

Presupuesto de Defensa de Brasil: el país de América del Sur que tiene más intenciones de convertirse en líder político, económico y militar de la región

Por Lic. Vanesa González¹

Al igual que muchos países sudamericanos Brasil está llevando a cabo un plan de modernización de su sistema de Defensa el cuál se focaliza hoy en dos objetivos centrales: la reorganización de las Fuerzas Armadas y la reestructuración de la industria brasileña para material de defensa; a estos dos grandes ítems le sumamos el deseo de incrementar su capacidad militar controlando de manera efectiva su presupuesto militar. Paralelamente se pone énfasis en el desarrollo de tres espacios de gran relevancia para el ámbito de la Defensa: el desarrollo cibernético, el desarrollo espacial y el desarrollo de la energía nuclear. Estas acciones que se están implementando desde 2007 coinciden con lo plasmado en la Estrategia de Defensa Nacional a través del Decreto N° 6.703, del 18 de Diciembre de 2008².

Con respecto a la reestructuración de la industria brasileña para el material de Defensa se busca asegurar la autonomía operacional para las tres Fuerzas: la Marina, el Ejército y la Fuerza Aérea.

La administración de Da Silva intenta legitimar la movilización de recursos de gran magnitud, para dotar a Brasil con dispositivo militar acorde a sus ambiciones internacionales, esto nos indica que para alcanzar un liderazgo regional efectivo e integral, Brasil buscará obtener superioridad militar en el continente.

¹ Licenciada en Relaciones Internacionales (UB). Carrera de Especialización en Gestión para la Defensa (Ministerio de Defensa – Untref, en curso)

² Estrategia Nacional de Defensa, Ministerio de Defensa, www.defesa.gov.br

El proyecto de ley que encierra la Estrategia Nacional de Defensa prevé una inversión en el área militar de US\$ 2.585 millones, esta suba de casi 100% con respecto al último presupuesto asignado, explica el énfasis de Brasil para la renovación de equipos y de infraestructura castrense. Incluidos los fondos para pagos de salarios, beneficios y mantenimiento de edificios, los recursos totales para las tres armas pasarán de los 3.400 millones de dólares actuales a 4.800 millones de dólares para el año 2009.

Cuando hablamos de Gasto Militar se desata una controversia en relación con el impacto del gasto militar sobre el crecimiento económico. Algunos analistas sostienen que este gasto es improductivo, argumentando que cualquier erogación en este campo genera efectos negativos sobre la economía y limita los recursos públicos disponibles para invertir en áreas de mayor beneficio social. Otros, en cambio, creen que el gasto militar favorece el crecimiento económico en cuanto contribuye de manera significativa a acrecentar la capacidad productiva nacional. Quienes argumentan que existe una relación negativa entre el gasto militar y los indicadores de desarrollo económico y social afirman que, aunque este gasto constituye una estrategia necesaria para el sistema capitalista, tiene un impacto adverso en la tasa de crecimiento porque provoca menores niveles de inversión.

En recientes estudios económicos se ha venido explicando los efectos macroeconómicos del gasto militar en los países menos desarrollados. Se ha comprobado que afecta adversamente el crecimiento, la balanza de pagos en cuenta corriente, el ahorro y la inversión. Además, se ha observado una diferencia significativa entre el nivel de gasto realizado por dictaduras militares y el efectuado por gobiernos civiles. Dichos estudios concluyen que si la seguridad de una nación depende del crecimiento económico, entonces el gasto en sus Fuerzas

Militares parece estar incluyendo tanto inseguridad como subdesarrollo.

Por otro lado, los autores que han venido sustentando la tesis de que a mayor gasto militar, mayor crecimiento económico, creen que este gasto puede resultar económicamente productivo si lleva a una situación de seguridad nacional y permite ejercer con más eficacia los derechos de propiedad, estimulando así la inversión privada y, por ende, el crecimiento. Han señalado además que el gasto en capital militar puede tener usos productivos: algunos países en desarrollo aún se benefician del transporte y las comunicaciones construidas para propósitos militares.

