



PALABRAS CLAVE: POLÍTICA PÚBLICA - PLANEAMIENTO E IMPLEMENTACIÓN - DEFENSA NACIONAL

Por Edgar Carlos Segundo Filho

RESUMEN: Este trabajo pretende describir las dificultades para la agenda de implementación de una política de defensa en Brasil, comparada con otras políticas públicas. Para cumplir este objetivo, se revisan algunas características, conceptos y argumentos teórico-conceptuales frecuentemente utilizados en la literatura respecto a los temas de políticas públicas y de política de defensa, para luego realizar una conclusión analítica.

INTRODUCCIÓN

Si bien existen muchas definiciones para política pública, de forma sencilla, podemos decir que es un proceso político por medio del cual el sector público toma decisiones para atender necesidades reconocidas y diarias de la sociedad. Entre las variadas políticas públicas tradicionales, como las de salud, educación, vivienda, transporte, seguridad, saneamiento, medio ambiente, cultura, desarrollo y otras, destaca-

mos una que es de interés en este ensayo: la política de defensa nacional en Brasil.

La “Estrategia Nacional de Defensa” (END) es un documento considerado del más alto nivel del Estado brasileño para el planeamiento de la defensa, que conceptúa como “Defensa Nacional el conjunto de medidas y acciones del Estado, con énfasis en el campo militar, para la defensa del territorio, de la soberanía y de los intereses nacionales contra amenazas preponderantemente externas, potenciales o manifiestas”¹.

En síntesis, la defensa nacional es el conjunto de medidas que procuran atenuar las amenazas a la seguridad nacional. Debe ser entendida como un bien provisto por el Estado a la sociedad por medio de políticas públicas. De esta forma, una política de defensa estará incluida en el marco de las discusiones teóricas sobre las fases de una política pública, en especial, de su formulación e implementación.

POLÍTICAS PÚBLICAS DE DEFENSA NACIONAL

No obstante, en el rol de las diversas definiciones de lo que es política pública, Souza² hace un análisis de algunas de estas definiciones y presenta la suya propia: “se puede, entonces, resumir lo que es política pública como el campo del conocimiento que busca, al mismo tiempo, ‘poner al gobierno en acción’ y/o analizar esa acción (variable independiente) y cuando fuere necesario, proponer cambios en el rumbo o curso de esas acciones y/o entender por qué y cómo las acciones tomaron cierto rumbo (variable dependiente)”. En otras palabras, el proceso de formulación de política pública es aquel por medio del cual los gobiernos traducen sus propósitos o intenciones de intervención mediante programas y acciones que producirán impactos, resultados o cambios deseados en la sociedad. Cabe a los analistas de las políticas públicas comprender por qué y cómo los gobiernos actúan en determinada dirección.

De acuerdo con Souza³, aún cuando las políticas públicas son diseñadas y formuladas, necesariamente se desdoblan en planes, programas, proyectos, bases de datos o sistemas de información que, cuando son puestas en acción, son sometidas a sistemas de seguimiento y evaluación a lo largo de su desarrollo. Todo ese proceso se da por medio del llamado ciclo de la política pública. Según una de las versiones tradicionales en este campo de estudio⁴, las fases del ciclo de una política pública son: formación de la agenda, formulación de políticas, proceso de toma de decisión, implementación y evaluación.

Entre las políticas públicas, destacamos en este trabajo las referidas a la defensa, que lidian con problemas específicos de la sociedad relacionados con la seguridad nacional o la defensa de los intereses internos frente a las amenazas externas. En Brasil, la “Política de Defensa Nacional” y la “Estrategia de Defensa Nacional” son documentos-guías de planeamiento y acciones de medio y largo plazo que orientan el desarrollo de las políticas públicas de seguridad y defensa. En ese contexto, está consensuado el hecho de que seguridad y defensa nacio-

En Brasil la seguridad y defensa nacional deben ser comprendidas como bienes públicos provistos a la sociedad por medio de políticas públicas de defensa.

nal deben ser comprendidas como bienes públicos provistos a la sociedad por medio de políticas públicas de defensa.

Almeida⁵ analiza la política de defensa desde la perspectiva de distintos enfoques. Según el enfoque político, la política de defensa se constituye en una política pública porque su concreción depende de la intervención del Estado. Una vez que la defensa es una actividad típica del Estado, no existe la posibilidad de pasarla al sector privado, e incluso dentro del Estado, la política de defensa tiene que ser desempeñada por un sector específico, no pudiendo ser realizada por otros sectores.

Desde el enfoque jurídico, el hecho de que una política sea pública se define en la estructura constitucional-legal. Es el caso de la defensa, presente en la estructura constitucional de Brasil como competencia exclusiva del Estado.

