importante resaltar que me parece correcta nuestra opción, en los últimos 15 años, por enfatizar con el MERCOSUR la dimensión comercial de la integración. En mi evaluación, el desarrollo de estructuras más rígidas de integración político-militar, sería una especie de “techo” de la construcción, correspondiendo a una etapa posterior del proceso. En el estadio actual, debemos dar continuidad en el área de la Defensa a la línea de establecimiento de vínculos específicos. Debemos, por ejemplo, mantener nuestros ejercicios combinados. Debemos profundizar, en la medida de lo posible, la coordinación de posiciones. Pero no es el momento todavía de pensar en una reproducción, en el plano político-militar, de las estructuras jurídicas -diplomáticas con que ya contamos en el plano comercial. (Viegas, José. (2004).

En lugar de una profundización de la cooperación en defensa, el ministro prefirió dar prioridad al proceso de integración de las industrias de armamento militares en la subregión. El documento de la END planteó tres ejes principales: la organización de las FFAA, la reorganización de la industria nacional de material de la defensa y la composición de los efectivos de las FFAA. El objetivo principal declarado por la END sobre movilidad y presencia es contar con una fuerza militar suficiente para disuadir “la concentración de

fuerzas hostiles” en las fronteras nacionales. También propuso unificar las operaciones de las tres fuerzas con la creación del Estado Mayor Conjunto de las FFAA.

Los sectores militares, fundamentalmente del Ejército y críticos con esta reforma, argumentan que la creación del Estado Mayor Conjunto provocaría la pérdida de identidad de cada fuerza y el debilitamiento de la autonomía de los Estados Mayores existentes en el Ejército, Aeronáutica y Marina, en relación con el Ministerio de Defensa. Para algunos militares, el fortalecimiento del Ministerio frente a los comandos individuales de las Fuerzas y la prerrogativa del Ministerio de Defensa para designar a los comandantes de cada fuerza, eran inaceptables porque, según ellos, *“traerán nuevamente antiguas costumbres de politización de los negocios internos de las FFAA”*. (General Luis Cesário da Silveira Filho *“Carta a un Jobim fora do tom”*, Jornal do Brasil, 17/03/2009). El documento planteaba el reconocimiento de la inexistencia de enemigos y la indeterminación de las amenazas. En relación con el contexto internacional, propuso fomentar la cooperación militar regional y la integración de las bases industriales de la Defensa. Establecía que la cooperación es esencial para disminuir las posibilidades de conflictos tradicionales en la región y preparar el ambiente para el funcionamiento del Consejo Sudamericano de Defensa.

Planteando la preparación de las FFAA para una mayor participación en misiones de paz, José Viegas confesó la necesidad de *“amueblar el Ministerio de Defensa con civiles”*, dejando en claro la dificultad de contar con personal civil capacitado para ocupar los cargos del Ministerio. También manifestó, *“un interés estratégico del Estado en la formación de especialistas civiles en asuntos de Defensa”* (END, 2006:35).

A modo de síntesis, durante el periodo de gobierno de Lula da Silva, más allá del discurso, no se verificó una pérdida de autonomía del estamento militar en relación con el poder civil. No fue suficiente la presencia de Nelson Jobim como ministro de Defensa durante parte del periodo para que se produjera un cambio en esa ecuación. La aprobación de una nueva Estrategia Nacional de Defensa, a la vez que puso énfasis en temas relacionados con un Brasil cooperativo con la región, no previó los recursos materiales y económicos suficientes como para satisfacer el cumplimiento de tales objetivos. Además, en el plano

de las tareas subsidiarias, se verificó un estímulo en la participación de las FFAA en temas de seguridad interna en el país y en el exterior por medio de la participación en las Misiones de Paz.

### **3.7 Política Exterior en el Gobierno Lula da Silva (2003-2010)**

El triunfo de Lula en Brasil en 2002 planteaba la posibilidad de que en su gobierno se produjera una profundización de la línea autonómica en la política exterior del país. Dos factores favorecían esta posibilidad: la distracción de Estados Unidos de la región, enfocado en su guerra contra el terror a partir de los atentados de septiembre del 2001 y, en segundo lugar, la cercanía y afinidad ideológica de Brasil con gobiernos de la región, destacándose en particular el vínculo con Argentina, histórico competidor por el liderazgo regional. Lula da Silva, en su discurso de asunción del cargo de Presidente de la República señaló:

Cambio: esta es la palabra clave, este fue el gran mensaje de la sociedad brasileña en las elecciones de octubre. La esperanza venció al miedo y la sociedad brasileña decidió que estaba en la hora de recorrer nuevos caminos, fue para eso que el pueblo brasileiro me eligió Presidente: para cambiar. (Discurso del Presidente Lula, en su toma de posesión, 1 de enero, 2003).

Soares de Lima (2005) plantea que una de las principales diferencias entre la administración Lula da Silva y la de Fernando Henrique Cardoso reside en las diferentes interpretaciones e ideas de estos líderes con respecto a los constreñimientos y las posibilidades del orden internacional (Soares de Lima, 2005:35 en Vigevani y Cepaluni, 2007) considera que los ataques del 11 de setiembre de 2001 y las dificultades sucedidas luego de la Ronda de Doha de la OMC, fueron choques externos que colaboraron para la alteración de la política exterior brasileña, modificando en algunos puntos el final del gobierno de Fernando Henrique Cardoso. Mientras que otros autores, entre ellos (Fonseca Jr., 1998) plantean que la política externa del periodo 1985-2002 fue influenciada por el final de la Guerra Fría y por la idea de la posibilidad de fortalecimiento de la cooperación internacional.

Lula da Silva intentó colocar temas sociales en la agenda internacional en enero de 2003 en Davos y defendió el aumento de la ayuda externa de los países ricos para el combate del hambre. Existió la intención de insertar al país en el escenario mundial, acentuando formas autónomas, diversificando a los aliados y sus opciones estratégicas. La cooperación sur-sur fue una de las elegidas para buscar mayor equilibrio con los países del norte. Algunos de los cambios que se produjeron en la política exterior de Brasil durante el gobierno Lula se observan en:

- Intentar contribuir a la búsqueda de mayor equilibrio internacional intentando atenuar el unilateralismo.
- Fortalecer relaciones bilaterales y multilaterales, de forma de aumentar el peso del país en las negociaciones políticas y económicas internacionales.
- Estimular relaciones diplomáticas en el sentido de aprovechar las posibilidades de mayor intercambio económico, financiero, tecnológico y cultural.
- Evitar acuerdos que puedan comprometer a largo plazo el desarrollo.

Estas acciones planteadas en el primer periodo de gobierno de Lula da Silva (2003-2006) se consolidaron en el segundo (2007 -2010):

- Durante este se observó un mayor protagonismo de la Comunidad Sudamericana de Naciones.
- Se intensificaron las relaciones entre países emergentes como India, China, Rusia, Sudáfrica.
- Se alcanzó un mayor protagonismo en la Ronda de Doha, en la OMC y en otras negociaciones económicas.
- Se mantuvieron los vínculos de amistad y desarrollo de relaciones económicas con los países ricos, también con Estados Unidos.
- Se estrecharon las relaciones con los países africanos.
- Hubo una campaña por la reforma del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, buscando un lugar de miembro permanente para Brasil.

- Defensa de objetivos sociales que permitirían mayor equilibrio entre Estados y poblaciones (Vigevani y Cepaluni, 2007).

En relación con la estrategia de cooperación y alianzas, una de las facetas de la política exterior brasileña en el periodo fue privilegiar el acercamiento Sur–Sur, según palabras de Samuel Pinheiro Guimarães en el año 2006:

En la ejecución de su política exterior, y siempre orientado por principios constitucionales, el Brasil, en un mundo profundamente desigual, arbitrario y violento, tiene que reaccionar a las iniciativas políticas de las grandes potencias y especialmente de la superpotencia, los Estados Unidos; Brasil tiene que articular alianzas políticas, económicas y tecnológicas, con los Estados de la periferia del orden internacional, para promover y defender sus intereses; Brasil tiene que transformar sus relaciones tradicionales con las grandes potencias, históricamente desequilibradas (Pinheiro Guimarães citado en Vigevani y Cepaluni, 2007: 292).

El gobierno Lula da Silva tiene una postura asertiva en función de la defensa de la soberanía y de los intereses nacionales, buscando alianzas privilegiadas en el Sur, institucionalizada a través del comercio y la seguridad internacional con la creación del IBAS y el G-3 (Oliveira, 2006).

Dos de las principales figuras en política exterior reafirman esta estrategia. Celso Amorim sostenía: *“Siguiendo el mismo espíritu (del IBAS) estamos coordinando un grupo de 20 exportadores agrícolas del mundo en desarrollo o G-20, que surgió en la Conferencia Ministerial de Cancún como una voz favorable a una mayor liberalización del comercio para la agricultura y contraria a los gastos en subsidios agrícolas que distorsionan el mercado”* (Amorim,2003, :161). Y en el mismo sentido afirmaba Samuel Pinheiro Guimarães *“A pesar de las diferencias entre Brasil y los demás grandes Estados periféricos, al compartir características e intereses comunes, y al estar situados en regiones distantes, sus intereses no son directamente competitivos, creándose las condiciones para la construcción de proyectos políticos comunes”* (Guimaraes,1999, :141).

Según Rouquié (2006), la insistencia brasileña por una apertura de los mercados agrícolas, de difícil alcance en el corto plazo, explicaría la capacidad de amalgama de los mayores

países del Sur. El fracaso de la reunión ministerial de Cancún en septiembre de 2003, que tuvo como uno de sus objetivos la eliminación de los subsidios agrícolas, ofició de catalizador de la iniciativa brasileña.

Comparando la línea en política exterior seguida por Lula en relación con la gestión anterior, podemos ver que el gobierno de Fernando Henrique Cardoso se caracterizó por el multilateralismo, poniendo énfasis en el derecho internacional, principalmente en la gestión del ministro Celso Lafer. Se privilegió la negociación directa con los países centrales, sin la búsqueda previa y sistemática de alianzas en el sur. (Lafer, 2001). Este gobierno reconoció la importancia estratégica del MERCOSUR y de las relaciones con Argentina, avanzando en el regionalismo como proyecto, pero sin llegar a ser una estrategia política. Fernando Henrique Cardoso defendió principios de derechos humanos y formas de desarrollo sustentables, preservando la paz y la democracia y buscando objetivos “universalistas”, una mayor institucionalización, mayor transparencia en las decisiones y una creciente democratización de organizaciones y regímenes internacionales (Cardoso, 2006:602).

Para el grupo formulador de la política externa en el gobierno de Fernando Henrique Cardoso, el eventual papel de Brasil como líder era visto como consecuencia de su preeminencia económica y debería ser limitada a la región por causa de la escasez de recursos disponibles del Estado.

La política exterior de Lula, que mantenía la postura multilateralista, defendía la soberanía nacional con más énfasis. Esto se tradujo en un sentimiento de liderazgo al menos regional. Los formuladores de política externa del gobierno Lula creían que el papel de liderazgo puede ser alcanzado por medio de una acción diplomática más activa y dinámica y una continuidad de la universalidad como estrategia. El liderazgo plantea dificultades en el orden de las expectativas y de los costos. La nacionalización de la extracción de los hidrocarburos hecha por Bolivia en 2006 y que afectó la concesión de empresas brasileñas, fue una demostración de las dificultades que implica el ejercicio del liderazgo. Daudelin (2006) sugiere que sería necesaria una gran inversión del BNDES en Bolivia para estabilizar la relación de los dos países y para que Lula sea más creíble en su

retórica Sur-Sur. Este es un claro ejemplo de que el papel de liderazgo, objetivo de Brasil en la región, exige recursos. Brasil también se plantea un rol protagónico en otro plano, como lo es la participación en las Misiones de Paz de la ONU. En el caso de la presencia en Haití, aprobada en 2003, la decisión tiene que ver con políticas para promover la paz internacional. También se vincula en su interés por la obtención de un asiento permanente en el Consejo de Seguridad de la ONU.

Brasil venía de un gobierno de Fernando Henrique Cardoso con una posición menos fuerte, de perfil más moderado; la acción externa se daba en un contexto de colaboración con organismos internacionales, evitando asumir un papel que significase responsabilidades y riesgos. En cuanto al asiento en el Consejo de Seguridad de la ONU, Fernando Henrique Cardoso fue más escéptico y priorizó otros temas en la agenda. La relación con Estados Unidos era definida a lo largo del gobierno de Fernando Henrique Cardoso como esencial y cooperativa. Existían buenas relaciones políticas, aunque se plantearan desacuerdos sectoriales básicamente en cuestiones comerciales, propiedad intelectual y en otras áreas. Estas discordancias crearon condiciones que dificultaron la negociación con el ALCA.

