

LAS POLÍTICAS Y ESTRATEGIAS DE BRASIL PARA EL FORTALECIMIENTO DE SU BASE INDUSTRIAL DE DEFENSA



Por CR **CLAUBER LOBATO LORENZONI**

Palabras Clave:

- > Estrategia
- > Base industrial
- > Defensa

La conducción política de la función de defensa es uno de los temas fundamentales y más complejos del gobierno y de la administración general del Estado; paralelamente, constituye uno de los pilares en que se sustentan las relaciones civiles-militares en el sistema representativo.¹

Introducción

Cerón² afirma que la defensa puede ser considerada como una actividad típica del Estado, pues su misión es constituirlo y preservarlo como actor. En el contexto histórico, el uso de la fuerza militar que existe desde la antigüedad, jugó un papel importante en la constitución del Estado como actor político y sigue siendo relevante para su preservación.

La aplicación del concepto de gran estrategia se justifica por su capacidad de conectar con la cooperación a través de una política exterior asertiva, creando una conciencia centrada en la importancia de la disuasión, el desarrollo económico y la búsqueda de la autonomía a nivel internacional. En base a este concepto en cuestión, el Estado brasileño, como proveedor de paz y seguridad interna, necesita desarrollar mecanismos de defensa para poder defender a sus ciudadanos y, principalmente, a su soberanía³.

Es innegable el papel del sector defensa y su planificación estratégica en los procesos de desarrollo de un país y, en definitiva, en el mantenimiento de su soberanía y la



promoción del interés nacional. En un entorno internacional marcado por la creciente tensión entre estructuras económicas de carácter primario o industrial, es importante entender el rol de la industria de defensa en este debate⁴.

Navarro establece una relación entre la conducción política de la defensa y la adquisición de sistemas de armas, de la que también se concluye una relación con la industria de defensa:

El último elemento propio de la conducción política de la defensa en su vertiente dinámica, es la adquisición de los sistemas de armas que serán operados por las fuerzas militares. Aunque este tema está relacionado estrechamente con la asigna-

ción de recursos y los patrones de gasto militar, tiene una especificidad propia por la preponderancia de elementos políticos implícitos en la adquisición de sistema de armas⁵.

Por lo tanto, es importante que la industria de defensa brasileña sea fortalecida, a pesar de las constantes dificultades económicas que afectan a toda la sociedad brasileña. En ese sentido, Acioli afirma que el marco legal juega un papel importante, ya que la legislación puede influir significativamente en el desarrollo de productos y tecnologías de doble uso para la sociedad brasileña.

Durante la última década, a través de programas nacionales y alianzas estratégicas, el gobierno brasileño ha fomentado la rea-

nudación de las inversiones en la industria de defensa nacional. A través de estas iniciativas se espera consolidar la excelencia desarrollada en el sector, incentivar el avance tecnológico del país y reducir la dependencia de sus Fuerzas Armadas de proveedores externos⁶.

1. Navarro, 2004, p. 9.

2. Ceron, A. B. (2012). *Informação e política de defesa: o debate da Defesa no Brasil após 1988*.

3. Gonçalves, F. C. N. I., & Ferreira, L. T. (2021). O papel das parcerias estratégicas para o desenvolvimento da Base Industrial de Defesa brasileira. *Coleção Meira Mattos: revista das ciências militares*, 15(52), 1-20

4. Frantz, A. H., Valk, D. G., Secchi, E. T., Spido, J. C. G., & Gonçalves, L. C. (2019) *Concepção e Planejamento da Base Industrial de Defesa: uma análise comparativa dos documentos oficiais de Brasil e Estados Unidos*.

5. Navarro, M. (2004). La conducción política de la Defensa. *Política y Estrategia*, 96. Extraído de <https://www.politicaestrategia.cl/index.php/rpye/issue/view/9/119>.

