

Reflexiones estratégicas sobre el Libro Blanco de Defensa Nacional de Brasil

*Strategic Reflections on the White Book on National
Defense of Brazil*

Eduardo Henrique da Silva Bastos*
Ejército Brasileño

Resumen: El presente artículo tiene como propósito hacer un análisis estratégico del Libro Blanco de la Defensa Nacional de Brasil publicado el 2012. El libro complementa los documentos de Política y Estrategia Nacional de Defensa antes publicados, dando a la sociedad nacional la oportunidad de involucrarse en el tema Defensa y a la comunidad internacional la posibilidad de conocer las Fuerzas Armadas brasileñas, su carácter disuasivo necesario a la protección del territorio brasileño, pero sobre todo la necesidad del desarrollo de capacidades para enfrentar las amenazas del siglo XXI en cooperación con sus vecinos regionales y del hemisferio Sur de modo más eficaz, fortaleciendo la confianza mutua y permitiendo a Brasil permanecer como un país pacífico.

Palabras claves: Libro blanco – Estrategia de Defensa – Política de Defensa – Defensa

Abstract: This article aims to make a strategic analysis of the White Paper on National Defense of Brazil published in 2012. The book complements documents on Policy and National Defense Strategy published before, giving the national society the opportunity to engage in Defense matters and to the international community the opportunity to learn about the Brazilian Armed Forces, its dissuasive character necessary to protect the Brazilian territory, but, above all, the need for capacity building to address the threats of the XXI Century in cooperation with its regional neighbors and the Southern hemisphere more effectively, strengthening mutual trust and allowing Brazil to remain a peaceful country.

Key words: White book – Defense strategy – Defense policy – Defens

Fecha de recepción: 16 de abril de 2016

Fecha de aceptación y versión final: 29 de abril de 2016

* Eduardo Henrique da Silva Bastos es Oficial de Estado-Mayor del Ejército Brasileño. Profesor Invitado de la Academia de Guerra del Ejército en Chile. Bachiller en Ciencias Militares por la Academia Militar das Agulhas Negras (AMAN). Magíster en Operaciones Militares por la Escola de Aperfeiçoamento de Oficiais (EsAO). Especializado en Bases Geo-Históricas para la Estrategia por la Escola de Comando e Estado-Maior (ECEME). Especializado en Ciencias Militares por Escola de Comando e Estado-Maior (ECEME). Oficial de Estado-Mayor por la Academia de Guerra del Ejército de Chile. Email: eduardobastos@hotmail.com

Introducción

La creación del Ministerio de la Defensa, en 1999¹, por Fernando Henrique Cardoso, es resultado de la necesidad del nivel político de incluir a las Fuerzas Armadas en una estructura vertical, dependiente del Presidente de la República.

El gobierno empezó a enfatizar la Política Nacional de Defensa, documento base de las acciones de Defensa, aprobada desde el 1996, que todavía estaba pendiente de entendimiento de los diversos sectores de la sociedad. Sin embargo, en el 2005, con la reformulación de la misma política, en el mandato de Luiz Inácio da Silva, se puso en marcha, nuevamente, la agenda de Defensa en el país.

Con ella, en el 2008, se promulgó la Estrategia Nacional de la Defensa, que da cumplimiento a la Política Nacional de Defensa, en los aspectos más relevantes que dicen respecto de los objetivos y principios constitucionales, en particular a la política externa brasileña, que propone una solución pacífica de controversias, el fortalecimiento de la paz y seguridad internacional, de acuerdo con los conceptos de seguridad y defensa propuestos por la Organización de las Naciones Unidas y la Organización de los Estados Americanos, refuerzo de la multilateralidad y de la integración sudamericana. Además, la estrategia también trazaba metas que iban a asegurar que los objetivos de la Defensa Nacional pudieran ser alcanzados, enfatizando el desarrollo de las capacidades de las Fuerzas Armadas para actuar en la seguridad del país, en cualquier momento, así como la necesidad de equiparlas con tecnologías propias para ello.²

Así, siguiendo el ejemplo de muchos países, Brasil empieza a formular su Libro de Defensa en el 2010³, con el propósito de expresar los objetivos de Defensa del Estado brasileño, una vez que constituyen medidas de construcción de confianza mutua, al compartir las percepciones e intereses nacionales en el área de la defensa, buscando asegurar la comprensión de las motivaciones y finalidades del instrumento militar.⁴

¹ Lei Complementar nº 97, de 9 de junho de 1999, alterada pela Lei Complementar nº 136, de 25 de agosto de 2010.

