

UNIVERSIDAD TORCUATO DI TELLA

Departamento de Ciencia Política y Estudios Internacionales

**La nueva era de la participación de Brasil en las Operaciones de Mantenimiento de la Paz de
las Naciones Unidas**

Alumna: Maria Paz Osella

Tutor: Christian Bonfili

Firma del tutor

23 de Junio, 2013

Índice:

Introducción

1. Operaciones de Mantenimiento de la Paz
 - 1.1. Origen y principios
 - 1.2. Funciones
 - 1.3. Actores
 - 1.4. Avances y desafíos actuales
2. Antecedentes: Contribución brasileña a operaciones de paz de las Naciones Unidas
 - 2.1. 1957-1967: Primera contribución
 - 2.2. 1967-1985: Aislamiento global
 - 2.3. 1990-2002: Retorno a la democracia
 - 2.4. 2003-2011: Punto de inflexión
3. Los determinantes del cambio en la participación brasileña en las operaciones de paz
 - 3.1. Factores coyunturales
 - 3.1.1. Dimensión interna: Períodos de crisis, estabilidad y mejora social
 - 3.1.2. Política exterior: Activismo y Humanismo
 - 3.2. Motivaciones
 - 3.2.1. Liderazgo moral
 - 3.2.2. Modernización de las Fuerzas Armadas
 - 3.2.3. Solidaridad y estabilidad regional

Conclusión.

Acrónimos

ABC	Agencia Brasileira de Cooperación
DOMREP	Misión del Representante Especial del Secretario General en la Rep. Dominicana
DPKO	Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz de Naciones Unidas
ICISS	Comisión Internacional sobre Intervención y Soberanía de los Estados
MERCOSUR	Mercado Común del Sur
MINUGUA	Misión de Verificación de las Naciones Unidas en Guatemala
MINUSTAH	Misión de Estabilización de las Naciones Unidas en Haití
MINURCAT	Misión de las Naciones Unidas en la República Centroafricana y el Chad
MINURSO	Misión de las Naciones Unidas para el referéndum en el Sahara Occidental
MONUA	Misión de Observadores de las Naciones Unidas en Angola
MONUSCO	Misión de la Estabilización de las Naciones Unidas el Congo
ONU	Organización de las Naciones Unidas
ONUB	Operaciones de las Naciones Unidas en Burundi
ONUC	Operación de las Naciones Unidas en el Congo
ONUCA	Grupo de Observadores de las Naciones Unidas en Centroamérica
ONUMOZ	Operación de las Naciones Unidas Mozambique
ONUSAL	Misión de Observadores de las Naciones Unidas en El Salvador
SIPRI	Stockholm International Peace Research Institute
UNAMID	Operación Híbrida de la Unión Africana y las Naciones Unidas en Darfur
UNAMIR	Misión de Asistencia de las Naciones Unidas a Rwanda
UNASUR	Unión de Naciones Suramericanas
UNAVEM I, II, III	Misión de Verificación de las Naciones Unidas en Angola
UNCRO	Operación de Restauración de Confianza de las Naciones Unidas en Croacia
UNEF I	Fuerza de Emergencia de las Naciones Unidas
UNFICYP	Fuerza de las Naciones Unidas para el Mantenimiento de la Paz en Chipre
UNIFIL	Fuerza Provisional de las Naciones Unidas para el Líbano
UNIPOM	Misión de Observación de las Naciones Unidas para la India y el Pakistán
UNMIL	Misión de las Naciones Unidas en Liberia
UNMIS	Misión de las Naciones Unidas en el Sudán
UNMISSET	Misión de Apoyo de las Naciones Unidas en Timor Oriental
UNMIT	Misión Integrada de las Naciones Unidas en Timor-Leste
UNMOP	Misión de Observadores de las Naciones Unidas en Prevlaka
UNOMSA	Misión de Observadores de las Naciones Unidas en Sudáfrica
UNOMIL	Misión de Observadores de las Naciones Unidas en Liberia
UNOMUR	Misión de Observadores de las Naciones Unidas para Uganda-Rwanda
UNPREDEP	Fuerza de Despliegue Preventivo de las Naciones Unidas
UNPROFUR	Fuerza de Protección de las Naciones Unidas
UNSF	Fuerza de Seguridad de las Naciones Unidas en Nueva Guinea Occidental
UNTAC	Autoridad Provisional de las Naciones Unidas en Camboya
UNTAES	Administración de Transición de las Naciones Unidas en Eslavonia Oriental, Baranja, Srijem Occidental
UNTAET	Administración de Transición de las Naciones Unidas para Timor Oriental

Figuras, gráficos y tablas

Figura 1: Trayectoria de la participación brasileña en las operaciones de paz entre 1957-1967

Gráfico 1: La contribución de Brasil en las misiones de paz 1957-2012

Gráfico 2: La tendencia del Producto Bruto Interno de Brasil entre 1994-2013

Gráfico 3: La tendencia en el presupuesto militar entre 1993-2013

Tabla 1: Las contribuciones brasileñas a las operaciones de paz 1989-2002 desglosado por tropas, policías y observadores militares.

El trabajo buscará demostrar la emergencia de una nueva modalidad en la actuación brasileña en las Operaciones de Mantenimiento de la Paz de las Naciones Unidas a partir del año 2004. En el transcurso del tiempo, la participación de Brasil en las misiones de paz no es uniforme. En el presente estudio, se establece una división temporal en las contribuciones brasileñas: 1957-1967, 1968-1985, 1990-2002, 2003-2011. Cada etapa difiere en el tipo de contribución, la cantidad de tropas enviadas y las regiones donde se realizan los mandatos. En 2004, aparece una nueva era de la actuación de Brasil en las operaciones de paz llegando a valores significativos en la cantidad de tropas y la variedad de mandatos. El punto de inflexión no surge de una ruptura de los ejes de política exterior con el anterior gobierno de Fernando Henrique Cardoso (1994-2002), sino que hay un cambio cuantitativo en relación a la participación del país en las misiones de paz.

La modificación en la contribución brasileña a las misiones de paz se debe principalmente a las siguientes variables: a) la estabilidad política, crecimiento económico, y mejora en el bienestar social; b) la agenda progresista de Lula da Silva; c) la presión por parte de la comunidad internacional para que Brasil asuma nuevas responsabilidades. De forma complementaria, el trabajo describirá las motivaciones principales que guía la política exterior de Brasil en la actualidad: a) consolidar su liderazgo moral; b) ejercer solidaridad con países latinoamericanos y antiguas colonias portuguesas; c) obtener un asiento permanente en el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas. El aporte de este trabajo será comprender los motivos fundamentales que impulsan el mayor activismo de Brasil en las operaciones de paz dentro de un contexto donde el país está adquiriendo cada vez mayor relevancia a nivel global.

Palabras claves: Operaciones de Mantenimiento de la Paz, Política Exterior, Liderazgo, Brasil

INTRODUCCIÓN

El siglo XXI experiencia una serie de transformaciones: una nueva configuración en la distribución de poder, la emergencia de nuevos actores y la aparición de nuevos conflictos y soluciones. Los cambios en el orden global implican la consolidación de una nueva geopolítica y surgimiento de paradigmas alternativos. Para enfrentar los desafíos transnacionales de la modernidad tales como el cambio climático, terrorismo, conflictos armados, violaciones de los Derechos Humanos, y la gran desigualdad e inestabilidad en el sistema, es necesario una respuesta multinacional. Es aquí donde aparecen las operaciones de paz como una herramienta vital para la resolución pacífica de los conflictos globales.

Considerando las modificaciones en la distribución del poder, hay un debate latente en la comunidad internacional entorno al rol de los países emergentes en las misiones de paz lideradas por las Naciones Unidas. A grandes rasgos, la actuación en las misiones de paz es una estrategia reciente de los poderes emergentes para cumplir con su compromiso con la paz y seguridad global, y a la vez, elevar su prestigio en el ámbito internacional.

Uno de los países que se ha destacado en esta temática en las últimas décadas es Brasil. La contribución brasileña a las operaciones de paz lideradas por las Naciones Unidas merece atención dado su gradual ascenso en el sistema internacional. Desde su primera aparición en 1957, Brasil ha participado en 46 de 65 operaciones de paz enviando un total de 11.669 individuos que conforman tropas, policías y expertos civiles (DPKO, 2013). Es notable destacar que su involucramiento en las misiones de paz no ha sido uniforme en el transcurso del tiempo. Hubieron tres momentos significativos en la trayectoria de Brasil en las misiones de paz: 1) la primera aparición en 1957-1967; 2) el re-apertura global 1990-2002 y 3) la nueva era de participación brasileña a partir del 2003 hasta hoy en día.

A partir de 2004, hubo un cambio significativo en el involucramiento de Brasil en las operaciones de paz en términos numéricos y normativos. Brasil no solo aumentó la cantidad de tropas, policías, y observadores para contribuir a las operaciones de paz sino que también hubo una diversificación en los lugares donde se envió la asistencia. A través del liderazgo en la Misión de Estabilización de las Naciones Unidas en Haití (MINUSTAH) en 2004, Brasil comienza a brindar un nuevo enfoque hacia las operaciones de paz: una mirada geopolítica y un mecanismo para consolidar su liderazgo moral.

El comienzo de la nueva era de la participación de Brasil en las Operaciones de Mantenimiento de la Paz se debe a tres factores coyunturales: contexto doméstico

(económico, político y social), la dirección de la política exterior, y la estructura del sistema internacional. Con el fin de explicar el cambio drástico que se evidencia a partir de 2004, se elaborará un marco comparativo de las condiciones de los elementos mencionados, de la presidencia de Fernando Henrique Cardoso (1994-2002) y el gobierno Lula da Silva (2003-2011). Se demostrará que ambos presidentes le brindaron una gran importancia hacia las instituciones y a la participación del país en las misiones de Naciones Unidas. La principal diferencia reside en el contexto doméstico de cada presidencia, el enfoque progresista que le brindó Lula a los ejes tradiciones de la política exterior, y la situación del sistema internacional. Es importante destacar que no hubo una ruptura con los principios fundamentales de la política exterior en cuanto a la búsqueda de la inserción del país al escenario mundial, sino que hubo un cambio notable en términos cuantitativos. Brasil comienza a contribuir números significativos de fuerzas armadas a una mayor cantidad de operaciones de paz en diversas regiones del mundo donde nunca tuvo una fuerte presencia, por ejemplo África y en el Medio Oriente.

Cardoso se enfrentaba con una serie de problemáticas internas y ante un contexto internacional unipolar. Las variables macroeconómicas durante su presidencia presentaban una serie de obstáculos para el ejercicio pleno de los ejes de política exterior. Mientras que, durante la época de Lula, la mejora en los indicadores macroeconómicos y sociales en conjunto con la nueva mirada que brindó Lula al desarrollo colocándola como la prioridad elemental de su dirigencia, favorecen el crecimiento de la participación brasileña en las operaciones de paz. De forma complementaria, se consolidan las nuevas configuraciones de la distribución del poder en el escenario mundial otorgando mayor relevancia a nuevos actores emergentes y una caída de los poderes tradicionales. En este sentido, Lula pudo llevar a cabo una agenda más agresiva en términos institucionales elevando su presencia en todos los asuntos globales.

La participación de Brasil en las Operaciones de Mantenimiento de la Paz es un instrumento de política exterior: i) contribuye a la proyección del país; ii) ejercer solidaridad con regiones de particular interés político y económico; iii) reestructurar la composición de la gobernanza global y obtener un asiento permanente en el Consejo de Seguridad. El país percibe a las misiones de paz como un medio ideal para proyectar sus valores en la comunidad internacional y su percepción de cómo debería ser la nueva estructura del orden global. Mediante su mayor protagonismo en el escenario mundial, Brasil logra exportar su visión ética y el binomio entre desarrollo-seguridad. De tal modo, busca demostrar su

capacidad de ejercer el rol mediador en la comunidad y consolidar su liderazgo moral en asuntos de seguridad global. Las operaciones de paz son una oportunidad ideal para extender la presencia brasileña en todas las regiones del mundo, principalmente en los países latinoamericanos y las antiguas colonias portuguesas, y a la vez ejercer su liderazgo regional.

Por último, junto con las dos motivaciones anteriores, Brasil logra elevar su voz en el escenario mundial. En consecuencia, considerando la mirada crítica de Lula entorno a las asimetrías del proceso de toma de decisiones de la gobernanza global, busca elevar su voz para promocionar una reforma vital para la estabilidad y orden internacional. En este sentido, una de las reformas inevitables es el de las Naciones Unidas. El organismo multinacional no refleja la distribución de poder del siglo XXI lo cual impacta sobre su credibilidad, efectividad y legitimidad de sus acciones. Por tal motivo, Brasil es uno de los grandes impulsores, junto con Alemania, Japón y la India (G4), para reformar la estructura del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas. En este sentido, las misiones de paz son una clara ilustración la capacidad de Brasil para ejercer una posición de liderazgo y su compromiso del país con la paz y seguridad global.

El presente trabajo tendrá como objetivo principal identificar el punto de inflexión en la actuación brasileña en las operaciones de Mantenimiento de la Paz lideradas por las Naciones Unidas. En el primer capítulo, se brindará una descripción normativa general sobre las misiones de paz definiendo los principios, actores y sus funciones en el escenario mundial. En segundo lugar, se brindará un marco comparativo entre el contexto doméstico, la política exterior, y la situación del sistema internacional durante la presidencia de Fernando Henrique Cardoso (1994-2002) y por otro lado la administración de Lula da Silva (2003-2011) para explicar las modificaciones en la actitud de Brasil hacia las operaciones de paz en los últimos 20 años. Se utilizará un enfoque cuantitativo para observar los siguientes datos empíricos: la cantidad de tropas enviadas por Brasil a las misiones de paz en diferentes ámbitos temporales desde su primera participación en 1957 hasta 2013, el crecimiento del Producto Bruto Interno (PBI) de Brasil 1993-2013, y la tendencia en el presupuesto militar 1993-2013. En tercer lugar, se describirán las motivaciones fundamentales de Brasil para participar en las misiones de paz mediante un enfoque cualitativo utilizando literatura especialista en el tema, discursos de dirigentes, y dos entrevistas a funcionarios de la Cancillería brasileña y argentina.

