

AUTORES

Flavia de Ávila*

flaviadeavila@gmail.com

Cristiano Armando Diniz Guerra Silvestre**

cristiano.guerra@outlook.com

* Doctora en Derecho Público por la Pontificia Universidad Católica de Minas Gerais (UFMG, Brasil). Profesora en el programa de postgrado en Derechos de la Universidad Federal de Sergipe (UFS, Brasil)

** Máster en Relaciones Internacionales en curso de la FLACSO (Argentina)

¿Si se vende más, se cumple menos? Brasil entre la reglamentación internacional y la expansión de su industria de defensa

Se vende mais, cumpre-se menos? Brasil entre a regulamentação internacional e a sua indústria de Defesa

If it sells more, it accomplish less? Brazil between international regulations and the expansion of its defense industry

RESUMEN

El aumento de la atención internacional sobre las armas ligeras ha generado varias acciones que ponen de manifiesto esta preocupación. Organizaciones multilaterales y no-gubernamentales como la ONU y Caritas siguen registrando su uso en diversas zonas de conflicto del mundo. No obstante, su regulación en Derecho Internacional Humanitario es dispersa, lo que conviene, sobre todo, a los fabricantes de armas. La industria de Defensa ha sido incentivada indiscriminadamente en Brasil, dicho incentivo aparece en la Estrategia Nacional de Defensa de 2008. Según el *Small Arms Trade Survey*, Brasil figura en la cuarta posición mundial en venta de armas, y, según su Ministerio de Desarrollo, Industria y Comercio Exterior, se ha producido un crecimiento del 500% en el valor de las exportaciones de este sector, pasando de US\$ 109,6 millones en 2005 a US\$ 321,6 millones en 2010. Esta investigación, realizada desde un abordaje cualitativo y de acuerdo con el método inductivo con carácter prospectivo, en base al análisis de contenido jurídico-documental, presenta la siguiente hipótesis: que el desarrollo de la industria de Defensa ha sido un factor que ha obstaculizado la adopción de medidas jurídicas más enérgicas para tratar la regulación de las armas convencionales, aunque Brasil hay firmado algunos tratados sobre el tema.

RESUMO

O crescimento da atenção internacional acerca da temática relacionada a armas leves tem gerado várias ações que evidenciam esta preocupação. Organizações multilaterais e não governamentais como a ONU e a Caritas seguem registrando seu uso em diversas zonas de conflito do mundo. Entretanto, sua regulamentação no Direito Internacional Humanitário é esparsa, o que convém, sobretudo, aos fabricantes de armas. A Indústria de Defesa tem sido incentivada indiscriminadamente no Brasil, dito incentivo aparece na Estratégia Nacional de Defesa de 2008. Segundo o *Small Arms Trade Survey*, o país figura na quarta posição mundial em vendas de armas leves, e segundo o MDIC houve crescimento de 500% no valor de exportações deste setor, de US\$ 109,6 milhões em 2005 para US\$ 321,6 milhões em 2010. Esta pesquisa, realizada sob a abordagem qualitativa e de acordo com o método indutivo com caráter prospectivo, baseada na análise de conteúdo jurídico-documental, apresenta a seguinte hipótese: que o desenvolvimento da indústria de Defesa tem sido fator de impedimento para a adoção de medidas jurídicas mais enérgicas para o tratamento da regulamentação de armas convencionais, ainda que o Brasil seja signatário de alguns tratados sobre o tema.

ABSTRACT

The increase of international attention regarding the theme of small arms has generated several actions that demonstrate this concern. Multilateral and non-governmental organizations, such as the UN and Caritas, record the use of small arms in many of the world's conflict zones. However, its regulation in international humanitarian law is sparse, which suits, above all, arms manufacturers. The Defense Industry has been encouraged indiscriminately in Brazil and this incentive appears in the 2008 National Defense Strategy. As stated by the *Small Arms Trade Survey*, Brazil occupies the fourth position worldwide in small arms sales, and according to the Ministry of Development, Industry and Foreign Trade (MDIC), there has been an increase of 500% in the value of exports within this sector, which rose from US\$ 109.6 million in 2005 to US\$ 321.6 million in 2010. This study, which was carried out using a qualitative approach and

according to the inductive method with prospective character, based on the content analysis of legal and documental materials, presents the following hypothesis: that the development of the defense industry has been a factor that has prevented the adoption of stronger legal measures for managing the regulation of conventional weapons, although Brazil is a signatory of some of the treaties on this subject.

1. Introducción

Por lo menos los últimos tres informes anuales del *Small Arms Survey* han apuntado a Brasil no solo como el principal productor de armas (ligeras o no) de la región sudamericana, sino también como su principal exportador. Sin embargo, como veremos en la siguiente parte de este trabajo, Brasil, desde la redemocratización en 1985, se ha comprometido con una serie de instrumentos internacionales sobre el uso, posesión, industria y venta de armas, que persiguen la paz y la seguridad humana. El más reciente, y quizás el más amplio acuerdo mundial en este sentido, es el *Arms Trade Treaty*¹ (ATT) en el marco de la ONU. Dicho acuerdo busca obligar a los Estados a adoptar medidas jurídicas y administrativas que incluyan listas nacionales de control de armas convencionales, así como de sus municiones, partes y componentes, con el fin de reglamentar las transferencias de armas convencionales y reducir la posibilidad de que sean desviadas al mercado ilícito. Es válido decir que Brasil ha firmado el ATT, pero aún no lo ha ratificado.

La industria armamentística² en Brasil se rige por la Base Industrial de Defensa – regulada por ley. Además de poseer una atención diferenciada en el ámbito de la matriz productiva brasileña, en los últimos años ha recibido fuertes incentivos fiscales y políticos para su desarrollo, lo que puede comprobarse a través del estudio de documentos declarativos brasileños. En el *Plano Brasil Maior*, la industria armamentística es uno de los sectores privilegiados que cuenta con apoyo interministerial, líneas de crédito específicas y, de cierta manera, goza de no rendir cuentas públicas – por la falta de transparencia. Por estas razones, la segunda, tercera y cuarta parte de este trabajo se dedican al estudio de la Base Industrial de Defensa, los datos que están disponibles y aquellos que no lo están, respectivamente.

Partiendo de la siguiente hipótesis

En el caso brasileño, el desarrollo de la industria de defensa ha sido un factor que ha coartado el trato que se le da a la regulación de armas convencionales, aunque este país integre instrumentos jurídicos internacionales que exigen obligaciones en este sentido,

se buscará su confirmación o no de acuerdo al abordaje cualitativo y al método inductivo de carácter prospectivo, según la técnica de investigación de contenido jurídico-documental. De este modo, por medio del análisis de datos obtenidos en normas del ordenamiento interno brasileño, documentos declaratorios y estadísticas oficiales, se revelarán las medidas internas que ha tomado Brasil para el desarrollo de su Base Industrial de Defensa, como a su vez los compromisos que ha firmado en convenciones y acuerdos cuya temática sean las armas.

2. ¿A qué se ha comprometido Brasil?

La Convención sobre Prohibiciones o Restricciones en el Empleo de Ciertas Armas Convencionales que Puedan Considerarse Excesivamente Nocivas o de Efectos Indiscriminados, abreviado (CCA o CCAC), se firmó en Ginebra el 10 de octubre de 1980 y está en vigor en el ámbito internacional desde 1983 (Naciones Unidas, 1983). Fue adoptada por el régimen jurídico brasileño mediante el decreto presidencial n° 2739 (1998), y la enmienda al artículo 1° de la convención se aprobó por el decreto legislativo n° 665 (2010). Restringe el uso de algunos tipos de armas convencionales que son consideradas nocivas de manera excesiva o indiscriminada, principalmente en relación al sufrimiento innecesario que pueden causar a los seres humanos, combatientes o civiles. Es considerada, como consecuencia de la enmienda del 21 de diciembre de 2001, en vigor desde 2004, un anexo a los Convenios de Ginebra de 1949 (Naciones Unidas, 2001a).

PALABRAS CLAVE

ATT; industria de defensa; armas convencionales; exportaciones brasileñas

PALAVRAS-CHAVE

ATT; indústria de defesa; armas leves; exportações brasileiras

KEYWORDS

ATT; industry of defense; light weapons; Brazilian exportations

Recibido:
01.05.2016

Aceptado:
30.11.2016

La técnica legislativa para su negociación ha tenido en cuenta diferentes restricciones a los Estados a los que se puede responsabilizar de distintos aspectos en razón de protocolos conexos orientados a temáticas más específicas - lo que torna la convención fácilmente adaptable a nuevas tecnologías y estrategias. Mientras tanto, la ratificación de los protocolos no sigue a la del texto principal de la convención y los Estados escogen a qué documentos están vinculados, que deben ser por lo menos dos. Actualmente hay cinco protocolos: el protocolo I, que restringe las armas no detectables de fragmentación; el protocolo II, sobre minas terrestres, armas trampa y otros artefactos; el protocolo III, acerca de prohibiciones o restricciones del empleo de las armas incendiarias; el protocolo IV, que alude a las armas láser cegadoras; y el protocolo V, que establece obligaciones y mejores prácticas para la limpieza de los restos explosivos de guerra. Los tres primeros fueron adoptados conjuntamente con la convención y los demás en 1995 y 2003, respectivamente. El protocolo II fue enmendado en 1996 y su enmienda entró en vigor en 1998. Brasil forma parte de todos los protocolos. En 1995, adoptó los Protocolos I, II y III. En 1999, la enmienda al Protocolo II y el Protocolo IV. Y en 2010, el protocolo V y la enmienda al artículo 1º de la convención.