Así, se ha resaltado que el gasto militar es un rubro capaz de proporcionar alimentación, vivienda, servicios médicos y adiestramiento a un número de personas que, de lo contrario, serían sostenidas por el sector civil.

No obstante, más que ahondar en el impacto que el gasto militar pueda tener sobre la economía, es de vital importancia profundizar en la estructura de costos actuales del aparato de defensa y seguridad del país.

Como se indicó anteriormente, los recursos monetarios asignados al sector no se traducen necesariamente en más capacidad para proveer seguridad. Aunque el sector representa una carga presupuestaria bastante alta para el Estado, sus funciones se estarían viendo limitadas por su propia estructura interna. Así, para entender la dinámica sectorial y sus repercusiones en el ámbito macroeconómico, es fundamental el análisis microeconómico, por lo anterior, es recomendable iniciar la reducción de costos introduciendo cambios en las áreas de manejo de personal y de administración de recursos físicos. Ante todo, es preciso examinar el sector defensa y seguridad,

considerando dos aspectos fundamentales para decidir líneas de acción.

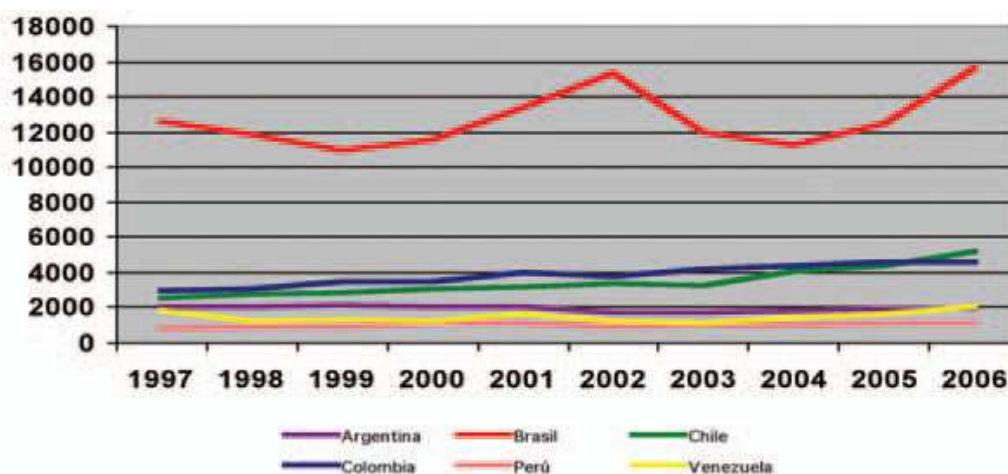
Aún cuando en América Latina el gasto es relativamente bajo, es posible ahorrar algunos recursos propendiendo a un mayor grado de cooperación entre los países de la región en materias de seguridad. Ello significa superar las amenazas a la seguridad que aún perciben los diversos países, lo que los induce a mantener y desarrollar fuerzas disuasivas significativas.

Los indicadores más usados para comparar el esfuerzo militar y de defensa que realizan los distintos países son dos: i) la relación de gasto militar/producto nacional bruto (PNB), y ii) gasto militar/Gastos del Gobierno Central. La primera relación muestra un resultado *ex post*: qué proporción del valor total de bienes y servicios producidos por los residentes de un país se destinan a la defensa del país y sus intereses. La segunda relación es una medida *ex ante* que muestra el esfuerzo del gobierno y su voluntad política de asignar recursos al sector defensa midiendo el peso de éstos en la estructura del gasto del gobierno central.

Las épocas históricas permiten visualizar las tendencias que priman en cada Estado para enfrentar las hipótesis de conflicto. En aquellos casos en que la percepción de amenaza varía en "intensidad" el cambio se expresa coyunturalmente como una respuesta de movilización progresiva de recursos. Esta se manifiesta en aumentos temporales, que posibilitan responder a la amenaza percibida generando recursos para la disuasión, para luego volver a la tendencia histórica. Si consideramos las cifras de gasto militar a nivel mundial, se puede afirmar con relativa certeza que los gastos militares han tendido a disminuir. No obstante, esta disminución se debe fundamentalmente a las restricciones en los países

desarrollados. En ellos, a partir de 1988 se evidenció una reducción constante en dichos gastos producto, en gran parte, a los acuerdos de limitación de armas entre las grandes potencias. En cambio en los países en vías de desarrollo, se produjo una tendencia a la baja a partir de 1984 y hasta 1989, a partir de ese año se evidenció un aumento, llegando a niveles superiores a los que se registraron a comienzos de los ochenta.

