

EL PLANEAMIENTO DE FUERZAS EN BRASIL: LA ADQUISICIÓN DE MEDIOS A TRAVÉS DE OPERACIONES DE CRÉDITO EXTERNO

Por **YURI FALAGAN TRIGO**

Palabras Clave:

- > Política Nacional de Defensa
- > Operaciones de Crédito Externo (OCE)
- > Inversiones en defensa
- > Nuevos desafíos

“En medio del caos, también hay oportunidades”.

Sun Tzu

En un mundo que cambia cada día, las naciones buscan afirmarse en el escenario internacional para fortalecer y proteger su cultura y su identidad. Para eso, las Fuerzas Armadas deben acompañar esa evolución y esos cambios con el fin de mantener su rol en la defensa de esos valores.

El planeamiento de fuerzas es crucial para el logro de los objetivos nacionales a mediano y largo plazo, pero mantener fuerzas capacitadas y bien equipadas tiene un alto costo. Así pues, es importante planear con

anticipación, no solo por cuestiones estratégicas, sino también presupuestarias. Actualmente, hay una tendencia de crecimiento de las inversiones en Defensa en los países desarrollados, debido a la incertidumbre respecto del futuro de los conflictos. Pero los presupuestos aún son un problema en los países emergentes y también en los más pobres para que puedan también invertir en sus fuerzas militares.

En ese contexto, las llamadas Operaciones de Crédito Externo (OCE) son un tipo de financiamiento de largo plazo con características especiales, que permiten flexibilizar el empleo de los presupuestos, además de generar un compromiso internacional, fortalecer la relación bilateral y permitir la transferencia integral de tecnología, lo que puede

✓ ARTÍCULO CON REFERATO

Las llamadas Operaciones de Crédito Externo son un tipo de financiamiento de largo plazo con características especiales, que permiten flexibilizar el empleo de los presupuestos, generar un compromiso internacional, fortalecer la relación bilateral y permitir la transferencia integral de tecnología, lo que puede traer contribuciones importantes a la industria nacional de defensa.

traer contribuciones importantes a la industria nacional de defensa.

Algunos de los proyectos y programas de reemplazo de equipamientos militares en Brasil son considerados ejemplos del empleo de las OCE. En los últimos años, Brasil ha utilizado esa herramienta para obtener nuevos y modernos medios de defensa, para adquirir experiencia y lograr resultados robustos. El Programa PROSUB, por ejemplo, fue la más grande OCE hecha en Europa. A través de esa operación, Brasil obtiene cuatro nuevos submarinos para la Armada, con transferencia total de la tecnología francesa, además del apoyo de Francia en la construcción de una unidad más, pero con propulsión nuclear. Ese y otros proyectos de alto costo, como la adquisición de los nuevos aviones de caza *Saab Gripen* para la Fuerza Aérea, fueron capitaneados por las Fuerzas Armadas bajo la coordinación del Ministerio de la Defensa, a fin de que cada Fuerza pudiera desarrollarlos de forma particular de acuerdo a las nuevas capacidades buscadas por cada una de ellas y planeadas en la nueva Estrategia Nacional de Defensa.

Para la alienación con el campo político-estratégico, las Operaciones de Crédito Externo deben pasar por diversos sectores del Gobierno, por algunos ministerios y por el Senado Federal para su aprobación. Es un trámite complejo, una vez que el Estado necesita integrar las inver-

siones y los pagos a las leyes presupuestarias, incluso proyectándolas a los futuros cambios de gobierno.

Una exploración un poco más profunda del tema podrá comprobar que las OCE son una herramienta eficiente para financiar la adquisición de medios militares de alto costo, que responde a la siguiente cuestión: ¿cómo las OCE contribuyeron para el reciente incremento de medios en las Fuerzas Armadas de Brasil?

El propósito de esta investigación es presentar un breve estudio respecto de la contribución de las OCE para el nuevo diseño de fuerzas en Brasil, frente a las características y a los desafíos del conflicto del futuro.

El planeamiento de fuerzas en Brasil

“Ningún Estado puede ser pacífico sin ser fuerte”. José María da Silva Paranhos Júnior en Brasil, 2020.

