



UNIVERSIDAD TORCUATO DI TELLA  
Departamento de Ciencia Política y Estudios Internacionales  
Maestría en Estudios Internacionales

**Trayectorias Institucionales e Instituciones Políticas en Seguridad y Defensa  
Nacional: análisis neo-institucionalista sobre el caso de Brasil (1927-1996)**

Alumno: Marcelo Raimundo da Silva  
Tutora: Rut Clara Diamint

Noviembre, 2012

## RESUMEN

¿Cómo se formula y se decide sobre políticas de seguridad y defensa en tiempos de democracia política en Brasil? ¿Cuáles serían los actores institucionales más importantes del proceso decisorio de seguridad? ¿Y cuáles serían las principales características de la arena decisoria de seguridad en comparación con otros temas de política pública en la historia contemporánea brasileña? A lo largo de la presente tesis de maestría, se busca trabajar con estos cuestionamientos generales a partir de una interpretación neo-institucionalista (vía Institucionalismo Histórico y la Teoría del Cambio Institucional Gradual) para desarrollar una narración más acabada en lo que respecta a las trayectorias de las instituciones más relevantes en la historia del sector “seguridad y defensa” para el periodo entre 1927 y 1996. En esta tesis, se discute en qué sentido las variables institucionales condicionaron el proceso decisorio y los resultados políticos de seguridad, dentro de la estructura institucional de la Presidencia de la República brasileña, en la formulación de la primera política de seguridad y defensa del período democrático: la *Política de Defesa Nacional* de 1996. El trabajo concluye que es necesario incluir al análisis otros determinantes (variables contextuales y comportamentales) en la interpretación acerca de la estabilidad institucional del sector de seguridad y defensa en el contexto político contemporáneo de Brasil.

Palabras-clave: Seguridad Nacional; Defensa Nacional; Presidencia de la República; Proceso Decisorio.

## ABSTRACT

How can the decision-making process in security and defense be described in democratic Brazil? Which institutional actors have controlled that process? And which would be the main features of the political arena relating to security and national defense, in comparison with other public policy areas in contemporary Brazil? In this master's degree dissertation, it is our aim to work with these questions, by applying a neo-institutionalist (Historical Institutionalism and the Theory of Gradual Institutional Change) approach, so as to develop a narrative that encompasses the most important institutional paths in security and defense for the period of 1927-1996. Looking at the institutional structure of the Brazilian Presidency, we discuss in which way institutional variables have conditioned the decision-making process, as well as the policies in security and defense, using the process of formulation of the first policy on “national defense” (*Política Nacional de Defesa*) – approved in 1996 –, as a case study. We show that new factors (contextual and behavioral variables) may have influenced the institutional stability of the politics of security and national defense during Brazilian contemporary times.

Key-words: National Security; National Defense; Brazilian Presidency; Decision-Making Process.

## AGRADECIMIENTOS

Vivir dos años afuera del país de origen me trajo muchas nuevas experiencias y mucho aprendizaje. Y esta tesis es uno de los muchos resultados de mi vivencia académica en Buenos Aires. Durante esos dos años, conté con la generosa ayuda de la Fundación Konrad Adenauer, que me dio una beca de investigación y todo el soporte necesario para que me sintiera más cómodo en la Argentina. Debo agradecer personalmente a Dr. Peter Fischer-Bollin, Dr. Bernd Löhmann, Sra. Ingrid Rohde, Sra. Mónica Bing, Sra. Carla Shores y Sra. Daniela Dieguelmann. ¡Muchísimas gracias!

La Universidad Torcuato di Tella me ofreció el espacio adecuado para avanzar mis conocimientos de política internacional y de seguridad. Aquí agradezco principalmente a los profesores Roberto Russell, Juan Tokatlián, Jorge Battaglino, Mônica Hirst, Germán Lodola y Francisco Corigliano. Agradezco también a Bruno Dalponte, coordinador de la Maestría en Estudios Internacionales de esta institución.

Desde mis lecturas sobre políticas de seguridad y defensa nacional hechas mientras trabajaba en la Fundación Konrad Adenauer, la influencia de la profesora Rut Diamint me ha sido enorme. Además de ser una tutora muy paciente, la profesora Diamint me enseñó a ser más preciso en mis afirmaciones, a presentar argumentaciones más acabadas y, sobre todo, a investigar gustosamente el tema de la seguridad nacional. ¡Gracias profesora!

Mucho agradezco a las profesoras Liliana de Riz (Universidad de Buenos Aires) y Rita Biason (Universidade Estadual Paulista) por las muchas reflexiones académicas, que me influenciaron demasiado en la etapa previa al desarrollo de esta tesis.

Agradezco también a la Fundación Carolina, que me dio una beca de formación complementaria en Métodos en la Universidad de Salamanca. Esa beca me fue esencial para consolidarme como investigador en Política. Le debo mis muchas gracias a la profesora Elena Martínez Barahona (Universidad de Salamanca) y a Sonia Gómez Marrasé (Fundación Carolina) por todo el apoyo y atención.

Muchos fueron las amistades que hice en Buenos Aires, las cuales fueron esenciales para mi formación personal. Aquí agradezco principalmente a Roberto Reznik, Nicolas Beckmann, Janko Lukac, Priscila Moreira Lima, Guillermina Marcote, Liliana Ávola, Roberto Joaldo Robeiro, Monica Bing, Freddy Esguerra, Amancio Ayala, Patricia Rizzi, Mauro Cámara, Santiago Andrada, Leo Spilotti, Daniel Godoy, Lorena Leone, Benjamin Zuckerman, Astrid Insignares Kuiman, Fabian Bareiro, Berta Eljuri, Roselis Guzman, Francis Carolina, Leticia Domínguez, Amalia Sato.

Me gustaría agradecer también a Luis Schenoni y a los profesores Lucas González y Fabián Calle, quienes me dieron la oportunidad de actuar como investigador afiliado voluntario en el Programa de Estudios sobre América Latina de la Universidad Católica Argentina. Gran parte de esta tesis fue escrita dentro de los muros de la UCA y muchas de las discusiones que tuve allí influenciaron, en definitiva, el rumbo de la presente tesis. ¡Gracias también a Ignacio López!

Desde Brasil, envió mis sinceras gracias a mis amigos, quienes me ayudaron muchísimo en algunos momentos de soledad, bien como en discusiones, debates, apoyo, envío de libros y textos desde Brasil: Cíntia Pinheiro Ribeiro de Souza, Yury Bertonha de Martini, Alisson Zumpano, Juliana Feres Bicudo, Leonardo Queiróz Leite, Marília Migliorini, Paula de Gásperi Viana, Rodrigo Perroni El Saman, Ana Paula Holanda, Bianca Oliveira, Rafael Barcellos, Fabiana Chaves Nogueira, Luis Stricagnoli, George Gouvêia, Rogério Caldas, Márcia Paredes, Caroline Khouri El Dahr, Filipe Vicente, Carla Shores, Laurenice Santos, Marilene Nascimento, Edith Cunha, Maria da Conceição, Cândida Alves, Fabiana Chaves Nogueira, Amanda Ribeiro, Soraia Marcelino, Daniel Duarte. *Ofereço-lhes meu muito obrigado!*

En último, agradezco a mi familia - sobre todo a mis padres - por todo el soporte y confianza que han depositado en mí desde que salí de mi provincia a los 18 años. Aunque no entiendan mucho la labor académica, continúan apoyándome como nunca. Estoy eternamente agradecido por su apoyo en los momentos más difíciles y por su amor incondicional.

Me gustaría dedicar esta tesis de maestría a dos personas que no están más con nosotros: a Marialice Souza Nilo Bahia Diniz (*in memoriam*), ex maestra, consejera, gran amiga y eterna inspiración; y a Francisco José de Assis (*in memoriam*), mi querido primo, quien fue un hermanazo en los momentos más tempestivos de mi juventud. Su alegría de vivir y sus sueños permanecen vivos.

## ÍNDICE

INTRODUCCIÓN.....	9
CAPÍTULO 01 - Elección del Neo-Institucionalismo (Institucionalismo Histórico) para entender la seguridad nacional en el Brasil de la <i>Nova República</i> : marco teórico-metodológico.....	13
1.1. Los presupuestos básicos de la Teoría Neo-institucionalista.....	13
1.2. Adoptando la primera vertiente del Neo-Institucionalismo: el “Institucionalismo Histórico” (IH).....	18
1.3. Adoptando la “Teoría del Cambio Institucional Gradual” dentro del marco general del IH.....	22
CAPÍTULO 02 – Condiciones antecedentes, trayectoria institucional y legados: encuadramiento histórico-conceptual del sector “seguridad y defensa” en Brasil (1927-1989).....	30
2.1. Introducción: investigando las condiciones antecedentes y los legados iniciales (1927-1945).....	30
2.2. La consolidación de la SG-CSN como institución militar de seguridad nacional en la Presidencia de la República: una trayectoria institucional larga (1945-1985).....	41
2.3. Cambio contextual y evolución institucional del CSN en la transición democrática: la preservación de los legados de largo plazo en la primera etapa de democracia política (1985-1989).....	87
CAPÍTULO 03 – La consolidación democrática y el proceso decisorio de seguridad y defensa nacional: legados y rupturas en la etapa contemporánea (1989-1996).....	109
3.1. Introducción: los gobiernos de Fernando Collor de Melo (1990-1992) e Itamar Franco (1993-1994).....	109
3.2. El peso de las variables contextuales y comportamentales en el proceso decisorio de seguridad y defensa nacional durante los primeros años del gobierno de Fernando Henrique Cardoso (1995-1996).....	121
3.3. La formulación de la primera política de seguridad en democracia: actores políticos, preferencias institucionales y proceso decisorio en la aprobación de la <i>Política de Defesa Nacional</i> de 1996.....	129
CAPÍTULO 04 – Síntesis general y consideraciones finales.....	153
REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	166
ANEXOS.....	180

**TABLAS Y ESQUEMAS VISUALES**

TABLA 1 - Tesis de maestría y doctorado defendidas en Brasil en el tema del proceso decisorio en seguridad y defensa: programas seleccionados (1994-2009).....	26
TABLA 2 - Comparativo de los órganos presidenciales del sector “seguridad y defensa” en Brasil: compilación y narración desde los datos oficiales de la Presidencia de la República brasileña.....	31
TABLA 3 - Determinaciones constitucionales en seguridad y defensa (1934-1946).....	42
TABLA 4 - Actos institucionales e implicaciones normativas para el proceso decisorio de seguridad nacional.....	63
TABLA 5 - Consejos superiores en seguridad/defensa nacional de Brasil, de acuerdo con la normativa constitucional de 1988.....	95
TABLA 6 - Marco normativo de la Secretaría de Asesoramiento en Defensa Nacional de la Presidencia de la República.....	99
TABLA 7 - Destinación constitucional de las FF.AA.: comparaciones entre el período autoritario (1) y democrático (2).....	103
TABLA 8 - Prerrogativas de las FF.AA. brasileñas en tanto institución en un régimen democrático: grado de ejercicio $x$ variables seleccionadas.....	103
TABLA 9 - Formato institucional de la Secretaría de Asuntos Estratégicos.....	110
TABLA 10 - Estructura orgánica de la Secretaría de Asuntos Estratégicos.....	124
TABLA 11 - Comparativo de los órganos presidenciales del sector “seguridad y defensa” en Brasil: narración alternativa desde los datos empíricos.....	164
ESQUEMA 1 - Propuesta de formulación de política de seguridad nacional para Brasil (1952- $\infty$ ).....	55
ESQUEMA 2 - Estructura institucional de la Presidencia de la República entre 1986 y 1988 (gobierno José Sarney – hasta agosto de 1988).....	106
ESQUEMA 3 - Estructura institucional de la Presidencia de la República entre 1988 y 1990 (Gobierno José Sarney – desde agosto de 1988).....	107
ESQUEMA 4 - Estructura institucional de la Presidencia de la República entre 1990 y 1992 (gobierno Fernando Collor de Melo).....	114
ESQUEMA 5 - Estructura institucional de la Presidencia de la República entre 1992 y 1998 (gobiernos Itamar Franco y Fernando Henrique Cardoso).....	138

## ÍNDICE DE SIGLAS

ABIN: Agencia Brasileña de Inteligencia

AI: Acto Institucional

ARENA: *Aliança Renovadora Nacional*

CDN: Consejo de Defensa Nacional (1988)

CEE-SAE: Centro de Estudios Estratégicos de la Secretaría de Asuntos Estratégicos de la Presidencia de la República

CEFF: Comisión Especial de las Zonas de Frontera

CEN: Concepto Estratégico Nacional

CREDENA: Cámara de Relaciones Exteriores y Defensa Nacional

COBAE: Comisión Brasileña de Actividades Espaciales

CSN: Consejo de Seguridad Nacional

CSPN: Consejo Superior de Política Nuclear

CSSN: Consejo Superior de Seguridad Nacional

DSN: Doctrina de Seguridad Nacional

DSND: Doctrina de Seguridad Nacional y Desarrollo (Nacional)

EC: Enmienda Constitucional

ESG: Escuela Superior de Guerra

FF.AA.: Fuerzas Armadas

FHC: (Presidente) Fernando Henrique Cardoso

GEP: Grupo de Estudios y Planeamiento

GTI: Grupo de Trabajo Interministerial

IER: Institucionalismo de la Elección Racional

IH: Institucionalismo Histórico

IS: Institucionalismo Sociológico

MDB: *Movimento Democrático Brasileiro*

MP: *Medida Provisória*

PCB: *Partido Comunista Brasileiro*

PC do B: *Partido Comunista do Brasil*

PDN 1996: Política de Defensa Nacional de 1996

PDS: *Partido Democrático Social*

PFL: *Partido da Frente Liberal*

PMDB: *Partido do Movimento Democrático Brasileiro*

PRN: *Partido da Reconstrução Nacional*

PT: *Partido dos Trabalhadores*

PTB: *Partido Trabalhista Brasileiro*

PSD: *Partido Social-Democrático*

PSDB: *Partido da Social Democracia Brasileira*

SADEN-PR: Secretaria de Asesoramiento en Defensa Nacional de la Presidencia de la República

SAE: Secretaría de Asuntos Estratégicos de la Presidencia de la República

SEI: Secretaría Especial de Informática de la Presidencia de la República

SG-CSN: Secretaría-General del Consejo de Seguridad Nacional

SFICI: Servicio Federal de Informaciones y Contra Informaciones

SNI: Servicio Nacional de Informaciones

SSN/CSN: Secciones de Seguridad Nacional del Consejo de Seguridad Nacional

SSN/MJNI: Sección de Seguridad Nacional (del Consejo de Seguridad Nacional) en el Ministerio de Justicia y Negocios Interiores

UDN: *União Democrática Nacional*

*“(...) the structure and character of the domestic political process constitute a major independent variable in national security policy-making. Not only does the domestic political process inject a large number of powerful cross-cutting interests into security policy, but also it subjects that policy to competition with other state policy priorities. In other words, national security is disconnected from the rationality of the external security problem not only by domestic intrusions into the political process, but also by a political market in which even the distorted policy may get bumped or altered while interacting with other policies competing for state attention and resources.”*

(Barry Buzan, 2009 [1991]: 277)



## INTRODUCCIÓN

Las relaciones entre civiles y militares han sido un tema tradicional de investigación en la academia brasileña. Hubo muchos desarrollos acerca de los procesos de transición y consolidación democrática, sobre las relaciones entre poder político y los militares, así como sobre los mecanismos institucionales surgidos, como fue el caso de la creación del Ministerio de Defensa, ocurrida en el año de 1999 y del Gabinete de Seguridad Institucional, en 2001.

Sin embargo, aunque haya habido un avance de las investigaciones en estas temáticas más específicas, muy poco ha sido desarrollado en el tema de las instituciones políticas en seguridad y defensa nacional, en especial dentro del marco del proceso decisorio de las políticas públicas de este sector<sup>1</sup>. En realidad, la existencia de interpretaciones basadas, principalmente en argumentaciones juristicas o en observaciones con foco en los resultados – y no en los medios – de las políticas públicas de seguridad y defensa ha sido un importante factor que puede explicar la permanencia de un conocimiento poco consistente sobre seguridad en Brasil. A su vez, eso ha impedido que se conozca la disputa política/proceso político (*politics*) por detrás de las políticas (*policies*) del sector “seguridad”, implicando, por ende, la permanencia de un acentuado desconocimiento por parte de la opinión pública brasileña.

Muchos han sido los motivos acerca de la permanencia del poco rigor analítico de los estudios que lidian con la seguridad y defensa: la no adopción - muchas veces deliberada - de marcos teóricos y metodológicos claros y consistentes; una mayor preocupación por temas más polémicos y con mayor alcance en la prensa nacional e internacional; la falta de diálogo de la literatura nacional con los estudios de tono comparativo; y por último, pero no menos importante, un entendimiento restricto acerca de la teorización en seguridad y defensa

---

<sup>1</sup> En el contexto brasileño, “seguridad” es un contexto polisémico e incluye los conceptos de “seguridad nacional”, “defensa nacional”, “seguridad interior” (*homeland security*), “seguridad pública” y “seguridad institucional”. Si bien haya diferencias entre esos términos, en Brasil se ha prevalecto - en los procesos decisorios de políticas públicas de este sector - una idea ampliada sobre seguridad. Es por esa razón que usaremos tales términos intercambiamente a lo largo de la presente tesis. En lo general, por estos términos entendemos un sector de políticas públicas destinadas a la preservación de la ley y del orden público, del aparato estatal (soberanía territorial, instituciones permanentes y pacto federativo) y de la incolumidad de las personas y del patrimonio, en contra de amenazas internas/domésticas y externas/internacionales. Por algunas razones, como será visto, el concepto de “defensa (nacional)” ha sido más usado por instituciones gubernamentales desde el fin del régimen militar (1985). Sin embargo, como también será visto, esto no significa que ese término no abarque temas de seguridad doméstica.

simplemente apenas como subdisciplina de Relaciones Internacionales/Estudios Estratégicos, sin que se incluyan modelos y métodos de la Ciencia Política contemporánea<sup>2</sup>.

Un primer paso, en el sentido de mejorar el nivel analítico de la teorización respecto a las políticas de seguridad y defensa brasileñas, sería la conducción de una investigación más acabada acerca del proceso decisorio de estas políticas que debería ser visto como resultado de un juego de poder político condicionado por factores institucionales particularmente estables a lo largo del tiempo. En términos teórico-metodológicos, eso implicaría aceptar que las instituciones políticas son elementos autónomos y relativamente estables en la vida social, siendo vectores de determinación de las decisiones de los actores actuantes en seguridad y defensa. De ser así, nos parece que la adopción de la teoría neo-institucionalista, sobre todo desde su vertiente más historicista (“Institucionalismo Histórico”), sería la más funcional para lidiar con nuestra pregunta de investigación acerca de *quién(es) decide(n) y cómo se decide sobre seguridad y defensa en el Brasil de la Nova República*<sup>3</sup>.

Ante la evidencia que la academia brasileña no se avocó a estudiar la defensa y la seguridad desde una perspectiva institucional, es necesario avanzar en un estudio de proposición metodológica que integre algunos supuestos de las tesis citadas y que investigue el sector brasileño de seguridad y defensa desde sus actores, sus agendas, sus instituciones, con el propósito de identificar los determinantes de las fases al menos iniciales del ciclo de las políticas públicas (*policy cycle*) de seguridad de Brasil en la contemporaneidad<sup>4</sup>. Por “determinantes”, entendemos los factores que pueden ser especificados dentro del conjunto de las variables independientes del proceso decisorio y de las políticas públicas de seguridad. Por tanto, se considerará, así, en qué sentido las instituciones políticas han condicionado los resultados de política pública de seguridad y defensa desde la actuación de estas instituciones en los

---

<sup>2</sup> Esa poca preocupación - o muchas veces prejuicio - por parte de los politólogos brasileños en relación a la temática de los estudios militares y de defensa/seguridad nacional tenía varias motivaciones. Para Stepan (1988: 12-3) y Carvalho (1989: 137-57), una de ellas se refirió al tradicional prejuicio en investigar un tema tradicionalmente considerado de “derecha” o “conservador”, en conjunto con el mayor interés en investigar otras arenas del sistema político nacional como la sociedad civil y los partidos políticos.

<sup>3</sup> El término en portugués “*Nova República*” [Nueva República, en español] se refiere - dentro de los estudios políticos e historiográficos brasileños - a la etapa contextual del país posterior al fin del régimen militar (1985-), caracterizada, principalmente, por el restablecimiento del gobierno civil (Kinzo, 2001: 07). Decidimos por mantener la escritura de este término en el idioma original.

<sup>4</sup> En la disciplina de “Análisis de Políticas Públicas”, por “fases iniciales” se entienden las etapas de “identificación del problema”, “formación de agenda”, “formulación de alternativas” y “tomada de decisión” de dada(s) política(s) pública(s) (Secchi, 2010: 33).

mecanismos decisorios del Poder Ejecutivo nacional, en un primer nivel, y en la estructura más cercana al Presidente de la República (“Presidencia Institucional”<sup>5</sup>), en un segundo nivel.

Nuestra investigación buscará entender quién(es) y cómo se ha decidido en seguridad a partir de la siguiente hipótesis de investigación: *las políticas de seguridad y defensa nacional de Brasil resultan de un proceso decisorio condicionado por el juego político inherente a instituciones tradicionales del sector*. Eso implica decir que *cuanto mayor es el peso de los factores institucionales en proceso decisorio de seguridad y defensa, mayor será la influencia de los actores tradicionales en los resultados políticos finales, independientemente del cambio del régimen político a lo largo del tiempo*. Se tratará, por tanto, de comprobar – o no – si las instituciones (variable independiente) han determinado los resultados de política en seguridad y defensa (variable dependiente) desde su estructura decisoria localizada en la Presidencia de la República brasileña para el periodo de 1927 a 1996.

Debido a los presupuestos de la teoría neo-institucionalista en su vertiente histórica – Capítulo 01 – y ante la ausencia de un análisis de este tono en la literatura de Ciencias Políticas brasileña sobre seguridad, reconstruimos, en base a los datos de referencia del Archivo Nacional de Brasil, en cotejo con los datos de la Biblioteca de la Presidencia de la República brasileña, un historial preliminar (Capítulo 02) sobre la principal institución del ámbito de seguridad y defensa que ha existido en Brasil, cuyos legados han permanecido vivos en el contexto de la *Nova República*: el *Conselho de Segurança Nacional* (Consejo de Seguridad Nacional). Acá nos basaremos en los datos compilados en el documento *História Administrativa – Conselho de Segurança Nacional* [“Historia Administrativa – Consejo de Seguridad Nacional”] fornecida por la base de datos referenciales del Archivo Nacional brasileño desde 2005<sup>6</sup> (Brasil, *Arquivo Nacional, sin fecha*).

---

<sup>5</sup> Por “Presidencia Institucional”, se entiende la institución presidencial aislada de los órganos ministeriales, que en conjunto configuran la actual “Administración Pública Federal Directa”. El concepto de “Presidencia Institucional” se refiere, así, a la estructura institucional de la Presidencia de la República, compuesta por el Presidente y por sus asesorías políticas (núcleo presidencial) y por las demás secretarías y órganos de asesoramiento indirecto e inmediato, tanto civiles como militares. Eso será mejor entendido a lo largo de la presente tesis.

<sup>6</sup> Desde 2005 (por medio del Decreto n. 5.584 de 18 de noviembre de 2005), el Archivo Nacional ha sido la institución responsable por almacenar el acervo del antiguo Consejo de Seguridad. Anteriormente muchos de sus archivos eran sigilosos y estaban almacenados en el archivo de la Agencia Brasileña de Inteligencia, órgano del Gabinete de Seguridad Institucional de la Presidencia de la República. Hasta la fecha (noviembre de 2012), no tenemos conocimiento de otro estudio académico en nivel de posgrado en Brasil que utilice los datos de esta *Historia Administrativa*.

Dado el carácter histórico de este capítulo, resultado de la aplicación de las estrategias metodológicas propuestas por teóricos del Institucionalismo Histórico, aprovecharemos para incluir algunas hipótesis desde los estudios sobre seguridad y defensa que también han planteado interpretaciones de base histórica, en conjunto con los datos empíricos encontrados en leyes, reglamentos internos, declaraciones de posicionamiento político y estudios referenciales.

En el Capítulo 03, aplicaremos los resultados del análisis acerca de los legados y marcos institucionales en un estudio de caso, para explicar la estructura decisoria que determinaría los resultados de política en seguridad en un contexto posterior, a ejemplo de la *Política de Defensa Nacional de 1996* [“Política de Defensa Nacional de 1996”] (PND 1996), considerada la primera iniciativa política en seguridad y defensa de los tiempos postautoritarios.

En el Capítulo 04, se presentará una síntesis de lo discutido a lo largo de la tesis y se concluirá que los legados del Consejo de Seguridad Nacional, en especial aquellos institucionalizados bajo períodos autoritarios/dictatoriales, permanecieron relativamente estables a lo largo del tiempo, debido a un proceso de cambio incremental casi lineal ocurrido dentro de la Presidencia de la República brasileña en el período de 1927 a 1996. También se presentarán elementos para evaluar el peso de factores contextuales y comportamentales, a ejemplo del impacto de la redemocratización y de eventos fortuitos, además de la actuación de nuevos actores políticos e institucionales en los procesos decisorios en seguridad y defensa en el contexto de los años 1990.

## **CAPÍTULO 01 - Elección del Neo-Institucionalismo (Institucionalismo Histórico) para entender la seguridad nacional en el Brasil de la *Nova República*: marco teórico-metodológico**

### **1.1. Los presupuestos básicos de la Teoría Neo-institucionalista**

Las instituciones políticas siempre tuvieron un rol fundamental como objeto de análisis de la Ciencia Política. Sin embargo, antes mismo del surgimiento de una “ciencia de la política” en la mitad del siglo XX, el análisis institucional ya se hacía presente en varios abordajes respecto a la acción del hombre en la *res pública*. En ese sentido, los estudios sobre la política de las primeras décadas del siglo XX sugerían interpretaciones sobre las principales instituciones, como el Estado y su sistema legal, el Parlamento y la Burocracia Pública, con el objetivo de entender – desde una visión histórico-normativa – las decisiones de política hechas por medio de tales instituciones.

De esa forma, se privilegiaban estudios de corte más jurídico sobre las normas institucionales (constitucionales, administrativas, civiles, penales) y sus consecuencias para la acción pública. Nótese, entonces, que los estudios institucionales – o el “estudio acerca las instituciones políticas” – ya existían en la prehistoria de la disciplina de la Ciencia Política, siendo una marca definitoria central a su identidad como disciplina autónoma en la posteridad (Orren & Skownorek, 1995: 298).

Ahora bien, esta antigua teorización respecto a instituciones políticas más visibles sirvió como estímulo inicial al desarrollo de un paradigma teórico “institucionalista”, provocando la socialización de una tradición de estudios propia a aquellos que buscaban estudiar los fenómenos de la Política. Se trató del “Institucionalismo” – o “Antiguo Institucionalismo”<sup>7</sup> – término usado para delimitar una preocupación teórica con el análisis de las decisiones políticas hechas en y a través de ciertas instituciones.

La revolución behaviorista iniciada en los años de 1950 es vista hoy como un punto de quiebre en la evolución de esta tradición institucionalista, puesto que trajo a las Ciencias Políticas y Sociales criterios rigurosos de científicidad desde de las Ciencias Exactas y Biológicas. Frente a la nueva agenda de investigación anclada en los análisis sistémicos, las instituciones se tornaban apenas un elemento dentro de un “sistema político” más general y

---

<sup>7</sup> El término original usado por Rhodes (2006), en inglés, es *Old Institutionalism* para hacer referencia a los estudios de tono institucionalista hechos entre los siglos XIX y XX.

pasaron a ser interpretadas como espacios o arenas funcionales de manifestación del comportamiento político (Farr, 1995; Orren & Skownorek, 1995: 299-300). Este comportamiento – entendido en términos de entradas (*inputs*) desde los individuos hacia el sistema – pasó a ser considerado como el principal determinante de la vida política (Easton, 1989 [1965]; Dahl, 1976 [1973]), siendo la base teórica misma de los abordajes pluralistas de los años sesenta y setenta.

En los primeros años del ochenta, March & Olsen (1984) constataron, no obstante, que las interpretaciones institucionales parecían haber resurgido en la Ciencia Política, fenómeno paradigmático que ambos denominaron como el “Nuevo Institucionalismo” o “Neo-Institucionalismo”<sup>8</sup>. Según ellos, muchos eran los factores que señalaban una inflexión académica más acabada hacia los análisis institucionalistas en la Ciencia Política hecha en EEUU, como la propia noción acerca de la indispensabilidad de las instituciones (políticas, económicas y sociales) para la vida social (Ibidem, p. 734). Así siendo, las instituciones existentes en el fin del siglo XX eran considerablemente más complejas y funcionales, siendo que cualquier decisión de política - para ser realizable - ocurría con su intermediación.

Por lo demás, según ese razonamiento, tanto las instituciones formales como las informales pasaban a ser consideradas los principales vectores de la acción política, constituyendo así las principales unidades de análisis en la explicación de sus determinantes. Las instituciones podrían, por ende, ser los actores más importantes en dada decisión política y deberían ser consideradas, en términos metodológicos, la variable independiente de los resultados políticos finales. En otras palabras, variables tradicionales como “clases sociales”, “etnia”, “cultura”, “factores demográficos”, “condiciones tecnológicas”, “ideología”, “religión”, “comportamiento individual agregado” y “preferencias utilitarias” ya no eran vistas como factores causales en la explicación de los eventos de la política (Ibidem, p. 735-8).

Desde la perspectiva teórica de este nuevo paradigma, por “institución”, se entiende un arreglo relativamente estable de reglas y prácticas reglamentadas formal y/o informalmente, incrustadas en estructuras cuyos significados y recursos permanecen invariables frente a factores exógenos (comportamientos individuales, preferencias, cambios externos). Las instituciones se manifiestan, por tanto, por reglas y prácticas que prescriben comportamientos “de conformidad”

---

<sup>8</sup> Traducciones aceptadas del término original *New Institutionalism* usado por March & Olsen (1984). Aquí se prefirió usar el término “Neo-Institucionalismo”.

o “conveniencia” a los demás actores<sup>9</sup>; por su parte, estas mismas reglas y prácticas se fundamentan en conjuntos de significado que mantienen identidades a lo largo del tiempo y que dan dirección a las preferencias e intereses individuales. Justifican y legitiman un código de conducta propio, siendo, en síntesis, la estructura principal por la cual la política se realiza. En consecuencia, “[l]as instituciones empoderan y constriñen a los actores de modo distinto y hacen que dichos actores sean más o menos capaces de actuar de acuerdo con las reglas que les prescriben [comportamientos de] conveniencia”<sup>10</sup> (Ibidem, 2006: 03).

Esto puesto, las instituciones no son más un elemento accesorio en el análisis, sino unas de las arenas más evidentes de la práctica de la actividad política, pues afectan la distribución de los recursos de poder entre los actores políticos. Citando una de las principales argumentaciones de March & Olsen (1984: 738):

“(…) la teoría neo-institucionalista insiste en el rol más autónomo de las instituciones políticas. La sociedad no afecta el Estado solamente, pero el Estado también la afecta (...) el órgano burocrático, la comisión legislativa, y la corte judicial son arenas destinadas a fuerzas sociales confrontantes, pero estas instituciones son también conjuntos de procedimientos operacionales estándar y estructuras que definen y defienden intereses. Estas instituciones son efectivamente actores políticos.”<sup>11</sup>

En suma, el Neo-Institucionalismo propuesto por March & Olsen (1984) reformula las grandes interpretaciones teóricas del antiguo Institucionalismo, dándoles un encuadramiento más científico y empírico respecto a la potencialidad explicativa de las instituciones como actores de política (Rhodes, 2006: 91), sin negar, con todo, la posible interferencia (como variables intervinientes, por ejemplo) de otros factores. En base a lo planteado por Limongi (1994: 08), el principal postulado del abordaje neo-institucionalista puede ser definido, resumidamente, en el siguiente esquema:

- 1) Unidad(es) principal(es) de análisis: instituciones (políticas, económicas, sociales)
- 2) Finalidad de las instituciones: organizar - como reglas del juego - el proceso decisorio

---

<sup>9</sup> El concepto de conveniencia (*appropriateness*) es central para las implicaciones empíricas del Neo-Institucionalismo, pues alude a la principal motivación para que los individuos sigan un determinado orden institucional.

<sup>10</sup> En lo original en inglés, “[i]nstitutions empower and constrain actors differently and make them more or less capable of acting according to prescriptive rules of appropriateness”.

<sup>11</sup> En lo original en inglés, (...) *the new institutionalism insists on a more autonomous role for political institutions. The state is not only affected by society, but also affects it (...) the bureaucratic agency, the legislative committee, and the appellate court are arenas for contending social forces, but they are also collections of standard operating procedures and structures that define and defend interests. They are political actors in their own right*”.

3) Implicaciones empíricas: a) las instituciones son responsables por la estabilidad de los resultados de política; b) las instituciones influyen los resultados políticos substantivos.

En el contexto de los años noventa, Hall & Taylor (2003 [1996]) demostraron que el Neo-Institucionalismo abarcaba, en realidad, tres perspectivas metodológicas generales cuyo presupuesto básico común era que las instituciones tenían influencia directa en la determinación de la acción humana. Estos tres métodos de análisis neo-institucionalista se referían, respectivamente, al “Institucionalismo Histórico”, al “Institucionalismo de la Elección Racional” y al “Institucionalismo Sociológico”.

Según Hall & Taylor, por “Institucionalismo Histórico” (IH) se entendía una subcorriente de investigación neo-institucionalista que se había desarrollado a partir de los estudios histórico-comparativos realizados en los años setenta y que tenían como objeto analítico los determinantes institucionales de procesos políticos, sociales y económicos de largo plazo. En esa denominación, se abarcaba, mayormente, los estudios de trasfondo histórico respecto al desarrollo de las instituciones y su relación con los resultados de política en un tiempo dado. Este desarrollo, a su vez, era visto, por esa vertiente como un elemento que señalaba una relación de dependencia directa entre la trayectoria seguida por esta institución (*path dependence*) y las decisiones de los demás actores. Así siendo, los teóricos neo-institucionalistas de la vertiente histórica preferían investigar la causalidad en política mirando a las trayectorias institucionales, caracterizadas por periodos de continuidad y de situaciones o episodios críticos (*critical junctures*), de legados o herencias (*legacies*), que condicionarían el comportamiento humano ulterior (Ibidem, p. 194-201).

El “Institucionalismo de la Elección Racional” (IER) se refería a una segunda vertiente, desarrollada de forma paralela al IH, que abogaba el rol central que tenían las instituciones en la explicación de los casos “anómalos” de la teoría de acción colectiva. Al contrario de los presupuestos en torno del grado de inestabilidad de las decisiones, el IER reivindicaba una lectura acerca de las instituciones como la ocurrencia formal o informal de equilibrios estables, que surgirían como modos de minimizar – de forma óptima – los costos de transacción en la dinámica social de  $n$ -actores. En contraste con los teóricos del IH, los del IER, por enfatizar el rol de las preferencias de los actores y su interacción estratégica en el momento de dada decisión política, no lidiaban con los análisis de tono histórico respecto a las trayectorias institucionales



en marcos temporales largos<sup>12</sup>. Y aunque mantuvieran las instituciones como las principales variables explicativas, los teóricos del IER veían las instituciones como subproductos – y como medio de manifestación – del comportamiento maximizador (“cálculo racional”) de los individuos en torno de sus preferencias. Las instituciones resultarían, así, de la percepción general de los actores acerca de que fueran necesarias reglas que estructuraran y establecieran las decisiones, minimizaran la incertidumbre y que superaran, al mismo tiempo, los dilemas de la acción colectiva por medio del mantenimiento de situaciones de equilibrio óptimo en dado contexto (Ibidem, p. 202-6; Shepsle, 2006: 25).

Por último, los teóricos del “Institucionalismo Sociológico” (IS), como vertiente paralela al IH y al IER desde la Sociología, también postulaban que las instituciones eran los principales factores causales de acción humana. No obstante, explicaban esta causalidad a partir de “variables culturales”: las instituciones determinaban la actividad humana, pues se fundamentarían en la práctica o en hábitos/rituales reiterados de los roles asumidos por los actores. Además, las instituciones, según los teóricos del IS, determinarían y condicionarían el comportamiento al fornecer esquemas, categorías identitarias y modelos cognitivos que lo mantendrían y lo reconstruían continuamente (Ibidem, p. 207-11).

Como dicho en el acápite introductorio, dada la hipótesis de la presente tesis y ante la constatación de la ausencia generalizada de estudios de posgrado sobre la estructura decisoria de seguridad y defensa, se intentará aplicar el marco teórico neo-institucionalista desde su vertiente histórico-institucionalista a fin de entender, al menos de modo preliminar, si el proceso decisorio y algunas políticas del sector “seguridad y defensa” – precisamente en las etapas iniciales del ciclo de esta política pública – han sido consecuencias directas de la trayectoria de instituciones tradicionales del sector en el sistema político brasileño contemporáneo.

¿Pero qué significaría “trayectoria”? ¿Y cuáles serían las estrategias metodológicas para realizar una teorización mínima sobre el sector de seguridad de Brasil desde el IH?

---

<sup>12</sup> Según Hall & Taylor (Ibidem, p. 206), otra diferencia del IER con el IH residiría en que la primera vertiente exigiría el método deductivo-formal en la explicación de la origen de las instituciones, mientras la segunda se fundamentaría, en términos empíricos, en el método inductivo.

## 1.2. Adoptando la primera vertiente del Neo-Institucionalismo: el “Institucionalismo Histórico” (IH)

Como visto en Hall & Taylor, los teóricos del IH han defendido una interpretación de las instituciones como los determinantes de mayor peso en la política, debido a la permanencia de sus trayectorias en las decisiones del presente y del futuro cercano. Así siendo, ha sido interés de tales teóricos una explicación de las decisiones políticas, fundamentada en un conjunto de datos referentes a la construcción, preservación y desarrollo de dada institución a lo largo del tiempo. Diferentemente de los teóricos del IER, los del IH han abogado por una interpretación de nivel *macro*, en donde la evolución de largo plazo de dada institución se relacionaría con los objetivos – y no preferencias, de nivel *micro* – de los actores. Por consiguiente, los resultados de política deben ser vistos como consecuencias de legados o de cambios de rumbo en relación a determinado contexto histórico previo (Sanders, 2006: 42-3).

El objeto de investigación de los neo-institucionalistas de la vertiente histórica ha radicado, entonces, en el entendimiento acerca de cómo las instituciones configurarían, a lo largo de la historia, las relaciones de poder entre los actores en dado proceso político-social (Thelen & Steinmo, 1992: 02). Según estos mismos autores (Ibidem, p. 13), dada la centralidad del juego de poder político en los análisis del IH, los teóricos de esa vertiente no deberían entender las variables institucionales únicamente como determinantes del comportamiento político, puesto que las instituciones, por su parte, son creaciones humanas, siendo ellas mismas determinadas – de modo deliberado o no intencional – por las elecciones de los actores y por un conflicto político dinámico. Por tanto, aunque las variables institucionales detengan un mayor peso explicativo, los análisis del IH raramente serán de explicación única (*single-variable explanation*) y deberán traer, por consiguiente, el posible peso de otras variables para, entonces, entender la variación del comportamiento político a través del tiempo, a ejemplo de las variables comportamentales (actores e intereses), cognitivas (identidades), estructurales (clases sociales) y contextuales (ruptura o cambio crítico de la coyuntura en análisis)<sup>13</sup>.

Aplicar el IH implicaría, así, la construcción de narrativas y de descripciones históricas densas respecto a la institución o evento político en análisis, lo que constituye un hecho previo

---

<sup>13</sup> Al mismo tiempo que esto es considerado una virtud del IH en comparación con el IER, eso puede ser una debilidad, porque puede ocasionar análisis muy amplios y abstractos. Además, puede hacer que un estudio pierda su carácter institucionalista a favor de marcos funcionales o pluralistas.

fundamental para la interpretación empírica y análisis político posterior (Elster, 1995: 14-20). Es por esa razón que analizar el proceso decisorio de seguridad y defensa desde la instauración de la *Nova República* (1985-) dependerá de la elaboración de una narración o trazado histórico largo de las principales instituciones determinantes de este sector, desde sus orígenes y momentos fundacionales hacia su desarrollo a través de la historia.

Para ello, es necesario recurrir a las principales herramientas metodológicas utilizadas por los teóricos del IH, entendidas en términos de: “trayectoria” o “evolución institucional” (*path*); “dependencia de trayectoria” (*path dependence*); “condiciones antecedentes” o “condiciones iniciales” (*inicial conditions*); “legados” (*legacies*); “episodio de ruptura” (*cleavage*); y “momentos críticos”, “episodios de cambio” o “coyunturas críticas” (*critical junctures*).

En primer lugar, el concepto de “trayectoria” se refiere a la evolución o al trayecto de una institución a lo largo del tiempo, desde su creación en un punto localizable de la historia. Debido al presupuesto neo-institucionalista de que las instituciones determinan o condicionan la acción humana, los teóricos del IH entienden, a su vez, que esa relación de causalidad debe ser explicada en base al desarrollo de tal institución, haciendo hincapié en la relación de causalidad entre esta trayectoria y los resultados de política (Pierson, 2004: 17-53).

Siendo así, la categoría analítica “dependencia de trayectoria” se caracteriza por ser el elemento central de los estudios histórico-institucionalistas, al operacionalizar la idea de que “la historia importa” (“*History matters*”) en la Ciencia Política (Kato apud Fernandes, 2007: 01). Pues por esta categoría, se entiende que los eventos pasados – encadenados en dada trayectoria institucional – influenciarían las acciones del presente, tratándose, por tanto, de una secuencia histórica por la cual se desarrollarían cadenas de hechos específicos y contingentes que regularían y darían vida a las instituciones (Mahoney, 2000: 507). Esto puesto, no existiría inevitabilidad cuanto a los resultados de la política, porque éstos serían determinados “institucionalmente”, con referencia a decisiones hechas, pero no previstas, en el pasado.

Esta trayectoria se manifiesta en el presente, en donde los actores deciden y se comportan de modo endógeno, siempre con referencia a las relaciones de poder ya establecidas anteriormente. Por tanto, todas decisiones de política son históricamente determinadas (“*historically locked-in*”), restando al analista identificar esta trayectoria desde sus comienzos, de forma a entender los eventos que produjeron el surgimiento de determinada institución – “condiciones antecedentes” – y la relación de esto con su propia trayectoria posterior (Mahoney

& Schensul, 2006: 467). Los efectos de la “dependencia de trayectoria” no sólo se revelarían, sino se reproducirían en el presente, dada la estabilidad de esta trayectoria para los principales actores en el momento ulterior. De esa forma, esta estabilidad implicaría la permanencia de mecanismos autorreproductores en la evolución de cierta institución, creando un equilibrio dinámico, que dificultaría o mismo imposibilitaría la reversión o cierre de determinada trayectoria<sup>14</sup>.

Por “legados”, se entienden las consecuencias normativas de autopropagación de una trayectoria, tanto en el presente como en el futuro. Son los productos de la trayectoria en un punto avanzado de su evolución, pudiendo ser temporarios o estables, perpetuado – por instituciones formales o informales – a través de procesos ulteriores. Sin embargo, los legados también pueden ser resultados de cambios de rumbo de la trayectoria de una institución, siendo así un factor de estabilización de una nueva y futura trayectoria institucional<sup>15</sup> (Collier & Collier, 1991: 30-1).

Los cambios de rumbo son, en su turno, verdaderas situaciones críticas (*critical junctures*) y, en la óptica de los principales actores, representarían una nueva coyuntura de poder en el corto plazo. Estas situaciones son precipitadas por ciertas tensiones o eventos de ruptura previos (*cleavage*) desde las condiciones antecedentes, ante el apareamiento de nuevos actores que pasarían a contestar los esquemas institucionales habituales (Ibidem, p. 32). Para Capoccia & Kelemen (2007: 341), es por esa razón que tales periodos de despliegue de una nueva evolución institucional son denominados como “críticos”, pues pueden determinar – o no – el surgimiento de una nueva trayectoria<sup>16</sup>.

Esta categoría representa, entonces, un episodio raro de actuación más libre de los principales actores (nuevos y/o tradicionales), siendo que las consecuencias de su acción pueden ocasionar mayores impactos en comparación con los periodos más estables (Ibidem, p. 350).

---

<sup>14</sup> Esa idea de estabilidad funcional se fundamenta en los estudios de economía política y de cambio tecnológico, precisamente en el concepto de “rendimientos crecientes” (*increasing returns*) y de “retroalimentación positiva” (*positive feedback*). Para más detalles, ver Pierson (2004: 17-53).

<sup>15</sup> Collier & Collier (1991: 30-1) delimitan la categoría analítica “legado” en tres dimensiones: a) los “mecanismos de su surgimiento”, generalmente tras la ocurrencia de un episodio crítico; b) los “mecanismos de su reproducción temporal”, a través de su reificación por medio de los procesos institucionales; c) la “estabilidad de sus atributos centrales”, refiriéndose a la continuidad de los atributos básicos de determinado legado producido por un episodio crítico.

<sup>16</sup> Si estos nuevos actores consiguen desestabilizar la trayectoria habitual, ocurre un cambio y el probable inicio de otra trayectoria. No obstante, si la trayectoria habitual persiste, el cambio es diminuto o nulo. Y en ambos casos, la coyuntura estuvo “crítica”, si bien se haya mantenido la estabilidad del efecto de trayectoria.

Además, son eventos más cortos que las trayectorias institucionales, pudiendo tener la extensión de meses o de décadas para una o más instituciones seleccionadas<sup>17</sup>. Según Capoccia & Kelemen (Ibidem, p. 348), los momentos críticos son, en suma:

“(…) periodos relativamente cortos [deben ser breves] de tiempo durante el cual hay una muy fuerte probabilidad de que las elecciones de los agentes afectarán los resultados de sus intereses (...) [P]oniendo hincapié en el hecho de que la probabilidad de que las elecciones de los actores afectarán los resultados finales disminuye tras la ocurrencia de una coyuntura crítica, este término sugiere que estas elecciones – a lo largo de esa coyuntura – causan un proceso de dependencia de trayectoria que constriñe las elecciones [de los actores] en el futuro”<sup>18</sup>.

Estos “actores” citados por Capoccia & Kelemen son aquellos actores considerados más influyentes para cierta decisión, siendo, entonces, los actores estratégicos fundamentales que, en dado contexto y en dado tempo histórico, deben liderar la decisión sobre política en situaciones de incertidumbre coyuntural. Una visión analítica respecto a un cambio crítico de una dada trayectoria institucional dependerá, por tanto, de la reconstrucción rigurosa y sistemática de la “economía política del proceso decisorio” de determinado sector político, de modo a explicitar la identificación de los posicionamientos de los actores principales, las decisiones tomadas y rechazadas, los resultados de política alcanzados, los “perdedores” y los “ganadores” (Ibidem, p. 356-7).

De modo a relativizar tanto la idea de estabilidad contenida en el concepto de “dependencia de trayectoria” como la de cambio repentino relacionada con la categoría analítica “momento crítico”, muchos autores han señalado que puede haber, al contrario, una transformación significativa en la trayectoria de dada institución a partir de cambios graduales o incrementales, apenas visibles desde un punto temporal lejano en el largo plazo. Esa es la idea defendida y desarrollada por los neo-institucionalistas históricos más críticos, que se han reunido en el marco de la “Teoría del Cambio Institucional Gradual”<sup>19</sup>.

---

<sup>17</sup> De esta forma, los análisis histórico-institucionalistas deben ser hechos caso a caso (*case study*), en contextos delimitados, pues las categorías citadas pueden no ocurrir de manera uniforme en los estudios de *n*-países.

<sup>18</sup> En lo original en inglés: “(...) *relatively short periods [must be brief] of time during which there is a substantially heightened probability that agent’s choices will affect the outcome of interest (...) [B]y emphasizing that probability that actor’s choices will affect outcomes decreases after the critical juncture, this definition suggests that their choices during the critical juncture triggers a path dependence process that constrains future choices.*”

<sup>19</sup> Traducción libre del original, en inglés, “*Theory of Gradual Institutional Change*”, como propuesto en Thelen & Mahoney (2010). La “Teoría del Cambio Institucional Gradual” debe ser entendida como una subvertiente más crítica dentro del conjunto de los estudios histórico-institucionalistas.

### 1.3. Adoptando la “Teoría del Cambio Institucional Gradual” dentro del marco general del IH

Ante los avances del IH en fines de los años ochenta, Thelen & Steinmo (1992: 13-4) constataron que el grueso de las investigaciones neo-institucionalistas de corte histórico lidiaban con el tema de la estabilidad/continuidad institucional, sin incluir o enfatizar, con todo, el peso de los factores dinámicos oriundos de la actividad política de los actores. Thelen & Steinmo destacaban un generalizado subdesarrollo teórico acerca, específicamente, de la formación y del cambio de las instituciones, más allá de una categoría analítica ya bastante desarrollada en los estudios del IH: la “dependencia de trayectoria”. Por tanto, se hacía menester reconocer que las instituciones, por su parte, no eran dados auto-evidentes ni estáticos; eran, esencialmente, creaciones humanas, que surgían de la dinamicidad de la actividad política en determinado punto histórico.

De ese modo, se entendía que faltaba un modelo que incluyera los factores “no-estáticos” en la explicación acerca del surgimiento y de la evolución institucional. Como reconocían Thelen & Steinmo (1992), las instituciones deberían también pasar a ser consideradas como variables dependientes en ciertos momentos de la política, precisamente cuando los conflictos políticos cambiarían el juego de poder en determinado contexto. Bajo este razonamiento, ambos expertos proponían – en el marco de los estudios histórico-institucionalistas – cuatro novedosos factores del dinamismo institucional: a) los “cambios amplios (endógenos)” en el contexto socioeconómico o político; b) los “cambios en el balance de poder”, con la entrada de nuevos actores y la consecuente adaptación de las viejas instituciones; c) los “cambios exógenos”, con la reformulación de las viejas instituciones por los actores tradicionales; d) los “cambios drásticos”, cuando los actores ajustan sus intereses para acomodar estos cambios bajo una nueva institución (Ibidem, p. 16-7).

Precisamente respecto al último factor (“cambios drásticos”), los autores proponían una interpretación más gradualista del cambio<sup>20</sup>, en el sentido de considerar los efectos puntuales desde conflictos políticos o desde factores exógenos *dentro* de contextos institucionales, que

---

<sup>20</sup> Hasta la fecha, el único modelo teórico que reconocía el hecho de que las instituciones se modifican a lo largo de su trayectoria era el “modelo de equilibrio interrumpido” (*punctuated equilibrium model*), que abordaba la existencia de largos periodos de estabilidad institucional (“*equilibrium*”), acompañados de crisis puntuales (“*punctuated*”), ocasionando cambios bruscos rumbo a otro periodo de estabilidad. Para Thelen & Steinmo (1991: 15), ese modelo, aunque fuera el punto de partida teórico a la teorización del cambio institucional en el IH, no reconocía la interrelación más dinámica entre periodos de cambio y de estabilidad.

causarían, en el largo plazo, un cambio drástico en comparación con el pasado lejano<sup>21</sup>. En suma, en ese esquema exploratorio, sus preguntas de investigación se referían a: 1) cómo se podría explicar el cambio dentro de la estabilidad de las instituciones; 2) con cuáles factores se explicaría el hecho de que las instituciones pasarían también a ser objeto de determinado cambio ocurrido en contextos de “estabilidad” institucional.

En un estudio empírico comparativo posterior sobre los regímenes de formación profesional, Thelen (2004) comprobó la utilidad de los modelos de “cambio institucional gradual” o “incremental” para responder esos cuestionamientos, dado el supuesto de que las instituciones sobrevivirían por medio de la doble dinámica “cambio-estabilidad”. Según Thelen, para la construcción de un modelo teórico, era exigente verificar cómo la estabilidad institucional de largo plazo se componía de ajustes de corto y de medio plazo y cuáles serían los factores que conferirían estabilidad en tiempos de cambio de poder entre los actores políticos.

Llevando en cuenta esos cuestionamientos, se presentaron algunas estrategias de investigación, a ejemplo de la necesidad de investigar el origen de las instituciones, antes de adentrar en los efectos de la “dependencia de trayectoria”, y la necesidad de relativizar el concepto de “momentos críticos”, en el sentido de incluir la ocurrencia de cambios menos drásticos y de origen fundamentalmente endógeno, como proponían los teóricos neo-institucionalistas de la vertiente racional. De esa forma, Thelen defendía la integración de los supuestos del Institucionalismo de Elección Racional (IER), a fin de concebir la idea de trayectoria institucional en términos de conflictos políticos permanentes, siendo esta misma trayectoria determinada por los juegos de poder (negociaciones y realineamientos) en torno de los objetivos estratégicos de cada actor a lo largo del tiempo. Siendo así, no se admitirían explicaciones funcionalistas, deterministas o automáticas respecto a las instituciones, puesto que éstas surgen, evolucionan, cambian y desaparecen de acuerdo con la lógica de los procesos políticos *no-estáticos* del caso en estudio (Ibidem, p.30-1).

Teniendo en vista esta relativización – pero no rechazo – de todas las categorías analíticas del IH, que servirían para comprobar la permanencia de la estabilidad institucional (“dependencia de trayectoria”, “rendimientos crecientes”, “retroalimentación positiva”), a la luz de las teorizaciones más simpáticas a la dinámica política de nivel *micro*, para Thelen (2004), las

---

<sup>21</sup> En aquel entonces, esta teorización había sido propuesta por Kathleen Thelen en *Union of Parts: Labor Politics in Postwar Germany* (1991), por medio de su “Modelo de los Constreñimientos Dinámicos” (*Model of Dynamic Constraints*, en lo original en inglés).

instituciones siempre estarán en el centro de la disputa política, de modo que los actores políticos principales la usarían como medios de establecer las reglas que les estructurarían los resultados más favorables a sus preferencias (Knight apud Thelen, 2004: 32).

Teorizar sobre el cambio institucional significaría, en suma, integrar necesariamente a los análisis del IH un componente distribucional de poder, acompañado de la identificación de los intereses y de las coaliciones más influyentes políticamente en el momento dado. Además, significaría aceptar un modelo de cambio institucional dinámico que ocurriría a través de las negociaciones políticas en curso, pudiendo originar cambios tanto drásticos como sutiles dentro de una trayectoria aparentemente estable en el largo plazo (Ibidem, p. 296).

Aceptando, por tanto, el efecto de dependencia de trayectoria apenas para explicar la estabilidad, era necesario formular modelos de base empírica con miras a conceptualizar los tipos de cambio incremental (*gradual change*) relacionados con la distribución de poder entre los principales actores políticos. Thelen & Mahoney (2010) – en base a la tipología propuesta en Thelen & Streeck (2005) – intentaron presentar el marco más avanzado, hasta la fecha, en lo atinente a la proposición de herramientas para la clasificación teórica de las evoluciones graduales. En conjunto con algunas categorías analíticas desde el IH, esa será nuestra referencia básica para lidiar con la posibilidad – o no – de que haya habido cambios de este tipo en la trayectoria de las instituciones de seguridad nacional de Brasil.

En síntesis, los presupuestos básicos de la Teoría del Cambio Institucional Gradual son los siguientes (Ibidem, p. 04-14):

- posibilidad de que haya un cambio transformativo de largo plazo a partir de cambios puntuales de corto y de medio plazo;
- entendimiento más vasto acerca de las instituciones, de forma a incluir esquemas menos fijos o formales ante la relevancia de los factores distribucionales de poder;
- reformulación de las premisas del IH a partir de la noción de que el cambio no ocurre de forma discontinua o drástica, como presupone – muchas veces equivocadamente – la aplicación de las categorías analíticas “ruptura” y “momento crítico”;
- idea de que las tensiones en torno a intereses son permanentes en la vida política, puesto que el conflicto político se mantiene en toda la evolución institucional, sea por la acción de los actores tradicionales en torno de la estabilidad de las instituciones más fundamentales, sea por la entrada de nuevos actores contrarios al *status quo*. Por tanto, las categorías analíticas usuales del IH explicarían, de forma parcial, el desarrollo de las instituciones a través del tiempo;



- ausencia de “automatismo” o de “autoperpetuación” en los esquemas institucionales: las instituciones representan compromisos eventuales alcanzados en base a los intereses, objetivos, preferencias e capacidad de actuación (*agency*) de los actores. El surgimiento y evolución de las instituciones son problemas políticos y, por tanto, son resultados dinámicos de la política;

- la “conformidad” (*compliance*) como variable clave en el análisis del cambio institucional: la conformidad en relación a las reglas de las instituciones por los actores es relativa, pues impera la ambigüedad en la interpretación de las normas emanadas de cada institución, que, a su vez, se relaciona con la consecución *ad hoc* de los intereses de los actores. Así, bajo una presunta trayectoria institucional estable, existen elementos endógenos de cambio no reconocidos por los modelos tradicionales del IH.

Ante esta exposición, la descripción de un proceso político desde sus variables institucionales gana rigor metodológico y claridad analítica con el uso de las categorías y del marco teórico citado. En base a ese debate propuesto por los teóricos neo-institucionalistas de la vertiente más histórica desde la Ciencia Política estadounidense, iniciemos nuestro estudio de caso referente al proceso decisorio en seguridad de Brasil, integrando la dimensión temporal al análisis. Asimismo, consideramos importante este enfoque, puesto que la literatura brasileña de defensa y seguridad no se ha ocupado de estudiarlo.

Una mirada más extensa hacia la producción bibliográfica a nivel de maestría y doctorado en Ciencia Política y Relaciones Internacionales en Brasil comprueba el diminuto lugar que tienen los abordajes teóricos institucionalistas en el estudio del proceso decisorio en seguridad y defensa en la contemporaneidad. A seguir, se presenta una tabla - Tabla 1 - que contiene una relación de las tesis aprobadas en nivel de maestría y doctorado en Brasil que trabajaron indirecta o directamente con el tema del proceso decisorio en seguridad y defensa brasileño. Los datos encontrados corresponden al período 1994-2009:

**Tabla 1**  
**Tesis de Maestría y Doctorado defendidas en Brasil en el tema del proceso decisorio en seguridad y defensa: programas seleccionados (1994-2009)<sup>22</sup>**

Autoría, Institución	Título	Área	Marco teórico	Año
Eugenio Diniz Costa, <i>Universidade de São Paulo</i> (USP)	“ <i>Projeto Calha Norte: antecedentes políticos</i> ”	Maestría en Ciencias Políticas	Análisis Histórico <sup>23</sup> ; Análisis del Proceso Decisorio	1994
Thomas Ferdinand Heye, <i>Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro</i> (PUC-Rio)	“ <i>A Secretaria de Assuntos Estratégicos e os Diplomatas: estratégia e política externa no Brasil (1964-1997)</i> ”	Maestría en Relaciones Internacionales	Análisis de Política Exterior	1997
Priscila Carlos Brandão, <i>Universidade Federal Fluminense (UFF)</i>	“ <i>Agência Brasileira de Inteligência: gênese e antecedentes históricos</i> ” <sup>24</sup>	Maestría en Ciencias Políticas	Análisis Histórico, Estudios Estratégicos	2000
Samuel Alves Soares, <i>Universidade de São Paulo</i> (USP)	“ <i>Forças Armadas, Sistema Político e Democracia</i> ”	Doctorado en Ciencias Políticas	Relaciones Civiles-Militares	2001
Adriana Aparecida Marques, <i>Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP)</i>	“ <i>Concepções de Defesa Nacional no Brasil (1950-1996)</i> ”	Maestría en Ciencias Políticas	Análisis Histórico, Estudios Estratégicos	2001

<sup>22</sup> Se hizo esa recopilación con base en los sistemas de información bibliográfica de las universidades de São Paulo (USP), Brasília (UnB), *Federal Fluminense* (UFF), *Federal do Rio de Janeiro* (UFRJ), *Instituto de Estudos Sociais e Políticos/Universidade Estadual do Rio de Janeiro* (IESP/UERJ), *Estadual de Campinas* (UNICAMP) y del Programa de Posgrado en Relaciones Internacionales “San Tiago Dantas” (PUC-SP/UNESP/UNICAMP). Es interesante el hecho de que el propio Ministerio de Defensa de Brasil - en su sitio en internet - (<<https://www.defesa.gov.br/index.php/sugestoes-bibliograficas.html>>) ofrezca sugerencias bibliográficas en el tema de la seguridad y defensa nacional. En realidad, dado que es una recopilación de publicaciones, de tesis de maestría y de doctorado, esta selección bibliográfica - si bien no sea completa ni exhaustiva - sirvió solamente para confirmar nuestros hallazgos. Por problemas de acceso remoto o por falta de base de datos digitalizada, lamentablemente, no incluimos los datos de la *Universidade Federal de Minas Gerais* (UFMG), *Universidade Federal do Rio Grande do Sul* (UFRGS) y de la *Universidade Federal do Pernambuco* (UFPE).

<sup>23</sup> Por “Análisis Histórica”, se entiende la recurrencia a la interpretación de documentos, discursos y hechos políticos con el objetivo de narrar procesos políticos a lo largo de la historia. Generalmente, en este análisis, no se aplican perspectivas metodológicas más avanzadas de la Ciencia Política contemporánea, ni los abordajes teóricos de tono más neo-institucionalista.

<sup>24</sup> Consultamos la versión en libro de esa tesis de maestría; ver Brandão (2001).

João Paulo Soares Alsina Júnior, <i>Universidade de Brasília</i> (UnB)	<i>“A Síntese Imperfeita: articulação entre política externa e política de defesa na Era Cardoso (1995-2002)”</i> <sup>25</sup>	Maestría en Relaciones Internacionales	Teoría de las Relaciones Internacionales; Análisis de Política Exterior; Estudios Estratégicos	2002
Gunther Rudzit, <i>Universidade de São Paulo</i> (USP)	<i>“Segurança nacional e segurança cooperativa no contexto brasileiro contemporâneo de defesa”</i>	Doctorado en Ciencias Políticas	Teoría de las Relaciones Internacionales; Estudios Estratégicos	2003
Marcelle Ivie da Costa Silva, <i>Programa de Posgrado San Tiago Dantas</i> (UNICAMP/UNESP/PUC-SP)	<i>“Amazônia e Política de Defesa no Brasil (1985-2002)”</i>	Maestría en Relaciones Internacionales	Análisis Histórico	2004
Priscila Carlos Brandão, <i>Universidade Estadual de Campinas</i> (UNICAMP)	<i>“Serviços de Inteligência no Cone Sul: um estudo comparado sobre o legado das transições para a democracia na Argentina, no Brasil e no Chile”</i> <sup>26</sup>	Doctorado en Ciencias Sociales	Institucionalismo Histórico	2005
José Luiz Niemeyer dos Santos Filho, <i>Universidade de São Paulo</i> (USP)	<i>“Ideologia da Segurança vs. Política de Defesa: uma análise histórica e conceitual”</i>	Doctorado en Ciencias Políticas	(Análisis Histórico, Estudios de Seguridad) <sup>27</sup>	2005
Fernando Bartholomeu Fernandes, <i>Universidade de Brasília</i> (UnB)	<i>“As Relações Cívico-Militares durante o Governo de Fernando Henrique Cardoso - 1995/2002”</i>	Maestría en Ciencias Políticas	Relaciones Civiles-Militares	2006

<sup>25</sup> Consultamos la versión en libro de esa tesis de maestría; ver Alsina Júnior (2006).

<sup>26</sup> Consultamos la versión en libro de esa tesis de doctorado; ver Brandão (2010).

<sup>27</sup> No tuvimos acceso físico o digital a la tesis de Santo Filho. Entramos en contacto con el autor, quien no tenía versión digital disponible. Por su parte, no existe versión impresa de su tesis en la Biblioteca de la *Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas* de la Universidad de São Paulo, donde se dio la defensa de esta tesis. Sea lo que fuere, se infirió que este fue el método aplicado a partir de la lectura del resumen de esta tesis en el banco de datos digitales de tesis de posgrado del Ministerio de Educación de Brasil.

Luís Alexandre Fuccille, <i>Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP)</i>	<i>“Democracia e Questão Militar: a criação do Ministério da Defesa”</i>	Doctorado en Ciencias Sociales	Relaciones Civiles-Militares	2006
Humberto José Lourenção, <i>Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP)</i>	<i>“Forças Armadas e a Amazônia (1985-2006)”</i>	Doctorado en Ciencias Sociales	Teoría de las Relaciones Internacionales, Análisis Histórico, Estudios Estratégicos	2007
Adriana Aparecida Marques, <i>Universidade de São Paulo (USP)</i>	<i>“Amazônia: pensamento e presença militar”</i>	Doctorado en Ciencias Políticas	Estudios Estratégicos	2007
Vagner José Santana, <i>Universidade de Brasília (UnB)</i>	<i>“Leitura Crítica do Discurso da Política de Defesa Nacional”</i>	Maestría en Lingüística	Teoría Lingüística	2007
Frederico Carlos de Sá Costa, <i>Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro (IUPERJ)</i>	<i>“Doutrina de Segurança Nacional: entre o passado e o futuro”</i>	Doctorado en Ciencias Políticas	Análisis Histórico; Estudios Estratégicos	2008
Cláudio Marin Rodrigues, <i>Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro (IUPERJ)</i>	<i>“As Políticas de Segurança Nacional no Brasil (1930-2007)”</i>	Doctorado en Ciencias Políticas	Análisis Histórico	2008
Helder Pereira da Silva, <i>Universidade Federal Fluminense (UFF)</i>	<i>“A Política de Defesa Nacional e as diretrizes para o planejamento militar”</i>	Maestría en Estudios Estratégicos	Estudios Estratégicos	2008
Paulo Celso Liberato Corrêa, <i>Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ)</i>	<i>“Legislativo e Comissões Parlamentares no Brasil: o controle externo sobre as Forças Armadas (2005-2007)”</i>	Maestría en Ciencias Políticas	Relaciones Civiles-Militares; Teoría Neo-Institucionalista	2009

Luis Fernando Nogueira Pompeu, <i>Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ)</i>	<i>“Aspectos Políticos do Orçamento de Defesa: o orçamento da Marinha do Brasil e a Política de Defesa Nacional”</i>	Maestría en Ciencias Políticas	Relaciones Civiles-Militares; Estudios Estratégicos	2009
--	--	--------------------------------	---	------

Las categorías y los conceptos citados por este conjunto amplio de expertos servirán a partir de ahora para testear hipótesis y guiar el método de nuestra investigación, que consistirá de: a) una descripción densa de las principales instituciones del sector de seguridad desde las primeras experiencias institucionales; b) una narración neo-institucionalista histórica acerca de la evolución/trayectoria de tales instituciones a lo largo del tiempo (1927-1985), de modo a usar e interpretar los datos primarios compilados en el Archivo Nacional brasileño; c) análisis del efecto trayectoria (*path dependence*) y de sus legados para el contexto político ulterior (1985-1996), usando e interpretando datos primarios y secundarios presentados por los principales estudios identificados por nuestra revisión bibliográfica, para entender si nuestro estudio de caso – el proceso de toma de decisiones que produjo la primera política de seguridad y defensa de los tiempos democráticos – correspondió, de hecho, a una la relación de causalidad entre factores institucionales y comportamiento político, como presupone el Neo-Institucionalismo.

## **CAPÍTULO 02 – Condiciones antecedentes, trayectoria institucional y legados: encuadramiento histórico-conceptual del sector “seguridad y defensa” en Brasil (1927-1989)**

### **2.1. Introducción: investigando las condiciones antecedentes y los legados iniciales (1927-1945)**

Como planteado en el capítulo anterior, la aplicación del marco teórico neo-institucionalista en su versión histórica puede permitir una investigación más exhaustiva en torno de los orígenes de las instituciones del presente y de sus limitaciones en reformarse para cumplir con los desafíos del futuro. Esa “exhaustividad”, entendida de modo no absoluto, es uno de los resultados de la investigación histórica desde el Institucionalismo Histórico, permitiendo formular descripciones en profundidad y explicaciones más acabadas.

Metodológicamente, analizar el proceso decisorio que condujo a los condicionamientos institucionales en seguridad y defensa en el contexto democrático de la *Nova República* implicaría narrar las trayectorias temporales “largas” de algunas instituciones poco analizadas en la actualidad por los expertos de seguridad y defensa, a ejemplo de los actuales órganos superiores y de asesoramiento inmediato del Presidente de la República, casos del Consejo de Defensa Nacional y del Consejo de la República, de la Secretaría de Asuntos Estratégicos y del Gabinete de Seguridad Institucional.

Como argumentado, hemos preferido ofrecer, adicionalmente, narraciones más concretas, fundamentadas en la bibliografía específica de seguridad en nivel de posgrado (maestría y doctorado) o de expertos con reconocida actuación en las Ciencias Políticas y Sociales brasileñas. De ese modo, nuestro análisis usará parte de la literatura existente para verificar, al menos de forma preliminar, si las principales hipótesis de estos estudios nos ayudarían a entender mejor nuestro tema de estudio.

Antes de entrar en estas interpretaciones, es necesario presentar, en primer lugar, la versión oficial acerca de las trayectorias históricas de las instituciones más importantes en seguridad y defensa de la etapa contemporánea (1985-). Esta versión oficial se refiere a las informaciones históricas encontradas en la base de datos virtual de la Biblioteca de la Presidencia de la República de Brasil, más precisamente en el ítem *Histórico de criação dos órgãos da Presidencia e Ministerios* [“Historial de creación de los órganos de la Presidencia y ministerios”]. De acuerdo con la compilación de los decretos y reglamentos de referencia de cada

órgano presidencial, las trayectorias históricas de las instituciones actuales en seguridad y defensa son las siguientes (Tabla 2):

**Tabla 2**  
**Comparativo de los órganos presidenciales del sector “seguridad y defensa” en Brasil: compilación y narración desde los datos oficiales de la Presidencia de la República brasileña**

Institución	Año de creación	Principal marco institucional	Antecedentes históricos directos	Reformas institucionales adicionales
“Consejo de Defensa Nacional”	1988	Constitución de 1988 (artículo 91)	“Consejo de Defensa Nacional” (1927), “Consejo de Defensa Nacional” (1934), “Consejo Superior de Seguridad Nacional” (1934), “Consejo de Seguridad Nacional” (1942), “Secretaría-General del Consejo de Seguridad Nacional” (1942)	Ley n. 8.183 de 11 de abril de 1991; Ley n. 893 de 12 de agosto de 1993
“Consejo de la República”	1988	Constitución de 1988 (artículo 89 y 90)	No hay; fue una innovación de la carta constitucional de 1988	Ley 8.041 de 05 de mayo de 1990
“Secretaría de Asuntos Estratégicos”	1990	Ley 8.028 de 12 de abril de 1990	No hay; fue una innovación de la Ley 8.028 de 1990	No hay informaciones sobre reformas posteriores
“Gabinete de Seguridad Institucional”	1999	Medida Provisoria n. 1.911-10 de 24 de septiembre de 1999 (artículo 178)	“Estado-Mayor del Presidente de la República” (1894), “Gabinete Militar” (1938), “Casa Militar” (1992)	No hay informaciones sobre reformas posteriores

Fuente: Brasil, *Biblioteca da Presidência da República* (sin fecha) [adaptado]

De modo a validar – o no – esa narración excesivamente jurídica, la aplicación de la metodología neo-institucionalista en su vertiente histórica puede traer nuevas explicaciones a partir del replanteo de los datos arrollados por esas narraciones oficiales. Pero, si bien ésta no haya sido la metodología utilizada por el conjunto de los principales expertos en seguridad

nacional brasileña, se hace necesaria una revisión bibliográfica previa, acompañada del cotejo con los datos históricos referenciales.

En la búsqueda de un conocimiento más sólido acerca de los procesos que determinaron la elaboración del Proyecto *Calha Norte*<sup>28</sup>, Diniz Costa (1994) replantea las motivaciones políticas de ese proyecto desde las preferencias de la Secretaría-General del Consejo de Seguridad Nacional (SG-CSN), órgano entonces (década de ochenta) vinculado directamente a la Presidencia de la República. Según este autor, esa Secretaría tuvo origen en el fortalecimiento del Consejo de Seguridad Nacional (CSN) a partir de la relevancia que pasó a tener dicha institución en las decisiones presidenciales principalmente desde la etapa dictatorial (*Estado Novo*) del gobierno de Getúlio Dornelles Vargas (1937-1945). Durante este gobierno, el CSN era una institución que apoyaba – de forma no vinculante – al presidente en las decisiones sobre seguridad, actuando por medio del estudio y de la pronunciación acerca de temas sensibles de la agenda política nacional.