Enmienda Constitucional nº 23, de 2 de setembro de 1999.

² Estratégia Nacional de Defesa, Brasil, 2008.

³ Lei Complementar nº 136, de 25 de agosto de 2010.

⁴ Celso Amorim, Ministro de la Defensa, Livro Branco de Defesa Nacional, Brasil, 2012.

Construyendo el Libro Blanco de Defensa Nacional

Con la obligatoriedad de la presentación del Libro Blanco por parte del Poder Ejecutivo al Poder Legislativo, en el 2012, la tarea de elaborarlo contó con la participación de la sociedad, en la reflexión y en el debate, mediante varios seminarios y mesas redondas, las cuales recorrieron todas las regiones del país, acreditando un carácter transparente a los criterios de empleo de las Fuerzas Armadas y profundizando el conocimiento de la temática militar a la sociedad.

Los principales asuntos tratados en los seminarios⁵ fueron:

- La sinergia entre la Defensa y la sociedad: “El lugar de la Defensa en la sociedad brasileña: en el medio de las intervenciones domésticas e internacionales”.
- El ambiente estratégico del siglo XXI: “Brasil frente a los desafíos internacionales de seguridad y defensa”.
- El ambiente estratégico del siglo XXI: “Brasil en el escenario regional de seguridad y defensa”.
- La Defensa y el instrumento militar: “La actuación de las Fuerzas Armadas en el siglo XXI: seguridad y desarrollo”.
- Transformación de la Defensa Nacional: “Estructura, recurso y capacidades para enfrentar los desafíos del siglo XXI”.
- Transformación de la Defensa: “Industria y presupuesto de Defensa”.

También concurrieron a los debates algunos artículos de Defensa elaborados por la comunidad científica, estos ampliaron el debate y aportaron a las ideas contenidas en el libro.

Finalmente, el Congreso aprueba y el Senado promulga, mediante el Decreto Legislativo N° 373, de 25 de septiembre de 2013, el Libro Blanco de la Defensa Nacional, junto con la revisión de la Política Nacional de Defensa y la Estrategia Nacional de Defensa.

⁵ Ministério da Defesa. Seminarios. [Fecha de consulta 12.04.2016] <http://www.defesa.gov.br/projetosweb/livrobranco/seminarios.php>.

Reflexiones Estratégicas

El Libro Blanco de la Defensa Nacional está dividido en seis capítulos y anexos:

- Capítulo I – El Estado Brasileño y la Defensa Nacional
- Capítulo II – El Ambiente Estratégico del Siglo XXI
- Capítulo III – La Defensa y el Instrumento Militar
- Capítulo IV – Defensa y Sociedad
- Capítulo V – La Transformación de la Defensa
- Capítulo VI – Economía de la Defensa

De la lectura atenta del libro se nota una preocupación en compartir, con los demás países, que todo lo que está escrito proviene del tamaño y posición ocupado por Brasil en el escenario mundial.

De dimensiones grandes, alrededor de 8,5 millones de km² de territorio terrestre, 4,5 millones de km² de territorio marítimo y 16 mil km de fronteras con nueve países, alcanzando niveles cada vez mayores de desarrollo, las amenazas a la seguridad nacional tienden a aparecer.

162

En este sentido, Brasil ha expresado en su Política, Estrategia y Libro Blanco de la Defensa Nacional la necesidad de tener Fuerzas Armadas capaces de disuadir las amenazas presentes y futuras de los escenarios prospectivos que se presenten.

Además, Brasil venía desde siempre cumpliendo un rol de liderazgo frente a los países sudamericanos y su política exterior, añadida por su naturaleza pacífica, lo que demuestra el valor del país frente a los países extracontinentales.