En el año 2001, en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Tráfico Ilícito de Armas Pequeñas y Ligeras en Todos sus Aspectos, fue instituido el Programa de Acción para prevenir, combatir y eliminar el tráfico ilícito de armas pequeñas y ligeras en todos sus aspectos (UNPoA), en el cual participó Brasil. Los participantes, preocupados por la fabricación, transferencia y circulación ilícitas de armas pequeñas y ligeras y por su acumulación excesiva y proliferación incontrolada en muchas regiones del mundo, principalmente por las secuelas humanitarias y socioeconómicas de este comercio ilegal, propusieron, entre otras estipulaciones, estrategias para el desarrollo en varios niveles, incluso para reducir el sufrimiento humano y promover una cultura de paz. Como responsabilidad primordial de los gobiernos, sus acciones deben impedir, combatir y eliminar el tráfico ilícito de armas pequeñas y ligeras en todos sus aspectos. Por consiguiente, los Estados deben, por lo dispuesto en el UNPoA, intensificar sus esfuerzos por definir los problemas asociados a ese comercio ilícito y encontrar modos de resolverlos.

Entre las medidas encaminadas a prevenir, combatir y eliminar el tráfico ilícito de armas pequeñas y ligeras los Estados acordaron establecer varias estrategias en los ámbitos nacional, regional y mundial. En el plano nacional, los Estados asumieron la responsabilidad de realizar una serie de actuaciones para, en un futuro próximo, alcanzar los objetivos de UNPoA, lo que incluye establecer - donde no existan - leyes, reglamentos y procedimientos administrativos adecuados para ejercer un control efectivo de la producción de armas pequeñas y ligeras en sus jurisdicciones, como también de su exportación, importación, tráfico o la reexportación de esas armas para prevenir la fabricación ilegal y el tráfico ilícito de armas pequeñas y ligeras o su desviación a receptores no autorizados. Los estados también deben promulgar y aplicar leyes, reglamentos y procedimientos administrativos adecuados para el control efectivo de la exportación y el tráfico de armas pequeñas y ligeras, incluido el uso de certificados autenticados por el usuario final y medidas jurídicas y coercitivas efectivas (Naciones Unidas, 2001b).

Importa destacar que, en el plano regional, los Estados se comprometieron con diversas medidas como: mantener centros de contacto en organizaciones regionales a fin de establecer un vínculo con la aplicación del Programa de Acción y adoptar acuerdos o instrumentos que sean jurídicamente obligatorios en el ámbito regional sobre el tema, ratificarlos y aplicarlos plenamente. En el plano mundial está estipulado la cooperación con las Naciones Unidas para prácticas como el embargo de armas decretados por el Consejo de Seguridad, acceso a informaciones que proporcionan voluntariamente los Estados sobre la aplicación del Programa de Acción, incluidos los informes nacionales, entre otros. El último informe de Brasil publicado en la página web del Programa de Acción es de 2014 (República Federativa de Brasil, 2014a).

Sobre la cuestión de la comercialización de armas, es importante enfatizar que en los años 90 empezó una serie de conflictos internacionales en los que se utilizaron armas sin que hubiera mucho control sobre su comercialización. Las ONGs IANSA, Amnistía Internacional, Intermón-Oxfam y Saferworld tuvieron la iniciativa de proponer la campaña Armas Bajo Control³, iniciada en 2003,

a favor de un tratado sobre el comercio de armas (Muro Martínez; Terrenos Gómez, 2013: 3). En 2006, la petición "Un Millón de Rostros" se entregó al Secretario General, Kofi Annan, dando lugar a la adopción de la Resolución de la Asamblea General 61/89, por la cual los países acordaron empezar un programa provisional llamado "Hacia un tratado sobre el comercio de armas: establecimiento de normas internacionales comunes para la importación, exportación y transferencia de armas convencionales" (Naciones Unidas, 2009). Se nombró a un grupo de expertos gubernamentales de acuerdo a su representatividad geográfica equitativa, en el cual participó Brasil, que se reunió en varias ocasiones. Este grupo de trabajo se convirtió posteriormente en un grupo de composición abierta con la participación de todos los países que quisieron formar parte de él.

Todos estos esfuerzos tuvieron como resultado la aprobación el 2 de abril 2013 del primer instrumento jurídicamente vinculante en el ámbito del control del comercio internacional de las armas convencionales, el ATT, que entró en vigor el 24 de diciembre de 2014. Brasil firmó el tratado el 3 de junio de 2013, no obstante, aún no lo ha ratificado. El texto del tratado se remitió a la *Câmara dos Deputados*, a las Comisiones de Relaciones Exteriores y Defensa Nacional, de Seguridad Pública y Combate al Crimen Organizado y de Constitución, Justicia y Ciudadanía en régimen de tramitación prioritaria en noviembre de 2014. Mientras tanto, hasta hoy solamente ha sido analizado por la primera comisión, que votó favorablemente a la participación brasileña en el tratado en diciembre de 2015 (Conectas, 2015).

A nivel regional, en ámbito del Mercosur, en 1998 los presidentes de los Estados-Partes del bloque en aquel momento (que no incluía Venezuela), y los estados asociados Bolivia y Chile, expresaron su preocupación por el tema por medio de la Declaración sobre el Combate a la Fabricación y al Tráfico Ilícito de Armas de Fuego, Municiones, Explosivos y Materiales Relacionados, suscrita en Santiago de Chile (Mercosur, 1998). Por esta razón, se elaboró un proyecto de mecanismo conjunto de registro de compradores y vendedores de armas de fuego y relacionados, aprobado por el Consejo del Mercado Común (Mercosur, 1998a) y el Entendimiento entre el Mercosur, la República

de Bolivia y la República de Chile, relativo al Mecanismo Conjunto de Registro de Compradores y Vendedores de Armas de Fuego, Municiones, Explosivos y Otros Materiales Relacionados, de la misma, aprobado por el Consejo del Mercado Común (Mercosur, 1998b).

Está previsto, por tanto, un sistema de recogida, registro e intercambio de informaciones entre las partes con la relación de las personas físicas o jurídicas que comercialicen armas, como también puertos de embarque y/o desembarque autorizados para el tráfico, entre otras. Para ello se utilizó la plataforma del Sistema de Intercambio de Informaciones de Seguridad del Mercosur (SISME) (Martins, 2011: 128).

Con el paso de los años, se adoptaron otros documentos en el ámbito del Mercosur, profundizando las medidas, como la Decisión CMC N° 15/04 responsable de la suscripción del "Memorandum de Entendimiento para el Intercambio de Información sobre la Fabricación y el Tráfico Ilícitos de Armas de Fuego, Municiones, Explosivos y otros Materiales Relacionados entre los Estados Partes del MERCOSUR" (Mercosul, 2004), que exige información más detallada sobre los compradores y vendedores de las armas, y el "Acuerdo entre los Estados Partes del MERCOSUR y los Estados Asociados para el Intercambio de Información sobre la Fabricación y el Tráfico Ilícitos de Armas de Fuego, Municiones, Explosivos y otros Materiales Relacionados" (Mercosur, 2012). Estos documentos aún no han sido aprobados por todos los Estados parte. En 2001 se creó el Grupo de Trabajo sobre Armas de Fuego y Municiones para implementación en el Mercosur del Programa de Acción de la ONU y otros mecanismos establecidos por la OEA, con reuniones periódicas.

En el ámbito de la OEA, se firmó la Convención Interamericana sobre Transparencia en las Adquisiciones de Armas Convencionales (CITAAC), adoptada en ciudad de Guatemala, el 7 de junio de 1999. Brasil forma parte de la convención, que fue regulada por el decreto presidencial n. 6060 (2007). Su gestión recae en un grupo de trabajo creado por la Comisión de Seguridad Hemisférica del Consejo Permanente de la OEA desde 1998. Por intermedio del artículo III, todos los Estados miembros deben presentar un informe anual sobre

importaciones, exportaciones y adquisición de Armas Convencionales. El último informe de Brasil (2014), registrado con el código CP/CSH-1674/15, se refiere a los datos de 2014.