Sin embargo, antes de explayarnos en el análisis de Diniz Costa respecto específicamente a la SG-CSN, se haría necesario comparar las atribuciones y el rol político que tuvo la CSN durante el gobierno de Getúlio Vargas con tres instituciones previas que fueron determinantes en la estructuración de este consejo: el *Conselho de Defesa Nacional* [“Consejo de Defensa Nacional”] de 1927, el *Conselho de Defesa Nacional* [“Consejo de Defensa Nacional”] de 1934 y el *Conselho Superior de Segurança Nacional* [“Consejo Superior de Seguridad Nacional”] de 1934.

El Consejo de Defensa Nacional de 1927 fue creado durante el gobierno de Washington Luís (1926-1930) por medida presidencial y tuvo como principal motivación la necesidad de institucionalizar un órgano de consulta en los temas de seguridad y defensa, consulta ésta definida en términos de “estudio y coordinación de informaciones sobre *todas* las cuestiones de orden financiera, económica, bélica y moral, relacionadas con la defensa de la Patria”<sup>29</sup> (Brasil,

---

<sup>28</sup> El Proyecto *Calha Norte*, o en su nombre original, *Desenvolvimento e Segurança na Região ao Norte das Calhas dos Rios Solimões e Amazonas* [“Desarrollo y Seguridad en la Región al Norte de los Canales de los Ríos Solimões e Amazonas”] era un proyecto político sigiloso creado en 1985 y conducido por la SG-CSN. Sus objetivos eran: mejorar la seguridad nacional a partir de la vigilancia de las fronteras de la región más septentrional de Brasil; desarrollar esa región, integrándola con las demás; poblar el territorio y cuidar a las comunidades indígenas de posibles interferencias extranjeras y de conflictos territoriales y de propiedad (Diniz Costa: 1994: 07-12).

<sup>29</sup> La temática específica de la “defensa nacional” hacía referencia a una plétora de amenazas al orden interno y territorial del país, los cuales eran percibidos como amenazas al Estado brasileño, dentro del tema general de la *defensa del Estado*. En aquel entonces, temas como perturbación del orden doméstico exigían intervenciones militares (Ejército) en la defensa del Estado, por medio de actividades de combate y represión a los actores (como a



*Presidência da República*, 1927). Dado el panorama de crisis de la legitimidad de las élites políticas tradicionales frente al contexto de fortalecimiento de los sectores urbanos y de élites periféricas, en conjunto con el recrudescimiento de la economía nacional, los efectos de la Revolución Rusa y la peoría de los flujos económicos internacionales, se sugiere que este Consejo haya sido creado bajo la estrategia política presidencial a favor de la centralización de las decisiones en un círculo más cercano al Presidente de la República, cuya capacidad gubernativa se tornaba cada vez más contestada y fragilizada internamente<sup>30</sup> (Brandão, 2001: 42-3).

Dicho Consejo se componía por las figuras institucionales del Presidente de la República y la totalidad de sus ministros de Estado, además de los Jefes de los Estados-Mayores del Ejército y de la Armada y de cualquier autoridad convocada por el presidente de la República. En principio, su sistema decisorio se refería a dos reuniones anuales al menos, con libre convocatoria adicional, siendo que éstas serían secretariadas y conducidas por dos oficiales del Estado-Mayor del Ejército o de la Armada designados por el Presidente de la República.

Por medio del Decreto n. 23.873 de 15 de febrero de 1934, este Consejo pasó por su primera reformulación, ya en el contexto del gobierno Vargas (1930-1945). Si bien se haya reconocido su importancia, al nuevo Consejo de Defensa de 1934 fue dispuesta una estructura institucional interna más detallada en términos de composición y competencias. Componiéndose por todos los ministros de Estado, los Jefes de los Estados-Mayores del Ejército y de la Armada, además de cualquier autoridad convocada por el Presidente de la República, este Consejo incluyó además a los generales y a los almirantes designados a cargos de destaque en tiempos de guerra<sup>31</sup>. Su finalidad, también, se hizo más ampliada, pues debía “proporcionar al gobierno los

---

los movimientos comunista, anarquista y socialista) percibidos como causadores del desorden interno. Como será visto, en el marco político-institucional brasileño, la “defensa nacional” apareció como un término previo a lo de “seguridad nacional” y significaba la puesta en práctica de políticas de represión en respuesta a las amenazas al orden social tradicional (Lemos, 2007). Asimismo, el término “Defensa Nacional”, en Brasil, era un concepto muy arraigado desde la segunda mitad de los años de 1910, siendo usado para referirse a la promoción del nacionalismo brasileño, la defensa de la patria y el apoyo al Servicio Obligatorio Militar. Un ejemplo fue la *Liga da Defesa Nacional*, institución civil fundada en 1916 y que tenía como objetivos la promoción de los temas citados.

<sup>30</sup> Los militares pertenecían evidentemente a este círculo cercano al Presidente de la República y la presencia de las FF.AA. en el Consejo de Defensa era una consecuencia lógica de ese proceso. De acuerdo con Skidmore (1982: 30), eso se dio pues las FF.AA. pasaron a ser usadas, como la principal fuerza de seguridad pública - fuerza policial interna - en los contextos de los estados de sitio impuestos durante la década del 20. Asimismo, las FF.AA. eran solicitadas para servir en la intermediación de las querellas políticas de los candidatos a las elecciones nacionales.

<sup>31</sup> Aunque haya habido esa ampliación a las FF.AA., demostrando que ellas eran un socio estratégico fundamental en el gobierno de Vargas (Coelho, 1976: 97-19; Carvalho, 2005: 102-17), estos generales y almirantes tenían voto consultivo, diferentemente de los ministros de Estado y Jefes de los Estados-Mayores, quienes poseían voto

elementos necesarios para que éste pudiera resolver del mejor modo todo asunto relacionado con la “defensa nacional”, cabiéndole, principalmente, solucionar las cuestiones que exigieran acciones de más de un ministerio.

Semejante al antiguo consejo, se mantuvo el mínimo de dos reuniones anuales, pero se introdujo una estructura institucional interna, compuesta de una “Secretaría-General de Defensa Nacional”, una “Comisión de Estudios de Defensa Nacional” y “Secciones de Defensa Nacional”. Mientras a la Secretaría-General – como órgano de más alta jerarquía interna – competían la centralización de todas las cuestiones del Consejo de Defensa Nacional y la capacidad de proposición, coordinación y acompañamiento de los estudios preparatorios para el establecimiento de políticas de seguridad, bajo la autoridad política del Jefe del Estado-Mayor de la Presidencia de la República<sup>32</sup>, quien actuaba como “Secretario-General”, la Comisión de Estudios debía actuar en el examen y estudio de las cuestiones a ser sometidas al Consejo, como también en la proposición de medidas de ejecución e implementación de políticas intersectoriales que dependiesen de más de un órgano ministerial.

Las Secciones de Defensa Nacional, a la vez, representaban un enlace institucional del Consejo de Defensa Nacional en cada ministerio de Estado, aunque dependieran, de modo directo, del ministro de cada órgano ministerial. Las competencias de estas secciones se resumían en la centralización, en tiempos de paz, de las cuestiones de defensa nacional desde las agendas de cada ministerio y en el detallamiento, en tiempos de guerra, del rol de cada órgano ministerial en las actividades de “defensa nacional” (consultar el Anexo 1 para más detalles).

Como se nota, con Vargas hubo una primera burocratización de la estructura interna del Consejo de Defensa Nacional, haciéndolo más que un órgano presidencial de convocación en situaciones de emergencia. Fue más, pasó a disponer de una institucionalidad fija básica, caracterizada por una mayor dependencia de los Estados-Mayores y por una red, aunque incipiente, que funcionaba a través de todos los ministerios federales, siguiendo las determinaciones de la Comisión de Estudios. De hecho, ante el contexto de intensa radicalización de movimientos de izquierda y derecha<sup>33</sup> (Skidmore: 1982: 41-2), esto sería una

---

deliberativo. Sea lo que fuere, es evidente que las FF.AA. disponían de mayor representatividad en el Consejo de Defensa en comparación con los sectores propiamente civiles.

<sup>32</sup> El Estado-Mayor de la Presidencia de la República fue creado en 1894, por el Decreto n. 232 de 07 de diciembre del mismo año.

<sup>33</sup> Esos movimientos se referían a: la Alianza Nacional Libertadora (ANL), que correspondía, bajo el liderazgo de Luís Carlos Prestes, a una frente popular creada desde la facción más legalista del Partido Comunista de Brasil

de las primeras evidencias en torno de la necesidad de la alta administración pública disponer de un centro decisorio que uniera, estratégicamente, el Presidente y la cúspide nacional de seguridad y defensa arriba de los demás órganos ministeriales del Poder Ejecutivo nacional.

Implicación directa de la radicalización del activismo político doméstico fue la modificación adicional que provino con la constitucionalización de este Consejo, que pasaba a ser previsto en la legislación constitucional (Constitución de 1934)<sup>34</sup>, pasando a tener otra denominación: el *Conselho Superior de Segurança Nacional* [“Consejo Superior de Seguridad Nacional”]. De acuerdo con el artículo 159 de esta constitución, este nuevo Consejo detenía el rol central en la política del sector de seguridad nacional, y debía ser presidido por el Presidente de la República, acompañado por sus ministros de Estado y los Jefes de Estado-Mayor del Ejército y de la Armada (Brasil, 1934: artículo 159).

Puesto que sus atribuciones debían ser reglamentadas en ley, se aprobó el Decreto n. 07 de 03 de agosto de 1934, el cual apenas vino a modificar formalmente las denominaciones legales, manteniendo la organización, funcionamiento y competencias institucionalizadas. Así, el “Consejo de Defensa Nacional” se transformó en el “Consejo Superior *de Seguridad Nacional*”; la Secretaría-General de Defensa Nacional” en la “Secretaría-General *de Seguridad Nacional*”; la Comisión de Estudios de Defensa Nacional” en la “Comisión de Estudios *de Seguridad Nacional*” y las “Secciones de Defensa Nacional” en las “Secciones *de Seguridad Nacional*”<sup>35</sup>. Con todo, a partir de la Constitución de 1934, se acrecentó una prerrogativa institucional al nuevo Consejo Superior de Seguridad Nacional, la cual se refirió a la necesidad de ser consultado en el tema de las concesiones de propiedad privada en las regiones de frontera<sup>36</sup>.

Además de un contexto de relativa estabilidad interna en la etapa posterior a la fase más conflictiva de la Revolución de 1930, con la contestación armada dirigida al gobierno federal

---

(PCB); y a la Acción Integralista Brasileña (AIB), un movimiento fascista brasileño que apoyaba técnicas y métodos de extrema derecha, inspirados en el fascismo europeo.

<sup>34</sup> Esa constitucionalización de la seguridad nacional se demostró en el propio título de la normativa: *Da Segurança Nacional* [“De la Seguridad Nacional”].

<sup>35</sup> Datos de Reznik (2004: 40) muestran que tales secciones se la instalaron posteriormente, recién a partir de 1939, en los siguientes ministerios: Justicia y Negocios Interiores, Hacienda, Relaciones Exteriores, Transporte y Obras Públicas, Trabajo, Industria y Comercio, Agricultura.

<sup>36</sup> La íntegra de este mandamiento constitucional - artículo 166 - es: “(...) en la franja de 100 km a lo largo de las fronteras, no habrá concesiones de tierras o de vías de comunicación, siendo que la apertura de éstas solamente será autorizada después de consultado el Consejo Superior de Seguridad Nacional (...) Solamente industrias y medios de transporte que sean de interés de la seguridad nacional serán establecidos en esas áreas. El Consejo de Seguridad Nacional organiza la relación de tales industrias y podrá modificar y rever esa relación en cualquier tiempo. Al Poder Ejecutivo Nacional compete reglamentar el uso de las tierras públicas en regiones de frontera”.

desde la Provincia de São Paulo (“*Revolución Constitucionalista de 1932*”), la Constitución de 1934 no había sido una solución óptima para los intereses de las principales élites políticas (oligarquía tradicional, como cafeticultores y militares, más la nueva oligarquía, nucleada en Vargas: los tenientes de derecha y élites periféricas) (Skidmore, 1982: 39-40). Así, ante la necesidad de mantener el binomio “estabilidad/orden interna-gobernabilidad de nivel federal”, resulta entendible la evocación del concepto de “seguridad nacional” en detrimento del concepto de “defensa nacional” y la inclusión del término “superior” en la nueva institución presidencial para asuntos de seguridad (Consejo *Superior* de Seguridad Nacional/CSSN).

Ese proceso de constitucionalización de instituciones para la seguridad nacional nucleadas en el ahora CSSN se consolidó durante el *Estado Novo* (1937-1945), concepto usado para hacer referencia a la etapa más dictatorial de la era Vargas. Justificado principalmente a partir de denuncias – desde el Estado-Mayor de las FF.AA. – de una probable conspiración comunista armada (“*Plano Cohen*”) contra el gobierno, el *Estado Novo* representaría el cierre de los canales de participación política más plural (Congreso Nacional, partidos políticos y otorgamiento de nueva Constitución que daba poderes extraordinarios al Poder Ejecutivo nacional en detrimento de los poderes ejecutivos subnacionales), además de la aplicación de medidas de represión, en especial a los movimientos más radicales de izquierda (Alianza Nacional Libertadora, Partido Comunista do Brasil) y de derecha (Acción Integralista Brasileña).

Sin embargo, medidas de represión al comportamiento subversivo y a la subversión armada ya eran temas de preocupación política en un periodo previo inmediato a la etapa dictatorial de Vargas e incluso antes de la institucionalización de los movimientos radicales más importantes. Según Skidmore (1982: 42-4), ya era notable la existencia de un consenso entre las fuerzas políticas en el Parlamento respecto a la viabilidad de la aprobación de una ley de seguridad nacional, que iba a ser aprobada exitosamente en 30 de marzo de 1935 por el Congreso Nacional. Sancionada el 04 de abril del mismo año (Ley n. 38 de 04 de abril de 1935) y conocida informalmente como “Ley de Seguridad Nacional”, esta ley reglamentaba las medidas penales en el tema de los crímenes contra el orden político y social, de modo a transferir los crímenes contra la seguridad del Estado a un régimen de ley especial<sup>37</sup>.

---

<sup>37</sup> Diferentemente de las leyes del periodo imperial (1822-1889) y de la primera República (1891-1930), la nueva ley que penalizaba los crímenes contra el Estado no pertenecía al rol específico del derecho penal brasileño. Eso implica decir que la Ley de Seguridad Nacional de 1935 se caracterizaba por ser una legislación con régimen jurídico-penal más autónomo. Por tanto, apenas en los años de 1930 habría un régimen penal específico para este sector, con

El contexto de radicalización de fuerzas políticas, en conjunto con los intereses personales de Vargas en mantenerse en el cargo presidencial bajo un sistema corporativista-autoritario y los intereses de los militares en superar las crisis políticas vía mecanismos autocráticos y represivos, explicaría, así, la elevación de la “seguridad nacional” como tema político prioritario para la gobernabilidad en los años 30. (Carone apud Reznik, 2004: 39; Skidmore, 1982: 51).

Es de destacar que la Ley de Seguridad Nacional no sería el fin último de la política de seguridad y defensa del gobierno de Vargas. En realidad, esta ley sería expandida en dos momentos posteriores: en 14 de diciembre de 1935, con la Ley n. 136 que aumentó la penalización anteriormente prevista y el Decreto-Ley n. 431 de 18 de mayo de 1938, ley que definía los crímenes contra la personalidad internacional del Estado, la estructura y la seguridad del Estado y contra el orden social.

Para Reznik (2004: 40), la aprobación de este decreto-ley debe ser entendida ante el contexto de intento de golpe desde el movimiento integralista y de intento de asesinato de Vargas por el mismo movimiento. Por tanto, son por esos motivos (domésticos) que esta ley pasaba a prever penas de muerte (fusilamiento en las cárceles del Estado nacional, bajo autorización del Ministerio de Justicia y Negocios Interiores) en los casos de los crímenes de intento de desmembrar el territorio nacional por movimiento armado, intento de cambio del orden político y social establecido en la constitución nacional, con auxilio de Estado extranjero u organización internacional e insurrección armada contra los poderes del Estado (ver Brasil, *Presidência da República*: 1938a). La aprobación de esta normativa de seguridad nacional y de sus complementaciones demuestra, así, que había amplia coalición entre todos los poderes estatales (Ejecutivo, Legislativo – en menor grado – y Judicial) a favor de medidas de seguridad nacional frente a las amenazas y los radicalismos desde el orden doméstico nacional<sup>38</sup>.

---

regímenes de penas específicas y con una corte jurídica determinada (“Tribunal de Seguridad Nacional”, creado en 1936). En nuestro tema, esa ley relacionaba, muy importantemente, el concepto de “orden política” a la defensa de la independencia, soberanía e integridad territorial de Brasil, bien como a la organización y actividad de los poderes políticos del Estado. Ver Carvalho (1999: 64) y Reznik (2004: 38-9).

<sup>38</sup> Ese apoyo político amplio se dio hasta 1937, cuando Vargas no solamente quería la aprobación de medidas de seguridad, sino el propio cierre del Poder Legislativo nacional. Ya en el año de 1937, había un ambiente de creciente oposición de derecha y de centro, además de la ocurrencia de manifestaciones contrarias hacia el gobierno federal desde las Provincias. Eso, a su vez, obligó a Vargas el adoptar de una estrategia de mayor acercamiento hacia las FF.AA., ocasionando la intervención del gobierno federal en algunas provincias a través de acciones militares (Skidmore, 1982: 47).

La constitución que formaliza el *Estado Novo* (Constitución de 1937) trajo importantes modificaciones; en primer lugar, se modificó nuevamente la denominación, transformando el antiguo “Consejo Superior de Seguridad Nacional” en *Conselho de Segurança Nacional* [“Consejo de Seguridad Nacional”/CSN]. En segundo lugar, se agrandaron sus atribuciones con la definición de que cualquier cuestión relativa a la seguridad nacional debería ser evaluada por este consejo y por los órganos especiales creados; en tercer lugar, esta constitución trajo, de forma innovadora, el tema del sistema constitucional de crisis (“estado de emergencia” y “estado de guerra”) a la más alta prioridad, creando una sección específica en la Constitución para esa temática y demostrando más una vez cuan coincidentes y ampliados estaban los conceptos de “seguridad nacional” y “defensa nacional” en la segunda mitad de los años treinta<sup>39</sup>.

Este último punto es muy importante para entender, de hecho, los objetivos que Vargas y sus aliados (en especial las FF.AA.) podrían obtener por medio del CSN. Del lado de Vargas, como visto, era necesario estructurar formalmente medios para asegurar el control del orden público ante cualquier amenaza a la concentración del poder presidencial en sus manos, teniendo en cuenta el contexto de extremismos de derecha y de izquierda. Desde sus aliados (FF.AA.), era necesario mantener los mecanismos institucionales de apoyo militar al Presidente, a fin de realizar, sin cualquier óbice, los planes de Vargas de gobernar autocráticamente el país. Dada la necesidad del gobierno de combatir cualquier foco de inestabilidad doméstica, y dada la institucionalización de una idea ampliada de defensa/seguridad nacional, las FF.AA., en especial el Ejército, sería usadas como la principal fuerza policial de represión interna, guardia personal del presidente y como aliado político estratégico en la coordinación de las demás burocracias internas a la Presidencia de la República en el proceso decisorio de seguridad.

Bajo los liderazgos de los generales Pedro Aurélio de Goés Monteiro<sup>40</sup> y Eurico Gaspar Dutra<sup>41</sup>, el Ejército vino a ser, en ese sentido, el más importante actor político del sector de

---

<sup>39</sup> Según el artículo 166 de la Constitución de 37, “(...) en los episodios de amenaza externa o inminencia de perturbaciones internas, o existencia de concierto, planes o conspiración, tendiente a perturbar la paz pública o poner en riesgo la estructura de las instituciones, la seguridad del Estado y de los ciudadanos, podrá el Presidente de la República declarar en todo el territorio del país, o en la porción del territorio particularmente amenazado, el estado de emergencia. Desde que se torne necesario el empleo de las FF.AA. para la defensa del Estado, el presidente de la República declarará en todo el territorio nacional, o en parte de él, el estado de guerra.”. Esa constitución amplió también la delimitación de franjas de fronteras de 100 para 150 km (artículo 165), preservando la autoridad política del CSN en ese tema.

<sup>40</sup> Goés Monteiro fue jefe militar del movimiento que puso Vargas en la Presidencia de la República (*Revolução de 1930*) y lideró la respuesta armada del gobierno de Vargas en contra de la Provincia de São Paulo (*Revolução Constitucionalista de 1932*). Además, sería el militar más importante de la era Vargas, pues implementó la

seguridad en la era Vargas y fue - juntamente con la Armada - la burocracia de resguardo defensora de un gobierno autoritario basado en la concentración de poderes en el Presidente de la República. En consecuencia, el CSN – la más importante institución de seguridad del sistema político-institucional brasileño – sería conducido desde una perspectiva militarizada. A guisa de ilustración, de acuerdo con Goés Monteiro (apud Coelho, 1976: 104), en publicación del autor de 1934, en sintonía con el mandamiento constitucional histórico destinado a las FF.AA.<sup>42</sup>:

“(...) el Ejército y la Armada son, por tanto, los *responsables máximos por la seguridad interna y externa* de la Nación, precisando, para este fin, ser evidentemente tan fuertes cuanto posible, de modo que ningún otro elemento antagónico a su finalidad pueda amenazar los fundamentos de la Patria.” [énfasis añadido]

Para Sola (1981: 265-6), además de los intereses corporativos militares en el tema de la gobernabilidad, como expresado en el discurso del general Goés Monteiro, había un contexto externo que justificaba – en la óptica del actor FF.AA. – una visión ampliada de seguridad nacional:

“Por un lado, [los militares] estaban comprometidos con la violenta represión contra los civiles, con la neutralización de los grupos militares opositores, a través de una intensa aplicación de medidas previstas en la Ley de Seguridad Nacional (...). Esta es una de sus caras; la otra, se manifiesta en el interior de un contexto más amplio. El problema de la unidad y de la seguridad nacional era un tema universalmente valorado en un mundo dividido por ‘nacionalismos’ y en preparación para la guerra. En Brasil, nación económicamente dependiente, en que predominaba la producción de materias-primas, el problema de la defensa nacional era asociado por la alta oficialidad militar (y por Vargas) a la instalación de industrias de base, a la exploración autónoma de las fuentes de energía y a la protección de las riquezas del subsuelo (...). Eran medidas que apuntaban para la transformación de nuestra infraestructura.”

---

organización de las FF.AA. como una institución disciplinada, cohesa y “profesional” (en términos de efectividad del sistema de comando). Fue Ministro de Guerra/Ejército entre 1934 y 1935 y Jefe del Estado-Mayor del Ejército entre 1937 y 1943.

<sup>41</sup> Anteriormente contrario al movimiento liderado por Vargas (*Revolução de 1930*), Dutra se alió a Vargas durante la rebelión paulista de 1932. Fue presidente del Club Militar (1933-1934) y comandaba la Primera Región Militar, con sede en la Capital Federal, en 1935, cuando lideró la respuesta armada contra los ataques de los movimientos ligados a la ANL. Fue nombrado Ministro de Guerra en 1936 y juntamente con Goés Monteiro, fue uno de los militares más importantes en apoyar el *Estado Novo*, la etapa dictatorial de Vargas.

<sup>42</sup> La primera constitución republicana de 1891 resumía la función militar en la defensa de la Patria en el exterior y en la preservación de las leyes en el interior, teniendo en cuenta la centralidad de las FF.AA. para la política doméstica (Brasil, 1891: artículo 14). La Constitución de 1934 - segunda constitución republicana - colocó el tema militar dentro de la sección “Seguridad Nacional” y alteró la expresión “preservación de las leyes en el interior” para la siguiente: “garantir los poderes constitucionales, la ley y el orden”. (Brasil, 1934: artículo 162).

Ante la coyuntura bélica internacional (Segunda Guerra Mundial) y teniendo en cuenta el contexto de estado de sitio interno ahora no apenas justificado por factores domésticos<sup>43</sup>, la ampliación de prerrogativas institucionales ratificada en la Constitución de 1937 fue reglamentada por el Decreto-Ley 4.783 de 05 de octubre de 1942, con alteraciones a partir del Decreto-Ley n. 5.163 de 31 de diciembre de 1942, normativa que traería más modificaciones a la estructura orgánica del CSN, confiriéndole autonomía institucional a su Secretaría-General (SG-CSN) dentro de la estructura de la Presidencia de la República, con la cual pasó a tener una relación institucional de “dependencia directa”. Con la creación del Gabinete Militar en 1938 en el núcleo presidencial<sup>44</sup>, el Jefe de este gabinete se tornó automáticamente el “Secretario-General” de la SG-CSN, sustituyendo la autoridad política que tenía el Estado-Mayor de las FF.AA. sobre este órgano interno del CSN (ver el Anexo II).

Así siendo, el Decreto-Ley n. 5.163 innovó al encuadrar la SG-CSN como órgano “directamente subordinado” al Presidente, de modo desvinculado del CSN, representando la creación de un mecanismo de comunicación y relación institucional más directa e fluida desde el Secretario-General del CSN hacia el Presidente, sin que hubiera la intermediación de todos los demás miembros del CSN (consultar los Anexos II y III).

Otras reformas relevantes introducidas por estos cambios ocurridos en el año de 1942 fueron: la entrada de la autoridad ministerial en representación a la nueva fuerza militar (Fuerza Aérea) – cuyo ministerio había sido creado el 20 de enero de 1941 por decisión presidencial (Decreto-Ley n. 2.961) –, tanto como miembro permanente del CSN, como miembro permanente de su Comisión de Estudios; la entrada de otros miembros permanentes del CSN, como los Jefes de los Servicios de Material Bélico de los ministerios militares y los Subjefes de

---

<sup>43</sup> Como se argumenta, todo lo referente a la seguridad nacional durante la Era Vargas parece haber sido aprobado por motivaciones domésticas principalmente. Sin embargo, dado que Brasil apenas declarararía el estado de guerra a los países del Eje (Alemania e Italia y, posteriormente, Japón) el 22 de agosto de 1942, las modificaciones a la organización del CSN hechas de 1942 en adelante parecieron ser directamente determinadas por este contexto. Para más informaciones sobre la participación brasileña en la Segunda Guerra Mundial y dicho contexto, ver Moura (1980) y Corsi (1999).

<sup>44</sup> La institución “Gabinete Militar” fue creada por medio del Decreto-Ley n. 920 de 01 de diciembre de 1938, ley que organiza los servicios de la Presidencia de la República, instituyendo como órganos auxiliares un Gabinete Militar y un Gabinete Civil. Fue reglamentado por el Decreto n. 3.371 también de 01 de diciembre de 1938, que trajo como competencias del Gabinete Militar: el preparo, la redacción y el despacho de los actos militares del Presidente de la República; la guardia y la representación del Presidente de la República; las relaciones del presidente con las autoridades militares y navales; la seguridad inmediata de los palacios presidenciales; el servicio de radiotelegrafía; las usinas eléctricas. Por fin, componían el Gabinete Militar oficiales del Ejército y de la Armada, bajo la jefatura de un oficial general. Esta nueva institución funcionaba, así, como oficina de ligación de Vargas a las burocracias militares y también como su fuerza de seguridad personal.



los Estados-Mayores; la transformación de las “Secciones de Seguridad Nacional” en “Secciones de Seguridad Nacional *de los ministerios civiles*”, que, a partir de entonces, tenían la responsabilidad de actuar como enlaces institucionales oficiales de la SG-CSN – y no más del CSN –, en los ministerios del Poder Ejecutivo federal, en especial en contextos de preparación y movilización en tiempos de guerra; y la creación de la *Comissão Especial da Faixa de Fronteiras* [“Comisión Especial de las Zonas de Frontera”/CEFF] como nuevo órgano interno complementario del CSN (ver los puntos 3.3 y 4 del Anexo II).

Como se percibe, a lo largo de 1942, hubo otra burocratización más avanzada del CSN, acompañada de una institucionalización y autonomización gradual de su Secretaría-General en manos del Gabinete Militar – y no más del Estado-Mayor de la Presidencia – dentro del núcleo estratégico presidencial, de forma a asistir directamente al Presidente de la República en temas de seguridad. Dos conjuntos de factores pueden haber sido los determinantes de esta reforma institucional: a) la radicalización del contexto doméstico brasileño (variable doméstica), conllevando la súper concentración de poder en el Presidente de la República y la consecuente instauración de un régimen dictatorial, afianzado por las FF.AA.; b) la inminencia de la Segunda Guerra Mundial y sus implicaciones para el contexto doméstico brasileño (variable externa internalizada).

Ante lo expuesto, en el tema de las instituciones políticas de seguridad nacional, el fin de la era Vargas coincide con la permanencia de una institución específica de seguridad en la Presidencia de la República (la SG-CSN), bajo un acabado predominio militar y bajo una concepción extremadamente ampliada de seguridad, en la cual no había límites claros entre la “seguridad nacional” y la “defensa nacional” desde la óptica de las FF.AA., la principal burocracia responsable, administrativa y operacionalmente, por este sector

## **2.2. La consolidación de la SG-CSN como institución militar de seguridad nacional en la Presidencia de la República: una trayectoria institucional larga (1945-1985)**

El cierre de la Segunda Guerra Mundial y el fin del segundo gobierno Vargas, con la victoria del general Eurico Gaspar Dutra en las elecciones presidenciales de 1945, fueron determinantes para la redemocratización del sistema político brasileño, para la vuelta de la competencia política vía política partidaria a nivel nacional y provincial y para la reapertura del

Congreso Nacional<sup>45</sup>. Aunque sea cierto que hubo una ampliación en algunas arenas, como en el tema de las elecciones y del fin del estado de sitio interno, las FF.AA. mantuvieron, de inicio, sus prerrogativas obtenidas durante los años 30 y continuarían siendo los actores estratégicos fundamentales para la gobernabilidad política nacional<sup>46</sup>.

Por consiguiente, no habría cualesquier restricciones a la actuación de la SG-CSN desde una perspectiva militar de “seguridad nacional”. Eso puede ser mejor visto con la comparación *ipsis litteris* de los textos constitucionales de 1937 y 1946 (Tabla 3). Para una visión más completa, adjuntamos los datos de la Constitución de 1934 a esta comparación:

**Tabla 3**  
**Determinaciones constitucionales en seguridad y defensa (1934-1946)**

Constitución de 1934	Constitución de 1937	Constitución de 1946
<i>Encuadramiento (definición y misión) constitucional de las FF.AA.</i>		
“(…) instituciones nacionales permanentes (...) se destinan a defender la Patria y garantizar los poderes constitucionales, la ley y el orden” (Art. 162, Título V, <i>Da Segurança Nacional</i> [De la Seguridad Nacional])	“(…) instituciones nacionales permanentes (...), organizadas en torno de (...) la fiel obediencia a la autoridad del Presidente de la República” (Art. 161, <i>Da Segurança Nacional</i> [De la Seguridad Nacional])	“Se destinan a (...) defender la Patria y a garantizar los poderes constitucionales, la ley y el orden” (Art. 177, Título IV, <i>Das Forças Armadas</i> [De las Fuerzas Armadas])
<i>Encuadramiento constitucional del Consejo de Seguridad Nacional</i>		
“Todas las cuestiones relativas a la seguridad nacional serán estudiadas y coordinadas por el Consejo Superior de Seguridad Nacional y por los demás órganos especiales creados para atender las necesidades de la movilización [militar]. El Consejo Superior de Seguridad Nacional será presidido por el Presidente de la República y de ello son partes los Ministros de Estado, el Jefe del Estado-Mayor del Ejército y el Jefe del Estado-	“Todas las cuestiones relativas a la seguridad nacional serán estudiadas por el Consejo de Seguridad Nacional y por los órganos especiales creados para atender la emergencia de la movilización [militar]. El Consejo de Seguridad Nacional será presidido por el Presidente de la República y será constituido por los Ministros de Estado y por los Jefes de Estado-Mayor del	“Los problemas relacionados a la defensa del País serán estudiados por el Consejo de Seguridad Nacional y por los órganos especiales de las FF.AA., incumbidos, de prepararlas para la movilización y operaciones militares. El Consejo de Seguridad Nacional será dirigido por el Presidente de la República y de ello participan, en carácter de miembros efectivos los Ministros de Estado y los Jefes de Estado-

<sup>45</sup> Esa redemocratización se circunscribió básicamente a la política partidaria y a la “refederalización” del sistema político brasileño en temas puntuales, puesto que la concentración de los poderes de iniciativa política en la Presidencia de la República ocurrida en la era Vargas se mantuvo. Más allá de esas reformas, la redemocratización era un concepto amplio que hacía referencia al contexto “democrático” anterior a la era Vargas.

<sup>46</sup> Basta con ver que Dutra era militar y había sido Ministro de Guerra del gobierno Vargas, en su etapa más dictatorial. También resáltese que Vargas salió de modo anticipado de la Presidencia de la República en 29 de octubre de 1945, por manifiesta presión militar encabezada por el general Goés Monteiro. Asimismo, es menester destacar que las elecciones presidenciales de 1945 contenían dos militares que polarizaban la disputa: Dutra (“situación” varguista) y Eduardo Gomes (principal oposición al varguismo).

Mayor de la Armada. La organización, el funcionamiento y la competencia del Consejo Superior serán reglamentadas en ley” (Art. 159, § 1º; § 2º, Título V, <i>Da Segurança Nacional</i> )	Ejército y de la Armada.” (Art. 162, <i>Da Segurança Nacional</i> ).	Mayor que la ley determine. En los impedimentos, el Presidente de la República indicará su sustituto (Art. 179, § 1º; Título IV, <i>Das Forças Armadas</i> )
--	--	--

La expansión burocrática que experimentó el CSN a lo largo de la era Vargas coincidió con la institucionalización de algunas preferencias de esta organización, considerada indispensable en la administración de la seguridad. En el nuevo marco democrático, una de las fórmulas encontradas por los sectores antivarguistas desde el Congreso Nacional fue la reconceptualización del término “seguridad nacional” en “defensa nacional”, que tuvo el intuito de restringir el alcance que tuvo el CSN durante el *Estado Novo* desde la óptica de los actores antivarguistas civiles.

Sin embargo, antes de la aprobación de la Constitución de 1946 (18 de septiembre de 1946), entendida como marco de la redemocratización del sistema político brasileiro, se aprobó el Decreto (presidencial) n. 9.775, en 06 de septiembre de 1946, que instituyó nuevas disposiciones respecto a las competencias y estructura de la SG-CSN y de sus órganos complementarios<sup>47</sup>. Siendo éste el primer decreto a detallar las competencias de la SG-CSN en el marco jurídico-institucional de los tiempos de redemocratización, el Decreto n. 9.775 sirvió para avanzar en la burocratización interna del SG-CSN, sea en la estructuración de sus mecanismos administrativos internos (creación del “Gabinete” de la SG-CSN, órgano a ser administrado por personal militar y juristas de la Presidencia de la República y establecimiento de “secciones” – “1. Sección”, “2. Sección”, “3 Sección” – en la estructura de la SG-CSN).

Más allá de este proceso de burocratización interna de la SG-CSN, lo más destacable de esta reforma institucional se refirió a seis puntos específicos: a) al Presidente de la República le pasa a competir el establecimiento de las bases para la formulación de los Planes e Hipótesis de

<sup>47</sup> Aunque hubiera terminado la Segunda Guerra Mundial, el desarrollo de un nuevo orden internacional bipolar (EEUU y URSS), que más tarde sería caracterizado en términos bélicos (“Guerra Fría”), determinó la necesidad de contar con una institución responsable, en la Presidencia de la República, por las actividades de inteligencia y contra-inteligencia. El Decreto 9.775 sería, así, complementado con el Decreto n. 9775-A - aprobado en la misma fecha - que crearía el “Servicio Federal de Informaciones e Contra-Informaciones” (SFICI) como órgano interno (y no como “órgano complementario”) del CSN (Brandão, 2001: 44-5). En virtud de las limitaciones de la presente tesis, la institucionalización de las actividades de inteligencia y contra-inteligencia – o de “informaciones” y “contra-informaciones” - desde la estructura institucional del CSN no será motivo de análisis acá. Para informaciones sobre esos puntos, ver Brandão (2001; 2010:123-78).

Guerra<sup>48</sup>; b) al Secretario-General del CSN le pasaba a competir la convocación del personal militar o civil que fuera requerido para prestar informaciones o aclaraciones a los trabajos de la SG-CSN; c) inclusión del Jefe del Estado-Mayor General de las FF.AA.<sup>49</sup> y de los Directores de las Secciones de Seguridad Nacional de los ministerios civiles como miembros permanentes de la Comisión de Estudios del CSN; d) inclusión del Estado-Mayor General de las FF.AA. como institución de intermediación entre las Secciones de Seguridad Nacional y la SG-CSN; e) establecimiento de la estructura interna básica de la Comisión Especial para las Zonas de Fronteras; f) creación de un nuevo órgano complementario interno: la *Comissão de Planejamento Econômico* [“Comisión de Planeamiento Económico”]<sup>50</sup> (más detalles en el Anexo IV).

Como visto en la Tabla 3, si bien la Carta constitucional de 1946 no trajo más específicamente una sección dedicada a la “seguridad nacional”, se consolidó una constitucionalización de las prerrogativas militares en toda la estructura estatal y presidencial de seguridad, lo que demuestra la importancia de la tutela militar como un elemento de continuidad en la trayectoria institucional del CSN entre los gobiernos de Vargas (1930-1945) y Dutra (1945-1951). Desde el nuevo orden constitucional, todos los problemas relacionados con la defensa del país pasarían a ser estudiados por el CSN y por los demás órganos especiales de las FF.AA. Se mantuvieron, así, todas las prerrogativas del CSN reglamentadas hasta esta fecha, a ejemplo de aquellas relacionadas a las competencias en seguridad y al tema de concesiones de propiedad privada en las regiones de frontera<sup>51</sup>. Además, se mantuvo el carácter consultativo del CSN, que actuaría por medio de las decisiones de su Secretaría-General a pedido del Presidente de la República.

Respecto al contexto político que concretó la guardia constitucional del CSN bajo la tutela de las FF.AA., los primeros años del gobierno Dutra se caracterizaron por dos procesos

---

<sup>48</sup> Recuérdese que el Presidente de la República, general Dutra, era militar.

<sup>49</sup> El Estado-Mayor General de las FF.AA. fue creado tras la participación brasileña en la Segunda Guerra Mundial y servía para coordinar las tres fuerzas, desde que la Fuerza Aérea había sido creada en 1941. Funcionaba como un Ministerio de Defensa informal en el sentido de coordinar las instituciones militares bajo un único órgano ministerial.

<sup>50</sup> Su extinción temprana sugiere que su principal motivación había sido la de planear los presupuestos y cuentas relacionadas con los posibles impactos de la Segunda Guerra Mundial al país y la participación de Brasil en este conflicto. El Decreto-Ley n. 9.775 no trajo ningún detalle sobre su estructura institucional.

<sup>51</sup> En este último tema, el CSN también debería aprobar - por medio de pareceres - la nominación de los intendentes por los gobernadores de las Provincias y Territorios Federales, en aquellas áreas que la ley federal hubiera declarado como bases o puertos de interés militar de “excepcional importancia para la defensa externa del país” (Brasil, 1946: artículo 28).

relacionados con el movimiento comunista; en primer lugar, ya antes de la deposición militar de Vargas, la competencia política había sido reabierto (Decreto-Ley n. 7.586 de 28 de mayo de 1945) y el Partido Comunista (PCB) pudo volver legalmente a sus actividades por medio de decisión del Tribunal Superior Electoral, pasando, de forma progresiva, a encontrar cierto eco entre la nueva generación perteneciente a la camada media urbana<sup>52</sup>. En segundo lugar, por las implicaciones de la participación brasileña en la Segunda Guerra Mundial al lado de las potencias aliadas (EEUU, Reino Unido y Unión Soviética), el gobierno de Dutra debería reconocer el PCB como un partido político legítimo, ya que, representaba, de cierta forma, las consecuencias político-electorales del alineamiento a la Unión Soviética durante ese conflicto internacional.

En el contexto de las elecciones presidenciales de 02 de diciembre de 1945, en contraste con los candidatos de la disputa político-partidaria más importante (PSD-PTB: general Dutra x UDN: brigadero Eduardo Gomes), el PCB presentaba un candidato no militar y defendía como estrategia de largo plazo – siendo la principal oposición de izquierda – la superación del sistema político nacional por métodos revolucionarios. Consiguiendo cerca de 9% (14 diputados y un senador) de las sillas parlamentarias, el PCB tendría su momento más positivo desde su fundación en el comienzo de los años veinte (Skidmore: 1982: 88-90). De esa forma, las críticas de este partido al gobierno recién electo y al orden económico predominantemente ortodoxo previsto en la Constitución de 1946 pasaban a ser cada vez más frecuentes, siendo vistas como amenazas reales a la seguridad brasileña por parte de las FF.AA.

Debido a la postura contraria al gobierno de Dutra desde Vargas y el acercamiento de este último al sector de los trabajadores urbanos vía PTB principalmente, en conjunto con el aumento de la protesta social vía sindicatos y asociaciones en un contexto de inflación, el gobierno Dutra puso en práctica una estrategia de debilitar la izquierda más radical a través de medidas de represión policial y de una política deliberada de “cazas de brujas” dentro de la administración pública, dirigida a los funcionarios públicos afiliados al PCB. En términos jurídicos, a partir de un movimiento desde el Poder Judicial, se introdujo un dispositivo en la

---

<sup>52</sup> Además del PCB, el periodo inmediato al fin de la era Vargas se caracterizó por la actividad de los siguientes (y principales) partidos políticos: *Partido Trabalhista Brasileiro*/PTB (“situación” de izquierda), *Partido Social Democrático*/PSD (“situación” y conservador), *União Democrática Nacional*/UDN (principal oposición de derecha). Por “situación” se entiende aquellos más favorables a la herencia política del periodo Vargas o aquellos más simpáticos al “varguismo”. Por “oposición”, se entiende los deliberadamente “antivarguistas” (Mainwaring, Meneguello & Power, 2000: 20-1) (Lamounier, 2005: 124).

constitución a favor del impedimento de partidos políticos “antidemocráticos”, lo que sirvió como base normativa para la posterior ilegalización del PCB, ocurrida el 07 de mayo de 1947 y de la casación de los mandatos parlamentarios de los miembros de este partido, ocurrido en 1948<sup>53</sup>.

Es necesario señalar que todos estos actos destinados a la represión del PCB y de parte de los sectores “trabajistas” (PTB) aprobados por el gobierno Dutra no encontrarían resistencias entre las FF.AA. y los sectores más conservadoramente antivarguistas (UDN); al contrario, el tema de la represión al movimiento subversivo ya caracterizaba ser una temática “apartidaria” y pertenecía, por ello, a aquellos sectores que se consideraban más nacionalistas, coincidiendo con la tradicional idea militar de “nación”. Como resume Skidmore (Ibidem, p. 94):

“(…) [Las FF.AA. y los sectores de oposición de derecha] concordaron claramente con ‘los de dentro’, que la militancia de los comunistas, combinada con el alarmante crecimiento de sus poderes electorales, podría ser una fuerza realmente disolvente. La supresión oficial del Partido Comunista coincidió además con el inicio de la Guerra Fría. Los anticomunistas brasileños podían, por tanto, encontrar en el exterior una pronta justificación para sus actos.”

Previamente a estos hechos, ya en el fin del primero año del gobierno Dutra, se aprobaría el Decreto n. 22.047 de 13 de noviembre de 1946 que reglamentó, de modo innovador, un reglamento interno a la SG-CSN<sup>54</sup>. Ese reglamento tuvo gran importancia para el avance del proceso de una burocratización racional aún más avanzada de los órganos de seguridad nacional de la Presidencia de la República, pues determinó normas relativas a la estructura jerárquica interna y al régimen de trabajo (horario del expediente, sigilo de la información, punitivos disciplinarios, jubilación, vacaciones del personal en servicio de la Secretaría-General, responsabilidad por las dotaciones presupuestarias), además de haber institucionalizado de modo formal, por fin, la función de “Secretario-General”, quien pasaba a detener la más alta autoridad dentro del CSN (véase el Anexo V). Se trató, entonces, de un importante aumento de poder hacia la SG-CSN, la cual pasaría a ser, en la práctica, un órgano de “asesoría inmediata permanente”

---

<sup>53</sup> Implicaciones lógicas de esta deliberada y amplia postura anticomunista, en el lado de la política externa brasileña, fueron la importante actuación de Brasil en la elaboración del Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca (TIAR), firmado en 02 de septiembre de 1947 en la ciudad de Río de Janeiro y la ruptura de las relaciones diplomáticas con la Unión Soviética, ocurrida en octubre del mismo año. Contribuyó a esa postura antisoviética en el tema de las relaciones exteriores brasileñas los movimientos del entonces canciller Raul Fernandes, miembro de la UDN y reconocido anticomunista (Cervo & Bueno, 2002: 272).

<sup>54</sup> En realidad, la aprobación de regimientos internos ya estaba prevista en el Decreto-Ley n. 9.775 de 06 de septiembre de 1946, lo que representa, a su vez, una acabada aceptación del Presidente de la República en torno de la cristalización institucional del CSN de la era varguista en el núcleo presidencial para el contexto de redemocratización.

en seguridad del Presidente, en flagrante paralelo con los demás órganos del CSN (Diniz Costa, 1994: 94).

En base al contexto político del gobierno Dutra y ante el desarrollo organizacional del CSN vía su secretaría-general, que se convirtió en una instancia burocrático-militar racional plena dentro de la Presidencia de la República, se puede afirmar que ocurrió un cambio fundamental en esta institución en comparación con el CSN de la era varguista. Pues a partir de Dutra, este consejo se desarrollaría – vía la SG-CSN – como una institución autónoma en su plenitud, haciéndose cada vez más indispensable para decidir sobre seguridad y defensa nacional en tiempos de redemocratización política.

Asimismo, como ocurrió en el gobierno Vargas, los principales determinantes que explicarían la evolución gradual del consejo serían mayormente domésticos, como el reactivado movimiento comunista de los años 40, consecuencia inicial del crecimiento urbano y de la reapertura de la competencia política, en conjunto con el aumento de las sospechas de “subversión”, en la óptica de los militares anticomunistas y de la derecha antivarguista (UDN).

Respecto a las Secciones de Seguridad Nacional (SSN/CSN), el estudio de Reznik (2004) sobre la policía política civil del postguerra trae datos más precisos sobre la actuación del CSN por medio de estas secciones, particularmente por medio de aquella ubicada en el Ministerio de Justicia y Negocios Interiores (SSN/MJNI)<sup>55</sup>. Aunque las secciones funcionaban, durante el gobierno Dutra, como brazos militares y como enlace presidencial de seguridad en los ministerios civiles, es necesario destacar que cada sección se subordinaba al ministro de cada órgano ministerial, pudiendo desarrollarse como espacios de formulación o de proposición de políticas de seguridad. Ese fue precisamente el caso de la SSN/MJNI, cuyas principales competencias – en sintonía con lo entendido por “seguridad nacional” en las burocracias militares – eran: a) proponer medidas de propaganda conducentes al desarrollo de un sentimiento

---

<sup>55</sup> Puesto que el estudio de Reznik se preocupa por el análisis histórico más empírico sobre la formación y actuación de este cuerpo policial específico, no vamos adentrar la mayor parte de la investigación propuesta por el autor. El término “policía política” se refería, institucionalmente, a la División de Policía Política y Social (DPS), creada en 1944 y subordinada al entonces Departamento Federal de Seguridad Pública (DFSP) del Ministerio de Justicia. Avanzando en las actividades de represión e investigación de los crímenes contra el Estado y el orden político-social en la década del 40, la DPS fue desarrollada a partir de la Comisaría Especial de Seguridad Política y Social (DESPS), creada en 1933 y organizada en 1934, pero reglamentada, en la práctica, con la Ley de Seguridad Nacional de 1935. Posteriormente, ya durante el régimen militar (1964), toda esa actividad de policía política iba a nuclearse en el famoso Servicio Nacional de Informaciones/SNI. A fin de corroborar la tutela militar que existía con respecto a las actividades de seguridad nacional bajo un concepto de seguridad/defensa ampliada, las proposiciones sobre un servicio secreto nacional de informaciones provendrían del Ministerio de la Guerra (Ejército) a fines de 1941, siendo dirigidas al Ministerio de Justicia desde las FF.AA. (Reznik: 2004: 24-5; 104).

de nacionalidad y a la difusión de los deberes de los ciudadanos en faz de la defensa interna de las instituciones constitucionales y de la defensa externa del país; b) estudiar los problemas de circulación, policía, censura y vigilancia en las regiones de frontera; y c) orientar la acción administrativa de los gobiernos de las provincias, municipios y territorios federales, bien como las relaciones de los individuos entre sí y con el Estado, teniendo en vista el interés de la seguridad nacional (Decreto n. 24.468 de 04 de febrero de 1948, citado en Reznik, 2004: 42).

Teniendo estas competencias, la sección de seguridad nacional del Ministerio de Justicia y Negocios Interiores podría ser entendida como la principal institución del ámbito civil de la Presidencia de la República en el estudio de los problemas de seguridad y defensa, lo que demuestra que también actores civiles – como juristas, operadores del derecho y policías – actuaban en cooperación y coordinación con las FF.AA. para mantener el orden público en el Estado brasileño<sup>56</sup>. Como sintetiza Reznik (Ibidem, p. 43):

“Aunque [la SSN/MJNI] no fuera un órgano ejecutivo, tenía una importante tarea de coordinar informaciones y analizarlas. Todos los demás ministerios se comunicaban con esta sección en lo relacionado con la seguridad nacional: del Ministerio de las Relaciones Exteriores llegaban rutinariamente (...) informaciones sobre el ‘comunismo en el exterior’; del Ministerio del Trabajo, informaciones acerca de huelgas o del ánimo de los trabajadores en ciertas empresas y regiones.”

Fue visto que la primera reforma del CSN en el contexto del gobierno de Dutra trajo importantes elementos de autonomización organizacional, además de previsiones en los temas del tratamiento (sigilo) de las informaciones que servirían para la formulación e implementación de políticas en seguridad. Más importantemente, la SSN/MJNI tendría un rol clave en la internalización de experiencias administrativas, institucionales y de gestión del combate a los movimientos comunistas desde otros países, sobre todo desde los EEUU<sup>57</sup>; en 1948, por ejemplo, esta sección tradujo el documento del Comité de Negocios Extranjeros estadounidense, titulado “Estrategia y Táctica del Comunismo Mundial” para que sirviera como una referencia básica de identificación de actividades de la prensa comunista extranjera en Brasil (Ibidem, p.44).

---

<sup>56</sup> Si bien las secciones de seguridad nacional hayan sido instituciones que pertenecían a la estructura organizacional del CSN, competía a los ministros de cada órgano ministerial su gestión y administración.

<sup>57</sup> Dicha internalización ocurría por diversas formas; muchas veces, venía del Ministerio de las Relaciones Exteriores y era recibida por la SSN/MJNI. Otras veces, venía del mismo ministerio, adentraba el Ministerio de Justicia y seguía a los departamentos policiales. A partir de la década del 40, cada vez más hubo iniciativas de cooperación internacional a partir de los propios órganos policiales, en esquemas de cooperación interinstitucional (como con el *Federal Bureau of Intelligence*) o en esquemas de viajes de estudio o visitas a países vecinos (Uruguay, Argentina).



Otros resultados de esa internalización, que ocurría a través del Ministerio de Relaciones Exteriores, fueron: la discusión de una posible versión brasileña de la legislación estadounidense sobre la conducta política de los funcionarios públicos (mayo de 1947); el contacto con la legislación norte-americana respecto a mecanismos institucionales en seguridad nacional (*National Security Act* de 1947); y la discusión de instrumentos de represión al comunismo en el ámbito doméstico desde la legislación aprobada en Bolivia, Australia, África de Sur, Japón, Reino Unido, Canadá y EEUU, principalmente<sup>58</sup> (Ibidem, p. 43-8).

Ante esos nuevos *inputs* de política en seguridad, y dado el contexto de radicalización de la represión anticomunista desde la reapertura de la competencia partidaria, hubo la proposición, en julio de 1947, por autoría de la SSN/MJNI, de una reformulación de la Ley de Seguridad Nacional de 1938, con la transferencia de las funciones del extinto Tribunal de Seguridad Nacional de los años Vargas para la Justicia Militar, en especial en el juicio de los crímenes que atentaban a la seguridad externa del país (Reznik, 2004: 53-4, 61). Nótese, por tanto, que las secciones de seguridad serían importantes instituciones formuladoras de políticas de seguridad nacional, de forma a crear dentro de la institución “Presidencia de la República” una coalición burocrática civil-militar de seguridad nacional poco abierta a la participación de otros actores institucionales.

Ese ambiente de intensa campaña anticomunista, dentro y fuera de Brasil, se mantendría, así, por un conjunto definido de actores burocráticos e institucionales: las FF.AA. (principalmente los oficiales anticomunistas<sup>59</sup>) y burócratas civiles en seguridad (sobre todo aquellos de los órganos ministeriales militares, de Justicia y Relaciones Exteriores). En su totalidad, estos actores se reunían en el eje “antivarguista” del clivaje binario básico que había surgido en el contexto político-partidario posterior a la era Vargas, definido entre “varguistas” y “antivarguistas” (Campello de Souza, 1976; Lamounier, 2005: 118-24).

En la discusión del anteproyecto de Ley de Seguridad Nacional propuesto en 1947, ese clivaje se reflejó en una polarización inicial en torno de la necesidad de actualización de un régimen jurídico de los crímenes contra el Estado, que después sería motivo de votación

---

<sup>58</sup> Esa fue una de las vías de entrada de los instrumentos maccarthistas de represión al comunismo en el contexto de EEUU. Instrumentos como la Ley MacCarran de Seguridad Nacional (1950) llegarían a Brasil a través, precisamente, de las secciones ministeriales de seguridad nacional de los ministerios civiles.

<sup>59</sup> En contraste con el alto grado de cohesión militar existente en la era Vargas, en los años 40 se inició un proceso de polarización ideológica dentro de las FF.AA. (especialmente en el Ejército), que culminaría en una división de oficiales anticomunistas y pro EEUU y aquellos más simpáticos a las fuerzas políticas civiles de izquierda y críticos de los EEUU.

simbólica (sin discusiones) y unánime en el año de 1953<sup>60</sup>. A fin de demostrar que el Parlamento no sería, asimismo, el locus de formulación de la legislación en seguridad nacional, asevera Reznik (2004: 95. 96):

“(…) la verificación es que la ley de 1953 fue, en gran parte, formulada por el gobierno. Aunque su redacción y el formato de los artículo finales puedan ser distintos, su contenido (...) nos remite al anteproyecto de la SSN/MJNI. *Esto implica valorar aún más la iniciativa del Poder Ejecutivo y su esfuerzo de formulación de política pública de seguridad, conjugando esfuerzos entre los varios ministerios.*” [énfasis añadido]

Ahora bien, esa constatación nos sirve para entender las continuidades institucionales de la era Vargas para el contexto político-institucional posterior, en el tema específico del proceso decisorio en seguridad nacional. Dado que la Presidencia de la República permaneció súper dimensionada en la etapa de redemocratización y dado que el sector de la seguridad nacional se mantuvo poco poliarquizado, en virtud de las prerrogativas de los actores con poder de veto<sup>61</sup> pertenecientes al círculo más cercano a la Presidencia de la República (FF.AA., juristas, ministros “antivarguistas”, líderes parlamentarios que hacían el enlace “gobierno-Parlamento” y el propio Presidente de la República), la trayectoria de la CSN permaneció estable a partir de cambios incrementales o graduales a lo largo del tiempo, en respuesta a determinantes de orden más doméstico.

En este proceso de burocratización de una instancia superior fija en seguridad nacional en el núcleo presidencial, anclada en la relación directa entre gabinete presidencial civil-FF.AA., Diniz Costa (1994: 96) llama la atención para las consecuencias que trajo la creación de la *Escola Superior de Guerra* [Escuela Superior de Guerra/ESG] en el año de 1949 (Ley n. 784 de 20 de agosto). Bajo la inspiración de la congénere *National War College* desde EEUU, la ESG fue fundada, con cooperación estadounidense, para ser una institución – desvinculada del Ministerio de Guerra – de formación y de asesoramiento civil-militar en la Presidencia de la República en cuestiones de seguridad y defensa.

La creación de esta escuela, a la vez, implicaría nuevas modificaciones incrementales a la estructura interna del CSN, confiriéndole una estructura acabada y permanente de órgano de

---

<sup>60</sup> Muchas habían sido las motivaciones de la aprobación de esta ley, como las implicaciones de los compromisos de Brasil ante la alianza estratégica con el EEUU, bien como la preparación brasileña para la Guerra de Corea (1950). Para más detalles, ver Reznik (Ibidem: 63-96).

<sup>61</sup> Por “actor con poder de veto” (*veto player*), se entiende cualquier actor individual o colectivo, institucional o partidario, que sea capaz de impedir o vetar la aprobación/adopción de una política que implique cambios en el *status quo* (Tsebelis, 1995).

asesoramiento, y no más de consulta, a ser “convocado” por el Presidente, en respuesta a crisis puntuales. A partir de entonces, ante el desarrollo del CSN a lo largo de los gobiernos Vargas y Dutra, esta institución pasaría – vía su Secretaría-General – a tener intereses y preferencias corporativas y caminaría, cada vez más, en el sentido de una autonomía burocrático-organizacional plena frente a los propios ministerios militares propiamente dichos.

Si bien es cierto que la escuela de guerra estadounidense había sido la principal influencia institucional para la creación de la ESG, la doctrina que la fundamentó se anclaba en las percepciones militares sobre seguridad nacional de los años 30, principalmente en la idea de que la seguridad, defensa y desarrollo nacional se confundían (Coelho, 1976: 114; Abreu, 1999: 125-6). Así siendo, por más influyente que haya sido la experiencia estadounidense en el diseño institucional de seguridad, los condicionantes iniciales más importantes para el formato de las instituciones políticas brasileñas en ese sector fueron domésticos. Respecto a tales instituciones, como destaca Diniz Costa (Ibidem), el consejo de seguridad de Brasil había sido creado *antes* del consejo de seguridad de EEUU y tuvo como motivación principal o única combatir las amenazas de orden interno (subversión comunista) y los elementos que imposibilitasen la gobernabilidad o el liderazgo presidencial<sup>62</sup>.

Bajo el objetivo de crear un instituto de altos estudios en seguridad nacional, subordinado al Estado-Mayor General de las FF.AA., la creación de la ESG puede ser vista como una ruptura (*cleavage*) que iba a ocasionar el surgimiento de un episodio crítico (*critical juncture*), condicionando la evolución de la trayectoria institucional del CSN. Así siendo, se trató de un evento exógeno a esta trayectoria, el cual modificaría este consejo de forma permanentemente *a posteriori*, en especial en lo relacionado con su Comisión de Estudios.

Ante la motivación de constituir un órgano, destinado al desarrollo y consolidación de los conocimientos exigidos para el ejercicio de las funciones de dirección y de planeamiento de políticas de seguridad nacional, además de constituir un centro de estudios e investigaciones en seguridad en el Poder Ejecutivo nacional, de forma entonces paralela a la Comisión de Estudios del CSN, estructuralmente la ESG se destinaba a la formación de oficiales de las FF.AA. y de civiles que pudieran participar en la “orientación y ejecución de la política nacional” (Anexo VI).

---

<sup>62</sup> Con todo, según algunos *policymakers* de la época (Bayma Denis apud Brandão, 2001: 43), posteriormente habría, en Brasil, algunas influencias - en términos de formato institucional del proceso decisorio en seguridad - desde la experiencia del *National Security Council* en EEUU, que era el principal órgano de seguridad localizado en el núcleo presidencial (*Executive Office of the Presidency*) de la Presidencia de la República de este país.

Aunque la ley citada se refiera al tema “seguridad nacional”, en la práctica, existía antes mismo de la creación legal de la ESG, en 1949, un sistema de creencias que encerraba una visión más ampliada sobre seguridad nacional. A fin de ilustración, sus próceres entendían que la escuela debería constituir un centro de discusión sobre temas más ampliados, que debía funcionar como:

“(…) un centro permanente de investigaciones y de debates de temas brasileños. En diciembre de 1948, un grupo de militares brasileños, del cual hacían parte tres estadounidenses, liderados por el General Oswaldo Cordeiro de Farias, elaboró el anteproyecto del reglamento de la ESG. Durante los estudios para su redacción, nuevas ideas surgieron centradas en un documento del Tenente Coronel Idálio Sardenberg, bajo el título ‘*Princípios Fundamentais da Escola Superior de Guerra*’. De acuerdo con este documento, el desarrollo [nacional] no dependía apenas de factores naturales, sino sobre todo de factores culturales y, principalmente, de la capacidad de los hombres llamados para las funciones de dirección (...) el documento citado destacó que el Instituto a ser creado convergería esfuerzos en el estudio y solución de los problemas de Seguridad Nacional, por medio de un método de análisis e interpretación de los hechos políticos, económicos, diplomáticos y militares (...)”<sup>63</sup>.

Es necesario entender que esta idea ampliada de seguridad existente en Brasil sería legitimada por una noción más acabada y operativa de seguridad: la Doctrina de Seguridad Nacional/DSN (Dreifuss & Dolci, 1983: 90; Miguel, 2002: 40-44). Originada en EEUU durante los albores de la Guerra Fría, por DSN se definía un estructura normativa cuyos principales presupuestos eran: a) concepción de guerra permanente y total entre las fuerzas comunistas y el mundo occidental; b) necesidad de la instalación de un Estado fuerte y absoluto que actuase permanentemente en contra de cualquier amenaza a la Nación; c) idea de que el antagonismo “Occidente cristiano x Oriente comunista” se manifestaría dentro de las fronteras estatales, implicando la securitización de las amenazas domésticas por la élite política gobernante (el principal actor securitizador); d) existencia de un permanente “estado de crisis”, con suspensión de los derechos y garantías individuales a favor de la seguridad nacional; y e) la idea de “guerra interna” (*revolutionary warfare*), en la cual los órganos de seguridad – aparato represivo – e informaciones – espionaje y contra-espionaje – emprenden tácticas “psicosociales” (violencia,

---

<sup>63</sup> ESCOLA SUPERIOR DE GUERRA, “Histórico” (*sin fecha*). Disponible en <<http://www.esg.br/a-esg/historico/>>. Esta información es corroborada por Stepan (1971: 175), quien clarifica el rol que tuvo el general Cordeiro de Farias en el diseño de esta nueva institución: “*Tras pasar la mayor parte de 1948 y parte de 1949 en el tema, [Cordeiro de Farias] recomendó la creación de una escuela asemejada a su congénere estadounidense, pero distinta en dos aspectos. Los Estados Unidos, él argumentaba, ya eran una nación desarrollada; así, la principal preocupación de los EEUU era la movilización de los recursos existentes para la guerra (...). La principal tarea (...) se relacionaba a la política exterior. El general Cordeiro de Farias sentía, con todo, que en un país en desarrollo como Brasil, la cuestión de poseer FF.AA. fuertes no podría estar separada de la cuestión del desarrollo económico, ni la cuestión de la seguridad nacional podría estar alejada de la educación, industria o agricultura*”.

tortura física, terror, asesinato, desaparición forzada) contra las fuerzas antagonistas (Borges, 2003: 24-30).

Como resume Borges (Ibidem, p. 28), “[e]n esta concepción belicista del proceso social, la geopolítica se superpone a la ciencia política y la política es absorbida por la estrategia militar. Toda la política nacional, por tanto, es reorientada en función de la seguridad, siendo que las esferas militar y política se vuelven indisolublemente ligadas”. Esa es la idea clave para interpretar la internalización de la DSN vía ESG dentro del marco del surgimiento de un “contexto crítico” y la justificación de la tradicional idea civil-militar sobre seguridad nacional desde la era Vargas. Desde el Estado-Mayor General de las FF.AA., había aparecido, así, una institución que pasó a competir en términos de competencias institucionales con la propia CSN.

La creación de la ESG implicaría, así, un cambio fundamental no previsto en el proceso decisorio sobre seguridad dentro de la Presidencia de la Republica, aunque lo hubiera mantenido bajo la tutela organizacional de las FF.AA. (Stepan, 1971: 178-87). Sin embargo, ante el contexto de conflictos ideológicos internos a las propias FF.AA. (Ferreira, 2000: 101-5), se podría pensar, en realidad, que se trató de un mecanismo de refuerzo de la alta oficialidad militar en el sentido de purgar la institución “Fuerzas Armadas” de los elementos subversivos internos a ella, a través de un mecanismo de formación y de promociones profesionales, bajo un evidente marco antisubversivo (Coelho, 1976: 115-17). Pues a partir de la década del cincuenta, todo militar o civil que quisiera tener aptitud para trabajar con seguridad y defensa nacional, debería ser invitado o matricularse para los cursos de entrenamiento de la ESG<sup>64</sup>. Citando nuevamente Borges (Ibidem, p. 36):

“Es con la creación de la ESG que la DSN se inscribe en la vida política brasileña. Los estudios que se organizan en ella y las propuestas que resultan de sus actividades van a garantizar la presencia política de los militares en el interior del aparato del Estado. *En esa dirección, la ESG asume, por un buen tiempo, un rol fundamental en el proceso político brasileño, a través de la creación y propagación de la DSN.*” [énfasis añadido]

Con la ESG, las modificaciones a la estructura del CSN van a ser muy evidentes y, como se ha señalado, habría un cambio fundamental en el funcionamiento interno de esta institución.

---

<sup>64</sup> Los cursos de capacitación de la ESG fueron creados inicialmente para militares, a partir de 1950. Posteriormente pasará a incluir civiles (profesionales liberales, empresarios, magistrados, sindicalistas, curas, profesores universitarios, funcionarios públicos) (Benevides, 1976: 186-7; Borges: 2003, 36). La sede de los cursos se ubicaba en Río de Janeiro, pero se desarrollarían centros regionales de formación en las demás provincias brasileñas. Este esquema de entrenamiento descentralizado sobre seguridad ha existido hasta hoy, por medio de las oficinas regionales de la *Associação dos Diplomados da Escola Superior de Guerra* (ADESG).

Con todo, antes de detallar tales cambios, es necesario entender el contenido de algunas categorías específicas de la versión brasileña de la DSN, desde el pensamiento de su mayor propugnador, general Golbery do Couto e Silva, considerado el *policymaker* más importante en Brasil en la elaboración de esquemas de planificación de políticas de seguridad nacional (Stepan, 1971: 180-1; Sá Costa, 2008: 71-81).

Las primeras iniciativas de Couto e Silva para concebir, institucionalmente, la seguridad de Brasil desde el pensamiento geopolítico mundial más actualizado para la época ocurrirían con la publicación del ensayo “Aspectos Geopolíticos de Brasil”, escrito en 1952<sup>65</sup>. Según este ensayo, puesto que el panorama mundial de los años 50 se caracterizaba por el estado bélico global (Guerra Fría), todos los países, en especial aquellos subordinados a otros países más poderosos, deberían emprender políticas de seguridad y defensa bajo un concepto ampliado de la seguridad, de forma a albergar todos los sectores políticos del Estado. Así siendo, dado que la guerra era total y comprendía todos los ámbitos de la actividad estatal, la seguridad debería ser considerada la más importante política a ser conducida por las autoridades públicas, pasando a ser el fin y el medio de toda y cualquier actividad política gubernamental (Couto e Silva, 1952: 42-3).

La seguridad nacional debería, por tanto, ser pensada primeramente a partir de una gran “Estrategia” por las autoridades pertenecientes a la cúspide estatal, en donde sería también estructurada un *Conceito Estratégico Nacional* [“Concepto Estratégico Nacional”/CEN], que, a su vez, concentraría todos los planeamientos formulados por los sectores de la seguridad del país con miras a la consecución de los intereses nacionales (“Objetivos Nacionales”). Se destaca que esta argumentación de Couto e Silva serviría como la base programática de todo el proceso decisorio posterior en seguridad nacional, conforme será visto a lo largo de nuestra tesis.

El Esquema 1 muestra, visualmente, la idea presentada por el autor, en el año de 1952, para el largo plazo ( $\infty$ ):

---

<sup>65</sup> Para información, usamos la edición argentina de su libro “*Geopolítica do Brasil*”, publicado en Argentina en 1978 y que reúne sus principales ensayos sobre seguridad nacional y geopolítica brasileña. Puesto que su obra lidia con temáticas más amplias que la nuestra, sólo vamos a enfatizar sus proposiciones en el tema de cómo planear las políticas de seguridad.

**Esquema 1****Propuesta de Formulación de la Política de Seguridad Nacional para Brasil (1952-∞)**

Fuente: Couto e Silva (1952: p. 45) [modelo original traducido al español]

Ese importante planteamiento, que redefinió de forma más operativa el tan arraigado concepto de seguridad nacional ampliada, existente en el contexto institucional brasileño desde los años 30, sería mejor definido en un texto escrito posteriormente por Couto e Silva (1959). Bajo el título “Geopolítica y Geoestrategia”, este ensayo trajo las conceptualizaciones más modernas sobre las categorías – como las señaladas arriba – que irían a fundamentar las políticas e instituciones de seguridad en el largo plazo.

En base a este esquema visual, Couto e Silva definió en detalles una serie de conceptos operativos para la formulación y planificación de políticas públicas de seguridad y defensa, a ejemplo de los conceptos de “Estrategia Nacional”, “Seguridad Nacional”, “Concepto Estratégico Nacional”, “Objetivos Nacionales Permanentes”, “Objetivos Nacionales Actuales” y “Poder Nacional” (ver Anexo VII).

De todas estas nociones, merece resaltarse los conceptos coincidentes de “Estrategia Nacional” y “Seguridad Nacional”, entendidos como el relativo grado de garantía que el Estado brasileño debe proporcionar a la colectividad nacional, para la consecución y salvaguardia de los objetivos nacionales, frente a los antagonismos – o fuerzas antagónicas al *status quo* doméstico –

existentes o presumibles. Además, hay que destacarse la categoría “Concepto Estratégico Nacional/CEN definida como la principal medida de planificación política en la evaluación de la coyuntura para el sector de seguridad. Así, para la materialización del CEN, se debe establecer una “Evaluación Estratégica de la Coyuntura Nacional e Internacional” (ver Anexo VII, punto 2.b), cuyo propósito final sería la definición de los Objetivos Nacionales Actuales, las Hipótesis de Guerra y las principales líneas de acción en seguridad nacional. En las palabras de Couto e Silva, el CEN debería constituir la “directriz [política] fundamental que, en un determinado periodo, debiera orientar toda la estrategia *de la política* del Estado brasileño”<sup>66</sup> (Couto e Silva, 1967: 293-4).

Ante lo expuesto, desde las categorías de la disciplina de Análisis de Políticas Públicas, la seguridad nacional en los años del cincuenta (segundo gobierno Vargas y gobiernos Café Filho e Juscelino Kubitschek) sería, de hecho, “problematizada” en políticas gubernamentales<sup>67</sup> por acción de las FF.AA., socializadas en la ESG, hacia y desde el CSN, usando los parámetros conceptuales propuestos por Couto e Silva. Ese argumento es comprobado por el hecho de que recién en el segundo año del gobierno de Juscelino Kubitschek (1956-1961) se institucionalizaría la primera e importante modificación orgánica del CSN, entendida en los términos de una gran ampliación de las atribuciones de la SG-CSN dentro del núcleo de Presidencia de la República<sup>68</sup>.

Asimismo, de acuerdo con lo investigado a partir de la base de datos referenciales del Archivo Nacional de Brasil, recién en este año se introdujo, de forma definitiva, las categorías de la versión brasileña de la DSN en la estructura interna del CSN, lo que demuestra que el

---

<sup>66</sup> La definición más acabada respecto al CEN aparecería en un *policy paper* escrito por Couto e Silva en 1958. Ese *paper* se refería al documento *Formulação de um Conceito Estratégico Nacional (Ensaio Metodológico)* [“Formulación de un Concepto Estratégico Nacional (Ensayo Metodológico)”] y apareció como el primer adjunto a su libro de ensayos publicado en 1967.