En cambio para Lula da Silva, la relación con Estados Unidos es importante, pero no es considerada la única alternativa. A partir de 2003, Estados Unidos continuó siendo un país esencial para Brasil, quien buscó fortalecer esa relación con una perspectiva de intentar disminuir el unilateralismo, revigorizado en la administración Bush. Al día siguiente de la victoria de Lula, Bush invitó al presidente electo a ir a EE.UU antes de la asunción. Luego, Bush visitó Brasil en 2005 y las previsiones de antagonismo recíproco no fueron una realidad. En el gobierno, Lula buscó *“mantener relaciones políticas, económicas y comerciales con las grandes potencias mundiales, y, al mismo tiempo, priorizar los lazos con el sur del mundo”* (Vigevani y Cepaluni, 2007:306) De 1998 a 2005, el peso de los mercados tradicionales decreció de 79.3% a 67.2%. Los mercados no tradicionales pasaron de 18.7% a 31%. Una de las críticas más insistentes de la política exterior de Lula fue la dispersión del foco, el invertir en esfuerzos con objetivos no promisorios.

### 3.7.1 Brasil y su relación con América del Sur

En el gobierno de Fernando Henrique Cardoso, las relaciones con los países de la región eran definidas como prioritarias, se destaca la mediación exitosa en el conflicto entre Perú y Ecuador en octubre de 1998<sup>6</sup>. Al final de su administración, Fernando Henrique Cardoso anunció la firma de un acuerdo de Libre Comercio entre el MERCOSUR y la Comunidad Andina, que fue cerrado durante el mandato de Lula en diciembre de 2003. La intención brasileña era desarrollar relaciones cooperativas con todos los países de la región.

En relación con Venezuela, a fines de 2002 se creó el grupo de amigos para colaborar con la estabilidad política del país. Desde el retorno del régimen democrático en 1985, los sucesivos gobiernos brasileños consideraron que Argentina era un actor fundamental para cualquier proceso de integración de la región. Esta idea se acentuó en el gobierno del presidente Lula, quien tenía como propósito que el MERCOSUR evolucionara en la *“elaboración de políticas sectoriales comunes y en la construcción de instituciones supranacionales”* (Guimarães, 1999:128).

La cooperación entre Lula y Kirchner se manifestó en la reunión de Jefes de Estado de las Américas, en Mar del Plata, en 2005. En ese ámbito, Amorim expresó:

La piedra angular (de la integración regional) es la relación bilateral con Argentina. La gran convergencia entre los puntos de vista de los presidentes Lula y Kirchner en los temas más urgentes que enfrentamos, fue expresada en el “Consenso de Buenos Aires”, en octubre de 2003. Ese documento refleja nuestra aspiración en común por el crecimiento económico unido a justicia social y manifiesta nuestra determinación de transformar el bloque comercial MERCOSUR (que también incluye a Paraguay y Uruguay como miembros permanentes, y Bolivia, Chile y Perú, como miembros asociados) en un catalizador para la construcción de un futuro compartido (Amorim, 2003b:158).

El estancamiento del MERCOSUR se fundamentó en varias razones. En el caso brasileño, se consolidó la resistencia de algunos sectores empresariales, que perdieron el interés

---

<sup>6</sup>Mediación en un conflicto fronterizo entre Perú y Ecuador por 78 km de frontera en disputa, se firmo un documento que marca los límites, como estableció el protocolo de Rio de Janeiro de 1942, documento avalado por Argentina, Chile, Brasil y Estados Unidos.

regional y percibieron potenciales mayores en los mercados de Estados Unidos y la Unión Europea.

Durante el gobierno de Lula, no se fortaleció en la sociedad brasileña la vocación regionalista. Problemas domésticos como la pobreza de algunos Estados, la dificultad para resolver problemas crónicos relacionados con el crimen y la violencia y la búsqueda de resultados inmediatos por medio de relaciones económicas más intensas con centros tradicionales de la economía mundial, fueron factores que afectaron la relación con el MERCOSUR.

En ese contexto la relación Brasil–Argentina pareció tener dificultades en consolidarse por tener diferentes percepciones u objetivos, en lo que algunos autores definen como la falta de una comunidad de intereses. Eventualmente esta situación podría evolucionar positivamente mostrando capacidad para compensar, en el caso de existir eventuales relaciones comerciales asimétricas, en la construcción de una institucionalidad fuerte y efectiva, en la implementación de una integración productiva y en la financiación de instrumentos de políticas para el desarrollo.

El gobierno Lula suma en ese sentido, pero el Estado en su conjunto como reflejo de intereses de la sociedad no responde del mismo modo en los tiempos necesarios (Malamud y Schmitter, 2005). Es decir, la estrategia del gobierno no era acompañada en su totalidad por sectores de la sociedad de gran influencia. Las federaciones industriales y empresariales eran un ejemplo de ello. Las dificultades y resistencias que encontró Lula internamente en relación con su política exterior, surgen por la ambigüedad en la determinación de prioridades y para la fijación de metas nacionales claras y específicas.

Amorim destaca lo que considera como la principal diferencia en relación con el gobierno anterior, plantea la necesidad de negociar desde un lugar de mayor fortaleza, intentando el alcance de acuerdos previos en ámbitos institucionales que posicionen a Brasil a la altura de las potencias centrales:

El gobierno anterior decía que ellos iban a negociar el ALCA, y cuando llegara el final, si era bueno, se firmaba. Nuestro análisis es que al final, se puede terminar firmando un acuerdo en términos desfavorables. Es muy difícil participar en una

negociación con 34 países y llegado al final decir “cambie de idea”. De la misma manera que Estados Unidos quiere llevar a la OMC, algunos temas que ellos consideran sensibles, nosotros decimos que los temas que para nosotros son sensibles, también deben ser para la OMC (Amorim, 2003 en Vigevani y Cepaluni, 2007:318).

Lula, después de su victoria, resaltó la importancia estratégica del MERCOSUR para su gobierno afirmando:

Estamos profundamente empeñados en la integración de América del Sur, creemos en un amplio proceso de aproximación política, social y cultural entre los países de la región, proceso para el cual el MERCOSUR es un proyecto estratégico y para su profundización existe voluntad política de todas las naciones que lo integran (Da Silva, Lula. 2002b en Vigevani y Cepaluni, 2007:319).

Mientras el gobierno Lula da Silva encara el proyecto MERCOSUR como predominantemente político, Argentina, Uruguay y Paraguay prefieren considerarlo un instrumento de carácter económico y comercial (Vigevani y Cepaluni, 2007). Las resistencias empresariales brasileñas, que buscan concesiones asimétricas, las protestas de grupos específicos perjudicados por la competencia y la inexistencia de políticas de desarrollo regional, acaban incentivando los nichos de oposición poniendo en dificultad la consolidación del proyecto y también el gobierno Lula da Silva (Vigevani y Cepaluni, 2007: 319).

En relación con la Unión Europea, el gobierno de Lula la considera un socio importante. Una demostración de ello es que los gobiernos brasileños especularon en algunas ocasiones con la posibilidad de utilizar a la Unión Europea en un acuerdo de Libre Comercio con el MERCOSUR como contrapunto al ALCA. Según Lula da Silva: *“La unificación entre la Unión Europea y el MERCOSUR. Vamos a intentar consolidar ese bloque para facilitar la discusión de Brasil en relación con el ALCA, para no quedar subordinados a la presión de los intereses económicos de los EEUU”* (Vigevani y Cepaluni, 2007: 321). Brasil buscó alternativa a la fuerte influencia política y económica de los países ricos, fundamentalmente de Estados Unidos. La estrategia buscó diversificar la actuación

del país en diferentes tableros (comercial, seguridad, regional), profundizando sociedades con las naciones en desarrollo.

Según Soares de Lima (1990; 2005), las ideas de dependencia y de autonomía son inherentes a las relaciones internacionales de las potencias medias. Estos países, por estar en una escala de poder intermedia, tienden a presentar mayor variabilidad en sus patrones de comportamiento, en ciertas ocasiones más semejantes a los países frágiles; en otras, más cerca de las grandes potencias, “capacidades y vulnerabilidades pueden variar de un área temática a otra, modificándose por lo tanto, la relación de fuerza entre esas áreas” (Soares de Lima, 1990,: 11).

En síntesis, en relación con América del Sur, Brasil no logró consolidar su liderazgo por razones propias y ajenas. Las primeras estaban vinculadas a déficits estructurales de larga data y por la incapacidad de lograr consensos necesarios con grupos de poder. Estos no eran afines a una estrategia exterior compatible con un Brasil generoso, considerando a los demás países de la región. El país fue exitoso al colaborar en la resolución de situaciones de conflicto, pero eso no fue suficiente para poder amalgamar intereses comunes que facilitaran el fortalecimiento de los procesos de integración bajo un liderazgo brasileño.

### **3.8 UNASUR y el Consejo de Defensa Sudamericano**

Según Sanahuja (2011), en política exterior en la región sudamericana se ha dado una suerte de paradoja. El nacionalismo y la defensa de la soberanía han sido obstáculos para la consolidación de procesos regionales, pero por otra parte, la defensa de la soberanía también ha sido el argumento utilizado frente a potenciales acciones imperialistas y de injerencia externa, siendo un factor importante para las aspiraciones autonómicas de la región.

El surgimiento de la UNASUR, entre otros motivos, tuvo como antecedente la crisis de integración que tenía como matriz un modelo basado en el regionalismo abierto.<sup>7</sup> Junto

---

<sup>7</sup> Según Sanahuja, el decenio de los 90 trajo consigo el nuevo modelo de integración del “Regionalismo Abierto” compatible con las políticas de apertura del denominado “Consenso de Washington”,

con la UNASUR, surge la Alianza Bolivariana para los Pueblos (ALBA-TCP). Ambos procesos de Integración aparecen como alternativas a modelos liberales. (Sanahuja, 2011).

Más allá de tener diferencias en cuanto a su diseño, las dos estructuras coinciden en:

- Una mayor importancia a la política y a los temas de desarrollo en detrimento de la agenda económica y comercial. Esto puede ser explicado por el ascenso de gobiernos de izquierda en la región, impulsos nacionalistas en algunos de ellos e intentos de asumir liderazgos regionales por parte de algunos de sus miembros (Brasil, Venezuela).
- Énfasis en la “agenda del desarrollo”.
- El Estado con un rol fundamental en el diseño de las políticas, en el área económica y social, de desarrollo y en política exterior.
- Búsqueda de autonomía como respuesta a la matriz liberal, sustentada en un modelo de desarrollo que enfrenta al mercado, Estados Unidos y otros actores externos.
- Una integración que busca una mayor institucionalidad y políticas comunes en temas no comerciales, que se manifiesta en mecanismos de cooperación sur-sur, priorizando temas relacionados con la seguridad y paz regional.
- Mayor énfasis por las dimensiones sociales y las desigualdades en relación con los niveles de desarrollo, vinculando integración con la reducción de la pobreza y la desigualdad. La justicia social es un ítem importante en la región.
- interés por el mejoramiento de la infraestructura regional como vehículo fundamental para la integración regional y con el resto del mundo.
- Búsqueda de seguridad energética.
- Promueve una mayor participación de actores no estatales en los procesos de integración (Sanahuja, 2011).

---

manteniéndose vigente hasta mediados del 2000, entrando en crisis por causas de sus limitaciones como estrategia de mera liberalización comercial (Sanahuja, 2007) y por el rechazo expreso de los gobiernos de izquierda que protagonizan la segunda mitad de esa década.

Según Sanahuja (2011), la UNASUR es un producto diseñado por Brasil y responde a dos objetivos: su búsqueda de autonomía y su intención de convertirse en una potencia regional y global.

Se puede considerar el origen de la UNASUR en 1993 con la propuesta de un Área de Libre Comercio de Sudamérica (ALCSA). Posteriormente, se produce el nacimiento de la “Comunidad Sudamericana de Naciones”, precedente inmediata, en la III Cumbre Sudamericana realizada en Cusco (Perú), el 8 de diciembre de 2004. Sus tres componentes fundamentales son:

- Concertación y coordinación de las políticas exteriores.
- Convergencia de la CAN, MERCOSUR, Chile, Guyana y Surinam en el ALCSA (Área de Libre Comercio de Sudamérica).
- Integración física, energética y de comunicaciones en Sudamérica.