El gasto militar sudamericano está concentrado en seis países principalmente: Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Perú y Venezuela, los cuales suman USD 30,6 millones entre sus presupuestos. La mayor participación presupuestal dentro de este grupo lo ocupa Brasil con 15,6 millones de dólares, que representan el 51,06% del total del gasto militar de Suramérica en el 2006.



³Gasto Militar en Sudamérica

En precios constantes del Dólar años 1997 al 2006 (USD Millones)

Fuente: SIPRI Yearbook 2007

Brasil

³ Institute –SIPRI– en el “SIPRI Yearbook 2007: Armaments, Disarmament and International Security”15.

Es el país con el mayor gasto militar de la región USD 127 mil millones durante los últimos 10 años y poseedor de la única fuerza militar de proyección mundial.

Después de la dictadura militar y la crisis económica de los 90, Brasil ha mantenido niveles austeros de gasto militar, alrededor de USD 3000 millones, concentrados en el sostenimiento de su industria bélica.

A partir del 2004 el gasto militar brasilero ha iniciado una curva ascendente que se confirma con el anuncio reciente del Presidente Lula sobre la voluntad de su gobierno de aumentar en un 50% los recursos destinados al gasto militar en la vigencia fiscal 2008 para que a partir de la modernización del equipo militar brasilero se le dé un impulso importante a la industria militar brasilera y el peso suficiente al aparato militar brasilero, uno de los principales objetivos de ese gobierno en su objetivo de integrar de manera permanente el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas.⁴

Durante los últimos dos años la inversión en equipo militar del Brasil se ha concentrado en la compra de 12 aviones Mirage 2000C, 62 aeronaves de transporte, 100 aviones Súper Tucano y helicópteros. Estas compras estuvieron enmarcadas en la prioridad que el gobierno brasilero le dio al control de la Amazonía con el Sistema de Vigilancia de la Amazonía SIVAM, un complejo sistema de vigilancia basado en la interacción de estaciones terrestres de radar y aeronaves vigilantes a lo largo y ancho de la Amazonía brasilera.

Asimismo, el gobierno del Presidente Lula decidió poner de nuevo en marcha el programa de producción de la aeronave de combate F-X, cancelado en el 2005 para financiar el programa de lucha contra el hambre, una de las banderas de su gobierno. Con respecto al balance

⁴ **Gasto Militar en Suramérica** Periodo 1997 2006 Fuente: SIPRI Yearbook 2007

militar, más importante que lo ocurrido durante los últimos años en los cuales los presupuestos no permitían acciones más allá del sostenimiento del equipo existente y modernizaciones puntuales, será el esfuerzo en el gasto a partir de 2008, que parece ser el punto de partida de un fortalecimiento significativo de las capacidades militares del Brasil.

Otra parte del gasto dentro del presupuesto militar de mayor importancia para el gobierno, es aquel que está destinado a la industria militar brasileña. Entre los proyectos escogidos a desarrollar está, en el campo naval, la construcción de un submarino nuclear y de otros de diseño alemán, la reactivación del proyecto de aviones de combate FX, la modernización de los aviones AMX y de vectores para la colocación de satélites en el espacio.

A continuación se muestra el esquema de Presupuesto militar de Brasil en relación al porcentaje del PIB: 2,6%. Del 2003 al 2008.⁵

Año	Presupuesto militar - porcentaje del PIB	Posición	Cambio Porcentual	Fecha de la Información
2003	1,90 %	85		FY99
2004	2,10 %	67	10,53 %	2003
2005	1,80 %	89	-14,29 %	2004
2006	1,30 %	123	-27,78 %	2005 est.
2007	2,60 %	61	100,00 %	2006 est.
2008	2,60 %	62	0,00 %	2006 est.