<sup>67</sup> El concepto de “problematización” se refiere a la identificación de un problema de política por ciertos actores y su consecuente apreciación dentro de una agenda - entendida como una “lista de prioridades” - formal o institucional de política pública. Para Sjöblom (apud Secchi, 2010: 35), la identificación del problema involucra tres etapas: a) la percepción del problema; b) la definición o delimitación del problema; y c) la evaluación de la posibilidad de una resolución del problema. Por problema se entiende la “discrepancia entre el *status quo* y una situación ideal posible” o “la diferencia entre lo que es y aquello que sería la realidad pública deseada” (ver Secchi, 2010: 34).

<sup>68</sup> Según la bibliografía consultada sobre ese período (D’Araújo, 1992; Abreu 1999), pocos serían los eventos de política que implicarían una actuación del CSN a lo largo del segundo gobierno Vargas (1951-1954) y gobierno Café Filho (1954-1955), haciendo que no enfatizemos tales periodos. Como cita D’Araújo (Ibidem, p.172), un ejemplo fue el caso de las reuniones extraordinarias del CSN, las cuales habían sido motivadas por una resolución del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas (junio de 1951), por la cual se exigía al gobierno brasileño el envío de fuerzas militares para la Guerra de Corea. A su vez, esos eventos demandarían la construcción forzada de una convergencia - vía el CSN - de los intereses de las FF.AA. y los diplomáticos de Brasil, en respuesta a los intereses de EEUU en torno del establecimiento de un acuerdo militar bilateral.



“momento crítico” de la trayectoria institucional del CSN iniciado en 1949, con la creación de la ESG, llegó a su punto más alto entre los años de 1958 y 1959, representando el cierre de esta “coyuntura crítica” (1949-1959) con la reformulación orgánica más acabada del CSN ocurrida en el gobierno Kubitschek.

Eso representaba, en definitiva, la puesta en práctica del *mindset* propuesto originalmente por Golbery do Couto e Silva dentro del marco normativo-institucional formal del CSN, por medio de la aprobación de un nuevo reglamento interno (Decreto n. 45.040 de 06 de diciembre de 1958). En primer lugar, las categorías de Couto e Silva aparecieron en la finalidad institucional de la SG-CSN (“la Secretaría-General procederá a la elaboración del Concepto Estratégico Nacional y de las decurrentes directrices de ejecución de los planeamientos gubernamentales”), bien como en las competencias de este órgano (“realización de los estudios necesarios para que el Gobierno pudiera establecer las líneas de acción de la ‘Política de Seguridad’”). En segundo lugar, el Decreto n. 45.040 pasó a prever, como competencia del Secretario-General del CSN el establecimiento permanente de un *Grupo de Estudos e Planejamento* [“Grupo de Estudios y Planeamiento”/GEP], en sustitución a la antigua Comisión de Estudios del CSN (ver Anexo VIII).

El referido decreto también trajo innovaciones fundamentales referentes al funcionamiento del Gabinete de la SG-CSN, cuyas secciones pasaron a disponer de subsecciones temáticas, en los mismos temas de los sectores políticos pertenecientes a la seguridad nacional de acuerdo con el pensamiento de Golbery de Couto e Silva. Tales temas se referían a los sectores industrial, comercial, político, psicosocial, económico y financiero. Asimismo, se previó un nuevo órgano interno al CSN: el *Serviço Federal de Informações e Contra-Informações* [“Servicio Federal de Informaciones y Contra-Informaciones”], cuyas competencias se resumían en la coordinación de las actividades de inteligencia de interés para las actividades de la Seguridad Nacional<sup>69</sup> (ver Anexo VIII, punto 1.3.2; 1.3.4).

De forma complementar, también durante el gobierno Kubitschek, por medio del Decreto 46.804 de 11 de septiembre de 1959, se institucionalizaron – vía decisión presidencial – los conceptos esguianos en la estructura orgánica propia de la SG-CSN, lo que pone en evidencia el

---

<sup>69</sup> Dada la progresiva autonomía del SFICI como órgano de inteligencia en la Presidencia de la República y su posterior transformación en una instancia burocrática independiente y vinculada directamente al Presidente de la República en 1964 con la creación del SNI, dentro de la estructura del CSN, el sector de inteligencia no será objeto de análisis más detallado acá. Informaciones adicionales sobre este tema pueden ser vistas en Quadrat (2000), Fico (2001) y Brandão (2001).

poder político que poseía las FF.AA. (sobre todo el Ejército) dentro de la Presidencia de la República para formar agenda (*agenda-setting power*) en seguridad. Este mismo decreto alteraría la estructura orgánica de la SG-CSN en un punto clave, al institucionalizar un grupo de estudios propio a la Secretaría-General (el ya citado GEP), con prerrogativas y atribuciones amplias, bastante distintas de la antigua Comisión de Estudios del CSN, creada en 1934<sup>70</sup>.

Como se percibe en la letra de este nuevo decreto presidencial, a fin de sustituir la Comisión de Estudios del CSN, pasaba a ser finalidad del GEP – como órgano vinculado al Gabinete de la SG-CSN –, la promoción y la realización de los estudios necesarios para el establecimiento de los lineamientos generales de la “Política de Seguridad Nacional”, bien como la elaboración y la coordinación del planeamiento de las directrices referentes a esa política. En términos de competencias, merece destacarse que al GEP se preveía, en régimen de cooperación con el Estado-Mayor de las FF.AA. y demás órganos públicos competentes: la formulación del CEN y de los demás documentos operativos, como la “Evaluación Estrategia de la Coyuntura Nacional e Internacional”; el establecimiento de los “Objetivos Nacionales Actuales” y de las Hipótesis de Guerra; la actualización periódica del CEN; y la proposición de estudios y elaboración de pareceres para fundamentar las decisiones del Presidente de la República en los temas de seguridad nacional (ver Anexo IX para detalles adicionales).

El Decreto 46.804 de 1959, además de introducir formalmente en la burocracia de seguridad las proposiciones de la DSN desde la ESG vía el pensamiento de Couto e Silva, también introdujo una idea muy cara a esa institución: la de planear y formular políticas en todos los temas de seguridad, evidenciando el rol clave o mismo máximo que tenía sobre todo los actores institucionales militares en la “problematización” de seguridad y defensa nacional en un contexto no autoritario.

Como visto en la comparación de las estructuras del CSN a lo largo de los años, ahora se hace más sencillo percibir su agrandamiento institucional no apenas en términos de funciones y

---

<sup>70</sup> Hasta 1958, según datos del Archivo Nacional brasileño, la Comisión de Estudios del CSN era reglamentada por el Decreto 22. 048 de 13 de noviembre de 1946 (“Reglamento de la Comisión de Estudios”). Innovadoramente, este decreto trajo la figura de los “Miembros de la Comisión de Estudios” que correspondía al personal fijo o convocado que organizaría las secciones y actuaría en lo deliberado por el Presidente de la Comisión. Todos funcionarios de esta Comisión deberían guardar sigilo absoluto sobre los temas discutidos, siéndoles vedado divulgar tales discusiones en eventos públicos, ponencias, conferencias o publicaciones. Para ello, se debería jurar un compromiso, hecho que debería ser atestiguado y firmado en acta específica. Dicho juramento era: "Prometo, bajo palabra de honra, guardar en el más completo sigilo los asuntos que sean tratados en carácter reservado o secreto y lo que ocurra en las sesiones, de modo a manifestar mis opiniones sin reservas, con entera lealtad, siempre y cuando estén en causa los intereses de la Seguridad Nacional".

competencias, como también de las áreas de actuación de la SG-CSN dentro de la estructura presidencial, en detrimento de los demás órganos internos del CSN. Como se señaló, la creación del GEP dentro (del Gabinete) de la SG-CSN revocó con la Comisión de Estudios del CSN, lo que corrobora la existencia de un proceso de autonomización político-institucional de la dirección del CSN en la década del cincuenta.

Ya durante el gobierno de Kubitschek, la SG-CSN actuaría como un órgano burocrático autónomo, sin ser convocada de modo *ad hoc* por el Presidente de la República, distanciando del tipo ideal de consejo de seguridad de regímenes democráticos consolidados, que se reuniría de forma temporaria en respuesta a la convocatoria por parte de autoridades civiles, en episodios de emergencia nacional.

Ahora bien, en cada reforma institucional, desde los años 30, su proceso de burocratización como órgano de asesoría directa subordinado a la Presidencia de la República se hizo manifiesto; en primer lugar, se creó una estructura jerárquica interna. En segundo lugar, a la cumbre de esta estructura se agregaron prerrogativas con miras al desarrollo de una burocracia racional (finalidad, atribuciones, competencias, estructura y composición). En tercer lugar, se dispusieron elementos de racionalización administrativa, como reglamento interno, personal fijo, horario de expediente, punitivos administrativos y *ethos* corporativo. En cuarto lugar, en una etapa más avanzada, se aprobó una jerarquía específica a cada órgano interno, de modo a configurar una organización plenamente compleja. Y en quinto lugar, se la consolidó como la institución más importante en la Presidencia institucional brasileña en el tema de la formulación de políticas estatales e intersectoriales<sup>71</sup>.

Un dato fundamental sería la correlación positiva que parece haber existido entre las variables “prerrogativas institucionales de las FF.AA. en el Poder Ejecutivo” y “burocratización” y “militarización del CSN en la Presidencia de la República”<sup>72</sup>. La primera variable (“prerrogativas institucionales de las FF.AA.”), en base a análisis clásicas de las Ciencias

---

<sup>71</sup> A causa de la necesidad de evitar la entrada de los actores políticos más emergentes en la escena electoral, la preservación de una institución máxima formuladora de políticas dentro de la Presidencia Institucional era una estrategia de los sectores políticos conservadores. A fin mantener algunos temas aislados de la política partidaria, no sería solamente el tema de la seguridad nacional que denotaría un proceso decisorio poco poliárquizado. Otro ejemplo se relacionaría con los temas de economía y desarrollo nacional (infra-estructura), cuyo proceso decisorio, sobre todo en el gobierno Kubitschek, se concentraría junto al núcleo de la Presidencia de la República vía Grupos Ejecutivos *ad hoc* y burocracias subordinadas directamente al Presidente (Benevides, 1976: 224-34).

<sup>72</sup> Como sabido, esa probable correlación positiva solamente tendría validez con un análisis de regresión de las medidas correspondientes a las dos variables citadas.

Sociales brasileñas, se desarrolló casi linealmente desde la era Vargas y puede ser entendida, cualitativamente, por medio de evidencias en torno de la preservación y de la ampliación de algunas prerrogativas militares – vía legislación constitucional (ver Tabla 3) – entre los gobiernos de Vargas y la vuelta a la democracia (gobiernos Dutra, segundo gobierno Vargas, gobierno Café Filho y gobierno Kubitschek). Por tanto, en ese periodo más ampliado (década de 30-década de 50), se mantuvo, si bien hubiese un cambio de régimen político, la participación de los militares en seguridad (interior, nacional, pública y exterior/defensa), acompañada de la constitucionalización de su rol en el proceso decisorio formal en el planeamiento de las políticas públicas de seguridad (Coelho, 1976: 97-148).

Esa primera variable, se relacionaría, a su vez, con la propia “burocratización-militarización” del CSN (segunda variable). Por militarización, entendemos la entrada de militares en los puestos-clave (“comando”) de esta institución<sup>73</sup>, a ejemplo de lo ocurrido con la entrada del Gabinete Militar en la cúspide del CSN, a través de la SG-CSN. También esa militarización debe ser entendida por la presencia de militares en los puestos directivos de baja jerarquía (dirección de los órganos internos del CSN), dinámica que también amplió durante ese periodo. Así siendo, los fenómenos entendidos por la “militarización” y “burocratización” del CSN son fenómenos simultáneos y complementarios, debiendo ser considerados dos dimensiones de la misma variable.

Otro aspecto de la militarización del CSN que se pudo identificar fue la reforma institucional de 1958 (Decreto 45.040), que trajo a esta organización las categorías conceptuales de la ESG desde el pensamiento de Couto e Silva. Por su parte, eso permitió la consolidación del SG-CSN como organismo formulador y planeador de políticas de seguridad nacional, lo que implicó un verdadero cambio de perfil institucional, con la creación del GEP, bajo un contexto de democracia política plena.

A partir de ahora, algo que ya se hacía implícito, se legitimaría en la estructura presidencial: el surgimiento de un consejo de seguridad nacional permanente y no más a ser convocado episódicamente por el Presidente de la República. Eso significa entender que la identidad corporativa y las preferencias del CSN como órgano burocrático se desarrollaron y se ampliaron durante la etapa de redemocratización que se inicia en 1945, mostrando que ciertos elementos del periodo autoritario varguista – como el elevado grado de tutela militar y la

---

<sup>73</sup> Nos basamos acá en la idea de “militarización de instituciones políticas” usada por Mathias (1999).

relación directa “Presidente de la República-Alta oficialidad militar” – se mantuvieron intocables en la etapa de redemocratización, pues hacían parte de la lógica estructural estatal heredada de la era Vargas.

Según Diniz Costa (1994: 97), aunque haya habido, de hecho, un incremento de las responsabilidades propiamente “ejecutivas” de la SG-CSN, el efectivo ejercicio de sus atribuciones era moderado debido a la vigencia de mecanismos democráticos, como un Congreso efectivamente independiente y elecciones presidenciales verdaderamente directas. Sin embargo, aunque esa idea sea teóricamente cierta, nuestro análisis histórico-institucional demuestra que no había ningún tipo de control parlamentario ni de control interno al Poder Ejecutivo, sea respecto al CSN, sea respecto a los órganos internos de esta institución. Y dada la tutela militar existente en el sistema político brasileño, la política de seguridad nacional siempre fue – y sería – formulada por los militares, a partir de mecanismos de delegación deliberada, tanto desde el Presidente de la República, como desde su núcleo civil. Como afirma Ferreira (apud Benevides, 1976: 146 y 153), entre los años de 1930 y 1950, las FF.AA. pasarían a confundirse con el propio Estado, siendo su porta-voz en relación a los intereses nacionales o “apartidarios” del gobierno brasileño.

Si bien es cierto que existían facciones militares que actuaban de forma partidaria – en la mayoría de las veces apoyando algún bloque o partido político<sup>74</sup> –, las FF.AA., como institución, se constituían en la clave de la gobernabilidad política nacional y, por tanto, de la estabilidad gubernamental como un todo. El estudio de Benevides (1976) sobre el periodo Kubitschek, por ejemplo, comprobó la relevancia de las FF.AA. como institución mantenedora del orden público para la consecución de las políticas de desarrollo nacional en tiempos de democracia política y activa competencia partidaria<sup>75</sup>.

Así, las FF.AA. – como resguardo del orden y de la gobernabilidad del periodo Kubitschek – se mantendrían como instituciones autónomas en la Presidencia de la República,

---

<sup>74</sup> Los dos grupos principales eran los grupos “24 de noviembre” (“golpistas”) y “11 de noviembre” (“legalistas”). Ambos, respectivamente, tenían vinculaciones con la UDN y con el PSD-PTB en la segunda mitad del cincuenta. Además había facciones minoritarias, como aquellas formadas por militares comunistas o “subversivos”. Para una visión sintética sobre este período, ver Ferreira (2000: 101-5).

<sup>75</sup> En ese tema específico, Brandão (2010: 126) demuestra que el órgano específico de inteligencia del CSN - el SFICI, vía su Subsección de Seguridad Interna - actuó en el acompañamiento y en la compilación de informaciones sobre los movimientos considerados de izquierda, subversión y análisis de la situación de las principales organizaciones de clase. Eso comprueba que la trayectoria institucional del CSN se caracterizó por una estructura permanente y creciente de combate a las fuerzas partidarias más radicales de izquierda en tiempos de democracia política plena, también en el tema específico de las actividades de inteligencia y contra inteligencia.

caracterizándose como los principales actores institucionales que formarían la agenda de seguridad en democracia. Asimismo, por medio del CSN, ellas acabarían por tener un rol esencial en combatir las ideologías extremistas y a planear las demás directrices gubernamentales no necesariamente relacionadas a la seguridad (Kubitschek apud Kornis, 2001: 1544). Como afirma Benevides (1976: 175):

“(…) si por un lado Juscelino Kubitschek conquistaba a los militares en el tema de atender constantemente a sus reivindicaciones de orden más material, por otro lado dejaba intactos los intereses no negociables<sup>76</sup>, garantiendo a las FF.AA., de cierto modo, una política de autogestión. Las ideas de seguridad y planeamiento ya eran desarrolladas en esta época, en el CSN, en la ESG, en el Estado-Mayor de las FF.AA., etc., y vale recordar que el entonces Coronel Golbery do Couto e Silva escribió en 1958: los Objetivos Nacionales Actuales pertenecen, así, al campo más restringido de la Política de Seguridad Nacional”

En base a esta trayectoria, la intervención civil-militar de 1964 profundizó, de forma nuevamente incremental, el grado de burocratización del CSN, en especial de su Secretaría-General, dotándola de nuevas áreas de competencia<sup>77</sup>. No sería novedoso, por consiguiente, que la seguridad nacional – entendida en términos de “seguridad y desarrollo nacional” (Doctrina de Seguridad Nacional y Desarrollo/DSND) – sería el tema central del nuevo gobierno civil-militar (Moreira Alves, 1984: 48-51). Siguiendo la tradición legalista brasileña de las FF.AA., el nuevo régimen político sería impuesto vía fórmulas jurídicas a través de *Atos Institucionais* [“Actos Institucionales”], establecidos desde la cúspide presidencial.

---

<sup>76</sup> Los intereses no negociables más importantes se relacionaban con el atendimento de tradicionales reivindicaciones militares (preservación de sus prerrogativas constitucionales, aumento del sueldo conforme a los valores reales, inversiones en aparato militar, permanencia de la tutela militar sobre la agenda de seguridad nacional, conservación del concepto ampliado de seguridad, participación en los órganos ejecutivos en la temática del desarrollo nacional o recursos estratégicos).

<sup>77</sup> Una narración clásica sobre el golpe - o “intervención” o aún “contragolpe” - civil-militar de 1964 puede ser encontrada en Skidmore (1982: 252-388) y una interpretación más politológica desde la parálisis decisoria entre Poderes Ejecutivo y Legislativo puede ser vista en Santos (1986). Para una visión de orden más marxista sobre el rol de instituciones propugnadoras de este episodio, ver Dreifuss (1981), quien se mantiene como referencia obligada para entender la conexión entre algunas instituciones filantrópicas civiles y la DSN vía Golbery do Couto e Silva. Dado nuestro abordaje teórico-metodológico, las FF.AA. se desarrollaran casi linealmente como la institución estatal más importante de la estructura política brasileña. Así siendo, 1964 marcaría una entrada definitiva de las FF.AA. en toda la estructura estatal y no solamente en aquella específica a la Presidencia de la República (Stepan, 1971). Esa es una de las razones - además del hecho de que no se encontramos datos suficientes para analizar la trayectoria del CSN durante los gobiernos de Jânio Quadros (1961) y João Goulart (1962-1964) - por la cual no creemos ser necesario una pormenorización de los hechos que conllevaron esta nueva intervención militar en la política “civil”. Es necesario señalar que el régimen militar sería inaugurado por una alianza básica entre FF.AA. y UDN, y en menor grado, con el PSD (Mainwaring, Meneguello & Power, 2000: 23). Asimismo, el primero gobierno militar sería dominado por un grupo de oficiales ligados a la ESG (referenciada en la época como *Sorbonne*) y conocidos en la literatura historiográfica más clásica como *castelistas* (dado que se concentraban junto al general Humberto de Alencar Castelo Branco) (Skidmore: 1988: 51-2).

Sabiendo que este recurso institucional era centralizado por el Alto Comando de las FF.AA. (y las propias FF.AA., en especial el Ejército), burócratas y juristas oficialistas y por las autoridades políticas civiles más importantes concentradas en los partidos conservadores (UDN), los intereses de estos actores fundamentarían, por tanto, los objetivos formales de cada acto institucional. Para facilitar su entendimiento, abajo se exponen aquellos actos institucionales (Tabla 4) que implicaron cambios inmediatos para el proceso decisorio en seguridad:

**Tabla 4**  
**Actos Institucionales e implicaciones normativas para el proceso decisorio de seguridad nacional**

Actos Institucionales (número y año)	Motivación/Objeto	Relación con las políticas o con el proceso decisorio en seguridad nacional
AI-01 (09 de abril de 1964)	Combatir la amenaza comunista que existe dentro del aparato estatal brasileño e institucionalizar el nuevo régimen (“revolución victoriosa”)	En el combate a la subversión, se prevé el fortalecimiento del poder presidencial, en detrimento de las garantías democráticas de la Constitución de 1946; se prevé la casación - pérdida de derechos políticos y garantías legales - de funcionarios públicos que hayan atentado contra la seguridad del país, en todos los niveles de la administración pública. Tales actos deberán ser expedidos por el Presidente de la República, tras consultar el CSN
AI-02 (27 de octubre de 1965)	Integración de la Justicia Militar al Poder Judicial; extinción de los partidos políticos y fin del multipartidarismo; elecciones indirectas para Presidencia de la República; intervención federal	Se prevé la institución del estado de sitio para prevenir o reprimir la subversión del orden interno; el CSN debe ser consultado en los casos de la casación/suspensión de derechos políticos de funcionarios públicos o de cualquier ciudadano brasileño; el gobierno federal podrá intervenir en las demás unidades federativas para prevenir o reprimir la subversión del orden público. El Presidente de la República podrá imponer decretos-ley sobre seguridad nacional en cualquier momento.
AI-05 (13 de diciembre de 1968)	Restricción de las garantías constitucionales ( <i>habeas corpus</i> ) y concesión de poderes absolutos a la Presidencia de la República en nombre de la seguridad nacional <sup>78</sup> ; posibilidad de decretar receso de las actividades del Poder Legislativo en todos los niveles (nacional, provincial, local); imposición de censura y suspensión de las libertades individuales	El CSN debe ser consultado para los decretos presidenciales de casación de los derechos políticos de cualesquier ciudadanos. Eso significó el reconocimiento formal de la actuación de la SG-CSN en “actividades policiales”/ “policía política”, en cooperación con el SNI, institución ésta autónoma desde 1964.

<sup>78</sup> El AI-05 fue el único Acto Institucional elaborado con reconocida participación del CSN. Asimismo, sería el principal Acto Institucional en el tema específico de seguridad nacional aprobado a lo largo de todo el régimen militar.

AI-06 (01 de febrero de 1969)	Disminución del número de ministros de la Corte Constitucional ( <i>Supremo Tribunal Federal</i> ); re encuadramiento de los crímenes contra la seguridad nacional de la Justicia Civil a la Justicia Militar	La Justicia Militar se torna un actor consolidado, con poder de veto, en el tema de la seguridad nacional
AI-10 (16 de mayo de 1969)	Casación de los derechos políticos	La suspensión de los derechos políticos imposibilita la participación de cualquier ciudadano en las “organizaciones de interés de la seguridad nacional”
AI-13 (05 de septiembre de 1969)	Expulsión de ciudadano brasileño del territorio nacional	El Poder Ejecutivo - mediante propuesta de los ministros de la Justicia, Armada, Ejército y Fuerza Aérea - puede expulsar del territorio nacional a ciudadano brasileño, debido a comportamientos nocivos o inconvenientes a la seguridad nacional; sin embargo, no se incluyó el CSN en tal prerrogativa

Fuentes: Acto Institucional n. 01 de 09 de abril de 1964; n. 02 de 27 de octubre de 1965; n. 05 de 13 de diciembre de 1968; n. 06 de 01 de febrero de 1969; n. 10 de 16 de mayo de 1969; n. 13 de 05 de septiembre de 1969 [adaptado]

A través del AI-01, como ejemplo de los primeros movimientos políticos del gobierno “revolucionario” del mariscal Castelo Branco, inaugurado en 31 de marzo de 1964 (1964-1967) y motivado por el combate al comunismo en territorio nacional, por la defensa de las instituciones militares y por el restablecimiento de la orden legal desde un punto de vista conservador (Skidmore: 1988: 45), habría los primeros casos de operacionalización de la represión política de la oposición a la alianza FF.AA.-UDN por medio del CSN. En ese tema, aunque los militares más blandos (“castelistas”) hayan sido la principal fuerza política militar en el gobierno, los militares tradicionalmente más radicales (“línea dura”) ya actuaban de forma paralela en la identificación, tortura y juicio de de los ciudadanos considerados enemigos del Estado nacional. Este fue el caso del juicio de políticos antes moderados, como Juscelino Kubitschek, quien vendría a perder sus derechos políticos por manifiesta decisión del CSN, dirigida al Presidente de la República (Dulles, 1978: 38; Skidmore: 1988, p. 59-62).

Siguiendo las preferencias comunes a las FF.AA. en el sentido de imposibilitar mecanismos de participación plural vía competencia partidaria, se aprobó el AI-2 en 27 de octubre de 1965, acto legal no democrático que extinguió todos los partidos políticos existentes



hasta esta fecha. Este acto institucional sería complementado con el AI-4 de 07 de diciembre de 1966 (ver Tabla 4), que, además de convocar el Congreso para la aprobación de una nueva constitución, reguló la dinámica partidaria en un sistema bipartidario inspirado en las democracias anglo-sajonas y anclado en dos partidos políticos: la *Aliança Renovadora Nacional* (ARENA) – “situación” – y el *Movimento Democrático Brasileiro* (MDB) – “oposición”<sup>79</sup>.

De acuerdo con los intereses de los principales actores gubernamentales, el segundo paso sería legitimar institucionalmente el nuevo gobierno en la estructura estatal, por medio del recurso a normativas de derecho público federal. Para tanto, sería aprobado un nuevo orden constitucional (Constitución de 24 de enero de 1967), que retrajo una sección específica para la seguridad nacional (Brasil, 1967: Sección V), a semejanza de la constitución del periodo dictatorial de Vargas (Constitución de 1937).

Sin embargo, una novedad en relación a las constituciones anteriores fue la constitucionalización de la función del CSN en la calidad de órgano asesor presidencial en la “formulación y conducta de la seguridad nacional” (Brasil, 1967: artículo 90). A partir de esta legislación, el CSN tuvo reconocido su rol de formulador autónomo de las políticas de seguridad en la más alta jerarquía legal-estatal, de modo a consolidar las modificaciones institucionales graduales en seguridad ocurridas desde 1934<sup>80</sup>. En realidad, ese hecho representaba la propia constitucionalización de las normas de derecho infraconstitucional que reglamentaban las funciones, competencias y estructura del CSN, impidiendo modificaciones a la legislación de este consejo por vía ordinaria, dado que cualquier modificación a la Constitución debía ocurrir por mecanismos más ampliados (enmienda constitucional o ley complementaria, con mayoría calificada).

Así siendo, si bien se cite que la organización, competencia y funcionamiento del CSN deberían ser reglamentados por ley complementaria posterior, la Carta de 1967 retomó la composición básica anclada en la autoridad del Presidente de la República y de todos los

---

<sup>79</sup> Mientras el ARENA pasaba a reunir la mayor parte de los cuadros de la UDN y PSD, el MDB reunía, mayormente, el antiguo PTB y parte minoritaria del PSD. Es por esa razón que el ARENA debe ser entendido como el principal vehículo civil-militar del conservadurismo brasileño, que a través de un partido único y coheso visaba a sustentar la dictadura bajo un barniz de legitimidad institucional (Mainwaring, Meneguello & Power, 2000: 24).

<sup>80</sup> La centralidad de la seguridad nacional en el nuevo orden político-constitucional se hizo también clara en la letra del artículo 58: “La seguridad nacional - junto con las finanzas públicas - es una materia en la cual el Presidente puede expedir decretos con fuerza de ley, en casos de urgencia o de interés público, desde que no implique aumento de gastos”. He ahí la creación de una indispensable y controversial figura jurídica del derecho constitucional brasileño existente hasta hoy: la *Medida Provisória* [“Medida Provisoria”/MP], que se asemejaría a los Decretos de Necesidad y Urgencia (DNU) del derecho constitucional argentino.

Ministros de Estado, incluyendo, además, al Vicepresidente en esta estructura. Asimismo, recompiló las competencias básicas del CSN, de forma a militarizarlas aún más<sup>81</sup>.

En suma, sería la primera vez que el CSN tendría la parte principal de su estructura orgánica reconocida en la legislación constitucional, precisamente respecto a las siguientes competencias históricas: a) estudio de los problemas relacionados a la seguridad nacional, con cooperación de los órganos de información y de aquellos responsables por la preparación de la movilización militar nacional; b) en las áreas indispensables a la seguridad nacional, concesión de autorización previa para: concesiones de tierra; apertura de vías de transporte e instalación de medios de comunicación; construcción de puentes, estradas internacionales y campos de aterrizaje; establecimiento o exploración de industrias que interesen a la seguridad nacional; c) modificación o cancelación de las concesiones o autorizaciones referidas en el punto anterior (Ibidem: artículo 91).

Con el régimen militar instituido desde el Poder Ejecutivo nacional, el CSN tuvo consolidada su actuación en seguridad interna/doméstica, precisamente en la formulación y en el planeamiento de las políticas de combate a amenazas internas. A su vez, eso produjo la autonomización y reforma de otro órgano interno del CSN: el Servicio Nacional de Informaciones (SNI). En el mismo año, se aprobó el Decreto-Ley n. 200 de 25 de febrero de 1967, decreto que reformuló toda la administración pública federal desde un punto de vista gerencialista<sup>82</sup>, al menos en los órganos presidenciales de los sectores más estratégicos (Bresser-Pereira, 2000: 14-5). Respecto a las instituciones del proceso decisorio en seguridad, este decreto mantuvo el CSN como el órgano máximo permanente de “asesoramiento directo inmediato” a la Presidencia de la República, junto con el SNI y el Estado-Mayor de las FF.AA. (Brasil, *Presidência da República*, 1967a: artículo 32 - I, II, III).

Dentro de la Presidencia de la República, a excepción de los ministerios de Estado, esos órganos debían relacionarse con el Gabinete Militar, visto entonces como la cuarta institución

---

<sup>81</sup> Otra atribución adicional del CSN residió en su convocación obligada por parte del Presidente de la República en contextos de crisis y emergencia nacional. De acuerdo con el artículo 152 §2, en la sección que dispone del Estado de Sitio, “a fin de preservar la integridad e independencia del país, el libre funcionamiento de los Poderes y la práctica de las instituciones cuando gravemente amenazados por factores de subversión o corrupción, el Presidente de la República, consultado el CSN, podrá tomar otras medidas establecidas en ley.”

<sup>82</sup> La reforma de corte gerencialista se inspiraba en los paradigmas postburocráticos de la Administración Pública. En el contexto brasileño, esa fue la primera reforma de la administración pública desde la era Vargas. Además, sería el Decreto-Ley 200 el primer decreto que trajo una organización más moderna respecto al núcleo presidencial en Brasil, siendo la principal legislación para toda la normativa posterior, incluso de tiempos democráticos.

militar más importante perteneciente al núcleo presidencial (Skidmore, 1988: 139), a que competía asistir directa e inmediatamente al Presidente de la República en el desempeño de sus atribuciones y, en especial, en los asuntos referentes a la seguridad nacional y a la administración militar. Y para la efectiva actuación de esta última competencia, el Jefe del Gabinete Militar detuvo una prerrogativa que detenía desde 1942: la función de Secretario-General del CSN.

En su totalidad, los cambios institucionales nuevamente incrementales que trajo el Decreto-Ley n. 200 para el sistema decisorio en seguridad se refirieron, sobre todo, a la preservación de las competencias del CSN en la formulación de la Política de Seguridad Nacional, a partir del establecimiento del CEN, y en el asesoramiento permanente al Presidente de la República en la formulación y conducta de las políticas públicas del sector de la seguridad (ver Anexo X).

Es notable que no solamente el Decreto-Ley 200 presentara las categorías analíticas oriundas de la institucionalización de los conceptos esguianos en la Presidencia de la República ocurrida entre 1949 y 1959; también, siguiendo el pensamiento del Presidente Castelo Branco y de su principal asesor político (el entonces Jefe del SNI, general Golbery do Couto e Silva), en el mismo año fue aprobada una nueva Ley de Seguridad Nacional (Decreto-Ley n. 314 de 13 de marzo de 1967), cuyos dispositivos preliminares evocaban casi literalmente las ideas de seguridad ampliada propugnadas en la ESG. Según los artículos 02 y 03 de esta ley,

“La seguridad nacional es la garantía de la *consecución de los objetivos nacionales contra los antagonismos, tanto internos como externos*. La seguridad nacional comprende, esencialmente, medidas destinadas a la *preservación de la seguridad externa e interna, incluso la prevención y la represión de la guerra psicológica adversa y de la guerra revolucionaria o subversiva*.” [énfasis añadidos]

A la vista del Decreto-Ley n. 200, en el gobierno del Presidente y general Artur da Costa e Silva (1967-1969) se notó un avance de la racionalización de la estructura de seguridad nacional que sería detallada con el Decreto-Ley n. 348 de 04 de enero de 1968, el cual revocaría los Decretos-Ley n. 9.775 y 9775-A de 06 de septiembre de 1946, aprobados en el período de redemocratización pos-Vargas.

Frente al contexto de endurecimiento del régimen militar bajo el gobierno de Costa e Silva, este nuevo decreto trajo tres tipos de innovaciones institucionales; en lo referente a las competencias del CSN, el Decreto-Ley n. 348 debe ser visto como el primer marco normativo que trajo de forma más exhaustiva las incumbencias del CSN, adjuntando a las usuales

competencias de reglamentos anteriores aquellas previstas por la legislación constitucional. Así, pasaba a ser competencia del CSN la conducción de la Política de Seguridad, acompañada – obligadamente – de la apreciación de los siguientes temas: a) seguridad interna; b) seguridad externa; c) negociaciones y firmas de acuerdos y convenios con países y entidades extranjeras sobre cuestiones de frontera, defensa del país y asistencia recíproca; y d) programas de cooperación internacional<sup>83</sup>.

Asimismo, ese nuevo reglamento pasó a prever el estudio de los problemas de la seguridad nacional brasileña, en cooperación con los órganos estatales que actuaran en los siguientes sectores de política: a) transportes; b) minería; c) siderurgia, d) energía eléctrica; e) energía nuclear; f) petróleo; g) desarrollo industrial; h) desarrollo regional; i) tecnología; j) educación; k) sindicatos; l) inmigración; m) telecomunicaciones (ver Anexo XI).

Mientras que un segundo conjunto de innovaciones se refería al encuadramiento orgánico de la SG-CSN, que, a partir de ahora, pasaba a disponer de una estructura de Gabinete de Ministro Extraordinario, representando la relevancia política que esa secretaría poseía dentro del núcleo estratégico presidencial, un tercer conjunto de modificaciones se relacionaba con las antiguas “Secciones de Seguridad Nacional de los ministerios civiles”. Pasando a ser denominadas como *Divisões de Segurança e Informações dos ministerios civis* [“Divisiones de Seguridad e Informaciones de los ministerios civiles”/DSIs], a sus competencias se incluía una colaboración más estrecha con el SNI – desde 1964 un órgano independiente y paralelo al CSN.

Además, se preveía que los directores de las DSIs debían ser nombrados directamente por el Presidente de la República, por indicación de los respectivos Ministros de Estado. En la consideración de la elegibilidad para los puestos de dirección de estas divisiones, un dato sería la obligación de poseer diploma de especialización de la ESG, en especial para los civiles no pertenecientes a las FF.AA. (ver Anexo XI, punto 1.5.1.3.2), tratándose de otra manifestación institucional de algunos legados de la “coyuntura crítica” ocurrida entre los años 1949-1959.

Aunque haya revocado el marco institucional del CSN de los tiempos democráticos (1946-1964), este decreto debe ser visto como el primer instrumento normativo aprobado durante un gobierno de línea dura (gobierno Costa e Silva) que mantendría la trayectoria institucional del CSN dentro de los marcos “castelistas”. De cierta forma, esa continuidad de elementos

---

<sup>83</sup> El Decreto-Ley n. 348 no cita en cuáles sectores de política ocurrirían tales programas de cooperación internacional (ver Anexo XI, punto 1.2.).

institucionales moderados/castelistas en tiempos de gobernación “dura” y más represiva nos parece ser algo paradójico, dado que había irresoluta competencia política entre ambos sectores de la alta oficialidad militar<sup>84</sup>.

Sin embargo, esa constatación “paradójica” coincide con los análisis más recientes en contra de las explicaciones tradicionalmente dualistas (“castelistas vs duros”) respecto a los mecanismos de poder dentro de la Presidencia de la República a lo largo de los gobiernos militares. En ese punto, afirma Martins Filho (2004: 132-4) que en realidad había al menos cuatro – y no dos – agrupaciones<sup>85</sup>, de las cuales nos interesaría el rol del grupo de oficiales y militares reformados que detenían los cargos-clave del círculo presidencial más cercano al Presidente (“palacianos”). Uno de estos militares era el Jefe del Gabinete Militar y, por tanto, “Ministro” y Secretario-General del CSN, Jayme Portella de Mello, hecho que sugiere haber habido, bajo una coalición militar “dura”, una preservación de la trayectoria institucional larga del CSN desde el punto de vista esguiano/castelista, por deliberada acción de los sectores palacianos<sup>86</sup>.

El 25 de septiembre del mismo año, se aprobaría el Decreto n. 63.282 que reglamentó, por determinación expresa del decreto antes mencionado, la organización, competencia y funcionamiento de los órganos internos del CSN. Hay que señalar que el Decreto n. 63.282 debe ser visto como la primera normativa a regular toda la estructura orgánica de la SG-CSN en la etapa más represiva del régimen militar. Con este nuevo decreto, modificaciones adicionales aparecieron en lo referente a las competencias y al funcionamiento interno de la SG-CSN; respecto a sus competencias, en la conducción de la Política de Seguridad Nacional y a

---

<sup>84</sup> Si bien ambos grupos militares hayan sido anticomunistas, antivarguistas y conservadores, los castelistas pensaban que el régimen militar debería constituir una etapa transitoria rumbo a un gobierno civil purgado en sus elementos subversivos. Mientras tanto, los duros defendían respuestas ampliamente represivas (tortura y muchas veces asesinato) en contra de la subversión, además de la consolidación de un gobierno militar sin marco temporal determinado.

<sup>85</sup> Estas cuatro agrupaciones eran: “castelistas”, “duros”, “palacianos” y una corriente minoritaria que se agrupaba en torno del general Albuquerque Lima, representando los sectores no representados por ninguno de los tres primeros.

<sup>86</sup> Como afirma Martins Filho (2004: 133), “(...) esta agrupación, en vez de expresar la ascensión de los coroneles de línea dura, iba justamente a contraponerse con tal corriente como su principal adversaria”. Sin embargo, aunque haya habido la permanencia del sector palaciano en el CSN, los duros iban a dominar - con métodos de represión, en contrapartida - la implementación de la seguridad nacional en los niveles burocráticos más inferiores (*street level burocracies*), bajo otras instituciones del aparato de seguridad, como el SNI, los órganos policiales políticos provinciales (DOPS) y los órganos de inteligencia específicos de las FF.AA., a ejemplo del *Centro de Informações da Marinha* [“Centro de Informaciones de la Armada”/CENIMAR], *Centro de Informações do Exército* [“Centro de Informaciones del Ejército”/CIEEx] y de los *Destacamento de Operações de Informações – Centro de Operações de Defesa Interna* [“Destacamento de Operaciones de Informaciones – Centro de Operaciones de Defensa Interna”/DOI-CODIs].

diferencia de la estructura del CSN de 1967, se reformuló el conjunto de los problemas a ser considerados en la formulación de esta política en los siguientes términos: a) política interna; b) política externa; c) seguridad interna; d) seguridad externa; e) negociaciones y firma de acuerdos y convenios en temas de frontera, defensa nacional y asistencia recíproca; f) ideología y subversión; g) opinión pública (ver Anexo XII).

En complementación, de modo a empoderar la SG-CSN para actuar como “gabinete permanente de seguridad” en tiempos de elevada represión política, a esta secretaría se dispuso la competencia de ejercer la coordinación y elaborar los estudios, planeamientos y directrices sobre cualquier asunto requerido por el Presidente de la República. Igualmente, la SG-CSN pasaría a actuar como institución representante de los intereses presidenciales en la obtención de datos y elementos – de órganos públicos y privados nacionales – necesarios para la conducción de políticas de seguridad.

Otra alteración orgánica fundamental ocurrió en el órgano de estudios de la SG-CSN (el GEP). A partir de entonces, el GEP pasó a disponer de subjefaturas ejecutivas para la elaboración de estudios en cuatro sectores específicos de la seguridad nacional: Política (“Subjefatura de Asuntos Políticos”); Economía (“Subjefatura de Asuntos Económicos”); Sociedad (“Subjefatura de Asuntos Psicosociales”); y FF.AA. (“Subjefatura de Movilización y Asuntos Militares”). Ante el análisis de las competencias de cada subjefatura (ver Anexo XII, punto 1.3.3), destáquese la elevada y manifiesta incidencia que tuvieron las categorías esguianas – bajo las proposiciones de política del “castelista” Couto e Silva (ver Esquema 1) – en el diseño institucional del CSN en la etapa más avanzada del régimen militar brasileño.

En base a la lectura de este extenso reglamento interno, se puede entender que el SG-CSN, en la primera etapa del régimen militar, tuvo sus prerrogativas gradualmente aumentadas, ya que sería, al menos en teoría, la institución que centralizaría la formulación y el planeamiento en seguridad nacional desde una perspectiva tradicionalmente ampliada. Debería servir, por tanto, como un órgano formulador de políticas plenamente autónomo en la estructura presidencial, siendo la institución que legitimaría las decisiones gubernamentales más estratégicas, sobreponiéndose en relación a otros actores burocráticos tradicionales, a ejemplo del cuerpo diplomático (Itamaraty), en los temas internacionales y de política exterior considerados como pertenecientes al dominio militar de la seguridad.

Institucionalmente, eso representó la entrada del SG-CSN en la formulación de algunas directrices de política externa (Góes apud Dreifuss & Dolci, 1983: 111), lo que fomentaría una división de tareas paralela y “cordial” entre diplomáticos y FF.AA. a lo largo de los gobiernos militares<sup>87</sup>. Mientras que los diplomáticos se caracterizaban por seguir una postura más “pacifista”, en términos de renuncia del empleo de medidas coercitivas de poder como instrumento de política externa, y de defensa de la autonomía y diversificación económica del país, las FF.AA. seguirán una postura fundamentalmente geopolítica y militarizada, basada en hipótesis de conflicto con países de la región y norteadas en la concretización de una gran potencia dotada de elevado *hard power* (tecnología de avanzada, como la nuclear, producción de misiles, dominio de la ciencia en pro de la industrialización de sectores esenciales), objetivos que coinciden con las mismas preferencias – consubstanciadas en el marco normativo reglamentar – que poseía la SG-CSN en política externa (Cavagnari Filho, 2000: 133-42).

En lo que respecta al contexto político interno, frente a las contestaciones desde algunas fuerzas políticas opositoras y oficialistas dentro del Congreso Nacional en contra de la suspensión de las inmunidades parlamentarias y de los numerosos casos de represión policial – como en el caso de las respuestas del Estado en relación a las protestas estudiantiles y a las guerrillas –, se inició un escenario de endurecimiento del régimen militar. Y gracias a esta situación, este régimen llegaría a su punto más alto en la represión a los sectores considerados subversivos (Skidmore, 1988: 165-81).

Como visto en la Tabla 4, el AI-05 fue la normativa superior que institucionalizaría esta etapa más represiva, de modo a centralizar todavía más las decisiones en la cúspide presidencial. Por lo demás, fue este Acto Institucional que confirió al CSN una nueva prerrogativa: la entrada de esta institución en el juicio político de las casaciones de los mandatos de políticos electos y de funcionarios públicos<sup>88</sup>. Con todo, si bien al CSN se destinara – a partir del AI-05 (diciembre de

---

<sup>87</sup> Para más detalles sobre esa relación cordial “FF.AA.-Itamaraty”, en especial en los temas de combate a la subversión en los países del Cono Sur, ver Pena Filho (2009). Para informaciones más generales sobre el tema en otros sectores de la política, ver Gonçalves & Miyamoto (2000: 193-213).

<sup>88</sup> Según las memorias del Jefe del Gabinete Militar y Secretario del CSN durante ese periodo, general Jayme Portella de Mello, referentes específicamente a la actuación del CSN en el tema de los juicios políticos (Mello, 1979: 673-91), el rol del CSN en esta instancia empezó una semana después (el 19 de diciembre) del AI-05. La decisión de casación dependía de decisión presidencial en reunión a puertas cerradas del CSN. Con todo, otras instituciones - SNI, Servicios de Informaciones de las FF.AA., Ministerio de la Justicia, Policía Federal - actuaban de forma cooperativa a fin de ampliar las informaciones de los procesos. Tales acciones eran justificadas en el AI-05, pero la actuación del CSN sería solamente aprobada jurídicamente con el Acto Complementario n. 39 de 20 de diciembre del mismo año. El artículo 05 de este acto afirmaba: “La suspensión de los derechos políticos, por el plazo

1968) – la prerrogativa de actuar en el juicio político de autoridades públicas consideradas subversivas, se destaca que, en la práctica política desde la Presidencia de la República, muchos eran las evidencias en torno del empoderamiento del CSN en los demás temas pertenecientes a la esfera de acción de policía política (represión interna, inteligencia relacionada al planeamiento de políticas de seguridad nacional, interior y pública), desde la designación del general Jayme Portella de Mello como Jefe del Gabinete Militar/Secretario-General del CSN.

Según los datos cronológicos compilados por Soares, Castro & D’Araújo (1994: 290-1), hubo reuniones del CSN para examinar el movimiento estudiantil brasileño, y hubo pareceres del CSN a favor de mecanismos de intervención del gobierno federal en la administración de 68 municipios del país. Además, habría la convocación presidencial del CSN para la elaboración de un proyecto de “estado de sitio” con el fin de reprimir protestas estudiantiles futuras, lo que ocurrió, en la práctica, con la decisión presidencial – que coincidía, a su vez, con los intereses del Alto Comando del Ejército – de ratificar la prohibición de la realización de protestas de calle y huelgas en todo el territorio nacional<sup>89</sup>. Se trataba, en suma, de los primeros movimientos hacia la institucionalización exitosa de un “Estado de Seguridad Nacional” en Brasil (Moreira Alves, 1984: 52-79).

Sin embargo, sería por medio del Decreto-Ley 900 de 29 de septiembre de 1969 que la referida “súper centralización” de las decisiones presidenciales en un contexto de elevación de la seguridad nacional a su más alto nivel político tendría implicaciones para la ubicación institucional del propio CSN dentro la Presidencia de la República. A partir de este decreto, el CSN pasó a ser, sin medias palabras, el “órgano máximo de asesoramiento directo del Presidente en la formulación y ejecución de la Política de Seguridad Nacional”. Asimismo, el Decreto-Ley 900 pasaba a prever la creación de otros órganos complementarios, “cuya creación se tornase imprescindible al cumplimiento de su finalidad constitucional” (Brasil, *Presidência da República*, 1969d: artículo 40).

---

de 10 años, y la casación de los mandatos electivos federales, estaduais y municipales, dependerán de previa audiencia del Consejo de Seguridad Nacional”. Las primeras casaciones ocurrirían recién el 30 de diciembre de 1968. Dado que el libro de Portella no es científico, son necesarias investigaciones empíricas que comprueben estos datos. Según Skidmore (1988: 165-6), por ejemplo, la actuación del CSN para la aprobación del AI-05 sería iniciada por el propio general Portella de Melo por presión de los militares duros. Ya, según Soares, Castro & D’Araújo (1994: 297), recién en enero de 1969, bajo la autorización del Presidente Costa e Silva, habría la casación de 08 mandatos y la declaración de pérdida de derechos políticos de 78 personas (políticos, jueces y empresarios).

<sup>89</sup> Esos datos correspondieron a hechos y decisiones que ocurrieron en el mes de julio de 1968.



Ante el contexto de un liderazgo político más militar y teniendo en cuenta la permanencia no más de corto plazo de los militares en la dirección político-gubernamental desde el Poder Ejecutivo nacional, las FF.AA. – según este decreto – pasaron a ser reconocidas en la legislación sobre la organización de la administración pública federal como los actores institucionales máximos en la hechura de las políticas de seguridad, modificación ésta innovadora en las definiciones sobre las misiones militares desde la Constitución de 1934 (Tabla 3). De acuerdo con el artículo 45 del Decreto-Ley 900:

“(…) [L]as FF.AA., constituidas por la Armada, Ejército y Fuerza Aérea, son instituciones nacionales, permanentes y regulares, organizadas en base a la jerarquía y disciplina, bajo la autoridad suprema del Presidente de la República y dentro de los límites de la ley. Las FF.AA., *esenciales a la ejecución de la Política de Seguridad Nacional*, se destina a la defensa de la Patria y a la garantía de los poderes constituidos, de la ley y del orden.” [énfasis añadido]

Por medio de la Enmienda Constitucional n.01 de 17 de octubre de 1969, se insirió en la legislación constitucional la nueva identidad del CSN dada por el Decreto-Ley 900<sup>90</sup>. Por lo demás, esa enmienda incluyó, de forma nuevamente incremental, una competencia constitucional novedosa al CSN, institución que debía ser consultada por el Presidente de la República en su competencia privativa para iniciar la legislación en materia de amnistía relativa a crímenes políticos (Brasil, 1969: artículo 57).

Esta nueva legislación trajo muy sintéticamente las competencias del CSN en el nuevo orden político posterior al AI-5. En lo general, fue importante la introducción del siguiente conjunto de competencias en la normativa constitucional: a) establecimiento de los Objetivos Nacionales Permanentes y las bases para la política nacional; b) estudio de los asuntos de interés de la seguridad nacional, en el ámbito interno y externo; c) indicación de las áreas indispensables a la seguridad nacional y a los municipios considerados de su interés; d) en estas áreas, fornecimiento de autorización previa para concesión de tierras, apertura de vías de transporte e instalación de medios de comunicación, construcción de puentes, estradas internacionales y campos de aterrizaje, establecimiento de industrias; y e) concesión de licencia para el

---

<sup>90</sup> Si bien haya sido nominalmente una enmienda constitucional, amplia parte de los teóricos del Derecho Constitucional brasileño la consideran una verdadera constitución, dado que reformaría integralmente la constitución anterior, la de 1967 (Silva, 2009: 86-7). Por esa razón, usaremos la expresión “Constitución de 1969” o “legislación constitucional” para referirnos a esta enmienda constitucional.

funcionamiento de órganos o representaciones sindicales extranjeras, bien así autorizar la filiación de los sindicatos nacionales a estas entidades. (Ibidem, artículo 89).

Interesante notar que la EC-01/1969 definió que la principal competencia del CSN correspondería al establecimiento de las bases *para la política nacional* y no más “de la política de seguridad nacional”, a ejemplo de los textos anteriores. Otra innovación estuvo en la competencia de la concesión de licencias para el funcionamiento de los sindicatos extranjeros en territorio nacional, a fin de limitar la actuación ya incipiente del movimiento operario entre los años de 1969 y 1970<sup>91</sup>. En suma, todos los movimientos del gobierno Costa e Silva, precisamente a partir del AI-5, serían justificados en la DSNS, creada y desarrollada anteriormente por los militares moderados.

En realidad, dado que la totalidad de los militares de alta patente tenían formación en la ESG, existía un sistema de creencias básico, que viabilizaría, de hecho, un importante acercamiento entre “castelistas”, “palacianos” y duros” en el planeamiento de políticas de seguridad nacional por medio del CSN vía su Secretaría-General. Respecto al proceso decisorio ubicado en la Presidencia, el impacto político de la EC-01/1969 fue la de empoderar el CSN como la principal institución de la Presidencia de la República en la formulación y en el control de la implementación de todas las políticas públicas (“*política nacional*”) cuya competencia decisoria perteneciera al gobierno federal. Adicionalmente, se consolidaba el CSN como el órgano máximo del liderazgo presidencial en la formación de políticas públicas y en la obtención de los recursos necesarios para la preservación de la gobernabilidad política en tiempos de autoritarismo.

Respecto a la legislación interna del CSN, ya durante el gobierno del general Emílio Gastarrazu Médiçi (1969-1974), las modificaciones arriba mencionadas entraron en la normativa regimetal del CSN a partir de 1970, cuando el Decreto-Ley n. 1.135 de 03 de diciembre retrajo algo ya previsto desde 1968: la SG-CSN pasó a ser reconocida como “Gabinete de Ministro Extraordinario”, lo que a su vez completó la autonomía de esta secretaría como institución presidencial de seguridad (Brasil, *Presidência da República*, 1970c: artículo 5). En la práctica, se trataba de un ministerio militar paralelo junto a la Presidencia, hecho reconocido como necesario a la consecución de los fines de la “Revolución de 1964”: combate de la subversión y

---

<sup>91</sup> Como ya previsto en la constitución, aunque necesitado por el apareamiento de un movimiento sindical más activo, se aprobó en 28 de enero de 1971 el Decreto-Ley 1.149 que reafirmaba el tema sindical como un tema de seguridad nacional y, por tanto, perteneciente al rol de competencias del CSN.

encuadramiento de actividades subversivas ante el derecho criminal militar en la categoría de crímenes políticos contra la “seguridad nacional”.

De hecho, se trataba del reconocimiento normativo de una actuación política agrandada del CSN, institución que, entre los años de 1968 y 1969, se convertía cada más en un órgano de nivel superior, actuante en el enjuiciamiento político y en la implementación de políticas de seguridad para la represión interna. El CSN se convertía, así, en el “Gabinete Ministerial de Crisis” y en el “Tribunal de Seguridad Nacional” del gobierno militar de línea dura, actuando en el seguimiento de las casaciones de funcionarios públicos (diputados federales, estaduais, concejales, jueces, militares), bien como en la instancia decisoria máxima que formularía, en conjunto con el Gabinete Militar, los proyectos de enmienda constitucional, a ejemplo de la citada EC-01/1969 (Soares, Castro & D´Araújo, 1994: 297-301).

Contextualmente, el gobierno de Médici debe ser visto, por tanto, como el periodo de mayor alcance del Estado de Seguridad Nacional y del aparato autoritario-represivo institucionalizado con el AI-5. De acuerdo con Skidmore (1988: 214-220), los militares “duros” continuarían a comandar la política nacional desde el Poder Ejecutivo y desarrollarían, para tanto, un moderno sistema de división del trabajo burocrático en tres áreas básicas: la militar, la económica y la política. Mientras el área de la economía era dirigida aislada y exitosamente por tecnócratas, las demás áreas de política doméstica tenían su formulación centralizada en el CSN. De esa forma, el proceso decisorio en temas como la seguridad nacional permaneció cerrado a cualquier tipo de influencia más allá del círculo cercano al Presidente de la República.

Como sintetiza Walder de Góes (apud Dreifuss & Dolci, 1983: 110) acerca del carácter poco poliárquico del proceso decisorio del CSN, concentrado en la relación bilateral “Secretario-General del CSN/Jefe del Gabinete Militar-Presidente de la República”:

“[E]s de este órgano que emanan las principales opciones estratégicas del Estado y es en su ámbito que las burocracias civil y militar se articulan, produciendo orientaciones consensuales. Su funcionamiento es secreto, las informaciones que éste manipula son producidas por el Estado y no existe ningún tipo de representación del empresariado o de cualesquier otros sectores de la sociedad civil (...) En el propio CSN, el poder es dividido en porciones servidas a tecnócratas y militares, consensualmente, en conformidad con las informaciones que unos y otros controlan.”

En lo referente a la seguridad nacional, una importante innovación de este gobierno fue la concentración de más poderes extraordinarios en el Poder Ejecutivo nacional en temas como casación de cargos públicos, censura, pena de muerte y expulsión de ciudadanos brasileños del

territorio nacional<sup>92</sup>. Además, la estructura más represiva de seguridad se tornó más eficiente, con la consolidación de un sistema federal de control de las fuerzas de seguridad, bajo una red computadorizada de comunicaciones e informaciones. Ese riguroso sistema represivo ocasionó, por su parte, un periodo de “estabilidad” política desde la óptica de los sectores “duros” de las FF.AA. que entendían la ausencia de antagonismos o contestaciones de todo tipo como una condición básica para la preservación de la estabilidad política en Brasil, a través de la supresión de un sistema decisorio efectivamente abierto (Skidmore, 1988: 219).

Otras importantes innovaciones se refirieron al uso del CSN – vía su Secretaría General – por parte del Presidente de la República y asesores más cercanos para legitimar políticamente programas y directrices correspondientes a las actividades de seguridad nacional. Un primer ejemplo fue la formulación del *Plano Nacional de Informações* [“Plan Nacional de Informaciones”], política que era formulada e implementada por el SNI, desde 1969, a partir de los lineamientos más generales (“Objetivos Nacionales Permanentes”) establecidos por el CSN (general Enio dos Santos Pinheiro apud Soares, Castro & D’Araújo, 1994: p. 131-2).

Un segundo ejemplo fue la adopción de las *Diretrizes Presidenciais para a Defesa Interna* [“Directrices Presidenciales para la Defensa Interna”] a partir de julio de 1969. Tales directrices fueron formuladas esencialmente a partir de pareceres del CSN y serían vistas como las líneas programáticas doctrinarias y operacionales básicas que permitían la irrestricta participación de las FF.AA. en actividades policiales en contra de los movimientos revolucionarios y de guerrilla interna (general Ivan de Souza Mendes apud Soares, Castro & D’Araújo, 1994: 170).

Otra innovación fue la entrada del CSN en temas de ciencia y tecnología; el 20 de enero de 1971, se creó – por medio del Decreto n. 68.099 – un nuevo órgano complementario vinculado al CSN: la Comisión Brasileña de Actividades Espaciales (COBAE). Desde la estructura institucional de seguridad nacional del Poder Ejecutivo, la COBAE tenía como finalidad principal el asesoramiento directo al Presidente de la República en la consecución de la “Política Nacional de Desarrollo de las Actividades Espaciales” y tenía como algunas atribuciones el estudio de propuestas para la consecución y actualización de las actividades espaciales, la

---

<sup>92</sup> Eso fue el punto más alto de la represión en el contexto político brasileño. A partir de entonces, el combate a la subversión y a cualquier tipo de amenaza al Estado de Seguridad pasaba por la eliminación física transitoria (encarcelamientos, exilios) o definitiva (asesinatos) de las fuerzas “antagonistas” (Rollemberg, 2004: 281-2). Esos instrumentos penales fueron legalizados con la Enmienda Constitucional n. 01/1969 y, en conjunto, ocasionaron el debilitamiento generalizado de la izquierda armada en el país.

emisión de pareceres y sugerencias, la proposición de los presupuestos relativos a las actividades espaciales y la coordinación superior de los programas de cooperación externa en el tema.

A semejanza de los demás órganos complementarios del CSN, se sobresalía la presencia de los sectores militares en su composición. Presidida por el Jefe del Estado-Mayor de las FF.AA., la COBAE se componía, respectivamente, de representantes de los siguientes ministerios: Armada, Ejército, Relaciones Exteriores, Hacienda, Educación y Cultura, Fuerza Aérea, Planeamiento y Coordinación General y Comunicaciones. Además, hacía parte de su estructura, con igual peso deliberativo, el Estado-Mayor de las FF.AA., la SG-CSN y el Consejo Nacional de Investigaciones (CNPq)<sup>93</sup>.

En ese mismo año, hubo otra modificación orgánica de la SG-CSN, por medio de un nuevo reglamento interno (Decreto n. 69.314 de 05 de octubre de 1971). Este mismo decreto, aunque haya revocado el reglamento anterior de 1968, solamente incluyó, sin alteraciones de competencias y atribuciones generales, una quinta nueva subjefatura dentro del Gabinete de la SG-CSN, incumbida de los asuntos referentes a las áreas indispensables a la seguridad nacional. Además, ese nuevo reglamento hizo más clara la actuación de la CEFF dentro de la SG-CSN y no más vinculada directamente a la Presidencia de la República, como ocurría desde 1955, desde el interior del CSN.

Eso significó, en su parte, la transferencia de las competencias de la CEFF al Secretario-General del CSN, según dispuesto en el Decreto n. 1.094 de 17 de marzo de 1970, haciendo que esta comisión se deviniera tanto en una instancia de fiscalización e inspección, como en la apreciación de los planes de ejecución de obras públicas de competencia municipal de las localidades en zona de frontera. Esas actividades serían ejercidas por esta comisión hasta 1978, cuando fue extinguida, con la transferencia de sus antiguas competencias a la SG-CSN (Ley 6.559 de 18 de septiembre de 1978).

---

<sup>93</sup> De acuerdo con los datos del Archivo Nacional Brasileño (Brasil, *Arquivo Nacional, sin fecha*), los temas de la ciencia y tecnología pertenecientes a la política externa brasileña se refieren a otro ramo de importante actuación de la SG-CSN a partir de los años setenta. Eso ocurrió, por ejemplo, en la inclusión de representante de la SG-CSN en la estructura de la Comisión Nacional relacionada a la Conferencia Interamericana Especializada sobre la Aplicación de la Ciencia y Tecnología al Desarrollo de América Latina (CONCONTACTAL). Por determinación de esta conferencia y de su entrada en vigor por medio del Decreto n. 69.209 de 16 de septiembre de 1971, una comisión nacional debería ser creada en el ámbito de las cancillerías de los países signatarios. Resaltase, por tanto, la posición secundaria del Itamaraty ya en el inicio de la institucionalización del sector de ciencia y tecnología en Presidencia de la República.

Esta extinción, acrecida de la aprobación de una nueva ley de zonas de frontera en mayo de 1979 (Ley n. 6.634) hizo que la SG-CSN se tornara la institución fiscalizadora e inspectora de las antiguas actividades de la CEFF. Como visto en la letra de la EC-01/1979, las competencias respecto a la figura de la autorización previa para ocupación en áreas de interés de la seguridad nacional pertenecían al CSN y dentro de él, al CEFF. A partir de ahora, la formalización de este instrumento legal, bien como la modificación o casación de las concesiones y autorizaciones, pasó a ser dado por acto específico de la SG-CSN. También pasó a ser la SG-CSN la institución incumbida de solicitar a los demás órganos competentes la instauración de averiguación judicial en los casos de infracción relacionada a la seguridad y defensa en zonas de frontera<sup>94</sup>.

Otros dos hechos fundamentales para el entendimiento de la actuación de la SG-CSN a lo largo de los años de 1970 ocurrirían nuevamente en materia de ciencia y tecnología; en primer lugar, como resultado de la aprobación del Decreto n. 1.177 de 21 de junio de 1971, que trajo disposiciones sobre las actividades de aerolevantamiento de datos del territorio nacional brasileño, a la SG-CSN se confirió una nueva atribución, como institución participante, junto los ministerios militares, en la clasificación del grado del sigilo de los datos territoriales levantados<sup>95</sup>.

En segundo lugar, ya en el final de la década del setenta, en el gobierno del presidente João Baptista de Oliveira Figueiredo (1979-1985), a la SG-CSN le fue incumbida, en la figura de su Secretario-General (general Danilo Venturini), la coordinación del Grupo de Trabajo Especial (GTE) creado, a través del Decreto 83.444 de 10 de mayo de 1979, para estudiar y proponer sugerencias sectoriales, con miras a la reestructuración de los órganos involucrados en el sector de informática y la formulación de una política nacional integrada en ese tema<sup>96</sup>. La apreciación del sector informático desde el lado de la seguridad nacional, anclada en la tradicional participación de los militares en las actividades de ciencia y tecnología de Brasil (Góes apud Dreifuss & Dolci,

---

<sup>94</sup> A guisa de información, esta nueva Ley de Frontera sustituyó aquella de 1955, que reglamentaba la legislación federal en las áreas indispensables a la seguridad nacional. Si bien haya habido una transferencia de competencias a la SG-CSN y otras consecuentes alteraciones, la extensión de la zona de frontera en términos de seguridad nacional se mantuvo en los 150 km de largura paralela a la línea divisoria terrestre del territorio brasileño.

<sup>95</sup> Esta atribución le fue conferida por medio del Decreto n. 71.267 de 25 de octubre de 1972, que reglamentó el Decreto-Ley n. 1.177. En ambos decretos, la institución controladora y fiscalizadora de las actividades de aerolevantamiento era el Estado-Mayor de las FF.AA.

<sup>96</sup> Si bien ese grupo de trabajo haya sido coordinado por el Secretario-General del CSN, sus reuniones ocurrían en la Secretaría de Planeamiento de la Presidencia de la República. El GTE se componía, además de la SG-CSN, de representantes del Itamaraty, del Estado-Mayor de las FF.AA., del SNI y de la Secretaria de Planeamiento (Brasil, 1979b: artículo 02, 03 y 04).

1983: 111), tendría su auge con la creación de la Secretaría Especial de Informática (SEI) como nuevo órgano complementario del CSN en octubre de 1979 (Decreto n. 84.067)<sup>97</sup>.

Hasta acá, es interesante notar que el Archivo Histórico brasileño no nos ha presentado ningún dato en relación a algún posible cambio en la trayectoria institucional del CSN en el periodo delimitado por el gobierno del general Ernesto Geisel (1974-1979). Según algunos estudios históricos referenciales, eso pudo pasar pues el gobierno de Geisel representó una vuelta de los sectores militares “castelistas” – centralizado en la relación bilateral “Ernesto Geisel-Golbery do Couto e Silva” (el entonces Jefe del Gabinete Civil) – a la cumbre decisoria presidencial de seguridad. En este entonces, este sector se preocupaba, mayormente, con retroceder el endurecimiento autoritario del periodo Médici por medio de un proyecto de distensión y liberalización lenta y gradual del sistema político (Mathias, 1995: 109-10; Lamounier, 2005: 159-63).

El entonces Jefe del Gabinete Militar y, por tanto, Secretario-General del CSN, del gobierno Geisel, general Gustavo Moraes Rego Reis (apud Soares, Castro & D’Araújo, 1995: 72-5) atesta que había un clima armónico entre los actores “Presidente de la República” y “SG-CSN”, institución que actuaba bajo los ritmos y preferencias del Presidente y de sus principales asesores, como el propio general Rego Reis y Couto e Silva. Por tanto, no hay datos que demuestren haber habido un cambio de trayectoria ante el cambio de los sectores “duros” a los sectores “castelistas” en las instituciones del núcleo civil y militar de la Presidencia de la República. Como afirma el general Rego Reis (Ibidem, p. 73):

“[En los años Geisel] la SG-CSN disponía de personal de primera calidad, oficiales de la Armada, de la Fuerza Aérea y del Ejército, todos muy competentes, serios. Trataban de todos los problemas de que el Presidente precisaba saber, y fornecían explicaciones sobre las informaciones de los ministerios. Cuando el Presidente quería profundizar en cierto asunto, un oficial de la SG-CSN lo acompañaba de forma más cercana, como en el caso de los problemas de política externa y nuclear, actividades especiales, zona de fronteras, entre otros. Si el Presidente lo quisiera, algún ministro podría ir a [la SG-CSN] conocer más

---

<sup>97</sup> Las principales finalidades de esta secretaría eran: a) asesoramiento en la formulación de la Política Nacional de Informática y coordinación de su ejecución, como órgano superior de la orientación, planeamiento, supervisión, fiscalización en lo que atinente al desarrollo científico y tecnológico del sector de informática; b) responsabilidad por la organización de las actividades de informática del país bajo la forma de un Sistema Nacional, al cual serían integradas todas las unidades organizacionales del sector. Algunas de sus competencias principales eran: asesorar al Secretario-General del CSN en el estudio de las medidas necesarias a la formulación, por el Presidente de la República, de la Política Nacional de Informática; pronunciarse sobre proyectos de tratados, acuerdos, convenios y compromisos internacionales de cualquier especie, relacionados a Informática; asesorar al Ministerio de las Relaciones Exteriores en la representación de Brasil en los organismos y eventos internacionales del sector de Informática.

cercanamente algún tema. El ministro de las Relaciones Exteriores [Embajador Antonio Francisco Azeredo da Silveira] se daba muy bien con ese personal.”

Dada la estrategia política del gobierno Geisel en torno de la liberalización gradual del régimen autoritario brasileño de concentrar en su persona y asesores más cercanos, a ejemplo de Golbery do Couto e Silva, entonces Jefe del Gabinete Civil de la Presidencia de la República, todas las decisiones respecto a los temas de seguridad, es sabido que las fuerzas de seguridad nacional – en especial aquellas de las arenas institucionales más identificables (*street level*) – iban a mantener una postura de supervivencia corporativa, defendiendo, por tanto, sus preferencias institucionales en torno de las actividades de represión<sup>98</sup>. Sin embargo, en el caso específico de nuestra institución de estudio, se puede percibir un elevado grado de control desde el Presidente y sus asesores más cercanos.

Huelga decir que ya en el gobierno “duro” de Médici, el puesto doble de Jefe del Gabinete Militar/Secretario-General del CSN era comandado por un “no duro” (general João Figueiredo<sup>99</sup>) y lo siguió siendo, lógicamente, en el gobierno “castelista” de Geisel por el general Dilermando Gomes Monteiro (Skidmore, 1988: 319). Aunque jamás fuera defendido el fin del combate a la subversión desde un punto de vista de la agrupación citada, el enfoque represivo defendido por los sectores “duros” se tornaría una amenaza interna al proyecto “castelista” de liberalización política, lo que pasaría a ser monitoreado por los propios órganos superiores de seguridad desde el gobierno federal<sup>100</sup> (Ibidem, p. 386).

Esta estrategia política “blanda” de contener a los sectores civiles y militares “duros” también se refería a la promoción de fuerzas armadas profesionales, de forma a alejarlas de actividades de policiamiento interno o de espionaje doméstico. Como afirma más una vez Skidmore (1988: 320):

“El retorno de los militares a un rol más tradicional significaba convencer la oficialidad de que los intereses de largo plazo de las corporaciones militares y de Brasil exigían el abandono de las funciones de policía nacional represora *a favor de la modernización de los*

---

<sup>98</sup> Como afirman algunos expertos (Reis, 2000: 65-6), eso vino a pasar en los órganos de información y contra-información (SNI) y en los servicios de implementación de la represión en los niveles provincial y local, cuyas dirigencias eran - en su mayoría - pertenecientes o relacionados a los sectores militares más derechistas y “duros”.

<sup>99</sup> El general Figueiredo había actuado en el CSN durante la gestión del general Golbery (gobierno Jânio Quadros - 1961) y a partir de 1964, actuaría en el SNI, dirigiendo la oficina de este órgano en Río de Janeiro. A lo largo del gobierno Geisel, él sería el Jefe del SNI.

<sup>100</sup> De hecho, no fue la primera vez que tales órganos intentaron controlar los sectores más conservadores, sean militares o civiles. De acuerdo con Ferreira (2000: 110), la SG-CSN ya había actuado en la compilación de informaciones sobre intentos conspirativos contra el gobierno de João Goulart (1961-64). He ahí un tema prácticamente inexplorado en los estudios políticos sobre las instituciones de seguridad y defensa de Brasil.



*equipamientos, de la organización y del planeamiento de las tres fuerzas.* Este enfoque atraía en especial a aquellos oficiales que no eran duros, ni castelistas, pero que querían ver a los militares ‘alejados de la política’” [énfasis añadido].

He ahí una posible explicación para el ajuste o cambio de ruta del CSN desde los temas de combate a la subversión<sup>101</sup> (juicio de los crímenes políticos) hacia aquellos pertenecientes a la agenda de “defensa nacional” propiamente dicha, como ciencia y tecnología de defensa<sup>102</sup>, además de los temas de seguridad en el ámbito de la política exterior. En especial en lo que respecta a la política de la política externa, muchas son las evidencias – desde algunos estudios referenciales sobre la política exterior brasileña (Gonçalves & Miyamoto, 2000: 202-7) – en torno del aumento del conflicto interburocrático entre burocracias diplomática (Itamaraty) y militares (ministerios, SG-CSN) en relación a temas políticos y de significancia tecnológica para la capacidad bélica nacional a lo largo de los años ochenta<sup>103</sup>.