CAPÍTULO 1: Operaciones de Mantenimiento de la Paz

1.1 Origen y principios

En el siglo XXI, las operaciones de paz han sido utilizadas como una herramienta fundamental para restaurar y mantener la paz y seguridad global. Debido a la dificultad de definir el concepto que abarca una multitud de funciones y diversas interpretaciones, se utilizará la definición del Departamento de Operaciones de Paz de Naciones Unidas (*Department of Peacekeeping Operations* DPKO) para evitar imprecisiones. Es notable destacar que las operaciones de paz no están incluidas explícitamente en la Carta de las Naciones Unidas. Es por tal motivo que se utilizará la conceptualización establecida por la *Doctrina Capstone*¹ (2008) de la ONU.

La Academia de Paz Internacional define las operaciones de paz como un mecanismo de "prevención, contención, y terminación de hostilidades a través de la intervención de un tercer actor, organizado y dirigido internacionalmente utilizando tropas, policías, civiles para restaurar y mantener la paz y orden" (Diehl, 1993). Intervienen en un contexto de desorden doméstico que surge del deterioro institucional, guerra civil o catástrofes naturales. Estos eventos desafortunados impiden al Estado resumir sus responsabilidades, siendo el más importante brindar protección a sus nacionales. En palabras de Norberto Bobbio: "los derechos del hombre son naturales, por ser naturales son anteriores a las instituciones civiles, y por consiguiente, deben ser reconocidos, respetados y protegidos por este poder" (Bobbio, 1991, pp. 28). En consecuencia, surge la aparición de la seguridad humana y la responsabilidad de toda la comunidad para proteger a los Derechos Humanos de la humanidad. En el transcurso del tiempo, las misiones de paz han adquirido cada vez mayor relevancia en el proceso de solución pacífica de cuestiones de seguridad global. A pesar de resultados inesperados de ciertos mandatos, en general, las operaciones de paz lideradas por la ONU han sido consideradas como un mecanismo de gran utilidad para proteger a los civiles víctimas de genocidios, limpiezas étnicas, crímenes de guerra o crímenes de lesa humanidad y lograr mayor estabilidad. Como se ha mencionado anteriormente, no forma parte del rol tradicional de la ONU. Por tal motivo, las operaciones de paz surgen como una respuesta *ad hoc* a crisis particulares (Bellamy & Williams, 2010, pp. 49).

¹ La Doctrina Capstone surge del debate latente entorno a las nuevas funciones de las fuerzas de paz de las Naciones Unidas. Publicado en 2008, describe los principios más importantes y los elementos fundamentales que guían las acciones de las fuerzas de paz de la ONU.

La Doctrina *Capstone* (2008) establece las siguientes funciones de las misiones de paz:

- a) “crear un ambiente seguro y estable mientras fortalece la capacidad del estado para garantizar la seguridad respetando plenamente el estado de derecho y los derechos humanos;
- b) facilitar el proceso político a través de la promoción del diálogo y la reconciliación apoyando el establecimiento de instituciones de gobierno legítimas y efectivas;
- c) proporcionar un marco normativo que permitan las Naciones Unidas junto con otros actores internacionales realizar sus actividades de manera coherente y coordinado” (DPKO, 2008, pp. 23).

Junto con su carácter operacional de observar las treguas, las operaciones de paz también brindan apoyo y refuerzan la capacidad de ejecución de las agencias nacionales que tienen el propósito garantizar la seguridad mediante la aplicación de normas. De tal modo, contribuyen a la estabilidad del ambiente, establecen condiciones seguras para el flujo migratorio, también proveen asistencia humanitaria a la población desprotegida y/o refugiados (DPKO, 2008, pp. 24).

La característica multilateral de las misiones de paz es un elemento que atrae a los estados para adoptar ese mecanismo en el proceso de resolución de conflictos en el siglo XXI. No cabe dudas que las operaciones de paz han sido un instrumento no solamente para contribuir a la paz y estabilidad global pero también han servido para fomentar la cooperación entre países de todas partes del mundo. La Doctrina *Capstone* señala la necesidad de que haya una cooperación íntima entre las agencias de la ONU, ONGs y los Estados que participan en la coalición para cumplir con el objetivo fundamental para restaurar el orden y brindar protección a los civiles (DPKO, 2008, pp. 24). Al mismo tiempo su carácter multidimensional ha generado una serie de debates entorno a los límites de los mandatos y sus efectos a largo en el entorno. A medida que las tropas profundizan su involucramiento en la solución del conflicto, se dificulta aún más el retiro de la misión. Es una gran problemática que surge hoy en día sobre la efectividad de los mandatos en establecer una paz duradera en la región.

Las operaciones de paz de la ONU contienen un alto grado de legitimidad internacional y representan la voluntad colectiva de la comunidad global en restaurar la paz y seguridad (DPKO, 2008, pp. 24). La Doctrina *Capstone* radica los tres principios que se refuerzan mutuamente (DPKO, 2008, pp. 31):

- a) Consentimiento de todos los protagonistas;

- b) Imparcialidad;
- c) “No-uso” de la fuerza.

En primer lugar, el consenso explícito de las partes en la disputa es un requisito vital para que una misión sea enviada a la región problemática. El consentimiento de los actores del país anfitrión refleja la aceptación del mandato de la ONU para involucrarse en los asuntos internos del estado (DPKO, 2008, pp. 32). En este sentido, este fenómeno demuestra la importancia en la coordinación y cooperación entre distintos sectores de la sociedad con el personal del mandato para implementar el proceso de paz y restaurar el orden.

En segundo lugar, es fundamental la imparcialidad de las operaciones de paz para lograr y mantener la confianza de los actores principales que se encuentran en conflicto (DPKO, 2008, pp. 33). Bajo ningún pretexto, los *peacekeepers* pueden favorecer o perjudicar un protagonista de la disputa latente. En consecuencia, es necesaria la transparencia en las acciones del personal para evitar cualquier mala interpretación y lograr una comunicación efectiva entre los actores (DPKO, 2008, pp. 33).

Por último, el principio de mayor controversia: la cuestión del uso de la fuerza. Hoy en día, las misiones de paz engloban un elemento de acción militar limitado a instancias de auto-defensa o defensa del mandato. Según establece la Doctrina *Capstone*, autoriza el uso de la fuerza a nivel ‘táctico’ con la autorización del Consejo de Seguridad, en situaciones de auto-defensa individual o defensa del mandato (DPKO, 2008, pp. 34). En otras palabras, las misiones de paz solo podrán utilizar la fuerza como último recurso cuando todos los mecanismos de persuasión han sido descartadas (DPKO, 2008, pp. 35). En el caso que se vea necesario utilizar una medida coercitiva para garantizar los objetivos del mandato se debe regir los principios básicos del derecho internacional: la idea proporcionalidad y el mínimo uso de la fuerza para lograr el efecto buscado (DPKO, 2008, pp. 35).

Este factor ha generado un extenso debate entorno a las intenciones de las operaciones de paz; una multitud de países han demostrado un fuerte rechazo a este atributo. Por otro lado, también generó una serie de inconsistencias en las posturas de determinados países sobre este fenómeno, apoyando algunas misiones y rechazando otras, como veremos más adelante el caso de Brasil.

La legitimidad, la credibilidad y el apoderamiento local² son elementos fundamentales para la ejecución efectiva de los mandatos de la ONU. La fortaleza de las misiones de paz es

² En la Doctrina Capstone (2008) se lo denomina como *ownership*. Esta característica hace referencia a la importancia de establecer una cooperación y vínculo íntimo con la población local con el fin de evitar malas interpretaciones de las fuerzas extranjeras.

su legitimidad internacional que permite realizar acciones necesarias para finalmente lograr un clima de estabilidad y paz en la zona. Esta característica descansa sobre la autorización que le otorga el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas (DPKO, 2008, pp. 36). Tal como se ha mencionado anteriormente, el carácter multilateral contribuye a la legitimidad y credibilidad internacional (DPKO, 2008, pp. 36).

1.2 Funciones

1) Función de observación: El personal de las misiones de paz son observadores neutrales que deben asegurar que ningún protagonista del conflicto lleve a cabo acciones que viole el acuerdo de paz o la cesación de hostilidades (Diehl, 1994, pp. 9).

2) Fuerza de interposición: Las misiones de paz tienen como función establecer una zona desmilitarizada entre las partes que se encuentran en un grave enfrentamiento. De tal modo, evita una situación tensa escale a un conflicto armado que tenga efectos desastrosos tanto en la región como en el sistema internacional (Diehl, 1994, pp. 10).

3) Mantenimiento de ley y orden: Los actores de las operaciones de paz pueden realizar tareas administrativas, policiales, entre otras para contribuir al proceso de construcción nacional fortaleciendo las instituciones y garantizar el estado de derecho (Diehl, 1994, pp. 10).

4) Actividades humanitarias: El mandato de las misiones de paz debe atender las necesidades de la población local que se encuentra desprotegida y vulnerable ante su propio Estado. Asistiendo a los civiles víctimas de agresiones del Estado o de grupos insurgentes en el conflicto contribuye a la aceptación y legitimidad del mandato de la ONU en la región que en ciertos casos su presencia genera un fuerte rechazo por parte de algunos sectores de la sociedad (Diehl, 1994, pp. 10).

1.3 Actores

La mayoría de las operaciones de paz en el sistema internacional son autorizadas y, en gran parte también, dirigidas por las Naciones Unidas debido a su legitimidad en el escenario global. No obstante, la ONU no es el único actor que realiza esta actividad. Para el fin de este trabajo se restringirá el análisis utilizando el concepto de las operaciones de paz autorizadas estrictamente por la ONU.

La ONU ha incorporado las misiones de paz como una herramienta para cumplir con su propósito central:

“Artículo 1.1: Mantener la paz y la seguridad internacionales, y con tal fin: tomar medidas colectivas eficaces para prevenir y eliminar amenazas a la paz, y para suprimir actos de agresión u otros quebrantamientos de la paz; y lograr por medios pacíficos, y de conformidad con los principios de la justicia y del derecho internacional, el ajuste o arreglo de controversias o situaciones internacionales susceptibles de conducir a quebrantamientos de la paz;” (Carta de las Naciones Unidas, Capítulo 1, 1945).

Para comprender el fenómeno se ofrecerá una descripción breve sobre cada actor relevante en el proceso.

i. Consejo de Seguridad. El órgano máximo de autoridad, el Consejo de Seguridad compuesta por 5 miembros permanentes y 10 miembros elegidos cada dos años, decide donde y cuando se envía una operación de paz (DPKO). El Consejo de Seguridad mediante una serie de debates y un proceso de votación entre los miembros, autoriza y por lo tanto, otorga legitimidad a la misión de paz estableciendo el marco normativo del mandato y su composición (Diehl, 1994, pág. 11-12). De esta manera, el Consejo de Seguridad responde a las crisis globales caso por caso, no tiene una reacción uniforme y universal en el transcurso del tiempo.

ii. Representante Especial del Secretario-General (*Special Representative of the Secretary-General*): Este puesto tiene la autoridad plena sobre las actividades que realizan las misiones de paz de la ONU. Establece el marco normativo que guía las actividades generales de las operaciones de paz y las del equipo de Países bajo el comando de la ONU (Diehl, 1994, pág. 12).

iii. Rol del país anfitrión: El país anfitrión tiene un rol vital para el accionar de las operaciones de paz. Como se ha mencionado anteriormente, uno de los requisitos críticos es el consentimiento del país cuyo territorio se encuentra víctima de una serie de problemáticas (Diehl, 1994, pp. 11). En ciertos casos, ese mismo estado coopera con las tropas extranjeras en las actividades humanitarias y/o también en tareas de desarrollo donde se puede evidenciar un intercambio técnico con el fin de aliviar la dependencia y beneficiar al país a largo plazo cuando se retiren las misiones de paz.

iv. Rol de los Estados Contribuyentes: Generalmente son países no-alineados o países neutrales en el conflicto con el propósito de evitar cualquier tipo de sesgo que pueda perjudicar (Diehl, 1994, pág. 12). Los estados contribuyentes brindan tropas, policías, personal civil, equipamiento técnico, transporte y/o financiamiento.

v. Comandante de la misión de paz: Dado que las operaciones de paz están bajo

comando de las Naciones Unidas, ningún país tiene la competencia para dirigir el mandato. Por tal motivo, el comandante de la operación de paz generalmente es de un Estado neutral.

1.4 Avances y Desafíos actuales

En las últimas décadas, se evidencia una institucionalización formal del fenómeno mediante la creación de mayor cantidad de agencias de la ONU y marcos normativos como el Informe Brahimi (2000) para garantizar y fortalecer la capacidad del Secretariado en obtener y analizar información, tácticas, y las estrategias (Bellamy & Williams, 2010, pp. 53).

De forma complementaria, ha habido una mayor cantidad de recursos destinados a las operaciones de paz con el fin de garantizar su efectividad. El crecimiento se ve reflejado en los últimos 20 años: en 1993 el presupuesto era aproximadamente \$3.6 billones de dólares, mientras que en el período julio 2013 a Agosto 2014, el presupuesto aprobado equivale a \$7.83 billones de dólares (DPKO, 2014).

Uno de los desafíos es el debate latente en la sociedad entorno a las controversias del uso de la fuerza. Hay una mayor cantidad de misiones que son avaladas por el Capítulo VII³, provocando una reacción negativa por parte de la población civil y Estados que critican a este mecanismo como una justificación a la intervención extranjera.

Otra cuestión recurrente en el ámbito de las misiones de paz, es su multidimensionalidad – abarcan cada vez más funciones haciendo su mandato más difuso. En palabras de Benítez (2007),

“Las operaciones de paz son mucho más complejas, se “policializan”, necesitan de la participación de cada vez más países y responden a una situación de seguridad crecientemente más incierta. Las operaciones de paz integran también cada vez más componentes políticos, como la realización de elecciones, observación en ellas para en su caso, avalarlas” (Benítez, 2007, pp. 107).

En este sentido, hay una diversificación y ampliación de los modelos de mandatos que refleja el carácter flexible de las operaciones de paz como herramienta de la seguridad colectiva para adaptarse a tiempos modernos y a las circunstancias específicas del contexto

³El Capítulo VI de la Carta de las Naciones Unidas es titulada de la siguiente manera: “Arreglo pacífico de controversias”. Por lo tanto, establece los mecanismos pacíficos para que las partes en disputa encuentren una solución tales como, la negociación, mediación, buenos oficios, la conciliación, el arbitraje, arreglo judicial, entre otros medios. Por otro lado, el Capítulo VII “Acción en caso de amenazas a la paz, quebrantamientos de la paz o actos de agresión, autoriza cualquier medio (sanción económica, ruptura de relaciones diplomáticas y si es necesario emprender una medida de coerción para lograr la paz y estabilidad en la región (Carta de las Naciones Unidas, 1945).

