

Política Exterior Brasileña, ¿Qué puede aportar la Política Militar en la composición de la agenda internacional del país?

Las limitaciones de la Política de Defensa

Se puede considerar que nos encontramos frente a dos universos paralelos entre la política militar, entendida como la Política de Defensa del país y la Política Exterior, entendida como las relaciones internacionales de un Estado con los demás actores del sistema internacional, por el hecho de haber un gran trecho que las distancia. Dicho a grosso modo de manera ingenua y reduccionista, pero real, los militares se encargan de la política de defensa y los diplomáticos de la política exterior.

Brasil se ha tornado una suerte de “Potencia Pacífica” (Alsina Jr. 2009:12) haciendo referencia al no uso de la fuerza militar, pero sí al incremento de poder en esferas económicas y políticas. Una caracterización de esta índole sólo tiene sentido si las fuerzas armadas tienen poca o ninguna relevancia para el principal objetivo de la Política Exterior brasileña, la búsqueda de insumos para el desarrollo.

El país presenta una debilidad al momento de proyectar el poder militar por causa de una lógica pacifista y legalista, además de la descalificación a nivel internacional del uso de la fuerza, y enfrenta también dificultades materiales para influir en cuestiones de seguridad internacional (Alsina Jr. 2009).

¹ El autor es Licenciado en Relaciones Internacionales.

La vulnerabilidad de las Fuerzas Armadas:

“no se restringe solamente a la hora de proyectar poder militar internacionalmente, pues tampoco tienen cómo defender al país de ataques convencionales de potencias “alienígenas”, o de ataques asimétricos de actores internacionales” (Rocha Paiva 2010:94).

Su participación se ve limitada a operaciones de paz no tan exigentes en términos militares. Una de las principales problemáticas de la política de defensa es el hecho de estar condicionada por la lógica de la política nacional y el subdesarrollo institucional del país. Es menester buscar un cambio de identidad internacional, si se pretende tener ambiciones de relevancia mundial y esto implica modificar inexorablemente la forma de concebir el poder. Es incoherente proyectar una política exterior ambiciosa descartando la capacidad de disuasión que posee el poder militar que bien podría estar a entera disposición de Itamaraty para las estrategias diplomáticas.

Por ejemplo, Nye (2004) identifica el poder militar con el uso de la fuerza, ya que permitiría la adopción de determinados comportamientos y daría origen a políticas públicas específicas. Se expresa por medio de amenazas, permite la coerción, disuasión y protección, da origen a la diplomacia, la guerra y las alianzas. En situaciones específicas, el poder militar podría generar admiración, reconfortar, proteger y auxiliar personas en casos de catástrofes. Autores realistas como Morgenthau conciben el poder dentro de un “pesimismo antropológico innato a la condición humana” y a partir de tres premisas fundamentales profundamente relacionadas al poder militar (Barbé, 1987:160). En primer lugar, “el Estatocentrismo, entendido dentro de las categorías equilibrio de poder-a partir del mantenimiento o destrucción del status quo-e interés nacional-relacionado con la auto preservación del Estado” (Barbé 1987:159). En segundo lugar, la naturaleza conflictiva de las relaciones internacionales, que interpretadas desde una visión Hobbesiana, “ven la política internacional como una puja por el poder” (Barbé 1987:159). En tercer lugar, entendido como “el objetivo único de la acción política” es la centralidad del poder (Barbé 1987:159).

El poder legítimo es frecuentemente identificado con su dimensión coercitiva haciendo que sea extremadamente eficaz. La persuasión se funda con base en las percepciones y valores de interés de aquel que ejerce una acción en relación a quien sufre la acción. La dominación fundamentada en la influencia persuasiva, opera por medio del comprometimiento, de la lealtad, de la confianza, componiendo una estructura de formación discursiva (Alsina Jr. 2009).