⁵ [www. https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/CIA](https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/CIA) World Factbook

En Presupuestos de Defensa Brasil se ubica en el primer lugar con respecto a gastos militares, el presupuesto de Defensa de Chile (incluyendo la Ley 13.196 Reservada del Cobre) ocupa el segundo lugar y por último el de Colombia, aunque de acuerdo a los datos del año 2008 -estimativos-, con un presupuesto de 6.764,721 millones de dólares, Colombia pasó a ocupar el segundo lugar detrás de Brasil, quedando Chile -con 6.333,651 millones de dólares- en el tercer puesto.

Si consideramos los bloques regionales, surge de los datos del año 2007 que Brasil representa el 87% del presupuesto de Defensa de los países del MERCOSUR -integrado por Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay- y casi triplica el presupuesto del conjunto de los países de la Comunidad Andina de Naciones -CAN: Bolivia, Colombia, Ecuador y Perú-. Dichos porcentajes se mantienen en el año 2008.⁶

El incremento del presupuesto para las Fuerzas Armadas en Brasil apunta, según el Ministerio de Defensa, a fortalecer un sector que, afirma, está en desventaja en relación con otros países de la región. Actualmente, éstos son los números de las FF.AA. brasileñas, donde el servicio militar es obligatorio: Ejército: 190.000 efectivos, 82 aeronaves.

Marina: 48.600 hombres, 89 embarcaciones y 94 aeronaves.
Aeronáutica: 73.500 hombres y 719 aeronaves⁷

A continuación se detalla un listado de las principales industrias que participan en el desarrollo de la industria militar brasileña:

6

http://www.nuevamayoria.com/index.php?option=com_content&task=view&id=1282&Itemid=30

⁷ Clarin, 31/07/2007 Brasil Duplica su Gasto Militar para recuperar su poder regional.

- ✓ AVIBRAS (Industria Aeroespacial): considerada la joya del complejo militar, en los años 80 se especializó en blindados y sistemas de artillería antiaérea, muchos de los cuales fueron exportados a países de Medio Oriente. Entre sus productos se encuentran varios tipos de misiles, sondas espaciales, sistemas de radares y comunicaciones.
- ✓ IMBEL (Industria de Material Bélico de Brasil): tiene el monopolio en fabricación y venta de Fúsil de Asalto Liviano (FAL), utilizado por las Fuerzas Armadas y de Seguridad.
- ✓ EMGEPRON (Empresa Gerencial de Proyectos Navales): es controlada por la Marina, apunta al desarrollo de tecnología en sistemas navales, municiones y navíos de guerra. Si se llegara a aprobar la fabricación del submarino atómico, sería la encargada de su construcción; construye las fragatas misilísticas Clase Niterói.
- ✓ EMBRAER (Empresa Brasileña de Aeronáutica): fue fundada después del golpe militar en 1969 para producir aviones de uso civil y militar. Privatizada en 1994, se convirtió en la tercera fabricante del mundo, atrás de Airbus y Boeing. Ya produjo más de 5 mil aviones. Su producto más conocido es el Super Tucano.
- ✓ Taurus: fabrica armas de caño corto desde 1939.
- ✓ CBC (Compañía Brasileña de Cartuchos): es la única productora de balas en el mercado civil. Fue estatizada en 1979.

El Instituto Internacional de Estudios Estratégicos, con sede en Londres, estableció que la suma total de dinero gastada en presupuestos de defensa en el mundo durante los últimos años subió de 1,3 billones de dólares a 1,55 billones de dólares entre el 2006 y el 2008, y seguirá aumentando en el 2009⁸, economías emergentes

⁸ Instituto Internacional de Estudios Estratégicos: <http://www.iiss.org/>

como Brasil, la India y China quizás aumentarán sus gastos militares para continuar sus programas de modernización castrense.