(Mulet, 2013, pp. 10). Por otro lado, presenta una serie de dilemas en el momento del retiro del mandato dado que fija una cierta dependencia del estado anfitrión con las misiones de la ONU.

A pesar del gran avance teórico y normativo que se puede evidenciar, aún quedan varias cuestiones irresueltas e inconclusas relacionadas con los límites intervencionistas. De forma complementaria, surgen varias contradicciones entre el mandato, su legitimidad y el propio discurso de los Estados y las Naciones Unidas. Tal como señala Fleitz (2002), hay una tensión entre la utilización del Capítulo VI como base legal de la operación de paz y el Artículo 2 en el Capítulo I que avala el principio de soberanía y prohíbe cualquier tipo de intervención en los asuntos locales de una nación, (solo autoriza la intervención bajo Capítulo VII). No obstante, las operaciones de Mantenimiento de la Paz lideradas por la ONU siguen siendo un mecanismo de gran atracción para los estados quienes buscan contribuir a la paz y seguridad internacional como también elevar su presencia en los asuntos globales como veremos en el caso brasileño.

CAPÍTULO 2: Antecedentes: La contribución brasileña a las Operaciones de Paz de las Naciones Unidas

La contribución brasileña a las operaciones de paz de la ONU merece atención dado su creciente protagonismo en el sistema internacional. Hoy en día, Brasil se encuentra entre los 20 países de mayor participación en las misiones de paz; (puesto número 16 con un total de 1.718 tropas según la base de datos del Departamento de Mantenimiento de la Paz de la ONU en 2014). Con el fin de tener un panorama general, brindará una descripción breve sobre la trayectoria de las contribuciones de Brasil en las misiones de paz de la ONU desde su primera aparición en 1957.

La participación en las operaciones de paz es una estrategia que refleja dos aspectos centrales para enfrentar los desafíos transnacionales del siglo XXI: la cooperación y el multilateralismo. Estos dos principios otorgan fundamento legítimo y un carácter universal a las soluciones y respuestas necesarias para afrontar las problemáticas que se presentan hoy en día. Teniendo como base estos dos principios, se analizará la evolución de la participación brasileña en los asuntos de seguridad global. Para los intereses de este trabajo se limitará la observación del fenómeno estrictamente desde la creación de las Naciones Unidas.

Se pueden distinguir tres momentos notables en las contribuciones brasileñas a las operaciones de paz dirigidas por la ONU. La primera abarca el período 1957-1967 y coincide con la etapa de pos guerra donde hubo un acercamiento de los países mediante las instituciones globales. El segundo momento surge con el primer gobierno democrático de Brasil, entre 1990 a 2002. Hay dos eventos destacables en esa época: el retorno a la democracia en Brasil y el fin de la Guerra Fría que provocó una ampliación exponencial de las misiones de paz, particularmente debido a los dilemas que surgen en las nuevas repúblicas que formaban parte de la antigua Unión Soviética. Sin embargo, el último momento es a partir del 2004 hasta hoy en día y alcanzó valores significativos,. Brasil no solo aumentó la cantidad de tropas, policías, y observadores para contribuir a las operaciones de paz sino que también hubo una diversificación en los lugares donde se envió la asistencia.

Es notable destacar que existen factores domésticos e internacionales que explican las diferencias entre cada una de las olas mencionadas anteriormente (Fonseca Jr, 2011, pp. 379)

2.1 1957-1967: Primera Aparición

Durante este período, la ida-vuelta de democracias a dictaduras y viceversa eran un fenómeno

recurrente en la región. Luego de 15 años de dictadura militar, Brasil en 1947 retorna a la democracia brevemente.

En esta época, enviar tropas no formaba parte de la agenda de política exterior, debido a la oposición dentro de la coalición de gobierno (Fonseca Jr., 2011, pp. 379). El envío de tropas a un conflicto ajeno a Brasil iba a provocar un gran rechazo por parte de los habitantes hacia el gobierno civil. Por tal motivo, la participación brasileña en estos años era limitada en términos numéricos. No obstante, hubo una cierta inclinación hacia las acciones intervencionistas realizadas por la comunidad internacional mediante el voto afirmativo hacia la resolución “Unión Pro Paz” (*Uniting for Peace*) lo cual legitimó la involucramiento de fuerzas de la ONU en la Guerra de Corea entre 1949-1953 (Fonseca Jr., 2011, pp. 379). Este hecho se debe al esfuerzo del presidente Kubitshek (1956-1960) de incorporar la temática del desarrollo en la agenda internacional mediante un rol más activo en el sistema internacional (Leone & Mathias, 2005, pp. 59).

Un evento que marcó un antes y un después en el fenómeno de resolución de conflictos fue la Crisis Suez en 1956. El conflicto en el Medio Oriente ponía en riesgo la estabilidad del sistema internacional. En noviembre de 1956, en la Asamblea General se adoptó la Resolución 1001 que autorizó la primera operación militar multinacional de las Naciones Unidas, conocida como UNEF I: *United Nations Emergency Force* (DPKO, 2013). Brasil se encontraba en un dilema entre el principio de soberanía y no interferencia en asuntos domésticos versus la tarea de las Naciones Unidas para garantizar la paz y proteger la población civil. El temor de una tercera guerra mundial seguía latente en la comunidad internacional, especialmente en la región del Medio Oriente que se caracteriza por una gran inestabilidad. Por tal razón, Brasil sostenía que no era solo su interés sino también su responsabilidad para contribuir al éxito de las Naciones Unidas como el garante principal del orden mundial (Fonseca Jr., 2011, pp. 379). En este momento, las operaciones de paz se convirtieron en una ventana de oportunidad para los poderes intermedios quienes quedaban subordinados ante las grandes potencias que surgieron en la época de pos-guerra. Permite colocar a otros países en el escenario de la seguridad internacional quienes pueden obtener mayor protagonismo en lograr la paz mundial. La base legal, donde descansa la legitimidad de la primera misión de paz ‘moderna-multidimensional’, es el Capítulo VI⁴ de la Carta de

⁴Artículo 33:

1. Las partes en una controversia cuya continuación sea susceptible de poner en peligro el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales tratarán de buscarle solución, ante todo,

las Naciones Unidas.

Brasil siguió su postura rígida entorno al rechazo a cualquier acción avalada por el Capítulo VII ya que bajo su punto de vista, la autorización del uso de la fuerza violaba el principio de soberanía y no intervención que en términos regionales eran percibidos como el principal motivo de paz y estabilidad en América Latina, libre de cualquier tipo de intervención externa. Dado que el mandato fue invocado a través del Capítulo VI, Brasil por primera vez en la historia contemporánea contribuyó a la misión de paz con un batallón de 600 hombres (Kenkel, 2013, pp. 117.) En consecuencia, hubo una especie de reacción en cadena; Brasil comenzó a tener mayor protagonismo en los asuntos de seguridad internacional enviando tropas y observadores militares a seis de un total de 10 misiones realizadas por la ONU (DPKO, 2013).

En los años posteriores a su primera contribución significativa a UNEF I, Brasil participó en las siguientes operaciones: en el Congo⁵ (ONUC) de julio 1960 hasta junio 1964 donde envió observadores militares y apoyo técnico aéreo, Guinea Occidental (UNSF), Chipre (UNFICYP), República Dominicana (DOMREP), en la frontera de India y Pakistán (UNIPOM) (DPKO, 2013).

A pesar de la participación del país en canales multilaterales, aspecto destacable de la política exterior de ese momento, a parte de UNEF I, en términos numéricos no se evidencian grandes contribuciones en las operaciones de paz de la ONU. A grandes rasgos en esta primera etapa, las tropas ejercían un rol más civil, por ejemplo observar elecciones, brindar asistencia técnica, asistencia médica, entre otras tareas (Kenkel, 2010).

El siguiente gráfico cronológico refleja el comienzo de la participación de Brasil en las misiones de paz entre 1957 hasta 1967:

Figura 1: Trayectoria de la participación brasileña en las operaciones de paz entre 1957-1967

mediante la negociación, la investigación, la mediación, la conciliación, el arbitraje, el arreglo judicial, el recurso a organismos o acuerdos regionales u otros medios pacíficos de su elección.

2. El Consejo de Seguridad, si lo estimare necesario, instará a las partes a que arreglen sus controversias por dichos medios” (Cap. VI, Carta de las Naciones Unidas, 1945). Por otro lado, el Secretario General de la ONU, Dag Hammarskjöld (1953-1961), interpretó la legalidad de UNEF I como una misión colocada entre el Capítulo VI y el Capítulo VII, también conocido como el argumento del “Capítulo VI ½”.

⁵Es notable destacar las contribuciones de Brasil en las misiones de paz de la ONU en el Congo siguen hasta hoy en día. En tiempos recientes, Brasil tiene cada vez una mayor presencia en África, no solo económicamente sino también a través de las operaciones de paz. Ejerce también el comando oficial de la misión en el Congo que se verá más adelante.

UNEF I (enero 1957- junio 1967) envió batallón de 600 tropas y ejerció comando operacional de enero a agosto 1964 (Gral. Carlos Chaves) y enero 1965-junio 1966 (Gral Syseno Sarmiento)

UNSF Traslado militares de UNEF I para reforzar el mandato de agosto a septiembre 1962.

DOMREP: militar brasileiro como representante del Secretario General entre mayo 1965 a octubre 1966

UNIPOM Se enviaron observadores militares entre septiembre 1965 - marzo 1966

ONUC: Envío tripulación y personal del ejército (total 179 hombres) para la asistencia técnica en aviación, y helicópteros de enero 1960 hasta junio 1964

UNIFCYP: se envió Emb. Carlos Alfredo Bernardes como representante del Secretario General en septiembre 1964-enero 1967 para realizar buenos oficios.

1957 1958 1959 1960 1961 1962 1963 1964 1965 1966 1967

Fuente: Elaborado con datos cuantitativos obtenidos de la base de datos del Departamento de Operaciones de Paz de la ONU

2.2 1967-1985: Aislamiento internacional

Durante la dictadura militar (1964-1985) hubo un giro en la política exterior de Brasil, que consistió en el alejamiento de los foros multilaterales y el consecuente aislamiento del país en los asuntos mundiales. El gobierno militar adoptó un discurso crítico de las instituciones – sosteniendo que las potencias utilizaban las organizaciones internacionales para asegurar su supremacía en el orden global. En consecuencia, hubo un alejamiento del país de los canales multilaterales, particularmente una caída importante en su participación en las operaciones de paz. En 1967, Brasil retiró las tropas de la península Sinaí donde se encontraba el mandato de UNEF I (Fontoura, 2005, pp. 215). Durante los años 70 tampoco hubo ninguna contribución significativa. El alejamiento del país del sistema internacional se consolidó cuando Brasil abandona el Comité especial de las Operaciones de Paz de la ONU en 1977 (Santos y Almeida Cravo, 2014, pp. 1). Claramente, fue un declive en la presencia global que venía ejerciendo Brasil hasta el momento.

2.3 1990-2002: Retorno de la democracia y Apertura global

Durante este periodo, hubo una ola democrática en la región de América Latina con variaciones de país a país, los regímenes militares llegaron a su fin uno tras otro. El retorno a la democracia en Brasil marcó un hito importante en las contribuciones a las misiones de paz de la ONU. Tal como señala Raúl Benítez (2007):

“En muchos países que transitaron a la democracia en América del Sur, los jóvenes gobiernos civiles emplearon sus fuerzas armadas en el exterior, bajo la bandera de la ONU, como

mecanismo de compensación política: les asignaba nuevas misiones, se profesionalizaban e interactuaban con ejércitos de otras partes del mundo, y todo ello fue muy positivo para recomponer las relaciones entre civiles y militares” (Benitez, 2007, pp. 104).

La creciente participación de los estados latinoamericanos – quienes buscaban reinsertarse en el sistema internacional luego de décadas de dictaduras militares – coincidió con el fin de la Guerra Fría que provocó un aumento exponencial de las misiones de paz en su totalidad. En este momento, las operaciones de paz comenzaron a tener un carácter multidimensional, tal como se ha mencionado en el capítulo I. Las misiones de paz comienzan a tener otro rol esencial, no solo deben garantizar la paz y seguridad internacional sino también deben proteger a la población civil y garantizar sus derechos humanos (Fett Faganello, 2013, pp. 99).

Dada la aparición de conceptos como seguridad humana⁶, estados fallidos, crisis humanitarias, limpieza étnica, *peacebuilding*⁷, entre otros, en la literatura de seguridad global, surge la percepción sobre la “...responsabilidad de la comunidad internacional y de los organismos internacionales para proteger la población civil e implementar las misiones de paz con contenido humanitario” (Benítez, 2007, pp. 105).

Bajo el primer gobierno democrático, la elite brasileña abandonó las posturas ideológicas que prevalecieron durante el régimen militar, adoptando una orientación basada en el multilateralismo con el fin de reinsertar al país en el sistema internacional (Calvavante, 2010, pp. 142). Entre 1990 hasta 2002, Brasil participó en 20 de 42 operaciones de paz lideradas por la ONU en esa década (SIPRI, 2013). Durante estos años se evidencian dos cambios importantes: 1) las contribuciones de Brasil en la década de los 90 no consistía solamente en observadores militares, sino también en policías y tropas; 2) Expertos civiles y generales brasileños fueron seleccionados para dirigir algunos mandatos⁸. Ambos hechos reflejan la capacidad de Brasil para influenciar y participar en los asuntos globales, particularmente en materia de seguridad.

⁶En los 90, surge por primera vez el concepto de “seguridad humana” que luego es incorporado al discurso del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) (Benitez, 2007, pp. 105).

⁷Vinculado al proceso de construcción nacional que implica reconstruir las instituciones civiles, políticas, policíacas en un país (Bellamy & Williams, 2010).

⁸Lélio Gonçalves da Silva en 1993-1994 fue asignado el comando para el contingente de las tropas multidimensionales. Péricles Ferreira Gomes fue elegido en 1991 para dirigir el contingente de observadores militares en UNAVEM III. Sérgio Rosário fue líder del contingente militar de UNTAET. Sérgio Veira de Mello asumió el rol de Representante especial del Secretario General en UNTAET (DPKO, 2013).

En el cuadro 1 se verá la contribución de Brasil durante los años 1989-2002 desglosado por el personal militar, policial y civil.