El rol histórico de las fuerzas militares

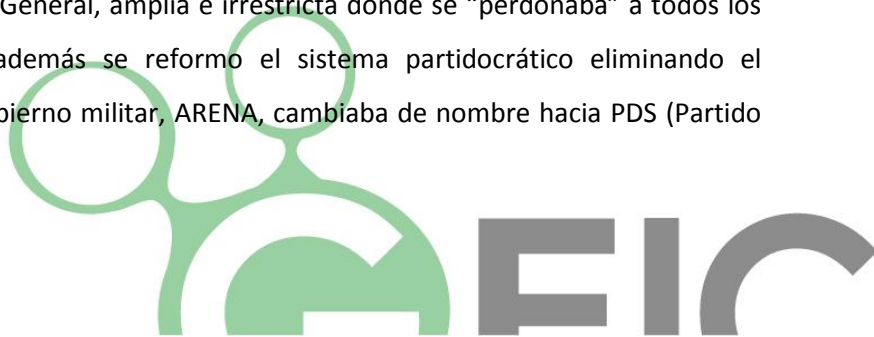
Las fuerzas militares se han preocupado históricamente por cuestiones de seguridad interna y por su propio fortalecimiento institucional. Tuvieron un rol preponderante en la historia brasileña como garantes de la República, como instauradores y proclamadores de una nueva forma de organización política tras el fin del orden monárquico y a partir de la victoria en la Guerra del Paraguay (Silva 1985).

En el periodo comprendido entre 1889 y 1930, conocido como la “República Velha”, los coroneles organizaban la vida política y social sobre todo por poseer esa figura carismática a nivel municipal y rural. La figura del coronel era el eslabón entre la población civil y el poder estatal. También le dieron el apoyo a Vargas en el golpe del '37, porque lo consideraban la mejor opción como medida preventiva al accionar comunista y teniendo fresco el recuerdo de la intentona comunista de 1935. Era mejor el totalitarismo unipersonalista del sureño que el comunismo propiamente dicho. Los militares siempre estuvieron presentes en la escena política, de forma visible y tangible u organizando desde las sombras.

Durante el gobierno militar que tomó el poder en 1964, los partidos políticos dependían enormemente de los recursos económicos del Estado y esto les permitió a los militares “adueñarse” del sistema partidocrático asegurándose las mayorías sin cerrar el Congreso, en contraste a lo que suele ocurrir en situaciones de esta naturaleza. Se creó un sistema bipartidario, por un lado el MDB (Movimiento Democrático Brasileño) y por el otro el partido ARENA (Alianza Renovadora Nacional) pero ante su desgaste, en el año 1980, se optó por un multipartidarismo débil, maleable y sin identidad.

En el gobierno del General Ernesto Geisel (1974-1978) se trató de democratizar el país lentamente. Con la Enmienda Constitucional nº11 de 1978 se da de baja el AI-5 (acto institucional nº 5) y todos los actos institucionales anteriores además de la censura previa. Aún así, seguían prohibidos los paros sindicales en las áreas de seguridad nacional, como la industria metal mecánica.

En 1979 surge el líder sindical Luis Ignacio “Lula” da Silva liderando las manifestaciones de los obreros metalúrgicos en contra del régimen. El presidente, general Joao Batista Frigeiredo, condujo el proceso de “apertura política” hasta la total redemocratización del país. Fue sancionada la Ley de Amnistía General, amplia e irrestricta donde se “perdonaba” a todos los envueltos en el conflicto y además se reformó el sistema partidocrático eliminando el bipartidismo. El partido del gobierno militar, ARENA, cambiaba de nombre hacia PDS (Partido



Democrático Social) (Silva 1985). El partido de oposición MDB pasaba a llamarse PMDB (Partido del Movimiento Democrático Brasileño). Surge la CTU (Central Única de Trabajadores) y el PT (Partido de los Trabajadores) en 1980 liderado por Lula da Silva (Riz 2003).

Se inició una transición que culminó con la elección indirecta de Tancredo Neves, que murió semanas antes de asumir el cargo. Durante el gobierno de José Sarney (1985-1990) se retomó el sistema democrático republicano y al estado de derecho. Además tuvo lugar una apertura del sistema político y electoral, y una flexibilización partidaria, con la implementación de elecciones directas para alcaldes y presidentes.