Eso se traduce en el carácter humano entregado a las relaciones internacionales, donde no solo están presentes sus aspectos geográficos sino que también el respeto y la confianza mutua.

También no se puede olvidar que fueron respetados, en su elaboración, los principios constitucionales previstos en el artículo 4º, de independencia nacional, prevalencia de los derechos humanos, autodeterminación de los pueblos, no intervención, igualdad entre los Estados, defensa de la paz, solución pacífica de controversias, repudio al terrorismo y al racismo, cooperación entre los pueblos para el desarrollo de la humanidad y concesión de asilo político.⁶

⁶ Constitución de la República Federativa de Brasil, Brasil, 1988.

Según el libro, del análisis del ambiente estratégico en que Brasil está inserto, es necesario coexistir y cooperar con las potencias que componen la actual multipolaridad, así como las potencias emergentes en un esfuerzo de cooperación con énfasis en la multilateralidad y respeto al derecho internacional. Por esta razón, Brasil se constituye en un Estado con vocación al diálogo como forma de resolver las futuras controversias, aunque este diálogo se garantice por la disuasión proporcionada por sus Fuerzas Armadas.

Las incertezas de los escenarios futuros obliga a que Brasil se inserta en el concierto de las demás potencias, comprometiendo toda la estructura política del Estado a involucrarse en el tema Defensa con el propósito de promover el sostenimiento necesario a los objetivos políticos.

El libro también retrata la necesidad de hacer frente a las nuevas amenazas del siglo XXI, como el tráfico de drogas y los delitos que se originan en ello, la biopiratería, los ataques cibernéticos, la protección de la biodiversidad, las acciones terroristas y los grupos armados, las tensiones provocadas por la escasez de recursos naturales y los desastres naturales provocados o no por los cambios climáticos.

En el escenario de multipolaridad y de importante tendencia de seguridad de todos los temas tratados en foros multilaterales, Brasil se propone hacerse parte del debate para las soluciones de los problemas mundiales del siglo XXI de una manera más representativa y eficaz.

Las misiones de paz están cada vez más basadas en la reconstrucción de los países de modo sostenible, por medio de la promoción de programas innovadores de cooperación técnica en áreas de seguridad alimentaria, agricultura, capacitación profesional, salud, seguridad e infraestructura.

Por tanto, el incremento de la participación en las Operaciones de Paz y de ayuda humanitaria coadyuva en el logro de este objetivo de la política externa.

Brasil ha vivido en paz con sus vecinos por más de 140 años contribuyendo a una estabilización en el continente.

En este contexto, el libro prevé que la estabilidad regional es un objetivo nacional. Eso se refleja en la unión de esfuerzos para la creación de la UNASUR (Unión de Naciones Sudamericanas) y del CDS (Consejo de Defensa Sudamericano), que tienen como principios de sus existencias la mantención de una zona de paz, estabilidad democrática, desarrollo regional y contribución a la paz mundial.

Todo eso agregado de un sentimiento de autoprotección regional, genera las condiciones necesarias a un ambiente de confianza mutua capaz de fomentar una base industrial de defensa sudamericana, independiente de las múltiples vertientes andina, platina, amazónica, atlántica, caribeña o del Pacífico, presentes en el continente sudamericano.

El Atlántico Sur también es un escenario tratado por el libro. En él están los recursos naturales de la “Amazonía Azul”, término que representa la grandiosidad de las áreas marítimas brasileñas. Brasil se dedica al fortalecimiento de las medidas de protección junto a sus vecinos de África Occidental participantes de la ZOPACAS (Zona de Paz y Cooperación del Atlántico Sur).

Uno de sus objetivos estratégicos es la ampliación del poder naval para la defensa del territorio marítimo y protección de la zona económica exclusiva donde se encuentran las plataformas petrolíferas de explotación del Pre-Sal. Su ampliación también proporcionará mejores condiciones de apoyar las investigaciones científicas desarrolladas en el continente antártico en conformidad con el Tratado Antártico de 1959, en el que Brasil tomó parte en 1975.