Cuadro 1: Contribuciones de Brasil a las misiones de paz entre 1989-2002

Misión de paz	Militares	Policías civiles	Observadores	Total
UNAVEM I (Angola) 1989-1991	0	0	27	27
ONUCA (América Central) Abril 1990 – enero 1992	0	0	21	21
UNAVEM II (Angola) mayo 1991 – febrero 1995	20	14	15	49
ONUSAL (El Salvador) julio 1991- abril 1995	0	0	18	18
ONUMOZ (Mozambique) enero 1993- diciembre 1994	1	67	27	95
UNOMUR (Uganda y Ruanda) agosto 1993- septiembre 1994	13	0	0	13
UNPROFUR (Antigua Yugoslavia) agosto 1992- diciembre 1995	10	23	0	33
UNTAC (Camboya) Mayo 1993	0	0	19	19
UNOMIL (Liberia) septiembre-noviembre 1993	3	0	0	3
MINUGUA (Guatemala) enero – mayo 1997	0	11	18	29
UNOMSA (Sudáfrica) elecciones abril 1994	0	0	1	1
UNAVEM III (Angola) agosto 1995-julio 1997	1.078	17	19	1.104
MONUA (Angola) junio	2	11	4	17

1997-enero 1999				
UNAMIR (Ruanda) octubre 1993-marzo 1996	0	0	4	4
UNCRO (Croacia) marzo 1995 – enero 1996	0	2	14	16
UNPREDEP (ex Yugoslavia) marzo 1995	0	0	12	12
UNTAES (ex Yugoslavia) enero 1996- enero 1998	0	0	6	6
UNMOP (ex Yugoslavia) febrero 1996 – diciembre 2002	0	0	1	1
UNTAET (Timor del Este) octubre 1999- mayo 2002	71	13	10	95
UNMISSET (Timor del Este) mayo 2002-mayo 2005	58	5	12	75

Fuente: Tabla elaborada con valores de la base de datos del Departamento de las Operaciones de Mantenimiento de la Paz de la ONU (DPKO, 2014).

En esta tercera etapa, se observa la mayor contribución hasta el momento: en 1995 se destinaron un total de 1.143 individuos principalmente a Angola (1.078 tropas, 17 policías, y 19 observadores militares), Croacia (14 observadores militares y dos policías), y a la antigua Yugoslavia (12 observadores militares) y un observador militar a UNPREDEP (DPKO, 2013) Observando la cantidad de misiones y los valores de las contribuciones brasileñas a las operaciones de paz, no cabe lugar a dudas que Brasil gradualmente iba reincorporándose al escenario mundial mediante una mayor presencia en los foros multilaterales y la participación en una variedad de misiones de paz.

Por otro lado, las operaciones de Mantenimiento de la paz permitió otorgar una función específica a las fuerzas armadas en un clima de tensión e incertidumbre entorno a la estabilidad democrática del país. De tal manera, el envío de tropas a distintas regiones del mundo víctimas de crisis humanitarias, proporcionó un nivel de prestigio a las fuerzas armadas que cumplieran con tareas civiles y a la vez contribuyó a la conciliación de la relación

militar-civil en la sociedad brasileña (Velázquez Sotomayor, 2010). Tal como señalan Hirst y Wrobel (2002), en estos años los primeros gobiernos democráticos (Collor de Melo y Cardoso) adoptaron la política de contribuir a las misiones de paz como una estrategia para reinsertar al país en el sistema internacional y reincorporar a las fuerzas armadas en la sociedad para recuperar su prestigio y reputación luego de décadas de dictaduras militares (Hirst y Wrobel, 2002, pp. 56) (Llenderozas, 2006, pp. 7).

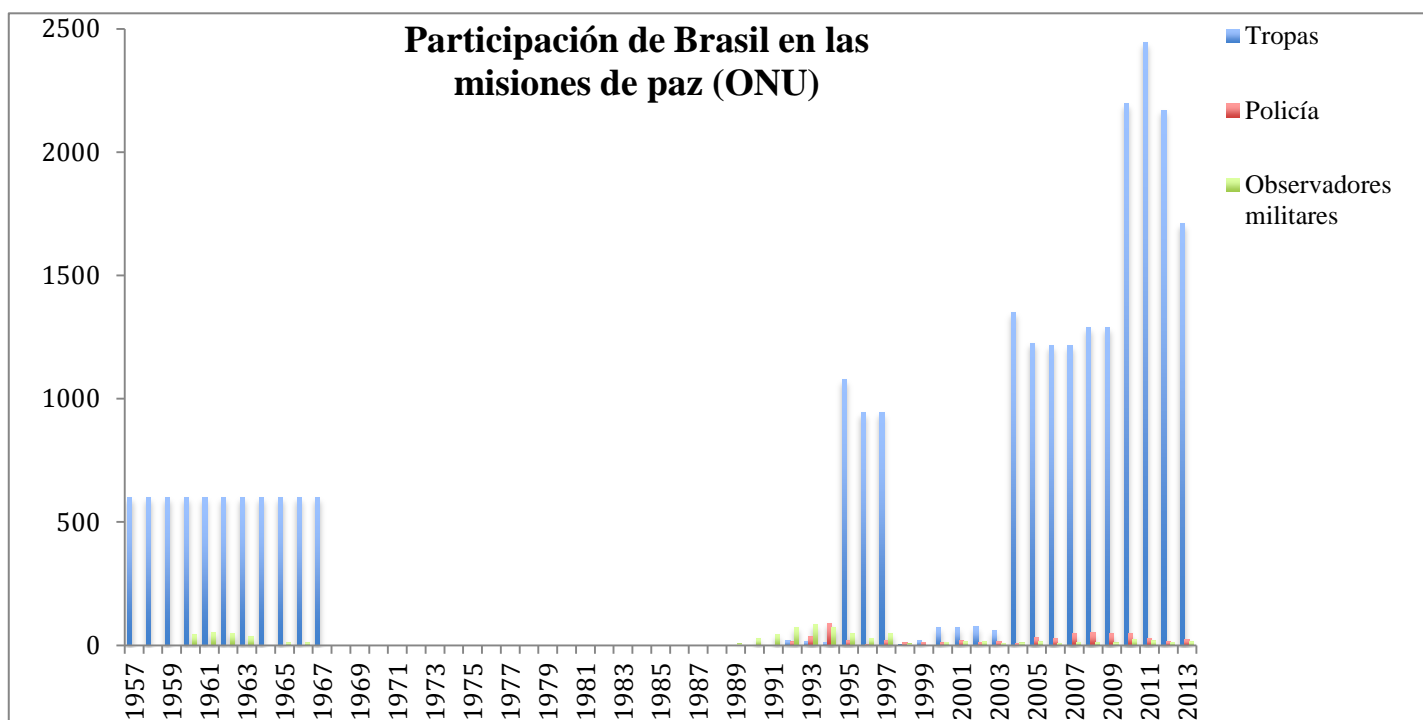
Sin embargo, es relevante señalar la rigidez de la postura brasileña en su rechazo a cualquier mandato avalado por el Capítulo VII. Por tal motivo, en 1994 siendo miembro no permanente del Consejo de Seguridad, expresó su oposición en las misiones realizadas en Haití y Ruanda, ambas fundamentadas por el Capítulo VII (Diniz, 2007). No obstante, en el transcurso del tiempo surgen excepciones que ponen de relieve las contradicciones en el discurso tradicional de Brasil y el principio de no intervención. Por ejemplo, la misión en Timor del Este (UNMISET) en 2002, fue legitimadaa través del Capítulo VII⁹ (DPKO, 2013) (Fontoura, 2005, pp. 220). El presidente Cardoso justificó la decisión por afinidades culturales-lingüísticas y también por el hecho de que todas las partes expresaron su consentimiento (Discurso de Cardoso, 2002). En este sentido, aparece un foco geopolítico en las contribuciones brasileñas a las operaciones de Mantenimiento de la Paz: hay una tendencia a brindar asistencia y tropas a los mandatos que involucran a países de habla portuguesa y por otro lado, a países de la región de América Latina y el Caribe. Este fenómeno refleja un giro en la política exterior de Brasil en comparación con la dirección del régimen militar anterior, basado en dos principios esenciales: “participación e integración, no aislamiento” (Cardoso, 1999).

2.4 2003-2011: La Nueva Era

La última etapa conforma la presidencia de Lula da Silva entre 2003 a 2011 donde las contribuciones brasileñas en las misiones de paz alcanzan valores impresionantes de un año a otro. El gráfico 1 ilustra la tendencia de la participación de Brasil en las operaciones de paz de la ONU desde su primera aparición en 1957.

Gráfico 1: Contribución brasileña a las operaciones de paz desde 1957-2013

⁹Otra misión que pondrá en evidencia la ruptura con la política exterior tradicional de Brasil es MINUSTAH en 2004 (Se verá en la próxima sección).



Fuente: datos cuantitativos obtenidos de la base de datos del Departamento de las operaciones de paz de la ONU (DPKO, 2013)

La ampliación exponencial de la actuación de Brasil en las operaciones de paz, es acompañado por un cambio de actitud en términos normativos. En esta década, Brasil envió contingentes militares, policías y expertos civiles a las siguientes operaciones: UNMIL (Liberia), UNOCI (Costa de Marfil), MINUSTAH (Haití), UNMIS (Sudán), UNMIT (Timor del Este), MINURCAT (frontera de República de África Central y Chad), MINURSO (Sahara occidental) desde 2007 hasta hoy en día y UNMEE (Etiopía-Eritrea) entre 2006 y 2008 (DPKO, 2013). Brasil no participó en ONUB (Burundi) y en Darfur (UNAMID) (DPKO, 2013). No solo se evidencia un aumento cuantitativo del involucramiento de Brasil en las misiones de paz sino que también se brinda un nuevo enfoque basado en los siguientes elementos: la importancia del desarrollo sostenible, una primacía de los esfuerzos de *peacebuilding* por sobre *peaceenforcement*, una íntima cooperación con los habitantes locales y un fuerte compromiso con los países con afinidades culturales-lingüísticas (Kenkel, 2010, pp. 656).

El evento que marcó el comienzo de la nueva era del compromiso brasileño en las operaciones de paz, en términos cuantitativos y también normativos, es el surgimiento de MINUSTAH. El 30 de abril de 2004, el Consejo de Seguridad votó la Resolución 1542 que autorizó el mandato: hasta 6.700 personal militar, 1.622 policías, 548 personal civil, 154

voluntarios de la ONU, 995 staff civil local (DPKO, 2013). Tal como destaca Kenkel, Brasil percibía el mandato de MINUSTAH como una oportunidad ideal para concretar su rol como un actor relevante en materia de seguridad global (Kenkel, 2013, pp. 117). Desde entonces, Brasil tiene el contingente más numeroso y por otro lado los cargos de Comandante son ejercidos por generales brasileños. En un principio, se desplegaron 1.346 tropas a Haití, luego del terremoto de enero 2010, aumentaron a 2.446 tropas fines de 2011 (DPKO, 2013). El área de responsabilidad de las tropas brasileñas consiste en la capital, Port-au-Prince, con 1.5 millones de habitantes, una gran mayoría viviendo en condiciones de marginalidad debido a la catástrofe. Una característica distintiva de MINUSTAH fue la cooperación de Brasil, Argentina, Uruguay y Chile para encabezar el mandato; fue la primera misión estrictamente latinoamericana sin la dirigencia de una potencia. Este fenómeno refleja la capacidad de coordinación y también el gran esfuerzo para lograr una cooperación militar lo cual implica un acercamiento de los países fuera en materia de seguridad, un tema jamás abordado en climas de paz y estabilidad (Kenkel, 2013, pp. 117) Por otro lado, la misión otorga el reconocimiento de Brasil, Argentina, Chile y Uruguay como países garantes de la seguridad en una zona estable y pacífica. En palabras de Gabriel Gaspar (2005):

“La actual operación de paz de Haití, es la primera de su naturaleza en la región latinoamericana, en la que no participa ninguna potencia. También es la primera que se lleva a cabo en materia militar, principalmente con los esfuerzos de países de la región. Desde este punto de vista, marca un hito de responsabilidad y madurez regional en materia de seguridad, siempre respetando la legalidad internacional” (Gaspar, 2005, pp. 50).

Durante esta etapa, Brasil a partir de 2006, mandó un batallón de 230 hombres junto con una fragata al mandato UNIFIL¹⁰ en el Líbano. Por otro lado, el anterior comandante de MINUSTAH asume el mismo rol en el Congo (MONUSCO¹¹) en 2012.

En esta fase, se pone en mayor evidencia las contradicciones entre la postura tradicional de Brasil con respecto al principio de no interferencia rechazando el uso de la fuerza para restaurar la estabilidad contra las decisiones de participar en mandatos avalados por el Capítulo VII. MINUSTAH y MONUSCO son mandatos que involucran el uso de la fuerza- su base legal consiste en el Capítulo VII de la Carta ONU.

Por un lado en términos de costo y beneficio, se percibe que el prestigio es uno de los principales resultados de la participación del país en las operaciones de paz es mucho mayor que los costos financieros y sociales. Por lo tanto, es indispensable que Brasil participe para

¹⁰ UNIFIL se encuentra en ejercicio desde el año 1978, Brasil comenzó a participar a partir de la segunda resolución para actualizar el mandato (DPKO, UNIFIL, 2013).

¹¹ La misión más importante para las Naciones Unidas (DPKO, 2013).

consolidar su reputación en la comunidad internacional como un líder de la mediación y desarrollo. Por el contrario, si no se participa en las misiones de paz, Brasil no lograría el estatus y respeto que tiene en materia de seguridad global. De tal modo, Brasil ha podido adaptarse a los nuevos tiempos y ablandar su postura rígida sobre el Capítulo VII. No obstante, idealmente Brasil a través de su notable participación en las misiones de paz y creciente relevancia en el escenario mundial, busca formular su propio paradigma en materia de seguridad. Es aquí donde aparece el concepto “Responsabilidad al Proteger” (2011) que intenta conciliar el principio de soberanía y la cuestión de intervención humanitaria para garantizar la protección y los derechos humanos de la población civil.

Según surge del análisis expuesto, existen tres momentos importantes de la actuación brasileña en las operaciones de Mantenimiento de la Paz: 1) 1957-1967, 2) 1990-2002 , 3) 2003-2011. (Durante la dictadura 1968-1985, hubo un congelamiento en la participación de Brasil en el escenario mundial). Es innegable el cambio que surge a partir de 2004 mediante el liderazgo de Brasil en MINUSTAH. En el próximo capítulo, se elaborará con mayor detalle los principales elementos que influyeron sobre el punto de inflexión en la participación de Brasil en las misiones de paz lideradas por la ONU.