Con todo, recordando que la SG-CSN era liderada por “castelistas” desde el gobierno Médici, ese cambio de rumbo del CSN hacia el “viejo profesionalismo de la defensa externa” debe ser entendido como una continuidad dentro de su trayectoria institucional en el contexto de los años del setenta<sup>104</sup>. Igualmente, otros posibles determinantes de la ampliación de la esfera de acción del CSN hacia temáticas políticas más “objetivas” pudieron referirse a la ya citada victoria ante los movimientos armados urbanos y rurales de izquierda durante el gobierno Médici, a la centralización de la implementación de las políticas antisubversivas en los órganos

---

<sup>101</sup> Muy importantemente, las funciones que el CSN poseía en torno de la represión política fueron extinguidas, en la práctica, con la aprobación de la Enmienda Constitucional n. 11 de 13 de octubre de 1978, que revocó el AI-5. Además, en virtud de esta enmienda, el *habeas corpus* fue restablecido, la censura contra radio y televisión atenuada y las penas de muerte y de encarcelamiento perpetuo abolidas. También las normativas relativas a la expulsión de brasileños del territorio nacional serían posteriormente abolidas, en conjunto con la disminución de los regímenes penales y de las categorías de crímenes contra la Seguridad Nacional. Sin embargo, debido al carácter gradual de la apertura a la democracia durante el gobierno Geisel, esta enmienda también preveía mecanismos de “defensa del Estado”, como en las situaciones de “Estado de Emergencia” (Mathias, 1995: 136).

<sup>102</sup> En los comienzos de los años 80, la alta oficialidad militar manifestaba un cierto descontentamiento con la capacidad bélica brasileña. A fines de ilustración, el ministro del Ejército del gobierno de Figueiredo, general Walter Pires, pasó a discursar públicamente a favor de la vuelta de las FF.AA. a los cuarteles y a favor de medidas en pro de la modernización y reorganización de las fuerzas (Skidmore, 1988: 464-5).

<sup>103</sup> Uno de los ejemplos más evidentes de este conflicto fue la dificultad para concretar un posicionamiento común entre diplomacia e instituciones militares en relación a las negociaciones con miras al establecimiento de la Zona de Paz y Cooperación del Atlántico Sur (ZPCAS), creado en 1986. Para más detalles, ver Gonçalves & Miyamoto (2000: 203-4).

<sup>104</sup> “El viejo profesionalismo de la defensa externa” correspondía al paradigma más objetivo y apolítico del comportamiento militar, por el cual se entendía la seguridad externa (“defensa nacional”) como la principal función/destinación de las FF.AA. en el sistema político. Desde el paradigma de la DSND/“nuevo profesionalismo”, la adopción de actitudes más profesionales representaba la vuelta a los cuarteles - “*back to barracks*” - y la salida de la escena política por los sectores militares (Stepan, 1988: 30-1)

de informaciones y contra-informaciones (SNI), bien como en sus ramificaciones en los demás entes federativos y, principalmente, a la constatación de la inevitabilidad de la apertura política, la cual mostraba a la oficialidad militar la imposibilidad de que las FF.AA. continuaran a desempeñar roles múltiples en la administración y gobernación del Estado (Dreifuss & Dolci, 1983: 111).

En ese sentido, en los años siguientes, también habría tres alteraciones institucionales adicionales (Decreto n. 85.790 de 06 de marzo de 1981) que deben ser entendidas como resultados de un cambio gradual de ruta hacia los sectores no relacionados con las competencias del CSN del periodo más represivo. La primera alteración vino con la nueva competencia de la SEI, que debería responsabilizarse por el asesoramiento de la SG-CSN para la formulación de la Política Nacional de Microelectrónica, en coordinación con el Consejo de Desarrollo Industrial del Ministerio de Industria y Comercio. La segunda alteración sería la creación de una subsecretaría propia (“Subsecretaría de Actividades Estratégicas”) para actuar en la estructura interna de la SEI en los temas de seguridad nacional, FF.AA. y asuntos estratégicos relacionados con los sectores de Informática y Microelectrónica. Por fin, la tercera alteración correspondió a la posibilidad del Presidente de la República nombrar como Secretario de Informática miembro de la SG-CSN<sup>105</sup>.

De acuerdo con los datos del Archivo Nacional brasileño (Brasil, *Arquivo Nacional, sin fecha*), como últimos movimientos del régimen militar en torno de la estructura orgánica del CSN antes de la vuelta de un gobierno civil, se aprobó – por medio del Decreto n. 85.128 de 10 de septiembre de 1980 – un último reglamento de la SG-CSN. Dado que todavía estaba en vigencia la EC-01/1969, no se veía como necesarias reformas adicionales del CSN, alzado a la condición de órgano asesor más importante de la estructura presidencial brasileña.

Puesto que ese decreto revoca los anteriores que tratan de la misma materia, se lo debería considerar como el punto de referencia normativo para entender las transformaciones posteriores que el CSN podría tener a partir de la redemocratización. Sin embargo, no habría ninguna alteración de fondo en el tema de las competencias o funcionamiento de la SG-CSN. A pesar de ello, respecto a la estructura interna de esa secretaría, por medio del Decreto n. 85.128 se creó el *Centro de Coordenação* [“Centro de Coordinación”], nuevo órgano interno complementario

---

<sup>105</sup> Nótese que el Ministerio de las Relaciones Exteriores brasileño estaba afuera de los mecanismos institucionales de formulación de las políticas de ciencia y tecnología, entre los años de 1970 y 1980, en la estructura institucional de seguridad.

cuya finalidad sería la de acompañar y coordinar las acciones necesarias, en nivel gubernamental, para atender las situaciones “especiales o de crisis” (ver Anexo XIII, punto 3.2.1.3). Se trataba, así, de crear una respuesta institucional para lidiar con eventos posiblemente no controlables en el contexto de transición a la democracia y de aumento de los *inputs* desde la sociedad civil.

Resáltese que el nuevo reglamento de la SG-CSN de 1980 silencia – tal vez convenientemente, dado el contexto de transición democrática – sobre las competencias específicas de las subsecretarías y de los órganos internos complementarios, como la recientemente creada SEI, además de todos los lineamientos temáticos especificados desde 1968. Sin embargo, porque el concepto de seguridad nacional se mantuvo ampliado desde un punto de vista propiamente militar, es necesario considerar que la aprobación de reglamentos internos más sintéticos no implicaría una real pérdida de prerrogativas institucionales.

En términos más generales, un marco referencial para entender el concepto de seguridad nacional prevaleciente en ese entonces se encontraba en la Ley de Seguridad Nacional del gobierno Geisel (Ley 6.620 de 17 de diciembre de 1978) que sintéticamente definía seguridad como “el estado de garantía proporcionado a la Nación, para la consecución de sus objetivos nacionales, dentro del orden político vigente”<sup>106</sup>. A semejanza de la normativa de seguridad más tradicional, esta ley mantenía los términos de la seguridad nacional brasileña en las medidas destinadas a la preservación de la seguridad externa e interna, incluyendo la prevención y la represión de la guerra psicológica adversa y de la guerra revolucionaria o subversiva”.

Durante los últimos años del régimen militar, muchos fueron los ejemplos del prestigio político-institucional que poseía la SG-CSN. De acuerdo con los datos de Diniz Costa (1994: 132-33), por ejemplo, la gestión del Ministerio Especial para Asuntos Fundiarios sería destinada a esta secretaria, haciendo que el Secretario-General del CSN concentrara tres cargos ministeriales (como Secretario-General del CSN, como Jefe del Gabinete Militar y como Ministro Extraordinario para Asuntos Fundiarios) en la Presidencia de la República. En ese sentido, sería en el comienzo de los ochenta que la SG-CSN se tornaría también un actor con

---

<sup>106</sup> De acuerdo con el artículo 2, párrafo único de esa ley, esos objetivos se referían, principalmente a: “soberanía nacional”; “integridad territorial”; “régimen democrático-representativo”; “paz social”; “prosperidad nacional”; y “armonía internacional”. Si bien esta ley trajo medidas de atenuación de ciertos regímenes penales, en comparación con la Ley de Seguridad Nacional de 1967, el concepto de seguridad permaneció básicamente igual a aquello del periodo represivo. Es interesante señalar que el establecimiento de la democracia (“régimen democrático-representativo”) correspondía a un objetivo de seguridad nacional en tiempos de distensión política.

poder de veto en el tema de las políticas de reforma agraria, política indigenista y política ambiental<sup>107</sup>. El Proyecto *Calha Norte* sería, así, la expresión máxima de esta nueva esfera de acción institucional, bajo las categorías conceptuales de la DSND vía Golbery do Couto e Silva<sup>108</sup>.

Una última modificación puntual del CSN se refirió a una de las más importantes conquistas, en términos de poder político, que tuvo la SG-CSN en los años ochenta. De forma a consolidar su relación estratégica con el Presidente de la República, tanto por la presencia histórica del Jefe del Gabinete Militar en cuanto Secretario-General del CSN, como por la elevación del cargo de Secretario-General del CSN al grado de Ministro Extraordinario, se consideró – por medio del Decreto-Ley n. 1.954 de 16 de agosto de 1982 – este secretario como “Ministro de Estado”, a ser nombrado por el Presidente. Jurídicamente, era la confirmación de la función ministerial de alta jerarquía en seguridad que ya poseía el Secretario-General del CSN en la práctica. Institucionalmente, eso significaba la permanencia de las estructuras ministeriales de seguridad en la Administración Pública federal de los tiempos autoritarios en la etapa inicial de transición a la democracia.

Como resume Hunter (1997: 121), ante el diagnóstico de la inevitabilidad de la transición política, era necesario que las FF.AA. mantuviesen, como actor institucional, puntos de veto en ámbitos en que pudieran tener, legítimamente, un rol más activo. En nuestro caso, eso significó la entrada del CSN en temas de “defensa nacional” propiamente dicha (material bélico, temas referentes a la actuación de las FF.AA. en el exterior) o en áreas en las cuales las FF.AA. habían tenido un papel tradicional, a ejemplo de los temas ambientales y de gestión territorial.

En lo referente a las funciones de las FF.AA. en la temática ambiental y en temas indígenas, muchos fueron además los fenómenos que justificarían la entrada del CSN como gabinete de crisis y de gestión y resolución de conflictos. Tales fenómenos fueron más una vez

---

<sup>107</sup> En esos temas específicos, la SG-CSN pasaría mismo a disponer de agencias ejecutivas, percibidas en la época como órganos burocráticos paralelos. Un ejemplo de estas agencias fue el *Grupo Executivo das Terras do Araguaia-Tocantins* [“Grupo Ejecutivo de las Tierras de Araguaia-Tocantins”/GETAT], creado en 1980 para gestionar los conflictos agrarios en la región Centro-Norte de Brasil.

<sup>108</sup> De acuerdo con el pensamiento militar brasileño y las categorías conceptuales tradicionalmente desarrolladas en la ESG, no sería ilógico que temas como reforma agraria y política indigenista fueran del ámbito de la seguridad nacional. Basta con entender que las arenas políticas correspondientes a estos temas se caracterizaban por delimitar conflictos sociales y elementos que podrían salir del control del gobierno federal. También en virtud de su rol histórico en la demarcación territorial en áreas del interés de la seguridad (áreas de frontera principalmente), la presencia de nuevos actores (garimpeiros e industriales del ramo de minería) en las áreas indígenas en el Norte de Brasil había exigido a su vez la entrada del CSN como principal órgano de gestión y de articulación de intereses (Dreifuss & Dolci, 1983: 111).

mayormente domésticos y correspondieron al crecimiento de la economía informal en las actividades de exploración mineral, al aumento de los casos de narcotráfico y contrabando en territorio nacional y la existencia de poblaciones indígenas plurinacionales<sup>109</sup> en las zonas consideradas de seguridad nacional<sup>110</sup>. Aunque hayan sido temas novedosos para la actuación del CSN, estos ya eran áreas tradicionales en su trayectoria institucional respecto a las prerrogativas institucionales de las FF.AA. brasileñas. Según Hunter (Ibidem), con quien coincidimos:

“[Fueron] los factores políticos domésticos [que] expandieron el interés organizacional de las FF.AA. en la defensa de esta región. El rol de liderazgo que las FF.AA. tuvieron en conducir el desarrollo y administrar el conflicto en la región durante los gobiernos militares (...) produjo un incentivo burocrático para continuar en ese rol. Los militares desarrollaron un cuerpo profesional y una presencia política significativa en las subsecciones del CSN que servían para estudiar y formular la política de tierras y de temas indígenas en la Amazonia.”

En referencia a la dinámica general del aparato burocrático en seguridad, Oliveira Filho (apud Diniz Costa, 1994: 13) corrobora la tesis acerca de este creciente protagonismo del CSN a lo largo de los años 1980 y – a fin de entender los argumentos por detrás de la permanencia de esa estructura incluso bajo un panorama de transición democrática – concluye:

“A la medida en que la transición democrática enfrentaba mayores obstáculos políticos, el CSN consiguió recuperar su prestigio como órgano de asesoramiento directo y de plena confianza del Presidente, un rol que los intelectuales y técnicos vinculados a los partidos no percibieron o quisieron desempeñar. E[ra] esa la estructura, herencia de otro Brasil y de otro proyecto político (...) que dirig[ía] la política gubernamental.”

De hecho, en virtud de la naturaleza notablemente conservadora de la transición brasileña a la democracia y de la concentración de la liberalización política iniciada en el gobierno Geisel en los mecanismos de representación política de la sociedad civil por medio de la vuelta al multipartidarismo, la estructura decisoria estatal en aquellas arenas políticas más estratégicas

---

<sup>109</sup> El tema de las poblaciones indígenas se resumía en la existencia de agrupamientos étnicos binacionales que no poseían lealtad a algún país en particular. Este era el caso de los Yanomami, cuyo territorio se localizaba en la provincia de Roraima, más precisamente en la región fronteriza brasileño-venezolana (Hunter: 1997, 123-4). Para más detalles sobre la actuación de las FF.AA. en los temas indígenas, ver Heck (1996: 36-102). Para una discusión más amplia sobre Amazonia dentro de la agenda de defensa brasileña contemporánea, consultar Costa Silva (2004).

<sup>110</sup> Otros factores de orden externa también pudieron haber determinado la entrada de las FF.AA. y CSN en la región Norte. En primer lugar, el surgimiento de una dictadura simpática a Cuba junto a esta región en 1980, cuando el presidente y general Desiré Bouterse inició su gobierno dictatorial de orientación cubana en Surinam. En la óptica militar, especialmente desde la óptica de la SG-CSN, ese gobierno podría ser una mala influencia en la región, aún más dada a ausencia de un aparato estatal estable en el territorio más septentrional de Brasil (Domínguez Avila, 2011:16). Otro factor que también pudo haber determinado una mayor movilización militar en el Norte brasileño se refirió a las actividades de los grupos guerrilleros colombianos en territorio nacional.

(como en seguridad/defensa nacional y política macroeconómica) permaneció ajena al pluralismo esperado por esta redemocratización.

Como visto en lo referente al gobierno Geisel, la distensión del régimen militar había sido una estrategia de liberalización política centrada en una auto-reforma desde la Presidencia de la República, cuyos ritmos serían administrados por las FF.AA. – sectores “castelistas” bajo el liderazgo de Golbery do Couto e Silva – y los sectores políticos civiles conservadores. En síntesis, esta auto-reforma se basaba en tres ejes principales: 1) revitalización del sistema político nacional (proceso electoral, partidos políticos y Congreso Nacional); 2) liberalización de la prensa; 3) contención de los excesos cometidos por los órganos de seguridad y represión (Lamounier, 2005: 163).

El paulatino fortalecimiento de la oposición partidaria frente al oficialismo y el recrudescimiento del panorama económico nacional pasaban a exigir estrategias de gestión del proceso de distensión política, lo que permitió, en 1979 (gobierno Figueiredo), la retomada de un sistema multipartidario como modo de crear una oposición poco cohesa en beneficio de las fuerzas oficialistas, dado que el bipartidarismo ARENA-MDB no más viabilizaba réditos políticos al gobierno militar<sup>111</sup>. En ese sentido, ya en las elecciones provinciales y para el Congreso Nacional de 1982, las fuerzas de oposición consiguieron obtener más de 50% de las sillas parlamentarias, además de conseguir la jefatura del Poder Ejecutivo en 10 provincias, incluyendo las más ricas como São Paulo, Minas Gerais y Río de Janeiro (Mainwaring, Meneguello & Power, 2000: 27).

Como argumentado por Lamounier (2005: 174-5), se trataba de un panorama político inédito desde 1964, puesto que significaba el avance de la oposición y el surgimiento de una estructura de poder político “diárquica”, anclada en el Poder Ejecutivo nacional conservador y en

---

<sup>111</sup> Seis fueron los partidos que surgieron debido a esta reforma partidaria. Desde el ARENA, se creó el oficialista *Partido Democrático Social* (PDS) y, dentro de ese, posteriormente en 1985, un partido conservador disidente: el *Partido da Frente Liberal* (PFL). Desde el MDB, se creó el *Partido do Movimento Democrático Brasileiro* (PMDB). Como fuerza de centro-derecha, aglutinando elementos del ARENA y MDB, se creó el *Partido Popular* (PP), que sería, en teoría, el partido interlocutor entre el oficialismo y la oposición. Afuera del binarismo ARENA-MDB, fue creado el *Partido dos Trabalhadores* (PT), centralizado en el nuevo movimiento sindical y visto como la nueva fuerza de oposición desde los trabajadores industriales. En referencia a los partidos trabajistas de base varguista, fueron creados el *Partido Trabalhista Brasileiro* (PTB) y el *Partido Democrático Trabalhista* (PDT). En 1981, el PP se juntó al PMDB. En 1983, el PDT se juntó al PDS. De estos, solamente el PDS, el PMDB y el PP participarían - por exigencias legales - en las elecciones municipales de 1980 (Lamounier, 2005: 170-1; Mainwaring, Meneguello & Power, 2000:26-7). Para entender el contexto político por detrás de estas reformas, ver Lamounier (2005: 163-71). Para más informaciones sobre los nuevos partidos opositores y el contexto político de apertura, ver Keck (1991: 32-75).

una arena política de oposición desde las demás entidades federativas. Ante esta perspectiva crítica para la sucesión presidencial bajo el ritmo de los actores civiles y militares conservadores, el oficialismo inició una estrategia de abogar por mecanismos de elección indirecta del Presidente de la República, vía Colegio Electoral, en detrimento de medidas más democráticas desde la sociedad civil que propusiesen el restablecimiento de las elecciones presidenciales directas (a ejemplo de la “Enmienda Dante de Oliveira”).

La posición oficialista ya figuraba como la solución victoriosa el 15 de enero de 1985, cuando el Colegio Electoral – de mayoría conservadora (PSD) – eligió Tancredo Neves (PMDB) y el vice José Sarney (*Frente Liberal*, pero antes perteneciente al ARENA y al PSD) para la primera presidencia civil, marcando el “fin” formal del régimen militar<sup>112</sup>. Debido a la hospitalización de Tancredo Neves el 14 de marzo, víspera de su pose presidencial, y su posterior muerte el 21 de abril, Sarney convirtió en el primer presidente civil de los tiempos democráticos. En la visión de Mainwaring, Meneguello & Power (2000: 28):

“[E]l antiguo PDS fue quien de hecho ganó la presidencia de la República, y la oposición histórica al régimen militar autoritario no pudo saborear la victoria de Tancredo (...) [L]a ausencia de ruptura entre el régimen autoritario de 1964-1985 y la Nova República favoreció la perpetuación de las élites políticas conservadoras. La imprevista ascensión de Sarney al poder fue tal vez el indicador más obvio de la continuidad (...)” [énfasis añadido]

### **2.3. Cambio contextual y evolución institucional del CSN en la transición democrática: la preservación de los legados de largo plazo en la primera etapa de democracia política (1985-1989)**

La entrada de la coalición PMDB-PFL en la jefatura del Poder Ejecutivo nacional, en conjunto con la Ley de Amnistía de 1979, el fin del bipartidarismo y el restablecimiento de las elecciones directas en los demás niveles federativos, marcaron, formalmente, el fin del régimen militar<sup>113</sup>. Para tanto, era necesario la instauración de un nuevo orden constitucional que pusiera

---

<sup>112</sup> La candidatura Tancredo Neves-José Sarney correspondía a la *Aliança Democrática* [“Alianza Democrática”], pacto político-electoral establecido entre el PMDB y la *Frente Liberal* el 07 de agosto de 1984 para ganar los votos del Colegio Electoral en detrimento de la candidatura de Paulo Salim Maluf (PSD). La *Frente Liberal* se tornaría un partido (PFL) el 24 de enero de 1985, un poco después de las elecciones presidenciales indirectas de 15 de enero de 1985. A guisa de información, el programa partidario de la *Aliança Democrática* no preveía ninguna posición política en los temas de seguridad nacional o FF.AA., a diferencia de los temas de política económica y fiscal, social y ambiental.

<sup>113</sup> Algunas leyes en pro del restablecimiento del orden democrático serían aprobadas en los primeros meses del gobierno del presidente Sarney, a ejemplo de las elecciones directas para la Presidencia de la República y la eliminación del Colegio Electoral, el derecho de voto a los analfabetos y la legalización de todos los partidos políticos que atendiesen los requisitos mínimos de registración. Esa nueva previsión legal para el registro de los partidos políticos hizo posible la relegalización del Partido Comunista Brasileño (PCB), de orientación rusa, y del

fin a la vigencia de la Constitución autoritaria de 1969, objetivo puesto en práctica con la convocatoria – desde la Presidencia de la República – de una “Comisión de (50) Notables” nucleada en el profesor y jurista Afonso Arinos de Melo Franco. Dicha comisión – también conocida como “Comisión Afonso Arinos” debería elaborar un proyecto (“Anteproyecto”) de constitución de carácter recomendatorio para que los parlamentares pudiesen usarlo como base de las discusiones de la futura Asamblea Constitucional de 1987<sup>114</sup>.

Una mirada a las proposiciones del anteproyecto de constitución de la Comisión Arinos y a los debates ocurridos durante la Asamblea Nacional Constituyente (1987-1988) en el tema de la seguridad puede darnos un mejor entendimiento acerca de las implicaciones – o no – que tuvo la redemocratización en la evolución institucional del CSN. Con todo, antes de iniciar este análisis, es preciso destacar que el CSN, de entrada, pasó a ser dirigido por una importante autoridad militar, quien había tenido relevante actuación en el sector de la seguridad, como asesor de la SG-CSN a lo largo del gobierno Médici. Este militar era el general Rubens Dayma Denys, quien había sido nombrado – tras haber sido invitado personalmente por Tancredo Neves en febrero de 1985<sup>115</sup> – Jefe del Gabinete Militar y, por consecuencia, Secretario-General del CSN para el nuevo gobierno de Neves y Sarney.

¿Cuáles serían las razones de esta continuidad de comando en la dirección de la SG-CSN a pesar de la agenda política en torno de la redemocratización? Un primer punto a destacar es el hecho de que la propia transición política brasileña estuvo enmarcada en un contexto de “transición pactada” bajo las reglas de un proyecto político de democratización esencialmente

---

Partido Comunista de Brasil (*PC do B*), de orientación originalmente china. Otra conquista civil en detrimento de la línea más dura de las FF.AA. fue el restablecimiento - por orden presidencial - de las relaciones diplomáticas con Cuba en 1986, suspensas desde 1964. Tal iniciativa partió del entonces canciller Olavo Setúbal y tuvo resistencia militar, condicionando una demora de un año en la sanción presidencial (Skidmore, 1988: 521).

<sup>114</sup> Aunque este anteproyecto vendría a influenciar las discusiones de la Asamblea Constituyente instalada el 01 de febrero de 1988, él no sería adoptado en su integridad por varios motivos. En primer lugar, proponía un marco constitucional para un sistema de gobierno parlamentarista. En segundo lugar, puesto que había sido elaborado por orden del Poder Ejecutivo nacional (en julio de 1985, oficialmente como “Comisión Provisoria de Estudios Constitucionales”), podría ser visto como una interferencia indebida en el Poder Legislativo. Así siendo, pasó a ser un documento de carácter estrictamente recomendatorio y propositivo. A guisa de información, Afonso Arinos de Melo Franco era jurista y un intelectual con historial de actividad política en el entonces UDN y ARENA. Fue favorable a la intervención militar de 1964, pero sería contrario a la Constitución de 1967 y al endurecimiento y represión ocurrida con el AI-05. Sería electo Senador en 1986 por el PFL (ver Carneiro, 2001: 336-46).

<sup>115</sup> Según las informaciones compiladas en su currículum disponible en la base de datos del Ministerio de Defensa, Dayma Denys trabajó como asesor de la SG-CSN entre los años de 1969 y 1973 con temas políticos y psicosociales y, además, integró la representación del gobierno de Brasil junto a la V Conferencia de los Cancilleres de los Países de la Cuenca del Plata (Montevideo, diciembre de 1972). Anteriormente, entre 1956 y 1957, ya había actuado en la SG-CSN, precisamente en el grupo de discusión para organizar e instalar un servicio federal de informaciones y contra informaciones. Ver <<http://www.defesa.org.br/Gen.%20Bayma%20Denys%20-%20Curr%C3%ADculo.pdf>>.



conservador (Power, 1999: 01-03). En virtud de los pactos implícitos establecidos entre los agrupamientos más proconservadores desde el polo opositor (PMDB) y las fuerzas políticas tradicionalmente conservadoras (FF.AA., PSD, FL/PFL)<sup>116</sup>, las principales instituciones de la Presidencia de la República brasileña continuaran en las mismas manos del binomio “tecnócratas-FF.AA.”. En el caso de los actores militares, hay que señalar que en ningún momento se podría renegociar los espacios de autonomía organizacional de las FF.AA. en el aparato estatal, lo que implicó, en definitiva, la conservación de lógicas institucionales propias del régimen militar en todo el proceso de transición a la democracia (Cavagnari Filho, 1987: 70).

De acuerdo con Moraes (1987: 51-2), desde los comienzos de la transición política, las FF.AA. se reunirían en torno de la preservación de los siguientes intereses en el nuevo orden democrático: a) autonomía político-institucional en el interior del aparato del Estado, en especial en el círculo cercano al Presidente de la República; b) control militar de organismos no-militares del aparato estatal y del sector estatizado de la economía (empresas públicas y autarquías); y c) tutela militar sobre el poder político civil. Haciendo referencia a los primeros intereses corporativos señalados, se trataba, desde la óptica de los dirigentes militares, de mantener puntos de veto al menos en torno de la preservación de competencias de los siete órganos ministeriales tradicionalmente dirigidos por militares: Ejército, Fuerza Aérea, Armada, Estado-Mayor de las FF.AA., SNI, Gabinete Militar y SG-CSN<sup>117</sup>.

Al contrario de los resultados políticos propuestos por la teoría sobre transiciones democráticas (Stepan & Linz, 1996: 03-15), los principales órganos brasileños en seguridad nacional no serían puestos bajo comando o control civil inmediato. En realidad, eso ocurrió pues esta prerrogativa correspondía a uno de los intereses militares más centrales e innegociables en la política de la transición. Respecto a eso y en base a las discusiones del Congreso Constituyente, instalado por decreto presidencial en 1987, observa Oliveira (1987: 149),

---

<sup>116</sup> Todo indica que tales pactos fueron informales, no habiendo cualquier prueba escrita (“registro histórico”) de su formulación (Campello de Souza, 1988: 568-9; Power, 1999: 12). En nuestro tema, una de las líneas básicas de estos pactos PMDB-FL y FF.AA. fue la preservación de la autonomía militar en los siguientes ámbitos: “doctrina militar”; “función constitucional de las FF.AA.”; “seguridad nacional”; “concepción estratégica”; “desarrollo tecnológico”; y “programas nucleares paralelos” (Oliveira, 1987: 174-5, nota de pie n. 08; Dantas, 1987: 39)

<sup>117</sup> Más precisamente, esos intereses eran: a) prevenir la creación de un Ministerio de Defensa Nacional, que integraría las tres armas bajo una única autoridad ministerial posiblemente civil; b) preservar las prerrogativas constitucionales militares en el tema de la defensa del orden público; c) mantener la autoridad operacional de las policías militares provinciales bajo el comando del Ejército; d) proteger los intereses corporativos del CSN y SNI, evitando la extinción de estas instituciones ante el nuevo régimen político (Hunter, 1997: 44).

“(…) si las FF.AA. llegaron a la coyuntura de la Constituyente con este grado de autonomía es porque el proceso de distensión fue militarmente victorioso desde el punto de vista de la preservación de la autonomía, de la capacidad de acción política y del reconocimiento de la singularidad del estatuto militar. Según este estatuto (…), las FF.AA. son parte del Estado, pero no le son sumisas (…). Ellas se conciben como más perennes (…) do que el Estado, mientras que los gobiernos, en su naturaleza transitoria, expresan alianzas políticas de duración relativamente corta.”

En consecuencia, respecto al CSN en específico, la estrategia política de las FF.AA. durante los trabajos de la Constituyente sería preservar el carácter permanente y militarizado de su estructura burocrática y su rol indispensable en la formulación y en el planeamiento de las políticas de seguridad y defensa desde la Presidencia Institucional, bajo el tradicional concepto ampliado de seguridad/defensa, acrecido de prerrogativas institucionales en otros sectores de política relacionados con este sector (política exterior, ciencia y tecnología, conflictos agrarios y gestión de la propiedad privada en zonas de frontera).

Sin embargo, el Anteproyecto de constitución democrática propuesto por la Comisión Afonso Arinos determinó algunas importantes reformas institucionales en la estructura presidencial de seguridad, por medio de la propuesta de extinción del CSN, a partir de su disolución en dos órganos estatales superiores, ambos a ser reglamentados por ley complementaria adicional<sup>118</sup>. El primero sería un *Conselho de Estado* [“Consejo de Estado”], a ser reglamentado como “órgano superior de consulta” no permanente del Presidente de la República, siendo compuesto por autoridades civiles (Presidente, Vicepresidente, Presidente de la Cámara de Diputados, Presidente del Consejo de Ministros, líderes de la mayoría y minoría de la Cámara de Diputados y seis ciudadanos indicados por el Presidente y Congreso Nacional). A su vez, sus temas de competencia serían: intervención del gobierno federal en las provincias, declaración de guerra y conclusión de la paz<sup>119</sup> (Oliveira, 1987: 167).

---

<sup>118</sup> En el marco de derecho constitucional brasileño, por ley complementaria se entiende la legislación que complementa una norma constitucional, por orden expresa de previsión constitucional. Para su aprobación, es necesario mayoría calificada.

<sup>119</sup> En el marco normativo brasileño, se propuso este Consejo de Estado en base a la institución congénere del derecho constitucional del Portugal postautoritario (1974-). Con todo, en el derecho público portugués, este consejo no lidiaba con temáticas de seguridad y defensa; pues se trataba de un órgano de consulta en temas político-republicanos nacionales bajo un sistema de gobierno parlamentarista. Es necesario destacar que la Constitución portuguesa de 25 de abril de 1976 será, a lo largo de la Asamblea Constituyente, la principal influencia en lo que respecta a los principios constitucionales brasileños, los objetivos del país y sus principios de relaciones exteriores, y sirvió también como la inspiración más importante para el formato de órganos estatales superiores, a ejemplo del futuro *Conselho da República*. Es por esa razón que este consejo, en su versión brasileña, preveía como miembro el Presidente de un “Consejo de Ministros”.

El segundo órgano correspondería a un *Conselho de Defesa Nacional* [“Consejo de Defensa Nacional”], a ser compuesto por todos los miembros del Consejo de Estado, acrecido de todos los ministros militares, de la Justicia y de las Relaciones Exteriores. Sus temas de competencia se relacionarían al opinar sobre: a) instauración de los estados de sitio y de emergencia; b) hipótesis de guerra; celebración de la paz; c) intervención en el orden constitucional. Repárese que una innovación evidente de este anteproyecto fue retraer el concepto de “defensa nacional” en detrimento del de “seguridad nacional”, merced del estigma que pasó a tener este concepto desde el punto de vista de las fuerzas políticas de oposición y de la sociedad civil, contrarias a cualquier elemento conceptual del “Estado de Seguridad Nacional” en el nuevo contexto democrático (Ibidem, p. 168).

Análisis más acabados acerca de las discusiones en la Asamblea Constituyente sobre el aparato estatal en seguridad nacional demuestran que había una indecisión inicial – del lado civil, sobre todo desde las izquierdas – respecto a la viabilidad, o no, de una reforma o extinción del CSN (Hunter, 1997: 42-60). Mientras tanto, también había un poderoso mecanismo de *lobby* militar desde las asesorías parlamentarias de las FF.AA. y de algunos congresistas conservadores favorables a la conservación de las prerrogativas militares obtenidas y consolidadas durante el régimen militar<sup>120</sup> (Oliveira, 1994: 119-86).

Esto puesto, los actores políticos favorables a la preservación institucional del CSN en democracia ya estaban en posición de ventaja, presentando datos, argumentos, clarezas y unidad de intereses en sus discursos (Ibidem, p. 127-8). Las primeras discordancias formales en relación a la extinción del CSN, punto bastante evidente en el Anteproyecto de la Comisión Afonso Arinos, vendrían del documento producido por la “Subcomisión de Defensa del Estado, de la Sociedad y de su Seguridad”, bajo la autoría del diputado Ricardo Fiúza (PFL/Pernambuco), quien había sido favorable a la preservación de la CSN sin cualquier modificación o reforma institucional<sup>121</sup>. En ese entendimiento, la finalidad del CSN se mantenía en ser un “órgano

---

<sup>120</sup> La noción de conservadorismo utilizada acá se basa en Power (2000: 36-7), quien se preocupó, en su tesis doctoral, con la representación política de los sectores conservadores/de derecha en el contexto postautoritario brasileño. Su intento de definir los sectores conservadores durante ese periodo demuestra que los siguientes sectores representaban la derecha más identificable en Brasil en ese entonces: las FF.AA., los ruralistas (de grandes y medias propiedades), algunos sectores industriales y pequeños segmentos de la Iglesia Católica (alta jerarquía), de las clases medias y de la prensa. En los términos de representación político-partidaria, por “conservadores” entendían aquellos sectores que tuvieron evidente participación en los esquemas del ARENA o PDS, correspondiendo a los “veteranos de la estructura autoritaria de poder” en los tiempos democráticos inmediatos al régimen militar (Ibidem).

<sup>121</sup> Datos de Hunter (1997: 45) atestatan que dicha subcomisión organizó ocho audiencias, con importante participación de autoridades pro-FF.AA. Algunos de estos actores eran funcionarios y asesores pertenecientes

destinado al asesoramiento directo del Presidente de la República en los asuntos destinados a la seguridad nacional”. Sería presidido por el Presidente de la República y su composición se asemejaría a aquella tradicionalmente reglamentada en los reglamentos internos aprobados a lo largo de los gobiernos militares (Oliveira, 1987: 173).

Como también cita Oliveira (1994: 138), la idea misma en torno de la preservación del CSN provino de un *policy paper* elaborado por el comando de las tres fuerzas armadas y el Estado-Mayor de las FF.AA., intitulado *Pontos de Interesse das FF.AA. para a Defesa na Constituinte* [“Puntos de Interés de las FF.AA. para la Defensa en la (Asamblea) Constituyente”]. Según la lectura que hace Oliveira (Ibidem) sobre este documento:

“Los ministros militares se empeñaron por la preservación del CSN. Su argumento se fundamentaba en la conveniencia y en la utilidad de un CSN relativamente desmilitarizado en su composición, pero no en el control de su funcionamiento (el control de su Secretaría-General por el Gabinete Militar correspondió al principal mecanismo de su militarización en el régimen militar), ni en lo que se refiere a sus atribuciones. Los documentos militares silenciaban sobre el hecho de que el CSN había representado desde su creación, y no apenas en el régimen militar, un expresivo medio de presión militar sobre el Presidente y en toda cadena de decisión gubernamental, de tal modo que prácticamente ningún resultado escapaba al cribo militar.”

En término más generales, se destaca que las FF.AA. se movilizaron a favor de la permanencia en la legislación constitucional democrática del concepto de “seguridad nacional” en detrimento del de “defensa nacional”. Esa idea, expuesta inicialmente por el documento-manifiesto *Sugestões das Forças Armadas sobre a Constituição* [“Sugestiones de las FF.AA. sobre la Constitución”], elaborado por coordinación de las tres fuerzas a través del Estado-Mayor de las FF.AA., estuvo en el centro de toda la discusión acerca de las misiones militares y de sus roles institucionales en democracia. Las definiciones que siguen son parte del documento *Sugestões...* y sirven, por tanto, para captar lo entendido por seguridad y defensa desde la óptica de los actores políticos conservadores a largo de la Asamblea Constituyente:

“(…) [E]s preciso evitar que eventos y tendencias de nuestra historia reciente, justificados correcta o incorrectamente por la Seguridad Nacional, vengán a perjudicar una idea

---

formal o informalmente a la ESG y al CSN. A guisa de información, en la labor de la Asamblea Constitucional, la “Subcomisión” era la primera instancia de baja jerarquía. A seguir venían las “Comisiones”, la “Comisión de Sistematización”, la cual reunía todos los informes de las Comisiones, y la “discusión en plenario”, última fase de esta Asamblea. Para la misma autora, el *lobby* militar sería más fuerte en las Subcomisiones y Comisiones, pues eran las principales puertas de entrada de intereses políticos más plurales, a ejemplo de la sociedad civil. Por tanto, la actuación de las FF.AA. en esa instancia era estratégica y necesaria para evitar discusiones más amplias y contestatarias. Orgánicamente, la “Subcomisión de Defensa del Estado, de la Sociedad y de su Seguridad” pertenecía a la “Comisión de la Organización Electoral, Partidaria y de Garantía de las Instituciones”.

saludable, válida para todo el mundo: la de que la Seguridad Nacional abarca, pero no se limita a la Defensa Externa. Ella presupone que las necesidades y los derechos individuales y básicos del ciudadano, las aspiraciones de la nación y las normas de conducta (acá incluido el régimen democrático) interpretadas o establecidas por su representación política libremente elegida, la vida de las instituciones políticas, económicas, sociales y culturales y el acervo material, cultural y territorial brasileños sean protegidos de cualesquier acciones adversas y no apenas de agresiones bélicas externas. Así, la Seguridad Nacional es un concepto complejo en el cual la defensa corresponde a la efectuación de algunas acciones concretas en determinada coyuntura (...) siempre en conformidad con el poder político, que representa democráticamente la voluntad nacional (...) Nótese que este concepto de Seguridad Nacional no es, en su contenido objetivo, distinto del aquello que ha sido preconizado en los últimos decenios (...). *De esa forma, entienden las FF.AA. que constituiría peligrosa laguna desconocer en la Carta Magna la amplia comprensión de los problemas relacionados con la Seguridad Nacional, reduciéndolos apenas a la parcela, importante, pero no única, que corresponde a la Defensa Externa.*” (Ibidem, p. 132-3; énfasis añadido).

A lo largo de las discusiones en la Subcomisión de Defensa del Estado, de la Sociedad y de sus Instituciones, se comprobó la incidencia de las preferencias de los actores conservadores a favor de la permanencia de las tradicionales prerrogativas militares. De acuerdo con los datos de Oliveira (Ibidem, p. 155), el informe final de esta subcomisión – elaborado por el diputado Ricardo Fiúza – consiguió resumir 240 sugerencias de trabajo en total. Entre estas sugerencias, la opinión mayoritaria permaneció a favor de: a) la conservación de los ministerios militares (Ejército, Armada y Fuerza Aérea) (22 sugerencias a favor, 16 en contra); b) la preservación de la destinación constitucional de las FF.AA., a semejanza de aquella establecida durante el régimen militar (32 sugerencias a favor, 13 en contra); y c) la preservación del CSN (18 a favor, 2 en contra)<sup>122</sup>.

En contraste con los resultados de este informe, la “Comisión para la Organización de los Poderes y el Sistema de Gobierno” actuó en pro de la desmilitarización del aparato estatal de seguridad de la Presidencia de la República. Para ello, propuso la sustitución del CSN por un órgano civil asemejado al Consejo de Estado propuesto por la Comisión Afonso Arinos: el

---

<sup>122</sup> Muy relevantemente, este informe final permaneció fiel al concepto de seguridad nacional de la ESG; como expresado en su texto: “[a]unque el término Seguridad Nacional esté estigmatizado por las deturpaciones sufridas en el pasado reciente, no debe ser sustituido por Defensa Nacional, so pena de generar otras deturpaciones, tanto o más inconvenientes para el ordenamiento jurídico del Estado y la libertad exigida por la sociedad.” Una posición favorable a la extinción del CSN era la del Colegio de Abogados de Brasil [*Ordem dos Advogados do Brasil*], representado en la persona de su presidente, Márcio Thomaz Bastos. En su discurso *Antidoutrina da Segurança Nacional* [“Antidocctrina de la Seguridad Nacional”], él defendía: “[el CSN] es la seña del régimen totalitario que se ordena a través de esa Constitución [1969], pues, a fin de cuentas, no es el pueblo, por medo de la ciudadanía, de la sociedad civil, a fin de cuentas no es el Congreso Nacional, ni el Poder Judicial, ni es el Poder Ejecutivo, pero es el CSN (...) y, más precisamente, su Secretaría General que ha determinado cuales son los objetivos nacionales permanentes de Brasil.” (Oliveira, 1994: 165-7).

*Conselho da República* [“Consejo de la República”], cuya composición inicial incluía: el Presidente de la República; los Presidentes de la Cámara y Senado; los líderes de la mayoría y minoría del Congreso Nacional; un representante de las FF.AA. (en régimen de rotación entre las tres fuerzas); y seis representantes de la sociedad civil (Hunter, 1997: 54; 187, nota de pie n. 47).

Esa posición a favor de la transformación del CSN en Consejo de la República siguió para la “Comisión de Sistematización”, penúltima instancia en la jerarquía de la Asamblea Constituyente antes de la aprobación del anteproyecto oficial en Plenario. A su vez, esta comisión propugnó la creación de un Consejo de la República totalmente civil, o sea, sin representación militar en su composición. Además, con el propósito de compensar el fin del militarizado CSN y satisfacer los intereses de las FF.AA. en localizarse estratégicamente en la Presidencia Institucional brasileña, se crearía, de modo complementario, un “Consejo de Defensa Nacional”, figura originalmente propuesta – al menos en su concepto de institución civil-militar – por la Comisión Afonso Arinos.

La creación de este último consejo sería una estrategia y una solución de compromiso entre civiles (conservadores principalmente) y militares para mantener la trayectoria institucional del CSN, sobre todo en lo que respecta a las áreas de competencias de esta institución en el contexto democrático<sup>123</sup>. Mientras que su finalidad sería “actuar como un órgano de consulta del Presidente de la República en temas relacionados a la defensa de la soberanía nacional y del Estado democrático”, sus competencias – a ser reglamentadas por ley ordinaria<sup>124</sup> – serían: a) opinar sobre declaración de guerra y celebración de la paz; b) proponer los criterios y condiciones de utilización de áreas indispensables a la seguridad del territorio nacional; c) opinar sobre su uso efectivo, en especial en la zona de fronteras y en las relacionadas con la preservación y exploración de los recursos naturales de cualquier tipo; d) estudiar, proponer y

---

<sup>123</sup> Ese argumento fue comprobado por el entonces Secretario-General del CSN, Bayma Denis (apud Castro & D’Araújo, 2001: 86), quien discute: “En [esa] ocasión, los congresistas buscaron una forma de mantener el órgano [CSN], cambiando [su] nombre para Consejo de Defensa. Fue la solución encontrada para contornar la presión prejuiciosa existente a la denominación de Consejo de Seguridad Nacional. *No hay como sustituir la idea de seguridad nacional por la de defensa nacional.* La defensa nacional está muy relacionada con las FF.AA. y es una parte de la seguridad nacional, que es más abarcadora (...) mucho más relacionada al sentido de soberanía de la nación, integridad de la Federación, al carácter nacional, y al bienestar social.” [énfasis añadido]

<sup>124</sup> Para la coalición política conservadora, estos datos sugieren que el cambio de “ley complementaria” para “ley ordinaria” se trató de un intento para concretar una estrategia política en el sentido de preservar un órgano superior de defensa/seguridad en manos militares. Pues en el caso de ley ordinaria, la procesualística legal es menos exigente, ya que no se trataría de legislación prevista en la legislación constitucional. Por tanto, su rito de aprobación es sumario (mayoría simple), evitando, así, los posibles óbices casi siempre existentes en la aprobación de legislación complementaria por mayoría calificada en el Parlamento.

acompañar el desarrollo de iniciativas necesarias para garantizar la independencia nacional y la defensa del Estado Democrático; y e) opinar sobre la instauración del estado de defensa, del estado de sitio e intervención federal (Ibidem, 1997: 54; Oliveira, 1987: p. 176).

Este “compromiso civil-militar” anclado en la futura transformación del CSN en dos instituciones – una propiamente civil, el Consejo de la República y una propiamente civil-militar, el Consejo de Defensa Nacional (CDN)<sup>125</sup> – fue lo seguido por el plenario de la Asamblea Constituyente el 28 de agosto de 1988<sup>126</sup>, siendo la base para las determinaciones constitucionales definitivas encontradas en la Constitución de 15 de octubre del mismo año:

**Tabla 5**  
**Consejos Superiores en seguridad/defensa nacional de Brasil, de acuerdo con la normativa constitucional de 1988**

<i>Consejo de la República</i>	
Finalidad y Competencias	Composición
<p>“Órgano superior de consulta del Presidente de la República”.</p> <p>Competencias: intervención federal, estado de defensa y estado de sitio; cuestiones relevantes para la estabilidad de las instituciones democráticas.</p> <p>→ Su funcionamiento debe ser reglamentado por “ley complementaria”</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Vicepresidente de la República;</li> <li>- Presidentes de la Cámara de Diputados y Senado Federal;</li> <li>- Líderes de la mayoría y minoría en la Cámara de Diputados y en el Senado Federal;</li> <li>- Ministro de Justicia;</li> <li>- seis ciudadanos brasileños nativos, con más de treinta y cinco años de edad, siendo dos nombrados por el Presidente de la República, dos elegidos por el Senado Federal y dos elegidos por la Cámara de Diputados, todos con mandato de tres años, vedada la reconducción;</li> <li>- cualquier Ministro de Estado convocado por el Presidente de la República.</li> </ul>

<sup>125</sup> En realidad, el CDN sería el sustituto democrático del CSN. A su vez, el Consejo de la República acabó por tener - atípicamente - ciertas competencias relacionadas con la seguridad. Decimos esto pues su principal referencia (el *Conselho de Estado* de la República Portuguesa) no incluye tales temas. Para algunos juristas, el Consejo de la República debería servir – como órgano superior estatal - al proyecto que había en la Asamblea Constituyente, sobre todo, en torno de la implantación del parlamentarismo en el Brasil de la *Nova República* (Silva, 2009: 661; ver nota de pie n.117).

<sup>126</sup> Recuerda Hunter (1997: 187, nota de pie 50) que los partidos más izquierdistas (PT y PC do B) eran totalmente contrarios a la creación de este Consejo de Defensa Nacional, teniendo en mente la llamativa presencia militar en esta institución. La posición de estos partidos correspondería a la creación de instituciones civiles “puras” a fin de gestionar los temas de seguridad nacional de forma civil y más plural. Con todo, por más frontal fuera la posición de estos partidos de izquierda a este consejo, estos partidos se preocupan más por otros temas a lo largo de la Asamblea Constituyente, en especial por aquellos temas relacionados con el binomio “capital y trabajo”, derechos sociales, ciertas minorías (indígenas, afro descendientes, por ejemplo) y con las competencias de los entes federativos en materia económico-financiera.

<i>Consejo de Defensa Nacional</i>	
<b>Finalidad y Competencias</b>	<b>Composición</b>
<p>“Órgano de consulta del Presidente de la República en los asuntos relacionados con la soberanía nacional y la defensa del Estado democrático”.</p> <p>Competencias: 1) opinar en las hipótesis de declaración de guerra y celebración de la paz, en los términos constitucionales; 2) opinar sobre la instauración del estado de defensa, estado de sitio, intervención federal; 3) proponer los criterios y condiciones de utilización de las áreas indispensables a la seguridad del territorio nacional y opinar sobre su efectivo uso, en especial en la zona de frontera y en aquellas relacionadas con la preservación y exploración de los recursos naturales de cualquier tipo; 4) estudiar, proponer y acompañar las iniciativas necesarias para garantizar la independencia nacional y la defensa del Estado democrático.</p> <p>→ Su funcionamiento deberá ser reglamentado por “ley complementaria”</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Vicepresidente de la República;</li> <li>- Presidente de la Cámara de Diputados y Senado Federal;</li> <li>- Ministro de Justicia;</li> <li>- Ministros militares<sup>127</sup>;</li> <li>- Ministro de Relaciones Exteriores;</li> <li>- Ministro del Planeamiento.</li> </ul>

Fuente: Constitución de la República Federativa de Brasil de 15 de octubre de 1988, Artículos 89-91 [adaptado]

Debido a los poderes de veto militares manifestados durante la realización de las comisiones de la Asamblea Constitucional en conjunto con los pactos informales establecidos entre 1984-1985 por los sectores conservadores aglutinados en torno de Tancredo Neves y la alta oficialidad militar, las FF.AA. seguirían en su actuación autónoma sin preocuparse con el posible efecto de un (improbable) cambio en la letra constitucional en lo referente a las instituciones políticas superiores en seguridad y defensa. Puesto que en ningún momento se afirmaría – en términos de legislación constitucional – que los novedosos Consejos de la República y de Defensa Nacional, principalmente, sustituirían institucional u orgánicamente el CSN, o que el

<sup>127</sup> En este entonces, los ministros militares eran: Ministro del Ejército, Ministro de la Fuerza Aérea, Ministro de la Armada, Ministro Jefe del Estado-Mayor de las FF.AA., Ministro Jefe del Gabinete Militar - quien ejercía cumulativamente - el cargo de Ministro Secretario-General del CSN, y Ministro Jefe del SNI. Para César Flores (apud Castro & D’Araújo, 2001: 96), la expresión “ministros militares” era un equívoco textual y daba lugar a ambigüedades, pues, en la práctica, militares de la reserva loteados en órganos ministeriales no tradicionalmente militares (como Comunicaciones, Transportes) podrían participar en las reuniones del CDN únicamente porque eran, en la práctica, “ministros militares”.



CSN sería de hecho extinto, la trayectoria de esta última institución seguiría por inercia y sin óbices efectivos a lo largo de la aprobación de la Constitución de 1988.

Un primer ejemplo de esto fue la creación del *Conselho Superior de Política Nuclear* [“Consejo Superior de Política Nuclear”/CSPN], por el Decreto Presidencial n. 96.620 de 31 de agosto de 1988, siendo un resultado de un movimiento independiente desde el CSN y la Presidencia de la República, aislada de cualquier influencia del Congreso Nacional o desde la sociedad civil. Teniendo la finalidad de “asesorar al Presidente de la República en la formulación de la política nacional de energía nuclear y en el establecimiento de directrices gubernamentales del sector”, este consejo era compuesto por 26 autoridades, siendo cinco de éstas pertenecientes a los órganos ministeriales militares<sup>128</sup>.

Muy importantemente, a semejanza de la dinámica política burocrática del régimen militar del sector de seguridad, tanto el Ministro-Jefe del SNI, como el Secretario-General del CSN eran miembros plenos de este nuevo consejo. En el caso del Secretario-General del CSN, era éste la autoridad que pasaba a actuar como Secretario-Ejecutivo del CSPN, siendo también la autoridad más importante bajo el Presidente de la República, a quien competía convocar el consejo de forma *ad hoc*. Además, el CSPN disponía de comisiones consultivas internas en las áreas de radioprotección y seguridad nuclear, desarrollo nuclear, desechos radioactivos, industrialización y comercialización de energía nuclear.

Como ya fue dicho, el tema nuclear apareció por la primera vez, vía reglamento interno, como ámbito de actuación del CSN en 1968. Con todo, como también fue dicho, fue recién a partir del gobierno Geisel y gobierno Figueiredo que el CSN pasó a tener una actuación más evidente en temas de defensa nacional y ciencia y tecnología, lo que incluía la temática nuclear. En realidad, como señalan Kuramoto & Appoloni (2002: 383-4), la participación formal del CSN en energía nuclear había ocurrido exactamente en el año de 1979, en la calidad de órgano asociado a la coordinación del Programa Nuclear (militar) Paralelo. No obstante, debido al

---

<sup>128</sup> Este consejo era compuesto por los ministros de los siguientes ministerios: Justicia, Armada, Ejército, Relaciones Exteriores, Hacienda, Agricultura, Educación, Trabajo, Fuerza Aérea, Salud, Industria y Comercio, Minas y Energía, Transportes, Interior, Ciencia y Tecnología, Habitación, Urbanismo y Medio Ambiente, Secretaría-General del Consejo de Seguridad Nacional, Secretaría del Planeamiento y Coordinación de la Presidencia de la República, Servicio Nacional de Informaciones, Comisión Nacional de Energía Nuclear, Centrales Eléctricas Brasileñas S.A. (Eletrobrás), Industrias Nucleares de Brasil S.A., tres ciudadanos brasileños, con notorio saber en energía nuclear, a ser designados por decisión presidencial. El decreto que creó este consejo fue firmado por el Presidente José Sarney, por Aureliano Chaves, político del antiguo ARENA (en el momento perteneciente al PFL) y Ministro de Minas y Energía, por el general Bayma Denys y por João Batista de Abreu, Ministro del Planeamiento.

desarrollo de intereses corporativos más plurales en el tema de la energía nuclear dentro del Poder Ejecutivo federal y la necesidad de la promoción de un proceso decisorio puramente civil en este sector, la creación del CSPN fue motivada por la necesidad de centralización del proceso decisorio en energía nuclear en el binomio “Presidencia de la República-FF.AA.”<sup>129</sup>, como reconocería el propio Presidente José Sarney en el discurso de inauguración del CSPN (Sarney, 1988):

“La creación del CSPN respondió, así, a la necesidad de unificación de doctrina y pensamiento en el área nuclear. Su creación corresponde a una demostración inequívoca de solidez en el trato de los temas nucleares, a una *búsqueda de decisiones consensuales (...)*” [énfasis añadido].

En segundo lugar, es notable que los intereses militares en torno de la preservación institucional de la SG-CSN y del aislamiento de esta institución a cualquier restricción normativa (potencialmente prevista en necesidad de reglamentación de los Consejos de la República y CDN vía legislación complementaria) podrían ocasionar puntos de crisis en las relaciones políticas civiles-militares en un futuro cercano<sup>130</sup>. Ante el alto poder de veto que poseía este último actor, no sería imprevisible el hecho de que la SG-CSN sería reformulada por medio de un movimiento presidencial (Decreto n. 96.814 de 28 de septiembre de 1988) a fin de mantenerla como institución autónoma (a partir de entonces como “Secretaría de Asesoramiento en Defensa Nacional de la Presidencia de la República”/SADEN-PR) frente a los dos consejos aprobados en la legislación constitucional democrática.

---

<sup>129</sup> En base a lo afirmado por el ex ministro de la Armada del gobierno Collor de Melo (1990-92), Mário César Flores (apud Castro & D’Araújo, 2001: 101), el Presidente de la República y los propios ministerios militares (Ministerio del Ejército, Ministerio de la Armada, Ministerio de la Fuerza Aérea) habían perdido el control de la formulación e implementación de los programas nucleares a lo largo de la década del ochenta: “(...) llegamos a la conclusión de que, allá en el inicio de los años 80, habría habido un proyecto de construir armas nucleares, conducido por la SG-CSN, apoyado en un grupo que estudiaba el uso del laser para el enriquecimiento de uranio, en el Centro Tecnológico de la Fuerza Aérea (CTA).” Sin embargo, para Walder de Góes (apud Gonçalves & Miyamoto, 2000: 194-5), la participación de la SG-CSN en la formulación del programa nuclear brasileño ya había iniciado en la primera mitad del setenta, influenciando hasta mismo la firma del Acuerdo Nuclear Brasil-Alemania Occidental en 1975. Aunque el tema nuclear haya aparecido formalmente en la normativa interna del CSN en 1968 (ver Anexo XI, punto 1.2), hay evidencias acerca de la participación del CSN en la formulación de la política nuclear ya en 1952, durante el segundo gobierno Vargas (Kornis, 2001: 1544; Dhenin, 2010: 72-3).

<sup>130</sup> Otra vía para la ocurrencia de esos puntos críticos en el proceso decisorio en seguridad en el inmediato contexto de redemocratización se refería a la entrada de autoridades del Poder Legislativo (Cámara de Diputados y Senado Federal) como miembros permanentes de los nuevos Consejos de la Defensa Nacional y de la República (ésta última también incluía la presencia de representantes de la sociedad civil indicados por el Presidente), lo que, en la óptica de las FF.AA., podría crear constreñimientos para la autonomía militar en la agenda política de seguridad en democracia.

Dentro de nuestro marco analítico, esa fue la primera vez, independientemente del tipo de régimen político, que las FF.AA. presionaron de forma velada al Jefe del Poder Ejecutivo en contra – aunque legalmente – del derecho constitucional en lo que se refiere específicamente al tema de las instituciones políticas de seguridad y defensa. Ese “golpe blanco”, en el lenguaje del entonces Senador Fernando Henrique Cardoso (PMDB/São Paulo) en referencia a este hecho (Hunter, 1997: 55), permitió, en definitiva, la continuidad de la trayectoria institucional del CSN en el contexto democrático, en detrimento de los mecanismos previstos por la nueva constitución republicana<sup>131</sup>.

Si bien haya habido otro pequeño cambio incremental (uso de la categoría “defensa nacional” en vez de “seguridad nacional” para cautelosamente evitar el cuestionamiento de los sectores no-conservadores más críticos), en la práctica, la SG-CSN – travestida ahora de SADEN-PR – continuó vigente en tiempos democráticos, siendo la más importante institución del núcleo presidencial en seguridad de la *Nova República*<sup>132</sup>. Como se percibe en los detalles más relevantes del decreto de su creación (Tabla 6), la SADEN-PR era, de hecho, la SG-CSN para el nuevo orden político postautoritario (ver Anexo XIV):

**Tabla 6**  
**Marco normativo de la SADEN-PR**

<i>Justificación legal</i>
Se transforma la SG-CSN en SADEN-PR y se mantiene la estructura técnica-administrativa de la antigua SG-CSN, bien como su personal, funcionarios públicos, los compromisos y valores, incluidos los recursos presupuestarios y extrapresupuestarios.
<i>Finalidad</i>
Órgano autónomo de la Presidencia de la República para la ejecución de las actividades permanentes necesarias al asesoramiento del Presidente de la República y de los demás consejos u órganos superiores de consulta (Consejo Superior de Política Nuclear, Consejo de Defensa Nacional, Consejo de la

<sup>131</sup> En realidad, el recurso a decretos como éste es otro elemento de continuidad del régimen militar. Como recuerda Skidmore (1988: 496), todavía como vicepresidente, “[Sarney] anunció (...) que su gobierno no recurriría a recursos autoritarios (...) Prometió también no usar el decreto-ley, de que los gobiernos pos-1964 usaban y abusaban para preterir el poder legislativo. Con todo, esas promesas (...) fueron meras expresiones de buena voluntad”. El entonces Senador Fernando Henrique Cardoso, según los datos de Hunter (1997: 55), incluso llevó el caso para ser analizado en el Senado. Sin embargo, el Senado no pudo bloquear el referido decreto, puesto que, en términos de técnica legislativa, se trataba de un mecanismo legal, dado que había sido legitimado, previamente, por el Consultor-General de la Presidencia de la República, Ministro Saulo Ramos (Bayma Denys apud Castro & D’Araújo, 2001: 87).

<sup>132</sup> Citando más una vez Hunter (Ibidem, p. 187, nota de pie n. 54), algunos artículos de prensa consiguieron traducir el hecho de que el CSN del régimen militar permanecía en democracia, bajo otra denominación: “*Muda o Conselho de Seguranca, mas só de nome*”, [“Cambia el Consejo de Seguridad: pero sólo el nombre”], *Correio Braziliense*, 29 de septiembre de 1988; “*Sarney transforma Conselho de Seguranca em Secretaria*” [“Sarney transforma Consejo de Seguridad en Secretaría”], *Folha de São Paulo*, 30 de septiembre de 1988. En el conjunto de la literatura sobre instituciones políticas en seguridad, no hay - hasta la fecha - ningún estudio más detallado sobre la transformación del SG-CSN en SADEN-PR, ni sobre las iniciativas de la SADEN-PR para el período determinado.

República) del Jefe del Poder Ejecutivo nacional, especialmente respecto a las siguientes competencias: a) opinar en las hipótesis de declaración de guerra, celebración de la paz en los términos de la Constitución de 1988; b) opinar sobre la instauración del “estado de defesa”, “estado de sitio” e “intervención federal”; c) proponer los criterios y condiciones de utilización de las áreas indispensables a la seguridad del territorio nacional, en especial en las zonas de frontera y en aquellas que sean objeto de preservación y exploración de recursos naturales; d) estudiar, proponer, acompañar el desarrollo de iniciativas necesarias a la garantía de la independencia nacional y la defensa del Estado democrático.
<b>Competencias</b>
Preservación de las competencias aprobadas por medio del Decreto 85.128 de 10 de septiembre de 1980 (ver Anexo XII), en adición a las competencias enumeradas en los ítems a, b, c y d del cuadro arriba.
<b>Estructura</b>
Subordinada directamente al Presidente de la República, es dirigida por un Secretario-General, quien también actúa como Jefe del Gabinete Militar de la Presidencia de la República. Se mantiene la estructura tradicional de la SG-CSN y del CSN, sin modificaciones.

Fuente: Decreto n. 96. 814 de 28 de septiembre de 1988 [adaptado]

Como se percibe, primeramente y de forma paradójica, destáquese que la SADEN-PR sería el órgano de asesoramiento no sólo del Presidente de la República, sino de los propios Consejos de la República y de la Defensa Nacional. Resáltese también que las áreas de competencias de la SADEN-PR eran, *ipsis litteris*, las mismas que detenía el “democrático” CDN, lo que nos demuestra que este consejo ya nacía operativamente muerto, es decir, sin dotaciones de poder con vistas a la posesión de preferencias institucionales sólidas. Asimismo, una mirada a algunas decisiones e iniciativas de la SADEN-PR de fines de los ochenta señala que su esfera de acción se mantuvo en los mismos límites del “antiguo” CSN, en especial cuanto a las competencias relacionadas a la ciencia y tecnología de defensa (Política Nacional de Informática, Programa Nuclear Brasileño y su reformulación), política territorial, política indigenista, política ambiental.

Existen fuertes evidencias de que la SADEN-PR continuó actuando en seguridad nacional propiamente dicha, como en los temas sociales y políticos mayormente domésticos (como reforma agraria). Además, evidencias adicionales ponen en duda la necesidad práctica de institucionalizar los consejos superiores previstos en la nueva normativa constitucional para las decisiones presidenciales en seguridad, puesto que tales consejos jamás serían convocados por el Presidente Sarney a lo largo de su gestión (Hunter, 1997: 55).

La preservación del CSN y de la SG-CSN vía SADEN-PR pasó a ser entendida por los actores no pertenecientes a la coalición oficialista conservadora como un obstáculo en el proceso

de poliarquización y democratización de las estructuras decisorias estatales en Brasil. Debido al hecho de que gran parte de la alta oficialidad militar actuante en el régimen militar todavía detenía relevante poder político en la *Nova República* y en virtud de que las categorías de la DSND también permanecían indelebles en todo el cuerpo militar durante el gobierno de transición (Miguel, 1999: 277-83), la SADEN-PR acabaría por impedir, como en el pasado bajo la estructura amplia del CSN, la entrada de nuevos actores en los mecanismos decisorios del gobierno federal. La afirmación posterior del entonces Secretario-General del CSN, Bayma Denys (apud Castro & D'Araújo, 2001: 86-7), respecto a las estrategias para salvar el CSN de la contestación de otros actores políticos, es clara y conclusiva sobre esos puntos:

“Para salvar aquella estructura [el CSN], nosotros cambiamos [su] nombre a través de decreto [presidencial], moldándola a las alteraciones de la nueva Constitución. Los que la juzgaban responsable por todo lo malo del régimen autoritario y quisieran verla extinta se enojaron, pero no se podía perder aquella estructura (...) Teniendo en mente mantener la estructura de la SG-CSN para apoyar el futuro CDN en los moldes que vendría a existir, *solicité al ministro Saulo Ramos* [Consultor-General de la Presidencia de la República] *una fórmula para evitar que toda la estructura del SG-CSN, con todo su archivo, fuera extinta con la promulgación de la Constitución Federal. Él me ayudó a escribir un decreto y nosotros cambiamos la denominación de Secretaría General del Consejo de Seguridad para Secretaria de Asesoramiento en la Defensa Nacional/SADEN-PR. Creo que mucha gente se sorprendió y se indignó con esto.*” [énfasis añadido]

En suma, la preservación del CSN en tiempos de redemocratización puso de relieve la fuerza del pacto civil-militar centralizado en el alto grado de autonomía militar y en las alianzas políticas conservadoras, a quienes la estructura institucional de seguridad nacional del régimen militar transformado nominalmente en “secretaría de defensa nacional” era la más adecuada en la óptica de las preferencias históricas de estos actores. En términos más generales, en el tema de la seguridad nacional como un todo, no hubo, por tanto, un cambio de ruta hacia formas más democráticas de proceso decisorio y gestión de las instituciones de seguridad.

Ahora bien, si el modo en que son realizadas las transiciones impacta directamente en el grado de participación democrática en las instituciones políticas en dado país, el caso de Brasil es un caso paradigmático positivo de permanencia de legados autoritarios en tiempos de redemocratización (Brandão, 2010: 138). De acuerdo con el análisis clásico de Stepan (1988: 64-73; 116-370) referente a la política de los procesos de transición democrática en el Cono Sur (Brasil, Argentina, Uruguay y Chile), el caso de la transición pactada brasileña puede ser entendido en base a dos ejes analíticos: 1) la permanencia de conceptos de la DSND (“Nuevo

Profesionalismo”) en el sistema de creencias de las FF.AA. y sectores políticos conservadores; 2) la preservación de la autonomía militar vía la permanencia de prerrogativas institucionales a lo largo de la transición del régimen militar hacia un sistema político democrático.

En lo atinente al primer punto, no hay datos que atestan el cambio de conceptos sobre seguridad aunque haya habido un cambio en la legislación constitucional, la cual pasó a favorecer el concepto de “defensa nacional” en detrimento del de “seguridad nacional”. Como corrobora Stepan (Ibidem, p. 94-73), un punto de continuidad del pensamiento sobre seguridad del régimen militar se encontraba en la preservación de los conceptos de DSND en la formación académica y en los mecanismos de socialización militar centralizados en la ESG, que se mantenía como la principal fuente autorizada de ideología militar para las FF.AA. como institución (Ibidem, p. 66). Asimismo, en base a los datos de Oliveira (1994), en la arena parlamentaria, eso fue fácilmente observado a partir de las posturas de políticos y autoridades conservadores y de las propias FF.AA. durante las audiencias de la Asamblea Constituyente de 1987-1988 relativas a la seguridad nacional. Tales actores permanecieron resistentes a cualquier cambio en el concepto de seguridad a ser implementado en las políticas públicas del sector en democracia.

El segundo punto se refiere a la institucionalización de los intereses militares innegociables en la nueva letra constitucional, hecho que fue exitoso debido a una organizada actuación de los mecanismos de representación corporativa militar en el Parlamento a lo largo del Congreso Constituyente y también por la mayor preocupación por parte de la oposición y de los sectores no-conservadores por otros temas de la agenda política de la redemocratización, a ejemplo de la política laboral, social y macroeconómica. Esa institucionalización exitosa de las preferencias militares innegociables se puede entender por medio de una mirada comparativa de la legislación constitucional formal sobre el rol de las FF.AA. en democracia con la legislación autoritaria (Tabla 7), en conjunto con la interpretación en torno del grado (“bajo”, “moderado”, “alto”) de las prerrogativas militares en el transcurso de la transición.

**Tabla 7**  
**Destinación constitucional de las FF.AA.**  
**Comparaciones entre el periodo autoritario (1) y democrático (2)**

<b>Constitución de 1969 (1)</b>	<b>Constitución de 1988 (2)</b>
<i>“De las Fuerzas Armadas”</i>	<i>“De las Fuerzas Armadas”</i>
“Las Fuerzas Armadas, constituidas por la Armada, Ejército y Fuerza Aérea, son instituciones nacionales permanentes y regulares, organizadas con base en la jerarquía y en la disciplina, bajo la autoridad suprema del Presidente de la República y dentro de los límites de la ley (...) Las Fuerzas Armadas, esenciales a la política de seguridad nacional, se destinan a la defensa de la Patria y a la garantía de los poderes constituidos, de la ley y del orden”.	“Las Fuerzas Armadas, constituidas por la Armada, Ejército y Fuerza Aérea, son instituciones nacionales permanentes y regulares, organizadas con base en la jerarquía y en la disciplina, bajo la autoridad suprema del Presidente de la República, y se destinan a la defensa de la Patria, a la garantía de los poderes constitucionales y, por iniciativa de cualesquier de estos, de la ley y del orden. Ley complementaria establecerá las normas generales a ser adoptadas en lo que se refiere a la organización, el preparo y el empleo de las FF.AA”.

