

NEGOCIACIONES ENTRE GOBIERNOS PARA LA EXPORTACIÓN DE PRODUCTOS DE DEFENSA: LOS PRINCIPALES OBSTÁCULOS Y UNA OPORTUNIDAD PARA UNA DIPLOMACIA DE DEFENSA BRASILEÑA

NEGOTIATIONS BETWEEN GOVERNMENTS FOR THE EXPORT OF DEFENSE PRODUCTS: THE MAIN OBSTACLES AND AN OPPORTUNITY FOR THE BRAZILIAN DEFENSE DIPLOMACY¹

NEGOCIAÇÕES ENTRE GOVERNOS NA EXPORTAÇÃO DE PRODUTOS DE DEFESA: PRINCIPAIS ÓBICES E UMA OPORTUNIDADE PARA A DIPLOMACIA DE DEFESA²

MÁRCIO DANTAS AVELINO LEITE³
ÁLVARO VASCONCELOS STUDART⁴

RESUMEN

El objetivo de la investigación fue encontrar oportunidades de mejora para la des-vinculación sistemática de acuerdos de exportación de productos de defensa brasileños en la modalidad de gobierno a gobierno. La diplomacia de Defensa implica el uso de la estructura de defensa en tiempos de paz, como una herramienta de seguridad y política exterior, teniendo como uno de sus campos prácticos, la conquista de mercados para la Industria de Defensa. El trabajo encuentra su marco científico en la escuela inglesa de relaciones internacionales, para lo cual la Diplomacia es una de las instituciones de su sociedad internacional. Metodológicamente, se eligió un estudio de caso de dos negociaciones realizadas en el Ministerio de Defensa en el año 2015. Fueron analizados los principales obstáculos encontrados en estas negociaciones, considerando el marco legal nacional y la falta de estructuras y garantías

ABSTRACT

The objective of the research was to find opportunities to improve the system for conducting agreements on exports of Brazilian defense products through the government-to-government modality. Defense Diplomacy involves the use of the defense structure in times of peace, as a tool of foreign and security policy, having as one of its practical fields the conquest of markets for the Defense Industry. The work finds its scientific framework in the English school of the international relations, for which Diplomacy is one of the institutions of its international society. Methodologically, a case study of two negotiations conducted in the Ministry of Defense in 2015 was carried out. The main obstacles encountered in these negotiations were analyzed, based on the national legal framework, the lack of agile structures and guarantees, from which opportunities for improvement are discussed. In addition to a brief theoretical framework,

RESUMO

O objeto da pesquisa foi encontrar oportunidades de melhoria para a sistemática decondição de acordos de exportação de produtos de defesa brasileiros na modalidade governo-a-governo. A Diplomacia de Defesa envolve o uso da estrutura de defesa em tempos de paz, como uma ferramenta de política externa e de segurança, tendo, como um de seus campos práticos a conquista de mercados para a Indústria de Defesa. O trabalho encontra seu arcabouço científico na escola inglesa das relações internacionais, para a qual a Diplomacia é uma das instituições de sua sociedade internacional. Metodologicamente, optou-se por um estudo de caso de duas negociações conduzidas no Ministério da Defesa no ano de 2015. Foram analisados os principais óbices enfrentados naquelas negociações, considerando o arcabouço jurídico nacional e a carência de estruturas e garantias ágeis, discutindo-se oportuni-

¹ Artigo disponível em português: <://portal.eceme.eb.mil.br/meiramattos/>

² Article available in english: <http://portal.eceme.eb.mil.br/meiramattos/>

³ El autor es el Coronel del Ejército de Brasil, que sirve en la Oficina del comandante del Ejército - Brasilia (Distrito Federal) - Maestro en Operaciones Militares (EsAO - Escuela de Perfeccionamiento de Oficiales).

⁴ El autor es el comandante del ejército brasileño, actualmente sirve en el Comando de Artillería del Ejército - Porto Alegre-RS (Rio Grande do Sul) - Estudiante de Doctorado en Ciencias Militares IMM (Instituto Meira Mattos) / ECEME (Escuela de Comando y del Estado Mayor del Ejército).

ágiles, discutiendo las oportunidades de mejora del modelo nacional de comercio internacional de productos de defensa. Como una forma de contextualizar, además de un breve marco teórico, también se llevó a cabo un panorama de las estructuras de los cuatro principales países exportadores de materiales de defensa para la conducción de negociaciones contractuales en el sector. Finalmente, se concluye con la necesidad de creación de una estructura que sea capaz de coordinar los diversos actores estatales o no, que brinden el apoyo y las garantías necesarias a las negociaciones del gobierno y contribuya al fortalecimiento de la BID brasileña (base de defensa industrial).

Palabras clave: Base de Defensa Industrial. Exportación de productos de defensa. Negociaciones del tipo gobierno a gobierno

a brief overview of the structures of the four main defense exporting countries was also carried out vis a vis the conduction of contract negotiations in the sector. Finally, it is concluded that there is a need to create a structure capable of coordinating the various state actors, which provide the necessary support and guarantees for government-to-government negotiation and contribute to the strengthening of the Brazilian DIB.

Keywords: Defense Industrial Base. Export defense products. Government-to-government negotiations

dades de melhoria para o modelo nacional de comércio internacional de produtos de defesa. A guisa de contextualização, além de um breve enquadramento teórico, foi ainda realizado um panorama das estruturas dos quatro principais países exportadores de materiais de defesa para a condução de negociações de contratos no setor. Por fim, conclui-se pela necessidade da criação de uma estrutura capaz de coordenar os diversos atores estatais ou não, que deem o respaldo e as garantias necessárias às negociações governo a governo e contribua para o fortalecimento da BID brasileira.

Palavras-chave: Base Industrial de Defesa. Exportação de Produtos de Defesa. Negociações governo-a-governo.

1. INTRODUCCIÓN

La Diplomacia de la Defensa es un concepto que ha sido incorporado recientemente a las discusiones académicas brasileñas, aunque esté formado por elementos que encuentran un refugio más antiguo, en la propia génesis de la diplomacia, como una práctica social en el contexto de la sociedad internacional.

Con el objetivo de esbozar un cuadro teórico y metodológico para el presente artículo, se inicia dando cuenta que la literatura internacional de los últimos 15 años, ha subrayado la importancia de la diplomacia de defensa, destacando sobre todo su sesgo de cooperación (BARKAWI, 2011; COTTEY; FORSTER, 2004; MUTHANA, 2006; PLESSIS, 2008; REVERON, 2010). Sin embargo, se considera importante la reflexión de Silva (2015), que afirma que la diplomacia de defensa va más allá de la cooperación, caracterizándose como una actividad continua, que se institucionaliza a través de creencias y normas en un conjunto de prácticas sociales amplias en el ámbito de la defensa, y puede ser entendida como una institución de la sociedad internacional (SILVA, 2015, página 198). Tal concepto nos une directamente a la Escuela Inglesa de las relaciones internacionales, que es justamente la lente teórica a través de la cual se construyó el presente trabajo.

La Escuela Inglesa nace como una síntesis, reconociendo el papel importante de otros actores, además de los Estados, en lo que Bull (2002) llamó sociedad internacional. Para Bull (2002, página 19), se puede hablar en una sociedad internacional por el reconocimiento de "ciertos valores e intereses

comunes (...) vinculados (...) por un conjunto común de reglas" y la participación en "instituciones comunes". En ese sentido, la diplomacia de defensa es, por lo tanto, una parte de lo que el autor llama "maquinaria diplomática" (BULL, 2002, página 19), una institución reconocidamente importante y actuante en su sociedad internacional⁵.