Que sucede realmente con Brasil? El Ejército más poderoso de América Latina también se moderniza e invierte, los motivos que llevan a los brasileños a mejorar e incrementar su arsenal, quizás no tienen que ver con fines bélicos. Una mejora del sistema de control aéreo, preservar el Amazonas y fomentar los recursos para la extracción de petróleo, son los tres principales factores que apuntan. Este último motivo propició que, con el apoyo de Francia, el gigante sudamericano construya un submarino nuclear, que estará listo dentro de 20 años.

El ránking de potencias militares de América Latina elaborado por la publicación Military Power Review está encabezado por Brasil, seguido por Perú, Chile, Venezuela y Argentina. La tendencia hacia la compra de armas se trata más de una modernización de las Fuerzas Armadas tras muchos años de abandono.

En el caso de Brasil, la escalada de los presupuestos bélicos está relacionada con su aspiración de gran potencia. El acuerdo firmado a principios de diciembre con Chile sobre investigación militar va en esa dirección. De hecho, Brasil tiene una propuesta de cooperación militar para toda la región alternativa al Ejército común que propuso Hugo Chávez para el Mercosur. Detrás de la carrera armamentística de América Latina existe un fantasma mayor: el tráfico de armas. Sólo en Brasil existen 17 millones de armas en circulación. El 90% de ellas está en manos de civiles. El 50% son absolutamente ilegales⁹. Y hay más: el 18% de ellas proviene de los arsenales de las fuerzas de seguridad (incluido el Ejército.).

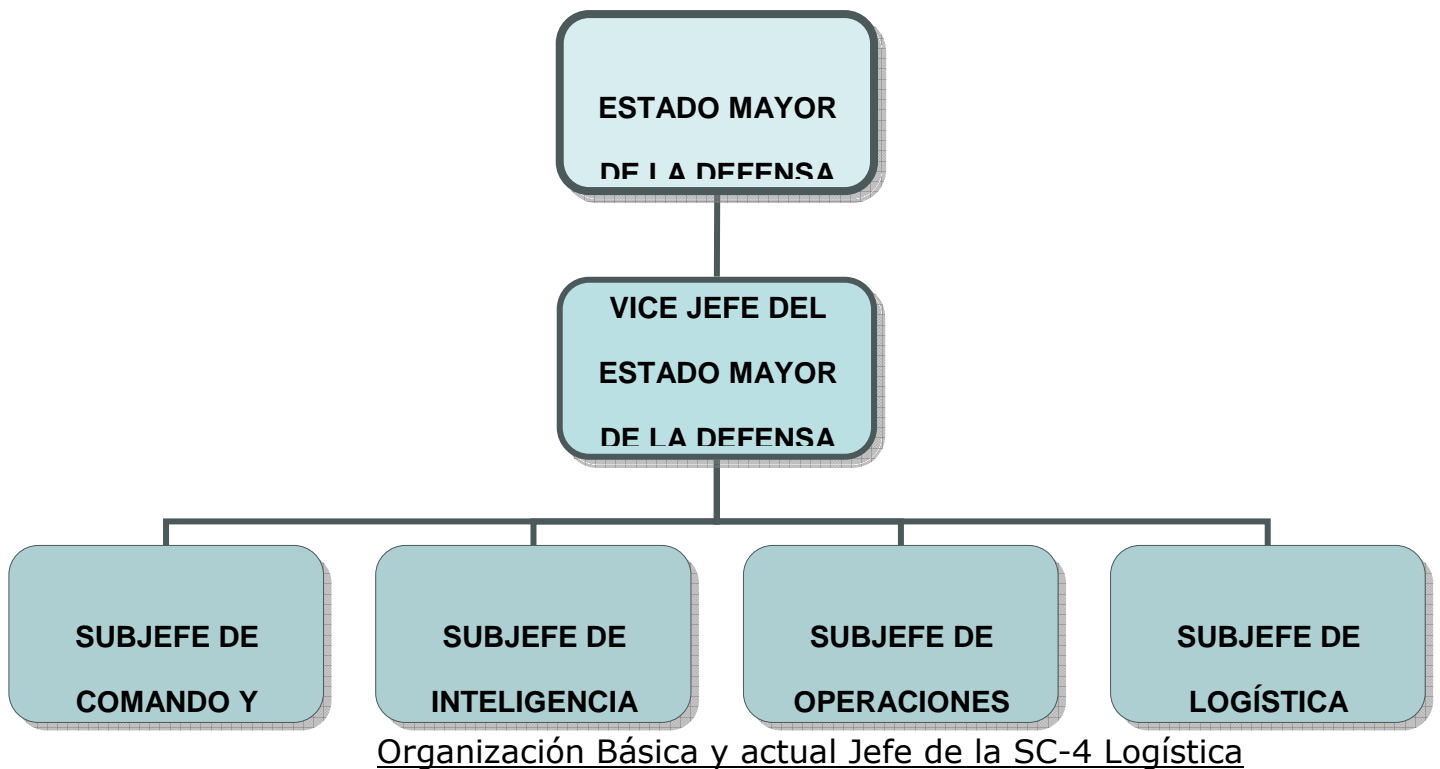
⁹ Comisión Parlamentaria de Investigación sobre el Tráfico de Armas, Brasil.