Este diseño se puede considerar como un acuerdo de baja intensidad. La CSN careció de personería jurídica y estructura institucional y se sustentó por medio de una diplomacia de “cumbres”.

La creación de la UNASUR se aprobó el 23 de mayo de 2008 en la III Cumbre Sudamericana celebrada en Brasilia. Podemos definirla como una organización de cooperación política que promueve la concertación en diversas áreas. Su institucionalidad se sustenta en un Consejo de Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno como “órgano máximo”; la Presidencia Pro Tempore del Consejo, que se ejercerá de manera sucesiva por los miembros; el Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores, principal órgano ejecutivo; el Consejo de Delegados, integrado por representantes designados por cada parte; y la Secretaria General, que ejecuta los mandatos de los órganos de UNASUR.

También prevé consejos ministeriales sectoriales y un parlamento. Cuenta con personería jurídica y capacidad de adoptar normas vinculantes generadas por consenso. Su institucionalidad se ha consolidado con la creación de dos consejos sectoriales: el Consejo de Defensa Sudamericano y el Consejo de Salud Sudamericano.

En suma, la creación de la UNASUR fue la principal apuesta de Brasil durante el periodo de gobierno de Lula da Silva en términos de regionalismo, siguiendo una concepción autonómica y sustentada por el ejercicio de su liderazgo.

### **3.9 Consejo de Defensa Sudamericano**

El Consejo de Defensa Sudamericano nace bajo el marco institucional de la UNASUR y está definido como un ámbito para la creación de un diálogo multilateral sobre temas de defensa en América del Sur (Vitelli, 2019); trata temas específicamente relacionados con la defensa externa, dejando por fuera de su influencia temas relacionados con la seguridad pública.

La creación del CDS fue planteada por Lula el 4 de marzo de 2008 como una muestra de la aspiración de liderazgo regional impulsada por Brasil. También es la manifestación de la preocupación del país por la protección de sus fronteras amenazadas por el crimen organizado y el narcotráfico.

Por último, el planteamiento tiene que ver con la inquietud de Brasil por la inestabilidad de la región andina. Una instancia regional y no hemisférica parece ser la más adecuada para los intereses de Brasil. El CDS asumiría el rol de la OEA y el TIAR, organismos que le atribuyen a EEUU un rol fundamental.

La búsqueda de acuerdos regionales, sin la participación de EEUU y las resoluciones de los conflictos a través de medios pacíficos, son objetivos centrales. Además, la creación del CDS, en términos geopolíticos, modera las pretensiones del presidente de Venezuela, Hugo Chávez, y su aspiración de creación de la Organización del Tratado del Atlántico Sur (OTAS), y fortalece la posición de liderazgo de Brasil a partir de una estrategia racional de no provocación con EEUU, que se fundamenta en dos aspectos: la inhibición de su influencia militar y política en la región y el establecimiento de relaciones cordiales con la potencia del norte.

En la Cumbre Sudamericana de Brasilia de mayo de 2008, Brasil propuso la creación del CDS. Colombia se opuso enfáticamente. Las diferencias con respecto a las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC) fundamentaban la posición colombiana.

También planteaba que la OEA debía ser el organismo de resolución de los conflictos de la región.

El 19 de julio de 2008, Uribe anunció la incorporación del país al Consejo a partir de un compromiso de rechazo expreso a los grupos violentos, a lo que se sumó un cambio significativo de la postura de Venezuela y un pedido expreso de Chávez a las FARC de cese de la lucha armada.

En la Cumbre de Costa de Sauipe (Bahía, Brasil, 16 de diciembre de 2008) se establece el CDS y se acuerdan su alcance y objetivos. Se define como un órgano de diálogo político y cooperación en materia de defensa, basado en un concepto integrado de seguridad cooperativa y de seguridad democrática. No es, ni una alianza militar, ni una organización defensiva, al no contar con la cláusula de defensa mutua colectiva. Como objetivo se estableció consolidar a Sudamérica como una zona de paz, libre de armas nucleares y de destrucción masiva, construir una “identidad” sudamericana en materia de defensa, fortalecer la cooperación regional en esos temas e impulsar la protección de los recursos naturales.

Para el bienio 2009-2010, el CDS planteaba promover la concertación regional en foros multilaterales sobre defensa, promover la cooperación de la industria en el área, la formación militar y el intercambio de experiencias sobre acciones humanitarias, el desminado, respuesta a desastres, operaciones de paz de Naciones Unidas, modernización y la incorporación de la perspectiva de género en la defensa.

La UNASUR actuó en la crisis boliviana de agosto de 2008, el golpe de Estado en Honduras de junio de 2009 y el intento de golpe de Estado de septiembre de 2010 en Ecuador.

Fundamentalmente, la actuación de UNASUR buscó establecer un equilibrio entre la actuación en el ámbito latinoamericano y el principio de no intervención en los asuntos internos de cada Estado, entre la mediación y el liderazgo de los países con mayor peso de la región, como Brasil, y el riesgo de que dicha actuación fuera percibida como expresión de intereses particulares o como abierta injerencia (Sanahuja, 2011).

Dentro de esa lógica, el desempeño de la UNASUR en la crisis boliviana fue exitoso, no sucedió lo mismo con el golpe de Estado en Honduras de 2009; la intervención de EEUU reveló los límites de la actuación de UNASUR. El incumplimiento de los acuerdos arbitrados en octubre de 2009 por el responsable de Asuntos hemisféricos del Departamento de Estado, Thomas Shannon, sin que Zelaya fuera restituido en el poder, dejó en mala posición a la UNASUR, que cuestionó la legalidad de las elecciones e intentó aislar al gobierno de Porfirio Lobo, quien ganó las elecciones.

En el caso de Ecuador, la respuesta de la UNASUR fue la adecuada. También se dotó a la organización de una “cláusula democrática” que no figuraba en su tratado constitutivo, hecho que se concretó en la Cumbre Sudamericana de Georgetown (Guyana) en noviembre de 2010.

La precariedad institucional y normativa de UNASUR limita su capacidad para hacer efectivas sus decisiones, y su carácter presidencialista le quita flexibilidad. Estas características determinan su debilidad.

La OEA, ante quien la UNASUR se plantea ser alternativa, tiene engranajes más aceitados, lo que le permite actuar con mayor eficiencia y prontitud por medio de la Reunión de Consulta de Ministros de Relaciones Exteriores; cuenta con un Consejo Permanente y mayores capacidades para el envío de misiones de mediación y observación electoral o de otra índole (Sanahuja,2011).

La convocatoria de los presidentes de la UNASUR depende del acuerdo unánime de estos y no cuenta con capacidades institucionales. “La diplomacia de cumbres” en algunas ocasiones dificulta los consensos y genera estímulos para la adopción de posturas disonantes (Sanahuja, 2011).

Según Sanahuja, la existencia de la UNASUR plantea una situación paradójica, su surgimiento parece mostrar que hay un contexto favorable en el sentido de lograr el objetivo del regionalismo y la integración. Por otra parte, su diseño y evolución demuestran que no se han alcanzado los consensos ni los marcos institucionales que se requieren para que la organización sea un proyecto viable a largo plazo.

También la UNASUR muestra otros tipos de fracturas o preferencias en el modelo de integración; hay una línea sustentada en los países integrantes del MERCOSUR, más exigente en cuanto a reglas, disciplinas y compromisos institucionales; y otra plegada a Estados Unidos, que tiene marcos más flexibles en relación con el intercambio comercial. La firma de tratados de libre comercio “Sur-Norte” también plantea una mayor apertura en relación con los mercados asiáticos.

¿Cuál es el rol de Brasil en estas organizaciones en el ámbito sudamericano? A Brasil no le queda otro rol que el del líder regional. El punto es si el país tiene las capacidades, la voluntad y el proyecto adecuado para el logro de este objetivo. Desde los gobiernos Cardoso y Lula, el país ha realizado varias concesiones que van en línea con fortalecer la integración sudamericana. Un ejemplo es la participación en el Banco del Sur, sus contribuciones al Fondo de Convergencia Estructural del MERCOSUR (FOCEM), el financiamiento vía BNDES para inversiones en infraestructura regional de la Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Suramericana (IIRSA), iniciativas en seguridad Sur-Sur en materia de seguridad y el CDS. En cuanto a la relación con otros países, se destaca el relacionamiento con la Venezuela de Chávez en un intento de moderación de las iniciativas bolivarianas, limando sus aristas más radicales y reconduciéndolas a un marco regional.

A pesar de esto, Brasil tanto a nivel diplomático y también por la acción de otros actores, por ejemplo Petrobras, genera resquemor y desconfianza. Cuestionan su compromiso sudamericano, su postura en la OMC y en otros foros internacionales. En estos ámbitos, Brasil, cuando lo ha considerado conveniente, ha tomado decisiones unilaterales favorables a sus intereses particulares sin tener en cuenta una política sudamericana.

Esta suerte de ambivalencia genera desconfianza en relación con su compromiso con la UNASUR. (Sanahuja, 2011). El gobierno y la diplomacia brasileña evitan asumir compromisos de alta intensidad en materia de comercio, finanzas o política exterior, situación que no es ajena al resto de los países de la región. Y, en relación con el regionalismo, marcan preferencias por acuerdos intergubernamentales con un bajo nivel de institucionalización.

Las elites brasileñas son el sustento de estas políticas, priorizando la consolidación de Brasil como un jugador global y prescindiendo de sus socios regionales. Brasil es el único país con la capacidad económica y política para ser el líder regional, con los costos que esto implica. Esta situación no termina de definirse porque existen actores, particularmente en el ámbito doméstico, que no están convencidos de que el país deba asumir ese rol. La diplomacia profesional, las FFAA, la academia, los partidos políticos algunos actores privados y el gobierno, son algunos de ellos.

## **Capítulo 4: Declive de la opción Autonómica y el retorno de la Aquiescencia: 2011-2020**

### **4.1 Relaciones Civiles – Militares en el gobierno de Dilma Rousseff: 2011-2016**

El gobierno de Dilma Rousseff, candidata que contó con el beneplácito y apoyo del presidente Lula da Silva, se espera que sea una continuidad de los gobiernos del PT y, por tanto, de las políticas llevadas a cabo por este durante los dos periodos que la antecedieron. Sin embargo, el deterioro económico de la región, las dificultades de la presidenta para imponer su liderazgo y formar gobierno, así como la crisis interna del PT, jaquearon, casi desde el inicio de su gestión, los objetivos de consolidar lo logrado durante el periodo de gobierno de Lula da Silva.

Los temas de seguridad interna y colaboración de las FFAA en funciones subsidiarias tuvieron un impulso en el gobierno Rousseff ya desde el comienzo del mismo. La política militar, considerando el periodo (2004-2015), tiene como principal demanda las operaciones de Garantías de Ley y el Orden (GLO). El número de soldados empleados lo confirma; en la Misión de Estabilización de las Naciones Unidas en Haití MINUSTAH (2004-2015) participaron un total de 32000 soldados brasileños.

En Río de Janeiro fueron utilizados 1800 soldados en los complejos del alemán y Da Penha en 2010, empleándose 2500 soldados en 2011 en una operación de similares características en el mismo territorio. (Observatorio Sudamericano de Defensa y Fuerzas Armadas, 2011).

En 2014 en el complejo de Maré fueron utilizados 2500 soldados. La participación militar como fuerza de contención social fue refrendada por la Constitución, donde está incluida la función de guardas de la Ley y el Orden, representando siempre mayor autonomía militar.

A la Constitución de 1988 se le atribuye la desmilitarización del régimen político brasileño, manteniendo su función de garante de la Ley y el Orden, expresada en el artículo 142<sup>8</sup>. Se plantea una imprecisión sobre quien debería ordenar el empleo militar en la Garantía de la Ley y el Orden.

En consideración, la ley complementaria N°69 intentó precisar, indicando al Presidente de la República como responsable del empleo militar, para cumplir actividades explicitadas en el artículo N°144 de la Constitución, que define seguridad pública. Esta ley no contemplaba los “efectos colaterales” que la actuación en seguridad pública podía generar; por ejemplo, ser juzgado por la justicia común y ser responsabilizado criminalmente por la muerte de alguien durante la operación.

En lo que se refiere a la seguridad pública, en la Constitución de 1988 en su artículo 144 establece que: *“la Seguridad Pública deber del Estado, derecho y responsabilidad de todos, es ejercida para la prevención del orden público y el cuidado de las personas y su patrimonio mediante los siguientes órganos:*

- Policía Federal.
- Policía Rodoviaria Federal.
- Policía Ferroviaria Federal.