Al ocuparse de la negociación gobierno-a-gobierno, se recurre una vez más a la ayuda teórica de Bull, que alerta que su sociedad internacional presupone un sistema, pero que puede haber un sistema sin una sociedad, acogiendo, en términos teóricos, ese género de negociación, lo que legitima una vez más el papel de la diplomacia de defensa. En sus palabras:

"dos o más estados pueden mantener contacto entre sí, interactuando de tal forma que cada uno de ellos represente un factor necesario en el cálculo del otro, sin que los dos tengan conciencia de los intereses y valores comunes, pero percibiendo que están ambos sujetos a un conjunto común de reglas, o cooperando para el funcionamiento de las instituciones comunes" (BULL, 2002, página 19)

⁵ Se nota que en Brasil a veces se utiliza diplomacia militar y de defensa indistintamente. Sin embargo, se considera pertinente la salvedad hecha por Silva (2015), que diferencia los dos términos. La Diplomacia Militar estaría ligada a la acción diplomática llevada a cabo por el militar propiamente dicho, mientras que la Diplomacia de Defensa puede ser llevada a término incluso por civiles, en el ámbito del Ministerio de Defensa (MD). Se puede decir, por lo tanto, que el término Diplomacia de Defensa es más amplio, que engloba la primera sin excluir la legitimidad de la segunda, alineando, en una misma trama, las acciones de agregados a los funcionarios del M.D. (Ministerio de Defensa) en la venta de productos nacionales de defensa.

De forma más pragmática, Cottey y Forster (2004: 5-7) reconocen la cartera de actividades de la diplomacia de defensa, pero resaltan la participación en acuerdos bilaterales de defensa y el apoyo en el suministro de equipo y otros materiales de aplicación militar.

El mercado internacional de productos de defensa se estima alrededor de 1747 millones de dólares, lo que representa cerca del 2,4% del Producto Interior Bruto mundial. El volumen de transferencias de armas convencionales creció un total de 14% en el período abarcado por los años 2009 a 2013, en comparación con el quinquenio anterior. Los cinco mayores proveedores en ese período más reciente son: Estados Unidos, Rusia, Alemania, China y Francia, que juntos son responsables del total de 74% de las exportaciones del sector (STOCKHOLM INTERNATIONAL PEACE RESEARCH INSTITUTE, 2014, página 8).

Estos países tienen como característica la participación directa del gobierno en los negocios externos de productos de defensa, a través de agencias o empresas estatales exportadoras, *trading companies*, u otras estructuras de gobernanza, con el objetivo de promover la comercialización de esos bienes, con facultad para hacer operativo contratos de compensación tecnológica, industrial y comercial y, a veces de financiamiento. De esta forma, tales Estados confieren a las operaciones de compra y venta de esos bienes una mayor seguridad jurídica.

En Brasil, las exportaciones de productos de defensa (PRODE)⁶ se dan, en la mayoría de las veces, por medio de negociaciones directas entre las empresas brasileñas y sus respectivos clientes, sean gobiernos o instituciones privadas. La participación del gobierno brasileño tiene alcance limitado, restringiéndose a analizar, emitir dictámenes y consentir sobre pedidos de operación de exportación de algunos de esos bienes, principalmente de aquellos de uso bélico y de los que poseen poder de destrucción u otra propiedad de riesgo que indique la necesidad de que el uso esté restringido a personas físicas y jurídicas legalmente habilitadas, o que puedan, en alguna medida, comprometer la estabilidad y la cooperación del ámbito regional.

Actualmente, estas negociaciones se acompañan en la práctica por sectores del Ministerio de Defensa. Sin embargo, algunas tratativas internacionales en el sector de defensa, hoy en día, están exigiendo un mayor compromiso del Estado, lo que ha colocado el modelo brasileño en dificultad,

algunas veces obstaculizando que las negociaciones lleguen a buen término.

Es esa constatación que trae a la superficie el problema que el presente artículo quiere discutir: ¿cuáles obstáculos en la negociación de PRODE (productos de defensa) gobierno a gobierno la sistemática brasileña ha enfrentado?

Para ello, el presente artículo se valdrá de un estudio de caso sobre dos procesos diferentes que tramitaron en el MD (Ministerio de Defensa) en 2015. Los datos recolectados junto a la Sección de Relación Internacional (SRI) de la Sub-Jefe de Asuntos Internacionales (SCAI) de la Jefatura de Asuntos Estratégicos (CAE) del Estado Mayor Conjunto de las Fuerzas Armadas (EMCFA) del Ministerio de Defensa en junio de 2015. Sin embargo, es fundamental registrar que el tema atraviesa un área sensible, de interés estratégico, involucrando a otros países. Un tema de donde diversas fuentes están revestidas de criterios de confidencialidad, no estando disponibles actualmente para ser referenciadas con detalles. Por eso mismo, el foco de este trabajo está en la sistemática brasileña y no en el objeto en los méritos de los posibles contratos.

A modo de la ambientación, se realizará inicialmente un breve panorama de las estructuras para este tipo de negociación de los principales países proveedores de defensa del mundo, anteriormente citados. A continuación, el estudio de caso propiamente dicho, teniendo en cuenta la actual estructura del (Ministerio de Defensa) MD y algunos aspectos del ordenamiento jurídico nacional, ambos sin restricción de confidencialidad. Es necesario observar que tales aspectos en sí, no serán cuestionados o discutidos detalladamente en este trabajo, por ir más allá del objeto y del aliento propuestos, que se limita a la identificación de posibles obstáculos en la negociación gobierno al gobierno de productos de defensa. Sus reflejos para este objeto, sin embargo, pueden inspirar nuevos y particularizados estudios.

2. EXPORTACIÓN DE PRODUCTOS DE DEFENSA EN EL ESCENARIO MUNDIAL

Al analizar la BID (base de defensa industrial) estadounidense, Dunne (1995, página 401) afirma que las empresas del sector no son simples productoras y exportadoras de productos.

⁵ Dunne (1995) se profundiza en la cuestión interna de la BID (base de defensa industrial) de los Estados Unidos, analizando los reflejos de la formación del llamado Complejo Industrial-Militar (CIM) americano, hecho objeto de reflexión con la alerta del Presidente Eisenhower en la década de 1960, no siendo objeto de este texto, así como no es el alcance de este texto los reflejos y las relaciones

⁶ 4 La Ley nº 12.598, de 21 de marzo de 2012 (BRASIL, 2012), define el Producto de Defensa (PRODE) como "todo bien, servicio, obra o información, incluyendo armas, municiones, medios de transporte y de comunicaciones, uniformes y materiales de uso individual y colectivo utilizados en las actividades finalistas de defensa, con excepción de aquellos de uso administrativo".

internas de las empresas de la BID (base de defensa industrial) brasileña. De una forma más amplia, se intenta la llamada importante para la ampliación de las consecuencias de la venta de armamento, incluso en la articulación de cooperaciones y en la ampliación del concepto de seguridad, en el que Cottey y Forster (2004) describirán los nuevos papeles de la diplomacia de defensa, entre ellos la colaboración para la ampliación de mercados para la BID (base de defensa industrial).

Según él, su influencia y efecto van mucho más allá del suministro de equipos o armamentos en sí. De hecho, la conquista de mercados para la industria bélica es identificada por Cottey y Forster (2004, página 69) como una de las tareas de la diplomacia en el campo de la defensa.