CAPÍTULO 3: Los determinantes del cambio en la participación brasileña en las operaciones de paz (2003-2011)

Para los fines de este trabajo, se analizarán los factores que generan el cambio drástico que surge a partir del año 2004 analizando los últimos 20 años que abarcan la presidencia de Fernando Henrique Cardoso (1994-2002) y la administración de Lula da Silva (2003-2011). Tal como se ha demostrado en el capítulo II, a grandes rasgos el gobierno de Brasil siguió con su tradición diplomática de estar dispuesto a cooperar con las Naciones Unidas para la promoción de la paz y brindar seguridad en el sistema internacional. Los tres momentos de mayor participación de Brasil en las operaciones de paz se deben a las circunstancias políticas-económicas del país y la situación del sistema internacional en el momento determinado. Como se verá próximamente, las transformaciones globales tienen un gran impacto en la política exterior e interna de un país.

La primera aparición notable surge con la agenda activa elaborada por Kubitshek y la emergencia de la nueva modalidad de las operaciones de paz para resolver las disputas en la comunidad internacional. El segundo auge en la trayectoria de las contribuciones brasileñas a las operaciones de paz coincide con el retorno y la consolidación de la democracia en el país y el fin de la Guerra Fría que produjo una ampliación exponencial de la cantidad de mandatos liderados por la ONU. El último momento que marcó un hito en el involucramiento de Brasil en las misiones de paz en los años 2003-2011, va a la par con la consolidación de Brasil como una potencia emergente, la agenda progresista de Lula da Silva y por otro lado, la creciente presión por parte de la comunidad internacional para que Brasil asuma las responsabilidades de una potencia.

3.1 Factores Coyunturales

En primer lugar, se brindará una breve descripción del contexto doméstico brindando indicadores económicos y sociales para reflejar la estabilidad democrática y el gran crecimiento del país en los tiempos recientes. Debido a que las operaciones de paz son un instrumento de política exterior, el cambio en la cantidad de tropas enviadas a los mandatos claramente surgen desde de giro en el comportamiento del país en el escenario mundial. Por lo tanto, la segunda sección se identificará el cambio y continuidad de la agenda de política exterior de Cardoso y Lula. Por último, se debe tener en cuenta la situación de la comunidad internacional: hay una transformación en la distribución de poder en el siglo XXI dando lugar a un mayor protagonismo a nuevos actores (organismos internacionales, naciones

emergentes, la sociedad civil) y un descenso de las grandes potencias tradicionales. Este fenómeno produce la aparición de una ventana de oportunidad para que Brasil ejerza un rol cada vez más relevante en el sistema internacional.

3.1.1 Dimensión interna: Épocas de Crisis, Estabilidad y Mejora social

Para tener una mejor comprensión de los motivos detrás de la nueva era de la contribución brasileña a las operaciones de mantenimiento de la paz, es necesario considerar los aspectos económico, políticos y sociales de la sociedad brasileña.

Brasil siempre se destacó por su tamaño geográfico y poblacional¹² en la región de América Latina y el Caribe. En los últimos 20 años, se evidencia un crecimiento económico sin precedentes. Desde 2012, Brasil se sitúa como la séptima economía del mundo con un Producto Bruto Interno (PBI) igual a 2.253 trillones de dólares (Banco Mundial, 2013). En el año 2010, el PBI de Brasil llegó a un nivel jamás imaginado, el crecimiento del PBI equivalió a 7,5% (Banco Mundial, 2013). Tal como se había señalado el capítulo anterior, el año 2010/2011 fue el auge de la participación de Brasil en las operaciones de paz en términos numéricos (se envió un total de 2.493 tropas al exterior) (DPKO, 2013).

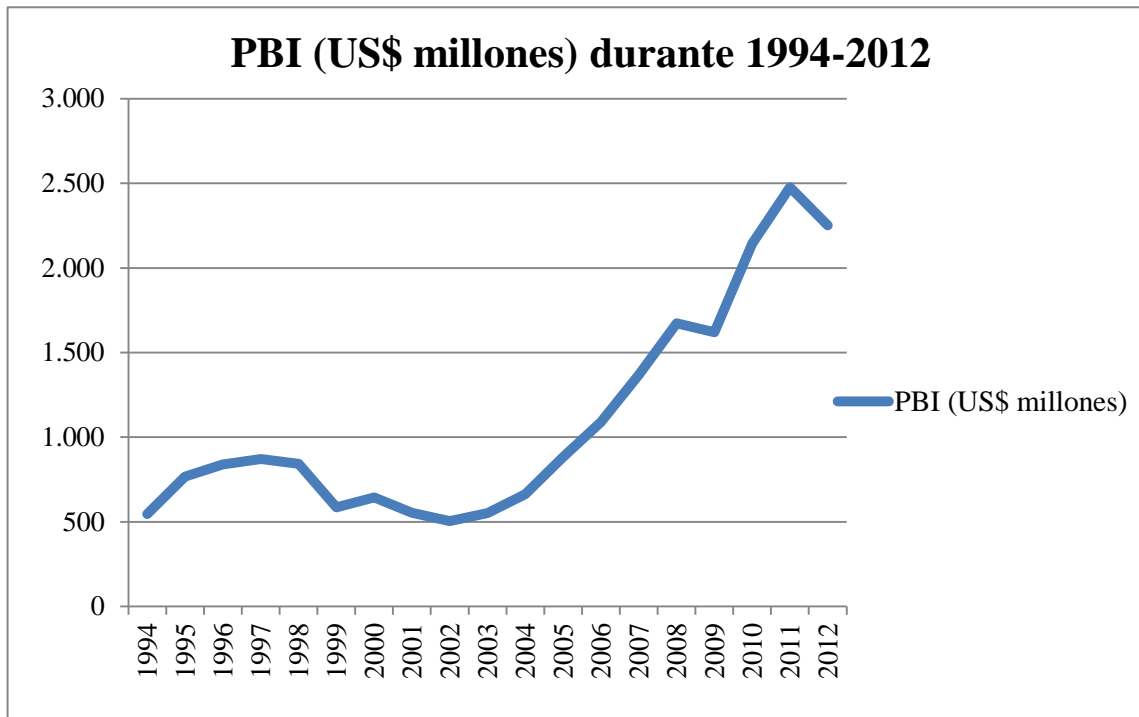
En general, Brasil bajo el liderazgo de Cardoso evidencia un gradual crecimiento del PBI, en 1997 el PBI llegó a su valor más alto hasta el momento, 871 millones de dólares (Banco Mundial, 2013). Luego hubo una recaída en 1999 donde los efectos de la crisis asiática se hicieron sentir en Brasil sumado al colapso financiero que provocó la devaluación de la moneda nacional y altas tasas de inflación. Durante el primer mandato de Cardoso, se dirigieron esfuerzos para la misión en Angola donde se enviaron alrededor de 1.100 tropas en 1995 (DPKO, 2013). Sin embargo, luego de la crisis en 1999 y la consecuente devaluación y malestar social, el gobierno tuvo que alejarse del escenario mundial. En estos años, Brasil no podía mirar hacia el exterior, debía enfocar sus esfuerzos para mejorar la situación financiera y bienestar de su población.

La siguiente figura (gráfico 2) ilustra el crecimiento del PBI en millones de dólares. Tal como se ha señalado, hubo un aumento exponencial durante los años de la presidencia de Lula lo cual coincide con la época de mayor actuación en las operaciones de paz de la ONU.

¹²Según los últimos estudios realizados en 2012 por el Banco Mundial, la población de Brasil equivale a 198.7 millones de habitantes.

Ambos fenómenos son una demostración de la creciente presencia de Brasil en el sistema internacional.

Gráfico 2: Tendencia del Producto Bruto Interno (PBI) de Brasil entre 1994-2012



Fuente: datos cuantitativos obtenidos de la base de datos del Banco Mundial¹³ (2013)

Para consolidar su posición de potencia mundial, no surge meramente del crecimiento económico sino que también debe demostrar su capacidad de asumir las nuevas responsabilidades que implica ser una potencia (Alaniz, 2014). En este sentido, MINUSTAH proporcionó la oportunidad ideal para desarrollar y poner en evidencia la capacidad del país para garantizar el orden y ser considerado una potencia no solamente en la región sino también en la comunidad internacional. Su capacidad de liderazgo también se refleja en la selección de generales brasileños para ejercer el comando de tres misiones importantes: MINUSTAH, MONUSCO y UNIFIL (DPKO, 2013).

Brasil es un país extenso caracterizado por una gran diversidad étnica y cultural entre los habitantes. La diversidad en la sociedad brasileña enriquece la cultura del país pero por otro lado presenta una serie de dilemas entorno a la cohesión y unidad social. Durante los años 90, el clima de malestar social debido a la creciente desigualdad en la sociedad era un

¹³En la base de datos, no se lograron obtener los valores del año 2013, por tal motivo no se incluyeron en el gráfico.

dilema que debía enfrentar el gobierno de Cardoso. Según la embajadora Marcia Maro¹⁴, Era un Brasil muy distinto al que vemos hoy en día”. Por tal motivo, Brasil no podía involucrarse en asuntos globales dado que tenía una serie de complicaciones y tensiones internas.¹⁵En consecuencia, hubo una breve pausa y leve disminución de la presencia brasileña en cuestiones de orden y paz global, Brasil no estaba en condiciones para dirigir recursos hacia el exterior y afrontar los dilemas del sistema internacional. En este sentido, la mirada hacia dentro demuestra por qué Brasil prolongó las responsabilidades que tenía que asumir para convertirse en un actor global. En comparación con la década de los 90, Brasil ha logrado estabilizar las tensiones étnicas, sociales y culturales en el país.

Otro factor importante para destacar durante los años de Lula, fue la disminución de la pobreza¹⁶ que se redujo aproximadamente por la mitad. En 2003, el 21% de la población vivía con solo US\$ 2 por día (Banco Mundial, 2013). Mientras que en 2011, este mismo sector representó el 11% de la población en Brasil (Banco Mundial, 2013). Por otro lado, la pobreza extrema, individuos que viven con US\$1,25 por día, también descendió drásticamente del 10% en 2002 a 2,2% en 2009 (Banco Mundial, 2013). Las cifras mencionadas son claros indicadores del éxito de las políticas sociales promovidas por el gobierno de Lula entre 2003-2010. Siguiendo con la tradición política de la elite gobernante, Lula brindó una gran importancia al tema del desarrollo en términos sociales, comerciales e infraestructurales. Desde la apertura del país a partir de la transición hacia la democracia, Brasil gradualmente iba creciendo y adquiriendo mayor importancia en términos políticos y comerciales en el escenario global. El gradual activismo del país durante los años de Cardoso en los foros multilaterales, proporcionó un contexto beneficioso durante los años de Lula. Las condiciones económicas favorables y la importancia que le otorgó Lula al desarrollo en la agenda doméstica y exterior, permitieron adoptar medidas efectivas en el ámbito local. El éxito de las políticas de desarrollo son un claro reflejo de la capacidad de Brasil para afrontar cuestiones de desigualdad económica y social – su esquema de políticas sociales son un modelo a seguir en asuntos de desarrollo y seguridad global. Tal como señala la Embajadora

¹⁴ Entrevista realizada el 6 de abril de 2014 a la Embajadora Marcia Maro, quien actualmente representa Brasil en Zimbabwe.

¹⁵ Las problemáticas durante el gobierno de Fernando Henrique Cardoso consisten en las siguientes: inestabilidad monetaria, déficit fiscal en sector público, efectos de la crisis asiática de 1997, malestar social debido a la elevada tasa de desempleo, altos niveles de pobreza, tensión intra-institucional en la coalición gobernante y también con las fuerzas armadas (Sallum Jr., 1998, pp. 3-5).

¹⁶ Según el Banco Mundial, los índices de pobreza se mide a partir de la población que vive con menos de US\$2 por día.

Marcia Maro, el éxito de las políticas públicas dentro del territorio brasileño sirven para los esfuerzos de las operaciones de paz, que hoy en día abarca tareas de construcción nacional, desarrollo y soporte institucional, y asistencia humanitaria para restaurar la estabilidad en la sociedad.

3.1.2 Estrategia de la Política Exterior: Activismo y Humanismo

El país ha demostrado un creciente interés a lo largo de los últimos años en expandir su rol en la comunidad internacional mediante el multilateralismo. En la era de transición hacia la democracia en los años 90, la aspiración de la política exterior consistía en lograr el reconocimiento internacional coincida con su auto-percepción de ser un actor influyente en el escenario mundial – era su rol ‘natural’ (Soares de Lima y Hirst, 2006, pp. 21). No solo tiene las condiciones físicas para ser considerado una gran potencia (tamaño, población, crecimiento económico) sino que también se encuentra en una de las zonas más pacíficas del mundo (Soares de Lima y Hirst, 2006, pp. 22), siendo América Latina la primera zona libre de armas nucleares en el mundo.

A grandes rasgos con respecto a la agenda de política exterior, el gobierno de Lula siguió con los principales ejes del gobierno anterior: búsqueda de autonomía, promoción del multilateralismo, integración regional, no beligerancia, y cumplir con los principios del derecho internacional (Ministerio de Relaciones Exteriores, 2008) Lula fue más allá de la agenda tradicional en búsqueda de obtener mayor autonomía mediante la consolidación del liderazgo de Brasil en la región y la incorporación de la agenda social en la política exterior.

Una de las innovaciones claves para comprender la dirección adoptada por Lula era la aparición del principio de no-indiferencia. Es una forma para disminuir la tensión existente entre la postura tradicional de Brasil que valoriza el principio de soberanía de los estados, y por otro lado, la cuestión de los derechos humanos. Según el Ministro de Relaciones Exteriores de Lula, Celso Amorim, el principio de no-indiferencia implica, en sus palabras, una “solidaridad activa” (Amorim, 2005). Se utilizó este concepto para fundamentar las acciones de Brasil en MINUSTAH, la asistencia en desarrollo a países del sur e incentivar la cooperación sur-sur (ABC, 2009) De tal manera, Brasil mediante contribuciones a las misiones de paz, acuerdos comerciales, proyectos de inversión, entre otros medios, pudo acercarse hacia regiones donde jamás tuvo presencia hasta el momento: principalmente en

África y el Medio Oriente. La disposición brasileña de estar presente en todos los cuadrantes del globo refleja una mayor autonomía e independencia de la política exterior. Por otro lado, la introducción del principio de no-indiferencia intenta resolver las posibles acusaciones de las contradicciones de la política exterior tradicional y las acciones realizadas por el país.