---

<sup>8</sup>Constitución de 1988: Se le atribuye la democratización y desmilitarización del Estado brasileño en función de algunas reformas fundamentales:

- 1) Rompe con el ciclo autoritario que comenzó en 1964.
- 2) La Asamblea Nacional Constituyente optó por el Sistema Republicano y Presidencialista en detrimento de la Monarquía Constitucional.
- 3) Con el retorno de los gobiernos civiles, se modificó la legislación, lo que facilitó el registro y la creación de lemas nuevos.
- 4) El sistema político- constitucional- brasileño determinó, a partir de su nueva Constitución, que la República Federativa del Brasil se constituye en Estado Democrático de Derecho, siendo sus principales directores la supremacía de la voluntad popular, la preservación de la libertad y la igualdad de derechos.

- Policía Civil.
- Policías Militares y cuerpos de bomberos militares (Brasil, 1988)”.

Según el artículo Nº 144, los policías militares son responsables del combate al crimen y también son encargados del orden interno. En la función de combate al crimen deben obedecer a la Ley del Estado donde actúen. En tanto, en la Garantía de la Ley y el Orden están subordinados al Ejército creando confusión en la interna de las FFAA por responder a distintos órdenes jerárquicos en procedimientos de similares características.

Según Silva (2008), las consecuencias de la doble subordinación condicionan la autonomía de los gobernadores sobre actos relativos a policías militares porque necesitan, según la ley, de la anuencia del Estado Mayor del Ejército. Al mismo tiempo que aumentaba la participación militar en el control del orden público, crecían las resistencias en los medios militares para ese empleo.

En respuesta a estas demandas, el Ejército transformó la 11° Brigada de Infantería (Campinas, San Pablo) y, en su lugar, creó el Centro de Instrucciones de Operaciones de Garantía de la Ley y el Orden en 2005. Se crearon una serie de documentos legales para la actuación de las FFAA en la seguridad pública, en la línea en que las FFAA precisan garantías cuando actúan fuera de su “zona de confort” (Pion – Berlin, 2012).

La intervención de las FFAA en las Garantías de la Ley y el Orden no es precedida, por ley, de ninguna declaración de emergencia. La indicación de la necesidad del empleo de las FFAA es dictada por un pedido formal del gobernador del Estado, el cual se considere amenazado y sin condiciones de garantizar el orden público. La garantía de la legalidad del proceso es un convenio entre las instancias federal y estadual, amparándose en el artículo 241 de la Constitución Federal.

En el gobierno Rouseff, en el área de la utilización de las FFAA no hay indicios de cambios en relación con el gobierno de Lula da Silva.

En la V Conferencia de Ministros de Defensa de las Américas (CMDA), realizada en Santiago de Chile en 2002, las presiones estadounidenses tuvieron éxito. La defensa y la seguridad pasaron a ser temas indiferenciados. Es probable que Estados Unidos, que

venía intentando la indiferenciación desde la I CMDA, hubiera encontrado menor resistencia en Santiago porque fue el primer encuentro de Defensa después de los ataques del 11S. En 2003 se realizó una reunión especial de la Organización de Estados Americanos (OEA) sobre Defensa y Seguridad. En relación con la participación de las Fuerzas Armadas en seguridad interna, se destacaban las posiciones de los cancilleres de Argentina, Brasil y México, absolutamente contrarios a la idea.

El gobierno Lula adoptó una política militar que buscaba mayor participación internacional. Una prueba de esto fue asumir el comando de la MINUSTAH en detrimento de misiones internas para las Fuerzas Armadas. Reafirmada esa postura, en la VI CMDA realizada en Quito en 2004 el ministro de Defensa, José Alencar, que sustituyó a José Viegas, afirmaba que “Brasil no va a enviar tropas en misiones internas defendidas por Estados Unidos” (O Estado de S. Paulo-Nacional, 18/11/2004).

La VII CMDA, realizada en Managua en 2006, no mostró avances significativos, destacándose el documento “Consenso de las Conferencias de Ministros de Defensa de las Américas”. La VIII CMDA tampoco presentó grandes novedades.

En la IX CMDA, Brasil resaltó su posición contraria a la flexibilización del papel de las FFAA. El ministro Nelson Jobim, presentó una distinción entre los conceptos de Defensa y Seguridad, planteando que “a no ser de modo subsidiario, la CMDA no trata de Defensa, sino de Seguridad” (IX CMDA, Santa Cruz de la Sierra, Bolivia, 22 a 25 de noviembre, 2010). Jobim reconoció que en las CMDA habría por parte de Estados Unidos la búsqueda por una división informal del trabajo en la cual Estados Unidos cuidaría de la seguridad hemisférica y las FFAA de cada país se dedicarían a cuidar las nuevas amenazas, priorizando el tráfico de drogas. El ministro rechazó esa idea; propuso, en cambio, dividir la CMDA en dos instituciones, una de ministros de defensa, con foco en los temas de defensa, y otra conferencia constituida por ministros del área de seguridad de los países del hemisferio.

El ascenso de Dilma Rousseff a la presidencia se produjo el 1 de enero del 2011. Las expectativas eran de continuidad, no de innovación. En este contexto, Celso Amorim

representó a Brasil como ministro de defensa en la X CMDA, en Punta del Este, Uruguay, sustituyendo a Nelson Jobim. Amorim afirmó que las FFAA no pueden tener como destino primario el combate al narcotráfico; pareció admitir que en ciertas situaciones puede ser justificable el empleo de efectivos militares en acciones que son de atribución de las fuerzas de seguridad. Se percibía un cambio en relación con el discurso de Jobim.

También planteó el empleo de las FFAA en el combate al narcotráfico, lo que Jobim llamó “nuevas amenazas”. Se definen estas como un conjunto de fenómenos de diversa naturaleza, algunos de ellos se expresan violentamente, otros crean las condiciones para que hechos violentos se manifiesten. Entre los primeros encontramos al narcotráfico, el terrorismo y organizaciones criminales. Como parte de los segundos se encuentran la pobreza, el desempleo, la corrupción y la exclusión social. (Griffiths, 2009:18).

Amorim reveló consonancias con las iniciativas de gobierno de Rousseff, quien al principio de su mandato se aproximó a Estados Unidos en temas relacionados con derechos humanos y defensa. Esto no fue óbice para que actuara como articulador para reducir la influencia del país del norte en la formulación de políticas de defensa y seguridad en América del Sur, priorizando la UNASUR. La actuación brasileña en la XI CMDA, en Arequipa (Perú), en 2014, fue muy discreta. Brasil participó en todas las CMDAs, defendió que el papel básico de las FFAA debe ser la defensa de la soberanía nacional. Se puede decir que la posición brasileña siempre fue de división clara entre el ámbito interno y el externo en el diseño de políticas de seguridad, al menos en el discurso.

#### **4.2 Escenario Interno**

Durante el gobierno de la presidenta Dilma Rousseff (2011-2016) fueron realizadas 27 operaciones en el ámbito de las Unidades de Policías Pacificadoras (UPPS) en Río de Janeiro y otras en las áreas de frontera. Estas últimas responden al Plan Estratégico de Fronteras:

- Operación Ágata, corta duración.
- Sistema integrado de monitoreo de fronteras (Sisfron).
- Sistema de Gerenciamiento de la Amazonia Azul (Sisgaaz).

Para comprender la acción de las FFAA en temas de seguridad pública, debemos analizar la MINUSTAH, que fue comandada militarmente por Brasil desde su implantación en 2004 y hasta 2017. Esta misión, conducida por la ONU, tenía como objetivo alcanzar la estabilidad en Haití, país con un largo historial de crisis políticas y sociales. En el momento de aprobar la presencia brasileña en la MINUSTAH, en el Congreso (2004) hubo mucha resistencia. El principal motivo radicaba en que la legislación vigente prohíbe el uso de la fuerza que no sea en legítima defensa y había abogados que planteaban la ilegalidad de la presencia del país.

Por otro lado, parlamentarios entendían que Brasil necesitaba resolver sus problemas internos y, para ello, la participación militar era fundamental en los proyectos sociales considerados prioritarios por el gobierno Lula. Enfatizaban las actividades subsidiarias de las FFAA y no su misión de defensa en cuanto a tal.

Para vencer esas resistencias, el gobierno planteaba que la participación en las misiones sería un entrenamiento importante en la actuación de los soldados en áreas urbanas combatiendo el crimen. Por otro lado, destacaban las acciones humanitarias. Haití podría funcionar como un laboratorio para entrenamiento de los militares con el fin de actuar en el interior del territorio brasileiro en tareas subsidiarias, inclusive las de Garantía de la Ley y el Orden.

Rodríguez (2015) compara las acciones determinadas para la misión en Haití con las que se impulsaron en las operaciones de pacificación en Río de Janeiro, concluyendo que ambos siguen el mismo proyecto de imposición de orden en un ambiente hostil. Según el estudio de Rodríguez (2015), el proceso de pacificación en Río de Janeiro genera una “sobreposición de funciones, tácticas, objetivos y equipamientos entre fuerzas policiales y militares”. (Rodríguez, Thiago, 2015: 3).

Un ejemplo es la operación de Garantía de la Ley y el Orden, política militar prioritaria en el gobierno Rousseff, la utilización de las FFAA en la seguridad pública en la ciudad de Río de Janeiro bajo la égida de las Unidades de Policía Pacificadora, iniciadas en 2007 por el

gobierno Lula, y culminando con la intervención federal (Decreto 9288/18), en febrero de 2018.

El ciclo de participación combinada entre policías y militares, constituido por el proyecto UPPS, se inició en diciembre de 2007 cuando el Ejército se instaló en el morro de la Providencia para garantizar la seguridad del proyecto Cimento Social. Patrocinada por el Ministerio de las Ciudades, esta operación puede ser considerada la antesala del pacto que hasta hoy sustenta el convenio que asegura la participación militar en la política de seguridad pública carioca.

La primera UPP fue instalada en diciembre de 2007 en la favela del morro Santa Marta, en Río de Janeiro. Implantado en 2007, el programa de las UPP fue reglamentado recién en 2015. Según datos del Instituto de Seguridad Pública (ISP), órgano oficial del gobierno del Estado de Rio de Janeiro, la última UPP fue creada en 2014. Un total de 26 de ellas fueron implantadas después de 2011 cuando Rousseff ya ocupaba la presidencia de la República. Entre 2014 y 2016, cerca de 98 mil militares fueron incorporados a las GLO para actuar en las Olimpiadas y en la Copa del Mundo. Según el Instituto Regional de Seguridad Pública (ISP), la tasa de homicidios, que había bajado entre 2007 y 2013, volvió a crecer en los siguientes años. Este periodo puede ser considerado como un punto de inflexión en el escenario de seguridad interno. Las muertes provocadas por la policía tuvieron el mismo comportamiento.

En contradicción con la posición brasileña expresada en las CMDAs, el Libro Blanco de Defensa Nacional, vigente desde 2012, menciona el empleo de las FFAA en el cumplimiento de la misión constitucional como parte de la Fuerza de Pacificación, que actuó en los complejos del Alemán y da Penha en Río de Janeiro (Brasil, 2012,:163).

El Libro Blanco de Defensa Nacional (LBDN) revela que el objetivo de la llamada Fuerza de Pacificación es la utilización de las FFAA para garantizar la seguridad de la población como alternativa a la fuerza policial, la cual, afirma, no posee la adecuada capacidad técnica y tampoco moral debido a su relación con el narcotráfico, también, caracteriza como no permanentes las acciones en las comunidades de Río de Janeiro. A pesar de eso, los

soldados de la fuerza de pacificación que ejercen el papel de policía en las UPPS no están preparados para actuar en acciones policiales y pueden quedar instalados por tiempo indeterminado.

La extensión geográfica de las GLO fue baja entre 2011 y 2016. Salvador y Rio de Janeiro fueron foco de sus acciones. Pero, en síntesis, durante el gobierno de Dilma Rousseff, a pesar del discurso de jefes que afirmaban la continuidad de una política de defensa definida en función de la protección de la soberanía ante amenazas externas, la realidad y los hechos mostraron una profundización de una estrategia militar volcada a la seguridad interna mediante múltiples operaciones, entre las cuales se destaca la utilización de la policía militar en el marco de las Operaciones de Garantía de la Ley y el Orden (GLO).