Por último, el enfoque económico plantea que la característica de la política de defensa hace que difícilmente el sector privado tenga interés por suministrar el bien o servicio “defensa”. Pues, el suministro del “bien” defensa no se adecua a los objetivos de lucro y formación de precios, característicos de la iniciativa privada. En resumen, la política de defensa trata de problemas específicos, que no pueden ser transferidos a la iniciativa privada o a cualquier otro campo de la gestión gubernamental. Cuestiones de seguridad nacional o respuestas a agresiones externas no pueden ser tratadas por otras áreas como la salud o la educación.

Además, Almeida⁶ plantea la existencia de otros argumentos para diferenciar las políticas públicas de una política de defensa. En relación con la política de defensa, hay un permanente cambio en las percepciones de políticos, de militares y de la so-

1. BRASIL. Política Nacional de Defesa e Estratégia Nacional de Defesa. BRASÍLIA, 2012. Recuperado de: http://www.defesa.gov.br/arquivos/estado_e_defesa/END-PND_Optimized.pdf.

2. Souza, Celina, “Estado da arte da pesquisa em políticas públicas”. In: Hochman, G.; Arretche, M.; Marques, E. (org.): Políticas públicas no Brasil; Rio de Janeiro, Editora FIOCRUZ, 2007, pp.65-86.

3. Ibidem.

4. Howlett, Michael; Ramesh, M., *Studying Public Policy*, Canadá, Oxford University Press, 1995.

5. de Almeida, Carlos Wellington, “Política de defesa no Brasil: considerações do ponto de vista das políticas públicas”; *Opinião Pública* v. 16, N° 1, Campinas, junho 2010, pp. 220-250.

6. Ibidem.

El Ministerio de Defensa y las Fuerzas Armadas no han conseguido transmitirle a la sociedad, de forma clara, el verdadero contenido de su misión, que permanece desconocido para la mayoría.

ciudad en cuanto a los temas y áreas de prioridad para actuación de la defensa, lo que lleva a dificultades para la toma de decisión y planeamiento. Temas como la protección de la Amazonia, petróleo en la región oceánica del “presal”, terrorismo y otros factores, alteran constantemente la prioridad de temas e hipótesis de conflictos, lo que al final dificulta la formulación de las políticas de defensa y sus desdoblamientos en planos y acciones.

Comparada con otras políticas públicas, la política de defensa presenta más dificultades para mostrar los objetivos a ser alcanzados, considerando que en tiempos de paz no existen agresiones externas, para las cuales las respuestas en el campo militar serían los objetivos centrales de la política pública.

En la agenda de una política de defensa, la influencia de sectores en el campo del desarrollo tecnológico que no integran la estructura formal del gobierno, puede potenciar interacciones en el proceso de formulación y decisión de la política con el objetivo de influir sobre los intereses que se ponen en juego. Este es el caso de la industria bélica, del medio académico y del sector de ciencia y tecnología, por ejemplo.

Por último, al contrario de otras políticas públicas en donde las demandas tienen origen en las organizaciones de la sociedad civil o en la clase política, en la política de defensa las pocas demandas suelen tener origen en las propias Fuerzas Armadas.

DIFICULTADES PARA UNA POLÍTICA DE DEFENSA EN BRASIL

Las políticas públicas tienen origen en las necesidades de la sociedad. Las reivindicaciones al poder público para satisfacer esas necesidades constituyen demandas por bienes, servicios o soluciones de algún problema o conflicto que serán atendidos por medio de políticas públicas. Así, la agenda de formulación de una política pública depende de las demandas o especificidades con ella relacionadas. Almeida⁷ relata que, “en lo que se refiere a la política de defensa, en Brasil, la situación se muestra particularmente complicada, por la enrarecida necesidad del

‘bien’ defensa. Esto se debe a la ausencia de amenazas visibles al estado actual de paz en Sudamérica, a la estabilidad de las relaciones diplomáticas con países vecinos y, también, a la falta de comunicación adecuada del sistema de defensa nacional. Incluso países con una situación política más delicada, como Colombia y Venezuela, no llegan a representar una amenaza militar concreta para Brasil. Como resultado, el Ministerio de Defensa y las Fuerzas Armadas no han conseguido transmitirle a la sociedad, de forma clara, el verdadero contenido de su misión, que permanece desconocido para la mayoría”.

Oliveira⁸ se refiere a cuatro factores que explican esa percepción de desinterés por la política de defensa por parte de la sociedad.

En relación con el primer factor, las Fuerzas Armadas pasaron a ser vistas con desconfianza por la opinión pública, por la clase política y por la academia, e incluso por parte de la sociedad; esta visión parece estar relacionada con el período histórico de los gobiernos militares.