El Ministerio de Defensa de Brasil presentó al Congreso Nacional, en julio de 2020, las últimas versiones de la Política Nacional de Defensa (PND) y de la Estrategia Nacional de Defensa (END) para su tratamiento. Sin embargo, el proceso de transformación y modernización de las Fuerzas Armadas empezó hace 20 años, cuando fueron proyectadas adquisiciones de nuevos medios bajo el nuevo diseño de fuerzas visualizado a mediano y a largo plazo. En Brasil, ese proceso ha permitido a la

dirección político-estratégica hacer los cambios y desarrollos necesarios para que el país pueda planear y establecer una estructura de fuerzas capacitada para combatir en los conflictos asimétricos del futuro, en los ambientes interno y externo.

Para considerar la evolución tecnológica y el hecho de que Brasil *“puede involucrarse en eventuales conflictos de intereses con actores de diversas naturalezas”*¹, la nueva PND establece los planeamientos presupuestarios y de inversiones para los próximos años, el 2 % del PBI de Brasil. En ese contexto, trata el entorno regional y sus espacios comunes como prioridad, que busca la integración y la cooperación mutua. El Atlántico Sur sigue siendo un importante factor estratégico y su seguridad también es prioritaria debido a sus inmensurables recursos naturales.

La vocación marítima y la extensa área territorial en el Océano Atlántico, las largas fronteras terrestres y el inmenso espacio aéreo brasileño, incluso el espacio exterior, exigen medios y capacidades proporcionales a esas demandas. Por sus dimensiones, el país necesita fuerzas militares capacitadas para actuar en sus diferentes ambientes operacionales, así como en operaciones de paz en cualquier parte del mundo bajo la coordinación de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) u otros organismos internacionales / multilaterales.



El diseño de esas fuerzas es complejo y su estructuración exige planeamientos anticipados y amplios, pero de forma constante y detallada. Generalmente, los presupuestos destinados a la Defensa no son suficientes y la búsqueda de alternativas y oportunidades es fundamental, con vistas a no comprometer la estabilidad económica. En ese ambiente, las negociaciones internacionales asumen un rol crucial. Hay países económicamente interdependientes y que constituyen alianzas militares para la protección mutua y regional, pese a las competencias comerciales.

En Brasil, para lograr nuevas capacidades de defensa y de seguridad son utilizados diversos métodos y enfoques de planeamiento de estructura de fuerzas, de acuerdo a los escenarios proyectados, amenazas y riesgos, presupuesto disponible y otros. De esa manera, la percepción y la aclaración de esas amenazas y riesgos, así como de los “cuellos de botella” en la industria y en la infraestructura, son importantes

para la aplicación adecuada de los recursos destinados a la Defensa.

A pesar de la prioridad para proyectos nacionales, con objeto de desarrollar y fortalecer la industria nacional de defensa, que disminuye el retraso tecnológico, la PND de Brasil también considera importante la adquisición de medios modernos de defensa en el exterior, junto con los países socios, debido a la necesidad de una disuasión más efectiva. Siempre que sea posible, esas adquisiciones deben incluir la transferencia integral de tecnologías, con sus ventajas y beneficios (como la generación de empleos y oportunidades de exportación, la rápida absorción de tecnologías más avanzadas y la mejor calificación del personal).