Otro significativo instrumento internacional en el ámbito regional es la Convención Interamericana contra la Fabricación y el Tráfico Ilícitos de Armas de Fuego, Municiones, Explosivos y otros Materiales Relacionados, concluida en Washington el 13 de noviembre de 1997. Brasil ratificó esta convención en 1999 y la reguló por medio del decreto presidencial n. 3229 (1999). Con el propósito de establecer de forma multilateral medidas y procedimientos para vigilar y controlar el comercio internacional de armas de fuego de manera armonizada, principalmente en razón de su conexión con el comercio ilegal de drogas, la Comisión Interamericana para el Control del Abuso de Drogas (CICAD) estableció dos importantes documentos: el Reglamento Modelo para el control del tráfico internacional de Armas de Fuego, sus partes, componentes y municiones; y el Reglamento Modelo para el control del tráfico internacional de Armas de Fuego, sus partes, componentes y municiones - disposiciones sobre intermediarios. En ellos están dispuestas reglas sobre importación, exportación, embarque y cargamento, autorizaciones y certificados, como también normativas sobre reglamentación profesional. Brasil está representado por el Ministerio de Justicia.

3. De la perspectiva teórica al posicionamiento de la Industria de Defensa brasileña

En un análisis histórico, Amarante (2004) delinea lo que denomina ciclos evolutivos de la Industria de Defensa en Brasil. El primero, que de hecho no es considerado un ciclo, se desarrolló en el Brasil Colonial hasta 1889, caracterizado por una pequeña y discontinua inversión en el sector. Aparte de la creación de la Fábrica de Pólvora de la Laguna Rodrigo de Freitas en 1809 y otros pequeños eventos, la industria incipiente sirvió para sostener las campañas internas de las Fuerzas Armadas, material y logísticamente. En el siguiente,

denominado por Amarante Ciclo de Fábricas Militares (1889-1940), la directriz básica era importar los armamentos necesarios y establecer, en los arsenales, talleres para su montaje y mantenimiento. El cierre de este ciclo, según el autor, se da al final de la Primera Guerra Mundial cuando se congela el reequipamiento del Ejército con la interrupción de las importaciones. Esta imagen comienza verse revertida a partir de los años 30 con Vargas, en el llamado Ciclo Industrial Militar, cuya característica principal fue construir un parque industrial con tecnologías extranjeras bajo licencia o adquirida: lo que constituye el *know-how* - pero no el *know-why*. En Brasil no se fabricaron materiales de uso militar tales como cañones, ametralladoras y vehículos blindados hasta la implementación de la industria del acero pesado.

En los años 1940, la confluencia de varios factores cambió radicalmente la escena. La creación de la Compañía Siderúrgica Nacional (CSN), el desarrollo de la Segunda Guerra Mundial y la gran cantidad de equipamientos militares (así como materiales de mantenimiento y suministros) puestos a disposición de los mandos militares a bajo coste gracias a un acuerdo entre Estados Unidos y Brasil, introdujo en las Fuerzas Armadas (FFAA) la conciencia de la importancia de la Investigación y Desarrollo (I+D) para adquirir la capacidad de obtención autónoma de material bélico. Este período, llamado Ciclo I+D, continúa en la actualidad, pero tuvo su apogeo a partir de los años 60 del siglo pasado y alcanzó su período más fructífero en los años 1980, según Amarante (2004).

A finales de los años 1980 el país logró conquistar la octava posición mundial en términos de exportación y aún producía más del 90% de los medios que utilizaba en el propio territorio nacional, como resultado de las políticas de fomento de la I+D y la promoción industrial implementada en las dos décadas anteriores (Amarante 2004: 26-7), dato que Candido (2004) le atribuye al potencial de la ciencia y la tecnología del sector industrial brasileño. Sin embargo, los autores reconocen que la situación internacional de los años 90, marcada por el colapso de la Unión Soviética, la acumulación de arsenales en todo el mundo, las políticas neoliberales y el desmantelamiento de las barreras aduaneras, la competitividad a nivel mundial y la crisis económica por la que atravesaba

Latinoamérica, promovió la “aniquilación” de la BID brasileña y la reducción de los centros de I+D. Los años siguientes estuvieron marcados por la progresiva dependencia tecnológica ante los proveedores, debido a que la solución encontrada por las FFAA fue comprar armas para combatir la diferencia y asegurar su capacidad militar.

Marcar estos períodos y observar el proceso de gestación, crecimiento, auge y caída de la ITD brasileña sirve para que destacar las principales categorías analíticas de la teoría y, además, identificar los principales actores involucrados en este proceso. Varios autores coinciden en posicionar al Estado como el actor central. Candido (2004: 56) afirma

que no se puede negar que la industria de la defensa es considerada en cualquier nación moderna, un sector altamente estratégico y directamente relacionado con la soberanía del Estado y con la libre autodeterminación de un pueblo⁴.

Aún señala que, para desarrollarse, esta industria necesita una directa y concreta participación estatal, sea por el empleo dado a sus productos o para apoyar la producción, promoción y comercialización de los mismos – postura compartida por el español García Vargas (2011). Él, a su vez, añade que estrechamente vinculada a conceptos como la soberanía y la autonomía nacional es imposible dejar dicha industria solamente en manos de las fuerzas del mercado, especialmente por las restricciones internacionales a la transferencia de armamentos y por el altísimo valor agregado de estos productos, una doble motivación para proteger a las propias empresas.

La obra de Da Ponte (2013: 144) incorpora al análisis el papel ejercido por el gobierno, como conjunto de instituciones públicas responsables - o Estado, como hemos tratado - que abarcaría: a) Garantía de defensa de los intereses nacionales; b) Formulación de la Política Nacional de Industria y Tecnología de Defensa (así como la cooperación regional e internacional) y la disposición y movilización de recursos; c) Articulación de la Política de Defensa con la infraestructura científica y tecnológica nacional y la estructura productiva; d) La generación y sostenimiento de la demanda y la promoción de

las exportaciones; e) La inversión en estructura productiva; f) La financiación de la producción y la demanda (especialmente en pequeñas y medianas empresas); g) El estímulo para la relación con otros estados para abrir los mercados; h) Garantía de las actividades de I + D a través de una inversión sustancial de los recursos financieros; i) El diseño de herramientas y mecanismos de fomento; j) La mejora de la arquitectura legal para crear condiciones que favorezcan la aparición y/o el fortalecimiento, según el caso, de empresas de defensa (pública, privada o mixta).

En una síntesis del enfoque de Da Ponte, se identifican en la ITD tres dimensiones. La primera, de naturaleza política y estratégica, que implica interés nacional y la proliferación y la no proliferación. La segunda, económica, marcada por el alto grado de valor agregado y el volumen que ocupa el comercio internacional. Por último, la tercera, tecnológica, que exige vanguardia y I+D. Por lo tanto, la ITD involucra fuerzas gubernamentales y económicas, en donde empresas privadas e instituciones públicas forman parte de la oferta y de la demanda en este proceso dinámico, encabezada, sin duda, por los intereses del Estado. Estas dimensiones se abordarán de nuevo con otros conceptos clave que se verán a continuación.

Da Ponte (2013: 144) denomina Estructura Productiva (EP) la conformación originada por el conjunto de todos los sectores productivos que proporcionan bienes y servicios demandados por este sector y aportan parte del capital necesario en una Base Industrial. Antonio Henrique Silva Lucena (apud Winand et al, 2013) considera que la EP de la ITD tiene tres características distintivas en la post Guerra Fría: 1) está conformada por un número declinante de proveedores; 2) más concentrada, ya que pocas empresas detentan la oferta de productos y; 3) más integrada, ya que, debido al proceso de globalización, la producción de armas se ha producido de manera transnacional. Estas características reflejan el dominio europeo y norteamericano en las transferencias internacionales de armas.

Hay tres categorías de transferencia, de acuerdo con las clasificaciones internacionales utilizadas por la ONU y por el *Small Arms Survey*⁵. La primera, foco de la ITD brasileña, es el comercio de

armas pequeñas y ligeras (*Small Arms and Light Weapons*, SALW). Los grandes sistemas de armas (*Major Weapons Systems*, MWS) se engloban en la segunda y los sistemas de uso doble, utilizados tanto por militares como por civiles, en la tercera. Integran la primera categoría las llamadas armas pequeñas como revólveres, pistolas, rifles, fusiles de asalto, ametralladoras y metralletas. Sin embargo, ametralladoras pesadas, lanzagranadas montadas, bombas, armas antitanque portátiles y morteros antiaéreos con un calibre inferior a 100 mm, entre otros, también se clasifican como armas ligeras. En los grandes sistemas de armas figuran bombarderos, aviones de combate, tanques, vehículos blindados, fragatas, corbetas, portaaviones, etc. Esta segunda categoría es la que sufre más regulación internacional, así como presión para que haya más transparencia en su producción y comercialización. Esto se debe a que, dado su gran poder de fuego y penetración, dependiendo de la cantidad y calidad de material bélico utilizado, la jerarquía de poder entre los estados en el sistema internacional puede verse afectada. En la tercera categoría se encuentran desde helicópteros desarmados hasta los equipamientos que se pueden utilizar para el desarrollo de armas químicas, biológicas o nucleares.