Brasil también se ha sometido a los regímenes internacionales de desarme y de no proliferación de armas, participando de diversos acuerdos y tratados, así como de mecanismos regionales de control que puedan garantizar el uso seguro, principalmente de la energía nuclear, en conformidad con normas internacionales, sin hechar mano del desarrollo tecnológico que impacta directamente en el manejo de ella.

Como miembro del Comité de Uso Pacífico del Espacio Exterior, creado en 1958, el Programa Espacial Brasileño buscará la autonomía necesaria al desarrollo de las actividades espaciales. El sector espacial, juntamente con el sector cibernético y nuclear, son fundamentales para la Defensa.

En ese contexto, Brasil, en conjunto con China, Ucrania, Argentina, Alemania, Suecia y algunas empresas privadas, desarrollará satélites, microsátélites y vehículos lanzadores destinados al trabajo de sensores remotos, de comunicación y de investigación ambiental y oceanográfica.

La temática ambiental trae consigo la preocupación estratégica con los recursos de la Amazonía. Brasil deja claro la necesidad de proteger sus recursos conforme previsto en el derecho soberano en la Carta de la Naciones Unidas⁷ y en la Declaración de Río de Janeiro sobre el Medio Ambiente y Desarrollo de 1992.⁸

Brasil ha reconocido la importancia de la cooperación internacional para la conservación del medio ambiente y el desarrollo sostenible de los recursos naturales. No

⁷ La Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y Desarrollo fue realizada en Río de Janeiro en 1992. En el 2012, una nueva conferencia vino a dar continuidad al tema, la Río+20, organizada conforme la Resolución nº 64/236 de la Asamblea General de la ONU.

⁸ Principio 2: “Los Estados, en conformidad con la Carta de las Naciones Unidas y con los principios del Derecho Internacional, tienen el derecho de explotar sus propios recursos según sus propias políticas de medio ambiente y desarrollo, y la responsabilidad de asegurar que actividades bajo su jurisdicción o control no causen daños al medio ambiente de otros Estados o de áreas más allá de los límites de jurisdicción nacional”.

solo eso, pero también la cooperación internacional para el acceso a los beneficios de los recursos genéticos coadyuvando en el combate a la biopiratería.

En este sentido, las Fuerzas Armadas siguen siendo aplicadas en el combate a los crímenes transfronterizos, principalmente aquellos que recaigan sobre la explotación de dichos recursos.

El Libro Blanco también asocia la Política de Defensa y la Política Exterior y defiende su acción conjunta para un ambiente internacional más cooperativo. Así, el trabajo conjugado de militares y civiles en foros internacionales anticipan de manera coherente y estratégica la percepción de las nuevas amenazas que se presenten retroalimentando al Ministerio de Relaciones Exteriores y al Ministerio de la Defensa para el desarrollo de estrategias para defensa de los intereses nacionales en el exterior.

Brasil saca provecho del perfil de los países que componen el grupo BRICS⁹ y el foro IBAS¹⁰ para cooperar en el desarrollo de capacidades tecnológicas avanzadas de Defensa, tornando más efectiva la seguridad en el hemisferio Sur.

En su capítulo III, el libro habla de la Defensa y del Instrumento Militar, presentando cómo está organizado el Ministerio de la Defensa. Además establece el carácter disuasorio del instrumento militar, sus Fuerzas Armadas, priorizando el camino diplomático para la solución de los conflictos en un ambiente de armonía y cooperación entre los pueblos y reafirmando su compromiso con la paz.

En este sentido, desarrollará acciones que amplíen la participación en operaciones de paz y ayuda humanitaria, desarrollará capacidades de proyección de poder para participación en futuras misiones determinadas por el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas e intensificará el intercambio con Fuerzas Armadas de otras naciones, principalmente de Sudamérica y África.

La Defensa también seleccionó sus sectores estratégicos. El sector nuclear entregado a la Armada, el cibernético al Ejército y el espacial a la Fuerza Aérea.