Después del final de la guerra fría, tanto Dunne (1995) como Cottey y Forster (2004) se complementan en la lectura de los reflejos del mantenimiento de la exportación de productos de defensa en el mercado mundial a través de la ampliación del concepto de seguridad. El primero, en el mantenimiento de la demanda para todo el engranaje de la BID (base de defensa industrial) de los países más grandes, que él describió como una cosa muy compleja. El segundo, a través de la concentración en la percepción de cooperación militar o de defensa en tiempos de paz, incluso a través de ventas de armamentos, pero también la capacitación, los entrenamientos e intercambios, usados finalmente como herramientas de política exterior y de seguridad, contraponiendo las alianzas militares históricamente fundamentadas sobre el uso de la fuerza, o amenaza, para la disuasión, intervención, defensa o compulsión. En el sentido de Cottey y Forster (2004, páginas 6-7), sería una forma de contrarrestar amenazas, mantener esferas de influencia, apoyar a gobiernos amigos en el control interno del Estado y conquistar mercados para la industria bélica.

Hartley Sandler (1995, páginas 145-146) destacan que el mercado de la Defensa no se asemeja al modelo económico perfectamente competitivo. A menudo se caracteriza por la existencia de un único comprador, por la existencia de uno o sólo algunos grandes proveedores, por la existencia de firmas no totalmente orientadas por la maximización del lucro, la incertidumbre, la información imperfecta y las barreras gubernamentales a la circulación de productos.

Según Mota (2009), en el campo económico, el mercado de productos de defensa presenta varias imperfecciones en cuanto a la estructura de competencia. Hay varias barreras a la entrada ya los rendimientos cada vez mayores de escala, por ejemplo. Además, el mercado de defensa se

comporta tanto como un monopsonio⁷ u oligopolio, ya que éste depende casi exclusivamente de las compras gubernamentales o de la exportación a otros gobiernos, pero también posee características de monopolio u oligopolio, considerando el reducido número de oferentes. Esto resulta en mucha negociación en las transacciones comerciales, intermitencia y estacionalidad en la demanda, costos y riesgos muy elevados, que a menudo pueden ser demasiado pesados, para que el sector privado pagar solo. En fin, según el autor (MOTA, 2009, páginas 3-4) el mercado de defensa está lejos de comportarse según las reglas del libre mercado, exigiendo la acción del Estado para balancear los desequilibrios.

La participación directa del gobierno en los negocios externos de productos de defensa es evidente al analizar los mayores proveedores mundiales de armamento convencional. A continuación, se presentará de forma resumida, como cuatro de los cinco mayores exportadores de armamentos convencionales gestionan ese sector⁸ (AGENCIA BRASILEÑA DE DESARROLLO INDUSTRIAL, en prensa, páginas 11-47).

En los Estados Unidos, inicialmente, se lleva a cabo el Foreign Military Sales - Ventas militares extranjeras (FMS) que es un programa de ventas de PRODE (productos de defensa) operado por el gobierno, más específicamente el Departamento de Defensa (DoD) y supervisado por el Departamento de Estado (DoS), que realiza el control político (AGENCIA BRASILEÑA DE DESARROLLO INDUSTRIAL, en el sitio, página 11). También hace el control operacional, con la intervención de varios otros órganos, con destaque para la Tesorería y sobre todo, el Congreso, que debe ser notificado previamente de cada operación. Es importante señalar que este programa se presta al mismo tiempo a funciones de política exterior, política de defensa y política industrial.

El comprador de material militar estadounidense tiene cuatro canales principales de acción: compra vía FMS (Ventas militares extranjeras),

⁷ Pero la mayoría de los países no tienen datos sobre estas barreras, tales como tarifas, cuotas y otras más. Por otro lado, no sólo las tarifas y las cuotas son muy diferentes de un país a otro, como los países, hoy en día, imponen restricciones al comercio mucho más sutiles y difíciles de identificar y medir.

⁷ Monopsio es una forma de mercado con sólo un comprador, llamado monopsonista, y numerosos vendedores. Es un tipo de competencia imperfecta, inverso al caso del monopolio, donde sólo hay un vendedor y varios compradores. Un monopsonista tiene poder de mercado, debido al hecho de poder influenciar los precios de determinado bien, variando apenas la cantidad comprada. Sus ganancias dependen de la elasticidad de la oferta. Esta condición también se puede encontrar en mercados con más de un comprador. En este caso, se tiene un mercado de oligoponio (MANKIWI, citado por MOTA, 2009).

⁸ Se hizo la opción metodológica de no analizar a China, que además de la confiabilidad y transparencia de las fuentes disponibles, sobre todo para esta área, tiene su estructura exclusivamente estatal, imposibilitando la comparación y el recogimiento de subsidios para la discusión del caso brasileño.

con pasaje directamente por el gobierno de los Estados Unidos, por intermedio de las embajadas o del DoS (Departamento de Estado); compra vía FMS (Ventas militares extranjeras), con participación integrada en el proceso (caso de Israel); la compra directa de la industria de defensa, con apoyo del FMS (Ventas militares extranjeras) para la negociación, en particular cuando hay compensación o coproducción por el país comprador; y compra comercial directa, modalidad en la que el gobierno de Estados Unidos se limita al control de la exportación (AGENCIA BRASILEÑA DE DESARROLLO INDUSTRIAL, en prensa, página 13). Es importante destacar que esta última modalidad corresponde a cerca de la mitad del total de exportaciones de armamento de los Estados Unidos.

Se refuerza una vez más que, desde el punto de vista estadounidense, el DoD (Departamento de Defensa) financia y fomenta la participación de empresas de defensa estadounidenses en países de su interés, entre otros motivos, para evitar o combatir desestabilizaciones regionales, en la perspectiva de un concepto más extendido de seguridad. En este sentido, no se dispone de programas de venta, sino también de financiación para la adquisición de dicho material.

En Rusia, la empresa *Rosoboron export State Corporation* es una empresa estatal, constituida por medio de sociedad por acciones abierta, cuyo capital mayoritario pertenece al gobierno. Funciona como única institución autorizada a intermediar exportaciones e importaciones de equipos militares en aquel país. Es responsable de cerca del 80% de las exportaciones de los productos rusos de defensa (AGENCIA BRASILEÑA DE DESARROLLO INDUSTRIAL, en prensa, página 62). Los demás 20% son comercializados directamente por las propias empresas. Sin embargo, toda importación pasa por la comercialización rusa, en que pese el bajo volumen de adquisiciones externas de armamento por parte de Rusia (MITCHELL, 2009, página 12). La atención especial que el tema recibe en aquel país ocurre principalmente en relación a la venta de armas por parte del gobierno ruso que han sido desde el final de la Guerra Fría bastante bajas en relación con el tamaño de la industria bélica desarrollada en el período soviético (STOCKHOLM INTERNATIONAL PEACE RESEARCH INSTITUTE, 2007, página 392). Se resalta, sin embargo, que el gobierno ruso ha ejecutado programas significativos de modernización militar.

Alemania no posee una agencia oficial destinada a la promoción de las exportaciones de armas y los agregados militares no divulgan productos militares en el exterior. Sin embargo, algunos controles gubernamentales se han flexibilizado. A modo de ejemplo, el poder de veto en las ventas de las armas producidas en asociación con otros países fue abolido; el concepto de "áreas de tensión" fue retirado de las políticas relacionadas con las restricciones de

exportaciones de armas (KRAUSE, 2006, página 146). Estas flexibilizaciones dan al país mejores condiciones de exportación, lo que contribuye a un aumento de la viabilidad de su industria bélica.