Rearme militar y dos políticas públicas que no logran converger

Las clases dirigentes brasileñas, en especial diputados y senadores, no tienen un acompañamiento e interés en políticas públicas complejas y de bajo apego popular como el caso de la Política Exterior y de la Política Militar. Esta falta de interés torna las políticas mencionadas no prioritarias en términos de asignación de recursos, de forma más específica hasta antes del 2008 (Alsina Jr. 2009).

La Política de Defensa es exclusividad del Poder Ejecutivo, que poco tiene a ganar políticamente con una buena conducción del sector. Dicho sector queda reducido a la conducción de los propios militares a través del Ministerio de Defensa, y muchas veces en descoordinación de políticas entre la Marina, el Ejército y la Aeronáutica (Alsina Jr. 2009). De esta manera, el Ministerio de Defensa podría actuar como interlocutor con las burocracias responsables de la Política Exterior, cosa que suele no suceder.

Cabe al Ministerio de Defensa, también, fomentar la cooperación entre el sector privado y público con el fin de construir infraestructura vial que conecten las ciudades estratégicas, inclusive hacia el pacífico, y buscar un plan eficiente de operatividad en términos de logística para mejorar la defensa nacional, además de puertos ágiles multipropósito para operaciones de carga y descarga (Fujita 1998). El Estado debe también participar del proceso de toma de decisión en lo relativo a la movilidad de los recursos y en relación a los proyectos de redimensionamiento geoestratégico de las prioridades regionales y sub regionales concernientes al sector productivo.

En cierta forma, esa es la situación que viene ocurriendo en la actualidad. Se podría decir que el país se encuentra en un proceso de “rearme militar”, si bien este término admite dos visiones diferentes. ¿Qué se entiende por “rearme militar”? Dentro de la interpretación de



Jorge Battaglino (2010) en primer lugar, se entiende que hay una amenaza interestatal y prácticamente una guerra en camino con un incremento en el gasto militar y un aumento exponencial en el número de tropas y equipamiento bélico. En segundo lugar, se entiende como “compra de armas” donde hay una renovación de tecnología con el simple fin de modernizar equipos bélicos.

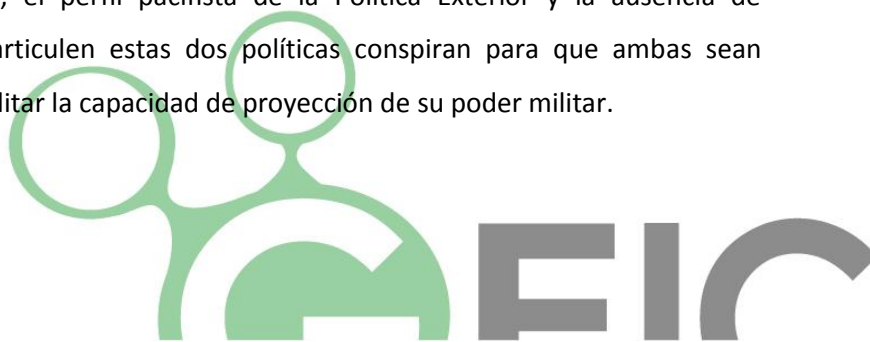
Si bien el concepto de “rearme militar” carece de objetividad teórica la primera opción comentada anteriormente suele definir más rigurosamente el fenómeno en análisis, además de ser un denominador común en los casos históricos de rearme (Battaglino 2010). Dicho en otras palabras, en el primer caso es un rearme real, efectivo y determinado mientras que en el segundo caso es un rearme preventivo, disuasivo cuyo fin es la actualización de equipos militares.

La segunda opción se asimila más a la situación brasileña, agregándole también una serie de amenazas intraestatales, tales como el crimen organizado, el tráfico ilegal de personas, el contrabando de armas, materias primas y especies protegidas, el narcotráfico, la destrucción del ambiente por medio de la deforestación y la minería no autorizada o el uso de la Amazonia por grupos armados de otros países, en particular Colombia (Hofmeister et al. 2007).

Lo más sensato es afirmar que Brasil se encuentra en un proceso de actualización del aparato militar donde lo que se busca es, por un lado, reducir la vulnerabilidad en la región amazónica y el mar territorial ante cualquier tipo de amenazas interestatales o intraestatales y, por el otro, equiparar el poder militar material al poder económico y político logrado especialmente en las dos presidencias de Lula da Silva.