La estrategia del sector nuclear tiene como principal objetivo la consolidación y autonomía tecnológica de la industria con aplicación para fines pacíficos. Cabe a la Armada el desarrollo de un submarino con propulsión nuclear, el que estará provisto con armas convencionales, conforme a los tratados firmados por Brasil. Él contribuirá a la defensa y preservación de los intereses nacionales en áreas marítimas, particularmente en el Atlántico Sur, y también proporcionará la protección de las rutas comerciales, la mantención libre de la navegación, la protección de recursos naturales en la plataforma continental y el desarrollo tecnológico.

⁹ Bloque político, económico y financiero formado por Brasil, Rusia, India, China y Sudáfrica.

¹⁰ Fórum de diálogo de coordinación política y cooperación sectorial entre India, Brasil y Sudáfrica.

La amenaza cibernética es una preocupación por el riesgo a las infraestructuras sensibles, esenciales a la operación y al control de diversos sistemas y órganos directamente relacionados a la seguridad nacional.

Los principales propósitos de este sector son conferir confidencialidad, disponibilidad, integridad y autenticidad a los datos de sus redes, para su posterior análisis y almacenamiento. Él también contemplará la dualidad de sus aplicaciones, fomentará la base industrial de defensa e inducirá la industria nacional a producir sistemas innovadores y componentes críticos nacionales.

El inicio del desarrollo del proceso vino con la creación del Centro de Defensa Cibernética del Ejército.

Los proyectos del sector espacial buscan el desarrollo científico-tecnológico, que irán a fortalecer el poder aeroespacial brasileño, la investigación científica, la innovación, las operaciones nacionales de lanzamiento y los servicios tecnológicos en los sistemas aeronáuticos, espaciales y de defensa.

Además de los sectores estratégicos, se van a integrar en una única plataforma, sistemas de gerenciamiento de la Amazonía Azul, de monitoreo de fronteras terrestres y de control del espacio aéreo. Esta integración permitirá economía de medios y acciones de defensa oportunas, aportando al sistema de inteligencia de defensa.

166

A continuación, el Libro de la Defensa presenta las Fuerzas Armadas y sus capacidades y medios de forma transparente, de tal manera que define bien la postura disuasoria y de confianza mutua en su entorno vecinal y regional. También proyecta sus intenciones de contribución al combate de las amenazas al sistema internacional.

La Armada se propuso orientar su estrategia con la tarea de negar el uso del mar, reconfigurando sus medios submarinos, de superficie y aeroespaciales, reorganizándose en torno de sus capacidades de monitoreo del mar a partir del espacio, movilidad estratégica y presencial. También considera una redistribución de sus efectivos además de ampliar su capacidad de actuación en operaciones de paz y ayuda humanitaria. Dentro de una postura estratégica defensiva se organizará de modo que facilitará el empleo en operaciones conjuntas, además de conducir la fabricación de sus medios, incluso de submarino nuclear.

Tener la disuasión terrestre compatible con el estatus del país, que conlleva al compromiso de proyección internacional en apoyo a la política exterior, es prioridad para la transformación del Ejército dentro de los nuevos escenarios presentados en los documentos de defensa. Mantener la libertad de acción en el espacio cibernético y condiciones logísticas de sostenerse, además de interactuar con las demás fuerzas. La fuerza terrestre también contribuirá con los requerimientos necesarios al desarro-

llo de productos de defensa nacionales que le interesen directamente conforme sus capacidades operacionales.

La Fuerza Aérea tendrá como principales capacidades la visualización de áreas de crisis y de conflicto, la capacitación tecnológica y de sus recursos humanos, el relacionamiento institucional e internacional. También es necesaria la capacidad de operar conjuntamente y combinadamente, así como la redundancia en las comunicaciones que proviene de la capacitación en la tecnología de la información. Más aún, contribuirá al desarrollo de los productos de defensa que favorezcan su operatividad.