En Francia, la *Direction Générale de l'Armement - Dirección General de Armamento* (DGA) es una agencia gubernamental responsable por la gestión de los programas, el desarrollo, la adquisición de sistemas de armas para las Fuerzas Armadas francesas y la venta externa de los productos de la industria de defensa del país. Entre las siete directivas que componen la DGA (Dirección General de Armamento), corresponde a la *Direction du Développement International - Dirección de Desarrollo Internacional* (DI) definir y ejecutar la política de exportación, así como la gestión del control de exportaciones de material de defensa (AGENCIA BRASILEÑA DE DESARROLLO INDUSTRIAL, en prensa, página 33).

En 2007, el gobierno francés lanzó parte de algunas medidas, con el fin de ampliar la participación de los productos de defensa de su industria en el mercado mundial, sintetizadas en la Estrategia de Impulso a las Exportaciones, del Ministerio de Defensa (*Stratégie de Relance des Exportations du Ministère de la Défense*). La estrategia se centró en dos dimensiones: la simplificación y mayor fluidez de las medidas de control; y la dinamización de los mecanismos de apoyo a las exportaciones. La primera dimensión abarca cinco ejes: reducir los retrasos en el procesamiento de las solicitudes de exportación, agilizar y facilitar los procesos industriales, reformular la lista de clasificación de los productos de defensa, fortalecer el diálogo con la industria, en particular las pequeñas y medianas empresas y facilitar los intercambios con nuestros socios europeos y aliados. En cuanto a la segunda dimensión, tres ejes fueron considerados centrales: desarrollar un Plan Estratégico Nacional de Apoyo a las Exportaciones; modernizar y dar un nuevo impulso a la coordinación de este apoyo; y reorganizar las acciones de venta y cesión de equipos usados. (AGENCIA BRASILEÑA DE DESARROLLO INDUSTRIAL, en prensa, página 27, HUNTER-ROUSSELLE, 2010).

Sin embargo, centrándose en la reestructuración del sistema francés de exportación de PRODE (productos de defensa), Beraud-Sudreau (2014) llama la atención sobre la complejidad de las relaciones del sector. Según él, a pesar de presentarse cuestiones relacionadas con la política de defensa muchas veces como políticas de Estado, impermeables a los cambios de gobierno, no fue lo que se observó en el caso francés. Más que eso, según la autora, aún más determinante que los cambios de izquierda a derecha en la parte superior de la política francesa, fueron las relaciones entre los diversos actores y estructuras organizacionales que se ocupan

de los procesos de negociación del sector de defensa. Para que alguna ganancia pudiera ser percibida, fue necesario un tiempo y un esfuerzo para el ajuste de esos actores en sus nuevos papeles (BERAUD-SUDREAU, 2014)⁹.

Moraes (2014, página 70), en su estudio sobre la intermediación estatal en las exportaciones de equipamientos militares, concluye que existen tres modalidades de participación gubernamental en esos negocios, que el autor denomina paquetes. Según él, el paquete básico abarca: solución de seguridad, garantías contractuales por parte del gobierno, financiamiento y entrenamiento para el uso de los equipos suministrados; y oferta de servicios de posventa. El paquete intermedio posibilita: la producción bajo licencia en el país comprador; transferencia de tecnología; y la compra de productos del cliente (agrícolas, minerales, industriales, etc.), para lo que sería necesario movilizar número superior de actores, tanto públicos como privados. Por último, el paquete avanzado se situaría, en gran medida, más allá de las capacidades institucionales de una agencia, abarcando cuestiones de carácter estructural en las relaciones del país vendedor con países extranjeros, como el establecimiento de relaciones estratégicas entre comprador y vendedor, el compromiso del vendedor por la defensa externa del comprador y el compromiso de apoyo mutuo en instituciones multilaterales.

Al evaluar las iniciativas de Estados Unidos, Rusia, Alemania y Francia se pueden identificar elementos de los paquetes de intermediación estatal en las exportaciones de equipos militares, citados por Moraes (2014, página 70). Se verificó que existen, en cada país, acciones en los tres grados, siendo difícil determinar la precisa posición dentro de los niveles presentados por el autor. Sin embargo, la clasificación presentada por Moraes (2014) es importante al indicar un espectro de posibilidades y de participación del Estado en la negociación de productos de defensa.

Es importante destacar que, incluso en los países en que hay claramente definida una agencia articuladora central, su presencia no constituye la solución ideal para todos los problemas. Actuando aislada, poseía poca efectividad, residiendo su sentido, sobre todo, en la capacidad de movilizar a otros actores. Esto puede ocurrir, por ejemplo, a través de la oferta de incentivos atractivos, en los cuales otros órganos, estatales o no, serían oferentes de elementos que contribuyan al éxito del conjunto de la política de exportación de productos de defensa.

Es conveniente reforzar que los mecanismos descritos hasta el momento, se inserta en el contexto de la diplomacia de defensa, en varias de sus matices

y en su pluralidad de actores. Desde la contribución de los agregados militares a la industria estatal o privada, pasando por la coordinación del Ministerio de Defensa o del órgano designado para este fin. Se percibe también, que los procesos analizados extrapolan la cooperación clásica, sea en la complejidad, sea en las diferencias que necesitan ser trabajadas en una negociación comercial del género.

3. ESCENARIO BRASILEÑO DE LAS EXPORTACIONES DE PRODUCTOS DE DEFENSA: ESTUDIO DE CASO

La industria de defensa brasileña tuvo un gran destaque en los años 1980, después tuvo una caída importante en la década de 1990 y, en los primeros 10 años del siglo XXI, se benefició del aumento de los gastos militares de varios países y las exportaciones nacionales retomaron una la tendencia de crecimiento (ANDRADE et al., 2016, MORAES, 2012).

Es importante que Brasil haya ocupado entre 2009 y 2013 la 23ª posición mundial en transferencias de armamentos convencionales hacia el exterior, fue deficitario en la balanza comercial en el comercio de esos productos en cerca de \$ 1.272 millones de dólares americanos en el mismo período (STOCKHOLM INTERNATIONAL PEACE RESEARCH INSTITUTE, sd). Las empresas brasileñas comercializaron en ese sector cerca de \$ 301 millones de dólares americanos en el período, lo que corresponde a cerca del 0,214% del volumen total comercializado en el mundo (STOCKHOLM INTERNATIONAL PEACE RESEARCH INSTITUTE, s.d.). Apoyándose en datos del SIPRI (Instituto Internacional de Investigación de la Paz de Estocolmo), Andrade et al. (2016, página 27) afirman que entre 2000 y 2013 se puede observar una gran concentración de las ventas externas en el sector aéreo a través de la empresa Embraer, respondiendo entre 2000 y 2013 por el 81,3% de las ventas de productos militares brasileños. Entre 2000 y 2010, otras empresas que merecen referencia en la venta de productos militares fueron la Mectron, con misiles, y la Avibras, con el sistema de artillería de cohetes Astros II y radares. Las demás exportaciones fueron, en gran medida, de productos de segunda mano (MORAES, 2012, páginas 45-47). Como se puede constatar, la actuación del gobierno brasileño en la exportación de productos de defensa es bastante tímida.

Independiente del volumen, una dinámica de control de esas ventas es necesaria en vista de los compromisos internacionales asumidos por Brasil, además de ser fundamental para la definición de políticas públicas para el sector. En un contexto más amplio, Lamb y Kallab (1992) señalan otros escollos para la confianza de los datos de los gastos en defensa, principalmente en los países en desarrollo.

⁹ Para las perspectivas actuales de la BID (base de defensa industrial) a partir de un panorama histórico detallado, referirse a Andrade et al. (2016).