Parte fundamental de estas iniciativas es la reanudación de la industria de defensa nacional, cuya prioridad fue consagrada en los nuevos instrumentos institucionales y compromisos políticos firmados en Brasil a lo largo de la década de 2000, como la Estrategia Nacional de Defensa, la Política Nacional de Defensa y el Libro Blanco de la Defensa Nacional.

Así, este ensayo está orientado a presentar los aspectos más relevantes de la conducción política de la defensa de Brasil, con miras a fortalecer su Base Industrial de Defensa (BID) a través de los marcos legales señalados en el Libro Blanco de la *Defensa Nacional*, en la *Política Nacional de Defensa (PND)*, en la *Estrategia Nacional de Defensa (END)* y en los correspondientes incentivos institucionales.

2. El Libro Blanco de la Defensa Nacional, la Política Nacional de Defensa y la Estrategia Nacional de Defensa

La Base Industrial de Defensa de Brasil pasó a tener un mayor desarrollo a partir de la creación del Ministerio de Defensa, a finales de los años 90 del siglo XX. Por lo tanto, la Base Industrial de Defensa (BID) comenzó a fortalecerse con la institución de la PND, la END y el Libro Blanco de la Defensa Nacional⁷.

Frantz, Valk, Secchi, Spido & Gonçalves destacan que la creación del Ministerio de Defensa, en 1999, fue un importante hito institucional enfocado en conducir el debate de defensa como tema público de interés nacional, lo que favoreció el fortalecimiento de la industria de defensa en Brasil. Luego de la creación del Ministerio, el gasto militar del país aumentó de USD 19,3 mil millones en 2000 a USD 30,7 mil millones en 2018, según datos del Instituto Internacional de Investigación para la Paz de Estocolmo (SIPRI). Este aumento del gasto, así como el considerable crecimiento de las

exportaciones de productos de defensa brasileños, son consecuencia directa de la creación del Ministerio y se han vuelto cruciales para la posterior recuperación del sector.

Según Pereira⁸, en diciembre de 2008 se publicó finalmente la Estrategia Nacional de Defensa (END). En un intento de delinear las pretensiones brasileñas en esta área, trayendo transparencia y apertura al debate con la sociedad propuso, en términos generales, reorganizar las Fuerzas Armadas, reestructurar el desarrollo de la Industria de Defensa Nacional y abordar la composición de las Fuerzas Armadas⁹.

El Libro Blanco de la Defensa Nacional (LDBN) de Brasil es una publicación oficial del Gobierno creado por la Ley Complementaria N° 136, el 25 de agosto de 2010, y lanzado en 2012¹⁰. Trata asuntos relacionados con la defensa nacional y las competencias del Ministerio de Defensa, sobre los objetivos, avances y desafíos de la sociedad



brasileña en relación al mundo en materia de defensa nacional. Es el documento más completo sobre las actividades de defensa de Brasil. Tiene como objetivo aclarar a la sociedad brasileña y la comunidad internacional acerca de las políticas y acciones que orientan los procedimientos de seguridad y protección de la soberanía. Fue actualizado en 2018 y remitido en 2020 para la aprobación de una nueva versión por parte del Congreso Nacional¹¹.

Como puede verse, desde la creación del Ministerio de Defensa, la conducción política de la defensa es cada vez más madura en Brasil. Según Navarro, la conducción de la defensa es un elemento fundamental en las relaciones entre la autoridad política y las fuerzas militares. Cualquiera sea la forma como se estructure esta vinculación, pero especialmente en la de naturaleza democrática, el modo del Gobierno de encarar la dirección superior de la defensa es el factor individual más relevante en la configuración de la relaciones civiles–militares en cada sociedad.

