
LA PARTICIPACIÓN DE BRASIL EN OPERACIONES DE PAZ COMO UN FACTOR DE ARTICULACIÓN DE SUS POLÍTICAS EXTERIOR Y DE DEFENSA

José R. Cavalcante¹

Se trata del rol que la participación en Operaciones de paz, desempeñan en la Política Exterior y de Defensa de Brasil, en particular como mayor contribuyente en efectivos en Haití, y su papel como elemento articulador entre estas dos políticas.

INTRODUCCIÓN

Hacia fines de los años 80, Brasil incrementó su participación en Operaciones de Mantenimiento de la Paz (OMP) de forma significativa. En este período, aumentó el envío de observadores militares, oficiales de enlace, oficiales de estado mayor y policiales a varias misiones, en diversas partes del globo. Participó con considerables contingentes de tropas en misiones en el Continente Africano, como en Angola y Mozambique. Tuvo una importante participación en las misiones en América Central con observadores, oficiales de estado mayor y en las tareas de desminado humanitario. Tuvo, también, una importante participación en la misión de la Organización de los Estados Americanos (OEA) en el conflicto entre Ecuador y Perú. Más recientemente, envió tropas al Timor Oriental.

Desde 2004, Brasil está presente en la Misión de las Naciones Unidas para la Estabilización de Haití (MINUSTAH), hecho que se ha revestido de especial significado por diversas razones. Brasil tiene el contingente más grande de la misión y el liderazgo militar, lo que representa el mayor despliegue militar brasileño en el exterior desde la Segunda Guerra Mundial. Hay participación de organizaciones civiles, gubernamentales y no gubernamentales, sin precedentes. Brasil también ha prestado apoyo económico a la misión y al gobierno haitiano. Pero, tal vez, el hecho más significativo sea lo que muchos analistas han considerado como un cambio importante en la dirección de la política exterior brasileña: una participación robusta en una misión regida por el Capítulo VII de la Carta de las Naciones Unidas. Antes, esto hubiese sido considerado en contra a los principios constitucionales, como se discutirá más adelante.

¹ Coronel del Ejército Brasileño, graduado en Ciencias Militares en la "Academia Militar de Agulhas Negras" (AMAN) y Doctor en Ciencias Militares en la "Escuela de Comando y Estado Mayor del Ejército" (ECEME). Tiene posgrado *latu sensu* en Pedagogía (UFRJ-CEP) y cursa Maestría en Estudios Estratégicos de la "Universidade Federal Fluminense" (UFF). Participó de las misiones de paz en ex-Yugoslavia (1995), Costa del Marfil (2004) y Haití (2009), en esta última fue Jefe del U5 (Planes y Evaluaciones Estratégicas). Su más reciente función en Brasil fue de Jefe de la División de Doctrina de la ECEME. Actualmente es alumno del Curso de Altos Estudios Nacionales (CAEN). jrcavalcante@uol.com.br

Fecha de presentación del artículo: julio de 2011.

Acompaando el incremento en la participaci3n en OMP, se observa la creciente importancia que la pol3tica exterior brasilea ha dado a esta actividad. Las principales motivaciones que han llevado a Brasil a aumentar su participaci3n en OMP, han sido encontradas en los objetivos de su pol3tica exterior. Al mismo tiempo, la pol3tica de defensa ha dedicado tambi3n, una mayor relevancia a las misiones de paz. La Pol3tica Nacional de Defensa de 1996 menciona el tema por primera vez y, desde entonces, los documentos del Ministerio de Defensa lo abordan con mayor profundidad.

Sin embargo, entre los analistas no hay una certeza de que exista una verdadera sinton3a entre la pol3tica exterior y la pol3tica de defensa en Brasil. As3 es que este trabajo pretende entrar en la discusi3n en cuanto a la articulaci3n entre la pol3tica exterior y la pol3tica de defensa brasileas, investigando particularmente, si la participaci3n en OMP ha actuado como un elemento de articulaci3n entre estas dos importantes pol3ticas de Estado.

LAS OPERACIONES DE PAZ Y LA PARTICIPACI3N BRASILEA

Las OMP pueden ser entendidas como una forma de acci3n colectiva, que la Organizaci3n de las Naciones Unidas (ONU) utiliza para garantizar el mantenimiento de la paz y seguridad internacionales. Su uso por organizaciones internacionales, como una forma de prevenir el aumento de los conflictos, es un fen3meno relativamente reciente. Este dispositivo lleg3 a ser utilizado por la Sociedad de Naciones en la primera mitad del siglo XX, pero muy modestamente. Con la creaci3n de la ONU tras la Segunda Guerra Mundial, su uso gradualmente comenz3 a ser reconocido como un instrumento eficaz para lograr la paz. Sin embargo, durante el per3odo de la Guerra Fr3a, la capacidad de la ONU de actuar en las OMP, fue limitada por los intereses de las dos grandes potencias en conflicto.