Con respecto al segundo factor, el autor destaca que “nuestros gobernantes y legisladores parecen no darse cuenta de que existen problemas de defensa”. Por su parte, Almeida⁹ también comenta que esta percepción resulta de los largos períodos de paz y de una sistemática incapacidad del sector de defensa para hacer valer sus prioridades. Incluso para el autor la participación brasileña en las operaciones de paz de las Naciones Unidas no han sido consideradas como algo que lleve a la política de defensa a ser incluida entre los temas más relevantes de la agenda nacional.

El tercer factor que plantea Oliveira, afirma que “rige una fuerte competencia temática por el interés de los partidos y de la sociedad civil”. Almeida¹⁰ sostiene que las desigualdades sociales en Brasil son tan grandes que acaban reduciendo el interés por parte de los actores para la inclusión del tema defensa nacional en la agenda política del país. Esta afirmación puede ser refutada por las dificultades evidenciadas por parte del sistema de defensa nacional para justificar la continuidad de sus programas, frente a las necesidades del sector público relacionadas al hambre, salud y educación. En ese contexto, el autor justifica que la política de defensa acaba no entrando entre las prioridades nacionales, y es tratada como asunto de menor importancia.

Edgar Carlos Segundo Filho

Coronel de la Fuerza Aérea Brasileña. Licenciado en Ciencias Económicas por la Universidad Federal de Rio Grande del Sur. Curso de Especialización en MBA –Desarrollo Gerencial Avanzado– Gestión de Procesos por la Universidad Federal Fluminense. Actualmente cumple funciones en la Dirección de Economía y Finanzas de la Fuerza Aérea Brasileña y es Maestrando de Estrategia Militar en la Escuela Superior de Guerra Conjunta.

La política de defensa trata de problemas específicos, que no pueden ser transferidos a la iniciativa privada o a cualquier otro campo de la gestión gubernamental. Cuestiones de seguridad nacional o respuestas a agresiones externas no pueden ser tratadas por otras áreas como la salud o la educación.

En relación con el cuarto factor, la afirmación es que “los temas prioritarios ‘dan votos’, pero la defensa nacional ‘no da votos’”. Según Almeida¹¹, la clase política prefiere tratar asuntos más urgentes para la sociedad y que presentan resultados electorales más inmediatos para los representantes e, incluso, agrega Oliveira¹² que, “excluyen la defensa nacional de cualquier consideración programática. El resultado es el fracaso en la disputa por los recursos destinados a la defensa nacional”.

Por último, el autor llama la atención de que en Brasil, el bajo compromiso en el área política por parte de los actores políticos y sociales en el proceso de formulación de la política de defensa puede ser resultado de la carencia de debate público sobre la temática, así como visiones más restringidas y rotuladas en el propio ámbito militar para con los civiles y en los seguimientos civiles de la sociedad para con el medio militar.

CONCLUSIÓN

Este trabajo de forma muy breve abordó aspectos sobre las políticas públicas y sus finalidades, tratando particularmente la política de defensa en Brasil con la intención de reflejar las dificultades para su agenda de formulación e implementación, comparándola con otras políticas públicas.

En los enfoques y argumentos arriba presentados se comprueba que la sociedad, cuyo papel como agente demandante de políticas es fundamental, en el caso de la política de defensa todavía parece no comprender el rol de las Fuerzas Armadas con respecto a la seguridad nacional.



De acuerdo con la bibliografía, parece persistir desconfianza de algunos sectores de la sociedad sobre las Fuerzas Armadas. Como así también, la percepción de que los legisladores y los gobernantes no creen que Brasil tenga problemas de defensa, razón por la cual no incluyen el tema en la agenda nacional. En cierta manera, la temática acerca de las desigualdades sociales del país contribuye a minimizar el debate público de la “defensa nacional”, no obstante, temas como la educación y la salud son priorizados por la clase política y por la sociedad en detrimento de la defensa.

Hay un constante cambio en la percepción de las prioridades de los temas de defensa, lo que perjudica la planificación de las acciones por desarrollar. Y de forma general, denota que existe la falta de debate sobre el tema, resultante de la desconfianza de los militares sobre la clase política por no comprometerse con el asunto al nivel que deberían, dada la importancia de esa política para la defensa del Estado. Por último, todas las evidencias de la literatura citadas muestran la dificultad existente en Brasil para la agenda de formulación e implementación de una política de defensa cuando es comparada con otras políticas públicas. Sin embargo, el tema puede ser mejor discutido y profundizado en otros trabajos.

7. Ibidem.

8. de Oliveira, Eliezer Rizzo, “Considerações políticas sobre a defesa nacional”, [Online] *Comciência: revista eletrônica de jornalismo científico*, São Paulo, 2006, Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência (SBPC). Recuperado de <http://www.comciencia.br/comciencia/handler.php?section=8&edicao=12&id=101>.

9. de Almeida, op.cit., pp. 220-250.

10. Ibidem.

11. Ibidem.

12. de Oliveira, op.cit.