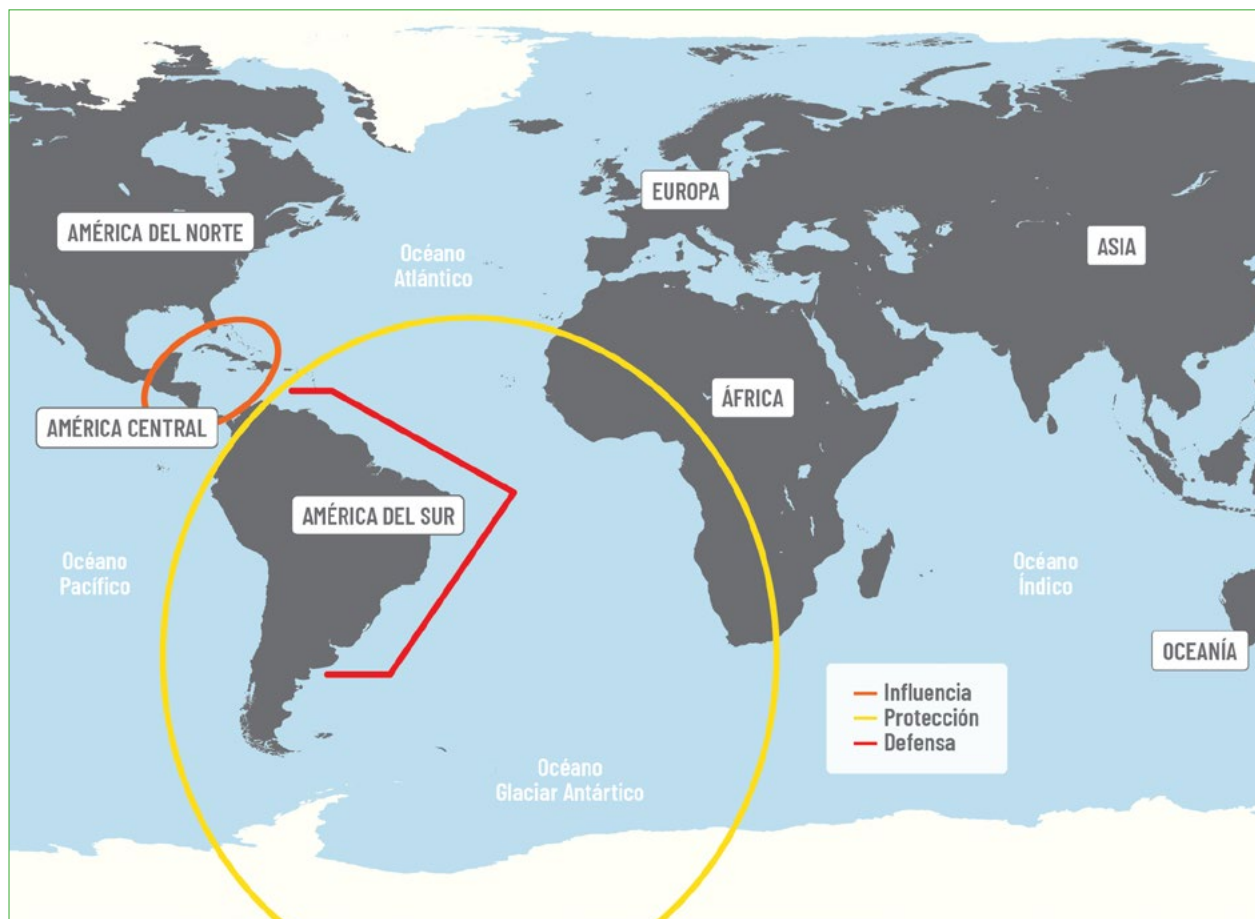
El ciclo de planeamiento estratégico en Brasil es de 4 años, de acuerdo con la PND y sus revisiones (Ley N.º 97/1999). Así pues, la PND está integrada y conectada a las demás políticas de la Nación para la consolidación del Poder Nacional, en lo que dice respecto al empleo del

instrumento militar para garantizar la seguridad, la integridad y la soberanía del país.

Es importante aclarar que los conflictos del futuro tienden a ser por el agua y por otros recursos minerales, por la tierra para la producción de alimentos, por los hidrocarburos y otras fuentes de energía, así como por el dominio del espacio exterior y del ambiente cibernético. Incluso áreas internacionales protegidas y definidas como patrimonio natural de la humanidad, como la Antártida, pueden generar motivación para conflictos, debido a sus recursos inexplorados. Asimismo, el control de rutas marítimas comerciales alternativas y estratégicas, como el Cabo de Hornos y el Pasaje Drake también pueden generar riesgos a la estabilidad regional del Atlántico Sur.