Con el fin de la Guerra Fr3a, el mundo ha sido testigo de la aparici3n de numerosos conflictos localizados, motivados por temas 3tnicos, religiosos y territoriales, que antes hab3an sido sofocados por la disputa ideol3gica entre el Este y el Oeste. Hubo, entonces, un aumento real del uso de OMP por los organismos internacionales. La ONU comenz3 a patrocinar un n3mero cada vez mayor de misiones con la utilizaci3n de tropas, inicialmente con la configuraci3n cl3sica de garantizar el cumplimiento de acuerdos de paz entre estados en conflictos convencionales. M3s recientemente, esta configuraci3n cl3sica dio paso a las denominadas misiones complejas o multidisciplinarias, dirigidas a los conflictos intraestatales y al problema de los estados fr3giles. Hasta el final de la Guerra Fr3a, la ONU hab3a implementado s3lo 13 OMP, en sus 40 aros de existencia. Sin embargo, desde fines de la d3cada de los 80, ya han sido creadas m3s de 50 OMP.

Despu3s de haber sufrido importantes reveses², la ONU se dio cuenta de la necesidad de promover un an3lisis a fondo, y perfeccionar sus mecanismos y doctrina de operaciones de paz. Como ejemplos de esta evoluci3n, se puede citar "Una Agenda para la Paz" (1992), el "Suplemento de la Agenda para la Paz" (1995), el "Informe Brahimi" (2000) y, m3s recientemente, el "United Nations Peacekeeping Operations: Principles and

² Las masacres ocurridas en la ex-Yugoslavia (1995) y Ruanda (1994), donde hab3a fuerzas de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas, demostraron la capacidad limitada de estas operaciones y sacudieron fuertemente la credibilidad de la instituci3n.

Guidelines – Capstone Doctrine” (2008), así como la reestructuración interna de los órganos de la ONU, vinculados a tales operaciones.

A lo largo de este período, varios países comenzaron a participar más activamente en las OMP, muchos de ellos atribuyendo relevancia a esta actividad, en sus políticas exterior y de defensa. La participación directa en OMP empezó a ser vista, particularmente por los países no involucrados en conflictos propios, como una forma de mantener el entrenamiento de sus fuerzas armadas, al mismo tiempo de asegurar una participación activa en la escena mundial.

Brasil tuvo su primera participación en misiones de paz, en 1933-34, bajo supervisión de la Sociedad de Naciones. Actualmente, participa en trece misiones de paz; once bajo la égida de la ONU y dos de la OEA. Pone de relieve la misión en Haití, donde Brasil cuenta con el liderazgo militar y un contingente cercano a los 2 mil efectivos. La atención del mundo se centró en Haití durante el terremoto ocurrido en enero de 2010, donde murieron 20 brasileños, cientos de miembros de la ONU y más de 200 mil haitianos. Inmediatamente, a petición de la ONU, Brasil amplió su contingente militar, con el envío de un Batallón de 800 efectivos.

Todo esto ha generado intensos debates en los círculos académicos y gubernamentales, tanto civiles como militares, así como en la sociedad en su conjunto, en cuanto a la validez de la participación en esas operaciones. Estos debates, que ya eran intensos antes del terremoto en Haití, han adquirido un alcance nacional sin precedentes, debido al elevado número de pérdidas humanas y al aumento en el contingente brasileño en ese País. La sociedad brasileña, a su vez, se ha mostrado, en general, favorable a la actitud del gobierno.

Añadiendo más elementos a esta discusión, está la actitud de Brasil en defensa de la reforma del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas y su aplicación por un asiento permanente en ese Órgano. La posición brasileña no es nueva; desde la autopercepción de que el país merecía un lugar destacado en el sistema internacional, ha trabajado intensamente, para alcanzar tal objetivo.

Otro aspecto que ha generado discusiones es la flexibilización del principio constitucional de la "no intervención", que ha sido justificado por el principio de la "no indiferencia". Basándose en eso y contrario a su tradición en materia de política exterior, Brasil acordó participar en misiones reguladas por el Capítulo VII de la Carta de las Naciones Unidas, que admite el uso de la fuerza y puede llegar incluso a la intervención.

¿HAY QUE ARTICULAR LA POLÍTICA EXTERIOR Y LA POLÍTICA DE DEFENSA?

La articulación entre la política exterior y la política de defensa, vista como la necesidad de que haya una armonía en el direccionamiento y la práctica de estas dos políticas, ha sido tratado por diversos investigadores de la política brasileña, particularmente, tras la redemocratización del país. El hecho de que estas dos políticas hayan sido conducidas por dos burocracias históricamente robustecidas y que hayan desempeñado un papel relevante en los destinos del país, ha preocupado a los analistas, en cuanto a la autonomía de que ellas han disfrutado.

Con el fin de lanzar algunas luces sobre el cuestionamiento planteado, buscamos argumentos en el trabajo de la Doctora Maria R. S. de Lima³, quien analizó el tema teniendo en cuenta algunos de los principales analistas de la política brasileña. La investigadora muestra que, con el establecimiento de la República, Brasil ha renunciado a cualquier ambición militar regional. Desde entonces, ha mantenido como un principio constitutivo de su política exterior, la defensa de la no injerencia en los asuntos internos de otros países, y ha buscado proyectar una identidad internacional basada en moderación y cautela. Esta auto-imagen de la política exterior, es uno de los elementos que condujeron a una particularidad brasileña: la débil articulación entre la diplomacia y la defensa.