En los años de Lula, Brasil se consolida como una potencia emergente en el sistema internacional. Tal como destaca Paulo Sotero (2010), a mediados de 2010, la cuestión que debería afrontar la administración de Lula ya no consistía en cómo ascender en el sistema internacional sino que el debate se concentraba en la estrategia que se debería adoptar para asegurar sus intereses en un contexto donde ya era reconocido como un actor global (Sotero, 2010, pp. 73). En consecuencia, dada la nueva postura de Brasil implicaba la adopción de nuevas responsabilidades y riesgos que tiene cualquier potencia.

El comienzo de la nueva era de la contribución brasileña a las operaciones de paz no se debe a una ruptura en la agenda de política exterior de Lula con la del anterior presidente, Cardoso (1994-2002). La diferencia consiste en la prioridad atribuida al tema del desarrollo y los mecanismos elegidos para lograr un desarrollo sostenible en el tiempo (Dauvergne y Farias, 2012, pp. 907). Ambos presidentes dirigieron sus esfuerzos para fortalecer las alianzas con países en vías de desarrollo. En una entrevista en 1993 para el *Jornal do Brasil*, Cardoso cuando fue el Ministro de Relaciones Exteriores de Fernando Collor de Mello, sostenía que el acercamiento de Brasil hacia África era una “obligación histórica, política y moral” (Cardoso, 1993) Tal como afirma el Ministro de Relaciones Exteriores de Lula, Celso Amorim: “la gran estrategia de Brasil es ser amigos de todos” (BBC, 2010). No obstante, Lula promovió la diversificación de las alianzas, principalmente en el ‘sur global’ sumando una fuerte mirada crítica hacia las asimetrías del orden internacional. Las desigualdades en el sistema global impiden el desarrollo de los países emergentes y más pobres (Reis da Silva, 2010, pp. 18-24) De tal modo, Lula comienza a ser uno de los principales opositores del estatus quo promoviendo la necesidad de reformar las estructuras de las instituciones internacionales para que sean equitativas y justas. En este sentido, aparece en la comunidad internacional la percepción de un Brasil como representante de los países más pobres. A la vez, Brasil se percibe también como el puente entre el mundo desarrollado y el mundo en vías de desarrollo. Por otro lado, se comienza a tener una mayor preocupación sobre la situación de las antiguas colonias portuguesas, dando una mirada geopolítica a sus contribuciones hacia las operaciones de paz de la ONU.

El proceso de toma de decisiones en la comunidad internacional no debe restringirse a los pocos grandes poderes – ya no tienen el mismo estatus que en la época post-guerra. Siguiendo la línea de pensamiento de Andrew Hurrell (2000), los poderes emergentes son indispensables para enfrentar las problemáticas del siglo XXI; no se puede lograr ninguna solución sobre las amenazas al orden mundial sin las instituciones que incluyen a Brasil, China y la India (Hurrell, 2000, pp. 8)

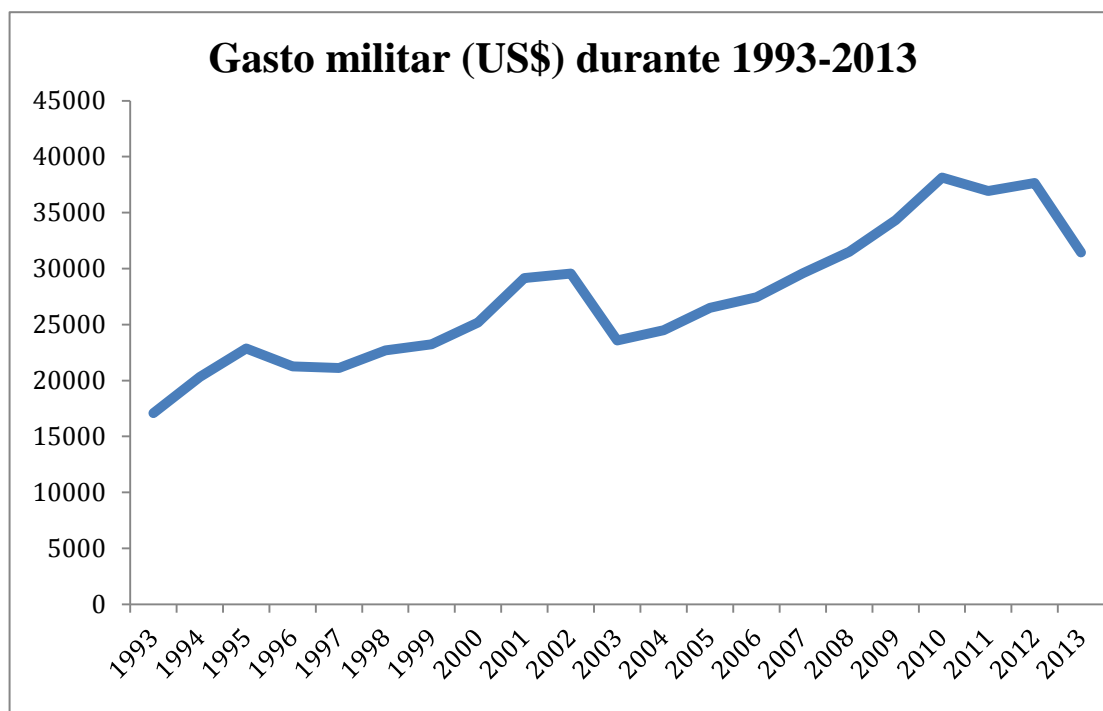
Tal como destacan, Dauvergne y Farias, Brasil es una potencia atípica porque a pesar de tener una fuerza armada de un tamaño importante en la región, no es una potencia militar en el mundo. (Dauvergne y Farias, 2012, pp. 905). En términos militares – una característica fundamental que refleja *hard power* – Brasil no encaja el rol de una potencia tradicional: a pesar de tener un creciente presupuesto de defensa¹⁷, no tiene un fuerte arsenal convencional en relación a otros países y tampoco es un poder nuclear (Dauvergne y Farias, 2012, pp. 905). Justamente, siendo una potencia atípica y crítica del sistema es lo que ha proporcionado el terreno para asumir el rol influyente en los asuntos globales.

Las misiones de paz encuadran una dimensión militar en la política exterior de una nación; se utilizan tropas para realizar misiones diplomáticas, políticas y humanitarias. De tal forma, en Brasil, las fuerzas armadas han recuperado relevancia en el proceso de toma de decisiones. Tal como señala Velázquez Sotomayor (2010), la mayor presencia de Brasil en las operaciones de paz implica que las fuerzas armadas adquieran mayor voz en el proceso de toma de decisiones mediante la creación del Ministerio de Defensa y el creciente presupuesto militar.

El gráfico 3 demuestra la tendencia de las inversiones en el ámbito de defensa y seguridad de los últimos 20 años. Los datos cuantitativos pertenecen a la base de datos del Instituto de Paz de Estocolmo (SIPRI)¹⁸.

¹⁷Según los indicadores del Banco Mundial, durante la presidencia de Cardoso en promedio las inversiones militares eran igual a \$23.243 millones de dólares. Mientras que en el gobierno de Lula, el presupuesto militar promedio era \$31.014,4 millones de dólares, llegando a su máximo en 2010 donde se destinaron \$38.129 millones de dólares al presupuesto militar (Base de datos del Banco Mundial, 2013)

¹⁸ La base de datos contiene cifras desde 1988-2013. Sin embargo en el caso de Brasil, desde 1988-1992 las cifras son estimados. Por tal razón, se utilizó el ámbito temporal de 1993-2013 que tienen valores exactos y además por los intereses de este estudio refleja una clara comparación entre la presidencia de Cardoso y la de Lula.

Gráfico 3: Tendencia del presupuesto militar de Brasil durante 1993-2013

Fuente: Datos cuantitativos obtenidos de la base de datos SIPRI (2013)

A grandes rasgos, hay una tendencia creciente en los gastos en materia de defensa y seguridad. A pesar de que Lula pudo dirigir una mayor cantidad de inversiones en el ámbito de seguridad, no se evidencia una ruptura con el gobierno anterior. Hoy en día, Brasil se coloca en el puesto número 11 en el mundo de los países con el mayor presupuesto militar (SIPRI, 2013). Este dato refleja la consolidación del liderazgo de Brasil en términos económicos y militares en la región. El presupuesto militar incluye recursos hacia las operaciones de paz. Una cifra impresionante es el valor gastado en MINUSTAH: desde el inicio del mandato hasta el mes de junio del 2012, el presupuesto total era igual a US\$1.850 millones (Libro Blanco de Defensa, 2012, pp. 163).

El aumento del presupuesto militar coincide con la institucionalización formal de las fuerzas armadas mediante la creación del Ministerio de Defensa en 1997, más de una década después del fin de la dictadura. En este aspecto, mejoran las relaciones cívicos-militares y a la vez asegura el control civil sobre las fuerzas armadas (Sotomayor Velázquez, 2010). No obstante, surgen una serie de tensiones entorno a la coordinación entre la agenda de política exterior elaborada por el Ministerio de Relaciones Exteriores y la agenda del Ministerio de Defensa. La falta de coordinación entre ambas instituciones presentó un obstáculo en los primeros dos gobiernos de la democracia (Collor de Melo y Cardoso) (Sotomayor Velázquez,

2010, pp. 186). Carlos Antonio Pereira, periodista, señala la autonomía y poder de las fuerzas armadas en la época de consolidación democrática: “el ejército no tiene una voz o voto en la articulación de la política exterior de la nación, pero tienen la última palabra si no quieren comprometer sus tropas. Expresan su oposición y elaboran argumentos para no contribuir” (Traducido de la entrevista entre Pereira y Sotomayor, 2002¹⁹) De tal manera, se intenta logra una mejor coordinación entre la agenda de política exterior del Ministerio de Relaciones Exteriores y la agenda del Ministerio de Defensa. La institucionalización formal de las fuerzas armadas mediante la creación del Ministerio de Defensa y el Libro Blanco de Defensa Nacional contribuyen a la integración militar en la política exterior. Según Velázquez (2010), el mayor activismo de Brasil en las operaciones de paz como herramienta de política exterior demuestra que hay una cierta integración entre el ámbito militar y diplomático (Sotomayor Velázquez, 2010, pp. 188) (Soares Alsina Jr, 2009, pp. 187).

En los últimos años, las fuerzas armadas han logrado reconocimiento en el ámbito de seguridad pública: misiones policíacas, las actividades de ‘pacificación’ en las favelas, enfrentar al narcotráfico, tareas de desarrollo en áreas rurales, protección al medioambiente en las Amazonas, entre otras funciones (Kenkel, 2010, pp. 656) (Zaverucha, 2008). Dado el éxito de las políticas de desarrollo en Brasil, el país puede exportar el modelo y adaptarlo al contexto de las regiones donde se llevan a cabo los mandatos de las misiones de paz. Tal como señala Kenkel (2010), la ventaja de las políticas de desarrollo radica en su “capacidad de adaptarse al país anfitrión lo cual aumenta sus efectividad en la implementación del modelo exportado también una aceptación por parte de la población local” (Kenkel, 2010, pp. 656). Sin embargo, es notable destacar que la exportación del modelo de políticas de desarrollo de Brasil tienen un límite: son más eficaces en países con similitudes culturales con Brasil (Kenkel, 2010, pp. 657). Por ejemplo, las tropas enviadas a Haití realizaron operaciones en las favelas de Río de Janeiro, dándoles experiencia previa en cuanto al combate de pandillas y afrontar problemáticas de centros urbanos (Zaverucha, 2008, pp. 140). Por lo tanto, hay una mirada geopolítica entorno a la decisión de participar en determinadas misiones de paz.

¹⁹Entrevista realizada por Arturo Sotomayor al periodista del diario *Estado de Sao Paulo*, Carlos Antonio Pereira, 18 de Abril 2002

Según Maximiliano Alaniz²⁰, las operaciones de paz son un mecanismo ideal para demostrar su compromiso con el mantenimiento de la paz y orden internacional y por otro lado, ponen en evidencia la capacidad militar del país. De tal modo, la decisión de participar y dirigir la misión en Haití en 2004 tiene un íntimo vínculo con la agenda militar (modernización de las fuerzas armadas, brindar un campo de entrenamiento, mejorar la coordinación institucional entre el Ministerio de Relaciones Exteriores y el Ministerio de Defensa) (Zaverucha, 2008).

Brasil ha buscado destacarse como una potencia diferente a los grandes poderes como los Estados Unidos y Europa mediante la promoción del desarrollo en el escenario mundial y su lema "*Paz como justicia social*". La idea del desarrollo ha sido un valor de gran resonancia en el discurso político de Brasil (Dauvergne y Farias, 2012, pp. 906). Uno de los principales ejes de la política exterior de Brasil es el desarrollo²¹. Este concepto tiene una larga trayectoria en las políticas públicas y también en la política exterior. Es la base del ascenso gradual de Brasil como un actor global.

Según Brasil, las desigualdades económicas y sociales son las causas directas de los conflictos bélicos (Amorim, 2004). Brasil es un modelo a seguir – el país que ha atravesado una serie de problemáticas internas debido a la gran desigualdad social y económica. Hoy en día, mediante las políticas implementadas durante la presidencia de Lula, Brasil ha podido acotar la brecha económica y social en la sociedad. La reducción del sector marginal que vivía con menos de US\$2 por día, produjo un notable aumento de la clase media. En consecuencia, surgen nuevas necesidades y demandas que debe afrontar la sucesora de Lula, Dilma Rouseff.

Desde el 2004, el binomio de desarrollo-seguridad ocupa un lugar destacado en la agenda de política exterior como la base para elevar su voz en asuntos globales. Dado la

²⁰Secretario de la Embajada de Argentina en Brasilia y titular del área de Política Externa, Seguridad, Defensa y BRICS.

²¹ La Constitución de Brasil de 1988 refleja la importancia del desarrollo social económico: "Artículo 3: Constituyen objetivos fundamentales de la República Federal de Brasil:

1. Construir una sociedad libre, justa y solidaria;
2. Garantizar el desarrollo nacional;
3. Erradicar la pobreza y la marginación y reducir las desigualdades sociales y regionales;

Promover el bien de todos, sin prejuicios de origen, raza, sexo, color, edad, o cualquier otra forma de discriminación"(Constitución de Brasil, 1988).

experiencia histórica del país sobre la temática de desarrollo y seguridad pública, Brasil ahora puede extraer de sus propias experiencias y recomendar modelos de políticas públicas, estrategias, entre otros temas. Como resultado, Brasil se ha convertido en una verdadera voz del desarrollo dado que puede recurrir a datos e indicadores concretos para fundamentar su liderazgo en cuestiones de desarrollo global (Dauvergne y Farias, 2012, pp. 908).