La proximidad de Brasil con esos espacios hace que sea una preocupación estratégica del país, a causa

1. Brasil, 2020.



Fuente: Paiva (2013)

de la posibilidad de involucrarse en esos posibles conflictos, a pesar de la intención nacional de mantener esa región como zona de paz y cooperación², una vez más según los principios de la concepción política contenidos en la PND. Aún en ese contexto, la END define que el país debe ser capaz de proyectar poder. De nuevo se supone que, para eso, los medios del Poder Nacional (estructurales, militares, logísticos), en todas sus expresiones, deben proporcionar esa capacidad.

Posibilidades de contribución de las OCE para el diseño de fuerzas

“La integración regional contribuye para la defensa de Brasil, fomenta la confianza y transparencia entre las Fuerzas Armadas de los países de la región y puede contribuir para el

desarrollo de las bases industriales de defensa de los países de manera colaborativa, de modo de proporcionar un desarrollo mutuo de las capacidades tecnológicas”³.

Los parámetros y criterios establecidos en la PND de Brasil para el accionar de sus Fuerzas Armadas, respecto a su estructuración, modernización y adquisición de materiales remiten hacia un diseño operacional multifuncional con prioridad para la disuasión, que es la primera postura estratégica a ser considerada para la defensa de los intereses nacionales del país. Los altos costos de medios modernos y poderosos de disuasión implican estudios detallados para su consolidación.

Las Operaciones de Crédito Externo son una modalidad de

financiamiento de largo plazo que no impactan directamente en el presupuesto, sino que además permiten la transferencia de tecnología. Son operaciones jurídicamente complejas e involucran diversos órganos políticos y financieros, como el Congreso Nacional, el Banco Central, varios ministerios y también secretarías. Sin embargo, esa herramienta se ha probado eficiente y Brasil ha logrado adquisiciones importantes para la transformación por la que pasan sus Fuerzas Armadas.

Algunos de los programas y proyectos de reemplazo de equipamientos militares más conocidos de Brasil, actualmente en plena ejecución, son presentados en la

2. Brasil, 2020.

3. Brasil, 2020.

TABLA 1

Proyecto	Duración del contrato	Costo efectivo y tasa de interés	Valor del crédito externo	Bancos y adelantos contra entrega futura (ACE)	Rating Brasil (Fitch)	Indexación	Extensión de pago (spread) y comisiones
Adquisición de aeronaves Cougar (aviación de Ejército)	1999 a 2015	Dato no obtenido	USD 90.594.132	> Banque Nationale de Paris > COFACE	B	Dato no obtenido	Dato no obtenido
PROSUB: Programa de desarrollo de submarinos (Marina de Brasil) 2008-2029	2008 a 2029	Costo efectivo 6.354% a.a. Intereses: 5.50% a.a.	EUR 4.324.442.181	> BNP Paribas, Société Générale, Calyon, Credit Industrial et Commercial, Matois e Santander > COFACE	BBB-	Euribor	Acuerdo tarifa: 0.50% Flat Compromiso tarifa: 0.50% a.a. Seguro: 2.38%
Programa H-X BR: Adquisición de aeronaves (ministerio de Defensa)	2009 a 2025	Costo efectivo 6.194% a.a. Intereses: 5.10% a.a.	EUR 1.764.020.784		BBB-	Euribor 6 meses	Spread: 2.90% Acuerdo tarifa: 0.60% Compromiso tarifa: 0.50% a.a. Seguro: 3,87%
Modernización de aeronaves (Fuerza aérea brasilera)	2011 a 2015	Intereses: 5.21% a.a.	EUR 85.000.000		BBB	Euribor	Spread: 0.775% Acuerdo tarifa: 0.60% Compromiso tarifa: 0.50% a.a.
Programa F-X 2: Adquisición de aviones de cazas Gripen (Fuerza Aérea Brasilera)	2014 a 2039	Intereses: 2.19% a.a.	Armamento: USD 245.300.000 Aeronaves: SEK 39.882.335.471		BBB	CIRR	0%

tabla 1 a continuación, con sus datos principales (valores totales, tasas de interés e instituciones estatales y privadas involucradas), fruto de un trabajo anterior del autor respecto a ese tema, concluido en 2017, que investigó las ventajas y desventajas de las OCE comparadas al empleo directo de recursos de las reservas nacionales, como opción para inversiones militares de alto costo.