Organización y funcionamiento del sistema logístico (adquisición y sostenimiento de armamento) de Defensa de Brasil

Atribuciones Básicas de la Subjefatura 4 Logística (SC-4):

- 1) Proponer la doctrina de logística destinada a las operaciones combinadas (conjuntas para la doctrina argentina).
- 2) Participar de la planificación y del acompañamiento de las operaciones combinadas (conjuntas para la doctrina argentina) y de otras actividades, bajo el enfoque logístico.
- 3) Coordinar y acompañar el apoyo logístico para la participación de las Fuerzas Armadas en Operaciones de Paz.
- 4) Asesorar y asistir al Estado Mayor de Defensa en las propuestas de directrices para la participación de las Fuerzas Armadas en Operaciones de Paz.
- 5) En declaraciones efectuadas durante una ceremonia en el Ministerio de Defensa de Brasil a principios del año 2008, se afirmó que: "el 70% del trabajo de la Subjefatura de Logística del Estado Mayor de la Defensa, está dedicado al apoyo de las fuerzas de paz".
- 6) Actualmente, el Ministerio de Defensa Brasil continúa desarrollando la fase planeamiento para la reestructuración del Estado Mayor de Defensa, con el objetivo de convertirlo en Estado Mayor Conjunto, de acuerdo a las directrices impuestas en la Estrategia Nacional de Defensa (END)¹⁰.

¹⁰ END: Estrategia Nacional de Defensa Brasil, 2008.



Como mencioné anteriormente la Estrategia Nacional de Defensa de Brasil especifica tres áreas de suma importancia a desarrollar además del incremento en el presupuesto militar, involucrando al sector publico y privado: el espacial, el cibernético y el nuclear, esto orienta a la política brasileña a la adquisición de conocimientos y capacidades y al afianzamiento de desarrollos propios tendientes a la autonomía tecnológica a la largo plazo.

La relación entre Ciencia, Tecnología e Innovación en este ámbito se ha fortalecido con la Política de Desarrollo Productivo (PDP), lanzada en mayo de 2008, coordinada por el Ministerio de Desarrollo, Industria y Comercio Exterior. El programa de estructuración del Complejo Industrial de Defensa se encuentra bajo la órbita del Ministerio de Defensa y en coordinación con el Ministerio de Ciencia y Tecnología.

Según los datos de la Asociación Brasileña de las Industrias de Materiales de Defensa y Seguridad (ABIMDE), este país se encuentra en el 12º lugar en gastos militares en el mundo. Esta política nacional de unir el sector estatal y el privado viene acompañada de la propuesta que fuera realizada por Brasil en la cumbre constitutiva de la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR), relacionada a la constitución de un grupo de trabajo para el Consejo Sudamericano de Defensa.

En lo que se refiere al sostenimiento y abastecimiento para la Defensa, contrario a lo que se realiza actualmente, se buscará desarrollar la capacitación tecnológica, para reducir la compra de servicios y de productos del exterior y, en su lugar, incrementar los productos nacionales y fomentar la industria nacional.