#### **4.3 Política Exterior en el Gobierno de Dilma Rousseff (2011-2016)**

La política exterior de Brasil al asumir la presidencia Dilma Rousseff, al menos en las expectativas se consideraba sería una continuidad de la que se había podido observar en los dos periodos de Lula da Silva como presidente. Pronto los hechos demostraron una realidad distinta.

Varios fueron los motivos para que se produjeran estos cambios. El primero de ellos, la existencia de una crisis económica en el país que obligó a la presidenta a enfocarse prioritariamente en la política interna. En segundo lugar, se observa una menor predisposición de Rousseff a asumir un rol tan activo como su antecesor en relación con la diplomacia presidencial.

En otro plano y en relación con la región, Brasil se enfrentaba a una realidad interna que lo hacía menos proclive a asumir una actitud cooperativa. Según Danese, la diplomacia presidencial se define como *“la conducción personal de asuntos de política externa, fuera de la mera rutina o de las atribuciones exoficio, por el presidente o, en el caso de un régimen parlamentarista, por el jefe de Estado o por el jefe de Gobierno”*. (Danese, 1999: 51).

Comparando los tres primeros años de la gestión Lula en cada periodo con los tres primeros años de Dilma, se observa una disminución de los viajes presidenciales con

respecto al primero y una disminución aun mayor respecto al segundo. En sus viajes se observa que Dilma prioriza al MERCOSUR siendo Argentina el país más visitado. Comparado con Lula, se describe una reducción de viajes al resto de los países sudamericanos. América Central tampoco fue priorizada. El gobierno de Rousseff enfatizó en su discurso la continuidad en relación con el gobierno anterior; por ejemplo, en lo que respecta a las reuniones de cúpula y agrupamientos con fines específicos.

Por otro lado, la preponderancia de la política externa “altiva y activa” de Lula y Amorim perdió espacio. Un ejemplo de ese cambio se observa en que durante ese periodo las iniciativas de Brasil son más reactivas que activas, como lo demuestra el caso de la suspensión de Paraguay<sup>9</sup> y la dimisión de Patriota<sup>10</sup>.

Durante el gobierno Lula, el Ministerio de Relaciones Exteriores de Brasil fue fortalecido por el aumento del número de puestos diplomáticos brasileiros en el exterior. Esa política fue modificada durante el gobierno de Rousseff. En el primer y segundo gobierno de Lula fueron ofrecidas 207 y 423 vacantes, respectivamente. En el primer mandato de Dilma fueron ofrecidas 110 vacantes. Sobre las representaciones brasileñas en el exterior, el crecimiento anual de embajadas fue de 5 durante el gobierno Lula y de 3.42 durante la gestión Dilma. La misma relación se puede verificar en el crecimiento anual de puestos diplomáticos brasileños en el exterior.

La disminución de viajes internacionales indica un menor énfasis de la presidenta Dilma Rousseff en la diplomacia presidencial. Esto puede abonar la hipótesis de que sus preferencias van en línea con la política interna en detrimento de la externa. En relación con las regiones visitadas, permanece el enfoque del gobierno de Lula de priorización de América del Sur y de atención a África, aunque se observa una disminución de viajes a los países sudamericanos, con excepción de Argentina. Sobre el mundo árabe, hubo una

---

<sup>9</sup>Los cancilleres del MERCOSUR acordaron en la ciudad argentina de Mendoza suspender a Paraguay del bloque tras la destitución del presidente Fernando Lugo, pero sin la aplicación de sanciones económicas. (junio, 2012).

<sup>10</sup>La renuncia del canciller brasileño Antonio Patriota se produjo a raíz de un conflicto diplomático con Bolivia. Un diplomático brasileño de segundo nivel organizó un viaje clandestino, para hacer escapar de Bolivia a un senador considerado por el gobierno de Evo Morales como criminal.

discontinuación de la ocurrencia de parte de la mandataria, diferenciándose de Lula. Lo mismo ocurrió en relación con el vínculo Brasil-Irán.

También se observa una disminución del grado de activismo internacional, enfocándose en cambios de largo plazo, como el concepto de proteger la instauración de un marco civil multilateral de control de Internet.

Vigevani y Cepaluni (2007) indicaron en el gobierno Lula tres figuras centrales en la ejecución de la política externa: Celso Amorim, Samuel Pinheiro Guimarães y Marco Aurelio García, ministro de Relaciones Exteriores, secretario general de Relaciones Exteriores del MRREE y asesor especial de la Presidencia de la República para Asuntos Internacionales, respectivamente. Guimarães continuó en el gobierno de Rousseff en el cargo de Alto Representante General del MERCOSUR. Lo dejó después de la crisis de Fernando Lugo en Paraguay. García fue mantenido como Asesor Especial de la Presidencia.

Según Conte Cornetet (2014), no hubo un cambio general en el ámbito burocrático. Los principales actores de la política externa de Lula continuaron en el gobierno de Dilma Rousseff. El canciller Antonio Patriota ya tenía cargos de importancia en el ámbito del Ministerio de Relaciones Exteriores durante el gobierno Lula. Figueredo y Patriota poseen perfiles similares y cambiaron de función en 2013, ejerciendo un papel importante en la formulación de la política externa.

Según Vigevani y Cepaluni (2007), en el gobierno Lula los choques externos se pueden identificar en el tramo de las negociaciones de la Ronda de Doha (2001) y los atentados al World Trade Center (11/09/2001). En el gobierno de Dilma Rousseff se identifica la revolución árabe, la permanencia de la crisis económica mundial y la revelación del espionaje de la National Security Agency. En relación con la revolución o cambios en los países árabes, también hay que agregar el desinterés de la presidenta por el tema de seguridad internacional (Vigevani y Cepaluni, 2007). Vinculado a la crisis económica, incentiva una posición más activa de Brasil para garantizar el desarrollo por medio su

política exterior, limitando el margen de acción exterior en términos cooperativos debido a que se tiene menos para ofrecer en negociaciones.

Brasil creció un 7.5% en 2010, 2.7% en 2011 y 0.9% en 2012. Durante todo el gobierno Dilma, el crecimiento económico fue inferior a la media del periodo Lula. Claramente este factor fue determinante para que Brasil fuera menos activo y propositivo internacionalmente.

La revelación de espionaje de la National Security Agency llevó a Rousseff a cancelar un viaje a Estados Unidos y a articular con Alemania en el ámbito de las Naciones Unidas una resolución condenando el espionaje, así como marcar una conferencia internacional, realizada en 2014, para discutir propuestas de un marco multilateral civil de control de internet.

En síntesis, la política exterior durante el gobierno de Dilma Rousseff, más allá de las intenciones de tener una línea de continuidad con la del anterior periodo, enfrentó restricciones internas del país y preferencias de la presidenta menores a las de su antecesor en esa política pública; todos factores que tuvieron como resultado una política exterior de menor intensidad.

#### **4.4 Relaciones civiles-militares en el gobierno de Michel Temer: 2016-2018**

La asunción de Michel Temer como presidente luego del *impeachment* de Dilma Rousseff (2016) significó un cambio cualitativo y cuantitativo en las relaciones civiles- militares. Esto se plasmó en un aumento de las prerrogativas del estamento en lo institucional, en el aumento de participación en funciones subsidiarias y en la mayor presencia e incidencia de los militares en diversos organismos del Estado.

Las leyes complementarias N°117 (setiembre, 2004) y N°136 (agosto, 2010) mantuvieron e incluso incrementaron el carácter multifuncional de las FFAA brasileñas. Planteaban cooperar con el desarrollo nacional y la defensa civil, lo que incluía la participación en campañas institucionales de utilidad pública y de interés social. En materia de seguridad pública, el artículo 16 de la ley complementaria N°97 facultó a las FFAA brasileñas a actuar en la franja de frontera terrestre, en el mar y en las aguas interiores contra delitos

transfronterizos y ambientales. Las FFAA controlan, por medio del Gabinete de Seguridad Institucional (GSI), la inteligencia civil, representada por la Agencia Brasileña de Inteligencia (ABIN).

El GSI depende directamente del presidente de la República y lo asiste en asuntos militares y de seguridad, coordina las actividades de inteligencia federal, también cumple la tarea de protección del presidente y vicepresidente, los principales órganos de la Presidencia de la República y los palacios presidenciales. El ministro jefe del GSI tiene a su cargo la Secretaría Ejecutiva del Consejo de Defensa Nacional y preside la Cámara de Relaciones Exteriores y Defensa Nacional del Consejo de Gobierno.

Dilma Rousseff suprimió el GSI (medida provisoria N°696/2015 ratificada por Ley N°13.266), estableciendo que la coordinación de la actividad de inteligencia federal y la Agencia Brasileña de Inteligencia fueran asignadas a la Secretaría de Gobierno. Michel Temer, el 12 de mayo de 2016, mismo día del cese de Rousseff, al asumir como presidente restableció el GSI por medio de la Medida Provisoria N°726 de 2016. A partir de esa fecha, las facultades del GSI aumentaron, además de las ya referidas. Se agregó la coordinación de las actividades de seguridad de información y de las comunicaciones en el ámbito de la administración pública federal, incluyendo la seguridad cibernética, la protección de datos, la protección del Plan Nuclear Brasileño, temas relacionados con el sector espacial brasileño, asuntos relativos al terrorismo e infraestructura crítica.

En 2016 se dictó el decreto N°8903, por medio del cual se creó el Programa de Protección Integrada de Fronteras (PPIF), con la función de coordinar la prevención, control, fiscalización y prevención de los delitos transfronterizos.

El GSI también está a cargo de la secretaría ejecutiva del Comité Ejecutivo del PPIF, destinada a integrar y coordinar los órganos de seguridad pública, de inteligencia, aduaneros, impositivos y a las FFAA contra los delitos transfronterizos.

La ley N°13.491 estableció la competencia de la Justicia Militar en aquellos delitos dolosos contra la vida y cometidos por militares de las Fuerzas Armadas contra civiles en circunstancias que tenían relación con atribuciones establecidas por el Presidente de la

República o por el Ministro de Defensa; o, bien, con una Operación de Paz, de Garantía de la Ley y del Orden, una atribución subsidiaria de las Fuerzas Armadas, etc.

La formulación de la política y estrategia de defensa, la inteligencia estratégica y operativa de defensa, la movilización, ciencia y tecnología y presupuesto dependen de un órgano militar, el Estado Mayor Conjunto de las Fuerzas Armadas. Por lo tanto, el asesoramiento de que dispone el ministro en temas de política, estrategia e inteligencia de defensa, es exclusivamente militar.

Temer, al asumir, nombró a un general del ejército como ministro de Defensa. Desde su creación, el ministerio solo había estado en manos de civiles. Por lo tanto, a partir del mismo día que concluyó la presidencia de Dilma Rousseff y asumió en forma interina Temer, fue establecida la jurisdicción de la justicia militar sobre los delitos cometidos por los militares en ejercicio de funciones de seguridad interior. Fue incrementado el ejercicio de estas funciones y fueron designados al frente del Ministerio de Defensa a militares en actividad. El control civil sobre las FFAA resultó casi inexistente.

#### **4.5 Política Exterior en el Gobierno de Michel Temer: 2016-2018**

Temer asumió la presidencia en 2016 después de un proceso de *impeachment* tumultuoso, cuya legitimidad ha sido cuestionada por algunos sectores de la sociedad. Dilma Rousseff fue elegida como sustituta de Lula para disputar las elecciones presidenciales de 2010, venciendo en la segunda vuelta al candidato del PSDB, José Serra.

Según Carneiro (2018), el proyecto del gobierno Lula tuvo como objetivo el refuerzo de la industria y la infraestructura apoyada en la inversión pública y enfocada en las pequeñas empresas, industrias y en la clase trabajadora. Según el autor, el gobierno de Dilma Rousseff no logró consolidar estos intereses. Industriales, emprendedores abandonaron el proyecto y sectores de la clase media se opusieron a la iniciativa.

Esta situación determinó un ajuste ortodoxo en 2014, con un contexto de crecimiento del PIB de 0,1 %. En este escenario, el resultado de las elecciones de 2014 marcó un 3% de diferencia entre los candidatos y, simultáneamente, la eclosión de la operación Lava Jato determinó un panorama con dificultades en múltiples dimensiones.

Esta realidad se complicó aún más a partir de las manifestaciones del 2013. Alonso (2017) separa las protestas que ocurrieron entre 2013 y 2016 en tres ciclos. El primero, “ciclo mosaico”, ocurrió en 2013 y fue organizado por el Movimiento Pase Libre con el objetivo de revocar el aumento de las tarifas del transporte público. La respuesta del gobierno fue rechazar las medidas por medio de la represión, situación que generó una masificación de las protestas.