Fuentes: Enmienda Constitucional n. 01 de 17 de octubre de 1969, Artículos 90 y 91; Constitución de la República Federativa de Brasil de 15 de octubre de 1988, Artículo 142 [adaptado]

Como se percibe en la lectura comparativa de ambas legislaciones, en la destinación general constitucional de las FF.AA., se mantuvieron, formalmente, el margen y la esfera de acción de las FF.AA. bajo el tradicional concepto de seguridad nacional ampliada, en fragante diferencia con los modelos normativos en torno de la “defensa militar externa” como única o principal atribución de las FF.AA. en democracia. Igualmente, desde el lado del análisis empírico cualitativo, Stepan (1988: 116-37) comprueba que algunas de las más importantes prerrogativas militares del periodo autoritario permanecieron estables durante los primeros años de la *Nova República*. Para nuestro tema de estudio, seis (de once) variables son esenciales para entender la continuidad de la trayectoria del CSN vía SADEN-PR, como resume la Tabla 8, con el caso de Brasil resaltado en subrayado:

**Tabla 8**  
**Prerrogativas de las FF.AA. brasileñas en tanto institución en un régimen democrático:**  
**grado de ejercicio x variables seleccionadas**

<i>Grado del ejercicio de la prerrogativa/ Variables</i>	<i>Bajo</i>	<i>Moderado</i>	<i>Alto</i>
<i>Rol Militar independiente en el sistema</i>	Ninguno. Las acciones militares destinadas a reforzar la seguridad interna sólo son encaradas por orden del		<u>La Constitución asigna a las FF.AA. una responsabilidad de primer orden en el manteniendo la ley y el orden interno y les</u>

<i>político sancionado por la Constitución</i>	funcionario ejecutivo apropiado, dentro del marco establecido por el sistema legal y la legislatura		<u>otorga implícitamente gran libertad de decisión para determinar cuándo y cómo cumplir sus responsabilidades</u>
<i>Relación de las FF.AA. con el jefe del ejecutivo</i>	El jefe del ejecutivo es <i>de jure</i> y <i>de facto</i> comandante en jefe de las FF.AA.		<u>El control <i>de facto</i> de las FF.AA. está en manos de comandantes (militares) de servicio en actividad uniformados</u>
<i>Coordinación del sector defensa</i>	Realizada <i>de jure</i> y <i>de facto</i> por un funcionario de jerarquía ministerial (normalmente, un civil nombrado por el jefe del ejecutivo), quien controla un cuerpo de personal con amplia participación de funcionarios públicos profesionales o civiles nominados políticamente		<u>Hecha <i>de jure</i> y <i>de facto</i> por los jefes de arma en forma separada, con una supervisión muy débil o inexistente por parte del Estado Mayor Conjunto y con un débil planeamiento global por parte del jefe del ejecutivo</u>
<i>Participación en el gabinete de militares en actividad</i>	Normalmente ninguno	Los comandantes en actividad de cada arma prestan asimismo servicios en el gabinete como ministros de su arma	<u>Tres ministros militares en actividad más una variedad de otros ministros, especialmente aquellos con tareas relacionadas a la seguridad nacional</u>
<i>Rol de la Legislatura</i>	La mayoría de los asuntos referidos a políticas que afectan los presupuestos militares, a la situación de las fuerzas y a las nuevas iniciativas en materia de armamento son regulados por la legislatura. Los funcionarios de jerarquía ministerial se presentan rutinariamente ante los comités legislativos para defender y explicar las iniciativas en materia de políticas a seguir, y para presentar la legislación correspondiente		<u>La legislatura simplemente aprueba o desaprueba el presupuesto del Ejecutivo. Inexistencia de una tradición legislativa de audiencias detalladas sobre asuntos de defensa. Las FF.AA., prácticamente, casi nunca proveen información detallada acerca del sector defensa a la legislatura, y los principales funcionarios del sector defensa casi nunca se presentan a sesiones de los comités legislativos</u>



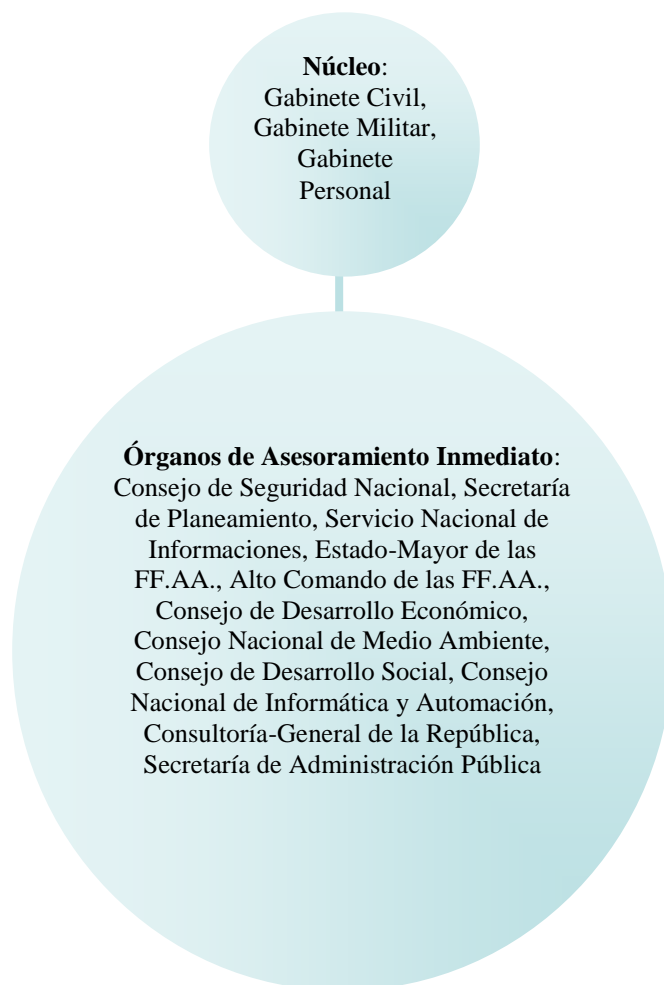
<p><b><i>Rol de los funcionarios públicos de carrera o de los civiles nominados políticamente</i></b></p>	<p>Un cuadro profesional de funcionarios públicos altamente informados o planificadores civiles designados políticamente juegan un importante rol de asistencia a la rama ejecutiva en lo relativo al diseño e implementación de las políticas de defensa y de seguridad nacional</p>		<p><u>Prácticamente todos los roles superiores en el personal del sector defensa son ocupados por oficiales militares en actividad. Los participantes civiles lo hacen normalmente como empleados de las tres armas militares</u></p>
---	---	--	---

Fuente: Stepan (1988: 118-20) [adaptado]

Esto puesto, la transformación de la SG-CSN en SADEN-PR no tiene nada de paradójica dado que no existía cualquier tipo de control civil sobre los militares en asuntos de seguridad/defensa nacional, sea en la formulación de las políticas de este sector, sea en su implementación, entendida en términos de conocimiento técnico y gestión de las políticas de seguridad. Por tanto, esta transformación “jurídico-nominal” de SG-CSN a SADEN-PR no se trató de un cambio propiamente dicho, sino de un ajuste también incremental en la trayectoria larga del CSN, que arrancó en la era Vargas (1930-45) y se consolidó a lo largo de los gobiernos militares (1964-85).

Debido a que en Brasil las instituciones en seguridad han sido tradicionalmente pertenecientes a la esfera más cercana al Presidente de la República, una mirada a la estructura de este poder estatal (“Presidencial Institucional”) demuestra, por otra vía de entendimiento, la continuidad institucional del régimen militar a lo largo del proceso de redemocratización, tal como se evidencia en los esquemas visuales que siguen (Esquemas 2 y 3):

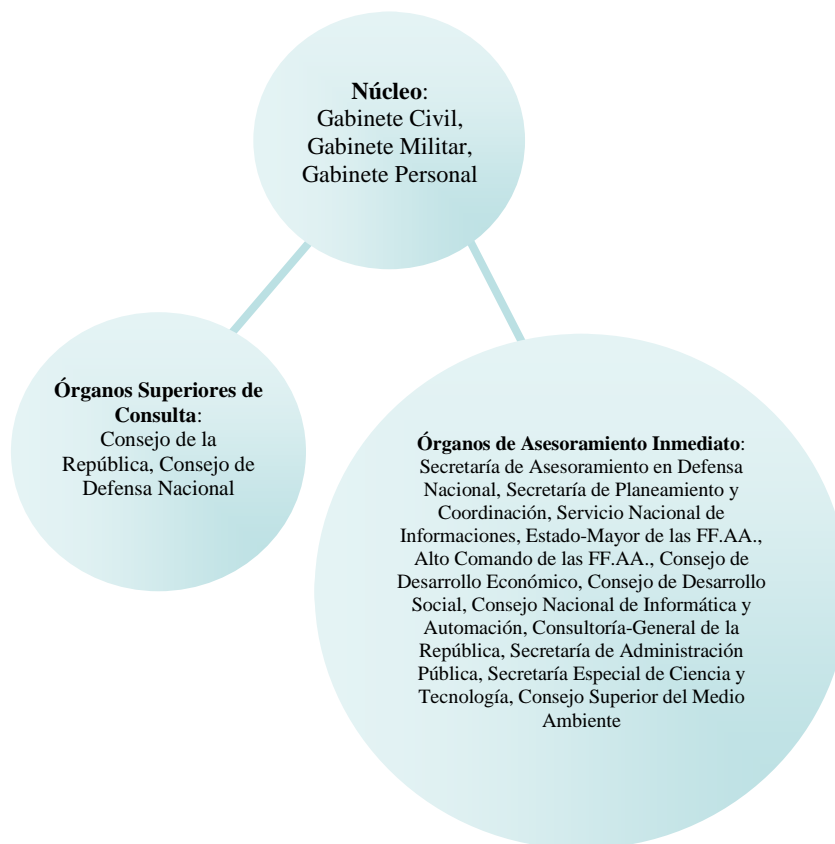
**Esquema 2**  
**Estructura Institucional de la Presidencia de la República entre 1986 y 1988**  
**(Gobierno José Sarney – hasta agosto de 1988)**



Fuente: elaboración propia en base al artículo 90 de la Constitución de 24 de enero de 1967, artículo 32 del Decreto n. 200, de 25 de febrero de 1967 y sus modificaciones (Ley 6.036 de 01 de mayo de 1974, Ley 6.118 de 09 de octubre de 1974), artículos 06 y 07 de la Ley 6.938 de 31 de agosto de 1981, artículo 05 de la Ley 7.232 de 29 de octubre de 1984, artículos 01, 02, 19, 43, 55 del Anexo al Decreto n. 92.614 de 02 de mayo de 1986, artículo 01 del Decreto n. 93.211 de 03 de setiembre de 1986, artículo 01 del Anexo al Decreto n. 95.575 de 23 de Diciembre de 1987<sup>133</sup>.

<sup>133</sup> Todas informaciones fueron basadas en los datos referentes al historial institucional de la Presidencia de Brasil disponibles en el sitio oficial de la Biblioteca de la Presidencia (<<http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/ministerios>>). Tradicionalmente la reglamentación sobre la estructura institucional de la Presidencia de la República en Brasil ha sido una decisión normativa interna a la Presidencia, siendo aprobada por medio de decretos y/o medidas provisorias. Por tanto, el derecho constitucional brasileño no lidia, en lo general, con temas de Derecho Administrativo relacionados con la estructura organizativa de la Presidencia de la República.

**Esquema 3**  
**Estructura Institucional de la Presidencia de la República entre 1988 y 1990**  
**(Gobierno José Sarney – desde agosto de 1988)**



Fuente: elaboración propia en base a los artículos 01, 02, 19, 43, 55 del Anexo al Decreto n. 92.614 de 02 de mayo de 1986, artículo 01 del Anexo al Decreto n. 95.575 de 23 de Diciembre de 1987, artículos 01 y 02 del Decreto n. 96.814 de 28 de septiembre de 1988, artículos 89, 90 y 91 de Constitución Federal de 15 de Octubre de 1988, artículo 01 de la Ley 7.739 de 16 marzo de 1989, artículo 01, III, de la Ley n. 7.804 de 18 de julio de 1989<sup>134</sup>.

En base a las fuentes normativas de estos esquemas, la organización interna del gobierno de transición (gobierno Sarney) se fundamentaría, *grosso modo*, en la legislación del gobierno militar (gobiernos Costa e Silva, Médici, Geisel y Figueiredo). Además, se notaría una estructura

<sup>134</sup> El Consejo de Seguridad Nacional se transformó en la Secretaría de Asesoramiento en Defensa Nacional con el Decreto n. 96.814 de 1988 y con la institucionalización del Consejo de la Defensa Nacional y del Consejo de la República, el Consejo de Seguridad Nacional fue extinguido en la legislación constitucional como “órgano superior de consulta”. Sin embargo, como fue señalado, este órgano permanece en la estructura presidencial, hecho implícitamente reconocido en la legislación ordinaria sobre la estructura interna de la Presidencia de la República de entonces. Por fin, se transfirió la Secretaría de Administración Pública a la Secretaría de Planeamiento y Coordinación en virtud de la Ley 7.739 de 16 de marzo de 1989.

extremamente inflada, que favorecía el aislamiento de los múltiples canales de acción militar en detrimento de mecanismos más plurales desde la sociedad civil. Por esas razones, la estrategia de obtener consenso en sectores políticos muy amplios a través de la coordinación y control de la agenda desde el núcleo estratégico de la Presidencia de la República ocasionaría la creación de algunas entidades ejecutivas cerradas a otros vectores de política, a ejemplo de la Secretaria de Ciencia y Tecnología y del Consejo Superior de Medio Ambiente.

En términos de evolución institucional de la estructura decisoria de la Presidencia de la República durante la transición democrática, otra innovación se refirió, como visto, a la creación de los órganos superiores del Presidente de la República, los Consejos de Defensa Nacional y de la República, los cuales no iniciarían ninguna trayectoria institucional gracias a la actuación concurrente y centralizadora de la SG-CSN/SADEN-PR. Con todo, aunque inoperativos, se preveían que tales consejos deberían ser usados en un futuro próximo, a fin de desarrollar una mayor y potencial participación civil en temas de seguridad y defensa (Hunter, 1997: 58).

En síntesis, en el contexto inmediato a la instauración de la *Nova República*, la aprobación de un nuevo marco constitucional democrático no implicó un cambio – vía una nueva “coyuntura crítica” – en la trayectoria institucional de largo plazo del CSN. Sea por la permanencia de las preferencias de los actores conservadores, sea por la preservación de las FF.AA. como actores institucionales máximos en la decisión de políticas de seguridad y defensa en el proceso de transición democrática, la transformación del CSN en SADEN-PR fue una solución óptima para mantener los legados de largo plazo del sector de seguridad y defensa, en detrimento de soluciones de compromiso civil-militares que favorecían nuevas arquitecturas institucionales para los “nuevos tiempos” democráticos.

## **CAPÍTULO 03 – La consolidación democrática y el proceso decisorio de seguridad y defensa nacional: legados y rupturas en la etapa contemporánea (1990-1996)**

### **3.1. Introducción: los gobiernos de Fernando Collor de Melo (1990-1992) e Itamar Franco (1993-1994)**

Teniendo en mente el alcance amplio de las competencias de la SG-CSN/SADEN-PR bajo el tradicional concepto de seguridad travestido en la fórmula “defensa nacional”, los líderes políticos de la oposición pasaron a percibir que este órgano podría ser un obstáculo para el establecimiento de agendas políticas más autónomas, no relacionadas necesariamente con la agenda del oficialismo (PMDB-PFL). Por esa razón, muchas fueron las críticas en contra del poder de iniciativa política de la SADEN-PR, y a favor de la extinción de este órgano, hechas por los candidatos (en especial Fernando Collor de Melo y Luís Inácio Lula da Silva) a lo largo de la campaña presidencial de 1989<sup>135</sup> (Hunter, 1997: 55).

Debido al hecho de que Collor de Melo había sido electo sin disponer de una alianza político-partidaria previa<sup>136</sup>, le era mandatorio obtener un elevado margen de maniobra para concretar su agenda política sin la necesidad de grandes mayorías parlamentarias. A fin de minimizar el alto nivel de prerrogativas que detenían las FF.AA. en las más diversas arenas del ámbito de la seguridad, Collor siguió una estrategia deliberada de debilitar a las FF.AA. por medio del primer intento oficial y deliberado de control civil de los militares de los tiempos democráticos. Esa estrategia, a su vez, se descomponía en dos intereses inmediatos desde la óptica presidencial: a) indicar a militares de alta patente que buscaban profesionalizar a las FF.AA. en tareas propiamente de defensa nacional para el comando político de los ministerios militares; b) extinguir o reformar considerablemente la SADEN-PR y el SNI.

---

<sup>135</sup> Los principales candidatos en las elecciones de 1989 eran Collor y Lula. Mientras Collor pertenecía a un partido político de centro-derecha - *Partido da Reconstrução Nacional* [Partido de la Reconstrucción Nacional/PRN] -, creado únicamente para participar de las elecciones de 1989, Lula era un activo representante del nuevo movimiento sindical (“*Novo Sindicalismo*”), nucleado en el *Partido dos Trabalhadores* [Partido de los Trabajadores/PT]. Para Mainwaring, Meneguello & Power (2000: 31-2), el PRN pertenecía al conjunto de los partidos conservadores de la *Nova República*.

<sup>136</sup> El partido de Collor - el PRN - obtuvo menos de 5% de las sillas parlamentarias en la Cámara de Diputados. De modo a gobernar sin el apoyo de los mayores partidos, no le restaba otra alternativa que la ‘parlamentarización’ del proceso decisorio gubernamental (Lamounier, 2005: 192). Datos de Lima Júnior (1993: 130-1) atestatan que el PMDB continuó como el principal partido en el Congreso Nacional tras las elecciones de 1989. Sin embargo, la mayoría parlamentaria debería ser compuesta, mínimamente, por cuatro partidos de distinta posición ideológico-partidaria. Además, otros diez partidos tenían representación menor a 5%. En la óptica de este autor, jamás el sistema político brasileño había sido tan fragmentado en el Parlamento, lo que evidenciaba un proceso de erosión del sistema partidario nacional constatada en los primeros años del noventa.

Bajo el panorama general de perseguir una agenda política propia e independiente en relación a los actores tradicionales, Collor intentaba concentrar poder de iniciativa para seguir con su proyecto de gran reforma política y económica del Estado, convocando para eso la “voluntad popular” que lo eligió. En los términos de Hunter (Ibidem, 62):

“Desafiar la (...) SADEN-PR era parte integral de la persistencia de Collor en combatir el oficialismo político, que incluía al Presidente Sarney, y la tolerancia de éste último con interferencia de los militares en la política [doméstica] (...). Después de conducir una campaña en la cual Collor avivó la animosidad de la sociedad respecto a (...) los bastiones del privilegio militar, como Presidente, él pasó a explorar ese sentimiento que para sí era instrumental”

Ya en el primer día de su gobierno, el 15 de marzo de 1990, Collor bajó la Medida Provisoria n. 150 (MP 150), la cual sería convertida en la Ley n. 8.028 de 12 de abril del mismo año, tras aprobación parlamentaria<sup>137</sup>. Dicha ley – al reorganizar la estructura institucional de la Presidencia de la República – creó la Secretaría de Asuntos Estratégicos de la Presidencia de la República (SAE), órgano que sustituiría tanto la SADEN-PR (ex SG-CSN) como la SNI<sup>138</sup>. La Tabla 9 muestra los detalles que trajo esa nueva ley:

**Tabla 9**  
**Formato institucional de la Secretaría de Asuntos Estratégicos**

<b>Finalidad</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>- ejercer las atribuciones de Secretaría Ejecutiva del Consejo de Gobierno<sup>139</sup>;</li> <li>- desarrollar estudios y proyectos de utilización de las áreas indispensables a la seguridad del territorio y opinar sobre su uso efectivo;</li> <li>- fornecer los subsidios necesarios a las decisiones del Presidente de la República;</li> <li>- cooperar en el planeamiento, en la ejecución y en el acompañamiento de la acción gubernamental con miras a la defensa de las instituciones nacionales.</li> </ul>

<sup>137</sup> Según Hunter (1997: 62) y Zaverucha (2000: 61), el debate parlamentario en torno de esa Medida Provisoria fue diminuto y su aprobación fue casi unánime.

<sup>138</sup> Por limitaciones del presente trabajo, las consecuencias de la junción de las funciones del SNI con las de la SADEN-PR no serán analizadas.

<sup>139</sup> Según el artículo 6 de la Ley 8.028 de 1990, el Consejo de Gobierno era un nuevo órgano en la Presidencia de la República y debería servir para asesorar al Presidente de la República en la formulación de directrices de acción gubernamental (sobre todo en tiempos de gobierno minoritario). Era compuesto por todos los ministros de Estado y debería reunirse por convocación expresa del Presidente de la República. Muy interesantemente, la finalidad de este consejo se asemejaba a las competencias de la SG-CSN en el sentido en que este último siempre había sido la institución que congregaba todos los órganos ministeriales en temas intersectoriales. Debido a que la SADEN-PR fue extinta por esa ley y dado que se preveía tal competencia en la estructura de la SAE, como visto en sus atribuciones, nótese otra continuidad en la trayectoria larga del antiguo CSN en tiempos de redemocratización: su sucesora inmediata - la SAE - pasa a secretariar de forma ejecutiva las reuniones del Consejo de Gobierno. Sin embargo, como será visto, esta continuidad sería apenas “institucional” puesto que Collor nombrará civiles para comandar el nuevo órgano presidencial para asuntos estratégicos.

### Estructura

- Departamento de Inteligencia;
- Departamento de Macroestrategias;
- Departamento de Programas Especiales;
- Centro de Investigación y Desarrollo para la Seguridad de las Comunicaciones;
- Centro de Formación y Perfeccionamiento de Recursos Humanos.

Fuente: Ley 8.028 de 12 de abril de 1990, Artículo 16 [adaptado]

Un conjunto de iniciativas concretas con miras a debilitar el tradicional poder de la SG-CSN/SADEN-PR fueron adoptadas de inmediato: a) pérdida del status ministerial de cargo de secretario-general de la SAE; b) avance en el control civil dentro de jerarquía de la SAE, a través del nombramiento de civiles para ocupar algunos puestos de dirección; c) cierre de oficinas regionales, en especial aquellas antes pertenecientes a la estructura de la SNI; d) establecimiento de relaciones más fluidas con el Parlamento, por medio de la contratación de lobistas profesionales para gestionar la relación “SAE-Congreso Nacional”; e) énfasis operacional en temas más amplios – como en política (macro)económica, la principal política pública ante los ojos de la opinión pública – y en la reforma del Estado y planeamiento de largo plazo (“estratégico”) de políticas sectoriales, no necesariamente vinculadas con la “defensa nacional” (Ibidem, p. 62-3; Zaverucha, 2000: 61).

Es necesario resaltar que juntamente con la pérdida de status ministerial del secretario-general de la SAE, hubo una pérdida real de status ministerial del Gabinete Militar, institución que tradicionalmente, en la trayectoria larga del CSN, había concentrado las funciones de Ministro-Jefe de este órgano con la de Secretario-General del CSN, cargo que también tenía representación ministerial<sup>140</sup>. Además, la dirección y la gestión de políticas fueron transferidas o ampliadas a otras instituciones civiles concurrentes en la estructura institucional de la Presidencia de la República, como ocurrió con la transferencia de la formulación y gestión de las políticas nucleares a la Comisión Nacional de Energía Nuclear (CNEN) y de algunos temas de política de gestión territorial en regiones de frontera a las Secretarías de Medio Ambiente y

<sup>140</sup> En realidad, las FF.AA. pasarían a disponer de apenas tres cargos de nivel ministerial (Ministro del Ejército, Ministro de la Armada, Ministro de la Fuerza Aérea), dado que también el Estado-Mayor de las FF.AA. había perdido status ministerial (Hunter, 1997: 63).

Ciencia y Tecnología<sup>141</sup> (Zaverucha, 2000: 62; Gomes apud Castro & D'Araújo, 2001: 125; Cardoso apud Castro & D'Araújo, 2001: 328).

No obstante, ante la tradición de cambios graduales en las instituciones políticas de seguridad, es evidente que tales transformaciones, aunque críticas, por ser provocadas por determinantes contextuales dentro de la trayectoria del “CSN → SG-CSN → SADEN-PR...”, convivirían con continuidades y resistencias burocráticas bastante estables. De acuerdo con Zaverucha (Ibidem), eso es entendible a través de una mirada a la permanencia de la presencia de militares en los puestos de segundo escalón (coordinadorías) dentro del Departamento de Programas Especiales de la SAE, precisamente en las áreas operacionales en “orientación territorial”, “movilización”, “programas regionales y estratégicos”, “programas especiales estratégicos” (Ibidem, p. 61-2). Otra continuidad, ya en el tema del sistema político brasileño, fue la permanencia de un Poder Legislativo ausente en el control parlamentario de temas de seguridad y defensa nacional, en especial en la formulación de políticas de este ámbito y el control de los presupuestos, mismo que hubiera una instancia propia (Comisión de Defensa Nacional de la Cámara de Diputados) para los temas de seguridad<sup>142</sup>.

Para Hunter (1997: 65), la ausencia o muchas veces delegación deliberada del Legislativo hacia el Ejecutivo, en especial en las etapas iniciales del ciclo de políticas públicas en seguridad – ahora entendida bajo la fórmula “asuntos estratégicos” –, guardaría una relación positiva con la emergencia de otros temas de mayor importancia en las agendas políticas de los parlamentares:

“El Congreso Nacional tenía asuntos más urgentes, que incluían la negociación sobre el uso del presupuesto federal, la decisión de un sinnúmero de decretos ejecutivos (“*Medidas Provisórias*”), y el trabajo de supervisión de muchas comisiones de averiguación (“*Comissões Parlamentares de Inquérito*) (...) de escándalos políticos (...). [Esta] dinámica (...) sobrecargó [a los políticos] con asuntos de mayor emergencia y les ofreció pocos

---

<sup>141</sup> Zaverucha (2000: 62) señala que habría de hecho una desmilitarización del “Proyecto *Calha Norte*” rumbo a su absorción en la agenda de medio ambiente (pasando a ser denominado “Programa *Calha Norte*”). Es necesario resaltar que el contexto político de entonces se caracterizaba por el hecho de que los temas ambientales habían pasado a ser un tema prioritario de la agenda política del gobierno Collor a causa de la realización, en territorio brasileño, de la Conferencia de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente y Desarrollo (ECO-92). En esa temática específica, otra vía de control civil sobre los militares fue la activa acción del Itamaraty/diplomáticos en el avance de la agenda presidencial sobre medio ambiente por medio de iniciativas civiles de política exterior.

<sup>142</sup> Según Hunter (1997: 64-5), algunas proposiciones legislativas propuestas por el Ejecutivo (Proyecto de Ley n. 1862 de 03 de octubre de 1991) visaron a mejorar el control parlamentario sobre temas estratégicos y la concentración de las actividades de la SAE en temas menos “domésticos”, como desarrollo industrial y tecnológico estratégico y protección territorial en las regiones de frontera. Otra iniciativa que favorecía un enfoque hacia temas estratégicos más internacionales o de “defensa nacional” *strito senso* provino de la propia Cámara de Diputados, a través del Proyecto de Ley n. 1887 de 08 de noviembre de 1991 de autoría del diputado José Dirceu (PT/São Paulo). Ambas iniciativas, empero, no tuvieron éxito.



incentivos para perseguir objetivos programáticos de largo plazo (en especial cuando la popularidad electoral no estuviera en juego).”

Más allá de esta importante observación, es necesario traer al análisis el contexto político más amplio de las relaciones entre Presidencia de la República y Poder Legislativo federal, para entonces encuadrar la lógica de la política de seguridad y el alcance de la acción parlamentaria en ese ámbito. Por tanto, en virtud del hecho de que el sector de políticas de seguridad y defensa se encontraba bajo las determinaciones institucionales de la estructura decisoria emanada de Constitución de 1988, se hace necesario resaltar que el Poder Ejecutivo brasilero detenía la iniciativa de la agenda en torno de las políticas sectoriales más importantes, siendo el principal actor institucional que conservaba la mayor influencia decisoria en el sistema político nacional (Amorim Neto, 2007: 138-40).

Asimismo, en base al comportamiento cooperativo del Congreso Nacional, fundamentado en la fuerte disciplina partidaria de la coalición oficialista mayoritaria, el Poder Ejecutivo nacional, comprendido por los ministerios y la Presidencia institucional, ya dominaba de forma exitosa la agenda legislativa de la *Nova República*, haciendo que este poder estatal fuera considerado el principal actor-vector del cambio del *status quo*, al imponer el ritmo y el contenido de la agenda parlamentaria del país (Figueiredo & Limongi, 1999: 41-67; Limongi, 2006: 25-6; 41).

En el tema de la estructura decisoria interna de la Presidencia de la República, el gobierno de Collor de Melo también se particularizó por iniciar una reforma de achicamiento del Estado, por medio del rebajamiento de algunas instancias ministeriales a la categoría de secretarías ejecutivas, a ejemplo de la Secretaría de Cultura, que sustituyó los organismos ministeriales de este sector. Eso también correspondió a la motivación política general por detrás de la creación de la SAE, la cual pasaba a detener un rol clave en la gestión de los asuntos de seguridad y defensa (ahora “asuntos estratégicos”) dada la inexistencia de un Ministerio de Defensa que unificara los ministerios militares. El siguiente esquema visual (Esquema 4) resume esta estructura institucional de la Presidencia y muestra la reorganización ocurrida en el gobierno Collor en comparación con los años Sarney:

**Esquema 4**  
**Estructura Institucional de la Presidencia de la República entre 1990 y 1992**  
**(Gobierno Fernando Collor de Melo)**



Fuente: elaboración propia en base a los artículos 89, 90 y 91 de Constitución Federal de 1988, artículo 01 del Anexo al Decreto n. 99.185 de 15 de marzo de 1990, artículo 01 de la Ley n. 8028 de 12 de abril de 1990, artículos 01, 02 y 05 de la Ley n. 8.028 de 05 de junio de 1990, artículos 01 y 03 de la Ley n.8.183 de 11 de abril de 1991. Observaciones: El Alto Comando y el Estado-Mayor de las FF.AA. estaban en el núcleo de la presidencia y se ubicaban en la estructura del Gabinete Militar. Es la Ley 8.028 que los cita como “órganos de asesoramiento inmediato”.<sup>143</sup>

Aunque haya habido avances con la creación de la SAE en el control civil de los militares en instituciones políticas de seguridad, la aprobación de la Ley 8.183 (de 11 de abril de 1991) – legislación que vino a reglamentar el Consejo de Defensa Nacional/CDN – debe ser vista como la principal constatación acerca de la permanencia de prerrogativas institucionales militares y de

<sup>143</sup> Todas informaciones corresponden a los datos del Historial Institucional de la Presidencia de Brasil, disponibles en el sitio oficial de la Biblioteca de la Presidencia (<http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/ministerios>).

la trayectoria del “CSN → SG-CSN → SADEN-PR...” en las actividades de la SAE. Como visto, el CDN había sido una solución de compromiso civil-militar encontrada por los diputados constituyentes para establecer un marco institucional básico en torno de la extinción del CSN en la legislación constitucional democrática. Sin embargo, como también se señaló, este consejo tendría su trayectoria debilitada debido principalmente a la transformación de la SG-CSN en SADEN-PR por decisión “presidencial”, debido a la ausencia de un debate más ampliado, sobre todo desde el Parlamento, acerca de la viabilidad – o no – de una institución sucesoria del CSN, que no correspondiera a los consejos superiores creados por la Asamblea Constituyente (1987-1988).

En base a esos constreñimientos de la práctica política perteneciente a la arena presidencial, la Ley 8.183/1991 trajo un elemento esencial para mantener en la SAE la dirección y el comando de la gestión de las políticas del sector seguridad/defensa, bajo la trayectoria larga del SG-CSN/SADEN-PR: pasaba a competir a la SAE la ejecución de las actividades permanentes al ejercicio de la competencia del CDN, en la calidad de Secretaría-General de este consejo. En otras palabras, aunque la SAE fuera y debiera ser dirigida por civiles, la Ley 8.183 trajo una continuidad institucional en el propósito de centralizar cualquier discusión sobre seguridad nacional en el órgano específico de ese sector dentro de la Presidencia de la República.

Eso significaba, en la práctica, que los temas de competencia del CDN serían, por determinación legal, ejecutados por la SAE, haciendo de esta secretaría la principal institución en temas de seguridad y defensa. Políticamente, la aprobación de la Ley 8.183 correspondió al restablecimiento de las tradicionales preferencias de la SG-CSN/SADEN-PR, bajo ropaje democrático y constitucional, con el propósito de impedir un posible funcionamiento más autónomo del CDN, resultado político esperable debido a la agenda “no-conservadora” de Collor de Melo respecto a los temas militares y de seguridad.

Otras continuidades se refieren a los temas de actuación de la SAE y de la dinámica interburocrática interna; de acuerdo con los datos de Heye (1997: 70), en su atribución de asistencia directa y inmediata del Presidente de la República, la SAE también actuaba en el análisis y evaluación estratégica, en la definición de las políticas de desarrollo, en la formulación del CEN<sup>144</sup>, en la promoción de los estudios, elaboración, coordinación y control de los planes,

---

<sup>144</sup> Hasta el año de 1996, el pensamiento oficial en política de seguridad/defensa tenía por base un texto no público desarrollado por el antiguo CSN (el ya citado CEN; ver Anexos VII y VIII), que se basaba teórica y

programas y proyectos de naturaleza estratégica, como en las temáticas nuclear y en aquellas referentes al “macrozoneamiento geopolítico y económico” del territorio nacional.

Cuanto a la dinámica interna de la SAE, aunque hubiera una disminución generalizada del número total de servidores públicos destinados a esta institución en virtud de la política de achicamiento del aparato estatal, el proceso decisorio interno se encontraba dificultado por la enorme estructura institucional heredada del CSN, órgano, que, como fue visto, decidía formal e informalmente sobre todas las políticas públicas de comprensión nacional e intersectorial. De esa forma, era necesaria una mejora de la gestión administrativa de la nueva secretaria para los “asuntos estratégicos”, en conformidad con lo definido bajo este concepto por el Presidente de la República (Roberto Pereira da Silva apud Heye, 1997: 83).

Fue dicho que la SAE, a diferencia de sus antecesoras, sería dirigida por profesionales civiles no relacionados directamente con la administración de los asuntos de seguridad. En ese sentido, el primer Secretario de Asuntos Estratégicos fue Pedro Paulo Bergamaschi Leoni Ramos, economista y empresario del ramo de la construcción civil, concesión de servicios públicos y agro-industria, quien tenía como agenda en la dirección de la SAE la instalación del comando civil y la implementación de algunos programas heredados del CSN, como el “Programa *Calha Norte*” y el “Programa de Auxilio Financiero a los Municipios de la Zona de Frontera” (Heye, 1997: 81-2; Heye & Zylberberg, 2001: 4894).

Exonerado por denuncias de corrupción activa y pasiva, Pedro Ramos fue sustituido, en marzo de 1992, por Eliezer Batista, ingeniero detentor de gran prestigio ante los sectores conservadores, por haber dirigido la Compañía *Vale do Rio Doce* en el régimen militar y por haber sido uno de los formuladores del Programa *Grande Carajás*<sup>145</sup>. Si bien buscarse, entre otros temas, aplicar los recursos de la SAE para lidiar con asuntos de desarrollo económico, con énfasis en la gestión de la crisis del sector energético nacional y en proyecto de construcción del gasoduto Brasil-Bolivia, Batista tendría corta experiencia política como secretario de la SAE,

---

metodológicamente en la DSND (Cavagnari Filho, 2000:119-48; Moreira apud Santana, 2007: 95). Este texto secreto, de acuerdo con Roy Walter (1993: 11) - entonces investigador de la SAE - había sido elaborado originalmente en 1969, siendo aprobado por la SG-CSN como “CEN/1969”. Según Walter (Ibidem), para el todo período de 1974-1993, no había pruebas oficiales de la existencia de una política oficial que sucediera el “CEN/1969”.

<sup>145</sup> El Programa *Grande Carajás* fue iniciado en 1980 y se constituía, básicamente, de un proyecto de exploración mineral, instalación de servicios de infraestructura y ocupación del territorio mineral ubicado en el Norte de Brasil. Fue oficializado durante el gobierno Figueiredo por medio del Decreto-Ley n. 1.813 de 24 de noviembre de 1980.

dado el fin del gobierno Collor, en el mismo año, por ocasión de un *impeachment* presidencial (Lemos, 2001: 589-90).

Entre 1990 y 1992, además de los programas citados arriba, la SAE actuaría en los siguientes programas intersectoriales: “Programa de Ordenación del Territorio Nacional”; “Sistema de Protección de la Amazonia”; “Programa de Estudios sobre Defensa y sobre Movilización Militar Nacional”; “Desarrollo de Tecnología en el área de seguridad de comunicaciones”; “Desarrollo de Tecnología Nuclear”; “Sistema de Protección al Programa Nuclear Brasileño”; “Programa de Control de Bienes Sensibles”; “Estudios e Investigaciones para el Desarrollo Socio-Económico”; “Análisis y Evaluación Estratégicas de Políticas Públicas” (Heye, 1997: 95-7).

Otro dato relevante que caracterizaría la actividad de la SAE durante el gobierno Collor de Melo fue la creación de un *Centro de Estudos Estratégicos* [“Centro de Estudios Estratégicos”/CEE-SAE], por iniciativa de algunos investigadores pertenecientes al cuadro interno de la SAE. Como será visto en los párrafos a seguir, el CEE-SAE tendría, dentro de la estructura de la SAE, un rol clave – pero no absoluto – en la formulación de la primera política de seguridad/defensa nacional en Brasil bajo un contexto político-institucional democrático más consolidado, cuyos resultados fueron la entrada progresiva de actores políticos civiles en el proceso decisorio de seguridad y defensa, ocasionando una el inicio de una progresiva poliarquización de ese sector de política.

El fin del gobierno Collor (octubre de 1992) coincidió con la primera experiencia de *impeachment* en la histórica política brasileña, implicando la vuelta de los sectores conservadores tradicionales a la Presidencia de la República, bajo una nueva coalición nucleada en torno del vicepresidente, Itamar Augusto Cautiero Franco<sup>146</sup>. De acuerdo con Hunter (1997: 66), en contraste con los años Collor de Melo, el gobierno de Franco se destacó por haber mantenido un alto grado de autonomía de las burocracias militares en el comando del sector de seguridad y defensa, sobre todo debido a la necesidad de obtener una relación de apaciguamiento con las FF.AA. para mantener la gobernabilidad en un contexto de fragilidad política (Castro Santos, 2004: 124-6). Tras el inédito proceso de *impeachment*, era imperioso que el presidente desestimara posibles fuentes de conflicto en las instituciones internas a la presidencia, con el fin

---

<sup>146</sup> Para informaciones más detalladas sobre el *impeachment* sufrido por Collor de Melo, ver Weyland (1993).

de conseguir un alto grado de autoridad política en su círculo más cercano, compuesto de políticos del PFL y del *Partido da Social Democracia Brasileira* (PSDB)<sup>147</sup>.

Para eso, una de sus estrategias fue la de nombrar al almirante Mario César Flores a la dirección de la SAE<sup>148</sup>, quien tuvo como prioridades de agenda política institucional, además de la seguridad/defensa nacional, temas como corrupción gubernamental, relaciones intergubernamentales y reforma agraria<sup>149</sup> (Ibidem, p. 66). Demostrando que la seguridad no se refería a ninguna prioridad de la agenda política del gobierno y que no se trataba de un tema de la agenda política personal o de su coalición partidaria, en el año de 1994, desde la SAE habría una primera e inédita iniciativa de establecer una política de seguridad, bajo el liderazgo de César Flores, quien encontraría un espacio institucional ya propicio para iniciar las discusiones acerca de un marco básico para políticas de seguridad/defensa/asuntos estratégicos.

Según los datos de Heye (1997: 83), dentro del CEE-SAE, ya había voces favorables a un rol más activo por parte de la SAE en la formulación de una “gran estrategia brasileña” y en la verificación de la conformidad estratégica de las iniciativas gubernamentales intersectoriales. Y desde este punto de vista, muchos eran los obstáculos con miras a la concretización de esa nueva “gran estrategia”, como la imprecisión conceptual del concepto de “asuntos estratégicos”, bien como la “reluctancia de servidores en tratar de los asuntos necesariamente relacionados con la Seguridad/Defensa Nacional”. Según Walter (1993: 12-3), quien actuaba como investigador de la SAE, en uno de los documentos de trabajo más importantes sobre el proceso decisorio brasileño de seguridad y defensa en democracia:

---

<sup>147</sup> El PSDB fue creado a partir de un ala más izquierdista interna al PMDB principalmente. Si bien este partido haya desarrollado un perfil más conservador en un contexto posterior, en la primera mitad de los años noventa debería ser considerado un partido de centro-izquierda (Mainwaring, Meneguello & Power, 2000: 32). Para más detalles sobre su surgimiento, consultar Roma (2002: 72-4).

<sup>148</sup> Según Oliveira (1994: 313-4), Flores había sido acomodado en la SAE como estrategia política de compensación por la pérdida del cargo de Ministro de la Armada, conferido a los sectores de la alta oficialidad más favorables al esquema de tutela militar de los tiempos del gobierno Sarney. Para Zaverucha (2000: 114), la indicación de César Flores al cargo de Secretario de Asuntos Estratégicos, función que retomó su status ministerial, perteneció a un proceso más ampliado de remilitarización de la institución “Presidencia de la República”. En nivel de dirección, otros cargos destinados a militares fueron: Ministro de Comunicaciones, Secretario de la Secretaría de Administración Federal, Ministro de Transportes, Secretario-Ejecutivo del Ministerio de Integración Regional, Director de la Compañía Nacional de Abastecimiento, Director de la Academia de la Policía Federal, Director de la Superintendencia para el Desarrollo del Nordeste (SUDENE).

<sup>149</sup> Hunter (1997: 189, nota de pie n. 14) fundamenta esa observación en la compilación de siete volúmenes de la *Coletânea de Assuntos de Especial Interesse da SAE* [“Colección de Asuntos de Especial Interés de la SAE”] del año de 1993, publicación interna que concentraba los temas de preocupación cotidiana de la SAE. Más allá de los asuntos de orden doméstico, Hunter con todo llama la atención para el hecho de que más de tres cuartos de todos los artículos lidiaban con temáticas internacionales, comprendiendo temas como narcotráfico, derechos de propiedad intelectual relacionados a la industria y soberanía estatal en Amazonía.

“El modelo [de formulación del “CEN” por la SG-CSN] presentaba tres pecados básicos, incompatibles con las características esenciales a los órganos de la especie y que sumados a una función revolucionaria y eventual – tratamiento de los procesos de casación – acabaron por estigmatizar y comprometer la imagen política del órgano ante la sociedad: la SG-CSN no ten[í]a la representatividad adecuada, no utilizaba técnicas ni instrumentos con rigor científico aceptable; tampoco disponía de personal con formación apropiada para tratar de la plétora de asuntos que transitaban en la institución (...) La principal debilidad del proceso residía en la falta de la enseñanza de las técnicas y de los instrumentos que permitieran la operacionalización de sus diversas etapas con un mínimo de cientificidad. Como resultado, esas etapas fueron cumplidas con completo empirismo, llegándose a “puras conjeturas” (...) Para agravar aún más ese problema, la metodología era aplicada por un grupo de asesores que no poseían especialización sobre muchos, sino la mayoría de los asuntos tratados, elemento que sin duda restringía la autoridad del planeador o formulador [de políticas] (...) Todo indica que esos factores dificultaran, *mutatis mutandis*, la completa configuración funcional de la SAE, que guardaba, innegablemente, semejanzas estructurales con el modelo SG-CSN (...).

Como dicho, el contexto político-institucional de la SAE correspondía a un ambiente de ausente comunicación interna, la cual también ocurría horizontalmente, entre los distintos órganos internos de la Presidencia, especialmente entre los organismos militares y diplomáticos, entendidos como los principales órganos burocráticos más alejados de la competencia partidaria, ahora revitalizada con la redemocratización (Alsina Júnior, 2006: 68).

Sin embargo, esa falta de comunicación y diálogo intra- e interburocrático sería parcialmente superada por una iniciativa aislada y personal de César Flores, quien acabaría por tener un rol clave en reunir un conjunto de oficiales militares y diplomáticos<sup>150</sup>, quienes produjeron un documento fundamental para el planeamiento en seguridad y defensa. Intitulado *Bases para una Política de Defensa* [“Bases para una Política de Defensa”], este documento expresaría el disenso entre FF.AA. y Itamaraty en torno del concepto de seguridad (“defensa nacional”), dada la incompatibilidad entre las preferencias militares y diplomáticas acerca de los límites de la política de seguridad y defensa de Brasil en democracia, y su relación con los temas políticos de la política externa brasileña (Ibidem, p. 71).

Así siendo, por un lado, los ministerios militares permanecieron reacios en abandonar los elementos conceptuales heredados de la experiencia histórica de la ESG de modo que su

---

<sup>150</sup> Hay datos que algunos diplomáticos participaban desde el comienzo del gobierno Collor en el proceso decisorio interno al CEE-SAE. Sin embargo, los datos más evidentes se refieren a la actuación de los diplomáticos a partir precisamente del gobierno de Franco y más importantemente en el gobierno de Fernando Henrique Cardoso, iniciado en 1995. Con todo, en base a lo expuesto por el general Bayma Denys (apud Castro & D’Araújo, 2001: 84), ya había diplomáticos en puesto de dirección en nivel de subsecretaría (temas económicos) en la SADEN-PR en el gobierno Sarney.

estrategia sería la de ampliar al máximo las posibles iniciativas en “defensa” con el propósito de mantener las autonomías corporativas de cada fuerza singular en los términos de “seguridad nacional”. A su vez, los diplomáticos – reunidos en el Ministerio de las Relaciones Exteriores – intentaron especificar los detalles “civiles” de las políticas de defensa, especialmente en lo relacionado con el uso de la fuerza militar de forma secundaria a la política exterior. Una de esas especificaciones correspondía al empleo de las FF.AA. en misiones de paz conducidas por la Organización de las Naciones Unidas, decisión que puede ser fechada en el primer semestre de 1993, cuando, ocurrió, por convocación del Itamaraty, la formación de un Grupo de Trabajo diplomático-militar que lidiase con dicha cuestión. Producto de este disenso entre ambas burocracias, el documento de trabajo *Bases...* acabaría por no tener repercusión política alguna a lo largo del último año del gobierno de Itamar Franco<sup>151</sup>.

También en 1993, hay algunas evidencias acerca de la realización de reuniones semanales en el Ministerio de Relaciones Exteriores para tratar el tema de la defensa nacional desde la perspectiva civil-diplomática. Según los datos de Kenkel (2005: 88), esas reuniones fueron organizadas por el embajador José Viegas Filho – quien sería, posteriormente en el gobierno de Luís Inácio Lula da Silva (2003-2010), Ministro de Defensa (2003-2004) – con la asistencia del diplomático Paulo Cordeiro de Andrade Pinto. En términos más ampliados, la postura favorable del cuerpo diplomático en relación al empleo de las FF.AA. en misiones de paz y las divergencias con las propias FF.AA. sobre ese asunto fueron un elemento de destaque en las primeras discusiones sobre defensa nacional en los años de 1990. Según Alsina Júnior (2006: 71):

“A pesar del documento elaborado por la SAE haber incorporado referencias a la cuestión de las misiones de paz, hay que registrar que el referido Grupo de Trabajo presenció profundas divergencias entre el Ministerio de Relaciones Exteriores y los Ministerios de la Armada, Ejército y Fuerza Aérea. Estos últimos veían el envío de tropas al exterior como una tarea secundaria y dispendiosa, en contraste con la cancillería que veía en ello la oportunidad de proyectar los intereses brasileños en el escenario internacional.”

De acuerdo con Kenkel (2005: 88), dentro de la estructura decisoria de la SAE, se debe acreditar, sin embargo, la primera iniciativa en torno de la formulación de una política de defensa nacional para el contexto democrático al protagonismo que tuvo el experto Luis Bitencourt,

---

<sup>151</sup> Si bien no hubiera repercusión política inmediata de este documento, se puede conjeturar que por medio de esa primera iniciativa en “defensa nacional”, la SAE ya sería vista como una institución necesaria e indispensable en la estructura institucional presidencial para la formulación de las políticas de seguridad y defensa en los gobiernos subsecuentes.



quien lideró, a lo largo de 1993, reuniones internas en el CEE-SAE, cuyo objetivo principal era discutir el futuro de la política de seguridad nacional de Brasil en democracia. Según Kenkel (Ibidem), esas reuniones se tornaron cada vez más frecuentes durante el primer semestre de 1994, siendo que en esas ocasiones habría una importante inflexión con la presentación de un *policy paper* escrito por el experto Thomas Guedes da Costa, otro importante investigador del CEE-SAE, que también actuaba en la articulación de posicionamientos comunes favorables respecto a directrices más operativas en torno de una política de seguridad y defensa democrática.

De acuerdo con esa interpretación, ese documento se tornaría la base de discusiones más dinámicas en el marco de la SAE, discusiones éstas que, como visto, tuvieron como dínamo político el almirante César Flores. A partir de esas discusiones, se formó entonces un GTI, compuesto por la SAE, ministerios militares e Itamaraty. Con todo, el documento *Bases...* sería aprobado recién en el mes de septiembre de 1994, cuando fue presentado al presidente Itamar Franco, quien, a su vez, rechazó incluirlo en su agenda política institucional.

### **3.2. El peso de las variables contextuales y comportamentales en el proceso decisorio de seguridad y defensa nacional durante los primeros años del gobierno de Fernando Henrique Cardoso (1995-1998)**

Con la entrada de Ronaldo Sardenberg a la frente de la SAE, ya en el gobierno de Fernando Henrique Cardoso/FHC, esa intención de aprobar una política de seguridad/defensa democrática desde el documento *Base para una política de defesa* sería postergada para el año de 1996, lo que favorecería la entrada de otros actores de las FF.AA. más allá de los ministerios militares (Ejército, Armada, Fuerza Aérea), como el Gabinete Militar. Como resume Alsina Júnior (Ibidem, p. 68) respecto al contexto político de la transición de los gobiernos Itamar Franco-FHC: “La ausencia de consenso [entre los actores militares y diplomáticos principalmente] dio origen a un documento poco específico que, debido al exiguo espacio de tiempo que separaba el término de su redacción del inicio del mandato del sucesor de Itamar, no vino a tener cualquier repercusión política de relevo.”

También otros autores argumentan que había sido central el rol que tuvo la SAE en la centralización de las discusiones de una política de seguridad para el contexto democrático; por ejemplo, Andrade Pinto (1996: 02) corrobora la información de que la SAE, por medio de su centro de estudios (CEE-SAE), organizaría inéditamente un seminario (*Seminário sobre Política*

*de Defesa* [“Seminario sobre Política de Defensa”) el 26 de abril de 1994, para preparar las actividades de un GTI con vistas a la discusión de un documento-base sobre seguridad y defensa entre los meses de mayo y septiembre de 1994<sup>152</sup>.

Sea lo que sea, la actuación más protagónica de la SAE en el proceso formulador en seguridad y defensa ocurriría por muchas razones, siendo las principales, en orden de importancia: a) la preservación de algunas preferencias institucionales en seguridad/defensa (ahora “asuntos estratégicos”) desde la experiencia de la SG-CSN/SADEN-PR; b) la existencia de recursos humanos (servidores públicos estables e investigadores en régimen de dedicación parcial y exclusiva), muchos de los cuales representaban ser un factor de continuidad dentro de la trayectoria larga “CSN → SG-CSN → SADEN-PR → SAE” desde el régimen militar; c) la permanencia de su carácter institucional de “principal locus decisorio de políticas públicas intersectoriales” en la Presidencia de la República; d) la constatación de la necesidad de una “gran estrategia”/“política de defensa nacional” actualizada para los nuevos tiempos democráticos (contexto doméstico) y de pos-Guerra Fría (contexto externo); y e) la creación de instancias de diálogo interno, lo que ocurrió con el surgimiento del CEE-SAE en 1992, órgano que actuaría institucionalmente en la dinamización del proceso decisorio interno de la SAE.

Un aspecto importante en relación a ese último punto fue la apertura de las discusiones de la SAE, vía su centro de estudios, a la comunidad académica nacional, hecho que ocurrió también en la gestión de César Flores en la SAE. Esa apertura pudo ser entendida en dos vertientes: por medio de la contratación de investigadores o de personal asesor desde los cursos de posgrado en Ciencias Sociales; y por medio de la cooperación institucional con centros universitarios de investigación aplicada, a ejemplo de la cooperación entre el CEE-SAE con el *Núcleo de Análise Interdisciplinar de Políticas e Estratégias da Universidade de São Paulo* [“Núcleo de Análisis Interdisciplinar de Políticas y Estratégias de la Universidad de São Paulo”/NAIPPE-USP] en torno de la realización del *I Encontro Nacional de Estudos Estratégicos* [“I Encuentro Nacional de Estudios Estratégicos” - I ENEE], realizado entre los días 25, 26 y 27 de mayo de 1994.

Dentro de la trayectoria institucional larga “CSN → SG-CSN → SADEN-PR → SAE”, he ahí la primera vez que una institución de seguridad se abriría a la entrada de otros posibles *inputs* de política desde la comunidad académica (civil) nacional. En conjunto con la creación

---

<sup>152</sup> Andrade Pinto era, en ese entonces, además de diplomático, director del CEE-SAE (ver Tabla 10).

del CEE-SAE en 1992, esa iniciativa de apertura puso en duda la posible continuidad de influencia política a partir de otras instituciones académicas (militares) tradicionales, como la ESG o los centros de investigación internos a las FF.AA. Un aspecto central para entender el debilitamiento de las instituciones académicas militares se refería al panorama de “crisis de la identidad militar” ocurrida también en la primera mitad de los años noventa, especialmente tras el fin del gobierno Sarney (1989) y ante el contexto internacional de nuevo orden mundial/fin de la Guerra Fría (1989).

De acuerdo con Oliveira (1994: 249-311), los fundamentos básicos de la DSND ya no eran más vistos como empíricamente válidos ante el fin del confronto entre capitalismo y socialismo (contexto internacional)<sup>153</sup> y el debilitamiento de las FF.AA. en el ámbito doméstico, lo que exigía un replanteo acerca de cuál misión – entendida en términos de “razón de existencia institucional” – las FF.AA. deberían tener en democracia. Con todo, si bien las instituciones militares se encontrasen en una situación de desprestigio cada vez más evidente desde el gobierno Collor de Melo, en el corto plazo, ellas mantuvieron identificadas con la DSND, vista como el único elemento de cohesión organizacional en tiempos de pérdida de poder político. En las palabras de Oliveira (Ibidem, p. 264-5):

“La institución militar buscaba salidas para su crisis de identidad. En el plan político e ideológico, esta búsqueda tenía redundado en tres procesos íntimamente asociados. A través del primero, marcado por la resistencia y permanencia, *las FF.AA. continuaban identificadas con la Doctrina de Seguridad Nacional, factor de unidad doctrinaria del régimen militar*. En segundo lugar, buscan una adaptación renovada para la crisis de identidad, en el sentido de recurrir al nacionalismo. En el nuevo orden internacional en gestación, sin la previsibilidad y los mecanismos de negociación de la Guerra Fría, la defensa de la Amazonia constituía el factor de movilización de esta adaptación nacionalista. En tercer lugar, *la institución militar no rechazaba ni negaba el régimen autoritario*, buscando entender las condiciones de su apareamiento y crisis”<sup>154</sup> [énfasis añadidos].

Ante ese debilitamiento de los militares en lo referente a la capacidad de consultoría superior en seguridad y defensa vía SAE, el fin del gobierno Franco e inicio de la presidencia de Fernando Henrique Cardoso (1995-1998) marcaría dos cambios incrementales fundamentales en la trayectoria larga “CSN → SG-CSN → SADEN-PR → SAE”: la “diplommatización” del

---

<sup>153</sup> Para más informaciones sobre el impacto del nuevo orden internacional en las políticas exterior y de seguridad brasileñas, ver Herz (2000).

<sup>154</sup> Respecto a la posición de las FF.AA. (Ejército, Fuerza Aérea e Armada) frente a esa “crisis de identidad”, no hay estudios de posgrado más profundizados sobre la perspectiva militar acerca de las “nuevas misiones” de las FF.AA. en democracia. Interpretaciones propositivas en el marco de los años 90 y 2000 pueden ser vistas, respectivamente, en D’Araújo (2000) y Bertazzo (2005: 31-40). Un análisis más consistente y detallado sobre el impacto de las nuevas misiones para la organización interna del Ejército específicamente puede ser visto en Kuhlmann (2007).

“ministerio” de asuntos estratégicos por medio de la nominación de diplomáticos para los cargos de dirección en seguridad y defensa nacional y la separación institucional de las actividades de inteligencia de la SAE hacia la Secretaría-General de la Presidencia de la República<sup>155</sup>.

En realidad, según Heye (1997: 84), la separación de las actividades de inteligencia de la SAE había sido una condición previa necesaria para la aceptación del cargo de Secretario de Asuntos Estratégicos por el diplomático y embajador Ronaldo Sardenberg, quien tenía como principal agenda política el control civil de las actividades de la SAE en seguridad por medio de la indicación de diplomáticos a los cargos directivos de los órganos internos y el desarrollo de estudios y escenarios políticos y económicos de largo plazo (“Plan Brasil 2020”).

Una compilación de la estructura de la SAE, las competencias de sus órganos internos, acompañada de la identificación de los jefes de departamento, pone en evidencia ese proceso de diplomatación política ocurrida en el gobierno de FHC (Tabla 10):

**Tabla 10**  
**Estructura orgánica de la SAE bajo la gestión de Ronaldo Sardenberg**

<b>Órganos Internos Administrativos</b>	
<i>Gabinete</i>	
Competencias: - trabajo administrativo y de gestión (expedientes del Secretario de Asuntos Estratégicos); - asesoramiento en la relación de la Secretaría con los Poderes Legislativo y Judicial.	Dirección: Consejera Maria Laura da Rocha (diplomática)
<i>Subsecretaría-Ejecutiva</i>	
Competencias: - administración general, supervisión y coordinación general (órganos internos e instituciones vinculadas <sup>156</sup> ).	Dirección: Mayor-Brigadero-del-Ar Archimedes de Castro Faria Filho (militar)
<b>Órganos Internos Operativos</b>	
<i>Centro de Investigaciones y Desarrollo para la Seguridad de las Comunicaciones (CEPESC)</i>	
Competencias: - asesoramiento en el tema de la seguridad de las comunicaciones.	Dirección: Dr. Acyr Pitanga Seixas Filho (ingeniero, formado en

<sup>155</sup> Debido a las limitaciones de la presente tesis, no se abordará la transferencia de la Subsecretaria de Inteligencia de la SAE para la Secretaría-General de la Presidencia y su futura transformación en la Agencia Brasileña de Inteligencia (ABIN), órgano que hoy día - desde el segundo gobierno de Cardoso (1998-2001) - concentra las actividades de inteligencia y contra-inteligencia. Para más informaciones, ver Zaverucha (2000: 61-215) y Brandão (2010:139-64).

<sup>156</sup> Algunas entidades vinculadas a la SAE eran la Comisión de Energía Nuclear (CNEN), las Industrias Nucleares Brasileñas (INB) y la *Nuclebrás Equipamentos Pesados S.A.* (NUCLEP). La Agencia Espacial Brasileña (AEB), aunque no directamente vinculada, también debía ser supervisada por la SAE (Heye, 1997: 91).

	institución militar)
<b><i>Subsecretaría de Análisis y Evaluación (SAA)</i></b> <sup>157</sup>	
<p>Competencias:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- asistencia directa e inmediata al Presidente de la República, en el estudio, análisis y evaluaciones sobre temas estratégicos nacionales e internacionales, en la definición de las estrategias de desarrollo y formulación del CEN;</li> <li>- servir de soporte a las actividades permanentes al ejercicio de la competencia del CDN;</li> <li>- elaboración de un término de referencia para el lanzamiento de un proyecto nacional de desarrollo de largo plazo;</li> <li>- coordinación del sistema de informaciones integradas sobre marcos conceptuales para la ordenación territorial, análisis de las vulnerabilidades sectoriales, articulación de los fundamentos para la formulación de políticas de seguridad y defensa para la movilización militar nacional, en consulta permanente con las demás instituciones gubernamentales, de la sociedad civil y de la academia.</li> </ul>	<p>Dirección:</p> <p>Ministro Edmundo Fugita (diplomático)</p>
<b><i>Centro de Estudios Estratégicos (CEE)</i></b>	
<p>Competencias:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- servir de foro de discusión sobre temas contemporáneos de relevancia estratégica;</li> <li>- promoción de ponencias y seminarios sobre “asuntos estratégicos”<sup>158</sup>;</li> <li>- actuar en los siguientes sectores temáticos: a) “estrategias de desarrollo nacional”; b) “inserción estratégica global”; c) “administración estratégica”; d) “seguridad internacional y defensa nacional”.</li> </ul>	<p>Dirección:</p> <p>Consejero Paulo Cordeiro de Andrade Pinto (diplomático)</p>
<b><i>Subsecretaría de Programas y Proyectos (SPP)</i></b>	
<p>Competencias:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- dar continuidad a los programas y proyectos elaborados y conducidos por la antigua SG-CSN/SADEN-PR;</li> <li>- desarrollar estudios y proyectos para la utilización de las áreas indispensables a la seguridad del territorio nacional;</li> <li>- supervisión del Sistema de Protección Nuclear Brasileño;</li> <li>- colaboración en la coordinación de la política nuclear y el desarrollo de tecnología en el ámbito del Programa Nuclear;</li> <li>- colaboración en la formulación y coordinación, supervisión y control de las actividades, programas y los proyectos relativos a la Política de Defensa Nacional, a la movilización y a los demás temas que le son enviados.</li> </ul>	<p>Dirección:</p> <p>Embajador Carlos Alberto Pardellas (diplomático)</p>

Fuente: Decreto n. 782 de 25 de marzo de 1993 y Heye (1997: 91-7) [adaptado]

<sup>157</sup> La SAA era sucesora del antiguo Departamento de Macroestrategia (gobierno Collor) que se había transformado en la Secretaría de Planeamiento Estratégico durante el gobierno de Itamar Franco (Ibidem, p. 93).

<sup>158</sup> Según Heye (Ibidem, p. 94), fueron realizados seminarios en los más diversos temas, como: “reforma del Estado”, “flujo de capitales y especulación financiera”, “ejes de integración latino-americana”, “corredores brasileños de exportación”. Además, como dicho, el CEE-SAE era el órgano interno responsable por los Encuentros Nacionales de Estudios Estratégicos (ENEE). También, este órgano era responsable por el sector de publicaciones de la SAE, a ejemplo de la serie “Documentos de Trabajo” y de la Revista *Parcerias Estratégicas* [“Asociaciones Estratégicas”], considerada la principal revista gubernamental brasileña sobre seguridad/defensa/asuntos estratégicos publicada en la década del noventa.

Como visto, precisamente en el primer año del gobierno FHC (1995), los diplomáticos entraron en la dirección de los principales órganos internos de la SAE cuyas competencias eran la de discutir y formular las políticas de seguridad y defensa (“asuntos estratégicos”) de la *Nova República*. Del lado de las relaciones civiles-militares, he ahí una forma de avance en el control civil de los militares en la formulación de una política de seguridad democrática, tema que fue, de hecho, seguido, desde la SAE, a lo largo del primer gobierno de FHC.

De modo a entender las preferencias presidenciales acerca del tema de la seguridad y defensa, es necesario realizar el análisis de las propuestas de política para el área militar, sea aquellas hechas durante la campaña presidencial, sea aquellas enunciadas – o no – en los discursos presidenciales (*Mensagens Presidenciais* [“Mensajes Presidenciales”]) enviados anualmente al Congreso Nacional con el intuito de inaugurar – en el mes de febrero – los trabajos parlamentarios y presentar la agenda política presidencial para el año corriente.

En relación a lo planteado durante la campaña presidencial de 1994, la coligación PSDB-PFL-PTB – por medio del documento de campaña *Mãos à Obra: proposta de governo* [“Manos a la Obra: propuesta de gobierno”] –, trajo algunas innovaciones respecto al tratamiento del tema de la seguridad y del empleo de las FF.AA. en campañas electorales presidenciales. Con todo, aunque el principal tema fuera la política macroeconómica (combate a la inflación y defensa de una nueva unidad monetaria de valor, el *Real*), la campaña de la coligación PSDB-PFL-PTB abordó el tema de la seguridad en base a dos puntos conceptuales; en primer lugar, mantuvo la misión de las FF.AA. en la temática general de la “seguridad nacional”, si bien la haya incluido en el tema general “el Estado brasileño y el sistema internacional”. Además, la coligación citada defendía el empleo de las FF.AA. en tareas de seguridad pública (criminalidad urbana), siempre y cuando este empleo fuera excepcional, emergencial y transitorio.

De acuerdo con este documento, en el tópico “el Estado brasileño y el sistema internacional” se proponían los siguientes intereses de política, enunciados en la siguiente declaración:

“La presencia internacional de cualquier país supone que tenga bases de efectiva seguridad. La verdadera vocación de las FF.AA. se ejerce plenamente, cuando sirve a los propósitos nobles de garantizar la seguridad y la tranquilidad de las fronteras, de combatir amenazas a la soberanía, cuando cumpla, por fin, su responsabilidad primordial. *Por eso, las FF.AA. deberán ocupar lugar privilegiado en las atenciones del gobierno.* Deberán ser creadas las condiciones para la reforma y modernización de las tres fuerzas (...) y nuestros militares deberán ser remunerados de acuerdo con la alta responsabilidad de las tareas que ejercen.” [énfasis añadido].

Ya en el tema de la seguridad propiamente dicha (*Segurança* [“Seguridad”]), este manifiesto político-partidario señalaba los siguientes puntos, considerados como posicionamientos de continuidad en relación al gobierno “pro-FF.AA.” de Itamar Franco:

“La inquietud con la falta de seguridad en Brasil, hoy, refleja y agrava el descrédito hacia las instituciones públicas (...). Las señales de impotencia de las autoridades competentes (...) han llevado parte de la población a pedir la movilización de las FF.AA., en el combate al crimen. La Constitución permite que ellas sean convocadas para este tipo de misión, y *el futuro Presidente de la República no hesitará en hacerlo, si es necesario* (...). La primera función de las FF.AA. es – y deberá ser – la garantía de la soberanía nacional, que significa, en última instancia, la seguridad del ciudadano.” [énfasis añadido]<sup>159</sup>.

Siendo así, resáltese que el gobierno Fernando Henrique Cardoso se notaba por defender algunos importantes intereses corporativos militares desde los tiempos de campaña electoral, aunque haya sido un tema de poca discusión ante las cuestiones macroeconómicas, como reformismo liberal, estabilización de la economía, creación de una nueva moneda (“Plan Real”<sup>160</sup>), apertura comercial y privatizaciones, que, en su conjunto, caracterizaban – en el entendimiento de las fuerzas político-partidarias mayoritarias (derecha, centro-derecha y centro) – el cierre de la experiencia desarrollista del Estado varguista (Sallum Júnior, 2000: 29).

Es necesario enfatizar que el presidente Cardoso apareció como candidato presidenciable en 1994 gracias al hecho de haber sido considerado el principal arquitecto del nuevo plan económico iniciado en el gobierno de Itamar Franco. En ese periodo, FHC era Ministro de la Hacienda y dada la relevancia del tema de la reforma económica, actuaba, en la práctica, como un “primer-ministro” (Lamounier, 2005: 202). También es preciso resaltar que la agenda económica (resumida en el Plan Real, éste presentado como un plan exitoso en el combate al principal problema público desde el fin del régimen militar: la inflación) representaba la base del principal clivaje partidario existente desde el gobierno de Collor de Melo. Como destacan Mainwaring, Meneguello & Power (2000: 96):

---

<sup>159</sup> Como resalta Adorno (2000: 140-1), esa posición favorable en la opinión pública hacia el empleo excepcional de las FF.AA. en áreas urbanas estaba relacionada con el contexto de pesimismo en el tema de la seguridad pública, ante el crecimiento crónico de la violencia (crímenes comunes, crimen organizado, crímenes hediondos, linchamientos, asesinatos, crímenes contra los derechos humanos) y crisis del sistema justicia criminal. Muy importante, otros factores, como algunos legados del régimen militar, como la permanencia de respuestas militarizadas y represivas contra el desorden público en las provincias y localidades, también hacían parte de este escenario.

<sup>160</sup> El “Plan Real” (plan macroeconómico compuesto de iniciativas en torno de una nueva moneda, control de la inflación y aumento del poder de compra) había sido la gran *issue* de la propaganda partidaria del entonces candidato Cardoso durante las elecciones de 1994. Para informaciones adicionales, ver Lahóz (2002) y Nassif (2002).

“Desde el período Collor, las identidades partidarias conservadoras se tornaron determinadas menos por la dicotomía autoritario/democrático y más por un clivaje estatista/neoliberal (...) A pesar de que los partidos conservadores no hayan sido las figuras principales responsables por la introducción de las políticas neoliberales en Brasil, ellos sustentaron ampliamente las agendas de Collor y de FHC.”

Es por esa razón que el núcleo político y de poder del gabinete presidencial y del gobierno FHC se encontraba, estratégicamente, en los órganos ministeriales económicos, sobre todo en el ya citado Ministerio de la Hacienda (Abrucio & Loureiro, 1999: 70). Y dado el éxito de su plan de estabilización económico-monetaria, no sería ninguna novedad que FHC ganaría las elecciones primarias presidenciales con más de 50% (54,28%) – mayoría absoluta – del electorado ante Luís Inácio Lula da Silva (PT), su principal opositor, quien tuvo 27,04% de los votos totales<sup>161</sup>.

Demostrando que las temáticas militares o de seguridad nacional no hacían parte de la agenda política más central de su gobierno, una lectura del Mensaje Presidencial enviado al Congreso en 1995, – mensaje por el cual se propuso las principales medidas de su gestión –, se comprueba que no habría prioridades en seguridad/defensa en términos de formación de agenda (*agenda-setting*) para su primer año de gobierno. A lo largo de este mensaje, no hubo ningún acápite ni citación expresa en relación a “seguridad” o “defensa nacional”, siendo que los factores de orden estratégico-militar eran considerados, bajo las prioridades de las iniciativas de la diplomacia económico-comercial, como se nota en el texto sobre política externa (Brasil, Presidência da República, 1995: “Política Externa”) de este mensaje:

“En el mundo actual, *el poder se mide cada vez más por otros factores que el poderío estratégico y militar*. Países y pueblos que dominan la agenda económica internacional y que avanzan en progreso material, bienestar social y, sobre todo, en nivel y calidad de empleo, muestran caminos claros para el desarrollo y para una mejor inserción internacional (...)”. [énfasis añadido]

A su vez, el Mensaje Presidencial de 1996 contenía un ítem específico para la defensa nacional, presentando apenas una prioridad política en términos de agenda presidencial en temas militares: la modernización y el rearme de las Fuerzas Armadas, de modo a dotarlas de capacidad operacional y poder de disuasión, con énfasis en el fortalecimiento de la presencia militar en

---

<sup>161</sup> En realidad, la oposición de izquierda a FHC se organizaba en una coligación de tradicionales partidos no- y anticonservadores, siendo compuesta por el *Partido dos Trabalhadores/PT*, *Partido Socialista Brasileiro/PSB*, *Partido Comunista do Brasil/PC do B*, *Partido Popular Socialista/PPS*, *Partido Verde/PV* y *Partido Socialista dos Trabalhadores Unificados/PSTU*.



Amazonia (Brasil, Presidência da República, 1996: “X - Defesa Nacional”). En los demás párrafos, habría una elección de temas y políticas que fueron prioritarios a lo largo del año de 1995, lo que hizo del mensaje presidencial en seguridad y defensa más un panorama general de las políticas a ser seguidas que una agenda propositiva exhaustiva sobre esta materia. Se debe destacar que no existió ninguna prioridad respecto a la aprobación o discusión de una política de defensa nacional democrática para el futuro cercano, algo que ya estaba en curso en las actividades del CEE-SAE desde 1993.

Ahora bien, en ese análisis sumario respecto a la posible formación de agenda política desde los mensajes presidenciales, no se pudo localizar el punto “formulación de una política de seguridad/defensa nacional democrática” como prioridad política inmediata de los primeros años del gobierno FHC. Eso significa afirmar que los *inputs* e iniciativas a favor de esta formulación o se encontraban en otros actores institucionales dentro del aparato burocrático de la Presidencia de la República – a ejemplo de la SAE, vía su centro de estudios, en su versión “diplomática” – o serían productos de eventos no previstos desde el contexto político doméstico.

### **3.3. La formulación de la primera política de seguridad en democracia: actores políticos, preferencias institucionales y proceso decisorio en la aprobación de la *Política de Defesa Nacional* de 1996**

De acuerdo con las interpretaciones más acabadas sobre la prehistoria del proceso de formulación de la primera política de seguridad/defensa democrática – la *Política de Defesa Nacional* de 1996 (PDN 1996) –, un primer episodio de consideración se refirió a un conflicto puntual ocurrido, iniciado en meados de 1995, entre la Armada y Fuerza Aérea respecto a la aviación naval embarcada<sup>162</sup>. Debido a la necesidad de terminar con este conflicto de intereses entre las dos fuerzas y teniendo en cuenta los posibles costos políticos para el presidente Cardoso

---

<sup>162</sup> En realidad, este conflicto puntual fue consecuencia de una larga disputa entre la Armada y Fuerza Aérea iniciado en 1965, cuando a la Armada le fue impedida - formalmente por el Presidente de la República (mariscal Castelo Branco) - de poseer aviones de ala fija en navío-aeródromo, siendo un tradicional asunto de competencia de la Fuerza Aérea. Desde el gobierno Itamar Franco, la Armada volvió a cuestionar esa competencia a partir de la defensa del concepto de “escuadra equilibrada”, que incluía la capacidad de desempeñar - de modo autónomo - todas las modalidades de combate de una fuerza naval. La Armada entendía que proteger el espacio marítimo brasileño exigía la operación de una escuadra aeronaval que permitiera una cobertura aérea para defender la costa de Brasil. Por ese motivo, desde el gobierno Franco la Armada ya entrenaba a sus militares en misiones aéreas en Argentina y en Uruguay. Esas iniciativas, en la óptica de la Fuerza Aérea, significa una entrada “ajena” en las competencias históricas de esta fuerza, además de direccionar las - ya pocas - posibilidades de inversión y de presupuesto tradicionalmente dispuesta a la Fuerza Aérea para la Armada (Alsina Júnior, 2006: 108-9). En síntesis, esa situación creaba un “punto muerto” (*deadlock*) dentro de las FF.AA., exigiendo obligadamente la entrada de un actor neutral para la solución definitiva de ese dilema.

dentro de su locus de poder, ese acontecimiento debe ser visto como uno de los principales factores determinantes en la creación de una nueva e innovadora institución en el proceso decisorio de seguridad y defensa, la cual tendría un rol clave en servir como espacio de diálogo interburocrático dentro de la Presidencia de la República : la *Câmara de Relações Exteriores e Defesa Nacional* [“Cámara de Relaciones Exteriores y Defensa Nacional”/CREDNA], creada por orden presidencial por medio del Decreto Presidencial n. 1895 de 06 de mayo de 1996<sup>163</sup> (Alsina Júnior, 2006: 106).