De los datos presentados se pueden destacar: la variedad de plazos de financiación (desde los 5 hasta los 20 años) y de condiciones de negociación (incluso comisiones bancarias al nivel “cero”), los altos valores y costos involucrados, el riesgo país (*Rating*) de Brasil en una situación favorable (estabilidad económica y nivel de inversión) y la diversidad de proyectos desarro-

llados: adquisición de nuevas y distintas aeronaves, es decir, aviones de caza (Proyecto F-X 2), helicópteros para la Aviación del Ejército y helicópteros multifuncionales para las tres Fuerzas Armadas (Proyecto H-X BR); modernización de las aeronaves A-1 de la Fuerza Aérea y adquisición de 5 nuevos submarinos para la Armada (PROSUB). En especial, los números del proyecto “F-X 2” para la adquisición de los aviones de caza suecos de cuarta generación *Saab Gripen* para la Fuerza Aérea de Brasil fueron particularmente favorables. Esa fue la mayor venta militar de la historia de Suecia al exterior.

Todavía es importante aclarar que en todos los proyectos presentados, hubo transferencia integral de tecnologías a Brasil, incluso con fa-

ses finales de fabricación de los medios en el país, lo que trae diversos beneficios, tales como la generación de empleos, la posibilidad de exportación, la aceleración del avance tecnológico y el desarrollo de nuevos productos en la industria nacional, incluso de uso dual.

Debido a la fuerte competencia en el mercado actual de productos de defensa y a la tendencia de aumento en los gastos militares en todo el mundo, particularmente en la última década, con el máximo histórico en 2019⁴, a parte de la incertidumbre causada por el Coronavirus, lograr éxito en esa área es económicamente importante para cualquier país, así como mantenerse en condiciones permanentes de adiestramiento.

4. Torralba y Chouza, 2020.

Las Operaciones de Crédito Externo son una modalidad de financiamiento de largo plazo que no impactan directamente en el presupuesto; además permiten la transferencia de tecnología.

CV

YURI FALAGAN TRIGO

Coronel de Intendencia del Ejército de Brasil. Concluyó el Curso Conjunto de Estrategia Militar y Conducción Superior en la ESGC. Realizó el postgrado en Enseñanza de Educación Superior; MBA – Logística y Gestión de la Cadena de Suministros (Fundación Getulio Vargas); y la Maestría en Negocios Internacionales. Actuó como Instructor de la Academia Militar, en la Gestión Presupuestaria en el Estado-Mayor del Ejército. En su Maestría en Portugal, desarrolló el tema de las Operaciones de Crédito Externo más grandes hechas en Brasil para adquisición de medios militares. Actualmente, se desempeña como jefe de uno de los 12 Centros de Gestión, Contabilidad y Finanzas del Ejército de Brasil.

Para el futuro, la obtención de nuevas capacidades para incrementar la estructura de fuerzas es un objetivo previsto en la END. Brasil ha perdido algunas capacidades en los últimos años, como por ejemplo la operación de un buque portaaviones, que posibilita el despliegue de una fuerza más poderosa que contribuye para la disuasión. A pesar de que el país posee un buque porta-helicópteros (el *PHM A-140 Atlântico*), los aviones navales de ataque, el monitoreo y el reconocimiento actualmente están operando desde bases terrestres debido a la retirada de servicio del *NAe A-12 São Paulo* (el último portaaviones de la Armada de Brasil).

El Ministerio de Defensa y de la Armada desarrollan el proyecto de construcción de un portaa-

viones nacional, pero la cuestión presupuestaria no lo permite en el momento actual. Debido al alto valor de un portaaviones, una adquisición de oportunidad o una OCE podrían ser una solución viable para el problema. Otra solución posible sería la adquisición de cazas navales de despegue y aterrizaje vertical, como los *Harrier* ingleses o los *AV-8* estadounidenses y el estudio de la posibilidad de adaptación del *PHM Atlântico* para su operación en el océano también con aquellos aviones.