Un argumento clásico en la teoría de las relaciones internacionales, postula que los países que tienen ambiciones en la política internacional, por lo general, buscan construir una capacidad militar adecuada para apoyar sus acciones a nivel diplomático. En la tradición realista de las relaciones internacionales, diplomacia y defensa son las dos caras de la misma moneda en la competencia geopolítica de las naciones. Así, la articulación entre la política exterior y de defensa, pasa por la existencia de una definición política del Estado, que especifique claramente sus objetivos internacionales y los mecanismos institucionales necesarios para la coordinación entre las burocracias responsables, por las funciones diplomática y militar, a nivel internacional.

Además de la definición política, otra condición necesaria para lograr la articulación entre las dos áreas, es la subordinación política y constitucional de las dos burocracias responsables por la acción internacional al poder político legalmente establecido. En el caso de Brasil, debido a la falta de definición política del Estado a lo largo del tiempo, las dos políticas desarrollaron excesiva autonomía corporativa con respecto al control democrático, lo que terminó por reforzar la baja articulación entre ellas. La experiencia política brasileña sugiere que los débiles vínculos entre la política exterior y la de defensa, resultaron de características específicas del proceso de institucionalización de estas dos políticas públicas, que han reforzado esta separación, frente a la ausencia de una voluntad política que modificase la trayectoria de cada una de ellas.

El legado histórico brasileño, los factores relativos a las ideas y las instituciones, limitaron el desarrollo de la política exterior y de la política de defensa en rutas paralelas, que debido a la ausencia de un poder político para cambiar este status quo, siguieron débilmente integradas. Al poder político incumbe la definición política del papel internacional del Estado, que necesariamente vincularía política exterior y de defensa en el desempeño de tareas complementarias para la implementación de los intereses nacionales. En su ausencia, no sólo estas dos funciones permanecieron inadecuadamente integradas, sino que cada una de estas políticas adquirió una gran autonomía corporativa.

Hacia el final de la Guerra Fría, el descongelamiento del status quo del fin de la Segunda Guerra Mundial, generó nuevos focos de inestabilidad que se manifestaron en la reaparición de conflictos locales, congelados en la bipolaridad. Un indicador de esa inestabilidad fue el aumento vertiginoso de las operaciones de paz de las Naciones Unidas

³ LIMA, Maria R. S. de (2010). "Diplomacia, defesa e a definição política dos objetivos internacionais: o caso brasileiro".

desde fines de los años 80. El fin de la bipolaridad ha descongelado también la política internacional en áreas en las que había alineaciones exclusivas y parálisis en la toma de decisiones, como en el caso de las Naciones Unidas y de su Consejo de Seguridad. El mayor activismo de las instituciones de seguridad colectiva internacional, la reanudación del programa de reformas de la ONU y la multiplicación y diversificación de las operaciones de paz, crearon las condiciones para un mayor acercamiento entre la diplomacia y la defensa.

Durante el gobierno de Fernando Henrique Cardoso (1995-2002) se tomaron dos medidas para la unificación de las estrategias internacionales del país: la creación del Ministerio de Defensa y la formulación de la Política de Defensa Nacional. Sin embargo, estas medidas no fueron suficientes para articular las políticas exterior y de defensa, porque faltó la definición política del Estado en el establecimiento de sus objetivos de autonomía a nivel internacional.

Bajo el gobierno de Lula da Silva (2003-2010), la política exterior brasileña ha adquirido una orientación más afirmativa. Renovó la búsqueda por la reforma de la ONU, en particular el Consejo de Seguridad y, por primera vez, trató de actuar como mediador en temas de seguridad colectiva. Además, abandonó ciertos comportamientos anteriores, participando en misiones de paz basadas en el Capítulo VII de la Carta de las Naciones Unidas, asumiendo el comando de la MINUSTAH, en 2004. En este período, dos iniciativas fueron especialmente importantes para establecer puentes entre la política exterior y la de defensa: la creación del Consejo de Defensa Sudamericano y la elaboración de la Estrategia Nacional de Defensa. Estas iniciativas representan un avance sin precedentes hacia la manifestación pública de los propósitos de defensa en la política exterior y tienen el potencial para inducir una trayectoria más cooperativa entre la diplomacia y la defensa en el futuro, en vista de los incentivos que crean su posible evolución.

Factores históricos y trayectorias paralelas de las instituciones diplomática y militar, han contribuido a una baja articulación entre los dos campos. La vinculación permaneció dependiente de eventuales sintonías políticas entre las dos burocracias, ya que no fueron institucionalizados mecanismos formales de cooperación y articulación. Sin embargo, el país vive actualmente un umbral importante en la inserción internacional, donde se requiere una mayor articulación entre la política exterior y de defensa.