A partir de los otros dos ciclos, el ciclo “patriota”<sup>11</sup>, entre 2014 y 2015, y del *impeachment*, a partir de 2015, la oposición al gobierno Dilma se hizo más clara, asociando al PT a la corrupción. Emergieron grupos como Movimiento Brasil Libre (MBL)<sup>12</sup>, cuya movilización disminuyó la popularidad de Rousseff, que bajó casi un 70% su nivel de aprobación (Agostine, 2015), estimulando el pedido de *impeachment* protocolado en 2015 por los juristas Helio Bicudo y Janaina Paschoal. En 2016, Lula es citado a declarar.

Según Avritzer (2016), el origen del ascenso conservador se dio por la inconformidad de electores del candidato Aécio Neves (PSDB), derrotado por una diferencia de 3% de votos en 2014, aunado a que la crisis económica y los escándalos de corrupción generaron desilusión generalizada sobre el gobierno de Rousseff.

El ascenso de Eduardo Cunha a la presidencia de la Cámara de Diputados fue el marco que determinó el proceso de destitución de Rousseff. La presidenta perdió iniciativa parlamentaria y capacidad de impulsar la agenda. Un régimen presidencialista altamente fraccionalizado y polarizado aisló al gobierno, incapaz de generar consensos mínimos para actuar.

Cunha prosiguió con los pedidos de *impeachment*. En diputados, obtuvo 367 votos a favor el 17 de abril de 2016. El 31 de agosto de 2016 en el Senado, con 61 votos y 20 contrarios, se confirmó la salida de la presidenta.

---

<sup>11</sup>Ciclo patriota: identificado con grupos de protesta que utiliza un discurso nacionalista y se identifica con los colores verde y amarillo, de carácter histórico y conservador (Alonso y Mische, 2016, 1-16)

<sup>12</sup>MBL: Movimiento brasileño conservador y liberal en lo económico, fundado en 2014 como una ramificación de la rama brasileña de Estudiantes por la Libertad, creció en función del descontento político provocado por las protestas de 2013 y financiado por fuentes externas e internas, siendo su líder el diputado Kim Kataguirí.

El ascenso de Temer al poder sucedió en este contexto, sus argumentos se basaron en el planteo de la existencia de un Estado ineficiente; defendió la necesidad de reformas estructurales, criticando “excesos” de los gobiernos petistas y disposiciones constitucionales que obligaban al aumento de gastos. Planteó la necesidad de obtención de superávits primarios y una reforma de la seguridad social.

Fue aprobada la propuesta de enmienda constitucional, que constituyó el llamado “*Nuevo Régimen Fiscal*” y limita los gastos del Estado por un periodo de 20 años. De igual forma, la reforma del trabajo, defendida con el argumento de aumentar la competitividad del país.

El empresariado apoyó estas medidas, la Federación de Industrias del Estado de San Pablo (FIESP) es un ejemplo. Grupos sociales que defendieron el *impeachment* también las apoyaron.

La política externa de Rousseff, a pesar de mantener las prioridades y conceptos, careció de liderazgo presidencial para avanzar en iniciativas propias en el ámbito externo (Milani, 2016). Coincidió con condicionantes externas desfavorables. La presidenta no logró identificar en la política externa una herramienta asertiva para ganar fuerza y apoyo doméstico (Spektor, 2015).

A pesar de los condicionantes internacionales, se mantuvo la opción multilateral. El MERCOSUR fue expandido para abarcar a Venezuela y se inició el proceso para la aceptación de Bolivia. La OMC se mantuvo como la mejor opción como estrategia del Comercio Internacional y el tratado Transpacífico era mirado con desconfianza.

En el gobierno Rousseff, la valorización de la autonomía se vio en el escándalo de espionaje de Estados Unidos hacia la presidenta, tomando medidas como la cancelación del viaje presidencial y la elección por parte del gobierno brasileño de los cazas suecos Gripen; reafirmando, con esto, la búsqueda de la autonomía industrial.

En cuanto a Argentina, Rousseff buscó mantener el entendimiento en la relación bilateral a pesar de las diferencias (Cervo; Lessa, 2014). América del Sur siguió siendo la base de la

acción externa para Brasil, aunque la escasez de recursos determinaba una menor disposición para hacerse cargo de los costos de una presencia activa en la región.

A pesar de su carácter más pasivo y reactivo, seguía la línea priorizada por los gobiernos de Lula. Por lo tanto, a pesar de observarse una menor disposición de Rousseff en temas de política exterior, esto no puede verse como una ruptura, sino como una adaptación a un contexto internacional adverso.

La ruptura vino con Temer, fue nombrado José Serra del PSDB como canciller. Cuando asumió afirmó: *la diplomacia volvió a reflejar de modo transparente e intransigente los legítimos valores de las sociedad brasilera en vez de “conveniencias o preferencias” ideológicas de un partido político y de sus aliados en el exterior*, apuntando a *“la defensa de la democracia en cualquier país, en cualquier régimen político”* (Folha de São Paulo, 18/05/2016). Señaló que Brasil no restringirá más los esfuerzos multilaterales en el ámbito de la OMC en detrimento de los intereses del país, que había sido marginado en medio del avance del bilateralismo. Manifestó la necesidad de una aproximación entre MERCOSUR y la Alianza para el Pacífico y una estrategia más pragmática en relación con África, afirmando que esta deberá ser la relación sur-sur correcta. Pocos de estos cambios fueron realizados y la política exterior fue relegada.

Una de las modificaciones fue el ascenso de diplomáticos identificados con la corriente institucionalista pragmática a puestos de destaque. Son ejemplos el nombramiento de Marcos Caramuru, quien fuera secretario de Asuntos Internacionales en el Ministerio de Hacienda de Fernando Henrique Cardoso, y Sergio Amaral, quien también ocupó cargos. El primero fue nombrado embajador en China; el segundo, embajador en Estados Unidos. Rubén Barboza (2017), crítico de la política exterior del PT, recalcó un nuevo tratamiento *“objetivo”* en relación con el MERCOSUR y la *“desideologización”* de las relaciones con Venezuela, así como un nuevo paradigma de relación con EE.UU, con la posibilidad del uso de la Base Alcántara por parte de los estadounidenses.

Hubo un cambio en el trato con países de América Latina. Se observó un lenguaje más ríspido del Ministerio de Relaciones Exteriores (MRREE) con los países con gobierno de

izquierda. Estos fueron críticos con el proceso de *impeachment* que desembocó en la salida de Dilma Rousseff. Notas cuestionando declaraciones de funcionarios en Uruguay y Venezuela fueron emitidas por el Ministerio de Relaciones Exteriores, llamando a embajadores para consultas (Brasil, 2016; Brasil, 2016f). Críticas más importantes sobre el rompimiento de la conducción democrática en Venezuela también se reprodujeron por medio de comunicados conjuntos de Brasil con otros países de la región, el del 1º de abril de 2017 fue uno de los más importantes. Esto culminó con el apartamiento de Venezuela del MERCOSUR y el estancamiento del proceso de admisión boliviano (Saraiva, 2017). También se verificó una fuerte caída del comercio entre Brasil y Venezuela durante el gobierno Temer.

En relación con la Alianza del Pacífico, las aspiraciones de acercamiento de Serra tienen como enfoque el plano comercial. El intercambio de Brasil con los países de la Alianza creció.

Con Argentina se intentó generar una postura más rígida en relación con Venezuela, se firmó un Memorando de Entendimiento para la creación del Mecanismo de Coordinación Política Bilateral, buscando una agenda común de trabajo.

En el gobierno Temer, el objetivo de la política externa fue la búsqueda por inversiones (Actis, 2017). La aquiescencia con el orden vigente se manifiesta en la intención de permanecer como país miembro de la OCDE, dada la matriz ortodoxa de la organización y demostrando las claras diferencias de los preceptos neo-desarrollistas que guiaron los gobiernos del PT.

Un marco máximo de diferenciación en relación con Rousseff fue en el trato con Venezuela, retóricamente, intentando satisfacer a sectores sociales que fueron contrarios al gobierno del PT y asociando el gobierno de Nicolás Maduro a las políticas petistas.

El ambiente político doméstico sufrió cambios bruscos que impactaron en la política externa. Temer, a pesar de haber sido vicepresidente de Dilma Rousseff, planteó una política divergente, su proyecto político y su base social de apoyo eran diferentes. Sectores de clase media, empresarios y financistas apostaron a políticas más ortodoxas.

Estos cambios de preferencias afectaron a la política exterior. El multilateralismo no fue abandonado, sí resignificado con énfasis en elementos económicos más que políticos.

En relación con los BRICS, el énfasis se puso en la atracción de inversiones. En cuanto a América del Sur, el compromiso integracionista fue mantenido, enfatizando una mayor aproximación del MERCOSUR a la Alianza del Pacífico.

A pesar del cambio en puestos cruciales, como la ascensión de miembros del grupo de “*institucionalistas pragmáticos*” en detrimento de “*autonomistas*”, hubo resistencias en la cancillería para que se produjeran cambios bruscos.

La permanencia en el BRICS; el no cierre de embajadas abiertas durante el gobierno Lula en África y el Caribe, medida que tuvo a Serra como protagonista (Mello; Nublat, 2016); y limitadas acciones en otros temas, caracterizaron una conducción inercial en política exterior.

En marzo de 2017 asumió Aloysio Nunes como canciller debido a problemas de salud de Serra, hecho que provocó su renuncia en febrero de ese año. El nuevo canciller, perteneciente al PSDB, fue diputado, vicegobernador de San Pablo y ministro de Justicia de Cardoso (2001-2002). En 2014 integró la fórmula para la campaña presidencial junto a Aécio Neves, derrotada por Rousseff y Temer. Perteneció al Partido Comunista Brasileño y estuvo exiliado durante la dictadura militar (1964-1985). Su línea de pensamiento en política exterior reafirmaba el cambio observado desde el inicio del gobierno de Michel Temer; ejemplo de ello son sus observaciones en relación con la situación de Venezuela en el MERCOSUR afirmando que “fue suspendida y eso dio mayor libertad de actuación a los cuatros socios fundadores” (TELAM, 24 de octubre, 2017, Parlamento del Mercosur). En relación con el MERCOSUR, comentaba que:

Durante un buen tiempo tuvo cierta parálisis al estar centrado en ciertas cuestiones que no respondían a su función original como entidad económica y comercial para crear una zona de libre comercio en la región y ser una plataforma a nivel internacional. El foco original fue bastante perjudicado en alusión a gobernar con posiciones de izquierda y centro izquierda, que se dio en varios países de la región en la primera década del 2000. Tanto en Brasil como en

Argentina, además de las cuestiones que afectaban a la economía de los países por la crisis, existía cierta visión restrictiva del libre comercio (TELAM, 24 de octubre, 2017, Parlamento del MERCOSUR).

La falta de una figura presidencial dispuesta a sostener las ideas fuerza de la diplomacia brasileña actuando como líder, lo que fue un problema en el gobierno de Rousseff, se agravó durante el gobierno Temer.

En síntesis, la política exterior del canciller José Serra en el gobierno de Michel Temer aunque también ideológica buscó fundamentarse como pragmática, plateándose como la contracara de la impulsada por el PT (López Burian, 2016). En la práctica, este cambio se expresa en la priorización de los aspectos económicos–comerciales, como eje central de la política exterior brasileña. La apertura económica es la estrategia elegida y el relacionamiento con bloques es preferido a la opción de la integración regional. Las relaciones Norte- Sur vuelven a ser las preferidas y las Sur-Sur, solo en caso de ser relevantes, en una muestra de elección sustentada en una visión pragmática. El modelo de inserción internacional en el periodo conducido por Serra es abierto, competitivo y descentralizado, basado en principios de liberalismo económico, con un marco retórico de justificación en un supuesto “pragmatismo” despojado de ideología (López Burian, 2016).

Para finalizar, me referiré a como ha sido el gobierno de Jair Bolsonaro en su primer año de gestión analizando sus lineamientos en relación a las variables consideradas en este trabajo, las relaciones civiles- militares y la política exterior del país.

Ya desde el inicio de su gobierno, al formar su gabinete, Jair Bolsonaro estableció las pautas que definían su vínculo con el estamento militar. Su primer gabinete tenía ocho oficiales en servicio activo o de reserva. Esto no es casual, los militares constituyen un pilar fundamental de las bases de apoyo político del gobierno y en el Brasil de Bolsonaro eso se paga con nombramientos en el gobierno y en la administración federal, así como con un aumento de los recursos presupuestarios.