Conclusiones

Este ensayo buscó presentar un breve estudio respecto a la estructura y al diseño operacional de Fuerzas Armadas de Brasil, de acuerdo a las definiciones contenidas en la

BIBLIOGRAFÍA

Brasil (2020). *Política Nacional de Defesa e Estratégia Nacional de Defesa*. Obtenido de: https://www.gov.br/defesa/pt-br/assuntos/copy_of_estado-e-defesa/pnd_end_congresso...pdf

Paiva, L. E. R. (2013). *O Jogo do poder na faixa atlântica do entorno estratégico nacional e seus reflexos para a defesa e projeção do Brasil*. Secretaria de Estudos Estratégicos (Núcleo de Estudos Prospectivos), Estado-Maior do Exército.

Torralba, C., Chouza, P. (2020). *El gasto militar registró antes de la pandemia la mayor alza en una década*. Obtenido de: <https://elpais.com/internacional/2020-04-26/el-gasto-militar-registro-antes-de-la-crisis-el-mayor-alza-en-una-decada.html>

Trigo, Y. F. (2017). *Operações de Crédito Externo: opção face à utilização de recursos do Tesouro para financiamento de projetos de Defesa no Brasil*. (Tesis de Maestría). Braga: Universidade do Minho.



Política Nacional de Defensa y en la Estrategia Nacional de Defensa, a fin de posibilitar medios eficientes de disuasión o para, si es necesario, combatir en los conflictos multifacéticos del futuro.

Las nuevas PND y END de Brasil son el reflejo de las intenciones y de los objetivos nacionales. Esos documentos están actualizados y establecen las debidas definiciones para la evolución de las Fuerzas Armadas del país bajo los nuevos desafíos de la Defensa. La metodología del diseño de fuerzas utiliza diversas técnicas para la evaluación de escenarios, riesgos y amenazas, que posibilitan respuestas completas y múltiples a esas demandas estratégicas (adiestramiento, búsqueda de nuevas capacidades, mayor participación e influencia internacionales, protección de la infraestructura y de los recursos naturales, patrullaje de las fronteras terrestres y aguas territoriales, total cumplimiento de los compromisos internacionales, disuasión efectiva).

De todo lo expuesto, se puede concluir que las inversiones regulares en defensa son fundamentales para el mantenimiento de la soberanía y de la seguridad nacional. En el caso de Brasil, debido a su entorno estratégico, al intercambio militar y a los acuerdos de cooperación, la integración regional es una prioridad. El diseño de la estructura de fuerzas debe acompañar los constantes cambios de escenario, la evolución tecnológica y el surgimiento de nuevas amenazas internas y externas. Sin embargo, los presupuestos tienden a no ser suficientes frente a las demandas de defensa, una vez que los medios militares más modernos son extremadamente costosos.

Por lo tanto, es posible decir que hay ventajas comprobadas en la utilización de las OCE para la adquisición, a mediano o largo plazo, de medios de defensa capaces de atender a las demandas actuales de defensa de Brasil. Esas ventajas incluyen la transferencia y la capaci-

tación tecnológica para la fabricación de los productos adquiridos en Brasil y posterior concepción y desarrollo de nuevos productos. La cooperación técnica e industrial aún fortalece la relación bilateral entre el proveedor y el acreedor involucrados en la OCE.

De hecho, las OCE son una experiencia exitosa en el ámbito de las Fuerzas Armadas de Brasil. Los proyectos de obtención de productos de defensa a través de las OCE, en Brasil fueron un paso fundamental para el incremento de la estructura de fuerzas que contribuyen para la defensa y la seguridad del país, así como para la disuasión.

Así pues, se buscó contestar la cuestión: ¿cómo las OCE contribuyeron para el reciente incremento de medios en las Fuerzas Armadas de Brasil? La respuesta va en dirección a que las adquisiciones realizadas a través de esa modalidad de financiación están impactando de manera efectiva y directamente en la industria nacional de defensa y en la disuasión regional. ■