En términos institucionales, la CREDNA fue instalada como órgano de articulación del Consejo de Gobierno, lo que sugiere forzosamente su surgimiento bajo el objetivo de controlar directamente la gestión superior de los asuntos de seguridad y defensa desde el Presidente de la República. Como visto en los esquemas visuales acerca de la estructura institucional de la Presidencia de la República desde el gobierno de José Sarney, este Consejo de Gobierno fue creado en 1990 y, de acuerdo con el decreto de su institucionalización (Decreto n. 8.183 de 11 de abril de 1991), debería servir como un órgano de asesoramiento inmediato al Presidente de la República en la formulación de las directrices gubernamentales intersectoriales<sup>164</sup>. Por tanto, se trataba de un órgano no-permanente y de convocación *ad hoc*, siendo que su presidencia ejecutivo sería imputada por libre deliberación del Presidente de la República a cualquier ministro convocado<sup>165</sup>.

Así siendo, la CREDNA sería una extensión institucional específica de las actividades del Consejo de Gobierno en el área de seguridad y política exterior, abriendo, inclusive, un nuevo precedente institucional en el *modus operandi* de la relación “Presidente de la República-Ministros de Estado” en la formulación de aquellas políticas públicas que no eran, sobre todo, de

---

<sup>163</sup>De acuerdo con este decreto, la CREDNA era una institución que dependía orgánicamente del Consejo de Gobierno de la Presidencia de la República (ver Esquema 4). Tenía como principal finalidad la formulación de políticas, el establecimiento de directrices, la aprobación y el acompañamiento de los programas en las etapas de implementación de los siguientes temas de competencia: cooperación internacional, integración fronteriza, poblaciones indígenas, poblaciones indígenas y derechos humanos, misiones de paz, narcotráfico y demás delitos de repercusión internacional, inmigración, actividades de inteligencia. Estructuralmente, tenía una Secretaría-General interna controlada por el Gabinete Militar y se componía de los siguientes actores institucionales: Ministerio de la Justicia, Ministerio de la Armada, Ministerio del Ejército, Ministerio de la Fuerza Aérea, Estado-Mayor de las FF.AA., Ministerio de las Relaciones Exteriores, Casa Civil, Casa Militar, SAE.

<sup>164</sup> Como visto, el gobierno Collor era minoritario, no tenía mayoría en el Congreso y debía, así, negociar, permanentemente, con ministros que no pertenecían a su base partidaria. La conducción de un diálogo mínimo y la construcción de consensos debían, en la óptica presidencial, situarse de modo más cercano al comando personal del Presidente de la República, en especial en los sectores políticos de competencia de más de un órgano ministerial.

<sup>165</sup> Este consejo tendría una pequeña ampliación en términos de los actores a ser convocados con el Decreto n. 8.490 de 19 de noviembre de 1992, pasando a incluir al Consultor-General de la República entre las autoridades convocadas.

interés de la vida partidaria cotidiana y cuya formación de agenda ocurriera de forma aislada y poco poliarquizada.

En la estructura de la CREDENA, la Casa Militar – antiguo “Gabinete Militar” – tenía dos modos de participación: 1) como miembro efectivo dotado de poder deliberativo (en la condición de “miembro permanente”); y 2) como institución coordinadora de las actividades de la CREDENA (en la condición de “Secretario-General”). Este hecho nos señala un factor importante para entender las formas de ecuacionamiento de las resistencias corporativas en la óptica de la nueva coalición gubernativa centralizada en FHC, puesto que la CREDENA surgió para institucionalizar un nuevo patrón de relación civil-militar centralizado en el Presidente de la República y su círculo asesor civil-militar más cercano a su autoridad.

Se resaltó, anteriormente, que la SAE había pasado por un proceso doble de ‘desmilitarización’ (gobierno Collor) y ‘diplomatación’ (fin del gobierno Itamar Franco y comienzo del gobierno FHC), que culminó con un importante ajuste en las preferencias institucionales en comparación con la trayectoria histórica “CSN → SG-CSN → SADEN-PR → SAE”<sup>166</sup>. Ahora bien, sabiendo que la SAE pasó a ser una institución cada vez más identificada con las preferencias de los diplomáticos – nucleados en el Itamaraty –, era necesario compensar a los militares, dándoles la dirección – vía CREDENA – de las discusiones de temáticas entendidas como inherentes a la identidad militar.

De acuerdo con Proença Júnior (2001: 07-8), otro importante aspecto que conllevó la creación de la CREDENA en el Consejo de Gobierno fue el hecho de que había una separación política real entre ‘asuntos estratégicos’ y ‘asuntos militares’ dentro de la Presidencia de la República, que ocurría desde la creación de la SAE con el proyecto de desmilitarización institucional iniciada con Collor de Melo y dificultada por Itamar Franco. Esa “dicotomía política”, como entiende Proença Júnior (Ibidem), impedía, por su parte, el propio debate en torno de una política de seguridad/defensa nacional democrática, pues creaba obstáculos e inercias burocráticas en el proceso decisorio de este sector:

“Esa dicotomía era el resultado de la conveniencia de dos soluciones de compromiso que adiaban la discusión de la defensa nacional en particular y de la seguridad en lo general, sentidas como inapropiadas en el momento de la transición democrática (...) Así una parte importante de la discusión de defensa nacional se encontraba, de esta forma descuidada, bajo el ropaje de los ‘asuntos estratégicos’, que incluían no solamente los aspectos políticos de la

---

<sup>166</sup> Este ‘cambio de preferencias institucionales’ será explorado más adelante, cuando tratemos de la política por detrás del proceso decisorio que concretaría la PDN 1996.

defensa nacional, como también una variedad de otras cuestiones de largo plazo, complejas, urgentes o que, simplemente, no tenían un órgano ministerial específico (...) *Esa solución replicaba, de forma implícita, la dinámica de la “Seguridad y Desarrollo” de la Doctrina de Seguridad Nacional, realizando la supresión de la primera a favor de un sobre énfasis en el segundo.* Esta elección tenía como gracia redentora el beneficio de aportar una primacía civil en términos familiares para los militares (...). [énfasis añadido]

Si bien no haya habido consenso en relación a cuál fue efectivamente el factor más determinante en la creación de la CREDENA, hay tres argumentaciones principales a cerca de su creación *manu presidentiale* por FHC, que se relacionan a esta falta de diálogo y de comunicación interinstitucional: primero, está la posición del ex Ministro de la Armada y ex Secretario de Asuntos Estratégicos, almirante César Flores, quien admitiría que la creación de esta instancia había sido idea suya; en sus palabras:

“Siempre me pareció que un país con las dimensiones y grado de desarrollo como los de Brasil no podría tener una presencia adecuada en el escenario internacional y, para tanto, (...) [las] políticas internacional y de defensa precisa[ban] caminar indisolublemente ligadas, como ocurre en cualquier lugar más desarrollado del mundo (...) Como esta concepción precisaba ser debatida por las elites pensantes del país, incluso dentro del gobierno, donde faltaba diálogo sobre la materia y como el modo de promover los entendimientos internos por la administración que se instalaba era lo de Cámaras Sectoriales, sugerí la creación de aquella que vino a ser la CREDENA.” (Flores apud Alsina Júnior, 2006: 108)

En segundo lugar, aparecía la posición de críticos de la Armada, como Ejército y Fuerza Aérea, a los cuales la estrategia de César Flores residía en diluir la querrela Armada vs Fuerza Aérea, poniéndola bajo la administración de una cámara de consulta con la presencia de muchos actores burocráticos civiles, con el propósito de minorar la desventaja política de la Armada en relación a otras fuerzas singulares (Ibidem). En tercer lugar, figuraban posibles determinantes sistémicos, como la presión de EEUU – ejercida por medio de la Primera Reunión Ministerial de Defensa de las Américas – en torno del empleo de sus fuerzas de seguridad en los países andinos (Operación *Green Clover* y Operación *Laser Strike*), en el tema general de la securitización del narcotráfico y los delitos de repercusión regional entre los países latinoamericanos. Desde esos hechos, la creación de la CREDENA pudo haber sido una respuesta institucional del gobierno federal brasileño en la internalización de la discusión de temas como narcotráfico y delitos de repercusión internacional<sup>167</sup> (Ibidem, p. 107-8).

---

<sup>167</sup> Ese posible determinante exige estudios más acabados. Para nosotros, resulta extraño que apenas el tema del empleo de las FF.AA. en el combate al tráfico de drogas ilegales haya sido un factor para la creación de la

Castro Santos (2005) trae otra explicación para el surgimiento de esta institución en la estructura institucional presidencial. Según ella (Ibidem: p. 130, nota de pág. 35), la CREDENA fue creada tras los episodios de acercamiento y de la ocurrencia de frecuentes conversaciones entre FHC y el general Alberto Mendes Cardoso – entonces Ministro Jefe de la Casa Militar – en lo referente a la necesidad de una instancia para la discusión “despolitizada” de temas estatales, ante el contexto del episodio del asesinato de trabajadores rurales del *Movimento Sem-Terra* [“Movimiento Sin-Tierra” (MST)] en la Sierra de Carajás (Provincia de Pará) el 17 de abril de 1996<sup>168</sup>.

Una explicación complementaria respecto al surgimiento de la CREDENA se esdría en la idea que trae Thomaz Guedes da Costa (1997: 30-2) acerca de la necesidad de institucionalizar instancias permanentes que servirían para la reacomodación racional-burocrática de intereses corporativos bajo el propósito general de forjar lógicas decisorias más consensuales en el sector de seguridad/defensa/asuntos estratégicos. En ese sentido, la búsqueda de racionalidad administrativa ante la constatación de un pobre diálogo entre las instituciones de seguridad pudo, por tanto, ser un factor adicional determinante en la creación de la CREDENA en el seno del Consejo de Gobierno.

Con todo, hay otros expertos que señalan el contexto más general de la práctica de negociaciones políticas que trajo el gobierno de la coalición PSDB-PFL-PTB-PMDB<sup>169</sup>. De

---

CREDENA. En base al estudio de Procópio Filho & Vaz (1997: 77), el uso de las FF.AA. en temas de seguridad pública ya era un hecho reconocido y aceptado por las élites políticas conservadoras desde el gobierno Itamar Franco, ocasión en que hubo las primeras operaciones militares - Operación Río 1, noviembre de 1994 - en el tema de la criminalidad urbana relacionada con el tráfico de drogas. Como visto, ese entendimiento fue ampliado durante el gobierno FHC. Puesto que ya aparecía en el principal documento de la coligación PSDB-PFL-PTB (Cardoso: 1994) durante las elecciones presidenciales de 1994. Por lo demás, en ningún momento Procópio Filho & Vaz (1997), en su estudio sobre el Brasil en el contexto del narcotráfico internacional, citan la creación de la CREDENA, ocurrida un año antes a la publicación de su estudio. Siendo así, no concordamos con Rodrigues (2008: 237) quien adhiere a este determinante en la creación de la CREDENA.

<sup>168</sup> Esa información está fundamentada en una entrevista realizada al general Mendes Cardoso el 26 de mayo de 2003 por Castro Santos (Ibidem: 130-1). Conocido como la “*Masacre do Eldorado de Carajás*”, este episodio se refiere al asesinato de 19 trabajadores rurales ligados al MST por la Policía Militar de la provincia de Pará, que había sido convocado para desobstruir un piquete organizado por el MST en una importante autopista. Este episodio también puso en la agenda política de FHC el tema del restablecimiento del Ministerio Extraordinario de Reforma Agraria, nominando al político Raul Jungmann como ministro extraordinario (Malin, 2002: 198). La aprobación del envío de tropas del Ejército a la región ocurrió el 19 de abril de 1996 y el general Cardoso acabó siendo el único representante del gobierno federal enviado al local (Martins Filho, 2000: 12).

<sup>169</sup> El PMDB no hizo parte de la coligación electoral pro-FHC, puesto que tenía un candidato presidencial propio (Orestes Quércia). Sin embargo, la entrada de este partido a la nueva equipe gubernamental confirió a la coalición PSDB-PFL-PTB la mayoría de más de 50% - “supermayoría” - en ambas casas del Congreso Nacional. Antes de ese hecho, dicha coalición no tenía mayoría parlamentaria en ambas casas. Nótese también una continuidad de las élites políticas conservadoras en el gobierno de FHC; en ese punto, afirma Meneguello (1998: 142), “(...) un aspecto que

acuerdo con Danese (1999: 423), el sistema de asesoría por cámaras sectoriales atingiría su punto de excelencia con FHC<sup>170</sup>. Asimismo, ante el vacío político dejado por la extinción de la antigua SG-CSN – y dada la subutilización de la SAE como un órgano de asesoría directa del presidente en seguridad, dado el panorama de resistencias interburocráticas durante los primeros años del gobierno FHC –, la CREDENA vendría a ser creada como respuesta a tales hechos, para empoderar la institución militar más cercana al presidente (la Casa Militar) y el propio Presidente de la República.

Para Proença Júnior (2001: 18), la activación de la CREDENA se relacionaría únicamente con el diferendo Armada vs Fuerza Aérea, hecho que explicaría la entrada del tema de la aprobación de la PDN 1996 en la agenda política de FHC recién en el año de 1996. Y aunque el modelo de las cámaras sectoriales fuera de decisiones consensuadas, la CREDENA tenía un vicio de origen que la impedía de formular una política de defensa y seguridad fuera de una estructura formal y vinculativa<sup>171</sup>. Así siendo, las preferencias distintas y por veces contrastantes de los órganos ministeriales involucrados permitirían solamente una conciliación negociada en torno de las preferencias más vitales y menos negociables para los actores institucionales en su totalidad.

Si bien no haya habido consenso acerca de qué variable tuvo más peso en la creación de la CREDENA, ha existido, con todo, cierta coincidencia de opiniones en torno de la funcionalidad de este nuevo órgano para el surgimiento de una nueva prioridad política en seguridad: la formulación de la primera política de seguridad y defensa de Brasil por un gobierno postautoritario ante el contexto de preferencias no coincidentes entre las tres fuerzas armadas y los sectores diplomáticos. Se debe poner hincapié que antes de la creación de la CREDENA,

---

marca la continuidad entre los gobiernos FHC y Itamar Franco es la conservación de las bases partidarias e ideológicas (...) [eso] amplía la idea de continuidad para todo el período pos-1985.” En nuestro tema, esa nueva coalición trajo, muy importantemente, la discusión de una reforma de la administración pública brasileña, con énfasis en el núcleo gerencial del proceso decisorio de políticas públicas en el Poder Ejecutivo nacional. Esto puesto, la búsqueda de medios de racionalizar las decisiones dentro de la institución Presidencia de la República era una meta gubernamental de FHC y la creación de la CREDENA - bajo la experiencia de las cámaras sectoriales en economía y medio ambiente - debe ser entendida en este contexto. Para más informaciones sobre esta reforma administrativa, ver Bressan (2002).

<sup>170</sup> Sérgio Danese fue consejero político directo de FHC y vocero del gabinete del canciller Luiz Felipe Lampreia.

<sup>171</sup> Esa idea es más entendible si se compara el *modus operandis* de CREDENA con aquellas de las otras cámaras sectoriales (de Comercio Exterior y de Medio Ambiente). Puesto que en temas económicos y ambientales hay la presencia de más actores con poder de veto (como entidades del sector privado y entidades de clase y organizaciones sin fines de lucro), el proceso decisorio vía CREDENA sería flagrantemente menos poliárquico. Sin embargo, todas las cámaras se asemejaban en un punto clave del control político: la ausencia de normas respecto al control externo desde el Parlamento o desde la sociedad civil.

jamás, en el transcurso de la *Nova República*, había existido una discusión entre ministerios militares y ministerios civiles en torno de la necesidad de una política de defensa democrática.

Por consiguiente, hay que destacar que la CREDENA introdujo una nueva lógica de relación intrapresidencial en la estructura de la Presidencia de la República de Brasil, a través de la cual se creaba una instancia que actuaría como “*broker* interburocrático” a favor de una discusión menos politizada (partidaria) de temas de Estado, en detrimento del CDN y de la SAE. Como afirmó el entonces Ministro Jefe de la Casa Militar, general Alberto Mendes Cardoso (apud Castro & D’Araújo, 2001: 325), “el antiguo CSN fue extinto (...) y el presidente [FHC] sentía la necesidad de crear órganos que atendieran este vacío. Así, él creó la CREDENA.”

En comparación con las otras dos cámaras sectoriales también creadas en el Consejo de Gobierno por FHC – la *Câmara de Comércio Exterior* [“Cámara de Comercio Exterior”/CCE]<sup>172</sup> y la *Câmara de Política de Recursos Naturais* [“Cámara de Política de Recursos Naturales”/CPRN]<sup>173</sup> –, la CREDENA mantuvo la estructura institucional permanente de asesoría colegiada, que, a su vez, facilitaba el dinamizar de las primeras fases del ciclo del proceso decisorio de políticas públicas caracterizadas por disensos históricos entre múltiples actores con poder de veto. Siendo una novedad en materia de reforma administrativa, el modelo de cámaras sectoriales se justificó, además, en la existencia misma de dilemas de acción colectiva dentro de la estructura presidencial, en especial en los temas en que la Presidencia de la República dominaba el proceso decisorio, y cuyas acciones ultrapasase las competencias de más de dos o más órganos ministeriales.

En el tema de la seguridad y defensa, debido a inexistencia de un ministerio específico para este sector<sup>174</sup>, el formato de cámara de asesoramiento colegiado era lo más funcional para tratar un tema que jamás había sido lidiado con todos los actores que en ello participaban. Perteneciendo a la estructura más central de la Presidencia, por ese modelo se legitimaba un discurso de consensualidad en la hechura de políticas públicas sectoriales, bajo el liderazgo del Presidente de la República, único actor detentor de poder de sanción política dentro de esta cámara.

---

<sup>172</sup> La CCE fue instituida por el Decreto (presidencial) n. 1.386 de 06 de febrero de 1995.

<sup>173</sup> La CPRN fue instituida por el Decreto (presidencial) n. 1.696 de 13 de noviembre de 1995.

<sup>174</sup> Debido a las limitaciones de espacio de la presente tesis, no abordamos todo el debate respecto a la creación de un ministerio específico para seguridad y defensa en el Brasil de la *Nova República*. Para una visión más completa sobre este asunto, ver Oliveira (2005) y Fuccille (2006).

Así siendo, articular un sector desestructurado institucionalmente por tradicionales resistencias corporativas fue una estrategia óptima del presidente como actor individual, puesto que le confirió mayor capacidad para concentrar poder político y respaldo consensual en temas problemáticos de la arena política federal, con la finalidad de difundir una imagen de cohesión gubernamental anclada en el liderazgo del presidente. Como resume categóricamente Proença Júnior (2001: 18), “(...) la CREDENA ganó la forma de un foro intergubernamental formal, en que los intereses corporativos y las sustanciales diferencias de prioridad de los diversos ministerios involucrados fueron *conciliados y no resueltos*” [énfasis en lo original].

Ahora bien, ¿cómo fueron conciliadas, en realidad, las preferencias de los distintos actores pertenecientes a la CREDENA – sobre todo en lo referente a los actores “Presidente de la República”, “SAE”, “FF.AA.” y “diplomáticos (Itamaraty)” – en torno del primer debate sobre una política de seguridad/defensa nacional para el Brasil democrático? ¿Y serían las variables institucionales los factores más condicionantes y de “mayor peso” en los resultados de política en seguridad/defensa nacional del gobierno FHC?<sup>175</sup>

A fin de obtener respuestas consistentes y convincentes a estos cuestionamientos, es necesario analizar cómo cada actor pensaba la seguridad/defensa nacional para entonces identificar las posibles influencias desde cada actor institucional en la formulación de la PDN 1996. En seguida, es mandatorio analizar, en virtud de nuestro enfoque histórico-institucionalista, la relación de cada preferencia individual con los resultados de la trayectoria larga “CSN → SG-CSN → SADEN-PR → SAE” en la *Nova República*, poniendo énfasis en los roles institucionales de las FF.AA. y de la SAE, ésta última vista como sucesora directa inmediata de la SADEN-PR.

En primer lugar, si bien el actor “Presidente de la República” corresponde a un actor institucional individual en nuestra propuesta de análisis, en realidad se trata de una función que engloba varios actores internos, bien como distintos roles políticos. En el caso de los actores internos, por “Presidente de la República” se entiende la persona física del gobernante electo, acrecida del personal perteneciente a sus asesorías más directas, cuyos jefes sustituyen, en muchos casos, al Presidente en los diversos órganos de los sistemas políticos nacional e

---

<sup>175</sup> Como se infiere en esta discusión y ante lo expuesto sobre las etapas iniciales del proceso decisorio en seguridad en la primera década de gobierno civil (1985-1995), el Congreso Nacional no actuó de forma activa y no debe ser considerado un actor institucional pleno en nuestro análisis. En ese punto seguimos los argumentos de Oliveira (1998). Además, otro actor ausente en este proceso decisorio - de acuerdo con la literatura de referencia utilizada - fue el Ministerio de Justicia, que era un miembro permanente de la CREDENA.



internacional. Eso significa decir que el actor “Presidente de la República” se refiere al gobernante *in officio* (presidente propiamente dicho), en conjunto con sus asesores civiles y militares más cercanos al palacio presidencial.

En términos institucionales, este actor sería definido, además del Presidente, por las autoridades más importantes del “núcleo presidencial”, en lo referente al tema de las negociaciones políticas con los demás poderes del Estado, a ejemplo del Ministro Jefe de la Casa Civil, Clóvis Carvalho<sup>176</sup>, al Secretario-General de la Presidencia de la República, Eduardo Jorge Caldas Pereira<sup>177</sup> y al Ministro Jefe de la Casa Militar, general Alberto Mendes Cardoso<sup>178</sup>.

Para fines de entendimiento sobre el locus del núcleo presidencial, el esquema visual (Esquema 5) a seguir presenta una síntesis visual sobre la estructura institucional de la Presidencia de la República referente al primer gobierno FHC:

---

<sup>176</sup> La Casa Civil tenía como atribución principal - de acuerdo con el Decreto n. 8.490 de 19 de noviembre de 1992 - la asistencia directa e indirecta del Presidente de la República en el desempeño de todas sus funciones, en especial en la coordinación de la acción gubernamental y en la relación con el Congreso Nacional. En la práctica, el Ministro-Jefe de esta institución actuaba como el principal ministro palaciano, pues al actuar como interlocutor político y controlador de la agenda personal del Presidente, fiscalizaba todos los proyectos de ley enviados a la sanción presidencial, además de poder evaluar todos los decretos presidenciales enviados al Congreso Nacional. Además, actuaba en las negociaciones políticas entre el Presidente y los demás ministros y líderes partidarios y también coordinaba y fiscalizaba las actividades de las cámaras sectoriales del Consejo de Gobierno. Clóvis Carvalho era uno de los fundadores históricos del PSDB y tenía la fama de “rudo” durante la primera gestión de FHC. Esa dureza era enfatizada por la gran prensa, en ese entonces, en los siguientes términos: “A pesar de su rudeza, es exactamente eso que FHC quiere de su auxiliar: un hombre para decir el ‘no’ que el presidente tiene dificultad en decir.” Ver Alexandre Oltramari, “O número 02: com seu poder turbinado na Casa Civil, Clóvis Carvalho vira o senhor do palácio”, *Veja*, 06 de junio de 1999. [http://veja.abril.com.br/060199/p\\_036.html](http://veja.abril.com.br/060199/p_036.html)

<sup>177</sup> De acuerdo con Decreto 8.490, eran competencias principales del Secretario-General la asistencia directa e inmediata al Presidente de la República en la coordinación de la acción administrativa de la Presidencia, por medio de servicios de secretariado privado. En la práctica, el Secretario-General actuaba en la preparación y soporte en la elaboración de los pronunciamientos y en la ayuda en la elaboración de la agenda presidencial. Caldas Pereira trabajó como asesor parlamentario de FHC cuando éste era Senador durante el Congreso Constituyente (1987-88), precisamente en la redacción de las enmiendas propuestas por FHC. En los próximos años, actuaría como secretario privado y como principal asesor de FHC cuando éste era Canciller (gobierno Itamar Franco). Según un artículo de la gran prensa sobre su perfil, “[Caldas Pereira] dejó de ser solamente un asesor parlamentario para asumir los roles de secretario privado y, hasta cierto punto, de operador político, o sea, del individuo que resuelve problemas.” André Singer, “Como Eduardo Jorge virou mandarim da corte de FHC”, *Folha de São Paulo*, 20 de agosto de 2000. <http://www1.folha.uol.com.br/folha/brasil/ult96u4818.shtml>

<sup>178</sup> La Casa Militar, según el Decreto 8.490, tenía como competencia principal la asistencia directa e inmediata al Presidente en la relación Presidente y FF.AA. y de su seguridad personal. Antes de ser nombrado Ministro Jefe de este órgano, Mendes Cardoso había actuado como Jefe de la Subjefatura del Ejército en la Casa Militar. A partir de 1995, con la separación de las actividades de inteligencia de la SAE, pasó a acumular el cargo de Jefe de la Subsecretaría de Inteligencia, posteriormente transformada en ABIN. Ver la nota de pie n. 161 de la presente tesis.

**Esquema 5**  
**Estructura Institucional de la Presidencia de la República entre 1992 y 1998**  
**(Gobiernos Itamar Franco y Fernando Henrique Cardoso)**



Fuente: Elaboración propia en base a los artículos 89, 90 y 91 de Constitución Federal de 1988 y artículo 01 de la Ley 8.490 de 19 de noviembre de 1992.

En términos de práctica política, ser Presidente de la República implicaría varios roles políticos, como “Jefe de Estado”, “Jefe de Gobierno”, “Comandante Supremo de las FF.AA.”, “Legislador Jefe”, “Jefe del partido oficialista”, “Jefe de la coalición partidaria”, “Operador (*manager*) del sistema burocrático intra-Ejecutivo” y “Representante de la nación/federación” (Sarkesian et. al., 2008: 71; 191).

Así, ¿cuáles serían las preferencias del actor “Presidente de la República” en el tema de la seguridad y defensa para los años de 1995 y 1996? Como visto, los primeros intereses de FHC – manifestados en la campaña electoral de 1994 y en los mensajes presidenciales de 1995 y 1996 – se resumían en los siguientes cuatro puntos: “continuidad del empleo excepcional de las FF.AA. en tareas de seguridad pública/criminalidad urbana”; “inserción soberana del país, a partir de la modernización de las FF.AA., acompañada del aumento expresivo de los sueldos y beneficios de

los militares”; “promoción del *soft power* brasileño en detrimento de elementos de poder militar (*hard power*)”, por medio un mayor énfasis sobre los temas económico-comerciales como eje básico de la política exterior en tiempos de globalización”; y “modernización y rearme de las Fuerzas Armadas, dotándolas de mayor capacidad operacional y poder de disuasión, con fortalecimiento de la presencia militar en Amazonia” (Cardoso, 1994: 72; 124; Cardoso, 1995: 71; Cardoso: 1996, 109-11).

Además de esos intereses, en los asuntos de seguridad y defensa, no habría otros objetivos enunciados explícitamente por el actor “Presidente de la República”<sup>179</sup>. Sin embargo, según FHC, en entrevista personal a Eliézer Rizzo de Oliveira (Oliveira, 2005: 431-58), un tema directamente relacionado con las políticas de seguridad y defensa que se incluía en las preferencias del Presidente era la creación de una institución ministerial civil para la defensa nacional (“Ministerio de Defensa”). Este interés, ya presente en las negociaciones políticas entre FHC, su círculo cercano civil y los ministros militares en los primeros días de su gobierno, tenía dos razones principales: la racionalización del proceso decisorio sobre temas militares y el control civil sobre la gestión de las políticas militares y de seguridad/defensa a fin de consolidar el proceso de redemocratización en esa área de política<sup>180</sup>.

Un elemento central respecto a la práctica política de la función presidencial se refiere al rol institucional de “operador (*manager*) del sistema burocrático intra-Ejecutivo”, que, en la mayoría de las veces, era delegado por FHC a sus asesores más cercanos, como Clóvis Carvalho, Ministro Jefe de la Casa Civil y principalmente al general Mendes Cardoso, Ministro Jefe de la Casa Militar. En ese rol, era una preferencia del actor “Presidente de la República” mantener el ritmo de la conducción de las discusiones sobre políticas de seguridad y defensa por medio de la promoción de plataformas institucionales propicias a la formación de consensos entre múltiples actores. La decisión de crear la CREDENA y su uso continuo para crear consensos entre los

---

<sup>179</sup> Otros intereses de este actor en temas militares pero no pertenecientes propiamente a la seguridad y defensa son analizados en Martins Filho (2000) y Hunter (2000: 114-5). Para más detalles sobre estas preferencias, para un periodo posterior a nuestro marco temporal, ver Oliveira (2005: 278-311).

<sup>180</sup> Datos de Fuccille (2006: 152-4) confirman que este tema apenas apareció en los primeros días de su gobierno, por medio de negociaciones cerradas entre FHC y sus futuros ministros militares. No hay evidencias que el tema de la creación de un Ministerio de Defensa haya sido prioridad de la coligación PSBD-PFL-PTB durante la campaña electoral, en contraste con el programa del candidato opositor (Luís Inácio Lula da Silva), cuyo programa partidario citaba expresamente ese punto. Las primeras directrices presidenciales públicas en torno de la creación de este ministerio aparecieron recién en 1997, año que se sitúa afuera de nuestro marco temporal, siendo que el Ministerio de Defensa apenas sería creado en 1999, ya en la segunda gestión de FHC (1999-2001). A guisa de curiosidad, mientras era Senador (PMDB/São Paulo) en el Congreso Constituyente (1987-88), FHC, era contrario a la creación de este ministerio (Oliveira, 2005: 455).

principales actores en seguridad y defensa (militares y diplomáticos) estarían, por tanto, en los objetivos más evidentes de FHC en mantener el consenso interno y el ritmo del proceso decisorio en seguridad *en la Presidencia*. Como afirma Clóvis Carvalho (apud Oliveira, 2005: 476):

“Respecto a la CREDENA, el presidente FHC tenía conciencia de que había asuntos sobre los cuales no había consenso. Era preciso crearlo. Es el caso de las grandes directrices de Defensa, para dar soportes a las discusiones que ocurrían sobre la compra de equipamientos, operaciones, conjuntas y combinadas, internas y externas. En tales casos, ¿cuáles criterios el gobierno debería utilizar? Había pendencias de la diplomacia con el área militar. Entonces, el presidente recorrió a la experiencia del equipo económico y de las cámaras del Consejo de Gobierno, o sea, la *creación de un foro no-jerárquico para la formación de consensos*. Todos tenían el derecho de hablar en la CREDENA.” [énfasis añadido]<sup>181</sup>

En suma, el actor “Presidente de la República” no tenía preferencias muy detalladas en seguridad y defensa nacional, a no ser en los puntos relacionados al empleo de las FF.AA. en seguridad pública e interior (“garantía de la ley y del orden”), a la modernización y reestructuración de las capacidades militares brasileñas en términos de poder disuasorio y la presencia militar en Amazonia. Por lo demás, como visto, el Presidente quiso concentrar en su persona política la gestión de las primeras iniciativas de debate sobre política de defensa en democracia.

Respecto a la SAE, como visto, esta instancia había pasado por un proceso importante de control civil/“desmilitarización” en el gobierno Collor de Melo, lo que fue seguido, de cierta forma, internamente vía su centro de estudios – CEE-SAE – a lo largo del gobierno de Itamar Franco. Con FHC, se notó un avance de este proceso de desmilitarización a partir de la entrada de diplomáticos (“diplomatación”) en los cargos directivos relacionados con la formulación o simplemente con la discusión de políticas de seguridad y defensa.

Al analizar el patrimonio conceptual diplomático y militar que determinó la producción de la PDN 1996, Oliveira (2005: 341) sostiene que los intereses del actor “SAE” en seguridad y defensa se relacionarían con el pensamiento tradicional de la corporación diplomática (Itamaraty), específicamente en los siguientes puntos: a) preservación de los intereses nacionales y regionales (América Latina); b) escepticismo en relación al surgimiento de conflictos

---

<sup>181</sup> En la estructura de la CREDENA, el Ministro Jefe de la Casa Militar, general Mendes Cardoso, actuaba en la coordinación y comando de la agenda de las reuniones en representación al actor “Presidente de la República”, dado que competía a la Casa Militar, como visto, las actividades de secretariado ejecutivo de este órgano. Como afirmó Mendes Cardoso en entrevista a Castro & D’Araújo (2001: 333), “(...) nosotros [Casa Militar], de cierta forma, estimulábamos, que el asunto [el debate sobre políticas de seguridad y defensa] fuera llevado a la CREDENA. Presentamos unas ideas básicas y, como Secretaría Ejecutiva de la CREDENA, hicimos el acompañamiento.”

mundiales generalizados; c) prevalencia, en el orden internacional pos-Guerra Fría, de los temas político-económicos por sobre los temas militares y de seguridad; d) desarrollo de la condición de *global trader* y, posteriormente, de actor global (*global player*); e) defensa de la integridad territorial brasileña; f) defensa del Estado democrático de Derecho; g) preservación de una inserción soberana y estratégica regional y global de largo plazo; h) fortalecimiento del Mercosur, del Tratado Amazónico y del Atlántico Sur como zona de paz y cooperación; i) concretización de las grandes asociaciones estratégicas bilaterales, a ejemplo de la relación Brasil-Argentina.

Nuestro análisis acerca de los legados del CSN en la *Nova República* ha mostrado, con todo, que las preferencias de la SAE, aunque estuviera bajo una dirección más civil y diplomática, hecho que representó un importante cambio en la trayectoria larga “CSN → SG-CSN → SADEN-PR → SAE”, también incluían intereses en temas de tradición militar, puesto que muchos programas de la antigua SG-CSN – formulados durante el régimen militar inclusive – continuaron a ser implementados en los años democráticos.

De ser así, las preferencias de la SAE incluían la preservación de su rol en la decisión del amplio conjunto de políticas intersectoriales pertenecientes a los “asuntos estratégicos”, como: a) defensa del desarrollo de la capacidad nacional en ciencia y tecnología; b) formulación y actualización de una gran estrategia de largo plazo para los tiempos democráticos, de modo a usar el historial de los Conceptos Estratégicos Nacionales adoptados – no públicamente – durante los gobiernos militares<sup>182</sup>; c) actuar como órgano asesor en temas estratégicos (narcotráfico, economía, política territorial/Amazonia, relaciones intergubernamentales, seguridad de comunicaciones, tecnología nuclear, producción de bienes sensibles, desarrollo socio-económico, gestión de conflictos en regiones de frontera). En suma, la SAE actuaba, en la primera mitad del gobierno FHC, como un brazo derecho del Itamaraty en el tema del control civil de los militares y del sector “seguridad y defensa”, aunque mantuviera ciertas políticas de seguridad cuya inspiración estaba en la DSNS de los gobiernos militares.

En contraste con ese comportamiento de ambivalencia pro-Itamaraty del actor “SAE”, el actor “diplomáticos/Itamaraty” tenía preferencias institucionales históricamente consolidadas y buscaba enfatizar, la vertiente política y económica de la política externa por sobre la política de seguridad y defensa. Según Cervo (2008: 141-2), un aspecto central para entender los intereses

---

<sup>182</sup> Ver nota de pie n. 144.

de política de este actor estuvo en la adopción de una postura “idealista/kantiana”, por medio de la cual los debates más profundos sobre la viabilidad de una política brasileña de seguridad y defensa eran vistos como inadecuados o mismo inocuos<sup>183</sup>.

En esa óptica, la existencia de mecanismos normativos de “seguridad internacional multilateralizada” – en los cuales los problemas de seguridad de los países en desarrollo debían ser resueltos, de modo cooperativo, en regímenes internacionales (como el Tratado de No-Proliferación Nuclear) y en organizaciones regionales (Organización de Estados Americanos) y multilaterales (Organización de las Naciones Unidas) – desestimaba el propio establecimiento de una política nacional de seguridad y defensa. Como sintetiza Cerro (Ibidem, p. 145):

“Desde el inicio de esa década [1990], el Itamaraty llamó para sí la responsabilidad de definir la política de seguridad, despojando de las FF.AA. una incumbencia que [éstas] habían ejercido en el pasado. [El Itamaraty] *la subordinó de pronto a su estrategia de relaciones exteriores: de un país pacifista, cooperativo, particularmente con los vecinos, y defensor de soluciones multilaterales para todos los temas globales*. En especial, la política de seguridad tendría que subordinarse al proceso de integración regional, tanto como refuerzo indispensable para su éxito como para el robustecimiento del poder requerido para actuar en el mundo de la interdependencia económica global.”[énfasis añadido]

En base a algunos discursos del entonces canciller Luiz Felipe Lampreia, Oliveira (2005: 342-3) llama la atención para algunas preferencias del actor “diplomáticos/Itamaraty” que tenían que ver directamente con su participación en las discusiones de la CREDENA entre 1995 y 1996, como: a) defensa de la necesidad de adhesión irrestricta a los principales regímenes internacionales (comercio internacional, no proliferación nuclear y de armas de destrucción en masa, derechos humanos, desarrollo sustentable, protección ambiental); b) prevalencia de los temas económicos (que incluía el tradicional tema del “desarrollo”) por sobre los demás, considerados secundarios ante la inevitabilidad del proceso de globalización en el nuevo orden multipolar inaugurado con el fin de la Guerra Fría; c) identificación con los valores de la democracia, libertad económica y participación en las arenas de poder internacional; d) universalismo/cosmopolitismo; e) promoción de la cooperación e integración regional

---

<sup>183</sup> En el entendimiento de Soares de Lima (2010: 404-5), había ciertos legados históricos e institucionales que explicarían ese escepticismo por parte del Itamaraty en lo relacionado a las políticas de seguridad y defensa. En primer lugar, una tradición política de leer la historia de Brasil y la configuración de su territorio desde el punto de vista de los medios diplomáticos (“no-bélicos”). En segundo lugar, la construcción de una identidad de un “país geopolíticamente satisfecho”, lo que implicó una concentración de la labor diplomática en otros temas, como el desarrollo económico, entendido como la principal amenaza externa al país. De acuerdo con esas preferencias, no existía una comprensión securitizante respecto a potenciales amenazas desde la región, ni tampoco la construcción de dilemas de seguridad por parte de la élite diplomática brasilera a lo largo del siglo XX.

(Mercosur/Argentina); f) adhesión a la responsabilidad compartida en temas de seguridad internacional (misiones de paz); g) adhesión a los instrumentos de Derecho Internacional Público.

Por fin, Lafer (2002: 127), en lo referente a la identidad de la política exterior desde el restablecimiento de la democracia en Brasil, recuerda, implícitamente, en el tema de la proyección de Brasil como Estado de derecho, la necesaria adhesión a los principios constitucionales que guiaban las relaciones exteriores del país. Dichos principios funcionaban como determinantes generales de la política externa brasileira y, por tanto, regían, formalmente, los intereses corporativos del Ministerio de Relaciones Exteriores en torno de: a) la independencia (soberanía) nacional; b) la prevalencia de los derechos humanos; c) la autodeterminación de los pueblos; d) la no-intervención en asuntos domésticos; e) la igualdad entre los Estados; f) la defensa de la paz; g) la solución pacífica de conflictos (en la práctica, predominio de medios diplomáticos ante los medios coercitivos); h) el repudio al terrorismo y al racismo; i) la cooperación entre los pueblos para el progreso de la humanidad; j) la concesión de asilo político; k) la integración económica, política, social y cultural de los pueblos de América Latina<sup>184</sup>.

Dada la ambivalencia del actor “SAE”, que reunía preferencias diplomáticas y militares, algunas veces el actor “diplomáticos/Itamaraty” actuaría cooperativamente con esta institución. Asimismo, dado que las preferencias diplomáticas del actor “SAE” y “Itamaraty” eran consideradas también coincidentes con los intereses del actor “Presidente de la República” y debido a que el objetivo de estos tres actores, en su conjunto, correspondía, por diversas razones, al avance del control civil sobre los militares en la gestión de las políticas de seguridad y defensa, muchas veces los tres actores institucionales citados se reunían en un “macro-actor” civil antes las FF.AA. en este proceso decisorio (Alsina Júnior, 2006: 115-6).

A su vez, el actor “FF.AA.” seguía, en su conjunto, intereses en torno de la preservación de sus prerrogativas constitucionales e institucionales que resumidamente se referían a: a) defensa de la patria (defensa militar externa); b) garantía de los poderes constitucionales (defensa del Estado y de la estabilidad de los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial); c) garantía de la ley y del orden público (defensa militar interna/seguridad interna); d) control *de facto* de la

---

<sup>184</sup> Estos principios (artículo 04) fueron otra novedad de la Constitución democrática de 1988. Debido a las limitaciones de esta tesis, no enumeramos todas las preferencias del actor “diplomáticos/Itamaraty”. Para un entendimiento más profundo sobre este tema, ver Lafer (2002), Dallari (2002) y Cervo (2008).

agenda militar (formulación e implementación de las políticas militares); e) comando de la agenda política de defensa (que incluía la ciencia y tecnología de defensa); f) preservación de las actividades de la SAE, en especial en lo relacionado a la implementación de los programas elaborados en el régimen militar por la SG-CSN, en especial aquellos relacionados con el avance del desarrollo nacional bajo la tradicional perspectiva esguiana; h) preservación del civismo y de los valores militares en la opinión pública brasileña (Hunter, 1997: 45-71;

En términos más específicos y técnicos, Oliveira (2005: 344-9) señala los siguientes intereses sobre seguridad/defensa nacional del actor “FF.AA.”: a) preservación de los intereses vitales/objetivos nacionales brasileños: protección de la unidad, soberanía e integridad territorial; b) rechazo en adoptar misiones militares de combate al narcotráfico en el ámbito doméstico; c) necesidad de capacitar a las FF.AA. para evitar intervenciones hegemónicas de carácter continental o global; d) mejoría de la capacidad militar disuasoria, en tiempos de incertidumbres internacionales; e) modernización de las FF.AA.

Muchos expertos han señalado que por FF.AA. se debe considerar la existencia de tres actores políticos distintos, los cuales, históricamente, han actuado a favor de sus propias preferencias corporativas. Estos tres actores se referían al “Ejército/Ministerio del Ejército”, “Armada/Ministerio de la Armada” y “Fuerza Aérea/Ministerio de la Aeronáutica”, que, muchas veces, se juntaban en órganos específicos (como el Estado-Mayor de las FF.AA.) para coordinar y pactar intereses. De acuerdo con Marques (2001: 137), la existencia de una variedad de intereses, por veces contradictorios entre sí, era la marca histórica más evidente acerca de la imposibilidad de las FF.AA. actuar como un actor político único. En sus palabras:

“(…) [L]as concepciones estratégicas brasileñas vigentes en Brasil desde la década de 1950 hasta la década de 1990 fueron formuladas autónomamente por los Estados-Mayores de las tres fuerzas, sin que hubiera coordinación entre ellas (...). Estas concepciones estratégicas fueron y son fruto de una visión que cada una de las fuerzas construyó a lo largo de la historia política brasileña sobre cuál debe ser su rol en la organización y preparación de la Defensa Nacional”.

De acuerdo con los datos de Proença Júnior (2001: 09-10), esos roles se referían a los siguientes intereses: a) Ejército: dominio de las misiones de garantía del ley y del orden (actuación como fuerza ostensiva en temas de seguridad pública urbana); priorización de las



estrategias de presencia/movilización militar y de disuasión en todo el territorio nacional<sup>185</sup> (en especial en las regiones interiores del país, con énfasis en la Amazonia y en las fronteras septentrionales<sup>186</sup>); b) Armada: búsqueda por la capacitación tecnológica para la producción del submarino a propulsión nuclear<sup>187</sup>; preservación de intereses en torno de una “escuadra equilibrada”, a fin de sustentar todos los tipos de acciones (tierra, mar y aire) de combate desde/en el espacio marítimo (principalmente en la costa de Brasil); c) Fuerza Aérea: preservación del monopolio de la operación de aeronaves de asa fija; búsqueda de medios para la mejoría de la capacidad de combate de la Fuerza Aérea Brasileña (“Programa AMX”); retomada de los proyectos históricos de dominio del sector aeroespacial nacional, incluyendo la construcción de un Vehículo Lanzador de Satélites (VLS); preservación y aumento de las inversiones públicas con miras al monitoreo del espacio aéreo en Amazonia (Sistema de Vigilancia de la Amazonia/SIVAM)<sup>188</sup>.

Con la identificación de las preferencias de los actores propuestos, señálese que el actor “Presidente de la República” no tenía agenda propia (*institutional agenda*) en torno de una política de seguridad/defensa para los tiempos democráticos<sup>189</sup>. También nótese que los demás actores no tenían preferencias coincidentes, aunque el actor “SAE” coincidiera con el actor “Itamaraty” en temas más civiles y de política exterior y con el actor “FF.AA.” en algunos temas

---

<sup>185</sup> Como afirma Proença Júnior (2001: 14), “La estrategia de presencia materializa la percepción de que el Ejército tiene, simultáneamente, un rol civilizatorio en el interior del país, un rol de salvaguardia de las fronteras y la obligación de hacerse presente e instalado en todo territorio nacional”. Respecto a otro interés específico del Ejército brasileño, Oliveira (2005: 347), en base a un documento oficial del Ministerio del Ejército con fecha en marzo de 1994, afirma que el Ejército también se posicionaba a favor del establecimiento de un futuro sistema (régimen) de defensa regional, cuyo eje fuera la cooperación entre los países latinoamericanos en temas militares y de seguridad/defensa: “En vez de la creación de una ‘pequeña OTAN regional’, el Ejército brasileño prefer[ía] el desarrollo de mecanismos de acompañamiento de crisis y de confianza recíproca, tales como la cooperación en las áreas de inteligencia, intercambio de profesionales en los respectivos centros de entrenamiento, acogimiento de observadores en maniobras militares, consultas periódicas en el plano de los Estados-Mayores, reuniones de técnicos militares, ejercicio y maniobras conjuntas, pasantías profesionales (...) reuniones bilaterales sistemáticas, visitas y competiciones deportivas, operaciones sociales conjuntas”.

<sup>186</sup> Para más informaciones históricas sobre el cambio de intereses del Ejército del las fronteras meridionales (en especial con Argentina) para las septentrionales (Amazonia) a lo largo de la década del noventa, ver Marques (2001: 94-100; 107-12). Para una discusión más actual, ver Kuhlmann (2007) y Santos (2009).

<sup>187</sup> Para informaciones más completas sobre la formación histórica de este interés en específico, ver Corrêa (2009).

<sup>188</sup> Este proyecto es minuciosamente estudiado por Lourenção (2003), quien afirma que el SIVAM fue un proyecto concebido por tres actores institucionales: “SAE”, “Ministerio de Justicia” y “Fuerza Aérea”. Este proyecto había sido presentado al Presidente de la República en septiembre de 1990 y fue puesto en operación recién en agosto de 2002.

<sup>189</sup> El término *institutional agenda* se refiere a la agenda formal de determinado actor político y se contrapone a la agenda más amplia (*systemic agenda*) del sistema político como un todo (Wood, 2009: 110-1).

de orden estratégico. Con todo, el actor “FF.AA.” representaba, en realidad, un conjunto de tres “subactores”, que, por lo demás, competían históricamente entre sí.

En ese ambiente, la creación de la CREDENA parece haber sido determinada, en términos más ampliados, por el contexto de competencia interburocrática intra-Presidencia de la República, en donde había un ambiente de disputas políticas entre actores que se preocupaban por la maximización de sus preferencias institucionales en un escenario político novedoso (consolidación democrática). Desde un espacio para dirimir conflictos, la CREDENA pasó a ser el núcleo de toda la discusión sobre políticas públicas de seguridad y defensa en el sistema político brasileño, pasando a ser la institución que formalizaba, de hecho, la articulación política en seguridad en el Poder Ejecutivo nacional.

Es interesante notar que los principales rivales a lo largo del conflicto político “Fuerza Aérea vs Armada” – los ministros de estas fuerzas – convergían en esa interpretación. Para el entonces Ministro de la Armada, almirante César Flores, ese conflicto consiguió poner en operación las actividades de la CREDENA, percibida como el foro institucional más adecuado para solución de controversias entre las tres fuerzas. Como resultado no esperado de esas reuniones en la CREDENA, se pasó a ser propuesta la formulación misma de una política de defensa nacional, a ser uno de los resultados del acercamiento de las preferencias institucionales de los principales actores del sector (Flores apud Alsina Junior, p. 107).

Para el entonces ministro de la Fuerza Aérea, teniente-brigadero-del-aire Lélío Viana Lobo, también fueron las diferencias corporativas entre las fuerzas que trajeron la ventana de oportunidad para priorizar políticamente el tema de la aprobación de una política común de seguridad y defensa:

“(…) [ese conflicto] precisaba ser solucionado a través de una orientación de nivel superior (….) cada fuerza tenía su propia ‘política de defensa nacional’, y eso no era bueno. Fue en consecuencia de eso que se inició el trabajo que culminó, en 1996, con la aprobación de la Política de Defensa Nacional por el Presidente de la República. Fue un intento de colocar una cierta base común en el proceso.” (Lobo apud Castro & D’Araújo, 2001: 242)

Por lo tanto, la palabra de orden en este entonces era articular, al mismo tiempo, las preferencias políticas de los actores militares mismos (“Ejército”, “Armada” y “Fuerza Aérea”) y de los sectores militares (“FF.AA.”) y civiles (“Itamaraty”, “SAE”, “Presidencia de la República”), siendo que la PDN 1996 surgiría como resultado fortuito de tal proceso de acercamiento interburocrático bajo el ritmo del actor “Presidencia de la República”. Así, en la

primera mitad de los años 1990, no existía una estructura común de seguridad o defensa civil-militar.

No había coordinación de políticas, sea en la fase de formulación o implementación, siendo que los tres ministerios militares permanecían ajenos a los intentos de “consensualización” civil-militar de los temas de seguridad y defensa desde el lado civil, decidiendo e implementando sus políticas de forma no-integrada. Asimismo, ni el Estado-Mayor de las FF.AA., ni la Casa Militar conseguían congregarse tales intereses, faltando, por tanto, un órgano centralizador, a ejemplo de la SG-CSN de los tiempos autoritarios. Enfatizando el rol del actor “Presidente de la República”, afirma Alsina Júnior (Ibidem, p. 110-1):

“(…) [E]ra preciso constituir un foro permanente de coordinación interministerial en el área de defensa y asuntos conexos (especialmente aquellos relacionados a los llamados delitos transnacionales, acá incluido el narcotráfico). En ese sentido, FHC ya venía realizando reuniones informales con diplomáticos y militares para la discusión de temas comunes a ambos, desde el inicio de su mandato. La creación de la CREDENA señaló el aumento de las preocupaciones de FHC con la falta de articulación prevaleciente en el sector (…). Al percibir lo que ocurría, *FHC tuvo la convicción de que aquel episodio era la representación definitiva de la necesidad de elaboración de un documento público que proporcionara un cuadro de referencias comunes a las fuerzas singulares.*” [énfasis añadido]

Para un entendimiento más completo acerca de la participación de otras instituciones por medio de la CREDENA, el trabajo de Oliveira (2005) trajo nuevas informaciones fundamentadas empíricamente en entrevistas a algunas de las autoridades participantes del proceso decisorio que produjo la PDN 1996; en entrevista a Oliveira, FHC corroboró que la querrela “Fuerza Aérea vs Armada” había sido aprovechada para producir la PDN 1996, pero sugirió también otros protagonistas que no fueron citados o analizados por Alsina Júnior (2006).

Para FHC (apud Oliveira, 2005: 439), el dinamismo de la formulación de la PDN 1996 debe ser atribuido al general Mendes Cardoso<sup>190</sup>, entonces Ministro-Jefe de la Casa Militar, quien actuaba como secretario-ejecutivo de la CREDENA. Sin embargo, en la entrevista del general Mendes Cardoso a Oliveira (Mendes Cardoso apud Ibidem, p. 479-98), no hubo, a la vez, ninguna mención de su protagonismo, aunque hubiera confirmación de la relación – y no

---

<sup>190</sup> En los términos de FHC, “(…) *la PDN 1996 nosotros la debemos al general Cardoso. Él fue el dinamismo de esta política*” (FHC apud Oliveira, 2005: 439). Sea lo que fuera, es evidente que el actor “Presidente de la República” se fortaleció políticamente al actuar por sobre los demás actores institucionales, los cuales tenían muchas veces intereses políticos opuestos o divergentes entre sí.

causación – entre el conflicto “Fuerza Aérea vs Armada” y la ventana de oportunidad para la tornar la aprobación de la PDN 1996 una prioridad de la agenda política presidencial.

La argumentación de este general respecto a la formulación de esta política valorizó la actuación de FHC como centralizador del conflicto y como actor individual por detrás de la traducción política de esta querrela en la aprobación de una política de defensa y seguridad común. Además él puso de relieve el rol de los actores “Itamaraty” y “FF.AA.”, que, como vimos, eran los dos actores institucionales que más competían entre sí a lo largo de ese proceso:

“Sobre la Política de Defensa, en conversaciones con el presidente, siempre hablábamos de su necesidad y se caminaba en esta dirección, pero hubo un hecho acelerador que fue la firme disposición de la Armada de tener su aviación embarcada (...) [y] el presidente fue muy hábil en la conducción del problema (...) Allí surgió la necesidad de la Política de Defensa Nacional, cuya gran calidad, en mi opinión, fue consagrar el binomio “Diplomacia-Fuerzas Armadas” (...). Es decir, la responsabilidad de la Defensa es de toda sociedad, primordialmente de la diplomacia y de las FF.AA.” (Mendes Cardoso apud *Ibidem*, p. 487).

*Grosso modo*, en base a lo inicialmente planteado por Alsina Junior (2006: 111-23)<sup>191</sup>, se puede identificar al menos siete etapas principales del proceso de formulación de la PDN 1996:

**Etapas 1:** El presidente Cardoso resuelve solucionar el conflicto “Fuerza Aérea vs Armada” por medio de la discusión en torno de una política de seguridad y defensa común entre los actores militares (“Ejército”, “Fuerza Aérea”, “Armada”) y civiles (“SAE” y “Itamaraty”, principalmente); esa decisión es manifestada a los demás actores en la segunda reunión de la CREDENA, el 06 de septiembre de 1996, cuando el presidente Cardoso exhorta a lo demás miembros a iniciar los trabajos con miras a la producción de una política de “defensa nacional” en el plazo de 21 días laborables<sup>192</sup>.

**Etapas 2:** formación de un “Comité de Redacción” compuesto por los miembros permanentes de la CREDENA, a través de la representación de los secretarios-generales de los ministerios civiles y de los jefes de Estado-Mayor de los ministerios militares. La Armada – “actor FF.AA.” – intenta que el documento *Bases para una Política de Defensa* (producido por la “SAE”, bajo la gestión de César Flores, antes de ser “diplommatizada”) sea el documento-base para formulación de la nueva política de defensa.

**Etapas 3:** entrada en escena del actor “SAE”, por medio del entonces Secretario de Asuntos Estratégicos Ronaldo Sardenberg, quien propone otra documentación-base intitulada *Apontamentos Tentativos para uma Concepção Estratégica e Política de Defesa Nacional*

---

<sup>191</sup> Alsina Júnior es el primero y único experto hasta hoy a investigar y narrar, usando como metodología la realización de entrevistas personales a los principales *policymakers*, todo el proceso de formulación de la PDN 1996. Por esa razón, su estudio ha sido una referencia obligada en cualquier descripción del proceso decisorio que esta política.

<sup>192</sup> El término oficial adoptado fue *política de defesa nacional* [“política de defensa nacional”]. Como visto en la nota de pie n. 39, el concepto de defensa ha sido lo usado, históricamente, en Brasil en tiempos de democracia o redemocratización. Recuérdese que durante la campaña electoral de 1994 se usó el término “seguridad” para tratar los temas militares y de “defensa” en el programa partidario de FHC.

[“Apuntamientos Tentativos para una Concepción Estratégica y Política de Defensa Nacional”], documentación de fondo más diplomático, rivalizando así con las conceptualizaciones militarizadas basadas en la DSND desde el actor “FF.AA.” (documento *Bases...*). El documento *Apontamentos...* coloca, innovadoramente, el actor “Itamaraty” como el principal actor de defensa nacional en democracia ante el actor “FF.AA.”

**Etapla 4:** protagonismo civil a partir de la coordinación de intereses entre el actor “SAE” y el actor “Itamaraty”, frente a las resistencias del actor “FF.AA.”, cuya óptica era la de mantener la autonomía histórica de cada fuerza (Ejército, Fuerza Aérea y Armada) en la formulación de sus políticas de seguridad y defensa<sup>193</sup>.

**Etapla 5:** acercamiento de la plataforma “SAE”-“Itamaraty” con el actor “FF.AA.”, vía la aproximación de la Armada hacia el sector civil (“SAE” y “Itamaraty”), significando el inicio de la etapa de articulación de las preferencias y formación de los consensos<sup>194</sup>. Inicio de la redacción de un documento básico a partir del debate en torno de los documentos *Bases para uma Política de Defesa y Apontamentos Tentativos para uma Conceção Estratégica e Política de Defesa Nacional*.

**Etapla 6:** el actor “Presidente da República” cierra las discusiones – noviembre de 1996 – a partir de la sistematización de las propuestas de los actores “SAE”, “Itamaraty” y “FF.AA.” en un documento único, bajo el título “*Política de Defesa Nacional*”<sup>195</sup>.

**Etapla 7:** aprobación de la primera Política de Defensa Nacional – PDN 1996 – el 07 de noviembre de 1996 por ceremonia presidencial<sup>196</sup>.

---

<sup>193</sup> Las resistencias del actor “FF.AA.” frente a otros actores se sostenían más en la Armada. Dentro del actor “FF.AA.”, por ejemplo, la Fuerza Aérea actuaba más favorablemente - desde el principio - en torno de la aprobación de una política de defensa común entre las tres fuerzas, de modo a diluir el diferendo “Fuerza Aérea vs Armada”. La declaración del entonces Ministro de Fuerza Aérea, Lélío Viana Lobo (apud Castro & D’Araújo, 2001: 242), clarifica esta estrategia de la Fuerza Aérea: “Nosotros creíamos que precisábamos (...) arreglar, con cierta velocidad, la Política de Defensa Nacional. En ese proceso, definiríamos claramente la atribución de cada fuerza”.

<sup>194</sup> Ese punto de inflexión del actor “FF.AA.” es expresado por el diplomático Edmundo Fujita (apud Alsina Júnior, 2006: 115), quien actuaba como Subsecretario de Análisis y evaluación de la SAE entre 1995 y 1998 y quien actuó personalmente como diplomático loteado en la SAE: “Entrando en una parte, digamos así, un poco más dinámica - dinámica de grupo - ese grupo de trabajo [el Comité de Redacción] hizo la discusión del problema,[y] nosotros tomamos justamente, en [una] parte, el trabajo del Embajador Sardenberg, en [otra] parte, el antiguo trabajo de la SAE, hecho en la época del almirante Flores, y lo circulamos dentro del grupo de trabajo para que los demás lo leyeran, [lo] comentaran y [lo] discutieran. Fue interesante, pues en ese momento quien tomó una posición muy positiva, muy afirmativa en relación a este documento, fue la Armada. Fue muy interesante porque la Armada, en realidad, era la fuerza que más se oponía a la unificación de la defensa. La Armada siempre fue muy ociosa de su individualidad y creía que (...) una política de defensa conjunta era algo muy prematuro. Pero, sintiendo que el Presidente realmente querría ese tipo de documento más unificador, más sintetizador, el representante de la Armada acabó eligiendo la SAE como una especie de aliada para intentar encontrar un medio termo que pudiera ser consensual a todas las Fuerzas y también al sector civil (...)”.

<sup>195</sup> No obstante a esas evidencias, para Kenkel (Ibidem, p. 89), la PDN 1996 sería resultado directo del antiguo documento de la SAE difundido por la Armada en casi su totalidad: “El documento *Bases...* – bajo la intención de servir apenas como una referencia básica inicial para el proceso de desarrollo de políticas – sería adoptado integralmente como la Política de Defensa Nacional de 1996. Los términos “*Bases para uma*” fueron simplemente arrancados”. Como visto, a la luz de los nuevos datos traídos por Oliveira (2005) y Alsina Júnior (2006), este argumento no es consistente. Además, en ningún momento, Kenkel cita la participación – y el rol – de otras instituciones - como la CREDENA.

<sup>196</sup> Esa ceremonia fue conceptualizada en el lenguaje gubernamental como “lanzamiento”. La PDN 1996 no fue aprobada por la figura jurídica del “Decreto Presidencial”, pero como una *Carta de Intenções* [“Carta de

Finalizada la séptima etapa, la PDN 1996 fue sancionada, lo que inició, al menos teóricamente, la etapa de su implementación. En la ceremonia de publicación de esta política, FHC, de modo a comprobar la capacidad de liderazgo político del actor “Presidencia de la República”, declararía: “[e]stoy aprobando hoy la Política de Defensa Nacional, propuesta por la CREDENA. Las ideas contenidas en ella son consecuencia de un análisis completo de los cuadros nacional e internacional, en la actualidad, y de escenarios de medio plazo.” (Cardoso, 1996: 16).

En base a lo investigado por Alsina Junior (Ibidem), la política de defensa nacional debería ser formulada, inicialmente, en el periodo de 21 días laborables, lo que en realidad se alargó para el periodo de dos meses (06 de septiembre a 06 de noviembre de 1996). Para este autor, ese hecho pone en evidencia que la PDN 1996 fue, en realidad, un documento de sistematización o resultado de un consenso político artificial entre los principales actores (“SAE”, “Itamaraty” y “FF.AA.”), quienes prefirieron convergir en torno de puntos y conceptos más generales, sin plazos o detalles cuanto a la consecución de los fines expresados en la PDN 1996.

En realidad, esa será la interpretación más común sobre esta política pública de seguridad y defensa para el conjunto de expertos más críticos de la literatura brasileña de seguridad y defensa; a fin de ilustración, Proença Júnior & Diniz (1998: 34-6) aseveran:

“En este documento, por la primera vez, se enunció explícitamente lo que serían los contornos generales de las formulaciones brasileñas para el campo de la defensa nacional. Menos que una política - entendida en el sentido inglés de *policy*, o sea, una herramienta que instruye el atendimento de metas políticas -, se trat[ó] de una armonización de perspectivas entre diversas agencias gubernamentales ligadas, directa o indirectamente, a la cuestión de la defensa, subordinándolas de forma explícita a las directrices constitucionales (...) El documento instituye, las bases de una *política declaratoria* (...) En ese sentido, por tanto, el documento del gobierno brasileño constituye en un marco, a partir del cual se puede, de hecho, discutir lo que puede ser una política de defensa brasileña. Pero no es la *política de defensa de Brasil*.” [énfasis en lo original]

Siguiendo la misma opinión, Cervo (2008: 146), en la calidad de académico representante de los expertos en política externa brasileña, argumenta:

“[E]se paso [la aprobación de la PDN 1996] equival[ió] a una especie de fusión de la tendencia kantiana del Itamaraty con la tendencia realista de los militares. No se trata de ver incoherencias entre las visiones de diplomáticos y militares, pero la posibilidad de prevalecer

---

Intenciones”], no exigiendo, por tanto, su envío al Parlamento. La totalidad de esta política puede ser vista en el Anexo XV de la presente tesis.

una sobre la otra. Tal vez ni eso haya ocurrido, puesto que la permeabilidad de las influencias hizo del documento una obra-prima de ambigüedad política.”

Desde el lado del sector que más resistente a la aprobación de la PDN 1996 – la Armada –, el almirante César Flores (Flores, 1997: 279-80) expuso la siguiente opinión, analizando de forma muy inteligente el real rol histórico de la SAE dentro de la trayectoria larga “CSN → SG-CSN → SADEN-PR → SAE” durante el proceso decisorio:

“(…) [la PDN 1996] es un marco de referencia. Pero no baliza el preparo militar (...). Ella es suficientemente vaga para que existan tres políticas de defensa: la del Ejército, la de la Armada y de la de la Fuerza Aérea. Con todo, no puedo decir que sea nula. Si es complementada con una política militar que haga el balizamiento, habremos dado un primer paso (...) es como navegar en un río con una carta de navegación que mostrara los márgenes (...) pero no muestra los bancos de arena, ni las referencias de navegación; no sirve para navegar con seguridad. *Es fruto de un trabajo coordinado por la SAE, en su rol de secretaria del Consejo de Seguridad Nacional*”. [énfasis añadido]

Representando el lado de los académicos oriundos de instituciones militares, Rodrigues (2008: 239) enfatiza el encuadramiento de la aprobación de la PDN 1996 dentro de la historia del concepto de seguridad nacional y afirma:

“La PDN, promulgada en 1996, *debería haber sido llamada de Política de Seguridad Nacional*, pero no lo fue pues este término (...) había sido estigmatizado, sea por el sector político, sea por la *intelligentsia* nacional. El documento abarca las áreas de la seguridad y no apenas el área militar”. [énfasis añadido]

Desde la literatura referencial sobre las relaciones civiles-militares en Brasil, una postura más equilibrada se encuentra en Oliveira (2005: 338-9), quien destaca la innovación de la PDN 1996 en el sentido de también posibilitar, en un futuro próximo, la institucionalización de la coordinación interburocrática en seguridad y defensa:

“[La PDN 1996] es innovadora en el dominio de las relaciones civiles-militares, y abre camino para la creación del Ministerio de Defensa. (...) La orientación que trasparece en la Política de Defensa Nacional es la fidelidad a un patrimonio diplomático y militar, tanto en el plan conceptual, como en el plan instrumental”.

Sintetizando las opiniones de los expertos citados, concluye Alsina Júnior (2006: 138) respecto a los resultados generales del proceso de formulación de la PDN 1996:

“Si bien sea innegable que la creación de la CREDENA y de la PDN 1996 haya representado una evolución en el sentido de una mayor institucionalización de la dirección política sobre los temas de defensa, sus resultados concretos permanecieron más allá de lo deseable. En primer lugar, se constata que la PDN nació de una circunstancia aleatoria (...) y no de un planeamiento coherente de construcción de un nuevo parámetro institucional para el sector.

En segundo lugar, la ausencia de una concepción estratégica, en que la PDN fuera una de las piezas constitutivas, provocó la dirección presidencial de elaboración de un documento sobre política de defensa en un plazo extremadamente exiguo, dada la novedad del emprendimiento en el caso brasileño. El resultado de esta circunstancia se expresó por medio de la producción de un texto que no puede ser clasificado como una política de defensa y que se limita a reflejar posiciones tradicionales de la Cancillería y de las FF.AA. (...). La PDN 1996 no representó, así, cualquier innovación significativa (...).”

Más allá de estas afirmaciones críticas relacionadas a los significados que tuvo la aprobación de una “declaración” o “documento oficial” sobre defensa nacional por FHC en noviembre de 1996, desde nuestro análisis histórico-institucionalista, hay que destacar que fue la primera vez en la historia política republicana de Brasil en que se publicó, no secretamente, una “política” de defensa nacional. En ese sentido, en términos históricos de largo plazo, hubo una innovación importante en el sentido de usar una plataforma institucional novedosa (CREDNA) que reuniera actores institucionales militares y civiles, sin que hubiese cualquier exigencia de formación complementaria en seguridad nacional por parte de los actores no-militares, a ejemplo de la exigencia de diploma emitido por la ESG, como ocurría durante el régimen militar.

Aunque haya habido un avance significativo respecto a la democratización del proceso decisorio en seguridad y defensa, se trató, en realidad, de una democratización restricta, pues ella se limitó a la arena presidencial bajo el ritmo de actores (civiles y militares) conservadores. Por ello, por más importante que haya sido la formulación y aprobación de la PDN 1996 en la primera década de la *Nova República*, el proceso decisorio de seguridad permaneció cerrado a cualquier participación o *input* desde la sociedad civil o desde la arena parlamentaria. He ahí el peso de las variables institucionales (“dependencia de la trayectoria del CSN”) en comparación con la creciente significancia de variables contextuales y comportamentales, que se originaron y se activaron durante el proceso de redemocratización del sector de seguridad y defensa, más precisamente entre los gobiernos Collor de Melo, Itamar Franco y FHC.



## CAPÍTULO 04 – Síntesis general y consideraciones finales

*“Por excesso de foco no presente, esquece-se do passado recente, ou trata-se de vê-lo desprovido de seus espinhos, e julga-se o presente sob a perspectiva de um modelo idealizado do sistema político.”*

(Kinzo: 2001: 03)

El tema general de la presente tesis fue interpretar el *policymaking* de seguridad y defensa nacional de Brasil en la etapa contemporánea (1988-1996), de forma a desvendar los principales actores institucionales y las principales dinámicas políticas por detrás de este sector de política pública. Para ello, nuestro método se fundamentó en el marco teórico neo-institucionalista (“Institucionalismo Histórico”, complementado con la “Teoría del Cambio Institucional Gradual”) y correspondió, básicamente, al análisis de las trayectorias institucionales de las principales instituciones de seguridad y defensa en 69 años (1927-1996) de vida política nacional.

Debido a las categorías analíticas del marco teórico adoptado, la metodología seguida no pudo resumirse en la interpretación pura y simple de las instituciones, desde sus bases normativas. Se hizo necesario, por tanto, un entendimiento más completo y detallado de “política brasileña”, en el sentido de especificar la importancia de factores institucionales, en conjunto con ciertos factores contextuales (del macroambiente) y comportamentales (del microambiente político). Así, el marco teórico adoptado exigió un cotejo de datos cualitativos no apenas relacionados con la evolución institucional histórica de determinada institución, sino con el desarrollo del propio sector de seguridad y defensa en una lógica política más ampliada (actores, agendas y contexto) y esencialmente doméstica.

Muy importantemente, nuestro método de análisis divergió de la metodología propuesta por la mayoría de los estudios que componen la literatura sobre seguridad y defensa nacional existente en Brasil. Primeramente, intentamos presentar una investigación más acabada acerca del proceso decisorio de seguridad brasileño, adoptando un marco teórico y metodológico claro para lidiar con datos primarios – reglamentos, discursos, normas, entrevistas ya realizadas – y secundarios encontrados en banco de datos digitales (Archivo Nacional brasileño y Biblioteca de la Presidencia de la República) y en estudios referenciales. En segundo lugar, nos basamos, en un primer momento, en una revisión bibliográfica extensa, con el propósito de avanzar en el conocimiento realmente científico sobre seguridad nacional/defensa nacional brasileña.

Para este avance, fue fundamental integrar análisis y estudios de subcampos (“Ciencia Política”, “Relaciones Internacionales”, “Sociología Política”, “Análisis de Políticas Públicas”, “Historia Social”, “Estudios Estratégicos”) de las Ciencias Sociales, lo que demuestra, a su vez, la necesidad de superar algunas divisiones existentes en términos de comunidades y departamentos académicos, a fin de impedir la ocurrencia de “endolecturas”.

Por tanto, se decidió mejorar el estado general y el nivel analítico de la teorización brasileña sobre seguridad y defensa nacional a partir de una mirada a la relación entre proceso decisorio y resultados de política (variables dependientes) de este sector, entendidos, inicialmente, como un producto del juego de poder político condicionado por factores institucionales particularmente estables a lo largo del tiempo. Por su parte, eso implicó el reconocimiento de que las instituciones (variables independientes) son elementos autónomos y relativamente estables en la vida política y social, siempre y cuando no exista el peso de otras posibles variables, como las contextuales o las comportamentales (preferencias de actores determinados).

Preguntarse acerca de quiénes o qué instituciones deciden y cómo se decide sobre seguridad y defensa en Brasil en la etapa contemporánea implica reconocer que la institución “Presidencia de la República” ha sido el principal espacio en donde se ha ubicado el proceso decisorio (etapas de “formulación” y “gestión”) de ese sector. Uno de nuestros objetivos complementarios fue investigar la lógica específica de este proceso decisorio localizado en la estructura institucional de la Presidencia de la República, en cuyo núcleo ciertos actores, ahora identificables, han dominado – con diferentes grados de poder de veto – los resultados de política en seguridad.

Tradicionalmente, esos actores se refieren a las FF.AA. (en especial el Ejército) y a sectores políticos (civiles) conservadores. En términos históricos, se hizo exigente investigar la relación de estos actores en la Presidencia Institucional brasileña desde el apareamiento de los primeros mecanismos institucionales en seguridad y defensa, a ejemplo del “Consejo de Defensa Nacional”, que surgió en el año de 1927, como una instancia no-permanente de asesoramiento *ad hoc*.