La articulación virtuosa entre la política exterior y la política de defensa, depende de una previa definición política del Estado, que dé prioridad a la soberanía en la definición de sus intereses nacionales y a la autonomía en su implementación. Su institucionalización es necesaria para que no se quede al azar de las coyunturas electorales. La politización de la política exterior, que no existe en el caso de la defensa en Brasil, es saludable en la medida que oxigena un ambiente corporativo tradicionalmente opaco al debate político. Sin embargo, hay que proceder con cautela en este campo para preservar lo que debe ser una política de Estado más permanente, sujeta a eventuales realineamientos electorales.

Nelson Jobim⁴, cuando fue Ministro de Defensa en 2010, presentó algunas ideas sobre el tema. En su opinión, el protagonismo asumido por la política exterior brasileña en

⁴ JOBIM, Nelson A. (2010). "Segurança Internacional: Perspectivas Brasileiras".

el pasado reciente, pone énfasis en el papel que debe ser asumido por la política de defensa en ese contexto. Es de interés primordial del Estado brasileño, por intermedio del Ministerio de Defensa, profundizar la reflexión sobre la seguridad internacional como una forma de instruir la acción de ese Ministerio, en su relación con los gobiernos extranjeros y organismos internacionales y en la toma de posiciones en cuanto a la política exterior brasileña. El actual "aumento de peso" de la política de defensa, en el contexto más amplio de las relaciones internacionales de Brasil, trae significativas implicaciones internacionales. Por esta razón, la buena articulación entre el Ministerio de Defensa y el Ministerio de Relaciones Exteriores adquiere un relieve trascendente, inclusive en proyectos de amplio espectro, como la conquista por Brasil de un asiento permanente en el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas. Esta conquista difícilmente será obtenida sólo por nuestra diplomacia, sin que haya un incremento de la estatura político-estratégica brasileña en relación al presente.

El ex Ministro cree que Brasil debe institucionalizar canales formales de diálogo que permitan la mayor sintonía posible entre la perspectiva institucional del Ministerio de Defensa y del Itamaraty⁵. Como vectores tradicionales de la política exterior de los Estados, militares y diplomáticos deben actuar armónicamente en pro de los intereses nacionales. Por lo tanto, como una política de Estado que debe trabajar en armonía con la política exterior, la defensa debe contribuir a la ampliación del margen de maniobra internacional del país y, en consecuencia, ampliando la autonomía del Itamaraty en el sistema internacional. Por consiguiente, todos los esfuerzos deben ser hechos para aproximar los Ministerios de Defensa y de Relaciones Exteriores.

LA PARTICIPACIÓN EN OPERACIONES DE PAZ PARA LA POLÍTICA EXTERIOR BRASILEÑA

La política exterior brasileña, desde una perspectiva histórica, estuvo marcada por un doble eje: la búsqueda de autonomía y el soporte al desarrollo nacional. Durante el siglo XX, se caracterizó por la búsqueda de recursos de poder que garantizaran una mayor autonomía del país en el mundo, como consecuencia de la aproximación de uno de los polos de poder mundial o como resultado de la diversificación de las asociaciones y de una mayor participación en las instituciones internacionales.

En esta búsqueda por autonomía, en el inicio de la década del 90, Brasil trató de intensificar la participación en los debates internacionales, buscando obtener más voz en los foros internacionales de adopción de decisiones, donde la posición era favorable a la reforma del Consejo de Seguridad de la ONU y la candidatura a un asiento permanente en este Consejo. Corroborando esta postura, trató de ampliar su participación en OMP promovidas por las Naciones Unidas en Centroamérica y en África. La inclinación por el multilateralismo, expresada en el interés por la reforma de la ONU y el fortalecimiento del Consejo de Seguridad, se presenta con dos propósitos principales: prevenir y deslegitimar el uso unilateral de la fuerza y obtener una representación internacional más equilibrada en ese campo.

⁵ Itamaraty es el Ministerio de Relaciones Exteriores de Brasil.

Entre 1988 y el envío de tropas a Mozambique en 1994, Brasil ya había aumentado su participación en cantidad de OMP, pero sin mayor compromiso con efectivos o actividad política. Las operaciones en Mozambique, Angola, Timor Oriental y, principalmente en Haití, trajeron un cometido político, financiero, de movilización, logístico y de personal no visto anteriormente. En el discurso del Canciller Celso Lafer, en la apertura de la Sesión Ordinaria de la Asamblea General de la ONU en 1992, está la primera cita formal de la opción política de un mayor compromiso con las OMP. En 1994, en la apertura de la Sesión de la Asamblea General de la ONU, surge la primera asociación del pleito brasileño de reforma del Consejo de Seguridad de la ONU, con la mayor participación brasileña en OMP. Desde este momento, Brasil comenzó a asumir papeles de mayor relevancia en OMP.

Bajo la presidencia de Fernando Henrique Cardoso (1995-2002), la política exterior brasileña fue caracterizada por la intención de influir en el diseño del nuevo orden mundial, intensificando la participación brasileña en los distintos foros de adopción de decisiones multilaterales, tales como las Naciones Unidas y la Organización Mundial del Comercio.