Según ellos, en algunos países, en particular de América latina, los datos de presupuesto están disponibles, pero de forma compleja, exigiendo cuidado en el procesamiento. Otros, no tienen una cuenta separada bajo el ministerio de defensa. De una forma más amplia, los autores afirman que la recolección y difusión de informaciones tiene una relación directa con el desarrollo económico. Además, típicamente hay un manto de secreción en varios gastos de defensa (LAMB, KALLAB, 1992, página 2). En este contexto se observan, por lo tanto, obstáculos importantes para un mapeo preciso del sector.

Los gobiernos de una forma general y algunos organismos internacionales, como la Organización de las Naciones Unidas (ONU), son los principales destinatarios de los productos de defensa. Tales entidades determinan la adquisición de esos bienes en función de las necesidades militares ligadas a los respectivos objetivos estratégicos, definiendo así la dimensión de los mercados.

Los principales importadores de productos de defensa brasileños de 2000 a 2010 fueron los países de América del Sur (ANDRADE et al., 2016, página 27).

Cualquier mercado con potencial para recibir los productos brasileños, sin embargo, exige la participación directa del gobierno exportador para celebrar los contratos. Esto ocurre, en especial, entre otros motivos, por la necesidad de control internacional para que haya mayor seguridad jurídica en las negociaciones, por exigencia de la legislación interna de cada país o por ser práctica habitual en el comercio de productos de defensa. Los llamados contratos entre gobiernos, también conocidos como: gobierno-a-gobierno, *government-to-government*, Govto Gov, o aún G2G.

En Brasil, el acto internacional, como los acuerdos comerciales entre gobiernos y los acuerdos marco sobre cooperación en materia de defensa, necesitan la colaboración de los Poderes Ejecutivo y Legislativo para su conclusión. De acuerdo con la Constitución Federal vigente (BRASIL, 1988, artículo 84, § VIII), celebrar actos internacionales es competencia privativa del Presidente de la República, aunque estén sujetos al referéndum del Congreso Nacional, a quien cabe, además, resolver definitivamente sobre tratados, los acuerdos y actos internacionales que acarreen cargas o compromisos gravosos al patrimonio nacional (BRASIL, 1988, artículo 49, §I). El Presidente de la República podrá delegar su competencia para firmar un acto internacional, concediendo Carta de Plenos Poderes a ministros o cualquier otra autoridad.

El tiempo de creación, tramitación y aprobación de un acuerdo internacional de esta naturaleza ha sido, en general, de aproximadamente seis a ocho

años¹¹. Por lo tanto, el largo plazo de negociación tiende a crear serios embarazos a la conclusión de acuerdos comerciales.

A partir de este punto, se pasa al primer estudio de caso que fue el intento del Ministerio de Defensa de un país de firmar un acuerdo gobierno-a-gobierno con el Estado brasileño, en los términos que atendieran a la legislación del país comprador para la adquisición de material bélico extranjero, que en adelante denominamos el caso A.

El gobierno en pantalla exigió que un representante legal de Brasil asumiera como parte contratante el papel de garante de la calidad del producto y del fiel cumplimiento de las obligaciones asumidas por el proveedor, que se trataba de una empresa privada brasileña. Un dato importante es que ya existía un acuerdo marco¹² sobre cooperación en materia de defensa firmado entre Brasil y el país comprador, aprobado por el Congreso Nacional, pendiente sólo de promulgación por la Presidencia de la República.

Como posibles soluciones para el caso se enumeraron siete posibilidades:

10 0 En Brasil, el control de los PRODE (productos de defensa) se realiza a través de un sistema con cuatro entradas. La primera son los productos controlados por el Ejército, previstos en el Reglamento para la Fiscalización de Productos Controlados (R-105), tiene su exportación autorizada y controlada exclusivamente por el Ejército Brasileño (EB). La segunda, en cuanto a los materiales de empleo militar (MEM) previstos en las Directrices de la Política Nacional de Exportación de Material de Empleo Militar (PNEMEM), con primera edición en 1974 y actualizada en 1990. En este caso los exportadores hacen una solicitud de autorización de negociación preliminar al Ministerio de Relaciones Exteriores (MRE), el cual, en resumen, evalúa la existencia de embargos internacionales, la situación de las relaciones internacionales del país comprador con Brasil y si el producto de trata de bien sensible, además de notificar al Ministerio de Defensa (MD). Después de la aprobación de las negociaciones preliminares, el exportador debe ingresar con solicitud para exportación propiamente dicha, también en el MRE. Si la negociación sigue adelante, el MRE consulta el MD (Ministerio de Defensa), que, autorizando, controla la exportación del MEM (material de empleo militar). La tercera posibilidad se refiere a la exportación de bienes sensibles y servicios directamente vinculados, regulados por la Ley nº 9.112, de 10 de octubre de 1995, en el cual el exportador debe ingresar con solicitud para exportación en el Ministerio de Ciencia Tecnología e Innovación (MCTI), que consulta el MRE y el MD, además de los demás órganos que se hagan necesarios. Después de la consulta, no hay impedimentos, el MCTI autoriza y controla la exportación del bien sensible. Por último, la última forma es cuando el producto de defensa en cuestión no tenga uso bélico, ni poder de destrucción u otra propiedad de riesgo que indique la necesidad de que su uso esté restringido a personas físicas y jurídicas legalmente habilitadas, y que no puedan causar, en alguna medida, un compromiso con la estabilidad y la cooperación regionales. En ese caso, no necesitarían autorización o anuencia de exportación, por parte del Ministerio de Defensa o de las Fuerzas Armadas.

11 La investigación realizada por el autor en la Sección de Relación Internacional (SRI) de la Oficina de Asuntos Internacionales (SCAI) de la Jefatura de Asuntos Estratégicos (CAE) del Estado Mayor Conjunto de las Fuerzas Armadas (EMCFA) del Ministerio de Defensa, en junio de 2015.

12 En el Comercio Exterior, un acuerdo marco o un acuerdo básico establece las líneas generales para las negociaciones en un sector más amplio. Los términos de una negociación específica se especializan con la oportunidad de ajustes o acuerdos complementarios.

NEGOCIACIONES ENTRE GOBIERNOS PARA LA EXPORTACIÓN DE PRODUCTOS DE DEFENSA: LOS PRINCIPALES OBSTÁCULOS Y UNA OPORTUNIDAD PARA UNA DIPLOMACIA DE DEFENSA BRASILEÑA

- a. celebración de un acuerdo suplementario al acuerdo marco y la firma del contrato entre el país comprador y la empresa privada;
- b. la celebración de un acuerdo suplementario al acuerdo marco y la firma de contrato entre el país comprador y la empresa privada, teniendo el gobierno brasileño como interviniente de ese contrato;
- c. la celebración de un acuerdo suplementario al acuerdo marco y la firma de contrato entre el país comprador, el gobierno brasileño y la empresa privada;
- d. celebración de un acuerdo suplementario específico al acuerdo marco, en el modelo de un *Implementation Agreement (Acuerdo de Implementación)*¹³, y la firma de contrato entre el país comprador y la empresa privada, teniendo el gobierno brasileño como interviniente de ese contrato;
- e. celebración de un acuerdo suplementario al Acuerdo marco, en el modelo de un *Implementation Agreement (Acuerdo de Implementación)*, y la firma de contrato entre el país comprador, el gobierno brasileño y la empresa privada;
- f. considerar sólo el acuerdo marco, descartando la necesidad de ser celebrado un acuerdo suplementario, y la firma de contrato entre el país comprador, el gobierno brasileño y la empresa privada;
- g. la firma de contrato entre el país comprador, el gobierno brasileño y la empresa privada, desconsiderándose la existencia o inexistencia de acuerdo marco previo.