De ahí que las decisiones tomadas por el Ejecutivo y el Congreso en 2019 y la ley de presupuesto del 2020 plantean la preferencia por el gasto en defensa sobre el gasto social, a pesar de que Brasil no enfrenta ninguna amenaza grave a la seguridad nacional que justifique esa opción.

También en ese año, 2019, y ante los esfuerzos del presidente de asociar a los militares, en particular el Ejército, con su gestión, el alto mando militar consideró que esa vinculación podría terminar afectando su imagen y naturaleza como institución del Estado Brasileño.

Por otra parte, también surgió la preocupación por la politización de los oficiales en servicio activo y las bases por parte del “bolsonarismo”.

Según Octavio Amorim Neto (2019) algunos analistas temen que las Fuerzas Armadas actúen como si fueran un partido tutelando el proceso político, imponiendo sus intereses fundamentalmente sobre las reformas económicas planteadas por Paulo Guedes, ministro de Economía.

También plantea que otros analistas ven a los generales que rodean al presidente como un factor de moderación ideológica del Bolsonarismo.

Amorim Neto también se refiere al grado de control civil de los militares y la elaboración de la política de defensa.

Plantea que esto es esencial y condición necesaria de un régimen democrático.

Afirma que si las Fuerzas Armadas vetan decisiones de gobierno ajenas a la política de defensa, no hay democracia, existe tutela militar.

Más allá que la presencia de militares en el gobierno fue una promesa de campaña, hecho que le otorga legitimidad democrática, Amorim afirma que la presencia de tantos oficiales en cargos esencialmente civiles del Ejecutivo, significará un debilitamiento del control civil.

Esto según Amorim tiene consecuencias negativas.

Por ejemplo, mientras permanezca esta alta presencia de militares en el gobierno la idea de la supremacía civil está suspendida.

También plantea la inquietud de cómo sería la participación civil en la gestión del Ministerio de Defensa y en la elaboración de esa política.

Amorim se interroga sobre cuál va a ser el papel del Congreso y los partidos políticos ante esta situación y sobre cuál sería la función principal de las Fuerzas Armadas.

La pregunta está relacionada si estas se concentraran en tareas internas del territorio nacional, fundamentalmente en acciones de apoyo a la policía estatal.

En suma, con el gobierno de Bolsonaro, terminó por consolidarse una tendencia en la cual el control civil sobre la política de defensa quedó en una mínima expresión, hecho que ya se había manifestado durante el gobierno de Michel Temer en menor medida y que plantea interrogantes acerca de la calidad democrática en un escenario futuro, el rol de otros actores institucionales fundamentales como lo son los poderes del Estado y los partidos políticos y fundamentalmente cuál será la función prioritaria de las Fuerzas Armadas en este escenario.

Bolsonaro no continuó la política exterior que Brasil había seguido en los últimos 30 años. En ese tiempo, el país había intentado posicionarse como un jugador global con aspiraciones autónomas (Saraiva, 2017). El nuevo gobierno definió una estrategia de alineamiento con Estados Unidos y simultáneamente se mostró agresivo con otros países que no compartían ese posicionamiento y que hasta hace poco eran aliados estratégicos del país en la región y más allá.

Varias acciones sirven de ejemplo a este cambio de estrategia en política exterior. Brasil estaba dispuesto a renunciar a algunos privilegios y protecciones de la OMC, abandonando el *status* de país en desarrollo, para obtener un asiento en la OCDE. Esto fue acordado en la primera visita de Bolsonaro a Donald Trump. Otra consecuencia de esta reunión fue la concesión del centro espacial de Alcántara a Estados Unidos, su ubicación abarata el lanzamiento de cohetes al reducir el consumo de combustible.

En otro plano, es manifiesto el apoyo abierto a las reclamaciones de Israel sobre los territorios ocupados en Palestina, expresando la intención de cambiar su embajada a Jerusalén, respaldando los reclamos de Israel sobre la ciudad en disputa.

En relación con Europa, durante los incendios de la Amazonia en la crisis de agosto, Bolsonaro rechazó la ayuda de los líderes europeos alegando que era un problema interno que debe ser tratado por el gobierno brasilero y no por extranjeros, a quienes visualizaba como amenazas en relación con las riquezas naturales del país.

Simultáneamente al acoplamiento ( Russell y Tokatlian, 2013) con Estados Unidos y el aislacionismo en materia de cooperación regional (Vitelli, 2016), el gobierno Bolsonaro acentuó la política de seguridad interna basada en la Garantía de Ley y el Orden. Los objetivos principales eran reducir el crimen organizado, atacar el crimen violento y combatir la corrupción.

Bajo el liderazgo de Sergio Moro, ministro de Justicia, se verificó una disminución de los delitos violentos, fundamentalmente en la tasa de homicidios. También se aceleró el uso de inteligencia para el combate al crimen, se impulsó el encarcelamiento de máxima seguridad para líderes criminales, se aumentó la vigilancia sobre el dinero de los traficantes de drogas, se autorizó el uso de las fuerzas de seguridad nacionales en diferentes crisis en los Estados y se creó la Academia Nacional de Policía.

La presidencia de Bolsonaro puso fin a una política exterior de por lo menos treinta años de evolución, caracterizada por una línea autonómica, que presentó periodos de mayor y menor intensidad y que tuvo como objetivo central posicionar a Brasil en un rol de liderazgo regional, como punto de partida, para luego transformarse en un jugador global. En simultáneo y refiriéndonos a la estrategia de Defensa tema central de este trabajo, el gobierno de Bolsonaro dejó de lado, hay que ver si en forma definitiva, la existencia de un Brasil cooperativo con la región en esa política específica, situación que ya se venía planteando en los gobiernos precedentes, pero con menor énfasis.

## Conclusiones

A modo de conclusión, considero que la política de defensa de Brasil en el periodo estudiado fue influenciada por el diseño de las políticas exteriores de los gobiernos de la época. Las estrategias predominantes analizadas tenían dos orientaciones diferentes. Una privilegiaba una opción cooperativa mediante acciones disuasorias fundamentadas en la existencia de amenazas externas (Vitelli, 2016). Y otra consideraba prioritario el protagonismo de las FFAA en situaciones que amenazaban la seguridad interna del país por la acción de agentes relacionados con el crimen organizado o por la existencia de situaciones vinculadas a déficits estructurales.

Los diseños de política exterior tenían dos vertientes definidas. La primera buscaba posicionar al país en un lugar de mayor autonomía (Russell y Tokatlian, 2013) en relación con las grandes potencias, con el objetivo de instalarse en un rol de liderazgo en la región y también a nivel hemisférico. La segunda tendía al mantenimiento del *status quo* en materia de las relaciones internacionales, reconociendo el rol de actor secundario de Brasil en relación con las potencias centrales, sin interés de asumir un papel de liderazgo en su zona de influencia y con una opción clara de priorizar sus propios intereses dentro de una línea basada en el pragmatismo (López Burian, 2016).

Durante el gobierno de Fernando Henrique Cardoso (1995-2002) en materia de política exterior, se establece una estrategia de inserción internacional del país, que buscaba la autonomía a partir de la integración (Vigevani y Fernandes de Oliveira, 2005), empleando canales institucionales ya existentes y con los objetivos primarios de posicionar al país en un rol de mayor relevancia a nivel global, así como transformarse en un actor importante en la región como garante de la estabilidad institucional.

La relación con Estados Unidos transitaba entre ciertas contradicciones. Por un lado, se expresaba un discurso que planteaba una intención de la búsqueda de la autonomía (Vigevani y Cepaluni, 2007; Russell y Tokatlian, 2013;), pero por otro no se desconocía el liderazgo del hegemon y, casi simultáneamente, se producían acciones concretas a nivel diplomático claramente afines a los lineamientos de la potencia del norte.

En el ámbito regional, la retórica que transmitía intenciones de asumir cierto liderazgo fundamentalmente por medio del MERCOSUR chocaba con una diplomacia poco dispuesta a crear institucionalidad a costa de perder soberanía. Brasil era visto con desconfianza por los vecinos que no creían en la viabilidad de una sociedad con un país de poder tan asimétrico en relación con el resto. Algunos países de la región vislumbraban un escenario donde finalmente Brasil priorizaría la consecución de sus intereses particulares sin considerar a los demás países de su zona de influencia.

En otro plano, como hipótesis secundaria, afirmamos que un mayor control civil sustentado en la creación de institucionalidad en la relación civil-militar, favorecía la participación de las FFAA en tareas relacionadas con su función específica de defensa de la soberanía debido a la existencia de amenazas externas, en detrimento de la opción que priorizaba su accionar para la seguridad interna.

La relación civil-militar durante el gobierno de Fernando Henrique Cardoso tuvo como novedades la creación de la END en 1996 y la del Ministerio de Defensa en 1999. En términos concretos, estos dos hechos no significaron un mayor control civil sobre las FFAA, estas continuaron teniendo casi un total control sobre la política de defensa y un alto grado de autonomía.

El gobierno de Lula da Silva (2003-2010) en política exterior intentó posicionar al país en un rol de liderazgo por medio de una estrategia autonómica. Este liderazgo, a diferencia de los periodos anteriores, no solo buscaba la obtención de beneficios en la dimensión económica y comercial, sino que se sustentaba en la aceptación de un compromiso político. Este compromiso a nivel global estaba representado por el impulso a la creación y la participación en procesos de integración con potencias emergentes como India, China y Sudáfrica, buscando fortalecer el eje Sur-Sur.

A nivel regional, esta línea se vio reflejada en la búsqueda de la consolidación del MERCOSUR y su ampliación. Pero, fundamentalmente, desde lo institucional, con la creación de la UNASUR como instrumento de integración de América del Sur en términos políticos y comerciales y los Consejos surgidos bajo su égida, siendo el CDS el organismo

clave. Este plasmaba la vocación de un Brasil cooperativo en temas relacionados con la defensa de la región frente a amenazas externas. (Vitelli, 2016)

El periodo de gobierno de Lula da Silva coincide con la etapa de mayor autonomía de Brasil post dictadura. Esto se manifestaba en la influencia del país, a nivel global y regional, en la dimensión económica y comercial, pero fundamentalmente se destacan la dimensión política y la relacionada con temas de defensa. Asimismo, con el desafío al *status quo* representado por organismos internacionales patrocinados por Estados Unidos, como es el caso de la OEA y el TIAR.

Durante el gobierno de Lula da Silva, más allá del discurso no se verifica una pérdida de autonomía del estamento militar en relación con el poder civil. El nombramiento de Nelson Jobim como ministro, a pesar de tener un alto perfil, no fue suficiente como para cambiar la ecuación en este punto. Jobim fue protagonista en la aprobación de una nueva END, a la vez que puso énfasis en temas relacionados con un Brasil cooperativo con la región en materia de defensa. (Vitelli, 2016)

Pasando a los hechos concretos, no se previeron los recursos materiales y económicos suficientes como para satisfacer el cumplimiento de tales objetivos. Además, en el plano de las tareas subsidiarias, se produjo un estímulo a la participación de las FFAA en temas de seguridad interna en el país mediante las operaciones de Garantía de la Ley el Orden y, en el exterior, con la participación en las Misiones de Paz.

El gobierno de Dilma Rousseff (2011-2016) en materia de política exterior, se suponía sería una continuidad en relación con el periodo anterior. La permanencia del mismo partido en el poder y la afinidad de la presidenta electa con su antecesor, sustentaban esa hipótesis. La consolidación de una crisis económica y preferencias de la presidenta, que priorizaba en su gestión el accionar en la política doméstica en detrimento de la diplomacia presidencial, plantearon un escenario distinto. Esta situación supuso un menor protagonismo del país en el ejercicio del liderazgo regional, que se visibilizó en un menor accionar de los organismos de integración regional, fundamentalmente la UNASUR,

fuertemente dependiente del papel de Brasil y con una muy poco densa institucionalidad, factor que determinaba su baja autonomía.

Analizando la relación civil-militar en el periodo, simultáneamente a un cambio de estrategia que mostraba un Brasil menos protagonista y cooperativo con la región, se observa una continuidad de la autonomía militar estimulada por el aumento de la participación de las FFAA en funciones subsidiarias relacionadas con la seguridad interna. Esta situación, específicamente en su accionar con las Operaciones de Garantía de la Ley y el Orden, fundamentalmente en Río de Janeiro y Salvador, acciones que comenzaron en 2007 durante el gobierno de Lula da Silva.