La política exterior del gobierno Lula (2003-2010) innovó en algunas direcciones, particularmente en cuanto a la adopción de una actitud más afirmativa y retomar la campaña para la reforma de la ONU con la búsqueda por un asiento permanente en su Consejo de Seguridad.

En este contexto, algunos analistas atribuyen un papel importante a la participación brasileña en Haití para la política exterior. Mônica Hirst⁶ percibe la participación en la MINUSTAH como una forma de articulación entre la política de defensa y la política exterior, que pretende ampliar la influencia en el debate mundial sobre gobierno y multilateralismo eficaz. Para ella, existen diferencias significativas, en términos de motivación, entre las misiones de paz realizadas por Brasil en la década del 90 y la situación actual. En la década del 90, la principal motivación fue interna – la necesidad de redefinir el papel de las fuerzas armadas en el contexto del proceso de democratización. – En la etapa actual, los estímulos políticos externos han ganado mayor peso. La redefinición de las relaciones entre civiles y militares dentro de Brasil pasó a estar articulada con la proyección externa del país en escenarios de crisis sujetos a la intervención de la comunidad internacional.

Según Hirst⁷, en el discurso de la política exterior brasileña, la presencia en Haití se basa en la sustitución de la política de “no-intervención” por la de “no-indiferencia”. Además de corresponder a una mayor responsabilidad ya asumida en términos de OMP, la presencia de Brasil en Haití se destaca en el ámbito de acción latinoamericano por su amplitud y visibilidad.

Souza Neto⁸ analiza la participación brasileña en la MINUSTAH desde el enfoque de la integración y cooperación en el ámbito de la América del Sur. Él demuestra que la manera como la respuesta sudamericana a la crisis haitiana fue articulada y la intensa

⁶ HIRST, Mônica (2007). “A Intervenção Sul-Americana no Haiti”.

⁷ *Ibidem*.

⁸ SOUZA NETO, Danilo M. de (2009). “A participação e a cooperação entre os países do cone sul em operações de paz: o caso da MINUSTAH”.

cooperación entre los países sudamericanos en el transcurso de la misión han convertido la participación brasileña en un factor de integración regional. De esta forma, la participación brasileña en la MINUSTAH se ha constituido en un elemento de integración regional, contribuyendo así con los objetivos de su política exterior.

En 2011, el Itamaraty publicó el “Balance de la Política Exterior 2003/2010”⁹, en lo cual presenta el posicionamiento oficial del gobierno de Brasil en relación con los temas más importantes de su política exterior.

En cuanto a la “Reforma de la Gobernanza Global – Reforma de la ONU”, el Balance destaca la necesidad de adaptar las instituciones, procedimientos y métodos de trabajo de los órganos de las Naciones Unidas a la realidad contemporánea, con el fin de tornar la Organización más eficiente y legítima.

Otro tema de relieve es la “Reforma de la Gobernanza Global – Reforma y Ampliación del Consejo de Seguridad”. El balance enfatiza que la actual composición del Consejo de Seguridad ya no es funcional para encausar efectivamente las soluciones para los problemas de la paz y seguridad internacionales, por reflejar una configuración de poder de cerca de 65 años atrás y sin la adecuada representación de los países en desarrollo. El documento deja claro que Brasil aspira a ocupar un asiento permanente en un Consejo reformado. Esto reforzaría la capacidad del País para influir en las decisiones de alcance global, según los principios que defiende y que rigen su política exterior y que corresponden, en gran medida, a los igualmente defendidos por una gran mayoría de países en desarrollo.

Las operaciones de paz, reciben un párrafo propio en el balance, donde se ven los objetivos de la política exterior con relación a la participación brasileña en operaciones de mantenimiento de la paz. Desde estos objetivos se puede percibir la importancia que la política exterior brasileña ha atribuido a las operaciones de paz. La conexión entre la política exterior y la política de defensa, en este tema, también queda evidente en los objetivos, donde se puede ver, por ejemplo, la mención a la Estrategia Nacional de Defensa:

“3.2.17 TEMAS MULTILATERALES - OPERACIONES DE PAZ:

Brasil es hoy el 12º contribuyente de tropas en misiones de paz de la ONU. Brasil es el principal contribuyente de tropas a la MINUSTAH y tiene el mando militar de la misión.

La reconstrucción de Haití y el mantenimiento de la seguridad son las prioridades de hoy. Brasil tiene programas de cooperación técnica en Haití, en áreas como la seguridad alimentaria, la agricultura, la formación profesional, la salud, la seguridad y la infraestructura (unos 14 millones de dólares en proyectos bilaterales y trilaterales). Brasil donó 55 millones de dólares al fondo de reconstrucción de Haití, administrado por el Banco Mundial y asignó 375 millones de dólares en recursos presupuestarios adicionales a los ministerios directamente involucrados en proyectos de asistencia a ese País.

OBJETIVOS

⁹ BRASIL (2011). Ministério das Relações Exteriores. “Balço de Política Externa 2003/2010”.