En este sentido, Brasil, mediante el establecimiento de marcos legales adecuados ha ido consolidando la conducción política de la defensa en el país, permitiendo un acercamiento más amplio a los diversos temas relativos a esta actividad típica de responsabilidad del Estado, incluido los relacionados con la industria de defensa. Para una mejor comprensión de la importancia de la Base Industrial de Defensa es necesario conocer su concepto, según el *Libro Blanco de la Defensa Nacional*:

La BID es el conjunto de organis-

mos estatales y privados, civiles y militares, que realizan actividades de investigación, proyectos, desarrollo, industrialización, producción, reparación, conservación, revisión, conversión, modernización o mantenimiento de Productos de Defensa (PRODE) en el país. Una industria de defensa competitiva y consolidada genera puestos de trabajo cualificados y fomenta el desarrollo tecnológico, con vínculos productivos con otros sectores de la industria¹².

La Política Nacional de Defensa es el documento condicionante de más alto nivel para la planificación de acciones encaminadas a la defensa del país. Enfocada principalmente a las amenazas externas, establece objetivos para la preparación y uso de todas las expresiones del Poder Nacional, en favor de la Defensa Nacional¹³.

Entre los ocho Objetivos Nacionales de Defensa (OND) enumerados por la PND, merece ser destacado el OND III:

III. Promover la autonomía tecnológica y productiva en el área de defensa.

Significa mantener y estimular la investigación y buscar el desarrollo de tecnologías autóctonas, especialmente las más críticas en el área de la Defensa, así como el intercambio con otras naciones que posean conocimientos de interés para el país. También se refiere a la calificación del capital humano, así como al desarrollo de los productos de la BID y del empleo dual (civil y militar), además de la generación de empleos e ingresos¹⁴.

Al analizar el entorno nacional,

CV

CR CLAUBER LOBATO LORENZONI

Coronel del Ejército Brasileño. Realizó Cursos de Capacitación y Perfeccionamiento; de Información Fotográfica/Análisis de Imágenes, Especialización en Bases Geohistóricas para la Formulación Estratégica, Comando y Estado Mayor y el Curso de Preparación para el Mando, Liderazgo y Dirección de Organizaciones Militares. Fue instructor en la Academia Militar das Agulhas Negras (AMAN) y en la Escuela de Perfeccionamiento de Oficiales (EsAO). Comandante de la 3ª Compañía de Ingeniería de Combate Mecanizada, en los años 2012-2013, y Comandante del 3º Batallón de Ingeniería de Combate, en los años 2020-2021. En el exterior, fue Monitor de Desminado Humanitario en Colombia, en 2007, Oficial de Enlace del Ejército Brasileño con el Ejército de Estados Unidos, en el Centro de Excelencia de Apoyo a Maniobras, en Fort Leonard Wood, (2017-2018), y completó el Curso de Estrategia y Conducción Superior en la ESGC de las Fuerzas Armadas de Argentina, en 2022. Actualmente es Director de la Escuela de Perfeccionamiento de Sargentos de Armas (EASA).

6. Andrade, I. D. O., Silva Filho, E. B. D., Hillebrand, G. R. L., & Sumi, M. C. (2016). *O fortalecimento da indústria de defesa no Brasil*

7. Acioli, 2015.

8. Pereira Citado en Corrêa, G. C. (2014). A Política de Defesa do Brasil no século XXI. *Coleção Meira Mattos: revista das ciências militares*, 8(31), 29-38.

9. (Pereira, 2011, p. 42).

10. Brasil. (2010). *Lei Complementar Nr 136, de 25 de agosto de 2010*. Extraído de: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/LCP/Lcp136.htm

11. Brasil. (2020). *Libro Branco de Defesa Nacional*.

Extraído de https://www.gov.br/defesa/pt-br/arquivos/estado_e_defesa/livro_branco/Versaodolivroemportugues2020.pdf 12. Brasil. (2020). *Política Nacional de Defesa e Estratégia Nacional de Defesa*. Extraído de https://www.gov.br/defesa/pt-br/arquivos/estado_e_defesa/pnd_end_congresso...pdf, (p.133).