Hay una tradicional lógica brasileña de no confrontación que responde a intereses comerciales y estratégicos con los socios sudamericanos. La decisión de resolver conflictos de manera pacífica revela una falta de poder militar acorde, a pesar de ser la forma adecuada. Por lo tanto, la supuesta “unipolaridad brasileña” en el subcontinente no llega a tener la solidez deseada por la fragilidad de su aparato militar. Aún siendo el país que más invierte en materia de defensa en la región, es poco determinante para perturbar el balance de poder estratégico a nivel global.

Es indudable que la baja prioridad de la Política de Defensa, la ausencia de una dirección política efectiva de la misma, el perfil pacifista de la Política Exterior y la ausencia de mecanismos operativos que articulen estas dos políticas conspiran para que ambas sean incompatibles, además de debilitar la capacidad de proyección de su poder militar.



Cuando se deja la política de defensa en manos de los propios militares se encamina hacia la falta de control de la misma por parte del ejecutivo y el legislativo. La descoordinación operativa en el seno de las fuerzas militares, el Ejército, la Marina, y la Aeronáutica ocurre por la falta de control político y por el hecho de que cada una sigue una dinámica corporativa distinta en relación a la Política de Defensa. Esto hace que Itamaraty no tenga en cuenta al “poder militar” a la hora de establecer las principales directivas en Política Exterior (Alsina Jr. 2009).

Se percibe una buena interlocución entre diplomáticos y militares, sea a través de las agregadurías militares en las embajadas, del Consejo de Defensa Nacional, o de la participación conjunta en congresos internacionales sobre defensa. Esto se da en el plano formal y en menor medida en el plano informal. Hay un intercambio de informaciones entre ambos incluyendo seminarios dictados por unos u otros o consultas esporádicas. Esta interlocución, inclusive en la formalidad no se da de forma estructurada a partir de directrices de alto nivel. Las existentes, son demasiado genéricas para llevarse a cabo.

El hecho de que Brasil adquiera modernos equipos de armas no implicaría un camino hacia la convergencia entre Política Exterior y Política Militar ya que perduraría la falta de un direccionamiento político claro y de un proyecto integrador coordinado con las burocracias diplomáticas.

A pesar de haber un gran potencial por desarrollar en materia de defensa, la proyección de poder militar de Brasil dista de ser, al menos en el mediano o corto plazo, un factor que pueda ser visto como la punta de lanza de un expansionismo armado o de un proceso de bargaining² internacional.

Teniendo en consideración todo lo dicho hasta ahora, consideraremos algunos escenarios posibles a tener en cuenta que pueden contribuir a mejorar la coordinación entre estas dos políticas públicas. En primer lugar, se debería a corto plazo conformar un “Libro Blanco de la Defensa”³ bajo la coordinación del Ministerio de Defensa y el Ministerio de Relaciones Exteriores con la cooperación de sectores académicos y la Comunidad Brasileña de Política Exterior. En segundo lugar, se debe buscar mejorar las instancias formales de diálogo entre el Ministerio de Defensa y el Ministerio de Relaciones Exteriores. En tercer lugar, siguiendo esta

²El término hace referencia al incremento de poder de negociación de un país, donde bajo ciertas condiciones de presión y extorsión política mutuas se llega a un acuerdo de no interferencia en cuestiones de política exterior.

³Contemplado en la Estrategia de Defensa Nacional del año 2008, hecho que aún no ha sucedido. El país sigue adoleciendo de un Libro Blanco de la Defensa.



misma línea, se debe procurar fortalecer las instancias informales de diálogo entre los militares y diplomáticos. En cuarto lugar, la creación un documento común o en su defecto de materias comunes específicas de Política Exterior y Política de Defensa para que sean enseñadas en el Instituto Rio Branco e Itamaraty así como en las Academias de Formación Militar. En último lugar, es deber del Ministerio de Defensa instalar el debate en la sociedad, en articulación con el sector académico, sobre los beneficios de tener una Política de Defensa.