- Ampliar la participación brasileña en operaciones de mantenimiento de la paz, de acuerdo con la Estrategia Nacional de Defensa, y diversificarla.
- Ampliar la participación de brasileños en el Secretariado de las Naciones Unidas y en las misiones de mantenimiento de la paz, especialmente en puestos de comando y estado mayor.
- Mantener la participación brasileña en la MINUSTAH, con el mantenimiento de tropas en los niveles solicitados por la ONU y la intensificación de los esfuerzos de cooperación bilateral conforme las prioridades del Gobierno haitiano.
- Profundizar la interrelación entre el mantenimiento y la consolidación de la paz, a través de la acción brasileña en la inclusión de elementos de consolidación de la paz en los mandatos de las operaciones de mantenimiento de la paz y la creciente interacción entre la Comisión de Consolidación de la Paz (CCP) y el Consejo de Seguridad (CSNU).
- Asegurarse de que la MINUSTAH (Haití), UNMIT (Timor Oriental) y UNIOGBIS (Guinea Bissau) dispongan de los medios técnicos y financieros adecuados para cumplir sus mandatos”¹⁰.

Desde los elementos presentados, se puede verificar que Brasil participa en las OMP, particularmente en los días actuales, para atender a sus objetivos de política exterior. Se verifica, también, que la participación en estas misiones ha desempeñado un importante rol en la política exterior brasileña.

LA PARTICIPACIÓN EN OPERACIONES DE PAZ PARA LA POLÍTICA DE DEFENSA BRASILEÑA

La política de defensa brasileña está hoy definida en dos documentos principales: La Política de Defensa Nacional (2005) y la Estrategia Nacional de Defensa (2008). Pasemos, entonces, a ver como la participación en las OMP se inserta en estos documentos.

La Política de Defensa Nacional (PDN)¹¹ es el documento condicionante de más alto nivel de la planificación de defensa y tiene por finalidad establecer objetivos y directrices para la preparación y el empleo de la capacitación nacional, con la participación de los sectores militares y civiles, en todas las esferas del Poder Nacional. La PDN destaca que está en línea con la política exterior del país, la cual se basa en la búsqueda de solución pacífica de controversias y en el fortalecimiento de la paz y seguridad internacionales. Brasil propugna por un orden internacional basado en la democracia, el multilateralismo, la cooperación, la proscripción de armas químicas, biológicas y nucleares y la búsqueda de paz entre las Naciones. En este sentido, defiende la reformulación y la democratización de los foros decisorios de los organismos internacionales, como una forma de fortalecer la solución

¹⁰ Ibídem.

¹¹ BRASIL (2005). Ministério da Defesa. “Política de Defesa Nacional”.

pacífica de controversias y su confianza en los principios y normas del derecho internacional.

La PDN presenta los objetivos de Defensa Nacional, de los cuales destacamos:

- la contribución al mantenimiento de la paz y seguridad internacionales;
- la proyección de Brasil en el concierto de las naciones y su mayor inserción en los procesos de decisión internacionales.

La PDN se fundamenta en presupuestos básicos, donde se destacan:

- estrecha relación con sus países vecinos y la comunidad internacional basada en la confianza y respeto mutuo;
- búsqueda de solución pacífica de controversias;
- valoración de los foros multilaterales.

Para ampliar la proyección del país en el concierto mundial y reafirmar su compromiso con la defensa de la paz y la cooperación entre los pueblos, Brasil deberá intensificar su participación en acciones humanitarias y en las misiones de paz bajo los auspicios de organismos multilaterales.

En las directrices estratégicas de la PDN, se observa:

- disponer de capacidad de proyección de poder, con vistas a la eventual participación en las operaciones establecidas o autorizadas por el Consejo de Seguridad de la ONU;
- participar en misiones de paz y acciones humanitarias, de acuerdo a los intereses nacionales;
- participar de manera creciente de los procesos internacionales relevantes de toma de decisiones, perfeccionando y aumentando la capacidad de negociación de Brasil.

La Estrategia Nacional de Defensa (END)¹² presenta mayores detalles cuanto a la participación de Brasil en OMP. Entre sus directrices, está:

- Preparar las Fuerzas Armadas para desempeñar responsabilidades crecientes en operaciones de mantenimiento de la paz. En estas operaciones, las Fuerzas actuarán bajo la orientación de las Naciones Unidas o en apoyo a iniciativas de organismos multilaterales de la región, pues el fortalecimiento del sistema de seguridad colectiva es beneficioso para la paz mundial y para la defensa nacional.

La END determina que, en la elaboración de las Hipótesis de Empleo, se deberá considerar el empleo de las Fuerzas Armadas en operaciones de paz y humanitarias, regidas por organismos internacionales.

Además de los documentos oficiales, hay otros aspectos que deben ser considerados para la verificación del papel de la participación en OMP para la política de defensa. Uno de

¹² BRASIL (2008). Ministério da Defesa. "Estratégia Nacional de Defesa".

ellos se refiere a los beneficios directos que estas actividades pueden traer para las capacidades de las Fuerzas Armadas.