Lucena Silva⁶ (Winand, 2013: 68-9) se preocupó de jerarquizar las ITDs a través de la categoría de tier al compilar los trabajos de Keith Krause (1995), Richard Bitzinger (2003) y Stephanie Neuman (Bitzinger, 2009). Para Krause (1995), el primer tier se compone de los vendedores que se encuentran en la frontera tecnológica de la producción de armas, representada por los EUA y la antigua URSS. El segundo tier, por Francia, Alemania, Italia, Japón, Suecia y Reino Unido, como adaptadores y modificadores. El tercer tier, por los copiadores y reproductores de las tecnologías existentes, es decir, la mayoría de los otros productores de armas. Andrew Ross (Bitzinger, 2009: 2), de cierta manera, actualiza la obra de Krause, añadiendo a China como un importante productor de armas del mundo industrializado en el segundo tier; incorporando nuevos países industrializados y naciones pequeñas como Brasil, Israel, India, Corea del Sur y Taiwán en el tercero y creando una cuarta categoría de países dedicada a los que poseen capacidades limitadas en la producción de armas, como México y Nigeria.

A su vez, Bitzinger (2003) incluye en el primer tier a EUA, Reino Unido, Francia, Alemania e Italia. El segundo tier se divide en subcategorías, en donde la primera la conforman los países industrializados que poseen industrias de defensa pequeñas pero sofisticadas, tales como Australia, Canadá, República Checa, Noruega, Japón y Suecia; la segunda, por los países en desarrollo que poseen complejos industriales modestos como Argentina, Brasil, Indonesia, Irán, Israel, Singapur, Sudáfrica, Corea del Sur, Taiwán y Turquía; y una tercera dedicada a los países en desarrollo que poseen una larga base industrial con capacidad de producción de armas convencionales sofisticadas, pero sin I+D independiente, como China e India. El tercer tier estaría formado por aquellos Estados con capacidad industrial muy limitada y producción de armas de baja tecnología, incluyendo a Egipto, México y Nigeria. En cualquier caso, Neuman (2009) afirma que las diferencias entre los tier están desapareciendo poco a poco al mismo tiempo que Estados Unidos adquiere el papel de principal productor de varios de los componentes utilizados por las demás ITDs, lo que Bitzinger (2003) denomina estructura *hub-and-spoke*. Por supuesto las demás ITDs buscan adaptarse y crear estrategias de supervivencia en un sistema dominado por los estadounidenses. Como argumenta Jairo Candido (2004: 65), el caso brasileño estaría clasificado ahí pues el objetivo a ser alcanzado es la promoción de ideas para estimular la producción de material de defensa nacional, disminuyendo, de esta manera, la dependencia tecnológica de las FFAA en comparación con los países más desarrollados⁷.

Aún en relación a las tres dimensiones de la ITD, a respecto a la Tecnológica, el argentino Aureliano da Ponte (2013) señala que los actuales avances científicos y técnicos han dado un salto cualitativo muy importante en la estructura de la producción y en ciertas industrias que terminaron tomando un carácter estratégico. Si pensamos en el desarrollo tecnológico como un indicador importante en las relaciones internacionales, llegamos a la conclusión de que la fuerza de las naciones industrializadas se basa en su capacidad tecnológica – sostenida por empresarios nacionales y herramientas - incluyendo aquellas que coinciden con la Defensa. Ésta, la ITD, tendría como características definitorias el tipo de bien/producto - y sus implicaciones en términos de poder - y la complejidad de una actividad industrial

de intensidad tecnológica. El sueco Gunnar Hult (Winand, 2015: 1508) reconoce que los últimos cinco a diez años de austeridad financiera en la mayoría de países europeos han conducido a la disminución de I+D y a la reducción de los gastos militares, lo que hace que el costo-eficacia sea la tendencia de los arsenales de estos países. Para una mayor eficiencia se apuesta por la alta tecnología agregada y, por lo tanto, la demanda de la ITD debe tener en consideración las otras dimensiones que constituyen su naturaleza: la político-estratégica y la económico-industrial.

La dimensión económica-industrial se construye en el contexto global en el que las antiguas fábricas militares se han convertido en una actividad compleja que involucra a los actores nacionales e internacionales con diferentes intereses en juego. Sin embargo, si la decisión de invertir en ITD en términos económicos (en lugar de comprar en el extranjero) depende de la visión del Estado - como se verá más adelante - se requiere una demanda interna en consonancia con la escala de producción industrial mínimamente rentable y, de manera complementaria, la capacidad del país para exportar (Da Ponte, 2013: 147). Es comprensible que un Estado quiera garantizar la soberanía sobre las capacidades tecnológicas e industriales dentro de su sistema de defensa, pero las exportaciones poseen un importante efecto de amortización de las inversiones realizadas para su producción. En este caso, la venta de productos de defensa exige que se reflexione sobre a quién se vende y quiénes son los competidores, debido a las transferencias mencionadas anteriormente. Al igual que la dimensión Tecnológica, la actividad productiva asume, por lo tanto, una dimensión estratégica debiendo, según Da Ponte (2013: 155), no ser diseñada ni desarrollada fuera de la Estrategia Nacional de Desarrollo como marco general, y de las Políticas de Defensa e I+D, de manera particular.

El mismo autor (Da Ponte, 2013: 148) aún define como esencial el papel articulador del Estado con la infraestructura científica y tecnológica y la estructura de producción, debido a que el ITD requiere importantes recursos para su financiación (tanto en la producción como en la demanda), el aumento de las economías de escala (teniendo en cuenta la rentabilidad mediante calidad y precios que puedan competir con la industria extranjera),

mano de obra especializada, procesos de producción dinámicos (por demandas específicas); sofisticada capacidad de comercialización (entre Estados), permanencia a largo plazo (por el alto valor invertido) y, no menos importante, los mecanismos de apoyo estatal mediante fomento y promoción de la industria. García Vargas (2011) añade el carácter internacional que tiene esta industria: en tiempos de limitaciones presupuestarias se hace más visible priorizar algunas áreas. En algunos países esta industria no ha sufrido reducciones, sino aumento de su capacidad productiva.

La elección de dar prioridad o no a un área lleva a la tercera dimensión: la político-estratégica. En cierto modo, trabajado indirectamente en las otras dos dimensiones, faltarían solamente algunas aclaraciones. García Vargas (2011: 20) señala que la preservación de las capacidades tecnológicas parte de las prerrogativas que un Estado tiene para defenderse y Lucena Silva (Winand, 2013: 70) se hace eco de Albano Amarante al argumentar que el principal imperativo estratégico para los países en desarrollo es dar una mayor independencia política a sus acciones, en este caso a través de esta industria: en el intento de minimizar los embargos sobre las transferencias de armas que puedan producirse. La ITD es el resultado de la elección que hace un país a partir de sus intereses nacionales, la confluencia entre el escenario internacional y su política exterior y la evaluación de coste/beneficio que de ahí hace, lo que puede entenderse en este caso como la elección entre producir o comprar sus instrumentos de Defensa (Winand, 2013; Candido, 2004). Esta concepción revela que los Estados y sus intereses están detrás de las empresas de armas, descartando la lógica de libre mercado en el sector de la Defensa.

Brasil no está fuera de ese contexto. Bitzinger (2003) argumenta, por ejemplo, que cuando los países del 2º tier buscan reactivar su ITD hacen frente al desafío de las crecientes demandas económicas y tecnológicas para la producción de armas avanzadas y por consiguiente las dificultades obvias de la expansión cuantitativa y/o cualitativa de su BID. Ésta, en Brasil, está formada, por definición, por el conjunto de sus empresas estatales y privadas, así como por organizaciones civiles y militares, que participan en una o más de las etapas de investigación, desarrollo, producción, distribución

y mantenimiento de productos estratégicos de defensa. Ley 12.598/2012 dio un nuevo impulso al desarrollo de la BID, proporcionando un marco jurídico para las compras, las contrataciones y el desarrollo de productos y sistemas de defensa en el país. La iniciativa forma parte del contexto del *Plan Brasil Mayor* (Brasil, 2012). La Ley 12.598/2012 marca un punto de inflexión en la forma que Brasil trata su ITD, especialmente al vincularla con otros documentos, como la Estrategia de Defensa Nacional. Para Heitor Freire de Abreu (2015: 53-8) el resurgimiento de la BID brasileña se produjo al cumplirse los puntos mencionados por Da Ponte. En Brasil, el diálogo entre las empresas de defensa y tecnología y el gobierno se produce a través del Ministerio de Defensa (MD), que alía la Estrategia de Defensa Nacional al plan de desarrollo del país. En la estructura de inversión-producción-exportación, como se verá en la siguiente sección, el país tiene su propio sistema de transferencia, creado en 1974 en el período dictatorial, que todavía está en vigor, y que se llama Política Nacional de Empleo de Materiales Militares de Exportación (PNEMEM).

4. Base Industrial de Defensa brasileira (BID)

En la legislación brasileña, se denomina Base Industrial de Defensa (BID) al conjunto de empresas estatales o privadas que participan en una o más etapas de investigación, desarrollo, producción, distribución y manutención de productos estratégicos de defensa – bienes y servicios que, por sus particularidades, pueden contribuir a la consecución de los objetivos relacionados con la seguridad o la defensa del país (Ministerio de Defensa, 2005).

La Política Nacional de Industria de Defensa, de 2005, ya tiene, entre sus siete objetivos específicos: II – disminución progresiva de la dependencia externa de productos estratégicos de defensa, desarrollándolos y produciéndolos internamente; III – reducción de la carga tributaria incidente sobre la BID; V – mejora de la calidad tecnológica de los productos estratégicos de defensa; VI – aumento de la competitividad de la BID brasileña para expandir las exportaciones⁸.