Apoyado en opinión de la Consultoría Jurídica del Ministerio de Defensa (CONJUR/MD)¹³,

¹³ El gobierno brasileño no sería una de las partes en el acuerdo y actuaría bajo la forma de asistencia en la obtención de consentimientos necesarios, comprometiéndose a garantizar que la empresa privada brasileña cumpliera sus obligaciones.

¹⁴ Artículo 5, §VII, de la Ordenanza nº 1.000 / MD (Ministerio de Defensa), de 30 de abril de 2015 (BRASIL, 2015): "Informaciones específicas referentes a los procesos de exportación de productos de defensa, que permanecerán con el acceso restringido, teniendo en cuenta las negociaciones o las relaciones internacionales del país y sus secretos industriales en los términos de los incisos II y VI del artículo 23 de la Ley nº 12.527 de 2011, regulada por el Decreto nº 7.724, 2012, incluso cuando se desclasifica".

¹⁵ Se tratan de acuerdos internacionales sobre asuntos que son de la competencia exclusiva del Poder Ejecutivo y de aquellos concluidos por agentes, que tengan competencia para eso, sobre cuestiones de interés local o de importancia

la contraparte brasileña en las negociaciones identificó que el mejor encaminamiento a ser dado al caso sería que el Ministro de Estado de Defensa concluyera memorandos de entendimiento, convenios y protocolos interministeriales y/o interinstitucionales, actos internacionales, entendimientos técnicos, mecanismos reguladores o programas de intercambio, para especificar obligaciones ya asumidas por medio de un acuerdo marco anterior, legítimamente aprobado por el Congreso Nacional y ratificado en definitiva por el Presidente de la República.

Tal instrumento debería tener su conclusión previamente coordinada con el Ministerio de Relaciones Exteriores (MRE) y no podría acarrear cargas o compromisos gravosos al patrimonio nacional, ni generar obligaciones para el Estado en el plano del derecho internacional. Es decir, los costos resultantes, si hubieran, deberían estar previstos en el presupuesto del Ministerio de Defensa, así como los contratos no podrían contener compromisos sobre materia de gran relevancia política, económica, ambiental, científica y tecnológica para la sociedad brasileña; no podrían contener disposición tributaria, cargas financieras o compromisos gravosos al patrimonio nacional que no hubieran sido previamente autorizados por ley; no podrían implicar un cambio de legislación o crear derechos y obligaciones para el Estado; y no podrían modificar o revisar compromisos, derechos, obligaciones y funciones inscritos en actos internacionales aprobados por el Congreso Nacional.

Estos tipos de acuerdos se llaman actos ejecutivos, y se basan en la experiencia norteamericana de los *executive agreements (acuerdos ejecutivos)*¹⁵. A pesar de las consideraciones hechas por la CONJUR / MD, pesaba, aún, la posibilidad de que tales protocolos internacionales pudieran tener su validez considerada nula en caso cuestionados judicialmente. Al final de cuentas, se corre el riesgo de que sólo se pueda tratar tales protocolos internacionales de manera interinstitucional como un entendimiento de naturaleza privada, o sea, en el popular, acuerdo de caballeros.

Por desgracia, la venta de los productos de defensa brasileños en cuestión no se concluyó, ante la demora del lado brasileño en asumir los cargos requeridos, lo que ocurrió en parte por la inseguridad de la singularidad de la cuestión.

Es importante destacar también, que el parecer abrió el camino para adoptar varias de las soluciones inicialmente visualizadas, sin embargo, no contemplando una serie de funcionalidades de dichos paquetes presentados por Moraes (2014, página 70), citados anteriormente.

El segundo caso a ser estudiado en este trabajo, que denominamos de caso B, son las tratativas,

restringida, no exigiendo ratificación del Congreso Nacional.

aún no concluidas, de adquisición de productos de defensa brasileños por otro país. El país comprador presentaba la necesidad de la recepción inmediata de parte de los bienes que tenían interés, pero que, sin embargo, no estaban disponibles *off-the-shelf* (*en el estante*)¹⁶. En este contexto, la imposibilidad de entrega inmediata de los bienes inviabilizaba el negocio total y el impasse motivó la creación de tres líneas de acción:

- a. *arrendamiento* de los bienes de entrega inmediata por las Fuerzas Armadas brasileñas al Gobierno comprador;
- b. venta directa de los bienes de entrega inmediata por las Fuerzas Armadas del Brasil al Gobierno comprador; y
- c. la venta de los bienes de entrega inmediata por las Fuerzas Armadas de Brasil a la empresa brasileña, la cual revendería esos productos-modernizados- al Gobierno comprador.

Considerando que las dos primeras posibilidades conducirían a la necesidad de autorización del Congreso Nacional, lo que demandaría gran tiempo. Se optó, finalmente, por la última solución. Sin embargo, tal salida impondría aún alienación de producto de defensa en uso por las Fuerzas Armadas. Esto ocurriría sin la garantía de reposición del bien en el corto o mediano plazo, ya que el valor de la venta se transformaría en recursos del tesoro, sin vinculación con la recomposición de la capacidad militar de defensa.

A partir de las experiencias de casos como los descritos arriba y consciente de la necesidad de ampliación de la participación estatal en las exportaciones de productos de defensa, el gobierno brasileño instituyó un Grupo de Trabajo (GT) en el ámbito del Ministerio de Defensa (MD) y del Ministerio de Desarrollo, Industria y Comercio Exterior (MDIC), por medio del Decreto Interministerial n° 1.426 / MD (Ministerio de Defensa) / MDIC (Ministerio de Desarrollo, Industria y Comercio Exterior) de 7 de mayo de 2013 (BRASIL, 2013), con la finalidad de realizar estudios e identificar o proponer medidas de fomento para la ampliación de la capacidad de la Base Industrial de Defensa, con la creación de una *Trading - empresa comercial* de Defensa¹⁵. De acuerdo

con la ordenanza, la empresa comercial deberá tener por objetivo promover, con apoyo institucional, la comercialización (exportación e importación) de productos de defensa, con facultad para hacer operacionales contratos de compensación tecnológica, industrial y comercial.

El GT *Trading* identificó que algunas empresas de productos de defensa brasileños como Embraer y Emgepron de hecho ya operan como *Trading Companies - empresas comerciales*. Ellas venden al exterior productos fabricados por otras empresas, bajo otros números de CNPJ (Registro Nacional de la Persona Jurídica). Sin embargo, tenga en cuenta que sus actividades principales no son la ejecución de este tipo de intermediación. No hay un caso conocido de cualquier empresa del tipo en el país, ni hay empresa estatal dedicada estrictamente a la función. Por otra parte, no hay empresas del género operando con otros productos que no los de defensa y vinculados a sus propias vocaciones productivas.¹⁸

El GT *Trading* de Defensa, después de su estudio, se ha manifestado, en sus conclusiones preliminares¹⁹, que Brasil posee instituciones que ya ejecutan las actividades necesarias a un sistema de exportación. Sin embargo, esta estructura no actúa adecuadamente articulada, lo que conduce a la necesidad de crear un elemento de coordinación que involucra principalmente a los actores estatales. Tal coordinador debería recibir como atribuciones básicas:

- a. actuar globalmente;
- b. exportar o intermediar soluciones de Defensa;
- c. promover las exportaciones de productos y sistemas de seguridad y de las empresas de defensa (ED);
- d. proveer o intermediar las garantías (Asistencia Técnica) posventa;
- e. promover negociaciones con compensación tecnológica, industrial y comercial;
- f. operar un banco de créditos de compensación tecnológica, industrial y comercial;

¹⁶ Término en inglés que designa los llamados productos de estante. Es decir, productos que ya se encuentran disponibles en el estante de las empresas y que no requieren ninguna adaptación o personalización para el cliente.