La experiencia exitosa de este consejo en crear un consenso interno en la institución “Presidencia de la República” y su evolución institucional entre los años de 1930 y 1945 (“Consejo de Defensa Nacional” de 1934, “Consejo Superior de Seguridad Nacional” de 1934 y

el “Consejo de Seguridad Nacional/CSN” de 1937) sugiere que la institucionalización de una estructura permanente para asesorar al Presidente en seguridad y defensa fue resultado de motivaciones esencialmente domésticas, las cuales se relacionaban con la agenda política específica del Presidente de la República (Getúlio Vargas) y sus principales asesores civiles y militares.

En ese entonces, era necesario preservar soluciones institucionales ancladas en normativa constitucional, para mantener la gobernabilidad política en tiempos de autoritarismo, razones que, a su vez, implicaron el desarrollo de un “consejo ministerial” que formulara e implementara políticas de “seguridad nacional” (concepto usado a partir de 1934 para referirse a la defensa de la soberanía del país, control del orden público doméstico y el combate – por medios represivos – a los radicalismos internos), de modo aislado de la oposición civil y militar varguista. En síntesis, desde el Presidente de la República y las FF.AA. existía una demanda política para institucionalizar procesos decisorios de seguridad en la alta Administración Pública Federal, lejos de los demás órganos ministeriales del Poder Ejecutivo y en contra de un debate más ampliado nacionalmente.

El contexto de redemocratización iniciado con el gobierno Dutra (1945-1951) mantuvo inalterada la estructura institucional de seguridad del periodo autoritario anterior, en virtud principalmente del rol clave que ya tenían las FF.AA. como actores-gestores (*agenda-setters*) de la seguridad nacional brasileña. Se profundizó la burocratización interna del CSN y el rol de su militarizada Secretaría-General (SG-CSN), bajo el comando político del Gabinete Militar, renunciando la futura autonomización de esta secretaría.

Así siendo, la vuelta a la democracia política y a la competencia partidaria no coincidió con una gestión democrática del proceso decisorio de seguridad, localizado estratégicamente en el núcleo presidencial. Además, aunque haya habido una institucionalización constitucional del término “defensa nacional”, se mantuvo una idea ampliada y antidemocrática respecto a la “seguridad”, concepto que, desde 1934, no se restringía a la defensa externa militar del país. También se mantenían inalteradas las prerrogativas institucionales militares, siendo un elemento de continuidad entre tiempos de autoritarismo y democratización.

Ante eso, hubo movimientos en torno de la burocratización interna del CSN, puesto que este consejo ya era considerado una institución indispensable en la consecución de la agenda presidencial. Para tanto, desde el CSN se crearon enlaces institucionales en los demás órganos

del Poder Ejecutivo Nacional, integrando los demás ministerios bajo el comando político y operacional de las FF.AA. En tiempos de competencia partidaria reactivada y agitaciones procomunistas y provarguistas en contra del oficialismo, se hacía menester un control y una cohesión de agenda en el círculo presidencial, precisamente en espacios restringidos del Estado. En suma, los períodos de Vargas y Dutra (1930-1949) correspondieron al conjunto de condiciones y legados iniciales de la trayectoria institucional del CSN, que se desarrolló desde su punto de arranque por medio de cambios graduales o incrementales.

Con todo, la creación de la Escuela Superior de Guerra/ESG vino como una “ruptura” (*cleavage*), implicando un ajuste en el rumbo de esta trayectoria al modificar, exógenamente, la propia estructura del CSN. Se trató, por tanto, del inicio de una “coyuntura crítica” (*critical juncture*), puesto que produjo una crisis institucional temporaria y de corto plazo en el proceso decisorio de seguridad brasileño. En un período de 10 años aproximadamente (1949-1959), nuevas categorías (como “Concepto Estratégico Nacional”/CEN) alteraron los modelos cognitivos militares usuales de formulación de políticas de seguridad nacional brasileña en los términos del general Golbery do Couto e Silva. Así, si bien la percepción de los problemas – “problematización” – en seguridad y defensa nacional continuara siendo una responsabilidad de los actores militares, sobre todo, la participación (“socialización”) previa y, por veces, paralela en la ESG pasaba a ser requisito obligatorio para participar y actuar en el proceso decisorio de seguridad desde el CSN.

El gobierno Kubitschek (1955-1960), visto como uno de los períodos modelares de estabilidad democrática en la historia política brasileña del siglo XX, profundizó el rol de la SG-CSN como órgano máximo de seguridad nacional. Dicha secretaría pasó a formular políticas de seguridad bajo algunas categorías antidemocráticas propugnadas por la Doctrina de Seguridad Nacional/DSN, desde el pensamiento de Couto e Silva, a través del Grupo de Estudios y Planeamiento de la SG-CSN.

La evolución institucional del CSN pareció ser, así, una consecuencia positiva del alto grado de tutela militar y de la relación estratégica “Presidente-FF.AA.”. En otros términos, si las FF.AA. eran un actor fundamental en la preservación del *status quo*, sus intereses en torno de la autogestión de los temas de seguridad y defensa debían ser respetados, deliberadamente, por los actores civiles conservadores de modo a preservarlos en aquellos espacios institucionales alejados de la lógica política partidaria. En tiempos de democracia política legítima y estable,

militarización y burocratización del CSN/SG-CSN representaron, por tanto, fenómenos correlacionados, siendo dimensiones de la misma variable institucional.

El inicio del régimen militar caracterizó el inicio de una nueva etapa de cambios graduales en la trayectoria institucional del CSN, que pasó a incluir – vía Actos Institucionales – un nuevo conjunto de competencias bajo el tradicional propósito de combatir las amenazas domésticas (“subversión”). Entre los años de 1964 y 1969, el CSN se tornó el órgano máximo estatal para la formulación, gestión y ejecución de políticas de seguridad, bajo un concepto tradicionalmente ampliado de “seguridad nacional”. En ese periodo de “Estado de Seguridad Nacional”, el CSN pasó a actuar como “policía política” (federal) en el enjuiciamiento y casación de políticos y autoridades públicas, y como “tribunal de seguridad nacional” en la proposición y estudio de medidas represivas a fin de ser implementadas por los demás órganos de seguridad pública e interior en todo el territorio nacional.

Modificaciones adicionales posteriores ocurridas en 1969 transformaron el CSN en órgano máximo permanente de asesoramiento directo inmediato del Presidente de la República, dotando a su Secretaría-General una estructura de “Gabinete Ministerial Extraordinario”. En un ambiente de endurecimiento y absoluta represión desde el gobierno militar, hubo un completo agrandamiento de las atribuciones del CSN, dado que por “seguridad nacional” se entendía la totalidad de la política nacional. Temas como política exterior, transportes, industria, energía, tecnología, educación, sindicatos y telecomunicaciones representaron temáticas de actuación del CSN, que se consolida como la principal instancia estatal de gestión de políticas intersectoriales, bajo el binomio específico de la DSN brasileña: “seguridad nacional y desarrollo”.

Una vez más, ese agrandamiento de competencias resultó de un conjunto de cambios incrementales ocurridos de forma lineal, independientemente del cambio de coalición gubernativa (“castelistas” → “duros”). Por esa razón, los movimientos del CSN en torno de la formulación de decisiones gubernamentales estratégicas se encontraban dependientes de la trayectoria iniciada en 1927.

Tanto en la legislación constitucional como en la relacionada con la Administración Pública federal, las FF.AA. se consolidaron, por fin, como los actores con mayor poder de veto y con mayor capacidad decisoria (*agenda-setting power*) en seguridad, impidiendo la actuación concurrente desde otros órganos ministeriales. El Decreto-Ley 900/1969 y la Constitución de 1969 legitimaron, en ese sentido, prerrogativas institucionales ya manifestadas en la práctica

política dictatorial; evitando abrir los procesos decisorios al Parlamento y manteniendo el CSN como órgano máximo del liderazgo presidencial en el sentido de ser un medio para la construcción de consensos interburocráticos dentro de la Presidencia de la República, el CSN pasó a actuar – secretamente – en la formulación y control de la implementación de todas las políticas públicas de competencia del gobierno federal, como en los temas de amnistía política, zonas de frontera, política sindical y emergencias nacionales.

En la década del setenta, nuevo movimiento de cambios graduales adentró la trayectoria institucional del CSN, institución que debería también actuar en temas de ciencia y tecnología de defensa (actividad aeroespacial, aerolevantamiento territorial, política de informática), lo que representó, a su vez, una revalorización estratégica de temas de seguridad no relacionados directamente con la seguridad interior y pública.

Ese movimiento hacia temáticas más propiamente militares atingió su auge durante el periodo comprendido por los gobiernos Geisel (1974-1979) y Figueiredo (1979-1985), cuando se extinguieron las atribuciones del CSN referentes a las actividades de policía política (represiva) a favor de un énfasis mayor en los temas relacionados a la “defensa nacional” propiamente dicha a lo largo de la transición política a la democracia. Sin embargo, variables institucionales continuaron a detener mayor peso y explicarían la entrada del CSN en otros temas domésticos, como reforma agraria y gestión de crisis y de conflictos territoriales, política indígena y política ambiental.

El inicio del proceso de liberalización política y apertura de algunas arenas estatales no implicó la democratización de la política de seguridad y defensa, cuyo proceso de toma de decisiones permaneció, nuevamente, lejos de la agenda democrática. El hecho de que la transición a la democracia haya sido realizada bajo un pacto conservador no produjo inicialmente nuevos determinantes o rupturas en la trayectoria institucional de seguridad, dado que el nuevo gobierno civil no fue contrario al aislamiento institucional del proceso decisorio de seguridad a lo largo de la transición.

Por tanto, la nueva coalición gubernamental civil (PMDB-PFL) actuó en pro de las preferencias militares tradicionales, de modo a mantener la autonomía político-institucional de las FF.AA. en la gestión de la seguridad en democracia dentro del círculo cercano al Presidente de la República. Tal comportamiento de dichas élites políticas civiles y militares equivalió a la

estrategia de conservar las lógicas institucionales propias del régimen militar durante la redemocratización (1985-1989).

Con todo, debido al alto grado de estigmatización de las actividades de seguridad nacional desde la óptica política civil (sobre todo desde la oposición), hubo algunas voces favorables a la extinción del CSN en la nueva legislación constitucional, extinción vista como una consecuencia lógica para la superación de la idea autoritaria de “seguridad”. El Anteproyecto de la Comisión Afonso Arinos propuso la disolución del CSN en dos órganos estatales superiores (el “Consejo de Estado” y el “Consejo de Defensa Nacional”). Nótese, por tanto, una posición que favoreció la vuelta del concepto de “defensa nacional” en el marco normativo brasileño y la separación de las competencias del antiguo CSN en dos instituciones, una esencialmente civil y una civil-militar.

Los análisis del debate de la Asamblea Nacional Constituyente (1987-1988) muestran que la idea de extinguir el concepto de seguridad nacional y, en consecuencia, el propio CSN de la normativa constitucional, no fue aceptada por las FF.AA., ni por algunos sectores políticos de la coalición conservadora. Sin embargo, de acuerdo con los *policy papers* de la representación corporativa militar en el Parlamento, se previó una ampliación del CSN a los sectores civiles dada la inevitabilidad de la poliarquización de los procesos decisorios estatales. Los resultados finales (Constitución de 1988) de la Asamblea Constituyente en términos de instituciones políticas de seguridad y defensa fueron ambiguos para ambas partes, y no representaron una solución óptima para las FF.AA. Debido a eso, la coalición conservadora civil-militar condujo la evolución institucional del CSN a través de la transformación “aconstitucional” de este consejo en una “secretaría de *defensa nacional*” (SADEN-PR).

Ahora bien, se podría cogitar que nuevamente las variables institucionales acabaron por tener mayor peso en tiempos de cambio contextual. Sin embargo, hay que señalar la incidencia de un nuevo conjunto de determinantes (variables comportamentales), en referencia a la actuación de la coalición conservadora civil-militar – resumido en el binomio “Presidencia de la República-FF.AA.” – en pro de la preservación de la trayectoria institucional del CSN, en detrimento de movimientos políticos contrarios desde el sector civil de oposición no-conservador.

Además de conllevar una resolución óptima de los constreñimientos constitucionales en seguridad y defensa, la creación de la SADEN-PR tuvo como uno de los motivos principales la

preservación del proceso decisorio de seguridad en el núcleo presidencial, aislado de los *inputs* parlamentarios. Así, la SADEN-PR serviría para impedir, bien como controlar, el funcionamiento más “civil” y “poliarquizado” de los consejos constitucionales (Consejo de Defensa Nacional y Consejo de la República), representando, en suma, un obstáculo institucional para la democratización del sector “seguridad y defensa”.

En contraste con el proyecto constitucional postautoritario, la fuerza del pacto civil-militar centralizado en el alto grado de autonomía militar y en las alianzas político-conservadoras posibilitó la permanencia de la dependencia de trayectoria (*path dependence*) del CSN, impidiendo la ocurrencia de un cambio de ruta o de una nueva coyuntura crítica. En consecuencia, la Constitución democrática de 1988 no pudo ser concretizada, al menos en el corto plazo, en los términos de un control verdaderamente civil sobre los militares en el proceso decisorio de seguridad.

La victoria de Collor de Melo en las elecciones presidenciales de 1989 trajo una nueva coalición política civil al Poder Ejecutivo nacional. Sin vinculaciones directas con el oficialismo, este nuevo gobierno no disponía de una mayoría en el Parlamento, ni podría establecer un gobierno de coalición partidaria. Asimismo, tenía una agenda disconforme con la agenda conservadora (gobierno Sarney) respecto a los asuntos militares, al defender un debilitamiento inmediato de las FF.AA. en la Administración Federal.

En lo referente al proceso decisorio de seguridad, el gobierno Collor de Melo (1990-1992) innovó en reformar la SADEN-PR en una nueva secretaria (la Secretaría de Asuntos Estratégicos/SAE), bajo el comando de civiles no directamente familiarizados con la gestión de políticas de seguridad y defensa. En realidad, la creación de la SAE se circunscribió a la reforma administrativa del Poder Ejecutivo, y debería ser un “ministerio paralelo” formulador de políticas estratégicas e intersectoriales en tiempos de gobierno minoritario. Esto puesto, con Collor de Melo, otros factores (variables contextuales: “redemocratización” y “avance del control civil”; variables comportamentales: “preferencias” y “actores políticos novedosos”) pasarían a influenciar la política de la seguridad/“asuntos estratégicos” en los primeros años de la década del noventa.

Con todo, las variables institucionales convivirían con estos nuevos determinantes, mostrando un gran peso en las decisiones de política desde la SAE. Algunos ejemplos de esta causalidad institucional eran: la preservación de algunos programas de la SG-CSN/SADEN-PR,



como la formulación del “CEN”; la casi nula participación del Poder Legislativo en temas de seguridad y defensa; y, principalmente, el dominio de las actividades ejecutivas del CDN desde la SAE (Ley 8.183/1991), elemento de continuidad con el modelo SADEN-PR.

Ese inédito modelo civil para los asuntos de seguridad y defensa (incluidos los temas económicos de largo plazo y la evaluación estratégica de políticas públicas federales) no tuvo mayores resultados, a no ser la creación de un nuevo centro de estudios interno a la SAE (CEE-SAE) en 1992. Pues, tras el fin temprano del gobierno Collor de Mello, hubo un proceso de remilitarización parcial de la política de seguridad y defensa con el gobierno de Itamar Franco (1993-1994).

En ese gobierno, se puso la SAE bajo la gestión del almirante César Flores, quien propugnó un debate institucionalizado – a través del CEE-SAE – en torno de una gran estrategia brasileña y de nuevos planes nacionales de seguridad. Ese hecho, por su parte, puso en evidencia que temas de seguridad y defensa no hacían parte de la agenda política presidencial, siendo un asunto circunscrito a las burocracias tradicionales del sector. Nuevamente variables institucionales, comportamentales y contextuales pasaron a influenciar el debate sobre la política de la seguridad en democracia, a punto de llevar a la aprobación de un documento-base (*Bases para una Política de Defensa*) que sirviera como referencia inicial para militares y civiles (mayormente diplomáticos).

Desde la SAE principalmente, militares y diplomáticos aparecieron como los potenciales *policymakers* de seguridad y defensa y, de cierta forma, resumieron, en un ámbito burocrático específico da Presidencia de la República, la conocida lógica “civiles vs militares” de la economía política de los procesos de consolidación democrática. Esa lógica se tradujo en el disenso entre sectores militares y civiles acerca de una aprobación de una política básica para el sector de la seguridad, pero no tuvo repercusión en la agenda presidencial más general.

Dentro de ese cuadro, el gobierno de Fernando Henrique Cardoso/FHC (1995-1998) innovó en traer un debate intrapresidencial respecto al avance del control civil del proceso decisorio de seguridad y defensa, en el sentido de potencializar el rol de diplomáticos en los resultados políticos finales. Si bien factores institucionales continuasen a privilegiar la centralización y el inicio de las discusiones desde la SAE, elementos más dinámicos impactaron el empoderamiento de los actores institucionales civiles en el proceso de formulación de una nueva política de “defensa nacional”.

Sin embargo, por más diplomatzada que fuera la discusión de tales políticas y sabiendo que la seguridad o defensa nacional no pertenecían, inicialmente, a la agenda política presidencial para los años de 1995 y 1996, lo que en parte propiciaba la mayor incidencia política de las burocracias presidenciales, un evento circunstancial y aleatorio (conflicto de competencias entre Armada y Fuerza Aérea) inició un debate más institucionalizado con miras a la aprobación de una “Política de Defensa Nacional”, prevista para el año de 1996.

Se identificó un juego de poder entre pocos actores institucionales de la política burocrática intrapresidencial (“Presidente de la República”, “SAE”, “Itamaraty”, “FF.AA.”), que se manifestaron y actuaron de forma compleja, sea en coaliciones interburocráticas (actores civiles vs militares), sea en esquemas más independientes (“Ejército vs “Armada” vs “Fuerza Aérea”). Debido a constreñimientos institucionales de la dinámica política específica del sector de seguridad y dada la experiencia previa exitosa desde otras arenas burocráticas con múltiples actores, se institucionalizó un nuevo órgano gubernamental – la Cámara de Relaciones Exteriores y Defensa Nacional/CREDNA – a fin de resolver el conflicto Armada vs Fuerza Aérea y, al mismo tiempo, aprobar una “Política de Defensa Nacional” en el exiguo plazo de 21 días.

Esos objetivos, juntamente con la ausencia de un Ministerio de Seguridad o de Defensa Nacional en el contexto de la *Nova República*, produjeron incentivos políticos para el dominio de la agenda por el actor “Presidente de la República” por medio de su principal asesoría militar (la “Casa Militar”), institución que impuso, exitosamente, el ritmo del debate en la CREDNA.

En total, en una perspectiva secuencial, identificamos al menos seis etapas que compusieron las etapas de “identificación del problema”, “formación de agenda”, “formulación de alternativa” y “toma de decisión” del proceso decisorio que produjo la *Política de Defensa Nacional*, aprobada el 07 de noviembre de 1996. En síntesis, se trató de la aprobación oficial y pública de una declaración interburocrática civil-militar sobre política de seguridad y defensa brasileña, hecho inédito ocurrido en el marco de la historia contemporánea de Brasil.

En base a todo lo expuesto hasta acá, se puede considerar, por tanto, que nuestra hipótesis es afirmativa debido al mayor peso general que tuvo la variable institucional en nuestro caso de estudio. Si bien surgiesen nuevos factores y determinantes en la etapa más contemporánea (1988-1996), cuanto mayor fue el peso de los determinantes institucionales, mayor también fue la influencia de actores políticos tradicionales en los resultados de política del sector seguridad y

defensa, independientemente de cambio del régimen político en los 69 años de política de seguridad.

En términos más generales, dentro del contexto de la *Nova República brasileña*, nuestro análisis demuestra la necesidad de compensar el peso de los elementos institucionales de modo a considerar la relación de causalidad entre “contexto” o “momento histórico”, “comportamiento” y los “resultados de política” en seguridad. En términos de diseño de investigación, esta primera constatación empírica demuestra que adoptar el marco teórico neo-institucionalista implica, necesariamente, el reconocimiento de otras variables independientes, más allá de las estrictamente institucionales.

Al adoptar algunos presupuestos teóricos de la Teoría del Cambio Institucional Gradual buscamos entender el alcance de los cambios ocurridos gradualmente en la trayectoria de 69 años de instituciones políticas en seguridad en Brasil. De acuerdo con nuestra interpretación, esa teoría fue válida para lidiar con los periodos de 1927 a 1949 y 1959 a 1988, cuando hubo de hecho un conjunto de cambios incrementales que, a su vez, en el largo plazo, provocarían un profundo cambio transformativo institucional. En el periodo de 1949 a 1959, se usó la usual categoría de “coyuntura crítica” tal como propuesta por los teóricos del Institucionalismo Histórico más clásico, categoría que no se aplicó exitosamente para la etapa más contemporánea (1988-1996). De esa forma, se necesitó una recurrencia al “modelo de cambio institucional dinámico” de la Teoría del Cambio Institucional Gradual, a fin de interpretar algunas razones acerca de la entrada de nuevos actores en el proceso decisorio de seguridad en los años del noventa.

En conjunto, los resultados empíricos de la presente investigación exigen, en definitiva, un replanteo de la narración oficial actual respecto a las instituciones de seguridad y defensa de Brasil (Tabla 2). De acuerdo con esos resultados, una narración más consistente, a partir de la adopción del marco teórico neo-institucionalista, sería la siguiente (Tabla 11):

**Tabla 11**  
**Comparativo de los órganos presidenciales del sector “seguridad y defensa” en Brasil:**  
**narración alternativa desde los datos empíricos**

Institución	Año de creación	Principal marco institucional	Antecedentes históricos directos (datos oficiales; Tabla 2)	Antecedentes históricos directos (datos empíricos)
“Consejo de Defensa Nacional”	1988	Constitución de 1988 (artículo 91)	“Consejo de Defensa Nacional” (1927), “Consejo de Defensa Nacional” (1934), “Consejo Superior de Seguridad Nacional” (1934), “Consejo de Seguridad Nacional” (1942), “Secretaría-General del Consejo de Seguridad Nacional” (1942)	No hubo antecedentes institucionales; fue una proposición de la Comisión Afonso Arinos, que fue adoptada y modificada por la Asamblea Nacional Constituyente (1987-1988)
“Consejo de la República”	1988	Constitución de 1988 (artículo 89 y 90)	No hay; fue una innovación de la carta constitucional de 1988	Fue inspirado en el <i>Conselho do Estado</i> de la Constitución Portuguesa de 1976; inicialmente propuesto por la Comisión Afonso Arinos, fue adoptado y modificado por la Asamblea Nacional Constituyente (1987-1988)
“Secretaría de Asuntos Estratégicos”	1990	Ley 8.028 de 12 de abril de 1990	No hay; fue una innovación de la Ley 8.028 de 1990	“Consejo de Defensa Nacional” (1927), “Consejo de Defensa Nacional” (1934), “Consejo Superior de Seguridad Nacional” (1934), “Consejo de Seguridad Nacional” (1937), “Secretaría-General del Consejo de Seguridad Nacional” (1942); Secretaría de Asesoramiento en Defensa Nacional (1988)

Dado el carácter propositivo e exploratorio de nuestro estudio, todavía son necesarias investigaciones de posgrado que sigan en el análisis neo-institucionalista de la política de las políticas de seguridad y defensa en la etapa postautoritaria más actual (1996-2010) y que traigan al análisis político empírico datos primarios correspondientes a las políticas adoptadas e implementadas por las instituciones de seguridad identificadas históricamente. Asimismo, es necesario integrar al análisis de las políticas de seguridad y defensa las herramientas

metodológicas tanto cualitativas como cuantitativas de la disciplina de Análisis de Políticas Públicas, a fin de producir un conocimiento sobre seguridad más funcional para el control efectivamente civil y democrático de las políticas e iniciativas de este sector.

Si bien la democracia brasileña se encuentre estable y consolidada políticamente, en términos del grado de participación social en algunas arenas decisorias estatales, aún es diminuto el rol de la sociedad civil o del Parlamento en la formulación y gestión de las principales políticas públicas nacionales, a ejemplo de la seguridad. ¿Cuáles serían, por tanto, las razones por las cuales no ha habido una real democratización del sector de seguridad y defensa en el contexto más actual?

Es preciso avanzar la investigación neo-institucionalista para el período posterior al gobierno de Fernando Henrique Cardoso (1995-2001), a fin de medir el peso de variables no propiamente institucionales en tiempos de cambio de la coalición gubernativa y de entrada de actores políticos no-conservadores en el Poder Ejecutivo nacional. Ese fue el caso de los gobiernos de Luís Inácio Lula da Silva (2001-2010), cuyos principales resultados políticos de seguridad y defensa (*Política de Defesa Nacional* de 2005; recreación de la SAE, extinta en 2001; *Estratégia Nacional de Defesa* de 2008) permanecen todavía inexplorados por los expertos brasileños del área de seguridad.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

### Obras y artículos

- ABREU, Alzira Alves de (1999). “O nacionalismo de Vargas: ontem e hoje”, en D’ARAÚJO, Maria Celina (org.). *As instituições brasileiras da Era Vargas*. Rio de Janeiro: Editora UERJ; Fundação Getúlio Vargas, p. 119-36.
- ABRUCIO, Fernando Luiz; LOUREIRO, Maria Rita (1999). “Política e Burocracia no Presidencialismo Brasileiro: o papel do Ministério da Fazenda no primeiro governo Fernando Henrique Cardoso”, en *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, vol. 14, n. 41, p. 69-88.
- ADORNO, Sérgio (2000). “Insegurança versus Direitos Humanos: entre a lei e a ordem”, en *Tempo Social – Revista de Sociologia da Universidade de São Paulo*, 11 (2), p. 129-53. Dossiê FHC.
- ALSINA JÚNIOR, João Paulo Soares (2006). *Política Externa e Política de Defesa no Brasil: síntese imperfeita*. Brasília: Câmara de Deputados, Coordenação de Publicações.
- AMORIM NETO, Octávio (2007). “O Poder Executivo, centro de gravidade do Sistema Político Brasileiro”, en AVELAR, Lúcia; CINTRA, Antônio Octávio. *Sistema político brasileiro: uma introdução*. Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer; São Paulo: Editora UNESP, p. 131-41.
- ANDRADE PINTO, Paulo Cordeiro de (1996). “Apresentação”, en *Parcerias Estratégicas*, vol. 01 (2), dezembro, p. 01-3.
- BENEVIDES, Maria Victoria de Mesquita (1976). *O governo Kubitschek: desenvolvimento econômico e estabilidade política – 1956-1961*. Rio de Janeiro: Paz e Terra.
- BORGES, Nilson (2003). “A Doutrina da Segurança Nacional e os governos militares”, en DELGADO, Lucilia de Almeida Neves; FERREIRA, Jorge (orgs.). *O Brasil Republicano: o tempo da ditadura – regime militar e movimentos sociais em fins do século XX*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, livro 04, p. 15-42.
- BRANDÃO, Priscila Carlos (2001). *SNI e ABIN: entre a teoria e a prática – uma leitura da atuação dos serviços secretos brasileiros ao longo do século XX*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas.
- \_\_\_\_\_. (2010). *Serviços Secretos e Democracia no Cone Sul: premissas para uma convivência legítima, eficiente e Profissional*. Niterói: Editora Ímpetus.
- BRESSAN, Silvio (2002). “Reforma Administrativa”, en LAMOUNIER, Bolívar; FIGUEIREDO, Rubens (orgs.). *A Era FHC: um balanço*. São Paulo: Cultura Editores Associados, p. 369-94.
- BRESSER-PEREIRA, Luis Carlos (2001). “Do Estado Patrimonial ao Gerencial”, en PINHEIRO, Wilhelm e Sachs (orgs.). *Brasil: um século de transformações*. São Paulo: Companhia das Letras, p. 222-59.
- BUENO, Clodoaldo; CERVO, Amado L. A. (2002). *História da Política Exterior do Brasil*. Brasília: Editora da Universidade de Brasília.
- BUZAN, Barry (2009 [1991]). *People, States & Fear: an agenda for international security studies in the post-Cold Era*. Colchester: European Consortium for Political Research Press.
- CAMPELLO DE SOUZA, Maria do Carmo (1983). *Estado e Partidos Políticos no Brasil (1930 a 1964)*. São Paulo: Editora Alfa-Ômega.
- \_\_\_\_\_. (1988), “A Nova República brasileira: sob a espada de Dâmocles.”, en STEPAN, Alfred (org.). *Democratizando o Brasil*. São Paulo: Paz e Terra, p. 563-627.
- CAPOCCIA, Giovanni; KELEMEN, R. Daniel (2007). “The Study of Critical Junctures: theory, narrative and counterfactuals in Historical Institutionalism”, en *World Politics*, vol. 59, April 2007, p. 341-69.
- CARVALHO, José Murilo de (1989). “Militares e Civis: um debate além da Constituinte”, en CAMARGO, Aspásia; DINIZ, Eli (orgs.). *Continuidade e Mudança no Brasil da Nova República*. Vértice/Editora Revista dos Tribunais, 1989.

- \_\_\_\_\_. (1999). “Vargas e os militares: aprendiz de feiticeiro”, en D’ARAÚJO, Maria Celina (org.). *As instituições brasileiras da Era Vargas*. Rio de Janeiro: Editora UERJ; Fundação Getúlio Vargas, p. 55-82.
- \_\_\_\_\_. (2005). *Forças Armadas e Política no Brasil*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar.
- CARDOSO, Fernando Henrique (1994). *Mãos à Obra: proposta de governo*. Rio de Janeiro: PSDB.
- \_\_\_\_\_. (1996). “Discurso sobre Política de Defesa”, en *Parcerias Estratégicas*, Volume 1 (2), Centro de Estudos Estratégicos/Secretaria de Assuntos Estratégicos, Dezembro/1996, p. 16-18.
- CARNEIRO, Alan (2001). Verbete: “Afonso Arinos de Melo Franco”, en ABREU, Alzira de Alves et al. (coord.). *Dicionário Histórico-Bibliográfico Brasileiro Pós-1930*. 2 edição. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas; CPDOC, p. 336-46. Volume 1.
- CASTRO, Celso; D’Araújo, Maria Celina (orgs.) (2001). *Militares e política na Nova República*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas.
- CAVAGNARI FILHO, Geraldo Lesbat. (1987). “Autonomia Militar e Construção da Potência”, en OLIVEIRA, Eliezer Rizzo de; CAVAGNARI FILHO, Geraldo L.; MORAES, João Quartim de; DREIFUSS, René A. (eds.). *As Forças Armadas no Brasil*. Rio de Janeiro: Espaço e Tempo, p. 57-99.
- \_\_\_\_\_. (2000). “Estratégia e Defesa (1960-1990)”, en ALBUQUERQUE, José Augusto Guilhon (org.) *Sessenta Anos de Política Externa Brasileira (1930-1990): prioridades, atores e políticas*. São Paulo: Annablume/NUPRI-USP, p. 119-48.
- CERVO, Antonio L. A. (2008). “Segurança, Defesa e Política Exterior”, en CERVO, Antonio L. A. *Inserção Internacional: formação dos conceitos brasileiros*. São Paulo: Saraiva.
- COELHO, Edmundo Campos (1976). *Em busca de identidade: o Exército e a política na sociedade brasileira*. Rio de Janeiro: Forense universitária.
- COLLIER, David; COLLIER, Ruth (1991). *Shaping the Political Arena: critical junctures, the labor movement and regime dynamics in Latin America*. Princeton: Princeton University Press.
- CORSI, Francisco Luiz (1999). *Estado Novo: política externa e projeto nacional*. São Paulo: Editora UNESP.
- COSTA, Thomaz Guedes da (1996). “Ideas sobre el Proceso Decisorio de las Cuestiones de Seguridad y Defensa en Brasil”, en DIAMINT, Rut (1997). *La Toma de Decisión en Asuntos de Seguridad: algunas experiencias comparadas*. Buenos Aires, Universidad Torcuato di Tella. Working Paper n. 39.
- COUTO E SILVA, Golbery do (1952). “Aspectos Geopolíticos de Brasil”, en COUTO E SILVA, Golbery (1978) *Geopolítica del Brasil*. México: El Cid Editor.
- \_\_\_\_\_. (1959). “Geopolítica y Geoestrategia”, en COUTO E SILVA, Golbery (1978) *Geopolítica del Brasil*. México: El Cid Editor.
- DAHL, Robert A. (1976 [1973]). *Análisis Político Moderno*. Barcelona: Editorial Fontanella.
- DALLARI, Pedro (2002). *Constituição e Relações Exteriores*. São Paulo: Editora Saraiva.
- DANESE, Sérgio (1999). *Diplomacia presidencial: história e crítica*. São Paulo: Topbooks.
- DANTAS, Lourenço Mota (1987). *Quem manda no Brasil*. São Paulo: Editora Ática.
- D’ARAÚJO, Maria Celina (1992). *O segundo governo Vargas, 1951-1954: democracia, partidos e crise política*. São Paulo: Editora Ática.
- \_\_\_\_\_. (2000). “Ainda em busca da identidade: as Forças Armadas na Nova República”. *Textos CPDOC*, Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas.
- DOMÍNGUEZ AVILA, Carlos Federico (2011). “Guerra Fria na região Amazônica: um estudo da missão Venturini ao Suriname (1983)”, en *Revista Brasileira de Política Internacional*, 54 (1), p. 07-28.
- DREIFUSS, René A. (1981). *1964: A Conquista do Estado – ação política, poder e golpe de classe*. Petrópolis: Editora Vozes.
- \_\_\_\_\_; DOLCI, Otávio Soares (1984). “As Forças Armadas e a política”, en ALMEIDA, Maria Hermínia Tavares de; SORJ, Bernardo (1984) (eds.). *Sociedade e Política no Brasil Pós-64*. São Paulo: Brasiliense, p. 132-81.

- DULLES, John W. F. (1981). *President Castello Branco: Brazilian reformer*. Houston: Texas A & M University Press.
- EASTON, David (1989). *Esquema para el Análisis Político*. Buenos Aires: Amorrortu.
- ELSTER, Jon (1990). *Tuercas y Tornillos: una introducción a los conceptos básicos de las ciencias sociales*. Barcelona: Editorial Gedisa.
- FARR, James (1995). "Remembering the Revolution: behavioralism in American Political Science", en DRYZEK, John S.; FARR, James; LEONARD, Stephen T. (eds). *Political Science in History: research programs and political traditions*. Cambridge: Cambridge University, p. 198-224.
- FERREIRA, Oliveiros S. (2000). *Vida e Morte do Partido Fardado*. São Paulo: SENAC.
- FERNANDES, Antônio Sérgio Araújo (2007). "Path Dependence e os Estudos Históricos Comparados", en *XXIV Simpósio Nacional de História*, Associação Nacional de História/ANPUH.
- FICO, Carlos (2001). *Como eles agiam: os subterrâneos da Ditadura Militar: espionagem e polícia política*. Rio de Janeiro: Editora Record.
- FIGUEIREDO, Argelina; LIMONGI, Fernando (1999). *Executivo e Legislativo na Nova Ordem Constitucional*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas.
- GONÇALVES, Williams da S.; MIYAMOTO, Shiguenoli (2000). "Militares, Diplomatas e Política Externa Brasileira no Brasil Pós-1964", en ALBUQUERQUE, José Augusto Guilhon (org.) *Sessenta Anos de Política Externa Brasileira (1930-1990): prioridades, atores e políticas*. São Paulo: Annablume/NUPRI-USP, p. 173-213.
- HALL, Peter; TAYLOR, Rosemary (2003 [1996]). "As três versões do Neoinstitucionalismo", en *Lua Nova*. Disponible en: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0102-64452003000100010](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-64452003000100010)>.
- HEYE, Thomas F; ZYLBERBERG, Sônia (2001). Verbete: "Pedro Paulo Leoni Ramos", en ABREU, Alzira de Alves et al. (coord.). *Dicionário Histórico-Bibliográfico Brasileiro Pós-1930*. 2 edição. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas; CPDOC, p. 4894-5. Volume 4.
- HERZ, Mônica. (2001). "Brazilian Perspectives on the Redefinition of the Concept of Security". In *Seminario Agendas de Seguridad Nuevas y Tradicionales: Implicaciones para el Tercer Mundo*. Buenos Aires, Universidad Torcuato di Tella.
- HUNTER, Wendy. (1997). *Eroding Military Influence in Brazil: politicians against soldiers*. Chapel Hill: University of North Carolina Press.
- \_\_\_\_\_. (2000). "Assessing Civil-Military Relations in the Postauthoritarian Brazil", en KINGSTONE, Peter R.; POWER, Timothy (ed.) *Democratic Brazil: actors, institutions and processes*. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press, p. 101-25.
- KECK, Margaret (1991). *A lógica da diferença: o Partido dos Trabalhadores na construção da democracia brasileira*. São Paulo: Editora Ática.
- KINZO, Maria D'Alva G. (2001). "A democratização brasileira: um balanço do processo político desde a transição", en *São Paulo em Perspectiva*, 15 (4), p. 03-12.
- KORNIS, Mônica (2001). Verbete: "Conselho de Segurança Nacional", en ABREU, Alzira de Alves et al. (coord.). *Dicionário Histórico-Bibliográfico Brasileiro Pós-1930*. 2 edição. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas; CPDOC, p. 1544-5. Volume 2
- KURAMOTO, Renato Yoichi R.; APPOLONI, Carlos Roberto (2002). "Uma breve história da política nuclear brasileira", en *Caderno Brasileiro de Ensino de Física*, vol. 19, n, 03, p. 379-92.
- LAMOUNIER, Bolívar (2005). *Da Independência a Lula: dois séculos de política brasileira*. São Paulo: Augurium Editora.
- LAFER, Celso (2001). *A identidade internacional do Brasil e a política externa brasileira: passado, presente e futuro*. São Paulo: Perspectiva.
- LAHÓZ, André (2002). "Renda e Consumo", en LAMOUNIER, Bolívar; FIGUEIREDO, Rubens (orgs.). *A Era FHC: um balanço*. São Paulo: Cultura Editores Associados, p. 71-98.
- LEMOS, Renato Luís do Couto e (2007). *A questão da defesa nacional no parlamento brasileiro (1891-1921)*. Disponible en: [http://www.ifcs.ufrj.br/~lemp/imagens/textos/A\\_questao\\_da\\_defesa\\_nacional\\_no\\_parlament.pdf](http://www.ifcs.ufrj.br/~lemp/imagens/textos/A_questao_da_defesa_nacional_no_parlament.pdf).



- \_\_\_\_\_. (2001). Verbete: “Eliezer Batista”, en ABREU, Alzira de Alves et al. (coord.). *Dicionário Histórico-Bibliográfico Brasileiro Pós-1930*. 2 edição. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas; CPDOC, p. 588-90. Volume 1.
- LIMA JÚNIOR, Olavo Brasil de (1993). *Democracia e Instituições Políticas no Brasil dos anos 80*. São Paulo: Edições Loyola.
- LIMONGI, Fernando (1994). “O Novo Institucionalismo e os estudos legislativos: a literatura norte-americana recente”, em *BIB – Boletim Informativo e Bibliográfico*, n. 37, p. 3-38.
- LOUREIRO, Maria Rita; OLIVIERI, Cecília; MARTES, Ana C. Braga (2010). “Burocratas, partidos e grupos de interesse: o debate sobre política e burocracia no Brasil”, en ABRÚCIO, Fernando Luiz; LOUREIRO, Maria Rita; PACHECO, Regina Silva. *Burocracia e Política no Brasil: desafios para a ordem democrática no século XXI*. Rio de Janeiro: FGV, p. 73-108.
- MAINWARING, Scott; MENEGUELLO, Raquel; POWER, Timothy (2000). *Partidos Conservadores no Brasil contemporâneo: quais são, o que defendem, quais são suas bases*. São Paulo: Paz e Terra.
- MAHONEY, James (2000). “Path Dependence in Historical Sociology”, en *Theory and Society*, Vol. 29, n. 4. (Aug., 2000), p. 507-548.
- \_\_\_\_\_.; SCHENSUL, Daniel (2006). “Historical Context and Path Dependence,” en GOODIN, Robert E.; TILLY, Charles (eds.). *The Oxford Handbook of Contextual Political Analysis*. Oxford: Oxford University Press, p. 454-71.
- MALIN, Mauro (2002). “Agricultura e Reforma Agrária”, en LAMOUNIER, Bolívar; FIGUEIREDO, Rubens (orgs.). *A Era FHC: um balanço*. São Paulo: Cultura Editores Associados, p. 179-214.
- MARCH, James G.; OLSEN, Johan P. (1984). “The New Institutionalism: organizational factors in political life”, en *American Political Science Review*, 78 (3), September (1984), p. 739-49.
- \_\_\_\_\_. (2006). “Elaborating the ‘New Institutionalism’”, en RHODES, R.A.W.; BINDER, Sarah A.; ROCKMAN, Bert A. (eds.) *The Oxford Handbook of Political Institutions*. Oxford: Oxford University Press, p. 03-20.
- MARTINS FILHO, João Roberto (2000). “O governo Fernando Henrique e as Forças Armadas: um passo à frente, dois passos atrás”, en *Novo Olhar*, Ano 02, n. 04, Universidade Federal de São Carlos, p. 01-17.
- \_\_\_\_\_. (2004). “A ditadura revisitada: unidade ou desunião?”, en REIS, Daniel Aarão; RIDENTI, Marcelo; SÁ MOTTA, Rodrigo P. (orgs.). *O golpe e a ditadura militar 40 anos depois (1964-2004)*. Baurur: Editora do Sagrado Coração, p. 125-40.
- MATHIAS, Suzeley Khalil (1995). *Distensão no Brasil: o projeto militar*. Campinas: Editora Papirus.
- MELLO, Jayme Portella de (1979). *A Revolução e o governo Costa e Silva*. Rio de Janeiro: Guavira Editores.
- MENEGUELLO, Rachel (1998). *Partidos e Governos no Brasil contemporâneo (1985-1997)*. São Paulo: Paz e Terra.
- MIGUEL, Luís Felipe (1999). “Permanência e crise da ideologia de segurança nacional entre os militares no governo Sarney”, en *Cadernos de Estudos Sociais*, 15 (2), Recife, julho/dezembro, p. 269-98
- \_\_\_\_\_. (2002). “Segurança e Desenvolvimento: peculiaridades da ideologia da segurança nacional no Brasil”, en *Diálogos Latinoamericanos*, n. 05, Aarhus, p. 40-56.
- MORAES, João Quartim de (1987). “O argumento da força”, en OLIVEIRA, Eliezer Rizzo de; CAVAGNARI FILHO, Geraldo L.; MORAES, João Quartim de; DREIFUSS, René A. (eds.). *As Forças Armadas no Brasil*. Rio de Janeiro: Espaço e Tempo, p. 11-56.
- MOREIRA ALVES, Maria Helena (1984). *Estado e Oposição no Brasil: 1964-1984*. Petrópolis: Editora Vozes.
- MOURA, Gerson (1980). *Autonomia na Dependência: a política externa brasileira de 1935 a 1942*. Rio de Janeiro: Nova Fronteira.
- NASSIF, Luis (2002). “Política Macroeconômica e Ajuste Fiscal”, en LAMOUNIER, Bolívar; FIGUEIREDO, Rubens (orgs.). *A Era FHC: um balanço*. São Paulo: Cultura Editores Associados, p. 39-70.

- OLIVEIRA, Eliézer Rizzo de (1988). “Constituinte, Forças Armadas e Autonomia Militar”, en OLIVEIRA, Eliezer Rizzo de; CAVAGNARI FILHO, Geraldo L.; MORAES, João Quartim de; DREIFUSS, René A. (eds.). *As Forças Armadas no Brasil*. Rio de Janeiro: Espaço e Tempo, p. 145-78.
- \_\_\_\_\_. (1994) *De Geisel a Collor: Forças Armadas, transição e democracia*. Campinas: Papirus Editora.
- \_\_\_\_\_. (org.) (1998). *Forças Armadas e Democracia: o papel do poder legislativo. Relatório Parcial, Projeto Integrado de Pesquisa* (Processo FAPESP 96/07499-3). Campinas: Núcleo de Estudos Estratégicos/NEE, Universidade Estadual de Campinas/UNICAMP, 3 volumes.
- \_\_\_\_\_. (2005). *Democracia e Defesa Nacional: a criação do Ministério da Defesa na Presidência de Fernando Henrique Cardoso*. Barueri: Editora Manole.
- ORREN, Karen; SKOWRONEK, Stephen (1995). “Order and time in institutional study: a brief for the historical approach”, en DRYZEK, John S.; FARR, James; LEONARD, Stephen T. (eds.). *Political Science in History: research programs and political traditions*. Cambridge: Cambridge University, p. 396-417.
- PENA FILHO, Pio (2009). “O Itamaraty nos anos de chumbo: o Centro de Informações do Exército (Ciex) e a repressão no Cone Sul (1966-1984)”, en *Revista Brasileira de Política Internacional*, Brasília, (2) 2009, p. 43-62.
- PIERSON, Paul (2004). *Politics in time: history, institutions and social analysis*. Princeton: Princeton University Press.
- POWER, Timothy (2000). *The Political Right in Postauthoritarian Brazil: elites, institutions and democratization*. Pennsylvania: The Pennsylvania University Press.
- PROENÇA JÚNIOR, Domício; DINIZ, Eugênio (1998). *A Política de Defesa no Brasil: uma análise crítica*. Brasília: Universidade de Brasília.
- PROENÇA JÚNIOR, Domício (2001). *Uma visão da Defesa Nacional no Governo Fernando Henrique Cardoso*. mimeo.
- REIS, Daniel Aarão (2000). *Ditadura militar, esquerdas e sociedade*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor.
- REZNIK, Luís (2004). *Democracia e Segurança Nacional: a polícia política no pós-guerra*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas.
- RHODES, R.A.W. (2006). “Old Institutionalism”, en RHODES, R.A.W.; BINDER, Sarah A.; ROCKMAN, Bert A. (eds.) *The Oxford Handbook of Political Institutions*. Oxford: Oxford University Press, p. 90-108.
- ROLLEMBERG, Denise (2004). “Nômades, sedentários e metamorfoses: trajetórias de vidas no exílio”, en REIS, Daniel Aarão; RIDENTI, Marcelo; MOTA, Rodrigo Patto Sá (orgs.). *O golpe e a ditadura militar: quarenta anos depois (1964-2004)*. Bauru: Edusc, p. 277-96.
- ROMA, Celso (2002). “A institucionalização do PSDB entre 1988 e 1999”, en *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, Vol. 17, n. 49, fevereiro, p. 71-92.
- SALLUM JÚNIOR, Brasília (2000). “O Brasil sob Cardoso: neoliberalismo e desenvolvimentismo”, en *Tempo Social – Revista de Sociologia da Universidade de São Paulo*, 11 (2), p. 23-47. Dossiê FHC.
- SANDERS, Elizabeth (2006). “Historical Institutionalism”, en RHODES, R.A.W.; BINDER, Sarah A.; ROCKMAN, Bert A. (eds.) *The Oxford Handbook of Political Institutions*. Oxford: Oxford University Press, p. 39-55.
- SANTOS, Wanderley Guilherme dos (1986). *Sessenta e quatro: anatomia da crise*. Rio de Janeiro: Vértice.
- SARKESIAN, Sam C; WILLIAMS, J. A.; CIMBALA, Stephen J. (2008). *U.S. National Security: policymakers, processes and politics*. Boulder: Lynne Rienner Publishers.
- SARNEY, José (1988). *Discurso de instalação do Conselho Superior de Política Nuclear*. Biblioteca da Presidência da República. Disponible en: <[http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/ex-presidentes/jose-sarney/discursos/1989/05.pdf/at\\_download/file](http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/ex-presidentes/jose-sarney/discursos/1989/05.pdf/at_download/file)>.

- SECCHI, Leonardo (2010). *Políticas Públicas: conceitos, esquemas de análise, casos práticos*. São Paulo: Cengage Learning.
- SHEPSLE, Kenneth A. (2006). “Rational Choice Institutionalism”, en RHODES, R.A.W.; BINDER, Sarah A.; ROCKMAN, Bert A. (eds.) *The Oxford Handbook of Political Institutions*. Oxford: Oxford University Press, p. 23-38.
- SILVA, José Afonso da (2009). *Curso de Direito Constitucional Positivo*. 30. Edição. São Paulo: Malheiros Editores.
- SKIDMORE, Thomas (1982). *Brasil: de Getúlio a Castelo*. Rio de Janeiro: Paz e Terra.
- \_\_\_\_\_. (1988). *Brasil: de Castelo a Tancredo*. Rio de Janeiro: Paz e Terra.
- SOARES, Gláucio Ary Dillon; CASTRO, Celso; D’ARAÚJO, Maria Celina (orgs.) (1994). *Os anos de chumbo: a memória militar sobre a repressão*. Rio de Janeiro: Relume-Dumará.
- \_\_\_\_\_. (orgs.) (1995). *A volta aos quartéis: a memória militar sobre a abertura*. Rio de Janeiro: Relume-Dumará.
- SOARES, Gláucio Ary Dillon (2011). “O Estado de Segurança Nacional: métodos quali-quantitativos e estudos na organização da opressão e do terror”, Apresentação oral, *III Seminário Nacional de Sociologia e Política*, Universidade Federal do Paraná, 26 a 28 de setembro de 2011.
- SOARES DE LIMA, Maria Regina (2010). “Diplomacia, Defesa e a Definição Política dos Objetivos Internacionais: o caso brasileiro.”, en ALSINA JUNIOR, João Paulo; ETCHEGOYEN, Sergio W.; JOBIM, Nelson A (ed.) (2010). *Segurança Internacional: perspectivas brasileiras*. Rio de Janeiro: Editora FGV, p. 401-18.
- SOLA, Lourdes (1981). “O golpe de 1937 e o Estado Novo”, en MOTTA, Carlos Guilherme (org.). *Brasil em Perspectiva*. São Paulo: DIFEL, p. 256-82.
- STEPAN, Alfred (1971). *The Military in Politics: changing patterns in Brazil*. Princeton: Princeton University Press.
- \_\_\_\_\_. “The New Professionalism of Internal Warfare and Military Role Expansion”, en STEPAN, Alfred (ed.) *Authoritarian Brazil: origins, policies and future*. Haven and London: Yale University Press, p. 47-65.
- \_\_\_\_\_. (1988) *Repensando a los militares en política – Cono Sur: un análisis comparado*. Buenos Aires: Planeta.
- THELEN, Kathleen A. (1991). *Union of Parts: labor politics in Postwar Germany*. Ithaca: Cornell University Press. Cornell Studies in Political Economy.
- \_\_\_\_\_. (2004). *How Institutions evolve: the political economy of skills in Germany, Britain, the United States, and Japan*. Cambridge: Cambridge University Press.
- \_\_\_\_\_. ; STEINMO, Sven (1992). “Historical Institutionalism in comparative politics”, en THELEN, Kathleen; STEINMO, Sven; LONGSTRETH, Frank (eds.). *Structuring Politics: Historical Institutionalism in Comparative Analysis*. Cambridge: Cambridge University Press, p. 01-12.
- \_\_\_\_\_. ; STREECK, Wolfgang (eds.) (2005). *Beyond Continuity: Institutional Change in Advanced Political Economies*. Oxford: Oxford University Press, 2005
- \_\_\_\_\_. ; MAHONEY, James (2010). “A Theory of Gradual Institutional Change”, en THELEN, Kathleen; MAHONEY, James (ed.) *Explaining Institutional Change: ambiguity, agency and power*. NY: Cambridge University Press, p. 01-37.
- TSEBELIS, George (1995). “Processos Decisórios em Sistemas Políticos: veto players no presidencialismo, parlamentarismo, multicameralismo e pluripartidarismo”, en *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, n. 34, ANPOCS, disponível em: <[http://www.anpocs.org.br/portal/publicacoes/rbcs\\_00\\_34/rbcs34\\_06.htm](http://www.anpocs.org.br/portal/publicacoes/rbcs_00_34/rbcs34_06.htm)>.
- WALTER, Roy M.B (1993) “O Papel do Conselho de Segurança Nacional no processo decisório brasileiro”, en *Documento de Trabalho n. 01 - Seminário Interno*. Brasília: Centro de Estudos Estratégicos/Secretaria de Assuntos Estratégicos, 09 de junho de 1993.
- WEYLAND, Kurt (1993). “The rise and fall of President Collor and its impact on Brazilian democracy”, en *Journal of Interamerican Studies and World Affairs*, 35 (1), p. 01-38.

- WOOD, B. Dan (2009). "Presidents and the Political Agenda", en EDWARDS III, George C; HOWELL, William G. (Ed.). *The Oxford Handbook of the American Presidency*. Oxford: Oxford University Press, p. 108-31.
- ZAVERUCHA, Jorge. (2005). *FHC: Forças Armadas e Polícia: entre o autoritarismo e a democracia (1999-2002)*. Editora Record: Rio de Janeiro.

### Legislación de referencia

- BRASIL (1891). *Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil (de 24 de Fevereiro de 1891)*. Disponible en <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constitui%C3%A7ao91.ht](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constitui%C3%A7ao91.ht)>.
- \_\_\_\_\_. (1934). *Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil (de 16 de Julho de 1934)*. Disponible en <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constitui%C3%A7ao34.ht](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constitui%C3%A7ao34.ht)>.
- \_\_\_\_\_. (1937). *Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil (de 10 de Novembro de 1937)*. Disponible en <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constitui%C3%A7ao37.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constitui%C3%A7ao37.htm)>.
- \_\_\_\_\_. (1946). *Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil (de 18 de Setembro de 1946)*. Disponible en <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constitui%C3%A7ao46.ht](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constitui%C3%A7ao46.ht)>.
- \_\_\_\_\_. (1967). *Constituição da República Federativa do Brasil de 1967*. Disponible en <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/Constitui%C3%A7ao67.ht](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Constitui%C3%A7ao67.ht)>.
- \_\_\_\_\_. (1969). *Emenda Constitucional n. 01 de 17 de outubro de 1969*. Disponible en <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/emendas/emc\\_anterior1988/emc01-69.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc_anterior1988/emc01-69.htm)>.
- \_\_\_\_\_. (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Disponible en <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm)>.
- BRASIL, PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. (1894). *Decreto n. 232, de 07 de dezembro de 1894 (Organiza os Estados-Maiores do Presidente da República do Ministro da Guerra, do Ajudante-General do Exército e do Quartel-Mestre General)*. Disponible en <<http://www.lexml.gov.br/urn/urn:lex:br:federal:decreto:1894-12-07;232>>.
- \_\_\_\_\_. (1927). *Decreto n. 17.999 de 29 de novembro de 1927 (Previdencia sobre o Conselho de Defesa Nacional)*. Disponible en <[http://www6.senado.gov.br/legislacao/ListaNormas.action?numero=17999&tipo\\_norma=DEC&data=19271129&link=s](http://www6.senado.gov.br/legislacao/ListaNormas.action?numero=17999&tipo_norma=DEC&data=19271129&link=s)>.
- \_\_\_\_\_. (1934a). *Decreto n. 23.873, de 15 de fevereiro de 1934 (Dá organização ao Conselho de Defesa Nacional)*. Disponible en: <<http://www2.camara.gov.br/legin/fed/decret/1930-1939/decreto-23873-15-fevereiro-1934-501550-publicacaooriginal-1-pe.html>>.
- \_\_\_\_\_. (1934b). *Decreto n. 07 de 03 de agosto de 1934 (Modifica a denominação do Conselho de Defesa Nacional e de seus órgãos componentes)*. Disponible en <[http://www6.senado.gov.br/legislacao/ListaNormas.action?numero=7&tipo\\_norma=DEC&data=19340803&link=s](http://www6.senado.gov.br/legislacao/ListaNormas.action?numero=7&tipo_norma=DEC&data=19340803&link=s)>.
- \_\_\_\_\_. (1935a). *Lei n. 38, de 04 de abril de 1935 (define crimes contra a ordem política e social)*. Disponible en <<http://www2.camara.gov.br/legin/fed/lei/1930-1939/lei-38-4-abril-1935-397878-republicacao-77367-pl.html>>.
- \_\_\_\_\_. (1935b). *Lei n. 136, de 14 de dezembro de 1935 (Modifica vários dispositivos da Lei n.º 38, de 4 de abril de 1935 e define novos crimes contra a ordem político social)*. Disponible en: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/1930-1939/lei-136-14-dezembro-1935-398009-norma-pl.html>>.
- \_\_\_\_\_. (1938a). *Lei n. 431 de 18 de maio de 1938 (Define crimes contra a personalidade internacional, a Estrutura e a segurança do Estado e contra a ordem social)*. Disponible en: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/declei/1930-1939/decreto-lei-431-18-maio-1938-350768-norma-pe.html>>.
- \_\_\_\_\_. (1938b). *Decreto-Lei n. 920, de 01 de dezembro de 1938 (Organiza os serviços da Presidência da República)*. Disponible en: <<http://www2.camara.gov.br/legin/fed/declei/1930-1939/decreto-lei-920-1-dezembro-1938-349884-publicacaooriginal-1-pe.html>>.

- \_\_\_\_\_. (1938c). *Decreto n. 3.371, de 01 de dezembro de 1938 (Aprova o Regulamento dos serviços da Presidência da República)*. Disponible en: <[http://www6.senado.gov.br/legislacao/ListaNormas.action?numero=3371&tipo\\_norma=DEC&data=19381201&link=s](http://www6.senado.gov.br/legislacao/ListaNormas.action?numero=3371&tipo_norma=DEC&data=19381201&link=s)>.
- \_\_\_\_\_. (1941). *Decreto-Ley n. 2.961, de 20 de janeiro de 1941 (Cria o Ministerio da Aeronautica)*. Disponible en: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/declei/1940-1949/decreto-lei-2961-20-janeiro-1941-412859-publicacaooriginal-1-pe.html>>.
- \_\_\_\_\_. (1942a). *Decreto-Ley n. 4.783, de 05 de outubro de 1942 (Dispõe sobre a organização do Conselho de Segurança Nacional)*. Disponible en: <[http://www6.senado.gov.br/legislacao/ListaNormas.action?numero=4783&tipo\\_norma=DEL&data=19421005&link=s](http://www6.senado.gov.br/legislacao/ListaNormas.action?numero=4783&tipo_norma=DEL&data=19421005&link=s)>.
- \_\_\_\_\_. (1942b). *Decreto-Ley n. 5.163, de 31 de dezembro de 1942 (Dispõe sobre a organização do Conselho de Segurança Nacional)*. Disponible en: <[http://www6.senado.gov.br/legislacao/ListaNormas.action?numero=5163&tipo\\_norma=DEL&data=19421231&link=s](http://www6.senado.gov.br/legislacao/ListaNormas.action?numero=5163&tipo_norma=DEL&data=19421231&link=s)>.
- \_\_\_\_\_. (1945). *Lei n. 785, de 20 de agosto de 1949 (Cria a Escola Superior de Guerra e dá outras providências)*. Disponible en: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/1930-1949/L785.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/1930-1949/L785.htm)>.
- \_\_\_\_\_. (1946a). *Decreto-Ley n. 9.775, de 06 de setembro de 1946 (Dispõe sobre as atribuições do Conselho de Segurança Nacional e de seus órgãos complementares e dá outras providências)*. Disponible en: <<http://www2.camara.gov.br/legin/fed/declei/1940-1949/decreto-lei-9775-6-setembro-1946-417547-publicacaooriginal-1-pe.html>>.
- \_\_\_\_\_. (1946b). *Decreto n. 22.047, de 13 de novembro de 1946 (Aprova o Regimento da Secretaria-Geral do Conselho de Segurança Nacional)*. Disponible en: <<http://www2.camara.gov.br/legin/fed/decret/1940-1949/decreto-22047-13-novembro-1946-341500-publicacaooriginal-1-pe.html>>.
- \_\_\_\_\_. (1946c). *Decreto n. 22.048, de 13 de novembro de 1946 (Aprova o Regimento da Comissão de Estudos do Conselho de Segurança Nacional)*. Disponible en: <<http://www2.camara.gov.br/legin/fed/decret/1940-1949/decreto-22048-13-novembro-1946-341502-publicacaooriginal-1-pe.html>>.
- \_\_\_\_\_. (1956). *Decreto n. 46.804, de 11 de setembro de 1959 (Aprova Instruções, prova Instruções que regulam as atividades e o funcionamento do Grupo de Estudos e Planejamentos da Secretaria Geral do Conselho de Segurança Nacional, de que trata o Decreto nº 45.040, de 6 de dezembro de 1958)*. Disponible en: <<http://www2.camara.gov.br/legin/fed/decret/1950-1959/decreto-46804-11-setembro-1959-385885-publicacaooriginal-1-pe.html>>.
- \_\_\_\_\_. (1958). *Decreto n. 45.040, de 06 de dezembro de 1958 (Aprova o Regulamento da Secretaria-Geral do Conselho de Segurança Nacional)*. Disponible en: <<http://www2.camara.gov.br/legin/fed/decret/1950-1959/decreto-45040-6-dezembro-1958-384005-publicacaooriginal-1-pe.html>>.
- \_\_\_\_\_. (1959). *Decreto n. 46.804, de 11 de setembro de 1959 (Aprova Instruções que regulam as atividades e o funcionamento do Grupo de Estudos e Planejamentos da Secretaria Geral do Conselho de Segurança Nacional, de que trata o Decreto nº 45.040, de 6 de dezembro de 1958)*. Disponible en: <<http://www2.camara.gov.br/legin/fed/decret/1950-1959/decreto-46804-11-setembro-1959-385885-publicacaooriginal-1-pe.html>>.
- \_\_\_\_\_. (1964). *Ato Institucional n. 01, de 09 de abril de 1964*. Disponible en: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/AIT/ait-01-64.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/AIT/ait-01-64.htm)>
- \_\_\_\_\_. (1965). *Ato Institucional n. 05, de 27 de outubro de 1965*. Disponible en: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/AIT/ait-02-65.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/AIT/ait-02-65.htm)>.
- \_\_\_\_\_. (1967a). *Decreto-Ley n. 200, de 25 de fevereiro de 1967 (Dispõe sobre a organização da Administração Federal, estabelece diretrizes para a Reforma Administrativa e dá outras*

- providências*). Disponible en: <<http://www2.camara.gov.br/legin/fed/declei/1960-1969/decreto-lei-200-25-fevereiro-1967-376033-publicacaooriginal-1-pe.html>>.
- \_\_\_\_\_. (1967b). *Decreto-Lei n. 314, de 13 de março de 1967 (Define os crimes contra a segurança nacional, a ordem política e social e dá outras providências)*. Disponible en <<http://www2.camara.gov.br/legin/fed/declei/1960-1969/decreto-lei-314-13-marco-1967-366980-publicacaooriginal-1-pe.html>>.
- \_\_\_\_\_. (1968a). *Decreto-Lei n. 348, de 04 de janeiro de 1968 (Dispõe sobre a organização, a competência e o funcionamento do Conselho de Segurança Nacional e dá outras providências)*. Disponible en: <<http://www2.camara.gov.br/legin/fed/declei/1960-1969/decreto-lei-348-4-janeiro-1968-376457-publicacaooriginal-1-pe.html>>.
- \_\_\_\_\_. (1968b). *Decreto n. 63.282, de 25 de setembro de 1968 (Face ao Decreto-Lei nº 348, de 4 de janeiro de 1968, aprova o Regulamento da Secretaria-Geral do Conselho de Segurança Nacional)*. Disponible en: <<http://www2.camara.gov.br/legin/fed/decret/1960-1969/decreto-63282-25-setembro-1968-404539-publicacaooriginal-1-pe.html>>.
- \_\_\_\_\_. (1968c). *Ato Institucional n. 05 de 13 de dezembro de 1968*. Disponible en: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/AIT/ait-05-68.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/AIT/ait-05-68.htm)>.
- \_\_\_\_\_. (1969a). *Ato Institucional n. 06 de 01 de fevereiro de 1969*. Disponible en: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/AIT/ait-06-69.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/AIT/ait-06-69.htm)>.
- \_\_\_\_\_. (1969b). *Ato Institucional n. 10 de 16 de maio de 1969*. Disponible en: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/AIT/ait-10-69.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/AIT/ait-10-69.htm)>.
- \_\_\_\_\_. (1969c). *Ato Institucional n. 13 de 05 de setembro de 1969*. Disponible en: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/AIT/ait-13-69.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/AIT/ait-13-69.htm)>.
- \_\_\_\_\_. (1969d). *Decreto-Lei n. 900, de 29 de setembro de 1969 (Altera disposições do Decreto-Lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967, e dá outras providências)*. Disponible en: <<http://www2.camara.gov.br/legin/fed/declei/1960-1969/decreto-lei-900-29-setembro-1969-375217-publicacaooriginal-1-pe.html>>.
- \_\_\_\_\_. (1970a). *Decreto-Lei n. 1.093, de 17 de março de 1970 (Dá nova redação ao artigo 43 do Decreto-lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967, alterado pelo Decreto-lei nº 900, de 29 de setembro de 1969)*. Disponible en: <<http://www2.camara.gov.br/legin/fed/declei/1970-1979/decreto-lei-1093-17-marco-1970-375397-publicacaooriginal-1-pe.html>>.
- \_\_\_\_\_. (1970b). *Decreto-Lei n. 1.094, de 17 de março de 1970 (Dispõe sobre a Comissão Especial da Faixa de Fronteiras e dá outras providências)*. Disponible en: <<http://www2.camara.gov.br/legin/fed/declei/1970-1979/decreto-lei-1094-17-marco-1970-375398-publicacaooriginal-1-pe.html>>.
- \_\_\_\_\_. (1970c). *Decreto-Lei n. 1.135, de 03 de dezembro de 1970 (Dispõe sobre a organização, a competência e o funcionamento do Conselho de Segurança Nacional e dá outras providências)*. Disponible en: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/1965-1988/Del1135.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/1965-1988/Del1135.htm)>.
- \_\_\_\_\_. (1971a). *Decreto n. 68.099, de 20 de janeiro de 1971 (Cria a Comissão Brasileira de Atividades Espaciais (COBAE) e dá outras providências)*. Disponible en: <<http://www2.camara.gov.br/legin/fed/decret/1970-1979/decreto-68099-20-janeiro-1971-410111-publicacaooriginal-1-pe.html>>.
- \_\_\_\_\_. (1971b). *Decreto-Lei n. 1.149, de 28 de janeiro de 1971 (Estabelece condições para a filiação de entidades sindicais brasileiras a organizações internacionais)*. Disponible en: <<http://www2.camara.gov.br/legin/fed/declei/1970-1979/decreto-lei-1149-28-janeiro-1971-375622-publicacaooriginal-1-pe.html>>.
- \_\_\_\_\_. (1971c). *Decreto n. 1.177, de 21 de junho de 1971 (Dispõe sobre aerolevantamentos no território nacional, e dá outras providências)*. Disponible en: <<http://www2.camara.gov.br/legin/fed/declei/1970-1979/decreto-lei-1177-21-junho-1971-375362-publicacaooriginal-1-pe.html>>.
- \_\_\_\_\_. (1971d). *Decreto n. 69.314, de 05 de outubro de 1971 (Aprova o Regulamento da Secretaria-Geral do Conselho de Segurança Nacional)*. Disponible en:

- <<http://www2.camara.gov.br/legin/fed/decret/1970-1979/decreto-69314-5-outubro-1971-417680-publicacaooriginal-1-pe.html>>.
- \_\_\_\_\_. (1978a). *Lei n. 6.559, de 18 de setembro de 1978 (Extingue a Comissão Especial da Faixa de Fronteiras (CEFF) e dá outras providências)*. Disponible en: <<http://www2.camara.gov.br/legin/fed/lei/1970-1979/lei-6559-18-setembro-1978-366551-publicacaooriginal-1-pl.html>>.
- \_\_\_\_\_. (1978b). *Lei n. 6.620, de 17 de dezembro de 1978 (Define os crimes contra a Segurança Nacional, estabelece a sistemática para o seu processo e julgamento e dá outras providências)*. Disponible en: <<http://www2.camara.gov.br/legin/fed/lei/1970-1979/lei-6620-17-dezembro-1978-365788-publicacaooriginal-1-pl.html>>.
- \_\_\_\_\_. (1979a). *Lei n. 6.634, de 02 de maio de 1979 (Dispõe sobre a Faixa de Fronteira, altera o Decreto-Lei n. 1135, de 3 de dezembro de 1970, e dá outras providências)*. Disponible en: <<http://www2.camara.gov.br/legin/fed/lei/1970-1979/lei-6634-2-maio-1979-365762-publicacaooriginal-1-pl.html>>.
- \_\_\_\_\_. (1979b). *Decreto n. 83.444, de 10 de maio de 1979 (Institui o Grupo de Trabalho Especial destinado a estudar e propor medidas para a formulação de uma política global de Informática no País, e dá outras providências)*. Disponible en: <<http://www2.camara.gov.br/legin/fed/decret/1970-1979/decreto-83444-10-maio-1979-433034-publicacaooriginal-1-pe.html>>.
- \_\_\_\_\_. (1979c). *Decreto n. 84.067, de 08 de outubro de 1979 (Cria a Secretaria Especial de Informática, como órgão complementar do Conselho de Segurança Nacional, e dá outras providências)*. Disponible en: <<http://www2.camara.gov.br/legin/fed/decret/1970-1979/decreto-84067-8-outubro-1979-433428-publicacaooriginal-1-pe.html>>.
- \_\_\_\_\_. (1980a). *Decreto n. 85.128, de 10 de setembro de 1980 (Aprova o Regulamento da Secretaria-Geral do Conselho de Segurança Nacional)*. Disponible en: <<http://www2.camara.gov.br/legin/fed/decret/1980-1987/decreto-85128-10-setembro-1980-434496-publicacaooriginal-1-pe.html>>.
- \_\_\_\_\_. (1980b). *Decreto-Lei n. 1.813, de 24 de novembro de 1980 (Institui regime especial de incentivos para os empreendimentos integrantes do Programa Grande Carajás e dá outras providências)*. Disponible: <<http://www2.camara.gov.br/legin/fed/declei/1980-1987/decreto-lei-1813-24-novembro-1980-368300-publicacaooriginal-1-pe.html>>.
- \_\_\_\_\_. (1981a). *Decreto n. 85.790, de 06 de março de 1981 (Altera o Decreto nº 84.067, de 8 de outubro de 1979, que cria a Secretaria Especial de Informática, como órgão complementar do Conselho de Segurança Nacional, e dá outras providências)*. Disponible en: <<http://www2.camara.gov.br/legin/fed/decret/1980-1987/decreto-85790-6-marco-1981-435229-publicacaooriginal-1-pe.html>>.
- \_\_\_\_\_. (1981b). *Lei n. 6.938, de 31 de agosto de 1981 (Dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação, e dá outras providências)*. Disponible en: <<http://www2.camara.gov.br/legin/fed/lei/1980-1987/lei-6938-31-agosto-1981-366135-exposicaodemotivos-1-pl.html>>.
- \_\_\_\_\_. (1982). *Decreto-Lei n. 1.954, de 16 de agosto de 1982 (Altera dispositivos do Decreto-lei nº 1135, de 3 de dezembro de 1970, que dispõe sobre a organização, a competência e o funcionamento do Conselho de Segurança Nacional)*. Disponible en: <<http://www2.camara.gov.br/legin/fed/declei/1980-1987/decreto-lei-1954-16-agosto-1982-360363-publicacaooriginal-1-pe.html>>.
- \_\_\_\_\_. (1984). *Lei n. 7.232, de 29 de outubro de 1984 (Dispõe sobre a Política Nacional de Informática e dá outras providências)*. Disponible en: <<http://www2.camara.gov.br/legin/fed/lei/1980-1987/lei-7232-29-outubro-1984-356182-publicacaooriginal-1-pl.html>>.
- \_\_\_\_\_. (1986a). *Decreto n. 92.614, de 02 de maio de 1986 (Consolida e aprova o Regimento dos Gabinetes da Presidência de República)*. Disponible en:

- <http://www2.camara.gov.br/legin/fed/decret/1980-1987/decreto-92614-2-maio-1986-442650-publicacaooriginal-1-pe.html>>.
- \_\_\_\_\_. (1986b). *Decreto n. 93.211, de 03 de setembro de 1986 (Cria a Secretaria de Administração Pública da Presidência da República, extingue o Departamento Administrativo do Serviço Público, e dá outras providências)*. Disponible en: <<http://www2.camara.gov.br/legin/fed/decret/1980-1987/decreto-93211-3-setembro-1986-443382-publicacaooriginal-1-pe.html>>.
- \_\_\_\_\_. (1987). *Decreto n. 95.575, de 23 de dezembro de 1987 (Aprova o Regimento dos Gabinetes da Presidência da República)*. Disponible en: <<http://www2.camara.gov.br/legin/fed/decret/1980-1987/decreto-95575-23-dezembro-1987-445862-publicacaooriginal-1-pe.html>>.
- \_\_\_\_\_. (1988a). *Decreto n. 96.620, de 31 de agosto de 1988 (Institui o Conselho Superior de Política Nuclear e dá outras providências)*. Disponible en: <<http://www2.camara.gov.br/legin/fed/decret/1988/decreto-96620-31-agosto-1988-447341-publicacaooriginal-1-pe.html>>.
- \_\_\_\_\_. (1988b). *Decreto n. 96.814, de 28 de setembro de 1988 (Transforma a Secretaria-Geral do Conselho de Segurança Nacional em Secretaria de Assessoramento da Defesa Nacional - SADEN/PR, e dá outras providências)*. Disponible en: <<http://www2.camara.gov.br/legin/fed/decret/1988/decreto-96814-28-setembro-1988-447033-publicacaooriginal-1-pe.html>>.
- \_\_\_\_\_. (1989a). *Lei n. 7.739, de 16 de março de 1989 (Dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios e dá outras providências)*. Disponible en: <<http://www2.camara.gov.br/legin/fed/lei/1989/lei-7739-16-marco-1989-367636-publicacaooriginal-1-pl.html>>.
- \_\_\_\_\_. (1989b). *Lei n. 7.804, de 18 de julho de 1989 (Altera a Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981, que dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação, a Lei nº 7.735, de 22 de fevereiro de 1989, a Lei nº 6.803, de 2 de junho de 1980, a Lei 6902, de 21 de abril de 1981, e dá outras providências)*. Disponible en: <<http://www2.camara.gov.br/legin/fed/lei/1989/lei-7804-18-julho-1989-366151-publicacaooriginal-1-pl.html>>.
- \_\_\_\_\_. (1990a). *Decreto n. 99.185, de 15 de março de 1990 (Aprova o Regimento Interno Consolidado da Secretaria-Geral do Gabinete Militar da Presidência da República e do Gabinete pessoal do Presidente da República)*. Disponible en: <<http://www2.camara.gov.br/legin/fed/decret/1990/decreto-99185-15-marco-1990-330970-publicacaooriginal-1-pe.html>>.
- \_\_\_\_\_. (1990b). *Lei n. 8.028, de 12 de abril de 1990 (Dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios e dá outras providências)*. Disponible en: <<http://www2.camara.gov.br/legin/fed/lei/1990/lei-8028-12-abril-1990-372178-publicacaooriginal-1-pl.html>>.
- \_\_\_\_\_. (1990c). *Lei n. 8.041, de 05 de junho de 1990 (Dispõe sobre a organização e o funcionamento do Conselho da República)*. Disponible en: <<http://www2.camara.gov.br/legin/fed/lei/1990/lei-8041-5-junho-1990-365691-publicacaooriginal-1-pl.html>>.
- \_\_\_\_\_. (1991). *Lei n. 8.183, de 11 de abril de 1991 (Dispõe sobre a organização e o funcionamento do Conselho de Defesa Nacional e dá outras providências)*. Disponible en: <<http://www2.camara.gov.br/legin/fed/lei/1991/lei-8183-11-abril-1991-366019-publicacaooriginal-1-pl.html>>.
- \_\_\_\_\_. (1992). *Lei n. 8.490, de 19 de novembro de 1992 (Dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios e dá outras providências)*. Disponible en: <<http://www2.camara.gov.br/legin/fed/lei/1992/lei-8490-19-novembro-1992-376965-publicacaooriginal-1-pl.html>>.