Para el Ministerio de Defensa de Brasil (MD), la consolidación de la BID depende, sobre todo, del trabajo conjunto y armónico del sector productivo, concentrado esencialmente en la iniciativa privada, con el sector de desarrollo a cargo del Estado. El MD actúa, por lo tanto, con vistas a promover condiciones que permitan impulsar la BID, capacitando a la industria nacional del sector para que conquiste autonomía en tecnologías estratégicas para el país. La reiteración continuada tanto de la importancia de la Industria de Defensa, como de que haya un esfuerzo presupuestario duradero para los proyectos estratégicos de Defensa aparece en el Libro Blanco de Defensa Nacional y en la Política Nacional de Defensa, ambos de 2012.

Considerado el mayor avance en este sentido, la Ley de Fomento a la Base Industrial de Defensa (Ley nº 12.598, 2012) instituye un marco reglamentario para el sector, disminuyendo el coste de producción a través de un régimen especial de tributación para el sector (REDIT), lo que exonera a las empresas clasificadas como estratégicas de cargas y establece incentivos al desarrollo de tecnologías en este ámbito, en sintonía con la Política Nacional de 2005.

Preparada por el MD, la referida ley contó con el apoyo de otros órganos del gobierno brasileño por tratarse de un desdoblamiento del *Plano Brasil Maior* – abordado en una sesión posterior – creado para aumentar la competitividad de la industria nacional a partir del incentivo a la innovación tecnológica. La Ley nº 12.598 fue sancionada por la presidenta de la República Dilma Rousseff en marzo de 2012. En marzo de 2013 el Gobierno Federal aprobó los decretos 7.970 y 8.122⁹ que reglamentan los dispositivos de la ley. Es importante decir que antes de la sanción de la Presidencia, la ley fue aprobada por unanimidad en las dos cámaras del Legislativo federal brasileño. Según datos del MD¹⁰, sólo en ese mismo año, 2013, se relacionaron 26 empresas y 26 productos estratégicos de defensa de acuerdo con el nuevo marco reglamentario, por el que éstas pasaron a tener beneficios fiscales y tributarios que le permitieron liberar a la cadena productiva hasta un 18%.

Sin embargo, la presentación del *Plano Brasil Maior* 2011-2014 (Ministerio de Desarrollo, Industria

y Comercio de Brasil, 2011) ya abordaba todos estos objetivos. Llevado a cabo por el Ministerio de Desarrollo, Industria y Comercio, pero bajo la responsabilidad de todas las demás carteras ejecutivas del gobierno, el Plan, de una manera general se caracteriza por algunos ejes estratégicos como: la promoción de la innovación y desarrollo tecnológico; ampliación de los mercados interno y externo de las empresas brasileñas; y aumento de la densificación productiva y tecnológica de las cadenas de valor. Aunque sea un documento genérico, presentaba como sus principales medidas exoneraciones tributarias, promoción comercial a través de exportaciones y la armonización de políticas de financiación.

Algunos documentos como las *Medidas del Plano Brasil Maior*, de agosto de 2011, *Medidas del Plano Brasil Maior* de abril de 2012 y *Balace Ejecutivo del Plano Brasil Maior* de 2015 demostraron los incentivos a la exportación de los productos de ITS y la creación de un Régimen Especial de Tributación para la Industria de Defensa (RETID). El RETID, creado por la Ley nº 12.598, introdujo reglas especiales para la compra y la contratación de productos y sistemas de defensa para el país. Entre sus dispositivos está la suspensión de impuestos como el IPI y el PIS/Cofins en las ventas nacionales para las compañías cubiertas por el Plan. En 2013, el Gobierno Federal emitió el Decreto Nº 7970, que reglamentaba algunas disposiciones de la ley y creó la Comisión Conjunta para la Industria de Defensa (CMID), con el propósito de asesorar al Ministro de Estado de la Defensa en la toma de decisiones y en la proposición de actos relacionados con la ITD, que aprueba en el mismo año las siguientes clasificaciones: Productos de Defensa (PRODE), siendo algunos estratégicos (PED) y el proceso de registro de empresas estratégicas de Defensa (EED), siendo algunas estratégicas (EED). La regulación del RETID se produjo con la publicación del Decreto Nº 8122 del 16 de octubre de 2013. De acuerdo con esta regulación, se pueden disfrutar los beneficios fiscales previstos durante hasta cinco años a partir de la fecha de publicación de la Ley nº 12.598/2012.

Para que puedan disfrutar de los beneficios, los proveedores de materias primas de las EEDs tendrán que demostrar (como porcentaje mínimo) que el 70% de los ingresos provienen de ventas de productos y servicios al exterior, al MD y/o a otras

EEDs en el año calendario¹¹ anterior a la solicitud del beneficio. Las empresas que no cumplen dicho requisito se pueden comprometer a alcanzar ese porcentaje hasta el fin del año calendario siguiente a la calificación e igualmente solicitar el beneficio. La Portaria nº 3228 del 2013 del MD¹² publicó la primera relación de EEDs acreditadas y los primeros PED aprobados. En agosto de 2014 había 53 EEDs acreditadas, aptas para solicitar el RETID.

5. El reciente crecimiento en números

En marzo de 2013 se lanza el Plan de Apoyo a la Innovación Empresarial¹³ dentro de los Planes de fomento a la innovación del *Plano Brasil Maior*. Dicho Plan de Apoyo es considerado un marco en el sector de políticas públicas favorables a la innovación tecnológica al asignar R\$ 32.9 mil millones para apoyar la innovación en el sector privado durante el periodo 2013/2014. Del total presupuestario del Plan, 28,5 mil millones se asignaron principalmente a siete áreas consideradas estratégicas: Energía, la cadena Petróleo y Gas, Complejo de Salud, Complejo Aeroespacial y Defensa (CAD), Tecnología de Información y Comunicación, Complejo Agroindustrial y Sostenibilidad del medio ambiente.

El número de proyectos y recursos invertidos en el CAD, fue publicado en el Balance del *Plano Brasil Maior* 2011-2015 del MDIC (p.38) en lo que se llamó Edital Conjunto INOVA AERODEFESA, considerado ahora concluido. Lanzado en mayo de 2013 y con recursos estimados en R\$ 2,9 mil millones, la convocatoria tuvo como socios al Banco Nacional de Desarrollo (BNDS), la Agencia Espacial Brasileña (AEB), la Financiadora de Estudios y Proyectos (Finep) y el MD, y se dividió en 4 fases que terminaron con un presupuesto casi tres veces mayor de lo inicialmente previsto, conforme la Tabla 1¹⁴.

La categoría CAD también aparece en los Informes de Acompañamiento de la Agendas Estratégicas Sectoriales, de la Agencia Brasileña de Desarrollo Industrial, en su última edición de noviembre de

Tabla 1

Etapas del INOVA AERODEFESA				
Números/Etapas	Submisión de las cartas de Manifestación de Interés	Selección de Empresas Líderes	Postulación de PNs	Selección de PNs
Nº de Empresas Participantes	285	77	70	64
Presupuesto (R\$)	13 mil millones	12,8 mil millones	10 mil millones	8,7 mil millones
Nº de Planes de Negocios (PNs)	No hubo	No hubo	98	91

2014. Estos informes funcionan como la rendición de cuentas del *Plano Brasil Maior*, no en términos financieros, sino sobre las medidas adoptadas para el cumplimiento de los objetivos, las instituciones a cargo y el status de la ejecución. Se destaca el objetivo de *Fortalecer a cadeia produtiva da Defesa, Aeronáutico Espacial*, algunas de cuyas iniciativas y medidas adoptadas se encuentran en la Tabla 2¹⁵. (Tabla 2).

Para evaluar si las medidas han tenido impacto sobre la industria de defensa, especialmente en lo que respecta a la exportación, es posible consultar las bases de datos del MDIC, en las que se puede tener acceso tanto a los nombres de las empresas que exportan, como al valor exportado por categoría¹⁶ y por año¹⁷. Según un Informe Especial¹⁸ del *Small Arms Survey* dedicado a Brasil, en 2010 figuraban como las principales¹⁹ empresas brasileñas exportadoras de armas ligeras: IMBEL²⁰, Forjas Taurus²¹ y la Companhia Brasileira de Cartuchos²². Estas tres empresas aparecen en los informes de exportación del MDIC como aparece expuesto en la Tabla 3²³. (Tabla 3).

El crecimiento de las exportaciones, por ejemplo, de la Taurus, corrobora el esfuerzo brasileño para fortalecer la iniciativa privada. Aún podemos agregar, a título de ejemplo, empresas del sector aeronáutico y aeroespacial que también tuvieron crecimiento sustantivo, véase la Tabla 4²⁴, formada por las empresas EMBRAER S. A., Avibras Indústria Aeroespacial S/A y el Comando da Aeronáutica. (Tabla 4).