13. Ibidem

14. Ibidem (p.26)

GRÁFICO 1. EVOLUCIÓN DE LAS EXPORTACIONES BRASILEÑAS DE PRODUCTOS DE DEFENSA, DE 2011 A 2021.



Fuente: ASCOM (2021).

la PND establece que los recursos presupuestarios destinados a la defensa deben garantizar la estabilidad presupuestaria de las inversiones destinadas a la adquisición de productos de defensa, estimulando los programas de desarrollo tecnológico en la búsqueda de reducir la brecha tecnológica de las Fuerzas Armadas y así fortalecer la Base Industrial de Defensa¹⁵.

La Estrategia Nacional de Defensa (END), a su vez, orienta a los segmentos del Estado brasileño sobre las medidas que deben ser implementadas para que los Objetivos Nacionales de Defensa sean alcanzados¹⁶. Es, por tanto, el nexo entre la posición del país en materia de Defensa, establecida en la Política Nacional de Defensa, y las acciones necesarias para dotar efectivamente al Estado de la capacidad de atender sus intereses. Por ende, la END es inseparable de la estrategia de desarrollo nacional, vinculando el concepto y la política de independencia del país con la responsabilidad constitucional de las Fuerzas Armadas de salvaguar-

dar nuestra soberanía.

La END establece que los sectores gubernamental e industrial y el entorno académico, enfocados en ciencia, tecnología e innovación (CT&I), deben ser priorizados e integrados para contribuir a que las necesidades de los productos de defensa sean soportadas por tecnologías críticas bajo el dominio nacional. Dichas tecnologías se obtienen estimulando y fomentando el sector industrial y el entorno académico, de forma sinérgica¹⁷.

Con el fin de orientar las medidas que deben implementarse hacia el logro de los Objetivos Nacionales de Defensa, la END relaciona 86 Acciones Estratégicas de Defensa (AED), de las cuales 21 están vinculadas con el OND III. Promover la autonomía tecnológica y productiva en el área de defensa.

3. Los principales incentivos institucionales

Como consecuencia de los lineamientos existentes en el LBDN, en la PND y en la END, es importante que la red para el desarrollo, producción

y comercialización de productos de defensa esté sujeta a regímenes legales, regulatorios y tributarios especiales, con el fin de brindar un mayor nivel de seguridad a las empresas nacionales frente a los riesgos de la inmediatez mercantil y la falta de regularidad en las demandas estatales de productos de defensa. También se debe tomar en cuenta la competitividad de la BID, con miras a incrementar la exportación de bienes, servicios y tecnologías militares y sus posibles adaptaciones para el empleo en el sector civil. Por consiguiente, fueron creados títulos jurídicos específicos para regular la actividad de defensa en Brasil, dada su importancia para el Estado, las Fuerzas Armadas, el empresariado y la sociedad. Además de la legislación que regula la PND, la END y el LBDN, el diploma jurídico más importante de la BID es la Ley N° 12.598/2012, conocida como Ley de Fomento de la Base Industrial de Defensa¹⁸.

Así, Brasil dio un paso importante en la consolidación de uno de los ejes fundamentales de su Estrategia

GRÁFICO 2. EVOLUCIÓN ANUAL DEL PIB DE DEFENSA Y SEGURIDAD DE BRASIL, DE 2009 A 2020.



Fuente: ASCOM (2021).

Nacional de Defensa. La Ley de Fomento de la BID es un derivado del Plan Brasil Mayor, creado en 2011 para aumentar la competitividad de la industria nacional mediante el fomento de la innovación tecnológica. Más que un avance legal, la Ley N° 12.598/2012 es un verdadero hito en la forma en que el país trata el rol de la industria de defensa.

Además de instituir un régimen fiscal especial para el sector, eximiendo a las empresas de diversos gravámenes, la Ley de Fomento de la BID reduce el costo de producción de las empresas clasificadas legalmente como estratégicas y establece incentivos para el desarrollo de tecnologías indispensables para Brasil. Como resultado de la nueva reglamentación, el Ministerio de Defensa acredita empresas y productos estratégicos de defensa, que ahora cuentan con beneficios fiscales y tributarios que descongestionarán la cadena productiva, haciéndolas más competitivas en los mercados interno y externo.