Nótese claramente la necesidad de operar en el nivel conjunto o en operaciones combinadas con medios capaces, desarrollados tecnológicamente bajo estándares definidos por las propias fuerzas en coordinación con el Ministerio de la Defensa. Implica en ello, directamente, los asuntos tratados en el capítulo VI del Libro sobre las necesidades presupuestarias para hacer frente al desarrollo de tales capacidades, cuyo flujo debe ser garantizado en aporte a los proyectos estratégicos de la Defensa, determinados por los procesos de transformación abordados en el capítulo V.

Por fin y no menos importante, las Fuerzas Armadas siguen con su rol de participación en la sociedad. Desde los procesos necesarios a la unidad e integración nacional, así como aquellos que extienden las manos a los ciudadanos brasileños en los lugares más inhóspitos del país en las situaciones de desastres naturales, en apoyo a las instituciones de protección civil y demás instituciones. La Defensa se une a la sociedad como detalla el capítulo IV, debiendo entrenar y desarrollar nuevas capacidades para ello.

Reflexiones finales

La entrega por el Poder Ejecutivo en el 2012 y la aprobación de los tres documentos por el Poder Legislativo en el 2013 demuestra la preocupación por alinear los conceptos y principios que definen la Política, la Estrategia y el Libro Branco de la Defensa.

La Fuerzas Armadas van a seguir trabajando junto con la sociedad, manteniendo la unidad e integración nacional, haciéndose presente en todo el territorio en la vivificación de las fronteras, protección del medio ambiente y uso sostenible de los recursos naturales.

Las amenazas del siglo XXI orientan la transformación de las Fuerzas Armadas que recibieron, cada una de ellas, un sector estratégico de la Defensa para coordinar y desarrollar. La Armada con el sector nuclear, el Ejército con el cibernético y la Fuerza Aérea con el espacial.

Aunque suene muy disuasivo, se ha reflejado en el libro la utilización pacífica de los medios que provengan de los proyectos estratégicos, coadyuvando en la protección de las infraestructuras críticas y en la construcción de un clima de confianza mutua y cooperación en el entorno vecinal, regional y en el Hemisferio Sur.

Los avances de los sectores estratégicos aportan al desarrollo de la ciencia, tecnología e innovación, bases para la consolidación de la industria de defensa en Brasil y Sudamérica.

Las capacidades que ya se desarrollan y que van a seguir desarrollándose dan cuenta de que el estatus global de Brasil le obliga a una postura cooperativa mundial más eficaz. Por tanto, la participación en foros multilaterales, en misiones de paz y ayuda humanitaria serán cada vez más frecuentes.

Finalmente, el carácter de publicidad de los medios de defensa aumenta la confianza mutua entre los Estados y muestra que la disuasión pretendida por Brasil es nada más para hacer frente a las amenazas del siglo XXI y no a posibles enemigos estatales, condición pacífica que mantiene hace más de 140 años.

Bibliografía

168

- Brasil, *Constituição da República Federativa do Brasil*, Brasil: 2008.
- Brasil, *Emenda Constitucional nº 23, de 2 de setembro de 1999*. Disponible en <http://www.planalto.gov.br>.
- Brasil, *Lei Complementar nº 97, de 9 de junho de 1999, alterada pela Lei Complementar nº 136, de 25 de agosto de 2010*. Disponible en <http://www.planalto.gov.br>.
- Brasil, *Lei Complementar nº 136, de 25 de agosto de 2010*. Disponible en <http://www.planalto.gov.br>.
- Brasil, *Livro Branco de Defesa Nacional*, Brasil: 2012.
- Brasil, *Estratégia Nacional de Defesa*, Brasil: 2008.
- Brasil, *Política Nacional de Defesa*, Brasil: 2005.
- Castanheiro, Paulo Volpini, *Livro Branco de Defesa Nacional: uma necessidade?*, Rio de Janeiro: Escola Superior de Guerra: 2011.
- Fico, Carlos Alberto do Couto Ramos, *O Livro Branco de Defesa e a sua importância para as Forças Armadas*, Rio de Janeiro: Escola Superior de Guerra, 2011.
- Ministerio da Defesa, *Seminarios*. Disponible en <http://www.defesa.gov.br/projetos/web/livrobranco/seminarios.php>.