Para la industria nacional de material de Defensa será establecido un régimen legal, reglamentario y tributario especial. Dicho régimen resguardará a las empresas privadas que provean Material de Defensa, de las presiones mercantiles inmediatas al eximir las del "actual" Régimen General de Licitaciones (Ley 8666) ¹¹; las protegerá contra el riesgo de los presupuestos de contingencia y asegurará la continuidad de las compras públicas.

A modo de conclusión podemos decir que Brasil inició a partir de 2007 una política de modernización de su Política de Defensa y de su presupuesto militar a través del proyecto de modernización de todo su sistema de defensa establecido en la END.

Lo nuevos riesgos de naturaleza compleja y las amenazas de seguridad clásica, las que hacen a la integridad de los Estados y a las

¹¹ Ley N°8666, 21 de Junio de 1993, Licitaciones y Contratos Públicos

cuales la incertidumbre estratégica aconseja no dejar totalmente de lado, indican que todos estos factores y cambios en las gestiones requieren amoldar a los componentes que integran la defensa del Estado, incluyendo a sus Fuerzas Armadas, para adaptarlos a las estas nuevas demandas.¹²

En el caso brasileño las Fuerzas Armadas, se encuentran hoy subordinadas de modo consciente y espontáneo a los poderes políticos institucionales. El cambio ha sido estructural, pues implica claramente la conducción del Instrumento Militar por parte del poder político.

Esta conducción no es sólo formal, o sea porque la ley así lo exprese, sino real, de carácter cotidiano y se efectiviza en la práctica en todos los aspectos del funcionamiento del Sistema de Defensa y su interrelación con las instituciones políticas del país. Esto hace que las Fuerzas Armadas se encuentren integradas al funcionamiento habitual del Estado en los más diversos campos, a través de su aporte especializado en el nivel y funciones que les fija la ley.

Actualmente todas las grandes decisiones que hacen al desarrollo y conducción de las Fuerzas Armadas las dicta -con la contribución del asesoramiento militar- el poder político. Las leyes de Defensa Nacional y la futura reestructuración de las Fuerzas Armadas son una evidencia objetiva de lo expresado.

Es indiscutible que las Fuerzas Armadas constituyen los elementos integrantes sustantivos de la Defensa Nacional, configurando instituciones fundacionales del Sistema, no sólo porque disponen de modo exclusivo y excluyente de las armas y del personal idóneo en

capacidad de ejercer el poder del Estado en su ámbito de competencia, sino también por el contexto de su historia y tradiciones dentro del cual se desenvuelven.

El escenario descrito en este informe nos muestra un Estado brasileño que asume que en el actual y futuro escenario regional e internacional se tiende a convivir amenazas estatales y no estatales que hacen que se le otorgue mayor importancia al control e incremento del presupuesto militar. En el primer caso, derivadas básicamente de las eventuales injerencias directas o indirectas de las principales potencias y en especial de los Estados Unidos. En cuanto a las segundas, en gran medida por el accionar del narcotráfico, el crimen organizado y del terrorismo en la región y su interacción con Estados débiles o en crisis que abundan en la zona.

Si la actual crisis política no termina paralizando el gobierno de Lula da Silva ni impacta en la recuperación económica, el sector de la Defensa del Brasil parece contar por primera vez en dos décadas con un decreto que refleja la voluntad de jerarquizar el sector de la Defensa Nacional y desarrollar recursos presupuestarios y los marcos legales adecuados para el accionar de las Fuerzas Armadas.

Bibliografía

- Estrategia Nacional de Defensa, Ministerio de Defensa, www.defesa.gov.br
- Institute –SIPRI- en el “SIPRI Yearbook 2007: Armaments, Disarmament and International Security”
- Instituto Internacional de Estudios Estratégicos: <http://www.iiss.org/>
- Ley N°8666, 21 de Junio de 1993, Licitaciones y Contratos Públicos, www.defesa.gov.br

- END: Estrategia Nacional de Defensa Brasil, 2008, www.defesa.gov.br
- www.nuevamayoria.com
- Clarin, 31/07/2007 Brasil Duplica su Gasto Militar para recuperar su poder regional.
- Revista de Seguridad y Democracia, El Balance Militar en Suramérica