El presidente Lula, y luego Dilma Rousseff, han buscado traducir sus éxitos económicos sociales en el país en mayor poder en el escenario global. Durante la presidencia de Lula, se otorga una mayor importancia en fortalecer el aspecto de construcción nacional, apoyo y fortalecimiento institucional y cualquier tarea que involucra el desarrollo en las misiones de paz de la ONU. Por tal motivo, en múltiples instancias, Brasil ha pedido un refuerzo en el área de asistencia humanitaria, reconstrucción estatal y proyectos de desarrollo sostenible para Haití (Santos y Almeida Cravo, 2014, pp. 4). Al mismo tiempo, las fuerzas armadas brasileñas han elaborado tareas enfocadas para enfrentar el dilema económico, institucional y social de Haití: promoción de salud, innovación agrícola y reducción de la pobreza (ABC, 2014). En la siguiente afirmación de un discurso elaborado por el Ministro de Relaciones Exteriores de Lula, Celso Amorim, se ve reflejado la importancia del desarrollo en la política exterior de Brasil:

“Hemos aprendido que la fuerza sola no es suficiente para mantener la paz y seguridad en el largo plazo. Obviamente, las fuerzas militares representan el aspecto más importante y decisivo de las misiones de paz. Pero estos esfuerzos serán exitosos si la acción de la comunidad internacional involucra las causas más profundas de la crisis, generalmente vinculados con la pobreza, la desigualdad y la fragilidad institucional. Por eso debemos promover la construcción de instituciones sólidas que permitirán el ejercicio pleno de la democracia y respeto por los derechos humanos. Es necesario crear condiciones efectivos para la recuperación, desarrollar proyectos que generen empleo e ingresos, trabajar con el sector privado y organizaciones no gubernamentales con el fin de restaurar las actividades económicas y vida social en general. Construir hospitales, escuelas, y rutas” (Amorim, 2007).

Este enfoque desarrollista de la dirección del país en el exterior, otorgan un nuevo enfoque a las misiones de paz. Hay una visión moral y ética hacia la participación en las operaciones de paz. La idea de solidaridad activa no solo fomenta la ampliación de las relaciones con otros países, sino que también brinda una nueva característica jamás visto en

una potencia. Brasil busca a través del activismo en el escenario mundial como en la participación en las operaciones de paz demostrar su visión ética de cómo manejar una crisis.

Sin dudas, Brasil es un actor influyente con gran peso político económico y social en el mundo. No obstante, Brasil sigue buscando elevar su voz en los asuntos globales para consolidar su liderazgo moral y rol mediador en la comunidad internacional.

La nueva era de la participación de Brasil en las operaciones de paz de la ONU no solo reflejan el compromiso de Brasil con la paz y seguridad global sino que también proporciona la oportunidad ideal para fortalecer su voz y proyectar sus valores en el escenario mundial. El hecho de promover el tema del desarrollo para solucionar los temas de seguridad y orden global pone en evidencia el creciente *soft power* brasileño. Ser considerado un líder moral proyectando sus valores en la comunidad internacional y ser mediador en los conflictos internacionales son claros indicios del *soft power* que ejerce Brasil.

La creciente presencia de Brasil en el escenario mundial significa que su percepción del binomio de desarrollo junto con la seguridad humana y nacional, se vincula con la securitización de las problemáticas del siglo XXI. Hoy en día, el desarrollo es un tema que tiene cada vez más relevancia en las cuestiones de seguridad en el sistema internacional.

En síntesis, hay tres factores que se deben considerar cuando se analizan las contribuciones de un país a las misiones de paz: 1. Contexto doméstico económico, político y social; 2. La agenda de política exterior dado que estas mismas son un instrumento utilizado para conseguir intereses; 3. Contexto internacional: las transformaciones en el orden global.

En primer lugar, el Brasil de Lula no era el mismo Brasil que lideró Cardoso en términos económicos y sociales. Cardoso, enfrentado con múltiples dilemas sociales y financieros, a pesar de haber tenido los mismos principios que Lula no pudo contribuir con la misma facilidad a las misiones de paz. Por otro lado, en un clima económico positivo junto con el éxito de las políticas sociales brindaron un contexto favorable para que Lula pueda poner en ejecución un gran activismo global, especialmente en la ampliación de la participación brasileña en las misiones de paz.

En segundo lugar, no se evidencia una ruptura en la política exterior entre estos dos gobiernos. Ambos tenían como objetivo, fortalecer la postura del país en el sistema internacional mediante foros multilaterales, la diversificación de alianzas, la integración regional y el desarrollo. No obstante, Lula le brindó un enfoque crítico y opositor hacia la

gobernanza global del momento, convirtiéndose en el representante de los países en vías de desarrollo. Tal como señala Velázquez (2010), la mayor diferencia entre la política exterior de Lula y la de Cardoso no consiste en los objetivos, sino en la voluntad de actuar de una manera más proactiva (Sotomayor Velázquez, 2010, pp. 188).

En tercer lugar, las transformaciones globales se reflejaron directamente sobre la política exterior y doméstica de Brasil (Leone Pepe & Kalil Mathias, 2005, pp. 61). En los años 90, Brasil aún estaba consolidando su democracia y luego enfocado a resolver la crisis económica-financiera de 1999, en un contexto global donde los Estados Unidos era considerado el hegemon luego de la caída de la Unión Soviética. El orden internacional dependía del poder y plena supremacía los Estados Unidos impidiendo que cualquier otro estado modifique el estatus quo. Durante los años de la presidencia de Lula, se tuvo que adoptar una nueva estrategia dado la presión de la comunidad internacional para que el país asuma las responsabilidades de una potencia.

3.2 Motivaciones

En la siguiente sección, se abordarán las motivaciones principales que impulsan una mayor actuación de Brasil en las operaciones de mantenimiento de la paz lideradas por la ONU. Hay múltiples causas que explican la trayectoria brasileña en las misiones de paz, no se debe solamente a la idea de solidaridad hacia países del sur o perseguir un asiento permanente en el Consejo de Seguridad. (Maro da Silva, 2014).

3.2.1. El gran poder del *soft power*²²

Hubo un punto de inflexión en la participación brasileña en las misiones de paz de la ONU mediante el involucramiento y liderazgo en MINUSTAH. La actuación de Brasil en las operaciones de paz es una forma de proyectar los valores de Brasil hacia la comunidad internacional y a su vez, moldear la nueva configuración del sistema internacional.

Según Marcia Maro²³, la proyección de valores hacia el sistema internacional es una de las motivaciones principales para el mayor protagonismo de Brasil en las misiones de paz

²²Joseph Nye introduce el concepto *soft power* para describir la nueva dinámica de los poderes emergentes. Contrario al *hard power* de las potencias tradicionales, el *soft power* consiste en una fuerte mirada y activismo en las instituciones y coaliciones multilaterales para ejercer influencia y proyectar valores comunes en el sistema internacional (Nye, 1990)

(Maro da Silva, 2014). Este fenómeno es un claro reflejo del *soft power* de Brasil. Brasil no utiliza amenazas militares o económicas para lograr sus metas de política exterior sino que se concentra en formar y también liderar coaliciones que involucran las naciones en vías de desarrollo con el fin de fortalecer los valores comunes y demostrar su compromiso con el orden global (Maro da Silva, 2014) Mediante el activismo en los foros multilaterales y el acercamiento hacia diversas regiones del mundo donde no había una fuerte presencia de Brasil, el país puede promover su visión de cómo debería reestructurarse el esquema de las organizaciones internacionales para que sean más equitativo y justo. Las operaciones de paz son un instrumento ideal para demostrar su capacidad de liderazgo en materia de desarrollo y seguridad.

Por otro lado, la actuación en las operaciones de paz establece un terreno ideal para elevar su voz en el escenario mundial e incorporar una visión ética a la política exterior. En este sentido, el nuevo enfoque otorgado a las operaciones de paz por Brasil priorizando la temática del desarrollo mediante *peacebuilding* en vez de *peace enforcement* y luego la aparición del concepto *Responsabilidad al Proteger*, ilustra la visión ética de Brasil con respecto a cómo solucionar las crisis humanitarias del siglo XXI. Por otro lado, refleja la idea de que Brasil busca ser considerado como el mediador del sistema internacional y el emprendedor normativo²⁴ (Kenkel, 2012, pp. 647). La emergencia de la Doctrina Responsabilidad al Proteger es resultado de la iniciativa promovida por los Estados Unidos, Responsabilidad para Proteger (R2P) en 2005 la cual autoriza el derecho de intervención en sociedades víctimas de genocidios, limpiezas étnicas, crímenes de guerra y crímenes de contra la humanidad con el fin de garantizar la protección de los civiles (ICISS, 2001). La iniciativa brasileña, Responsabilidad al Proteger es un evidente demostración de la búsqueda de Brasil en convertirse de *rule taker* a *rule maker*. Es una manera de conciliar las tensiones entre el principio de soberanía y por otro lado brindar protección y garantizar los derechos humanos. Este proyecto, enfatiza la importancia de utilizar los principios del derecho internacional para guiar las acciones intervencionistas en el exterior con el fin de garantizar efectivamente la protección a los ciudadanos (Hamman, 2012).

En fin, las operaciones de paz son una herramienta fundamental para proyectar los valores del país mediante las tareas orientadas hacia el desarrollo sostenible, infraestructura,

²³ Embajadora de Brasil en Zimbabwe.

²⁴ Kenkel lo denomina como "*norm entrepreneur*". Es una manera de elevar su voz y ejercer influencia en el escenario mundial mediante *soft power*.

salud, y la asistencia social para afrontar las causas raíces de las crisis humanitarias. El binomio de desarrollo y seguridad esta íntimamente relacionado con la proyección de los valores en el sistema internacional.

La siguiente cita del anterior Ministro de Relaciones Exteriores, Celso Amorim, propone una clara ilustración del *soft power* brasileño.

“Nuestra política exterior no puede limitarse a una única región, tampoco puede restringirse a una única dimensión. Brasil puede y debe contribuir hacia la construcción de un orden global pacífico y armonioso basado en el Estado de Derecho y los principios del multilateralismo, consciente de su importancia demográfica, territorial económica y cultural, y de su vocación de convertirse en una gran democracia en el proceso de transformación social”(Amorim²⁵, 2003)

Similar a la motivación anterior, las misiones de paz son una manera de destacar al país en el sistema internacional. Uno de los objetivos tradicionales del país es obtener mayor visibilidad en el escenario mundial mediante la activa participación en las instituciones y los foros multilaterales. En los años 90, Brasil buscaba insertarse en el mundo para mejorar su reputación luego de años de dictadura militar. Hoy en día, Brasil busca consolidar su posición de liderazgo moral y mediador.

Siguiendo este aspecto, Brasil es uno de los principales promotores de la necesidad de reformar los procesos de toma de decisiones en el ámbito internacional, principalmente las Naciones Unidas. Las instituciones internacionales que concentran su proceso de toma de decisiones en los Estados Unidos y Europa ya no reflejan la estructura de poder del siglo XXI. Convertirse en miembro permanente del Consejo de Seguridad, es una ambición que apareció por primera vez en la misma creación de las Naciones Unidas. La reforma permitiría consolidar a Brasil como potencia mundial y lograr la representación equitativa del orden global del siglo XXI teniendo como principio base la solidaridad. La ONU principalmente se debe adaptar a los nuevos tiempos – en constante evolución. En una entrevista a Lula da Silva en la revista *The Economist* realizada el 24 de febrero del 2006, señalo la importancia de la reforma de la ONU en su totalidad (no solo el Consejo de Seguridad):

²⁵Discurso cuando asume cargo de Ministro de Relaciones Exteriores el 1 de enero, 2003.

“Apoyamos la extensa reforma de la organización propuesta por el Secretario General Kofi Annan... La expansión del Consejo de Seguridad, el fortalecimiento del Consejo Económico y Social, la revitalización de la Asamblea General, y la reforma administrativa del Secretariado...Brasil promueve una profunda reforma de la ONU. La ONU ha completado 60 años de actividades, el mundo y los conflictos por los cuales se ha creado, ya no existen en la misma proporción que justificó la creación de la ONU. La ONU debe considerar la nueva geopolítica del mundo. Es el fin de la bipolaridad, el fin de la Guerra Fría y la democracia se ha consolidado en la mayoría de los países. ¿Qué es lo que queremos? Queremos que la ONU sea más representativa, que represente el mundo político de hoy en día de manera más justa...Necesitamos otorgar instrumentos a la ONU para que vuelva a tener credibilidad en tomar las decisiones del sistema internacional” (Lula, 2006).

Participar en las misiones de paz es una forma para demostrar su capacidad de asumir grandes responsabilidades y demostrar su compromiso con el mantenimiento de la paz y orden internacional (Alaniz, 2014). Por tal motivo, Brasil debe estar presente en todos los cuadrantes del globo y hacerse oír en cuestiones relevantes de la comunidad internacional a través de organismos globales.

3.2.2. Modernización de fuerzas armadas

Un segundo motivo que tiene un impacto sobre el involucramiento de Brasil en las misiones de paz es la modernización de las fuerzas armadas. Los mandatos de la ONU tienen un carácter multinacional, reciben tropas, policías y expertos civiles de cientos de países. De tal modo las misiones de paz conforman una fuerza multinacional. En este sentido, hay un intercambio de experiencia y conocimiento con las fuerzas armadas de otras naciones. Sumado a este fenómeno es la profesionalización de las tropas mediante el intercambio de experiencias, tecnologías, estrategias, equipo, entre otros aspectos. Según Sergio Luis Aguillar (2002), “la participación en estas misiones y el contacto con materiales de la más alta tecnología permitió, y aún permite, adquirir ideas y experiencias y el sentimiento de la necesidad continua de modernización de los materiales de empleo militar” (Aguillar, 2002, pp. 438).