La asunción de Temer como presidente luego del *impeachment* de Dilma Rousseff significó un punto de inflexión en la política exterior brasileña. El Brasil cooperativo y protagonista (Vitelli, 2016) que impulsaba una corriente de política exterior autónoma en relación con EE.UU (Vigevani y Cepaluni, 2007; Russell y Tokatlian, 2013) fundamentalmente, cambió a una estrategia externa pragmática (López Burian, 2016), liberal en lo económico, acoplada a la dinámica de relación Norte-Sur y aceptando los lineamientos determinados por Estados Unidos para la región.

La relación civil–militar en el periodo del gobierno Temer acentuó el carácter autónomo de las FFAA, que avanzaron sobre la justicia, en la medida en que los militares que cometieran acciones contra la ley en el marco de las Operaciones de Garantía de la Ley y el Orden, pasarían a ser juzgados por la Justicia Militar. El nombramiento de un militar en la cartera de Defensa, ministerio que desde su creación estuvo conducido por civiles, y el aumento en la participación de militares en organismos que hasta el momento estaban bajo la dirección de civiles, significó un mayor involucramiento en tareas de seguridad interna e hizo casi inexistente el control civil sobre el estamento.

Al asumir Jair Bolsonaro como presidente en 2019, en su primer año redujo a una mínima expresión la línea autónoma en política exterior seguida por Brasil con matices en los últimos 30 años, para adherirse a una estrategia de acoplamiento a los lineamientos de la política exterior diseñada por Estados Unidos ( Russell y Tokatlian, 2013) .

En la dimensión de la relación civil- militar, se consolidó la tendencia al aumento de la participación de los militares en instituciones de gobierno. Esta situación trascendió al ámbito de la defensa; militares activos y retirados ocuparon ministerios y lugares estratégicos en muchas áreas del gobierno.

La participación civil en el diseño de las políticas de defensa y su incidencia en el área tienden a ser inexistentes, quizás en menor grado que cuando los militares ejercían el poder durante la última dictadura de 1964 a 1985.

En síntesis, la cooperación disuasoria (Vitelli, 2016) en defensa en los periodos estudiados existió durante parte del gobierno de Lula da Silva, único periodo donde podemos definir la existencia real de una política exterior autónoma (Vigevani y Cepaluni, 2007). Esta afirmación se sostiene por una clara voluntad de creación de institucionalidad y de preferencias por parte del presidente para posicionar a Brasil en un lugar de liderazgo mediante la cooperación con la región.

En relación con la hipótesis secundaria, la búsqueda del control civil, por medio de la construcción de institucionalidad y la creación de instrumentos legales, no fueron suficientes para establecer una política de defensa diseñada por civiles. Los militares continuaron conduciendo la defensa con casi total autonomía, a pesar de algunos intentos que se produjeron en el periodo de gestión de Lula da Silva para cambiar esa tendencia. No se logró el objetivo. La priorización de acciones subsidiarias en detrimento de su función primaria de defensa de la soberanía, se pudo observar en todos los periodos analizados. Un ejemplo de ello y bastante paradigmático, es que el inicio de las operaciones de Garantía de Ley y el Orden se dio en el año 2007 con Lula da Silva en el gobierno.

## Referencias

- Abdenur, Roberto (1994) "Projeção externa do Brasil depende do poder da diplomacia". Carta Internacional Nº19, setiembre de 1994, pag3.
- Actis, Esteban (2017) "La Política Exterior de Michel Temer" agosto, 2017, Foreign Affairs, Latinoamérica.
- Agostine, Cristiane (2015) "Reprovação ao governo supera 70%". Valor Económico 7 de agosto, 2015
- Alonso, Angela (2017) "A política das ruas: protestos em São Paulo de Dilma a Temer. Novos Estudos Cebrap.ed.esp., pp.49-58.
- Amorim Neto, Octavio (2019) "Bolsonaro: relaciones Ejecutivo- Legislativo y civiles – militares" 23 de abril, 2019. Política Exterior.
- Amorim, Celso (2003a) Discurso do Ministro de Estado das Relações Exteriores, embaixador Celso Amorim, por ocasião da cerimonia de transmissão do cargo de secretario- geral das Relações Exteriores, em Brasilia.In: Amorim, C; Guimarães, S.P.; Lula da Silva. "A política externa do Brasil". Brasilia.IPRI/Funag.
- Avritzer, Leonardo (2016) "Impasses da democracia no Brasil". Rio de Janeiro. Civilização Brasileira.
- Barboza, R. (2017) "A política externa do governo Temer". O Globo 14 de febrero 2017.
- Baylis John (1977) "British Defence Policy in a Changing World" (London, Croom Helm, 1977) pp. 13-14.
- Cardoso, F.H. (2006) "A arte da política: a historia que vivi. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira.
- Carneiro, Ricardo (2018) "Navegando a contravento: una reflexao sobre o experimento desenvolvimentista do governo Dilma Rousseff. In: Carneiro, Ricardo; Baltar, Paulo; Sarti, Fernando. Para além da Política Económica. Cap., 1. Pp.11-54. Sao Paulo.
- Castro, D´Araujo, M.C. (2001) (Org.). Militares e política na Nova República. Rio de Janeiro.RJ: FGV.
- Cervo, A.I. y Lessa, A.C. (2014) "O declínio: Inserção Internacional do Brasil (2011-2014).

- Conte Cornetet, João Marcelo (2014) "A política externa de Dilma Rousseff: contenção na continuidade"
- Danese, S. (1999) "Diplomacia presidencial": Historia e Crítica. Rio de Janeiro.
- Daudelin, Jean (2006) "How Brazil could save Bolivia... and its gas supply in the process. Análise internacional1 (2). Pp.4-5.
- Diamint, Rut (2008) "La historia sin fin: el control civil de los militares en Argentina" Nueva Sociedad Nº213. Pp.95-111.
- Fonseca, Gelson Jr. (1998) "A legitimidade e outras questões internacionais" Sao Paulo: Editora Paz e Terra.
- Gomes Saraiva, Miriam, (2010) "A diplomacia brasileira e as visões sobre a inserção externa do Brasil: institucionalismo pragmático x autonomistas". Mural Internacional1 (1).pp. 45-52
- Guimarães, S.P. (1999) "Quinhentos anos de periferia".3.ed. Porto Alegre: Rio de Janeiro: Ed.: da UFRGS: Contraponto.
- Huntington, Samuel (1957) "The soldier and the State: The Theory and Politics of Civil-Military Relations, Cambridge, MA, Harvard University.
- Keohane, R. y Nye, J (1989) "Power and interdependence".Boston.
- Lafer, C. (2001) "A identidade internacional do Brasil e a política externa brasileira: passado, presente y futuro. Sao Paulo: Editora Perspectiva.
- López Burian, C. (2016) "El pragmatismo como ideología: José Serra y la política exterior brasileña". Observatorio de Política Exterior Uruguay. Boletín trimestral Nº8.
- Lula da Silva, L.I. (2007) Discurso do presidente eleito Luis Inacio Lula da Silva proferido no clube de Imprensa Nacional dos Estados Unidos durante visita a Washington. Washington, Estados Unidos. 10/12/2002.
- Malamud, A: Schmitter, P. (2005) "The experience for european integration and the potential for integration in MERCOSUR". Trabalho apresentado in First Global International Studies Conference. Istambul: World International Studies Committee.

- Mello, F de C (2000) "Regionalismo e inserção internacional: continuidade e transformação da política externa brasileira nos anos 90. Tese de doutorado. Departamento de Ciencia Política/USP.
- Mello, P.C. y Nublat J. (2016) "Serra pede custo de embaixadas na África e no Caribe. Folha de São Paulo. São Paulo, 15 de mayo, 2016.
- Milani, Carlos (2017) "Política externa é política pública? Insight Inteligencia n.77, p.57-75.
- Moniz Bandeira, L.A. (2005) "Política Exterior do Brasil: de FHC a Lula". Revista Projeto Historia 31. pp. 109-116
- Oliveira, Amâncio Jorge Nunes de, Onuki, Janina e Oliveira, Emmanuel de (2006) "Coalizões Sul-Sul e multilateralismo: India, Brazil e África do Sul". Contexto Internacional 28 (2). pp. 465-504
- Pape, Robert A. (2005) "Soft Balancing against the United States" International Security, vol.30, nº1
- Pion-Berlin, D. (2012) "Cumprimento de missões militares na América Latina". Varia Historia, Scielo Brasil.
- Puig, Juan Carlos. (1980) "Doctrinas internacionales y autonomía latinoamericana". Caracas: Instituto de Altos Estudios de América Latina, Universidad Simón Bolívar.
- Ramos Missiato, (2012) "Entre a nova República e as velhas autonomias: as relações civis-militares nos governos FHC e Lula (1996-2008).
- Rodriguez, Thiago (2015) "Brazil's South- South Humanitarian Actions: Paradigm Shifts and Domestic Consequences"
- Rouquié, Alain. (2006) "Le Brésil au XXI siècle". Paris. Fayard.
- Russell, R. y Tokatlian, J.G (2013) "América Latina y su gran estrategia: entre la aquiescencia y la autonomía. Revista CIDOB d` Afers Internacionals104. pp. 157-180.
- Saint Pierre, H.L (2012) "La defensa brasileña y su entorno subregional: una prueba para su política externa" Universidad Nacional de Colombia.
- Saint Pierre, H.L. (2009) "La defensa en la política exterior de Brasil: El Consejo Suramericano y la Estrategia Nacional de Defensa" Área Seguridad y Defensa. Real Instituto Elcano 50/2009 -07/10/2009. pp. 1-27.

- Sanahuja, J.A. (2011) "Multilateralismo y regionalismo en clave suramericana: el caso de UNASUR. Pensamiento Propio 16 (33). pp. 115-158.
- Saraiva, Miriam Gomes (2017) "Política Externa Brasileira 2016/2017: da reversão a o declínio. In: Lincoln Bizzozero; Wilson Fernández (eds.). Anuario Política Internacional y Política Exterior 2016-2017: sacudones ciudadanos, rupturas del mundo anglosajón e incertidumbres globales. Montevideú. Tradinco, 2017. p. 283-290.
- Schroeder, Paul. (1994) "Historical Reality vs. Neo-realist Theory" International Security, vol.19, nº1.
- Silva, C.E.L. da. (2002) "Política e comercio exterior. In: Lamounier, Bolivar e FIGUEIREDO, Rubens. "A era FHC: un balanço. São Paulo.Cultura.
- Smith, Peter. (2000) "Talons of the Eagle. Dynamics of U.S- Latin American Relations." New York: Oxford University Press.
- Soares de Lima, María Regina (1990) "A economia política da política externa brasileira: uma proposta de análise". Contexto internacional12. Pp.7-27.
- Soares de Lima, María Regina (2005) "A política externa brasileira e os desafios da cooperação sul-sul. Revista brasileira de Política Internacional. Vol 48. Nº1. Pag 24-59.
- Spektor, M. (2015) "O projeto autonomista na política externa brasileira"
- Stepan Alfred y Wolfson Leandro (1988) "Las prerrogativas de los militares en los nuevos regímenes democráticos", Desarrollo Económico27 (108), pp. 479 – 504.
- Viegas, José (2004) Pronunciamento do Ministro de Estado da Defesa, José Viegas Filho, no Instituto Ríó Branco, Brasília, 18/03/2004, [http:// www.defesa.gov.br](http://www.defesa.gov.br)
- Vigevani, T. y Cepaluni, G. (2007) "A política externa de Lula da Silva: a estratégia da autonomia pela diversificação" Pontificia Universidade Católica do Rio de Janeiro.
- Vigevani, T. y Fernandes de Oliveira, Marcelo (2005) "A política externa brasileira na era FHC: un exercicio de autonomia pela integração. Revista internacional interdisciplinar2 (1). pp. 1-44.
- Vitelli, Marina (2016) "América del Sur: de la seguridad cooperativa a la cooperación disuasoria". Foro internacional 56 (3). pp. 724-755.

- Vitelli, Marina y Peres Milan, Livia (2019) "Regionalismo Sudamericano en tiempo de redefiniciones: el Consejo de Defensa de la UNASUR y la crisis del regionalismo posliberal y poshegemónico". *Revista Uruguaya de Ciencia Política* 28 (2). pp. 35-60.
- Winand, E y Saint Pierre, H.L (2008) "A construção tardia do Ministério da Defesa como chave para compreender as particularidades do setor no Brasil", I. Sepúlveda y S. Alda (eds), *La administración de Defensa en América Latina*, vol.2, Instituto Universitario General Gutiérrez Mellado, UNED, Madrid, 2008, pp. 51-114.