En este sentido, Pinto¹³ analizó el tema desde el punto de vista militar y verificó que la participación de las Fuerzas Armadas en OMP requiere una cuidadosa preparación, una planificación detallada, una selección de recursos (personal y material) equilibrada, un entrenamiento basado en la realidad y que implica riesgos. Constituye una excelente oportunidad para la incorporación de la experiencia militar que, bien aprovechada y difundida, es factor de considerable importancia en la formación y la motivación de los militares brasileños. Para las Fuerzas Armadas, la participación en OMP trae muchos beneficios: Permite un mejor entrenamiento militar para sus miembros, porque posibilita la oportunidad de tomar parte en operaciones militares de gran escala, además de proporcionar a los militares la experiencia en la organización de operaciones complejas, lo que aumenta la capacidad de defensa del país.

Ramallo¹⁴ cree que uno de los aspectos más interesantes de la participación brasileña en la MINUSTAH tiene que ver con el desarrollo de una nueva doctrina militar de empleo en las OMP. El uso de tácticas creativas, como la ocupación de puntos fuertes aliada a la implementación de acciones civiles y sociales, han sido objeto de investigación por estudiosos extranjeros, especialmente los estadounidenses y canadienses, preocupados por los desdoblamientos de sus misiones en Irak y Afganistán. A propuesta de la OTAN, estos métodos pasaron a ser empleados por varios países que participan en los conflictos en Afganistán y en Irak.

Sin embargo, la mayor participación brasileña en OMP, con el empleo de contingentes militares, puede traer también riesgos. Beirão¹⁵ señala que, donde la política exterior brasileña espera cosechar buenos frutos, pueden resultar situaciones que redunden en desgaste político-institucional interno y externo; por ejemplo, la posibilidad de un revés militar, el riesgo de asociación de la participación brasileña a un contexto internacional indeseable o el fracaso en el logro de los objetivos políticos de la misión, y aún, el surgimiento de problemas internacionales consecuentes de errores de procedimientos de los contingentes.

Hoy, el gobierno brasileño se ha comprometido a preparar su Libro Blanco de Defensa Nacional, abriendo amplio debate en la sociedad brasileña para encontrar las mejores soluciones a los problemas que surgen en este ámbito. El trabajo se lleva a cabo por un grupo integrado por once ministerios y con una amplia participación de los círculos académicos. El Libro Blanco representa un importante paso hacia la manifestación pública de los asuntos de defensa. El tema de la participación en OMP y la vinculación entre defensa y política exterior seguramente se insertan en este debate.

¹³ PINTO, Alexandre da S. (2003). "O Brasil nas Operações de Paz das Nações Unidas: Uma Visão Analítica para a Projeção do Poder Nacional".

¹⁴ RAMALHO, Antonio J. (2009). "Missões de Paz em Estados Frágeis: elementos para refletir sobre a Presença do Brasil no Haiti".

¹⁵ BEIRÃO, André P. (2008). "Aspectos político-legais e legal-militares da participação brasileira em Operações de Manutenção da Paz da ONU, pós-1988".

CONCLUSIONES

Brasil ha intensificado su participación en operaciones de paz a partir de 1988, coincidiendo con el aumento significativo de este tipo de operación por parte de las Naciones Unidas. Las participaciones brasileñas de mayor destaque fueron los grandes contingentes enviados al Continente Africano, las misiones en América Central, la misión de la OEA en Ecuador-Perú y el envío de tropas al Timor Oriental.

A partir de 2004, la participación brasileña en la MINUSTAH adquirió proporciones que superaron todas sus antecesoras en términos militares, políticos, económicos y sociales. El fuerte compromiso en Haití ha sido visto como un punto de inflexión en la participación brasileña en operaciones de paz, no sólo por sus dimensiones, como también por ser una misión regida por el Capítulo VII de la Carta de la ONU y que tiene en el uso de la fuerza un importante componente.

En el mismo período, se identificó un cambio en la postura de la política exterior brasileña hacia una actitud más afirmativa y participativa en el escenario global. La misión en Haití ha sido percibida como una de las evidencias de esta nueva postura de la política exterior.

Desde el punto de vista de la política exterior brasileña, la participación en operaciones de paz ha ganado creciente importancia. Dentro del tema de la reforma del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, la participación en misiones de paz desempeña un papel central. Para aspirar un asiento permanente en el Consejo, un país tiene que demostrar capacidad para participar y liderar operaciones internacionales, lo que incluye la capacidad militar. Además, este tipo de actividad colabora con una variedad de objetivos de la política exterior, desde la integración y cooperación regional hasta la ampliación de la influencia global y demostración de confianza en el multilateralismo.

Desde una perspectiva histórica, se percibe que las políticas de defensa y exterior en Brasil han seguido por rutas paralelas, conducidas por dos burocracias robustas y dotadas de gran autonomía, con débil articulación entre ellas. En el momento en que Brasil busca ascender a una posición de mayor protagonismo mundial, una mayor articulación entre estas dos políticas se torna imprescindible.