¹⁷ *Trading* son empresas comerciales exportadoras, es decir, son empresas que tienen por objeto social la comercialización, pudiendo comprar productos fabricados por terceros para revender en el mercado interno o destinarlos a la exportación, así como importar mercancías y efectuar su comercialización en el mercado doméstico. Es decir, ejercen actividades típicas de una empresa comercial.

¹⁸ En el pasado, sin embargo, hubo una gran empresa comercial exportadora estatal, con dos características potencialmente interesantes a la BID (base de defensa industrial) brasileña actual: era capaz de hacer operaciones del tipo gobierno a gobierno y poseía una amplia red de canales de comercialización a escala global: la Interbras, gran apoyo comercial de la empresa Petrobras.

¹⁹ Bosquejo del Informe Técnico del Grupo de Trabajo Interministerial para Fomento a las Exportaciones de Productos de Defensa (*Trading* de Defensa) - Decreto Interministerial n° 1.426 / 13 - MD (Ministerio de Defensa) / MDIC (Ministerio de Desarrollo, Industria y Comercio Exterior). Tales informaciones se encuentran en construcción, no habiendo, todavía, definición del camino que están siguiendo..

- g. operar cuenta centralizada para fines de pagos e indemnizaciones derivadas de las transacciones institucionales y de las transferencias indemnizadas de PRODE (productos de defensa) y de sistemas de defensa (SD) de las Fuerzas Armadas;
- h. intermediar las operaciones con los entes gubernamentales de financiamiento;
- i. divulgar y contribuir al fortalecimiento de la BID (base de defensa industrial)
- j. ,sobre todo de las pequeñas y medianas ED (empresas de defensa);
- k. actuar como instrumento de la Política de Estado, de acuerdo con los preceptos de la Estrategia Nacional de Defensa (END) y de las diversas políticas que hoy se encuentran en elaboración, como la Política Nacional de la Industria de Defensa (PNID), la Política de Exportación de Productos de Defensa (PNEPRODE) y la Política Nacional de Compensación Comercial, Industrial y Tecnológica (PNAC);
- l. priorizar la exportación de Productos de Defensa de alto contenido nacional, desarrollados y / o producidos en el país;
- m. contar con el apoyo de las Organizaciones Militares de las Fuerzas Armadas, tales como demostraciones, entrenamientos, transferencia de capacitaciones, catalogación, certificaciones y evaluaciones técnicas y operacionales; y
- n. estar dotada de un grado mínimo de institucionalidad para garantizar la relación Gov-to-Gov (Gobierno-a-Gobierno).

Según el Grupo de Trabajo, la solución presentada podría pasar, también, por la designación de órgano ya existente, como la Secretaría de Productos de Defensa (SEPROD) del Ministerio de Defensa para ejercer tales atribuciones, ampliando su alcance y autonomía. Es apuntada de esa manera, para la necesidad de existencia de un órgano central que se encargará de las negociaciones entre gobiernos, para la exportación de productos brasileños de defensa.

Importante principio establecido en las políticas sectoriales en elaboración y de la solución presentada por el GT (Grupo de trabajo) *Trading* de Defensa es el entendimiento firmado de la necesidad de la plena colaboración y participación las Embajadas y, en especial, de los Agregados Militares, para realizar la promoción de la BID (base de defensa industrial), como agentes de promoción comercial y como la

persona principal en las negociaciones Gobierno-a-Gobierno. Es importante recordar que, en que pese a esto parezca bastante lógico, no hay, hasta la fecha, ninguna norma u orientación que disciplina el tema. Este principio, sin embargo, ya consta en el borrador actual de la Política Nacional de Exportación de Productos de Defensa (PNEPRODE), que sustituirá a las Directrices de la Política Nacional de Exportación de Material de Empleo Militar (PNEMEM).

4. CONSIDERACIONES FINALES

Conocer el funcionamiento de la estructura vigente para la exportación de productos de defensa, así como posible arreglo institucional que pueda eludir las dificultades existentes en las prácticas en vigor, es un área totalmente afecta la actuación de los profesionales y académicos que estudian y actúan en los campos de Defensa Nacional y Relaciones Internacionales, entre otras áreas relacionadas con la Diplomacia de Defensa.

En ese sentido, se cree que el presente trabajo ha alcanzado lo que se propuso: identificar por un estudio de caso óbices en la negociación de PRODE (productos de defensa) gobierno a gobierno con la actual sistemática brasileña. Se percibió el largo tiempo necesario para referendar contratos que exijan la manifestación del congreso; las dificultades, incluso legales, para asumir garantías ante los contratos, sobre todo cuando involucra a empresas privadas; falta de flexibilidad para adaptarse a las normas del comprador; y la falta de seguridad en la inversión sistemática en el equipamiento de las fuerzas armadas, obstaculizando la participación de material en servicio en las Fuerzas Armadas en ventas de equipos militares de segunda mano, lo que es muy común en el mercado internacional de defensa.

El presente trabajo también cumple el papel de llamar la atención de la sociedad y de los dirigentes del país, a quienes corresponde el papel de tomar las decisiones políticas. El estímulo al debate y la difusión de los conocimientos presentados son fundamentales, trayendo a la luz un tema con una amplia red de consecuencia y reflejos. De esta manera, se busca contribuir, en cierta medida, a una discusión que lleve a la construcción de un arreglo institucional que incremente la conducción de acuerdos gobierno-a-gobierno empoderando a la BID (base de defensa industrial) nacional, con sus desdoblamientos en el campo de la Diplomacia de Defensa brasileña.

Los modelos de gobernanza internacionales utilizados por los países líderes del comercio internacional de productos de defensa son un referente importante para pautar iniciativas de ampliación y mantenimiento de las exportaciones nacionales, sobre todo de aquellos que utilizan el mercado

externo como mecanismo de apalancamiento de una base productiva y tecnológica más amplia de lo que la demanda interna es capaz de sostener.

La política de defensa y la política exterior son instrumentos simultáneos y complementarios de las relaciones internacionales de un Estado.

Estas políticas proporcionan la posibilidad de combinar medios militares y no militares en el fortalecimiento de un sistema internacional con actores diversos, instituciones que se reafirman por el mutuo reconocimiento, según lo descrito por la escuela inglesa de las relaciones internacionales.

Se observó además que las adquisiciones de defensa no son sólo desdoblamientos de decisiones meramente técnicas, buscando el llenado de capacidades militares. Son frutos de innumerables elementos, en una relación más compleja entre Estados, yendo más allá del simple concepto de la cooperación.

De forma similar, la exportación de un determinado producto de defensa puede significar más que una operación comercial, ya que puede utilizarse como medida de compromiso con la estabilidad y la cooperación regionales, lo que puede exigir niveles más complejos de compromiso y coordinación de los diversos procesos y actores.

A pesar de un discurso recurrente de búsqueda de autonomía tecnológica en el sector de defensa brasileño, hay dificultades para conseguir mantener estabilidad y previsibilidad de recursos destinados a las adquisiciones militares domésticas. Este hecho valora la estrategia de supervivencia de la industria de defensa brasileña a través de las ventas al mercado externo, a ejemplo de grandes actores del sector como Rusia, Alemania y Francia.