A parte de los informes de exportación del MDIC en donde figuran nombres de empresas, poco o casi nada está disponible en las páginas oficiales de las instituciones brasileñas. En Brasil no hay ninguna estimación oficial sobre la producción de armas ligeras y la industria brasileña no informa

cuánto produce, así como no hay ningún banco de datos gubernamental específico. Por otro lado, el MD no elabora listas de las EDDs ni los productos desarrollados por ellas, aunque por ley esté al tanto de cada bien o empresa que adquiere el status de estratégico.

El informe especial de 2014 del *Small Arms Survey*, llamado *Producers of Small Arms, Light Weapons and Ammunition*, apunta que, según la base de datos Comtrade de la ONU, Brasil está entre los principales exportadores de armas ligeras, habiendo exportado como mínimo un promedio anual de cien millones de dólares por lo menos cinco veces entre 2001 y 2011. Ningún otro país de Sudamérica figura entre los 20 mayores productores. Es válido recordar que el *Plano Brasil Maior* se inició en 2011.

Según el informe anual de 2015 del *Small Arms Survey* (2015: 86), en 2012 Brasil exportó entre 100 y 499 millones de dólares sólo en armas ligeras, confirmando su posición como el cuarto mayor exportador de armas de esta categoría, sólo por detrás de EUA, Italia y Alemania. Entre 2001 y 2012 Brasil exportó 2.835 billones de dólares en armas ligeras (2015: 88), siendo que el crecimiento de las exportaciones brasileñas fue del 295% (2015: 88), con un total exportado en 2001 de 95 millones de dólares y en 2012 de 374 (2015: 90).

Autores como Assani y Nascimento (2015: 3) señalan que la Industria de Defensa brasileña ya es parte de la Política Externa del país, al donar armas a Mozambique y aeronaves a Bolivia, Ecuador y Paraguay. Además, a despecho de la actual crisis económica que vive el país, ha gozado de nuevos incentivos, basados en el discurso de desarrollo tecnológico y del alto valor agregado de las exportaciones de armamentos.

Tabla 2

Fortalecer la cadena productiva de la Defensa, Aeronautica y Espacial	
Coordinación BNDES	
Iniciativa: Desarrollo de líneas de financiación para PEDs y EEDs y de interés estratégico del a Defensa	
Medidas	Implementar el programa de financiación a las EEDs
Situación	En ejecución, según planificación. Aprobada por el Comité General del BNDES, la incorporación de apoyo a las EEDs en línea tradicional del BNDES (FINEM) en distintas condiciones - límite inferior de acceso directo en cualquier pleito y reglas de créditos facilitadas en el caso de proyectos de innovación
Iniciativa: Elaboración y revisión de marcos normativos	
Coordinación MD	
Iniciativa: Elaboración y revisión de marcos normativos	
Medidas	Revisar la Política Nacional de la Industria de Defensa (PNID)
Situación	En ejecución, según planificación. En fase de recogida de firmas de los cinco ministerios involucrados; después, se encamina a la Casa Civil para aprobación a través de Decreto
Iniciativa: Apoyo a la exportación de PRODE	
Medidas	Proponer la creación de un aparato institucional para coordinar las instancias responsables de las exportaciones de productos de defensa, superando los obstáculos existentes
Situación	En ejecución, según planificación. Estudios en elaboración para identificar el modelo más adecuado de "aparato institucional" propuesto a medio plazo como solución para la realización de negocios gobierno a gobierno involucrando PRODES
Medidas	Implementar la Política Nacional de Exportación de Defensa (PNEPROD), con la adopción del nuevo sistema informatizado y parametrizado de productos y países
Situación	En ejecución, según planificación. En fase de recogida de firmas de los cinco ministerios involucrados; después, se encamina a la Casa Civil para aprobación a través de Decreto
Medidas	Implementar núcleo de promoción comercial en el Ministerio de Defensa
Situación	Actividad desarrollada por el MD y con la reestructuración de la SEPROD, estará plenamente instalada, según art. 36, del Decreto nº 7.974, de 1 de abril de 2013. El Núcleo de Promoción Comercial funcionará directamente vinculado a la Dirección de Catalogación. Por la revisión de la normativa del MD, por el Decreto nº 7.974, de 1 de abril de 2013, se cambia el Núcleo de Promoción Comercial por Dirección de Promoción Comercial. Medida operacional
Medida	Implementar el Sistema Nacional de Homologación de PRODEs y Clasificación de EDs
Situación	El Decreto nº 7.974, de 1 de abril de 2013 establece la Comisión Mista de la Industria de Defensa (CMID), con la participación del MD/MDIC/MCTI. El 5 de agosto de 2014, se inventarió un total de 203 empresas clasificadas y 1.426 productos. Del total, se clasifican 52 EED y tres empresas esperan la publicación en Diario Oficial. Del total de productos clasificados, 115 se clasificaron como PED y 51 esperan la publicación en el Diario Oficial. También se clasifican tres EDs que esperan la publicación en el Diario Oficial. Medida operacional

Tabla 3

Valores de exportación de MDIC			
	IMBEL	Forjas Taurus SA	Companhia Brasileira de Cartuchos
2013	Hasta US\$ 1 mi.	Entre US\$ 50 y US\$ 100 mi.	Más de US\$ 100 mi.
2014	Hasta US\$ 1 mi.	Entre US\$ 50 y US\$ 100 mi.	Más de US\$ 100 mi.
2015	Hasta US\$ 1 mi.	Más de US\$ 100 mi.	Más de US\$ 100 mi.

Tabla 4

Ejemplos del seguimiento aeronáutico y espacial			
	EMBRAER SA	Avibras Ind. Aeroespacial S/A	Comando da Aeronáutica
2013	Más de US\$ 100 mi.	Entre US\$ 1 y US\$ 5 mi.	Menos de US\$ 1 mi.
2014	Más de US\$ 100 mi.	Entre US\$ 50 y US\$ 100 mi.	Entre US\$ 50 y US\$ 100 mi.
2015	Más de US\$ 100 mi.	Más de US\$ 100 mi.	Entre US\$ 50 y US\$ 100 mi.

6. Conclusiones

En marzo de 2015, más de dos años después de firmar el ATT, Brasil aún no era miembro pleno del acuerdo porque no lo había ratificado²⁵. El Itamaraty tardó ocho meses en traducir el acuerdo a la lengua portuguesa y el Poder Ejecutivo diecisiete en enviarlo al Congreso Nacional brasileño, donde se tramita lentamente (Asano y Nascimento, 2015: 9).

Según Asano y Nascimento (2015: 9), la no ratificación del ATT pone a Brasil en una posición de coadyuvante en el régimen global de control de transferencia de armas inaugurado por el acuerdo: como estado meramente signatario Brasil perdió la oportunidad de participar en decisiones importantes sobre el acuerdo, principalmente las reglas de funcionamiento del nuevo instrumento, modelos de informes previstos o sede del secretariado. Por ahora, la falta de ratificación del Tratado por parte de Brasil le quita el "Certificado ATT" de exportadores responsables. Tales exportadores se comprometen a no transferir armas a Estados sobre los cuales haya sospecha de uso para la práctica genocida, crímenes de guerra, crímenes de lesa humanidad y ataques contra civiles, entre los demás elementos previstos en el Art. 6º del ATT. Los mismos autores argumentan que implementar el ATT también implica que todas las transferencias de armamentos pasarán por un análisis individualizado de riesgo, considerando criterios como respeto a los derechos humanos y al derecho internacional humanitario del país comprador, posibilidad de uso en terrorismo o crimen organizado, probabilidad de desvío, entre otros elementos previstos en su Art. 7º.

En un discurso²⁶ del entonces chanciller brasileño Antonio Patriota (2013)²⁷ con motivo de la firma del

ATT, se afirmó que:

Es importante entender que el ATT no tiene por objetivo restringir el comercio lícito de armas. Se trata de una iniciativa que busca aumentar la responsabilidad de los Estados con relación a esas transacciones, condicionando las exportaciones de armas convencionales a controles nacionales que obedezcan normas mínimas - establecidas multilateralmente -, sin crear restricciones indebidas a las transacciones.

Pero como se puede verificar, no es así. Limitar una industria que en 2012 exportó un promedio diario de US\$ 1,024 millones solamente en armas ligeras parece no ser la intención brasileña, además de todo el esfuerzo que el gobierno ha hecho para solidificar su industria de Defensa y ampliar las exportaciones en este ámbito. La Defensa en Brasil sigue siendo un área estratégica privilegiada y, hasta el cumplimiento del plan estratégico para el sector, la previsión es que las exportaciones de armas sigan impulsadas por los distintos incentivos del gobierno: sea como bien de desarrollo estratégico, con líneas específicas de crédito, o como producto de interés nacional.

El desarrollo de la industria de defensa ha sido un factor que ha condicionado el trato que el país confiere a la cuestión de la regulación de las armas convencionales, aunque sea signatario de algunos tratados sobre el tema, pero que no incluye el ATT. Debido a la poca transparencia, se producen distorsiones en el mercado que podrían evitarse con la observancia de los tratados, a la vez que se desarrollan contextos con el uso de armas brasileñas que son moral y jurídicamente cuestionables.