Conclusión

En la medida en que haya mayor restricción financiera de la mano de una visión kantiana sobre las Relaciones Internacionales⁴ y una mayor difusión de las debilidades institucionales, menor será el incentivo para el perfeccionamiento de la articulación entre Política Militar y Exterior.

La base de la propuesta brasileña de un Consejo de Defensa Sudamericano contemplado dentro del tratado constitutivo de UNASUR es “constituir un foro para promover el diálogo entre los ministerios de defensa de la región creando mecanismos de integración que permitan discutir las realidades y necesidades en materia de defensa de los países suramericanos, reducir los conflictos y desconfianzas, y sentar las bases para la futura formulación de una política común en esta área” (Pinta Gama 2010:347). En la medida que esta propuesta logre instalarse definitivamente en la agenda de los países sudamericanos, tendrá mayores posibilidades de prosperar considerando, en primer lugar, la fortaleza del fenómeno de las relaciones de cooperación SUR-SUR sobretodo en un mundo multipolar con los BRICS-Brasil, Rusia, India, China y Sudáfrica-a la cabeza. En segundo lugar, se debe tener en cuenta, además, que la OEA (Organización de Estados Americanos) y los sistemas de seguridad hemisféricos se encuentran descreídos, obsoletos y desactualizados. La misma es vista por el conjunto de los países de América Latina como una organización al servicio del gobierno de Estados Unidos, lo que provoca una falta de identificación con la misma.

Por otra parte, la carencia de recursos militares imponentes, a pesar de la reciente renovación de equipamiento, que no logra ser suficiente, hace que el pedido por un asiento permanente en el Consejo de Seguridad de la ONU sea inconcebible o al menos incoherente.

⁴ Kant entendía que un mundo constituido por repúblicas podría alcanzar la paz universal. En este contexto, se hace referencia a una perspectiva optimista en relación a la posibilidad de limitar la guerra.



Bibliografía

- Alsina Jr., João Paulo Soares (2009): "Política Externa e Poder Militar no Brasil: Universos Paralelos". Editora FGV, Rio de Janeiro.
- Barbé, Esther (1987): "El Papel del Realismo en las Relaciones Internacionales". Nueva Época, Revista de Estudios Políticos, n57, Julio-septiembre.
- Battaglino, Jorge M (2010): "Rearme y baja percepción de amenaza interestatal en Sudamérica. ¿Es posible tal coexistencia?". Perf.latioam.vol.18, n.35. Disponible en: http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S018876532010000100003&lng=es&nrm=iso. (Consultado en: 10/10/2010)
- De Riz, Liliana (2003): "Brasil, una Democracia parcialmente exitosa". Pág 9-13. En: "Dos Décadas de Democracia en el Cono Sur: Argentina, Brasil, Chile y Uruguay desde una perspectiva comparada". Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, Buenos Aires.
- Fujita, Edmundo Sussumu (1998): "The Brazilian Policy of Sustainable Defense". International Affairs – Royal Institute of International Affairs, Vol. 74, No. 3. Julio.
- Hofmeister, Wilhelm, Rojas, Francisco, Solís, Luis Guillermo (Comp.) (2007): "La percepción de Brasil en el Contexto Internacional". FLACSO, Argentina.
- Nye, Joseph (2004): "Soft Power: The Means to Success in World Politics". Public Affairs, New York.
- Pinta Gama, Marcos Vinicius (2010). "O Conselho de Defesa Sul-americano e sua instrumentabilidade" en: Jobim, Nelson; Etchegoyen, Sergio; Alsina, João Paulo (Comp.) (2010). "Segurança Internacional: Perspectivas Brasileiras". Rio de Janeiro: Editora FGV.
- Rocha Paiva, Luiz Eduardo (2010): "Guerras de Quarta Geração ou mais uma Falácia Travestida de sapiência?". Pag. 81-96. Em: Jobim, Nelson; Etchegoyen, Sergio; Alsina, João Paulo (Comp.) (2010). "Segurança Internacional: Perspectivas Brasileiras". Editora FGV, Rio de Janeiro.
- Silva, Helio (1985): "1964. Vinte anos de golpe militar". Editora L&PM, Porto Alegre.