Otra importante herramienta de promoción es el Plan de Articulación y Equipamiento de la Defensa

(PAED), implementado en 2012, a partir de los estudios de un Grupo de Trabajo bajo la coordinación del Jefe del Estado Mayor Conjunto de las Fuerzas Armadas de Brasil¹⁹. El PAED es, en términos simples, el principal instrumento con el que cuenta Brasil para garantizar el suministro de los medios que necesitan las Fuerzas Armadas, así como la infraestructura que los proveerá. A través de él, el Ministerio de Defensa planifica y ejecuta compras asociadas a proyectos estratégicos de defensa, organizando y sustentando, con estas inversiones, el sector industrial de defensa en el país.

Audaz y de largo plazo, el PAED representa la consolidación de planes detallados para recomponer la capacidad operativa de la Armada, el Ejército y la Fuerza Aérea, asociados a la búsqueda de la autonomía tecnológica y al fortalecimiento de la industria de defensa nacional.

4. Los resultados más relevantes y conclusiones

En Brasil, la construcción de marcos legales, estrategias bien definidas y políticas de Estado inductoras,

así como la articulación del sector privado relacionado con la base industrial de defensa, estuvieron impulsadas por la necesidad de optimizar los escasos recursos con que cuenta el sector y la búsqueda de un proceso de sustitución de importaciones, fomentando el empleo nacional²⁰.

En este sentido, los principales resultados de las políticas y estrategias dirigidas al fortalecimiento de la Base Industrial de Defensa pueden ser observados a través de dos vertientes: la exportación de productos de defensa y la contribución del sector a la generación de empleo.

Considerando el primer aspecto, los avances en las exportaciones de la BID fueron destacados por el entonces ministro de Defensa de Brasil, Walter Souza Braga Netto, en ocasión de la 6ª Exposición BID Brasil, realizada en Brasilia, en di-

15. Ibidem

16. Ibidem

17. Ibidem

18. Brasil, 2012.

19. Giesteira, de Oliveira Matos & Borne Ferreira, 2021.

20. Frantz, Valk, Secchi, Spido & Gonçalves, 2019.

ciembre de 2021. El ministro afirmó que con el nuevo récord histórico, el sector Defensa superó los 1.500 millones de dólares en la venta de productos al exterior, considerando las ventas totales hasta el mes de noviembre de 2021²¹.

En el gráfico 1 dado a conocer en esa oportunidad, se puede observar el aumento de los valores exportados respecto a los diez años anteriores a 2021, con un incremento de más del 125% desde 2012, año de creación de la Ley de Fomento de la Base Industrial y la puesta en marcha del Plan de Articulación y Equipamiento de la Defensa.

El segundo aspecto también fue abordado por el ministro Braga Netto, quien afirmó que el segmento de Defensa y Seguridad genera 2,9 millones de empleos en Brasil, de los cuales 1,6 millones son directos y 1,3 millones indirectos. El sector de la defensa nacional cuenta con

alrededor de 150 empresas registradas en el Ministerio de Defensa. La cartera brasileña de productos de defensa comprende aeronaves, embarcaciones, herramientas cibernéticas para protección de datos, radares, sistemas de comunicación segura, armas, entre otros artículos de alta tecnología²². Además, el ministro dijo que fortalecer la BID es una prioridad para la cartera y un vector importante para la recuperación de la economía brasileña. El gráfico 2 presenta la participación de la BID en el Producto Bruto Interno (PBI) de Brasil, donde se observa un incremento de esta participación del 2012 al 2020, cuando fue de 4.78%.