Considerando las dificultades encontradas por las empresas de la BID (base de defensa industrial) brasileña para llevar a buen término sus exportaciones gobierno-a-gobierno, se juzga fundamental la creación de un arreglo institucional que pueda ser responsable de la oficialización de las exportaciones de productos de defensa nacionales, como en países anteriormente descrito. De esta forma, Brasil abandonaría la práctica de buscar soluciones puntuales, surgidas caso por caso, que ni siquiera se han mostrado eficaces. Este arreglo institucional tendría competencia para realizar garantías y celebrar contratos entre gobiernos, además de contribuir a la promoción de las exportaciones y el fomento de la capacidad productiva de la BID brasileña como un todo.

Una posible solución de este arreglo, aplicable dentro del ordenamiento jurídico nacional, pasa por la sistematización del histórico de las iniciativas esporádicas aplicadas en casos anteriores. Además, del montaje de una estructura futura, crearía mejores condiciones para la reedición de los contratos anteriores.

Es innecesario resaltar la contribución a la balanza comercial del país, ya que los productos de

defensa, en general, se trata de productos con alto valor agregado. En Brasil, la exportación de productos de defensa todavía está lejos de figurar como parcela relevante en nuestra pauta de exportación.

En ese sentido, el gobierno brasileño estaría dando un paso más hacia la consecución de uno de los objetivos preconizados por su política de defensa: desarrollar la industria nacional de defensa, orientada hacia la obtención de la autonomía en tecnologías indispensables.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AGÊNCIA BRASILEIRA DE DESENVOLVIMENTO INDUSTRIAL. El tema: Estudo comparativo (Benchmark) sobre modelos de tradings de defesa internacionais vinculadas aos seus respectivos governos. Brasília: ABDI, no prelo.

ANDRADE, I. O. et al. La conferencia: O fortalecimento da indústria de defesa do Brasil. Rio de Janeiro: Ipea (Instituto de Investigación Económica Aplicada), 2016.

BARKAWI, T. El libro: Defense diplomacy in north-south relations. *International Journal*, Thousand Oaks, volume: 66, numero: 3, página: 597-612, summer 2011. Disponible en el sitio: <<http://bit.ly/2oy0UpV>>. Accedido el: 2 de enero de 2013.

BERAUD-SUDREAU, L. Un changement politisé dans la politique de défense: le cas des ventes d'armes. *Gouvernement et action publique*, Paris, volume : 3, número :3, páginas : 79-103, julho.-setembro 2014. DOI (Destacados de Operación Interna)10.3917/gap.143.0079. Disponible en el sitio: <<http://bit.ly/2CILzYG>>. Accedido el: 10 de febrero de 2015.

BRASIL. Presidencia de la República. Constitución (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF (Distrito Federal): Congreso Nacional, 1988. Disponible en el sitio: <<http://bit.ly/1b1J9XW>>. Accedido: 5 de junio de 2015.

_____. Casa Civil. Ley nº 12.598, de 21 de marzo de 2012. Establece normas especiales para las compras, las contrataciones y el desarrollo de productos y sistemas de defensa; dispone sobre reglas de incentivo al área estratégica de defensa; se modifica la Ley nº 12.249, de 11 de junio de 2010; y da otras previsiones. **Diario Oficial de la Unión**, Brasília, 22 de marzo de 2012. Disponible en el sitio: <<http://bit.ly/2F75W6P>>. Accedido: 26 de febrero de 2018

_____. Ministerio de Defensa. Decreto Interministerial nº 1.426, de 7 de mayo de 2013. **Diario Oficial de la Unión**, Brasília, DF (Distrito Federal), 8 de mayo de 2013.

NEGOCIACIONES ENTRE GOBIERNOS PARA LA EXPORTACIÓN DE PRODUCTOS DE DEFENSA: LOS PRINCIPALES OBSTÁCULOS Y UNA OPORTUNIDAD PARA UNA DIPLOMACIA DE DEFENSA BRASILEÑA

_____. Ministerio de Defensa. Decreto nº 1.000, del 30 de abril de 2015. **Diario Oficial de la Unión**, Brasília, DF (Distrito Federal), 4 de mayo de 2015.

BULL, H. El libro: A sociedade anárquica: um estudo da ordem da política mundial. São Paulo: Imprensa Oficial do Estado de São Paulo; Brasília: Editora: Universidade de Brasília, 2002.

COTTEY, A.; FORSTER, A. El libro: Reshaping defense diplomacy: new roles for military cooperation and assistance. Oxford: Oxford University Press, 2004.

DUNNE, J. P. The defense industrial base. In: HARTLEY, K.; SANDLER, T.(Ed.). El libro: Handbook of defense economics. Amsterdam: Elsevier, 1995. Páginas:399-430.

HARTLEY, K.; SANDLER, T. El libro: The economics of defense. Cambridge: Cambridge University Press, 1995.

HUNTER-ROUSSELLE, A. El libro: Relance des exportations de défense: le ministre dresse un premier bilan. Paris: La Ministre des Armées, 2010 Disponible en el sitio:<<http://bit.ly/2BRlyVo>>. Accedido el 20 de agosto de 2017.

KRAUSE, K. El libro: Arms and the State: patterns of military production and trade. New York: Cambridge University Press, 2006.

LAMB, G.; KALLAB, V. (Ed.). El libro: Military expenditure and economic development: a symposium on research issue. Washington: The World Bank, 1992.

MITCHELL, C. S. El libro: Phoenix from the ashes? Russia's defense industrial complex and its arms exports. Canberra: Anu e Press, 2009.

MORAES, R. F. El libro: A inserção externa da indústria brasileira de defesa: 1975-2010. Brasília: Ipea, 2012. Brasília: Ipea (Instituto de Investigación Económica Aplicada), 2012.

_____. La conferencia: Indústrias de defesa e intermediação estatal nas exportações de equipamentos militares: as experiências de Rússia e França. Brasília: Ipea, 2014.

MOTA, R. M. Tesis de maestría: Engenharia e arte de guerra: a inovação nas vertentes do setor de defesa. 2009. 146 f. Disertación (Maestría en Administración) - Facultad de Economía, Administración, Contabilidad y Ciencia de la Información, Universidad de Brasilia, Brasilia, 2009.

MUTHANNA, C. K. A. El libro: Enabling military-to-military cooperation as a foreign policy tool: options for India. New Deli: Knowledge World International; United Service Institution of India, 2006.

PLESSIS, A. Defense diplomacy: conceptual and practical dimensions with specific reference to South Africa. El libro: Strategic Review for Southern Africa, Pretória, volume: 30, número: 2, páginas: 87-119, noviembre - 2008. Disponible en: el sitio<<http://bit.ly/2F7lF5W>>. Accedido el: 2 de enero de 2015.

REVERON, D.S. El libro: Exporting security. Washington: Georgetown University Press, 2010.

SILVA, A.R. A. **La revista**: A diplomacia de defesa na política internacional. **Revista da Escola de Guerra Naval**, Rio de Janeiro, volume: 21, número: 2. Páginas: 179-202, julio - diciembre de 2015.

STOCKHOLM INTERNATIONAL PEACE RESEARCH INSTITUTE. Sipri – El libro: yearbook 2007: armaments, disarmament and international security – Summary. Stockholm: Sipri, 2007 Disponible en el sitio: <<http://bit.ly/2t0vCNM>>. Accedido el: 26 de febrero de 2018.

_____. Sipri – El libro: yearbook 2014: armaments, disarmament and international security– Summary. Stockholm: Sipri, 2014 Disponible en el sitio: <<http://bit.ly/2Fz1AmP>>. Accedido: 29 de marzo de 2015.

_____. **Sipria rmst ransfers data base** [banco de datos]. Stockholm: Sipri, s.d. Disponible en el sitio <<http://bit.ly/2dckqTy>>. Accedido el: 26 de febrero de 2018.