Ejemplo de una situación que preocupa los expertos en derecho internacional humanitario

es la venta de armas a Arabia Saudita. A pesar de las protestas de Amnistía Internacional, Brasil incrementó las ventas a aquel país en los últimos dos años. En un informe hecho por el ATT Monitor del proyecto Control Arms, mencionado por Nascimento (2016) la campaña liderada por Arabia Saudita sería responsable de graves violaciones de derechos humanos y de posibles de crímenes de guerra.

Informes de Amnistía Internacional y del *Human Rights Watch* recogen la sospecha de la venta de Brasil a Arabia Saudita de armamentos con municiones en racimo, o *cluster*, que se abren en el aire y, en un área amplia, dispersan una cantidad considerable de submuniciones explosivas, llamadas "bombetas", que pueden ser desde decenas hasta seiscientas. Las "bombetas" son lanzadas desde aviones, misiles o con artillería y la mayoría no se dirige a un objetivo concreto, porque son de caída libre. Están prohibidas por el derecho internacional humanitario, según la Convención sobre Munición de Racimo, de la cual Brasil no forma parte.

En otro caso, recientemente dos ex ejecutivos de la Taurus, con sede en Porto Alegre, fueron acusados por el Ministerio Público Federal del Rio Grande do Sul de ventas de armas a Djibouti en 2013 con la intermediación del yemení Fares Mohammed Mana'a, considerado por las Naciones Unidas uno de los mayores traficantes de armas del mundo. El destino final de las armas sería, mientras tanto, Yemen. Se está tramitando un proceso penal en la 11ª Vara Federal de Porto Alegre, bajo secreto judicial.

Estos son ejemplos de algunas situaciones que podrían haberse evitadas si Brasil respetara el ATT y otros instrumentos jurídicos internacionales sobre la producción y la comercialización de armas.

NOTAS

¹ En la literatura de lengua hispana el tratado aparece como Tratado de Comercio de Armas.

² O de Defesa, como la designa Brasil.

³ Más información sobre la coalición "Armas bajo Control" en [<http://controlarms.org/es/>].

⁴ Traducción libre.

⁵ La resolución de la ONU puede encontrarse en [<http://www.un.org/Depts/ddar/Firstcom/SGreport52/a52298.html>], mientras que la de *Small Arms Survey* en [<http://www.smallarmssurvey.org/weapons-and-markets/definitions.html>].

⁶ Consultamos las obras citadas por el autor y llegamos al resumen que compone los dos párrafos que siguen. Sin embargo, el trabajo de Lucena Silva es mucho más amplio y lleno de detalles.

⁷ Traducción libre.

⁸ Traducción libre.

⁹ Este habla específicamente del régimen especial de tributación a las empresas estratégicas: el RETID.

¹⁰ Recuperado de [<http://www.defesa.gov.br/index.php/industria-de-defesa/lei-de-fomento-a-base-industrial-de-defesa>]. Consultado [12.02.2016].

¹¹ Manera por la cual es entendido el año fiscal en Brasil.

¹² Recuperado de [<http://www.defesanet.com.br/bid/noticia/13255/MD---Portaria-3228---Empresas-Estrategicas-de-Defesa/>].

¹³ En su nombre original: Plano de Apoio à Inovação Empresarial (Inova Empresa).

¹⁴ Elaboración nuestra. Fuente: Plano Brasil Maior 2011-2015 del MDIC.

¹⁵ Elaboración nuestra.

¹⁶ A saber: Arriba de US\$100 millones, entre US\$50 y US\$100 millones, entre US\$10 y US\$50 millones, entre US\$5 y US\$10 millones, entre US\$10 y US\$5 millón, debajo de US\$1 millón.

¹⁷ Para este trabajo nos fijamos en los últimos 3 años disponibles: 2013, 2014 y 2015.

¹⁸ En su nombre original: Small Arms in Brazil: Production, Trade, and Holdings.

¹⁹ El trabajo de Small Arms Survey posee una larga descripción de cada una de las empresas y varios datos sobre cantidad y valor de exportaciones. Sin embargo con el paso de los años se han desactualizado.

²⁰ En su nombre completo: Indústria de Material Bélico do Brasil: Vea: CNPJ: 00444232000724,

²¹ Posee dos personas jurídicas en Brasil: CNPJ: 92781335000102, CNPJ 92781335000374.

²² Vea: CNPJ: 57494031000168.

²³ Elaboración nuestra, utilizando datos de las exportaciones del MDIC de los años 2013, 2014 y 2015.

²⁴ Elaboración nuestra. Fuente: Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior. Exportação Brasileira: Empresas Exportadoras - Faixa De Valor Exportado. Anos 2013, 2014, 2015.

²⁵ La ratificación involucra análisis tanto del poder Legislativo como del poder Ejecutivo en Brasil.

²⁶ Traducción nuestra.

²⁷ Publicado íntegramente en Folha de São Paulo, 2013.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ABREU, H. F. de. (2015) Apoio Logístico Integrado: Peculiaridades da Indústria de Defesa e Tecnologia., *Rev. Bra. Est. Def.*, v. 2, nº 1, jan./jun. 2015. pp. 53-72.
- AGÊNCIA BRASILEIRA DE DESENVOLVIMENTO INDUSTRIAL (2015). *Balanço do Plano Brasil Maior 2011-2015*.
- AMARANTE, J. A. do. (2004) Indústria Brasileira de Defesa: uma questão de soberania e de autodeterminação. En: PINTO, J. R. de A.; ROCHA, A. J. R. da; SILVA, R. D. P. da (org.) *As Forças Armadas e o desenvolvimento científico e tecnológico do país*. Brasília: Ministério da Defesa, Secretaria de Estudos e de Cooperação. Pensamento brasileiro sobre defesa e segurança, v. 3. pp. 23-44.
- ASSANO, C.; NASCIMENTO, J. (2015) Armas como política exterior: el caso brasileño. *Sur, Revista Internacional de Derechos Humanos*, ed. 22 dic/2015. Recuperado de [<http://sur.conectas.org/es/armas-como-politica-exterior-el-caso-brasileno/>].
- ÁVILA, C. F. D. (2011). O Brasil, a política nacional de exportação de material de emprego militar – PNEMEM – e o comércio internacional de armas: um estudo de caso. *Tempo*. v. 16, nº 30.
- BITZINGER, R. (2003). *Toward a brave new arms industry? International Institute for Strategic Studies*. Oxford: Oxford University Press.
- BRASIL (2014a). *Reporting Tool.UN Programme of Accion*.
- BRASIL (2014b). Notificação Anual de Importações, Exportações e Aquisição Mediante Produção Nacional. Convenção Interamericana sobre Transparência nas Aquisições de Armas Convencionais. Anexo II. Recuperado de [<http://scm.oas.org/pdfs/2015/CP34708TCONVENCAO.pdf>].
- CANDIDO, J. (2004). Indústria Brasileira de Defesa: uma questão de soberania e de autodeterminação. En: PINTO, J. R. de A.; ROCHA, A. J. R. da; SILVA, R. D. P. da (org.). *As Forças Armadas e o desenvolvimento científico e tecnológico do país*. Brasília: Ministério da Defesa, Secretaria de Estudos e de Cooperação. Pensamento brasileiro sobre defesa e segurança, v. 3. pp. 57-80.
- CONNECTAS (2015). Sinal verde para tratado de armas. Recuperado de [<http://www.conectas.org/pt/acoef/politica-externa/noticia/40486-sinal-verde-para-tratado-de-armas>].
- CONGRESSO NACIONAL (2010). Decreto Legislativo nº 665, de 1º de setembro de 2010. Recuperado de [<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decleg/2010/decretolegislativo-665-1-setembro-2010-608274-publicacaooriginal-129357-pl.html>].
- DA PONTE, A. (2013) De la Política tecnológica de defensa a los desafíos de la cooperación regional. *Revista da Escola de Guerra Naval*, v. 19, nº 1, Centro de Estudos Político-Estratégicos (CEPE), Rio de Janeiro: Escola de Guerra Naval. Recuperado de [<http://www.pela-iss.org/CASAUUpload/Oibrare/A-RES-61-89%20Sp.pdf>].
- DREYFUS, P.; LESSING, B.; NASCIMENTO, M. de S.; PURCENO, J. C. (2010). *Small Arms in Brazil: Production, Trade, and Holdings*. Small Arms Survey: Graduate Institute of International and Development Studies, Geneva.
- HULT, G. (2015). Arms acquisition – Why it is so difficult? En: *Anais do ENABED “Defesa e Segurança do Atlântico Sul”*. WINAND, E. C. A.; FONSECA, F. C. O. F.; RODRIGUES, J. M. O.; ARAÚJO FILHO, M. R. V.; LEAL, M. C. O. (orgs.), Niterói, Rio de Janeiro: ABED.
- KRAUSE, K. (1995). *Arms and the State: Patterns of Military Production and Trade*. Cambridge: Cambridge University Press.
- MARTINEZ, M.; GÓMEZ, T. (2013). Tratado Internacional sobre el Comercio de Armas. *Boletín Económico de ICE* nº 3040 del 1 al 30 de junio de 2013. pp. 3-9. Recuperado de [http://www.revistasice.com/CachePDF/BICE_3040_310__5D777DE61788CF33C96456B3391923A6.pdf].
- MARTINS, E. C. (2011). *Direito Internacional e Segurança Pública: a questão do tráfico internacional de armas*. São Paulo: biblioteca 24 horas.
- MERCOSUL (1998a). Mecanismo Conjunto de Registro de Compradores y Vendedores de Armas de Fuego, Municiones, Explosivos y Otros Materiales Relacionados. Decisión 07/98. Consejo del Mercado Común. 24 de agosto de 1998. Recuperado de [[http://200.40.51.218/SAM%5CGestDoc%5Cpubweb.nsf/10C0A812750BA11A03257F7B0083A089/\\$File/DEC_007-1998_ES_Mec-Registro_Comp-Vta_Armas_Munic-Explosivos_Acta%20%201_98.pdf](http://200.40.51.218/SAM%5CGestDoc%5Cpubweb.nsf/10C0A812750BA11A03257F7B0083A089/$File/DEC_007-1998_ES_Mec-Registro_Comp-Vta_Armas_Munic-Explosivos_Acta%20%201_98.pdf)].
- MERCOSUL (1998b). Entendimiento entre el MERCOSUR, la República de Bolivia y la República de Chile, relativo al Mecanismo Conjunto de Registro de Compradores y Vendedores de Armas de Fuego, Municiones, Explosivos y Otros Materiales Relacionados. Decisión 08/98. Consejo del Mercado Común. 24 de agosto de 1998. Recuperado de [[http://200.40.51.218/SAM%5CGestDoc%5Cpubweb.nsf/EFBE251E1746CEFD03257F7C0000264A/\\$File/DEC_008-1998_ES_Entend_MCS_BOLCHI_Reg-Como-Vend_Armas-Munic-Exp_Acta%20%201_98.pdf](http://200.40.51.218/SAM%5CGestDoc%5Cpubweb.nsf/EFBE251E1746CEFD03257F7C0000264A/$File/DEC_008-1998_ES_Entend_MCS_BOLCHI_Reg-Como-Vend_Armas-Munic-Exp_Acta%20%201_98.pdf)].
- MERCOSUL (2004). Memorandum de Entendimiento para el Intercambio de Información sobre la Fabricación y el Tráfico Ilícitos de Armas de Fuego, Municiones, Explosivos y otros Materiales Relacionados entre los Estados Partes del MERCOSUR. Decisión 15/04. Consejo del Mercado Común. 07 de agosto de 2004. Recuperado de [<http://www.infoleg.gov.ar/infolegInternet/anexos/100000-104999/103481/norma.htm>].
- MERCOSUL (2012). Acuerdo entre los Estados Partes del MECOSUR y los Estados Asociados para el Intercambio de Información sobre la Fabricación y el Tráfico Ilícitos de Armas de Fuego, Municiones, Explosivos y otros Materiales Relacionados. Decisión 08/98. Consejo del Mercado Común. 29 de julho de 2012. Recuperado de [<http://www.infoleg.gov.ar/infolegInternet/anexos/215000219999/219999/norma.htm>].
- MINISTÉRIO DA DEFESA (2005). Portaria Normativa Nº 899/MD, de 19 de julho de 2005.