- \_\_\_\_\_. (1993). *Decreto n. 782, de 25 de março de 1993 – Anexo 01 (Estrutura Regimental da Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República)*. Disponible en: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/1990-1994/anexo/and782-93.pdf](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/anexo/and782-93.pdf)>.
- \_\_\_\_\_. (1995a). *Decreto n. 1.386, de 06 de fevereiro de 1995 (Cria a Câmara de Comércio Exterior, do Conselho de Governo, e dá outras providências)*. Disponible en: <<http://www2.camara.gov.br/legin/fed/decret/1995/decreto-1386-6-fevereiro-1995-426150-publicacaooriginal-1-pe.html>>.
- \_\_\_\_\_. (1995b). *Decreto n. 1.696, de 13 de novembro de 1995 (Cria a Câmara de Políticas dos Recursos Naturais, do Conselho de Governo)*. Disponible en: <<http://www2.camara.gov.br/legin/fed/decret/1995/decreto-1696-13-novembro-1995-431633-publicacaooriginal-1-pe.html>>.
- \_\_\_\_\_. (1996a). *Decreto n. 1.895, de 06 de maio de 1996 (Cria a Câmara de Relações Exteriores e Defesa Nacional, do Conselho de Governo)*. Disponible en: <<http://www2.camara.gov.br/legin/fed/decret/1996/decreto-1895-6-maio-1996-431689-publicacaooriginal-1-pe.html>>.
- \_\_\_\_\_. (1996b). *Política de Defesa Nacional*. Disponible en <[https://www.planalto.gov.br/publi\\_04/colecao/DEFES.htm](https://www.planalto.gov.br/publi_04/colecao/DEFES.htm)>.
- \_\_\_\_\_. (2005). *Decreto n. 5.584, de 18 de novembro de 2005 (Dispõe sobre o recolhimento ao Arquivo Nacional dos documentos arquivísticos públicos produzidos e recebidos pelos extintos Conselho de Segurança Nacional, Comissão Geral de Investigações e Serviço Nacional de Informações, que estejam sob a custódia da Agência Brasileira de Inteligência)*. Disponible en <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2004-2006/2005/Decreto/D5584.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2005/Decreto/D5584.htm)>.
- BRASIL, PRESIDENTE DA REPÚBLICA (1995). *Mensagem ao Congresso Nacional: abertura da 1. Sessão Legislativa Ordinária da 50. Legislatura*. Disponible en <<http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/ex-presidentes/fernando-henrique-cardoso/mensagens-presidenciais-1/1995/view>>.
- \_\_\_\_\_. (1996). *Mensagem ao Congresso Nacional: abertura da 2. Sessão Legislativa Ordinária da 50. Legislatura*. Disponible en <<http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/ex-presidentes/fernando-henrique-cardoso/mensagens-presidenciais-1/1996/view>>.
- BRASIL, ARQUIVO NACIONAL/MINISTÉRIO DE JUSTIÇA (sin fecha). *História Administrativa/Biografia do Conselho de Segurança Nacional*. Disponible en <[http://www.an.gov.br/sian/Multinivel/Ver\\_Consulta\\_Fundo.asp?v\\_FlagBack=2&v\\_CodReferencia\\_ID=1008531&v\\_CodRefPai\\_ID=>](http://www.an.gov.br/sian/Multinivel/Ver_Consulta_Fundo.asp?v_FlagBack=2&v_CodReferencia_ID=1008531&v_CodRefPai_ID=>)>.
- BRASIL, BIBLIOTECA DA PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA (sin fecha). “*Histórico de criação dos órgãos da Presidência e ministerios*”. Disponible en: <<http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/ministerios>>.

### Tesis de posgrado consultadas

- BERTAZZO, Juliana Santos Maia (2005). *Papéis Militares no Pós-Guerra Fria: a perspectiva do Exército brasileiro*. Tesis de Maestría en Ciencias Políticas, Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Estadual de Campinas, Campinas.
- BORGES, Fábio (2006). *Amazônia e economia da droga: conflitos colombianos e interesses brasileiros*. Tesis de Maestría en Relaciones Internacionales. Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais “San Tiago Dantas” -UNICAMP/UNESP/PUC-SP, São Paulo.
- CASTILLO, Juan Ignacio Albino Roman (2008). *O Brasil e a Segurança no Cone Sul no Pós-Guerra Fria*. Tesis de Doctorado en Ciencias Políticas, Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo.
- CORRÊA, Fernanda das Graças (2009). *O projeto do submarino de propulsão nuclear na visão de seus protagonistas: uma análise histórica de Geisel a Lula (1974-2009)*. Tesis de Maestría en Historia

- Comparada, Instituto de Filosofia e Ciências Sociais, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro.
- CORRÊA, Paulo Celso Liberato (2009). *Legislativo e Comissões Parlamentares no Brasil: o controle externo sobre as Forças Armadas (2005-2007)*. Tesis de Maestría en Ciencias Políticas, Instituto de Filosofia e Ciências Sociais, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro.
- COSTA SILVA, Marcelle Ivie da (2004). *Amazônia e Política de Defesa no Brasil*. Tesis de Maestría en Relaciones Internacionales. Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais “San Tiago Dantas” -UNICAMP/UNESP/PUC-SP, São Paulo.
- DHENIN, Miguel Patrice P. (2010). *O papel das Forças Armadas no planejamento e na implantação da matriz energética brasileira: os casos do petróleo e da energia nuclear*. Tesis de Maestría en Estudios Estratégicos, Instituto de Estudios Estratégicos, Universidade Federal Fluminense.
- DINIZ COSTA, Eugenio Pacelli Lazzarotti (1994). *O Projeto Calha Norte: antecedentes políticos*. Tesis de Maestría en Ciencias Políticas, Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo.
- FERNANDES, Fernando Bartholomeu (2006). *As relações civis-militares durante o governo de Fernando Henrique Cardoso (1995-2002)*. Tesis de Maestría en Ciencias Políticas, Instituto de Ciência Política, Universidade de Brasília, Brasília.
- FIGUEIRA, Ariane C. Roder (2009). *Processo Decisório em Política Externa no Brasil*. Tesis de Doctorado en Ciencias Políticas, Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo.
- FUCCILLE, Luís Alexandre. (2006). *Democracia e Questão Militar: a criação do Ministério da Defesa no Brasil*. Tesis de Doctorado en Ciencias Sociales, Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Estadual de Campinas, Campinas.
- GONÇALVES, Lígia Maria Daher (2009). *Política de Segurança Pública no Brasil na pós-transição democrática: deslocamento em um modelo resistente*. Tesis de Maestría en Ciencias Políticas, Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo.
- HECK, Egon Dionisio (1996). *Os índios e a caserna: políticas indigenistas dos governos militares (1964-1985)*. Tesis de Maestría en Ciencias Políticas, Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Estadual de Campinas, Campinas.
- HEYE, Thomas Ferdinand (1997). *A Secretaria de Assuntos Estratégicos e os Diplomatas: estratégia e política externa no Brasil (1964-1997)*. Tesis de Maestría en Relaciones Internacionales, Instituto de Relações Internacionais, Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro.
- KENKEL, Kai Michael (2005). *Whispering to the Prince: academic experts and the formulation of security policy at the national level in South Africa, Brazil and Canada*. Tesis de Doctorado en Relaciones Internacionales, Universidad de Ginebra, Ginebra.
- KUHLMANN, Paulo Roberto Loyolla (2007). *Exército brasileiro: estrutura militar e ordenamento político (1984-2007)*. Tesis de Doctorado en Ciencias Políticas, Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo.
- LOURENÇÃO, Humberto J. (2006). *Forças Armadas e Amazônia (1985-2006)*. Tesis de Doctorado en Ciencias Sociales, Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Estadual de Campinas, Campinas.
- LUDWIG, Antonio Carlos Will (1992). *A formação do oficial brasileiro e a transição democrática*. Tesis de Doctorado en Educación, Faculdade de Educação, Universidade Estadual de Campinas, Campinas.
- MARQUES, Adriana Aparecida (2001). *Concepções de Defesa Nacional no Brasil: 1950-1996*. Tesis de Maestría en Ciencias Políticas, Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Estadual de Campinas, Campinas.
- \_\_\_\_\_. (2007). *Amazônia: pensamento e presença militar*. Tesis de Doctorado en Ciencias Políticas, Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo.

- MATHIAS, Suzeley Kalil (1999). *Forças Armadas e Administração Pública: a participação militar nas comunicações e na educação (1963-1990)*. Tesis de Doctorado en Ciencias Políticas, Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Estadual de Campinas, Campinas.
- MEDEIROS FILHO, Oscar (2010). *Entre a cooperação e a dissuasão: políticas de defesa e percepções militares na América do Sul*. Tesis de Doctorado en Ciencias Políticas, Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo.
- PAGLIARI, Graciela de Conti (2009). *Segurança regional e política externa brasileira: as relações entre Brasil e América do Sul (1990-2006)*. Tesis de Doctorado en Relaciones Internacionales, Instituto de Relaciones Internacionais, Universidade de Brasília, Brasília.
- POMPEU, Luís Fernando Nogueira (2009). *Aspectos Políticos do Orçamento de Defesa: o orçamento da Marinha do Brasil e a Política de Defesa Nacional*. Tesis de Maestría en Ciencias Políticas. Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro.
- QUADRAT, Samanta Viz (2000). *Poder e Informação: o sistema de inteligência e o regime militar no Brasil*. Tesis de Maestría en Historia Social, Programa de Posgrado en Historia Social, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro.
- RODRIGUES, Claudio Marin (2008). *As Políticas de Segurança no Brasil (1930-2007)*. Tesis de Doctorado en Ciencias Políticas. Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro.
- RUDZIT, Gunther (2003). *Segurança nacional e segurança cooperativa no contexto brasileiro contemporâneo de defesa*. Tesis de Doctorado en Ciencias Políticas, Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo.
- SÁ COSTA, Frederico Carlos de (2008). *Doutrina de segurança nacional: entre o passado e o futuro*. Tesis de Doctorado en Ciencias Políticas. Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro.
- SANTANA, Vagner José (2007). *Leitura Crítica do Discurso da Política de Defesa Nacional*. Tesis de Maestría en Lingüística, Programa de Pós-Graduação em Linguística, Instituto de Letras, Universidade de Brasília, Brasília.
- SANTOS, Denise Zaiden (2009). *Diplomacia e Forças Armadas: percepções de ameaças no entorno andino-amazônico*. Tesis de Maestría en Relaciones Internacionales, Instituto de Relaciones Internacionais, Universidade de Brasília, Brasília.
- SANTOS FILHO, José Luiz Niemeyer (2005). *Ideologia da Segurança vs. Política de Defesa: uma análise histórica e conceitual*. Tesis de Doctorado en Ciencias Políticas, Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo.
- SILVA, Helder Pereira da (2008). *A Política de Defesa Nacional e as diretrizes para o planejamento militar*. Tesis de Maestría en Estudios Estratégicos, Instituto de Estudios Estratégicos, Universidade Federal Fluminense.
- SOARES, Samuel Alves (2000). *Forças Armadas, Sistema Político e Democracia*. Tesis de Doctorado en Ciencias Políticas, Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo.
- VELLOZO JÚNIOR, Joelson (2006). *Dinâmicas de (in)segurança regional nos países em desenvolvimento: uma perspectiva brasileira para a América do Sul*. Tesis de Maestría en Relaciones Internacionales, Instituto de Relaciones Internacionais, Universidade de Brasília, Brasília.
- WINAND, Érica Cristina Alexandre (2010). *Diplomacia e defesa na gestão Fernando Henrique Cardoso (1995-2002): história e conjuntura na análise das relações com a Argentina*. Tesis de Doctorado en Historia y Cultura Política. Faculdade de História, Direito e Serviço Social, Universidade Estadual Paulista, Franca, São Paulo.

## ANEXO I

### **ESTRUCTURA INTERNA DEL “CONSEJO DE DEFENSA NACIONAL” DECRETO 23.873 DE 15 DE FEBRERO DE 1934**

#### *1. Secretaría-General de Defensa Nacional*

##### 1.1 Competencias:

- centralizar todas las cuestiones sometidas a la Comisión de Estudios y al Consejo de Defensa Nacional;
- proponer, coordinar y acompañar los estudios preparatorios relacionados a tales cuestiones;
- notificar a los demás ministerios las decisiones tomadas por el gobierno en el Consejo de Defensa y acompañar su ejecución;
- organizar los informes a ser presentados y conservar los archivos del Consejo de Defensa Nacional.

1.2 Composición: depende directamente del Presidente de la República; su Secretario-General es el Jefe del Estado-Mayor de la Presidencia de la República.

→ Cada Estado-Mayor existente en el territorio brasileño tendrá designado un oficial que debe responsabilizarse por los estudios de las cuestiones regionales requeridas por la Secretaría-General del Consejo de Defensa Nacional

#### *2. Comisión de Estudios de Defensa Nacional*

##### 2.1 Competencias:

- examen previo de las cuestiones a ser sometidas a la consideración del Consejo de Defensa Nacional;
- estudios acerca de lo sometido o exigido por el gobierno o Consejo de Defensa Nacional;
- propuestas al gobierno sobre las medidas de ejecución e implementación de cuestiones que dependan de más de un órgano ministerial.

2.2. Dirección: Presidente de la República, más uno de los Jefes de los Estados-Mayores del Ejército o de la Armada, quienes actúan como los vicepresidentes de esa Comisión de Estudios.

##### 2.3. Composición:

- Presidente de la República;
- Jefe del Estado-Mayor del Ejército;
- Jefe del Estado-Mayor de la Armada;
- Consultor-General de la República<sup>197</sup>;
- Secretario-General del Ministerio de Relaciones Exteriores;
- Un funcionario de la dirección del Ministerio de Justicia, del Ministerio de la Hacienda, del Ministerio de Vialidad y Obras Públicas, del Ministerio del Trabajo;

---

<sup>197</sup> El Consultor-General de la República representaba entre 1903 y 1988 la figura del actual Abogado-General del Estado brasileño, más elevado órgano de asesoramiento jurídico del Poder Ejecutivo Nacional y que ejerce la representación judicial de la Federación ante la suprema corte constitucional. En 1934, esta autoridad se vinculaba a la Presidencia de la República vía Ministerio de Justicia y Negocios Interiores. Algunas de sus competencias (Decreto n. 967 de 01 de enero de 1903) se resumían en el asesoramiento jurídico al Presidente y demás ministros de Estado en los temas de extradición y expulsión de extranjeros y en las autorizaciones para funcionamiento de entidades extranjeras en el país.

- Cualquier otro funcionario director convocado por uno de los Jefes de los Estados-Mayores del Ejército y de la Armada.

### 3. *Secciones de Defensa Nacional*

#### 3.1 Competencias:

- en tiempos de paz, centralizar las cuestiones de defensa nacional de interés del ministerio en específico;
- en tiempos de guerra, disponer sobre el rol de este ministerio en la actividades de defensa nacional

3.2. Estructura: una sección en cada ministerio de Estado; dependerá directamente del ministro de este ministerio y actuará en los temas sectoriales relacionados a la defensa nacional.

## ANEXO II

### **ESTRUCTURA INTERNA DEL “CONSEJO DE SEGURIDAD NACIONAL” DECRETO-LEY N. 4.783 DE 05 DE OCTUBRE DE 1942**

Finalidad: “estudiar todas las cuestiones relacionadas con la seguridad nacional”, como manda la normativa constitucional; se mantienen las atribuciones y prerrogativas anteriores.

Composición:

- Presidente de la República
- Ministros de Estado
- Jefe del Estado-Mayor del Ejército
- Jefe del Estado-Mayor de la Armada
- Jefe del Estado-Mayor de la Fuerza Aérea

Estructura: debe ser convocado por el Presidente de la República; si no hay convocatoria, al menos habrá una reunión trimestral

#### Órganos Internos Complementarios

##### *1. Secretaría-General de Seguridad Nacional*

1.1. Competencia: sin modificaciones

1.2. Composición: en relación de dependencia directa con la Presidencia de la República, es dirigida por el Jefe del Gabinete Militar de la Presidencia de la República; quien pasa a actuar como Secretario-General de esta secretaría.

##### *2. Comisión de Estudios de Seguridad Nacional*

2.1. Competencias: sin modificaciones

2.2. Composición: se incluye el Jefe del Estado-Mayor de la Fuerza Aérea como miembro permanente y los Jefes del Servicio de Material Bélico de los ministerios militares; además, se incluyen los Subjefes de los Estados-Mayores de las FF.AA. en la categoría de miembros eventuales, a ser invitados por orden presidencial; se incluye también el Director-General de la Hacienda Nacional y miembros de alta jerarquía de todos los ministerios civiles. El Secretario-General del Consejo de Seguridad Nacional es el responsable por los informes.

##### *3. Secciones de Seguridad Nacional de los ministerios civiles*

3.3. Competencias: se agregan a sus competencias la responsabilidad de actuar como enlace institucional de la Secretaria-General del Consejo de Seguridad Nacional y la prerrogativa de proponer al respectivo ministerio el programa de acción a ser adoptado en tiempos de guerra.

3.4. Composición: sin modificaciones

##### *4. Comisión Especial de Regiones de Frontera*

→ aparece como órgano interno complementario del Consejo de Seguridad Nacional para ejecutar las atribuciones imputadas a este Consejo en el tema de la concesión de propiedades privadas en las zonas fronterizas, como dispuesto por el artículo 165 de la Constitución de 1937<sup>198</sup>.

---

<sup>198</sup> El Decreto-Ley 4.783 no trajo ningún detalle acerca de la estructura interna de esta Comisión.

### **ANEXO III**

#### **ESTRUCTURA INTERNA DEL “CONSEJO DE SEGURIDAD NACIONAL” DECRETO-LEY N.5.163 DE 31 DE DICIEMBRE DE 1942**

1. Finalidad: sin modificaciones
2. Composición: sin modificaciones
3. Estructura: la Secretaría-General del Consejo de Seguridad Nacional pasa a ser subordinada directamente (en la calidad de “órgano subordinado”) a la Presidencia de la República y, por tanto, se la extingue como órgano interno complementario del Consejo de Seguridad Nacional. El Jefe del Gabinete Militar se mantiene como el Secretario-General del Consejo de Seguridad Nacional.
4. Órganos complementarios: sin modificaciones.



## ANEXO IV

### **ESTRUCTURA INTERNA DEL “CONSEJO DE SEGURIDAD NACIONAL” DECRETO-LEY N. 9.775 DE 06 DE SEPTIEMBRE DE 1946**

1. Finalidad: “estudiar las cuestiones relativas a la seguridad nacional”
2. Composición: sin modificaciones
- 3, Estructura: sin modificaciones; reuniones por convocación del Presidente de la República, siempre que éste juzgarlo conveniente.

→ “cabrá al Presidente de la República el establecimiento de las bases para la formulación de los Planes de Guerra, es decir, la elección de las hipótesis de Guerra, bien como la dirección general de la guerra cuando es declarada.”

#### *3.1. Secretaría-General del Consejo de Seguridad Nacional*

→ órgano subordinado directamente a la Presidencia de la República y dirigida por el Secretario-General, que es el Jefe del Gabinete Militar de la Presidencia de la República.

##### 3.1.1. Competencias novedosas:

- estudio de las cuestiones relacionadas al interés de la Seguridad Nacional, con repercusión en la esfera de atribución de los diferentes Ministerios, en especial del sector civil;
- poder para convocar a los militares o civiles, servidores públicos o no, habilitados para prestar las informaciones o aclaraciones a los trabajos de la Secretaria-General.

##### 3.1.2. Estructura:

→ dispone de un Gabinete que actúa en los asuntos administrativos internos del Consejo; su jefatura es compuesta apenas por personal militar. Su asesoría interna es compuesta por militares (Ejército) y juristas.

→ también dispone de tres secciones funcionales (*1 Sección; 2 Sección; 3 Sección*) - sin competencias previstas -, dirigidas por militares.

### Órganos complementarios

#### *1. Comisión de Estudios del Consejo de Seguridad Nacional*

##### 1.1. Competencias: sin modificaciones

##### 1.2. Composición:

- Secretario-General del Consejo de Seguridad Nacional
- Consultor-General de la República
- Representante del Estado-Mayor General de las FF.AA.
- Directores de las Secciones de Seguridad de los ministerios civiles

→ el Secretario-General del Consejo de Seguridad Nacional actúa como presidente de la Comisión de Estudios; el Jefe del Gabinete es el relator de esta comisión.

## *2. Secciones de Seguridad Nacional de los Ministerios Civiles*

2.1. Finalidad: deberán prestar todas las informaciones solicitadas por la SG-CSN; mantienen su rol de enlace interministerial “FF.AA.-sectores civiles” dentro de la Presidencia de la República.

2.2. Competencias: sin modificaciones, a no ser la inclusión del Jefe del Estado-Mayor General de las FF.AA. como institución-parte en las relaciones y comunicaciones entre las Secciones de Seguridad de cada ministerio civil con la SG-CSN

## *3. Comisión Especial de las Zonas de Frontera*

3.1. Competencias y estructura: sin modificaciones

3.2. Composición:

- Secretario-General del Consejo de Seguridad Nacional
- Cinco miembros de libre elección por el Presidente de la República
- Un secretario

## *4. Comisión de Planeamiento Económico*

## ANEXO V

### **REGLAMENTO ESQUEMATIZADO DE LA “SECRETARÍA-GENERAL DEL CONSEJO DE SEGURIDAD”**

#### **DECRETO N. 22.047 DE 13 DE NOVIEMBRE DE 1946**

#### *1. Secretario-General del Consejo de Seguridad*

##### 1.1. Competencias:

- orientar y fiscalizar los trabajos de la Secretaría-General del CSN;
- transmitir a los demás miembros del CSN las convocatorias de las reuniones determinadas por el Presidente de la República;
- convocar los altos comandos militares y demás autoridades para las deliberaciones del CSN, por orden del Presidente de la República;
- presentar al CSN la documentación básica (análisis e informes) sobre las cuestiones a ser estudiadas por este consejo;
- ser responsable por las actas de las reuniones y por su registro;
- notificar a los ministros de Estado y cualquier otro órgano de la Administración Pública las decisiones tomadas por el Gobierno, como resultado de las decisiones del CSN o de su Comisión de Estudios;
- convocar a los militares o civiles, funcionarios públicos o no, para compartir informaciones o aclaraciones a los trabajos de la Secretaría-General;
- providenciar la preparación de las bases - por medio de parecer- para la decisión presidencial acerca de temas de interés de la Seguridad Nacional, con repercusión en otros órganos del Estado, en especial en los ministerios civiles
- proponer al Presidente de la República los oficiales a ser nombrados para la Secretaría-General y las personas a ser designadas para las secciones de Administración, de Documentación y de Comunicación;
- visar las documentaciones a ser dispuestas al público externo;
- imponer penas disciplinarias al personal en servicio en la Secretaria-General, de acuerdo con la normativa vigente;
- responsabilizarse por la publicaciones de los actos administrativos de la Secretaría-General;
- proponer al Presidente de la República el presupuesto del CSN, incluyendo el presupuesto de su Secretaria-General;
- decidir sobre las omisiones en el presente reglamento.

##### 1.2. Estructura:

- Secretario-General (Jefe del Gabinete Militar)
- Gabinete de la Secretaría del Consejo de Seguridad Nacional
- Personal Auxiliar (mediante requisición)

#### *2. Jefe del Gabinete de la Secretaría-General del Consejo de Seguridad Nacional*

##### 2.1. Principales competencias:

- orientación y fiscalización de los trabajos inherentes a cada sección de la Secretaría-General, de acuerdo con las directivas del Secretario-General;
- distribución del estudio de los asuntos administrativos de interés nacional, o con repercusión en más de un Ministerio, a los demás funcionarios de la SG-CSN;
- actuar como relator de los procesos a ser sometidos a la Comisión de Estudios;

- elaboración del “Boletín Interno” de la Secretaría-General y redacción de los informes acerca de los asuntos a ser puestos al dominio público, para su sumisión al Secretario-General;
- sustitución del Secretario-General en sus impedimentos temporarios.

### 3. *Secciones del Consejo de Seguridad Nacional*

3.1. Competencias: sin modificaciones

3.2. Estructura: el reglamento solamente trajo innovaciones referentes a su relacionamiento con el Jefe de Gabinete, autoridad que debía intermediar a los “Adjuntos de Sección” de estas secciones en su relación con la SG-CSN.

## **ANEXO VI**

### **MARCO INSTITUCIONAL BÁSICO DE LA “ESCUELA SUPERIOR DE GUERRA” LEY N. 785 DE 20 DE AGOSTO DE 1949**

1. Objetivo: “instituto de altos estudios, subordinado directamente al Jefe del Estado-Mayor [General] de las FF.AA. y destinado a desarrollar y consolidar los conocimientos necesarios para el ejercicio de las funciones de dirección y para el planeamiento de la seguridad nacional. Funcionará como centro permanente de estudios e investigaciones y ministrará los cursos que le fueran instituidos, por reglamento, desde el Poder Ejecutivo”.

2. Estructura:

- Dirección
- Junta Consultiva (constituida por eminentes personalidades, civiles o militares, de la enseñanza superior o de notable proyección en la vida pública del país)
- Departamento de Estudios
- Departamento de Administración

3. Destinación: “oficiales de comprobada experiencia y aptitud, pertenecientes a las FF.AA. y civiles de notable competencia y actuación relevante en la orientación y ejecución de la política nacional.”

## ANEXO VII

### **ENCUADRAMIENTO CONCEPTUAL DE LA SEGURIDAD NACIONAL PARA BRASIL PARA EL LARGO PLAZO (1952-∞), PROPUESTO POR GOLBERY DO COUTO E SILVA (1952)**

#### 1) Conceptos

- Estrategia Nacional: “orientación y dirección tanto del desarrollo de los recursos nacionales como de su aplicación, a fin de promover efectivamente la consecución y la salvaguardia de los objetivos nacionales actuales, a pesar de los antagonismos internos o externos, existentes o presumibles”;

- Seguridad Nacional: “relativo grado de garantía que el Estado proporciona a la colectividad nacional, para la consecución y salvaguardia de sus objetivos, a pesar de los antagonismos internos existentes o presumibles; la Seguridad Nacional y la Estrategia Nacional, por tanto, se confunden;

- Objetivos Nacionales: “traducción de las aspiraciones e intereses de todo el grupo nacional”. Se dividen en dos tipos: a) Objetivos Nacionales Permanentes, expresando las aspiraciones e intereses en determinada etapa, más o menos larga, de la evolución del grupo nacional; b) Objetivos Nacionales Actuales, representando la cristalización de esas aspiraciones e intereses nacionales, a la luz de las limitaciones impuestas por las posibilidades y circunstancias del momento, en particular por los antagonismos internos y externos, tanto existentes como presumibles. Por consiguiente, son los objetivos propios de un dado gobierno en dado momento histórico’

- Poder Nacional: “expresión integrada de los medios de todo orden (políticos, psicosociales, económicos y militares) de que dispone efectivamente la nación, en el momento considerado, para promover, en el ámbito interno y en el campo internacional, la consecución y salvaguardia de los objetivos nacionales, a pesar de los antagonismos internos y externos, existentes o presumibles”. También se refiere al instrumento unificado de la estrategia y, así, de la política de seguridad nacional. Para su planificación, el Poder Nacional se descompone en ‘poder político’, ‘poder psicosocial’, ‘poder económico’ y ‘poder militar’.

- Tipos de Estrategia y objetivos:

a) “Estrategia Política”: crear y fortalecer lazos de cohesión interna y de cooperación externa, en beneficio de la consecución y salvaguardia de los objetivos nacionales, al mismo tiempo que trata de disociar y debilitar la cohesión y la cooperación con que pueden contar los antagonismos considerados;

b) “Estrategia Psicosocial”: fortalecer la moral de la nación y de sus aliados, debilitando la de los antagonistas considerados;

c) “Estrategia Económica”: reforzar la estructura económica nacional y su rendimiento, garantizándole su complementación mediante recursos externos, al mismo tiempo que trata de debilitar el sistema económico de los antagonistas considerados;

d) “Estrategia Militar”: reforzar la estructura militar de la nación y emplear sus FF.AA. contra los antagonistas considerados, contraponiéndose a las FF.AA. de éstos y derrotándolas, si necesario.

#### 2) Metodología de Planificación

##### a) Concepto Estratégico Nacional (CEN)

Se basa en los ONPs y deberá evaluar la coyuntura de un momento dado (por medio de una “Evaluación Estratégica de la Coyuntura Nacional e Internacional”); tiene el propósito de definir los ONAs, las líneas

de acción adoptadas, las hipótesis de guerra y las principales áreas estratégicas. Debe ser el principal eje de la política de seguridad nacional de Brasil, pues “es la directriz fundamental que, en un determinado periodo, deberá orientar toda la estrategia de la política” del Estado brasileño.

#### b) Evaluación Estratégica de la Coyuntura Nacional e Internacional

Se trata de un estudio objetivo de los factores que forman la coyuntura internacional y nacional, con la finalidad de formular juicios de valor sobre la realidad estratégica del momento y sobre el sentido y ritmo de su evolución, en el tiempo y en el espacio. Tales factores se refieren, a la vez, a cuatro categorías:

i) Factores Políticos: ámbito nacional - cultura política, del pueblo, organización administrativa, estructura política, sistema partidario, grupos de presión; ámbito internacional - relaciones internacionales;

ii) Factores Psicosociales: ámbito nacional - datos geográficos, educación, cultura y adiestramiento técnico, estructura y dinámica sociales, mentalidad nacional, moral del pueblo, ideologías, opinión pública; ámbito internacional - ideologías en conflicto, caracterización psicológica y social de grupos antagónicos, potencial demográfico, espíritu de unidad nacional;

iii) Factores Económicos: ámbito nacional - recursos naturales, fuerza de trabajo, finanzas, equipo de producción y circulación, estructura económica; ámbito internacional - relaciones económicas internacionales;

iv) Factores Militares: ámbito militar - estructura militar, potencial militar, desdoblamiento territorial de las fuerzas; ámbito internacional - potencial militar antagónicos

#### c) Directrices gubernamentales en seguridad

Definirán los objetivos particulares de cada campo (político, psicosocial, económico, militar), sus líneas de acción, las condiciones de planificación y ejecución.

## ANEXO VIII

### **REGLAMENTO INTERNO ESQUEMATIZADO DE LA “SECRETARÍA-GENERAL DEL CONSEJO DEL SEGURIDAD NACIONAL” DECRETO N. 45.040 DE 06 DE DICIEMBRE DE 1958**

#### *1. Secretaría-General del Consejo de Seguridad Nacional*

1.1. Finalidad: actuar como “órgano permanente y directamente subordinado al Presidente de la República”; su actuación “resulta de las necesidades que tiene el Gobierno (Consejo de Seguridad Nacional) de alcanzar y mantener los intereses y aspiraciones vitales de las buenas condiciones de la soberanía, bienestar y seguridad, en la paz y en la guerra. Para ello, la Secretaría-General procederá a la elaboración del “Concepto Estratégico Nacional” y de las decurrentes directrices de ejecución de los planeamientos gubernamentales.”

1.2. Competencias: dirección, coordinación y orientación de las actividades de información de interés para la seguridad nacional; realización de los estudios necesarios para que el Gobierno pueda establecer las líneas de acción de la “Política de Seguridad Nacional”, bien como, en cualquier momento, reajustarlas de acuerdo con los intereses nacionales.

→ estas competencias serán planeadas y ejecutadas en todos los niveles nacionales (federal, provincial, municipal) y en entidades de derecho privado ligadas al Estado (autarquías, entidades paraestatales, sociedades de economía mixta), bajo el auxilio de la Junta Coordinadora de Informaciones.

#### 1.3. Estructura:

##### *1.3.1. Secretario-General del Consejo de Seguridad Nacional*

###### 1.3.1.1. Competencias novedosas:

- establecer, en carácter permanente, el “Grupo de Estudios e Planeamientos” (GEP), bajo la dirección del Jefe de Gabinete, teniendo como miembros los Jefes de Sección o otros eventuales;
- presidir la Junta Coordinadora de Informaciones (JIC);

##### *1.3.2. Gabinete*

##### *1.3.3. Secciones del Consejo de Seguridad*

###### *1.3.3.1. 1 Sección*

1.3.3.1.1. Competencias: “estudiar los asuntos referentes a los Sectores Industrial y Comercial, teniendo en cuenta el establecimiento del Concepto Estratégico Nacional y la elaboración de las Directrices de ejecución decurrentes, para el fortalecimiento del Potencial Nacional y su aplicación”.

###### 1.3.3.1.2. Estructura:

- 1. Subsección (1/1S) → estudiar los problemas del sector industrial
- 2. Subsección (2/1S) → estudiar los problemas del sector comercial

###### *1.3.3.2. 2 Sección*



1.3.3.2.1. Competencias: “estudiar los asuntos referentes a los campos Político y Psicosocial, teniendo en vista el establecimiento del Concepto Estratégico Nacional y la elaboración de las directrices decurrentes para el fortalecimiento del Potencial Nacional y su aplicación.”

1.3.3.2.2. Estructura:

- 1 Subsección (1/2s): estudiar los problemas del sector político
- 2 Subsección (2/2s): estudiar los problemas del sector psicosocial

1.3.3.3. 3 Sección

1.3.3.3.1. Competencias: “estudiar los asuntos referentes al campo económico, teniendo en vista el establecimiento del Concepto Estratégico Nacional y la elaboración de las directrices decurrentes para el fortalecimiento del Potencial Nacional y su aplicación.”

1.3.3.3.2. Estructura:

- 1 Subsección (1/3S): estudiar los problemas del sector económico
- 2 Subsección (1/3S): estudiar los problemas del sector financiero

1.3.4. *Servicio Federal de Informaciones y Contra-Informaciones (SFICI)*

1.3.4.1. Competencias: superentender y coordinar las actividades de informaciones - “inteligencia” - que sean del interés de la Seguridad Nacional.

1.3.4.1. Estructura:

- Jefatura
- Subsección de Exterior (SSEX)
- Subsección de Interior (SSIN)
- Subsección de Seguridad Interna (SSSI)
- Subsección de Operaciones (SSOP)

1.3.4.2. Competencias del Jefe del SFICI:

- orientación, coordinación y control de todas las actividades de los órganos subordinados;
- asegurar extrema colaboración con entidades públicas o privadas que ejerzan actividades relacionadas;

## ANEXO IX

### **ESTRUCTURA INTERNA DEL “GRUPO DE ESTUDIOS Y PLANEAMIENTO” DECRETO N. 46.804 DE 11 DE SEPTIEMBRE DE 1959**

#### 1. *Grupo de Estudios y Planeamiento (GEP)*

##### 1.1. Finalidad:

- promoción y realización de los estudios necesarios de los problemas que sean de interés de la Seguridad Nacional, teniendo en vista el establecimiento de las líneas generales de una “Política de Seguridad Nacional”;
- elaboración de las directrices gubernamentales decurrentes, bien como la responsabilidad por la coordinación de los planeamientos consecuentes de tales directrices;
- dar opiniones sobre cualesquier asuntos ligados a la Seguridad Nacional.

##### 1.2. Competencias (con la cooperación del Estado-Mayor de las FF.AA./EMFA y de los órganos públicos competentes):

- elaboración del Concepto Estratégico Nacional/CEN, incluyendo: a) Evaluación Estratégica de las Coyunturas; b) establecimiento de los Objetivos Nacionales Actuales; c) establecimiento de las Políticas de Consecución e Hipótesis de Guerra; d) actualización del examen estratégico de la situación para los decurrentes ajustes del CEN;
- elaboración de las directrices gubernamentales correspondientes a los diferentes planeamientos;
- coordinación de la ejecución, por los órganos competentes, de los diversos planos gubernamentales;
- realización de estudios sobre los asuntos de interés de la seguridad nacional;
- preparación de pareceres para servir como fundamento a las decisiones del Presidente de la República, en temas relacionados con la seguridad nacional;
- orientación y coordinación de los estudios sobre los problemas de seguridad nacional y de los trabajos de planeamiento decurrentes de las directrices establecidas;
- proposición de estudios y planeamiento de los asuntos o de las cuestiones específicas a cada uno de los campos (económico, psicosocial y político) de la seguridad.

##### 1.3. Organización:

→ “para atender sus finalidades, el GEP desarrollará sus actividades y tareas a través de las Secciones de Seguridad Nacional del Gabinete de la SG-CSN<sup>199</sup>, de acuerdo con los sectores específicos de los asuntos formadores del Poder Nacional”.

→ las competencias temáticas de las Secciones de Seguridad Nacional pasan a ser estructuradas de la siguiente forma:

##### a) *1. Sección:*

- campo económico (producción industrial; comercio interno y externo; producción agropecuaria, caza y pesca; servicios públicos);
- campo psicosocial;
- sector de investigaciones técnicas y científicas.

---

<sup>199</sup> No confundir estas secciones con aquellas del CSN (“Secciones de Seguridad Nacional de los ministerios civiles”).

b) 2. *Sección:*

- campo político (sector interno; sector externo);
- campo psicosocial (población, colonización, mano de obra; salud pública; educación y cultura; justicia y previdencia social; moral social y opinión pública)
- campo militar (sector de política de guerra).

c) 3. *Sección:*

- campo económico (estructura general; finanzas; materias-primas; comunicaciones y transportes);
- campo geográfico (sector fisiográfico).

1.4. Funcionamiento:

→ el GEP deberá ser convocado por el Jefe del Gabinete de la SG-CSN - que actuará como Director del GEP - , siempre que se lo considere conveniente. La aprobación de las propuestas del GEP es competencia del Secretario-General del CSN;

→ a los Jefes de las Secciones de Seguridad Nacional se acrecienta la competencia de “proponer estudios de los problemas y formular las sugerencias sobre medidas de interés para la Seguridad Nacional”.

## **ANEXO X**

### **ESTRUCTURA INTERNA DEL “CONSEJO DE SEGURIDAD NACIONAL” DECRETO-LEY N. 200 DE 25 DE FEBRERO DE 1967**

#### *1. El Consejo de Seguridad Nacional*

1.1. Finalidad: “asesorar al Presidente de la República en la formulación y en la conducta de la política de seguridad nacional”; además, le compete el cumplimiento de otras tareas específicas previstas en la Constitución.

→ “La formulación de la Política de Seguridad Nacional se hará, básicamente, por medio el establecimiento del Concepto Estratégico Nacional” (artículo 40, §1)

1.2. Composición: sin alteraciones, a no ser la entrada del Jefe del SIN a la categoría de miembro efectivo de la SG-CSN

1.3. Estructura: sin modificaciones

## ANEXO XI

### **ESTRUCTURA INTERNA DEL “CONSEJO NACIONAL DE SEGURIDAD” DECRETO-LEY N. 348 DE 04 DE ENERO DE 1968**

#### 1. *Consejo de Seguridad Nacional*

1.1. Finalidad: “asesorar al Presidente de la República en la formulación y conducta de la Política de Seguridad Nacional.”

#### 1.2. Competencias:

- formulación de la Política de Seguridad Nacional básicamente mediante el establecimiento del Concepto Estratégico Nacional y de las Directrices Generales de Planeamiento, incluyendo el establecimiento de los Objetivos Nacionales Permanentes y de los Objetivos Nacionales Actuales Estratégicos, y las Hipótesis de Guerra;

- la conducción de la Política de Seguridad Nacional, con la apreciación de los problemas que son propuestos al CSN, ante las coyunturas nacional e internacional, en especial en lo referente a:

- a) seguridad interna;
- b) seguridad externa;
- c) negociaciones y firmas de acuerdos y convenios con países y entidades extranjeras sobre fronteras, actividades en las zonas indispensables a la defensa del país y asistencia recíproca;
- d) programas de cooperación internacional;

- indicación de las áreas y de los municipios considerados de interés para la Seguridad Nacional;

- estudio de los problemas relativos a la Seguridad Nacional, con la cooperación de los órganos de información y de los incumbidos de preparar la movilización nacional y las operaciones militares, en particular en relación a:

- a) política de transportes;
- b) política de minería;
- c) política siderúrgica;
- d) política de energía eléctrica;
- e) política de energía nuclear;
- f) política de petróleo;
- g) política de desarrollo industrial, sobre todo en lo atinente a las industrias comprendidas en el Plan de Movilización militar;
- h) política de desarrollo regional y de ocupación del territorio;
- i) política de investigación y experimentación tecnológica;
- j) política de educación;
- l) política sindical;
- m) política de inmigración;
- n) política de telecomunicaciones;

- en las áreas indispensables a la Seguridad Nacional, dar asentimiento previo para:

- a) concesión de tierras, apertura de vías de transporte e instalación de medios de comunicaciones;
- b) construcción de puentes, estradas internacionales y campos de aterrizaje;

c) establecimiento o exploración de las industrias de interés de la Seguridad Nacional;

- modificación o casación de las autorizaciones referidas anteriormente.

1.4. Composición: sin modificaciones

1.5. Estructura

1.5.1. *Secretaría-General del Consejo de Seguridad Nacional*

1.5.1.1. Finalidad: ser un “órgano de estudio, planeamiento y coordinación en el campo de la Seguridad Nacional”

→ es un “órgano integrante de la Presidencia de la República, directamente subordinado al Presidente de la República, siendo dirigido por el Secretario-General”; “tiene estructura de Gabinete de Ministro Extraordinario y sus atribuciones, organización y funcionamiento deben ser establecidas en reglamento específico”

1.5.1.2. Órganos complementares:

- Comisión Especial de la Zona de Fronteras
- Divisiones de Seguridad e Informaciones de los Ministerios Civiles

1.5.1.3. Estructura

→ El Jefe del Gabinete Militar actúa como Secretario-General del CSN y como Presidente de la Comisión Especial de la Zona de Fronteras y detiene honras, derechos y prerrogativas de Ministro de Estado (art. 04)

1.5.1.3.1. *Comisión Especial de la Zona de Fronteras (CEFF)*

→ órgano directamente subordinado a la SG-CSN; tendrá atribuciones, organización y funcionamiento establecidos en reglamento propio (art. 06).

1.5.1.3.2. *Divisiones de Seguridad e Informaciones (DSI) de los Ministerios civiles*

→ órganos directamente subordinados a la SG-CSN; deberán colaborar estrechamente con la SG-CSN y con el SNI, prestando todas las informaciones y realizando estudios de interés de la Seguridad Nacional, en el ámbito de las atribuciones de los respectivos ministerios.

→ los Directores de esas divisiones deberán ser nombrados como tales por el Presidente de la República, por indicación de los respectivos Ministros de Estado; la elección debe recaer en ciudadano civil diplomado por la Escuela Superior de Guerra u Oficial de las FF.AA., de preferencia con curso de Comando, Estado-Mayor o equivalente.

1.6. Funcionamiento

→ Los órganos de la Administración Pública (directa e indirecta) deberán prestar todas las informaciones y aclaraciones que el CSN juzgue necesaria (art. 12); en esa función, el CSN actuará por medio de su Secretaría-General (art. 12, párrafo único)

## ANEXO XII

### **REGLAMENTO ESQUEMATIZADO DE LA “SECRETARÍA-GENERAL DEL CONSEJO DE SEGURIDAD NACIONAL DECRETO N. 63.282 DE 25 DE SEPTIEMBRE DE 1968**

#### *1. Secretaría-General del Consejo de Seguridad Nacional*

1.1. Finalidad: “estudio, planeamiento y coordinación de los asuntos de competencia del CSN en sus funciones de asesoramiento directo del Presidente de la República en la formulación y conducta de la Política de Seguridad Nacional”.

#### 1.2. Competencias:

- formular la Política de Seguridad Nacional, mediante:

- a) la realización de la Evaluación Estratégica de la Coyuntura;
- b) la elaboración del Concepto Estratégico Nacional (CEN);
- c) el establecimiento de las Directrices Generales del Planeamiento de la Seguridad Nacional;

- conducir la Política de Seguridad Nacional con la apreciación de los problemas propuestos a la SG-CSN, en el contexto de las coyunturas nacional e internacional, sobre todo en lo que respecta a:

- a) política interna;
- b) política externa;
- c) seguridad interna;
- d) seguridad externa;
- e) negociaciones y firmas de acuerdos y convenios con países y entidades extranjeras sobre fronteras, actividades en las zonas indispensables a la defensa del país y asistencia recíproca;
- f) ideología y subversión;
- g) opinión pública;

- indicación de las áreas indispensables a la Seguridad Nacional e de los municipios considerados de interés para la Seguridad Nacional;

- apreciación de los problemas relativos a la Seguridad Nacional, con la cooperación de los órganos de informaciones y de aquellos responsables por preparar la movilización nacional y las operaciones militares, en lo referente a las políticas de:

- a) transporte;
- b) minería;
- c) siderurgia;
- d) energía eléctrica;
- e) energía nuclear;
- f) petróleo;
- g) desarrollo industrial, en especial en el tema de las industrias comprendidas en el Plan de Movilización;
- h) desarrollo regional y ocupación del territorio;
- i) ciencia y tecnología;
- j) educación;
- l) sindicatos;
- m) inmigración;
- n) telecomunicaciones;

- concesión de asentimiento previo, en las áreas indispensables a la Seguridad Nacional para:
    - a) concesión de tierras, venta de tierras a extranjeros, apertura de vías de transportes e instalación de medios de comunicaciones;
    - b) construcción de puentes, estradas internacionales y campos de aterrizaje;
    - c) establecimiento o exploración de industrias de interés de la Seguridad Nacional;
  - modificación o casación de las concesiones y de las autorizaciones referidas en el ítem anterior;
  - orientación de la búsqueda de informaciones de interés de la Seguridad Nacional;
  - orientación de la Movilización Nacional;
  - elaboración de estudios, planeamientos y directrices sobre los asuntos requeridos por el Presidente de la República;
  - ejercicio de la coordinación sobre las actividades afines cuanto a los aspectos de la Seguridad Nacional por determinación del Presidente de la República.
- la SG-CSN se relaciona directamente con los Ministerios Civiles y Militares, Estado-Mayor de las FF.AA., al SNI y los órganos de la Administración Directa e Indirecta, para obtención de datos y elementos necesarios a los estudios y políticas de planeamiento de la seguridad. Además se relaciona directamente a las Divisiones de Seguridad e Informaciones para la obtención de informaciones y orientación de tareas de interés de la Seguridad Nacional (art. 04; art. 05)
- será de la competencia de la SG-CSN establecer, si necesario ligaciones con órganos o entidades del sector privado (art. 06)

### 1.3. Estructura

#### 1.3.1. *Secretario-General del Consejo de Seguridad Nacional*

Competencias: sin modificaciones

#### 1.3.2. *Jefatura de Gabinete*

##### 1.3.2.1. Finalidad: “órgano de asesoramiento del Secretario-General del CSN”

##### 1.3.2.2. Competencias:

- asesorar al Secretario-General en la orientación, coordinación y control de todas las actividades de la SG-CSN;
- asistir al Secretario-General en su representación y encargarse del preparo y del despacho de su expediente personal;
- orientar el trabajo del Grupo de Estudios y Planeamiento (GEP).

##### 1.3.2.2.1. Grupo de Estudios y Planeamiento (GEP)

##### 1.3.2.2.1.1. Competencias: sin modificaciones

#### 1.3.3. *Subjefaturas:*



- Subjefatura de Asuntos Políticos (SG-1)
- Subjefatura de Asuntos Económicos (SG-2)
- Subjefatura de Asuntos Psicosociales (SG-3)
- Subjefatura de Movilización y Asuntos Militares (SG-4)

#### 1.3.3.1. Competencias

##### 1.3.3.2.1. Subjefatura de Asuntos Políticos

- elaboración de estudios referentes a la conducción de la Política de Seguridad Nacional, por medio de la apreciación de los aspectos políticos de los problemas que le son propuestos en el marco de la coyuntura nacional e internacional, en especial en lo referente a:

- a) política interna;
- b) política externa;
- c) seguridad interna;
- d) seguridad externa;
- e) negociaciones de las áreas indispensables a la defensa del país y asistencia recíproca;
- f) programas de cooperación internacional;

- indicación de áreas indispensables a la Seguridad Nacional y municipios de interés para la Seguridad Nacional;

- realización de estudios y planeamientos sobre los asuntos que le son propuestos;

- apreciación de los aspectos políticos de los asuntos estudiados por las demás subjefaturas;

##### 1.3.3.2.2. Subjefatura de Asuntos Económicos

- elaboración de los estudios referentes a la conducta de la Política de Seguridad Nacional, por medio de la apreciación de los aspectos económicos de los problemas que le son propuestos en el marco de la coyuntura nacional e internacional, en especial en lo referente a:

- a) transportes;
- b) telecomunicaciones;
- b) minería;
- c) siderurgia;
- d) energía eléctrica;
- e) energía nuclear;
- f) petróleo;
- g) desarrollo industrial, en especial en lo atinente a las industrias comprendidas en el Plan de Movilización;

- realización de estudios y planeamiento sobre los demás asuntos que le son propuestos;

- apreciación de los aspectos económicos de los asuntos estudiados por las demás subjefaturas.

##### 1.3.3.2.3. Subjefatura de Asuntos Psicosociales

- elaboración de los estudios referentes a la conducta de la Política de Seguridad Nacional, por medio de la apreciación de los aspectos psicosociales de los problemas que le son propuestos en el marco de la coyuntura nacional e internacional, en especial en lo referente a:

- a) educación;
- b) ideología y subversión;
- c) ciencia y tecnología;
- d) sindicalismo;
- e) inmigración y emigración;
- f) desarrollo regional y ocupación del territorio;
- g) opinión pública e impresa;
- h) religión.

- realización de los estudios y planeamiento sobre los demás asuntos que le son propuestos;

- apreciación de los aspectos psicosociales de los asuntos estudiados por las demás sub Jefaturas.

#### 1.3.3.2.4. Subjefatura de Asuntos Militares

- elaboración de los estudios referentes a la conducta de la Política de Seguridad Nacional, por medio de la apreciación de problemas que le son propuestos en el marco de la coyuntura nacional e internacional, en especial en lo referente a:

a) planeamiento de alto nivel para la Movilización Nacional;

b) orientación y coordinación de las actividades de informaciones necesarias a los trabajos de la SG-CSN, abarcando:

- i) la orientación de la búsqueda de informaciones de interés de la Seguridad Interna y Externa;
- ii) la relación con el Servicio Nacional de Informaciones; Ministerios Militares y Ministerios de las Relaciones Exteriores;

- realización de estudios y planeamientos sobre los asuntos que le son propuestos;

- apreciación de los aspectos referentes a la movilización de los asuntos estudiados por las demás Subjefaturas

→ los militares empleados en la SG-CSN serán considerados en la actividad de “Comisión Militar, de servicio relevante”; los servidores públicos civiles tendrán el título de merecimiento “a ser considerado en todos los actos de su vida funcional”.

### ANEXO XIII

#### **REGLAMENTO DE LA “SECRETARÍA-GENERAL DEL CONSEJO NACIONAL” DECRETO N. 85.128 DE 10 DE SEPTIEMBRE DE 1980**

1. Finalidad: “órgano de estudio, planeamiento y coordinación de los asuntos de competencia del CSN, en las funciones de asesoramiento directo al Presidente de la República, en la formulación y ejecución de la Política de Seguridad Nacional” (art. 01); “órgano directamente subordinado a la Presidencia de la República y dirigido por el Secretario-General del CSN” (art. 02).

2. Competencias:

- estudiar, planear y coordinar los asuntos de competencia del CSN y los demás que le sean determinados al Presidente de la República;
- consubstanciar las decisiones del Presidente de la República en directrices o en cualquier otra documentación;
- estudiar los asuntos para los cuales la Constitución, leyes o cualquier otro acto determinen la consulta al CSN;
- practicar los actos que le son atribuidos en ley específica, en relación a las áreas indispensables a la Seguridad Nacional y a los municipios de interés de la Seguridad Nacional;
- solicitar directamente a los órganos de la Administración Federal estudios, pareceres y los esclarecimientos necesarios al trabajo del CSN.

3. Estructura:

- Secretario-General
- Gabinete

3.2. *Grupos y Comisiones*

3.2.1.2.1. Finalidad: “realizar estudios sobre problemas específicos”, a ser determinado por actos de su institución

→ organización, estructura y funcionamiento a ser regulados por medio de normas especiales, aprobadas por el Secretario-General; (no hay definición ni citación de cuáles son estos “grupos y comisiones”).

3.2.1.3. *Centro de Coordinación*

3.2.1.3.1. Finalidad: “acompañar y coordinar las acciones necesarias, en nivel gubernamental, para atender las situaciones especiales o de crisis”.

→ organización, estructura y funcionamiento a ser regulados por medio de normas especiales, aprobadas por el Secretario-General

## ANEXO XIV

### **ESTRUCTURA INTERNA DE LA “SECRETARÍA DE ASESORAMIENTO EN DEFENSA NACIONAL DE LA PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA” DECRETO N. 96.814 DE 28 DE SEPTIEMBRE DE 1988**

#### *1. Justificación legal:*

“La Secretaría-General del Consejo de Seguridad Nacional (SG-CSN) se transforma en Secretaría de Asesoramiento de Defensa Nacional de la Presidencia de la República (SADEN-PR); se mantiene su actual estructura técnico-administrativa, bien como su personal, sus servidores, los compromisos y valores, incluidos los recursos presupuestarios y extrapresupuestarios, administrados o destinados a esta secretaría.”

#### *2. Finalidad:*

“Órgano autónomo integrante de la Presidencia de la República para la ejecución de las actividades permanentes necesarias a la prestación del asesoramiento al Presidente de la República, al Consejo Superior de Política Nuclear y a los demás Consejos u órganos superiores de consulta del Jefe del Ejecutivo, competentes en:

- I) opinar en las hipótesis de declaración de guerra y de celebración de la paz, en los términos de la Constitución”;
- II) opinar sobre la instauración del estado de defensa, del estado de sitio y de la intervención federal;
- III) proponer los criterios y condiciones de utilización de las áreas indispensables a la seguridad del territorio nacional y opinar sobre su uso efectivo, en especial en las regiones de frontera y en las áreas relacionadas con la preservación y la exploración de los recursos naturales de todo tipo;
- IV) estudiar, proponer y acompañar el desarrollo de iniciativas necesarias a la garantía de la independencia nacional y la defensa del Estado democrático.”

#### *3. Competencias:*

Se mantienen todas las competencias de la antigua SG-CSN, en base a su reglamento de 1980 (Decreto 85.128 de 10 de septiembre de 1980) y se incluyen los asuntos enumerados en los ítems I-IV de este decreto en lo referente a las competencias de los órganos a ser asesorados por la SADEN-PR

#### *4. Estructura:*

Semejante a la SG-CSN - en el sentido en que se subordina al Presidente de la República - es dirigida por un Secretario-General, quien será el Ministro de Estado Jefe del Gabinete Militar de la Presidencia de la República.

#### *5. Disposiciones Generales*

→ se aplican, automáticamente, a la SADEN-PR las normas legales y reglamentarias en vigor, referentes a la antigua SG-CSN;

→ el Ministro Jefe del Gabinete Militar de la Presidencia de la República dispondrá sobre las medidas complementarias a la ejecución de este decreto, sometiendo al Presidente de la República, para la aprobación, la reforma del reglamento de la antigua SG-CSN, adaptado a las nuevas atribuciones de la SADEN-PR

## ANEXO XV

### “POLÍTICA DE DEFENSA NACIONAL” (1996)

#### 1. INTRODUCCIÓN

1.1 Frente al nuevo cuadro mundial de desafíos y oportunidades, se debe promover en el Brasil el desarrollo de modalidades propias, flexibles y creadoras de pensamiento estratégico, adecuadas para atender las necesidades de defensa del país.

1.2 Las transformaciones que han tenido lugar en el plano nacional, así como las que han ocurrido en los entornos regional y global, hacen necesario y oportuno definir una política de defensa nacional originada en las esferas más altas del Estado, que refleje los anhelos de la sociedad y que sirva como marco de referencia para las estrategias resultantes.

1.3 La Política de Defensa Nacional, orientada a las amenazas externas, tiene como finalidad establecer los objetivos para la defensa de la Nación y, asimismo, servir como guía para la preparación y la utilización de la capacidad nacional, en todos los niveles y los ámbitos de poder, y con la participación de los sectores civil y militar.

1.4 La Política de Defensa Nacional, tema que interesa a la sociedad en general, tiene como premisa los fundamentos, los objetivos y los principios estipulados en la Constitución Federal y guarda consonancia con la postura del país en materia de relaciones externas, que se basa en la búsqueda de soluciones pacíficas para las controversias y el fomento de la paz y de la seguridad en el ámbito internacional.

1.5 El perfil general del Brasil - continental y marítimo a la vez; ecuatorial, tropical y subtropical; con una extensa frontera terrestre con casi todos los países de América del Sur y un vasto litoral, zona económica exclusiva y plataforma continental - le confiere al país una profundidad geoestratégica y hace difícil la tarea de planificar la defensa en general. Las amplias bases demográficas y territoriales, así como la disponibilidad de recursos naturales, situadas en el marco de la fisiografía nacional diversa, crean escenarios diversos que requieren que se cuente, de manera simultánea, con una política general e integrada y que cada caso se encare de manera concreta.

1.6 La implementación de una política de defensa sustentable, orientada a la modernización paulatina de la capacidad de autoprotección, depende de la configuración de un modelo de desarrollo que fortalezca la democracia, disminuya las desigualdades sociales y los desequilibrios regionales y armonice las prioridades en los campos político, social, económico y militar con las necesidades de defensa y de acción diplomática.

1.7 En ese proceso corresponde conciliar las necesidades de defensa con la disponibilidad de medios, por la vía de la aprobación de recursos por parte del Congreso Nacional y, cuando sea posible, con la participación de los sectores académico, científico-tecnológico e industrial del país.

#### 2. PANORAMA INTERNACIONAL

2.1 Una vez concluida la confrontación oriente-occidente, en el proceso actual de reacomodación de las fuerzas, ha surgido un ambiente internacional multipolar indefinido e inestable, como resultado de la falta de correlación entre los centros de poder estratégico, militar, político y económico, cuya evolución es difícil de prever.

2.2 Con el final de la Guerra Fría cayeron en desuso las generalizaciones simplificadoras de bipolaridad, tanto ideológica como militar, que hasta entonces estaban vigentes. Hoy en día, si bien han disminuido los riesgos de que se produzca una confrontación nuclear a escala mundial, ha desaparecido la posibilidad relativa de prever desde el punto de vista estratégico.

2.3 Los conflictos localizados que actualmente ocurren en casi todos los continentes, el recrudecimiento de los extremismos étnicos, nacionalistas y religiosos, así como el fenómeno de fragmentación que se

observa en varios países, señalan que continúan teniendo relevancia conceptos tradicionales, como la soberanía, la autodeterminación y la identidad nacional.

2.4 En esta etapa de transición, en que se establecen nuevas normas políticas y económicas para la convivencia entre las naciones, que se caracteriza por la falta de paradigmas claros y la participación creciente de actores no gubernamentales, el país procura, sin matrices ideológicas, incorporarse estratégicamente y determinar sus prioridades en el campo de la defensa.

2.5 Las incertidumbres que hoy en día son la característica del entorno mundial obligan a los gobiernos nacionales a continuar prestando atención a la defensa y hacen que la manifestación militar continúe siendo de importancia crucial para la supervivencia de los estados como unidades independientes. No es realista pensar que un Estado de importancia e influencia razonables en el ámbito internacional pueda renunciar a contar con una fuerza de defensa en la que pueda confiar. Las Fuerzas Armadas constituyen el instrumento que permite ejercer el derecho de la autodefensa, derecho que, por otro lado, está consagrado en la Carta de la Organización de las Naciones Unidas.

2.6 Se considera que América del Sur, por su alejamiento de los focos mundiales de tensión, es la región más desmilitarizada del mundo. El retorno a la democracia en el continente disminuye la posibilidad de que se produzcan conflictos. Los contenciosos de la región han sido reducidos a niveles que son tolerables.

2.7 Para el Brasil, país de regiones internas diferentes y de perfil diversificado, amazónico, atlántico, rioplatense y del Cono Sur, el concepto de espacio regional extrapola la masa continental sudamericana e incluye, también, al Atlántico sur.

2.8 Por ello, al examinar las perspectivas estratégicas de la región, es importante recordar que el mosaico de países y subregiones que la integran es sumamente complejo, por lo cual es necesario que la introducción regional sea múltiple y esté fundamentada en una política de armonización de los intereses.

2.9 Hace más de un siglo que el Brasil, sin crear conflicto alguno con sus vecinos, está promoviendo la mayor integración y acercamiento de los países del continente y, como resultado, ha adquirido credibilidad en el plano internacional.

2.10 El fortalecimiento del proceso de integración merced al Mercosur, las relaciones más cercanas con los vecinos amazónicos en el marco del Tratado de Cooperación Amazónica, y la mayor cooperación con los países africanos lusoparlantes, así como la consolidación de la Zona de Paz y de Cooperación en el Atlántico sur que ha sido el resultado de una acción diplomática y concreta, rodean al país de un halo de paz que le permite concentrarse en el logro del plan nacional de desarrollo y en la lucha contra la desigualdad social.

2.11 No obstante, el país no está totalmente libre de riesgos. A pesar de que convive pacíficamente en la comunidad internacional, puede verse obligado a participar en conflictos originados en el exterior, como consecuencia de amenazas a su patrimonio y a sus intereses vitales.

2.12 En el ámbito regional, continúan existiendo ciertas zonas de inestabilidad que pueden tener efectos negativos sobre los intereses brasileños. Son motivo de preocupación las acciones de las bandas armadas que están activas en los países que lindan con la Amazonia brasileña y el delito internacional.

2.13 La capacidad militar y la diplomacia son expresiones de soberanía y de dignidad nacional y el Brasil ha demostrado, de manera consistente y clara, su determinación de vivir en paz y armonía, conforme a los principios y las normas del derecho internacional y respetando los compromisos asumidos.

### 3. OBJETIVOS

3.1 El análisis de la situación descrita anteriormente indica que existe la necesidad de definir prioridades estratégicas concretas como resultado de los intereses nacionales y los objetivos básicos de defensa nacional.

3.2 A pesar de la coyuntura favorable en el entorno inmediato, se debe mantener un sistema de defensa adecuado que permita preservar la soberanía nacional y el estado democrático de derecho. Ese es el sentido de la formulación de una política de defensa nacional, con recursos para implementarla, que

integre las aspiraciones estratégicas de los ámbitos social, económico, militar y diplomático, y que cuente con el respaldo de la Nación.

3.3 Son objetivos de defensa nacional:

- a. la garantía de la soberanía, como la conservación de la integridad territorial, del patrimonio y de los intereses nacionales;
- b. la garantía del Estado de Derecho y de las instituciones democráticas;
- c. la conservación de la cohesión y de la unidad de la Nación;
- d. la salvaguardia de la personas, de los bienes y de los recursos brasileños, o bajo jurisdicción brasileña;
- e. la consecución y el mantenimiento de los intereses brasileños en el exterior;
- f. la proyección del Brasil en el concierto de naciones y su mayor incorporación al proceso decisorio internacional; y
- g. la contribución al mantenimiento de la paz y la seguridad en el ámbito internacional.

#### 4. ORIENTACIÓN ESTRATÉGICA

4.1 El propósito de la acción del Estado brasileño en el campo de la defensa se fundamenta en la obligación de ofrecer seguridad a la Nación, tanto en tiempos de paz como de conflicto.

4.2 Por lo tanto, esta política se centra en una diplomacia activa orientada a la paz y en una posición estratégica disuasiva de carácter defensivo, que se basa en las premisas siguientes:

- fronteras y límites perfectamente definidos y reconocidos internacionalmente;
- relación estrecha con los países vecinos y con la comunidad internacional en general, sobre la base de la confianza y el respeto mutuos;
- rechazo de la guerra de conquista, y
- búsqueda de la solución pacífica de controversias, con el uso de la fuerza únicamente como recurso de autodefensa.

4.3 El aspecto preventivo de la defensa brasileña consiste en colocar la acción diplomática en primer lugar cuando se trata de la solución de conflictos y de contar con una estructura militar suficiente como para producir un efecto disuasivo.

4.4 El carácter defensivo, no quiere decir necesariamente que las Fuerzas Armadas se tengan que limitar exclusivamente a operaciones de defensa cuando se presente una situación de conflicto. En circunstancias más amplias de defensa, y a los efectos de rechazar una eventual agresión armada, el País empleará todo el poderío militar necesario para que el conflicto se resuelva en el plazo más breve y con el mínimo de daños a la integridad y a los intereses nacionales, imponiendo condiciones que propicien el restablecimiento de la paz.

4.5 Es esencial el fortalecimiento equilibrado de la capacitación nacional en el campo de la defensa, con la participación de los sectores industrial, universitario y técnico-científico. El desarrollo científico y tecnológico es primordial para lograr la mayor autonomía estratégica y la mejor capacidad operativa de las Fuerzas Armadas.

4.6 El poderío militar se debe basar en la capacidad de las Fuerzas Armadas, en el potencial de recursos nacionales y de reservas que se pueden movilizar, a los efectos de inhibir las posibles acciones que puedan constituir un desacato de las normas para la convivencia pacífica de las naciones. Las Fuerzas Armadas deberán guardar relación con la postura política y estratégica de la Nación y su estructura deberá ser flexible y versátil para que puedan actuar con celeridad y eficacia en distintas situaciones y lugares.

4.7 Corresponde a las Fuerzas Armadas la misión que le atribuye la Carta Magna de defender a la Nación cuando sea necesario, a los efectos de asegurar el mantenimiento de su integridad y soberanía. Para ello es fundamental que se perfeccione constantemente la composición de las Fuerzas Armadas, tanto en lo que se refiere a su apresto como a su utilización y, asimismo, que se racionalicen las actividades afines.

#### 5. DIRECTRICES

5.1 Para lograr los objetivos de la Política de Defensa Nacional, se deberán observar las directrices siguientes:

- a. contribuir activamente a la creación de un orden internacional fundamentado en el estado de derecho, que propicie la paz universal y regional y el desarrollo sostenible de la humanidad;
- b. participar más activamente en los procesos internacionales pertinentes de toma de decisiones;
- c. perfeccionar y aumentar la capacidad de negociación del Brasil en el plano internacional;
- d. promover la posición del Brasil que favorece el desarme mundial, condicionado al desmantelamiento de los arsenales nucleares y otras armas de destrucción masiva, en el marco de un proceso acordado multilateralmente;
- e. participar en las operaciones internacionales para mantener la paz, de acuerdo con los intereses nacionales;
- f. contribuir activamente al fortalecimiento, la ampliación y la consolidación de la integración regional;
- g. actuar con miras a mantener un clima de paz y cooperación a lo largo de las fronteras nacionales y la solidaridad en América Latina y en la región del Atlántico sur;
- h. intensificar el intercambio con las Fuerzas Armadas de las naciones amigas;
- i. mantener la participación de las Fuerzas Armadas en acciones auxiliares que pongan la mira en la integración nacional, la defensa civil y el desarrollo socioeconómico del país, en congruencia con su objetivo constitucional;
- j. proteger la Amazonia brasileña con el apoyo de toda la sociedad y con la valorización de la presencia militar;
- l. clasificar de manera prioritaria a las acciones orientadas a desarrollar y dar nuevo vigor a la faja de frontera, especialmente en las regiones del norte y centro-oeste.
- m. mejorar la organización, la preparación, el adiestramiento y la articulación de las Fuerzas Armadas, asegurándoles las condiciones, los medios orgánicos y recursos humanos capacitados para que puedan cumplir con el objetivo enunciado en la Constitución.
- n. perfeccionar la capacidad de mando, el control y pericia de todos los órganos que participan en la defensa nacional, ofreciéndoles condiciones que faciliten el proceso de toma de decisiones, tanto en tiempos de paz como de conflicto;
- o. mejorar el sistema de vigilancia, control y defensa en las fronteras, las aguas jurisdiccionales, la plataforma continental y el espacio aéreo brasileño, así como el tráfico marítimo y el aéreo;
- p. garantizar que exista un flujo continuo y suficiente de recursos que permita la eficaz preparación de las Fuerzas Armadas y de los otros órganos que participan en la defensa nacional;
- q. fortalecer los sistemas nacionales de transporte, energía y comunicaciones;
- r. procurar un nivel de investigación científica, de desarrollo tecnológico y de capacidad de producción que permita disminuir la dependencia externa del País en lo que se refiere a recursos de naturaleza estratégica de interés para su defensa;
- s. alentar la investigación científica de la zona antártica y la participación activa en el proceso de decisión de su destino.
- t. mejorar el sistema de movilización para atender las necesidades del país en el caso de que se vea envuelto en un conflicto armado; y
- u. concienciar la opinión pública, y esclarecerla, a los efectos de crear y conservar una mentalidad de Defensa Nacional, incentivando el civismo y la dedicación a la Patria.

Fuente: Organización de los Estados Americanos/OEA, División de Servicios de Idiomas de la OEA. Disponible en: <http://www.oas.org/csh/spanish/doclibrdefBras.asp>.

La versión en castellano no corresponde a la versión oficial en lengua portuguesa.