La participación en la MINUSTAH también se ha configurado en un elemento de integración regional y de construcción de la confianza mutua entre los países integrantes. Ha favorecido la proyección de la imagen de Brasil como un país cooperativo, eficaz y confiable, capaz de contribuir al mantenimiento de la paz en la región. De esta forma, contribuye con los objetivos de la política exterior.

Recientemente, el Embajador Celso Amorim fue nombrado Ministro de la Defensa de Brasil. El Embajador es un diplomático de carrera y fue Ministro de las Relaciones Exteriores durante cerca de diez años, dos con el Presidente Itamar Franco (1993-1994) y ocho con el Presidente Lula (2003-2010). No se puede dejar de considerar que este nombramiento indica una actitud del gobierno brasileño hacia una mayor vinculación entre la política de defensa y la política exterior.

BIBLIOGRAFÍA

- BEIRÃO, André P. (2008). Aspectos político-legais e legal-militares da participação brasileira em Operações de Manutenção da Paz da ONU, pós-1988. Rio de Janeiro. UFRJ/IFCS.
- BRASIL (2005). Política de Defesa Nacional. Ministério da Defesa. Disponible en <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2005/Decreto/D5484.htm>
- BRASIL (2008). Estratégia Nacional de Defesa. Ministério da Defesa. Disponible en <https://www1.defesa.gov.br/eventos_temporarios/2009/estrategia/arquivos/estrategia_defesa_nacional_espanhol.pdf>
- BRASIL (2011). Ministério das Relações Exteriores. Balanço de Política Externa 2003/2010. Itamaraty. Disponible en <<http://www.itamaraty.gov.br/temas/balanco-de-politica-externa-2003-2010>>
- BRASIL (2011). Presidência da República. Decreto Nº 7.438, de 11/02/2011. (Estabelece princípios e diretrizes para criação e elaboração do Livro Branco de Defesa Nacional, institui Grupo de Trabalho Interministerial com o objetivo de elaborar estudos sobre temas pertinentes àquele Livro e dá outras providências). Disponible en <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2011/Decreto/D7438.htm>
- CARDOSO, Afonso J. S. (1998). O Brasil nas Operações de Paz das Nações Unidas. Brasília. Instituto Rio Branco.
- HIRST, Mônica (2007). A Intervenção Sul-Americana no Haiti. Análise de Conjuntura, n. 6, jun. 2007. Observatório Político Sul Americano.
- HIRST, Mônica (2009). A Presença do Brasil nos novos tempos da agenda interamericana. Análise de conjuntura (n.5, mai. 2009), Observatório Político Sul Americano.
- JOBIM, Nelson A. (2010). “Introdução” in JOBIM, N. A., ETCHEGOYEN, S. W. y ALSINA, J. P. (Orgs.) Segurança Internacional: Perspectivas Brasileiras. Rio de Janeiro. Editora FGV.
- LIMA, Maria R. S. de. y HIRST, Mônica (2009). “Não Indiferença e Democracia: a Missão de Paz no Haiti” in Dossiê Haiti, Análise de Conjuntura n. 8, ago, 2009. Observatório Político Sul Americano.
- LIMA, Maria R. S. de (2009). La Política Exterior Brasileña y los Desafíos de la Gobernanza Global. Foreign Affairs Latinoamérica, Vol. 9, n. 2. 2009.
- LIMA, Maria R. S. de (2010). “Diplomacia, defesa e a definição política dos objetivos internacionais: o caso brasileiro” in JOBIM, N. A., ETCHEGOYEN, S. W. y ALSINA, J. P. (Orgs.) Segurança Internacional: Perspectivas Brasileiras. Rio de Janeiro. Editora FGV.
- PINHEIRO, Letícia (2004). Política Externa Brasileira (1889-2002). Rio de Janeiro. Ed. Jorge Zahar.

- PINTO, Alexandre da S. (2003). *O Brasil nas Operações de Paz das Nações Unidas: Uma Visão Analítica para a Projeção do Poder Nacional*. Dissertação de Mestrado do Curso de Altos Estudos Militares. Rio de Janeiro. ECEME.
- RAMALHO, Antonio J. (2009). “Missões de Paz em Estados Frágeis: elementos para refletir sobre a Presença do Brasil no Haiti” in NASSER, R. M. (Org.). *Os conflitos internacionais em múltiplas dimensões*. São Paulo. UNESP.
- SOUZA NETO, Danilo M. de (2009). “A participação e a cooperação entre os países do cone sul em operações de paz: o caso da MINUSTAH”. In: Svartman, E., D’Araújo, M. C., Soares, S. A. (Org.), *Defesa, Segurança Internacional e Forças Armadas: textos selecionados do Segundo Encontro Nacional da Associação Brasileira de Estudos de Defesa (ABED/2008)*. Campinas. Mercado das Letras.
- VAZ, Alcides Costa (2006). “O Brasil e o Sistema Interamericano: dos anos 1990 até o presente”. In ALTEMANI, H. y LESSA, A. C. (Org.). *Relações Internacionais do Brasil: temas e agendas*. São Paulo, Ed. Saraiva.