- MINISTÉRIO DA DEFESA (2012). Livro Branco de Defesa Nacional. Recuperado de [<http://www.defesa.gov.br/arquivos/2012/mes07/lbnd.pdf>].
- MINISTÉRIO DA DEFESA (2012). Política Nacional de Defesa. Recuperado de [<http://www.defesa.gov.br/arquivos/2012/mes07/pnd.pdf>].
- MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO, INDÚSTRIA E COMÉRCIO EXTERIOR (2011). Apresentação do Plano Brasil Maior. Recuperado de [http://www.brasilmaior.mdic.gov.br/wp-content/uploads/cartilha_brasilmaior.pdf].
- MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO, INDÚSTRIA E COMÉRCIO EXTERIOR (2013). *Exportação Brasileira: Empresas Exportadoras - Faixa De Valor Exportado (Us\$ Fob) Período: 2013*.
- MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO, INDÚSTRIA E COMÉRCIO EXTERIOR (2014). *Exportação Brasileira: Empresas Exportadoras - Faixa De Valor Exportado (Us\$ Fob) Período: 2014*.
- MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO, INDÚSTRIA E COMÉRCIO EXTERIOR (2015). *Exportação Brasileira: Empresas Exportadoras - Faixa De Valor Exportado (Us\$ Fob) Período: 2015*.
- NACIONES UNIDAS (1983). Convention on Prohibitions or Restrictions on the Use of Certain Conventional Weapons which may be deemed to be Excessively Injurious or to have Indiscriminate Effects (with Protocols I, II and III). Adoptada en la United Nations Conference on Prohibitions or Restrictions of the Use of Certain Conventional Weapons Which May Be Deemed Excessively Injurious or to have Indiscriminate Effects, en Ginebra de 10 a 28 de septiembre de 1979 y de 15 de septiembre a de octubre de 1980. Recuperado de [<https://treaties.un.org/doc/Publication/UNTS/Volume%201342/v1342.pdf>].
- NACIONES UNIDAS (2001a). Amendment to Article I of the Convention on Prohibitions or Restrictions on the Use of Certain Conventional Weapons which may be deemed to be Excessively Injurious or to have Indiscriminate Effects. Adoptada en la Second Review Conference of the Parties to the Convention on the Prohibitions or Restrictions on the Use of Certain Convention Weapons. Ginebra, 11 a 21 de diciembre de 2001. Recuperado de [<https://treaties.un.org/doc/Publication/UNTS/Volume%201342/v1342.pdf>].
- NACIONES UNIDAS (2001b). Programa de Acción para prevenir, combatir y eliminar el tráfico ilícito de armas pequeñas y ligeras en todos sus aspectos. Adoptado en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Tráfico Ilícito de Armas Pequeñas y Ligeras en Todos sus Aspectos. Nueva York, 9 a 20 de julio de 2001. Recuperado de [<http://www.un.org/spanish/events/smallarms2006/poa.html>].
- NACIONES UNIDAS (2006). Resolución 61/89. Hacia un tratado sobre el comercio de armas: establecimiento de normas internacionales comunes para la importación, exportación y transferencia de armas convencionales. Asamblea General 18 de diciembre de 2006. Recuperado de [<http://www.poa-iss.org/CASAUplod/ELibrary/A-RES-61-89%20Sp.pdf>].
- NACIONES UNIDAS (2009). *Anuario de las Naciones Unidas sobre Desarme 2006*. Nueva York: Naciones Unidas.
- NASCIMENTO, J. (2016). As Armas Brasileiras e as Mortes de Civis no Iemen. Carta Capital. 09 mar. 2016. Recuperado de [<http://www.cartacapital.com.br/internacional/as-armas-brasileiras-e-as-mortes-de-civis-no-iemen>].
- PRESIDENCIA DA REPÚBLICA (2013). Decreto nº 8.122, de 16 de outubro de 2013. Recuperado de [http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2013/Decreto/D8122.htm].
- PRESIDENCIA DA REPÚBLICA DO BRASIL (1998) Decreto n. 2739, de 20 de agosto de 1998. Recuperado de [http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D2739.htm].
- PRESIDENCIA DA REPÚBLICA DO BRASIL (1999). Decreto Nº3229, de 29 de outubro de 1999. Recuperado de [http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D3229.htm].
- PRESIDENCIA DA REPÚBLICA DO BRASIL (2007) Decreto nº 6060, de 12 de março de 2007. Recuperado de [http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2007/Decreto/D6060.htm].
- PRESIDENCIA DA REPÚBLICA DO BRASIL (2012). Lei Nº 12.598, de 21 de março de 2012. Recuperado de [http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/Lei/L12598.htm].
- SILVA, A. H. L. (2013). Integração da base industrial de Defesa Sul-Americana: Convergências estratégicas, identidades de Defesa e interdependência. En: *Anais do VII ENABED - Encontro Nacional da Associação Brasileira de Estudos de Defesa* [recurso eletrônico]: defesa da Amazônia: 4 a 8 de agosto de 2013. WINAND, E. C. A., BARRETO, Lis; PEREIRA, M. de O. (orgs.), Belém - PA: UFPA. pp. 66-82.
- SMALL ARMS SURVEY. (2014) Producers of Small Arms, Light Weapons, and Their Ammunition. *Research Notes: Weapons and Markets*. Number 43 – July 2014.
- SMALL ARMS SURVEY. (2015) Small Arms Survey 2015: Weapons and the World. Recuperado de [<http://www.smallarmssurvey.org/publications/by-type/yearbook/small-arms-survey-2015.html>].
- VARGAS, J. G. (2011) Introducción. En: *LA DEFENSA del futuro: innovación, tecnología e industria*. Instituto Español de Estudios Estratégicos, oct. 2011 (Cuadernos de Estrategia, 154). Recuperado de [http://www.ieee.es/Galerias/fichero/cuadernos/CE_154_DefensaDelFuturo.pdf].