De todo esto, es posible inferir que la conducción política de la defensa, en lo que se refiere al fortalecimiento de la BID, viene logrando resultados positivos en los últimos años en Brasil. Este crecimiento

es el resultado de una minuciosa planificación estratégica elaborada por el Ministerio de Defensa, de acuerdo con los lineamientos del Gobierno Federal. Además, es posible observar la gran generación de ingresos, empleos, atracción de inversiones extranjeras y promoción de la tecnología dual, con beneficios para toda la sociedad brasileña.

Los importantes resultados obtenidos muestran que Brasil está en el camino correcto. La Base Industrial de Defensa brasileña viene desarrollándose de manera sólida, con la diversificación de productos, y muestra plena capacidad para desarrollar los proyectos estratégicos de las Fuerzas Armadas, para que puedan cumplir adecuadamente sus misiones constitucionales. ■

21. ASCOM, 2021
22. ASCOM, 2021

BIBLIOGRAFÍA

Acioli, F. G. (2015). *O fortalecimento da Base Industrial de Defesa e seus aspectos legais*.

Andrade, I. D. O., Silva Filho, E. B. D., Hillebrand, G. R. L., & Sumi, M. C. (2016). *O fortalecimento da indústria de defesa no Brasil*.

ASCOM. (2021). Defesa supera 1,5 bilhão de dólares em exportações em 2021. *Assessoria de Comunicação Social (ASCOM) - Ministério da Defesa*. Extraído el 20 de junio de 2022, desde: <https://www.gov.br/defesa/pt-br/centrais-de-conteudo/noticias/defesa-supera-1-5-bilhao-de-dolares-em-exportacoes-em-2021>

Brasil. (2010). *Lei Complementar Nr 136, de 25 de agosto de 2010*. Extraído el 20 de junio de 2022, desde: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/LCP/Lcp136.htm

Brasil. (2012). *Lei Nr 12.598, de 21 de março de 2012*. Extraído el 20 de junio de 2022, desde: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_

<ato2011-2014/2012/lei/112598.htm>

Brasil. (2020). *Livro Branco de Defesa Nacional*. Extraído el 19 de junio de 2022, desde: https://www.gov.br/defesa/pt-br/arquivos/estado_e_defesa/livro_branco/Versaodolivroemporugues2020.pdf,

Brasil. (2020). *Política Nacional de Defesa e Estratégia Nacional de Defesa*. Extraído el 19 de junio de 2022, desde: https://www.gov.br/defesa/pt-br/arquivos/estado_e_defesa/pnd_end_congresso_.pdf

Ceron, A. B. (2012). *Informação e política de defesa: o debate da Defesa no Brasil após 1988*.

Corrêa, G. C. (2014). A Política de Defesa do Brasil no século XXI. *Coleção Meira Mattos: revista das ciências militares*, 8(31), 29-38.

Frantz, A. H., Valk, D. G., Secchi, E. T., Spido, J. C. G., & Gonçalves, L. C. (2019). *Concepção e Planejamento da Base Industrial de Defesa: uma análise*

comparativa dos documentos oficiais de Brasil e Estados Unidos.

Giesteira, L. F., de Oliveira Matos, P., & Borne Ferreira, T. (2021). *A defesa nacional e os programas estratégicos de defesa no PPA 2016-2019*.

Gonçalves, F. C. N. I., & Ferreira, L. T. (2021). O papel das parcerias estratégicas para o desenvolvimento da Base Industrial de Defesa brasileira. *Coleção Meira Mattos: revista das ciências militares*, 15(52), 1-20.

Navarro, M. (2004). La conducción política de la Defensa. *Política y Estrategia*, 96. Extraído el 19 de junio de 2022, desde: <https://www.politicayestrategia.cl/index.php/rpye/issue/view/9/119>

Pereira, P. R. (2011). O que precede o Livro Branco de Defesa Nacional brasileiro? *Revista da Escola de Guerra Naval*, v. 17, n. 1, p. 33-49, jan./jun. 2011.