Un segundo elemento que contribuye a la modernización militar es la diversidad de tareas que se realizan en los mandatos. Los militares deben cumplir con tareas militares, policíacas (seguridad pública), asistencia humanitaria, desarrollo institucional e infraestructura, entre otras. El carácter multidimensional de las misiones de paz permite que las tropas adquieran mayor conocimiento y experiencia. En el caso de Brasil, las misiones de

paz proporcionan un campo de entrenamiento para las fuerzas armadas quienes luego cumplen tareas de seguridad pública en el ámbito local (Zaverucha, 2008). El Ministro de Defensa, José Viegas afirmó que “Haití será un campo de entrenamiento para el control de criminalidad en Río de Janeiro, donde se llevarán a cabo acciones similares, como bloqueos, control de tránsito y de personas...combates contra pandillas armadas en zonas de bajos recursos, etc.” (Zaverucha, 2008). En este sentido, hay un intercambio operacional: no solo se exportan modelos de políticas públicas realizadas previamente en Brasil, sino que también se benefician del terreno de las operaciones de paz para perfeccionar sus acciones.

3.3.3. Solidaridad y Estabilidad regional

Una de los temas que moviliza a Brasil es la estabilidad regional. El mayor activismo en los foros multilaterales no se limitan al ámbito global sino que Brasil ha demostrado un fuerte interés en la integración regional mediante el mayor intercambio comercial de los países del MERCOSUR, la creación de UNASUR, Consejo Sudamericano de Defensa, mayor inversiones en países vecinos, etc. Es de gran importancia mantener relaciones pacíficas con sus vecinos. La paz y estabilidad en la región proporciona las condiciones favorables para consolidar su liderazgo regional lo cual es un requisito fundamental para ejercer su posición de *global player* (Alaniz, 2014). Por tal motivo, Brasil busca promover el desarrollo en la región mediante la estabilidad democrática, el crecimiento económico y la mejora del bienestar social.

Tal como señalan los autores, Magnoli, Panelli y Yang:

“En la percepción brasileña, cualquier foco de inestabilidad regional corresponde a una amenaza directa al interés nacional (...) La participación decisiva, del gobierno brasileño en la superación de las crisis paraguayas en 1996 y en 1999, de la misma manera que se aporte en la solución del conflicto limítrofe entre Perú y Ecuador demuestran la importancia atribuida a la estabilidad regional” (Magnoli, Panelli& Yang, 2000, pp. 36).

Brasil percibió a la crisis en Haití como una amenaza a la paz y estabilidad de la región. En consecuencia, tomó acción sobre el asunto y ejerció su liderazgo. MINUSTAH se relaciona con los esfuerzos de integración regional, una manera de mejorar las relaciones cívico-militares de los países contribuyentes, reflejan el compromiso con la paz y seguridad global (Avezov, 2013, pp. 166). Tal como señala la investigadora de SIPRI,

“La participación en las operaciones de paz de la ONU facilita cooperación regional político e institucional como también los mecanismos de *confidence building* lo cual permite que los estados de América del Sur tengan mayor influencia en el sistema internacional” (Avezov, 2013, pp. 165).

Las acciones de Brasil en la región demuestra la interrelación entre las aspiraciones globales y regionales – una tensión latente en la dinámica de los poderes emergentes. En palabras de Shoeman:

“Las potencias emergentes son poderes regionales: en su región son considerados poderosos... Los poderes intermedios emergentes juegan un rol de *peacemakers* y policía en la región; tienen la responsabilidad de mantener el orden ‘en su patio’...” (Showman, 2003, pp. 351)

Esta afirmación pone en evidencia el elemento de solidaridad en la política exterior de Brasil – es su responsabilidad moral garantizar y mantener el orden en la región. La creciente mirada hacia la región a través de acciones y proyectos que promocionan la integración y cooperación regional refleja la auto-percepción de Brasil como el principal responsable para asegurar la estabilidad en el continente. A través de su liderazgo en MINUSTAH y las propuestas institucionales como la creación de UNASUR y el Consejo Suramericano de Defensa, Brasil pone en ejercicio su liderazgo en el continente de América Latina y el Caribe. En síntesis, ser líder regional es un requisito para ser considerado una potencia en el escenario mundial (Alaniz, 2014).

Por otro lado, su creciente participación en países que eran antiguas colonias portuguesas ilustra el componente de solidaridad. Uno de los factores que radica las ventajas y éxitos de la actuación de Brasil en países donde existan lazos culturales y lingüísticos, son los mecanismos de confianza con la población local. La Doctrina *Capstone* establece que el personal de las misiones de paz deben tener una comprensión sobre la historia y cultura de la región para luego fortalecer los mecanismos de confianza y establecer una relación fluida con los locales (DPKO, 2008). En este sentido, Brasil logra una mayor cercanía con los habitantes quienes en algunos casos son escépticos a los mandatos extranjeros de las Naciones Unidas.

En conclusión, no se debe considerar que la única motivación de Brasil para participar en las misiones de paz consista en obtener un asiento permanente en el Consejo de Seguridad. No cabe lugar a dudas que las operaciones de paz son consideradas como una herramienta para la ejecución de la agenda de política exterior. De tal modo, se puede distinguir cuatro

motivos fundamentales para contribuir a las misiones de paz. La actuación de Brasil en las operaciones de paz permiten: a) proyectar sus valores con el fin de reestructurar el sistema internacional y consolidar su liderazgo moral, b) modernizar las fuerzas armadas, c) demostrar su solidaridad hacia el *sur global*.

CONCLUSIÓN

La participación de Brasil en las operaciones de mantenimiento de la paz, más allá de cumplir con sus obligaciones internacionales en materia de seguridad global, es una herramienta de política exterior: contribuye a la proyección del país y aumenta las relaciones con otros países y regiones de particular interés político y económico.

Hubieron tres momentos destacables en la trayectoria de Brasil en las misiones de paz: 1) la primera aparición en 1957-1967; 2) el retorno a la democracia 1990-2002 y 3) el punto de inflexión: la nueva era de participación brasileña a partir del 2003 hasta hoy en día.

Tres elementos claves tienen un gran impacto sobre la actuación de Brasil en las operaciones de paz: el contexto doméstico (económico, social y político), la agenda de política exterior, y la estructura del sistema internacional. Con el fin de explicar el cambio drástico que se evidencia en 2004, se ofreció un marco comparativo de las condiciones de los factores mencionados, de la presidencia de Fernando Henrique Cardoso (1994-2002) y el gobierno Lula da Silva (2003-2011).

El comienzo del siglo XXI hubo un cambio en la situación económica, política, y social en Brasil. Los indicadores económicos y sociales del Banco Mundial reflejan un claro crecimiento económico y mejora en el bienestar social durante la presidencia de Lula. En estos años se logró afrontar el dilema social disminuyendo la brecha distributiva en la sociedad brasileña, y así, reduciendo el nivel de pobreza por más de la mitad. Ambos hechos proporcionaron un contexto favorable para que el país pueda mirar fuera de sus fronteras. En otras palabras, hubo menos restricción doméstico lo cual permitió poner en la práctica los ejes de acción de Brasil con mayor fuerza e intensidad bajo el liderazgo de Lula da Silva. Por otro lado, es notable destacar que la cuestión que debía afrontar Lula ya no consistía en cómo ascender en el escenario mundial sino cual estrategia se debería adoptar para un Brasil ya considerado como una potencia en el sistema internacional. Una de las estrategias, presente en la administración anterior, pero se puso en ejecución con mayor fuerza e intensidad durante los años de Lula, fue la participación de Brasil en las misiones de paz más allá de la región y más allá del Capítulo VI.

Es importante señalar que no hubo una ruptura con la agenda de política exterior del anterior gobierno, sino que Lula le brindó un nuevo enfoque más humanístico y crítico hacia la estructura de la gobernanza global. Las contribuciones a las operaciones de paz son un

imperativo para todos los países que buscan elevar su voz y ejercer mayor influencia en el sistema internacional. De tal modo, el mayor activismo de Brasil a través del multilateralismo que incluye la actuación del país en las misiones de paz, elevan su voz y peso en cuestiones de seguridad y orden internacional. El liderazgo en MINUSTAH proporciona mayor independencia en seguridad regional y asuntos de desarrollo (Avezoc, 2013, pp 166).

A grandes rasgos, el involucramiento de Brasil en las misiones de paz es una estrategia característica de los poderes emergentes para aumentar su prestigio e influencia en el ámbito internacional (Kenkel, 2010, pp. 649). Las contribuciones brasileñas en las operaciones de paz demuestran el compromiso con la paz y estabilidad internacional a través de su rol como mediador y agente estabilizador en los conflictos más allá de sus fronteras.

Las misiones de paz encuadran una dimensión militar en la política exterior de una nación, donde se utilizan tropas para realizar misiones diplomáticas, políticas y humanitarias. De tal forma, en Brasil, las fuerzas armadas han recuperado relevancia el proceso de toma de decisiones. Tal como señala Velázquez Sotomayor (2010), la mayor presencia de Brasil en las operaciones de paz implica que las fuerzas armadas adquieran mayor voz en el proceso de toma de decisiones. Es aquí donde surgen tensiones institucionales causado por la puja entre el Ministerio de Defensa (creado en 1999) y el discurso tradicional del Ministerio de Relaciones Exteriores. Es notable destacar que en los últimos años ha habido una institucionalización de las operaciones de paz lo cual facilita la coordinación entre ambas agendas.

A pesar del aumento en el tamaño, el presupuesto y la modernización de las fuerzas armadas brasileñas, Brasil no es una potencia tradicional – busca consolidar su liderazgo moral y su liderazgo en materia de desarrollo y seguridad. Tal como lo denominan los autores Dauvergne y Farias, Brasil es un gran impulsor del *soft power* (“*Great Power of Soft Power*”). En este sentido, para comprender la nueva era de la actuación de Brasil en las operaciones de paz, se debe tener en cuenta el binomio de seguridad y desarrollo. Históricamente, Brasil ha sido un país atravesado por múltiples dilemas sociales debido a la desigualdad e injusticia. Hoy en día, en comparación con décadas anteriores se puede concluir que el país ha logrado reducir en gran medida los clivajes sociales y económicos en la sociedad. De tal modo, dado las políticas públicas efectivas que fueron implementadas por Lula, Brasil exporta su modelo de estrategias y acciones hacia contextos similares y los adapta a las circunstancias específicas de cada país. El éxito de las políticas públicas de desarrollo en Brasil son un claro reflejo de su capacidad para afrontar cuestiones de desigualdad económica y social – su esquema de políticas sociales son un modelo a seguir en

asuntos de desarrollo y seguridad global. En este sentido, el país busca ser visto como el referente principal de cuestiones sobre desarrollo que son la causa raíz de los dilemas de seguridad. Tal como señala la Embajadora Marcia Maro da Silva, el éxito de las políticas públicas dentro del territorio brasileño sirven para los esfuerzos de las operaciones de paz, que en la actualidad abarcan tareas de construcción nacional, desarrollo y soporte institucional, y asistencia humanitaria para restaurar la estabilidad en la sociedad. Por otro lado, las actividades realizadas por las tropas en las misiones de paz en Angola, Haití, Mozambique, Timor del Este, entre otras, se asemejan a las operaciones de los militares en la Amazona y en las favelas de Río de Janeiro y Sao Paulo (Velázquez Sotomayor, 2010). En este sentido, debido a la experiencia de Brasil en asuntos de desarrollo, brinda un enfoque innovador a las problemáticas de la actualidad que difiere de las potencias tradicionales, como los Estados Unidos y Europa.

En síntesis, el cambio cuantitativo en relación a la participación brasileña en las misiones de paz, no implica una ruptura con los ejes de la agenda de política exterior. La modificación en términos cuantitativos que se evidencia durante la presidencia de Lula (2003-2011), está determinado por la mejora en las variables económicas, políticas y sociales que favorecen una reinserción de Brasil en el escenario mundial a través de una mayor participación en mecanismos multilaterales tales como las misiones de paz. Brasil otorga una gran importancia al desarrollo y la agenda social en su curso de acción en el sistema internacional. A través del mayor involucramiento del país en las operaciones de paz, Brasil podrá proyectar sus valores y moldear la nueva configuración de la gobernanza global, siendo el representante del mundo en vías de desarrollo.

Para futuras investigaciones, será interesante observar la tendencia de la participación de Brasil en las operaciones de paz durante la presidencia de Dilma Rouseff (2011-presente), quien se caracteriza por una continuidad de la agenda de política exterior de la administración anterior, y por otro lado, en un contexto donde hay un creciente malestar social debido a las demandas de la nueva clase media de Brasil.

Bibliografía

- Agência Brasileira de Cooperação. 2009. *A cooperação técnica do Brasil para a África*. Disponible en: <http://www.abc.gov.br/CooperacaoTecnica/AcordosVigentes/CGPD> Fecha de acceso: 22 marzo 2014.
- Agência Brasileira de Cooperação. (2014). *A cooperação Sul-Sul: Haiti*. Disponible en: <http://www.abc.gov.br/Projetos/CooperacaoSulSul/Haiti> Fecha de acceso: 22 marzo 2014.
- Amorim, C. (1 de enero 2003). Discurso en Brasilia cuando asume cargo de Ministro de Relaciones Exteriores. Disponible en: http://funag.gov.br/loja/download/454-Brazilian_Foreign_Policy_Handbook.pdf Fecha de acceso: 5 de marzo 2014
- Amorim, Celso. 2006. “A política externa do Governo Lula: os dois primeiros anos.” *Análise de Conjuntura OPISA*, 4, 1-14
- Amorim, C. (2004). Cooceitos de segurança e defesa – implicações para a ação interna e externa do governó. En J.R. Pinto, A.J. Ramalho da Rocha & R. Doring Pinho da Silva, eds. *Reflexões sobre defesa e segurança: uma estratégia para o Brasil*. Brasilia: Ministerio de Defesa.
- Amorim, C. (5 de febrero 2007). Discurso en seminario de Misiones de Paz en Brasilia. Disponible en: http://funag.gov.br/loja/download/454-Brazilian_Foreign_Policy_Handbook.pdf Fecha de acceso: 5 de marzo 2014
- Aguillar, S. L. (2002). As Forças de Paz do Brasil: Balanço. En: Brigagao, Clóvis y Domício Proenca jr. (orgs.). *Brasil e o Mundo- Novas Visões*. Rio de Janeiro: Livraria Francisco Alves Editora.
- Avezov, X. (2013). The New Geopolitics of Peace Operations: A Dialogue with Emerging Powers: South American Regional Dialogue. *Journal of International Peacekeeping* 17, 162, 170. Martinus Hijhoff Publishers. DOI 10.1163/18754112-1702006
- Bellamy, A. J. ,& Williams P. D., (2010) *Understanding Peacekeeping: Second Edition*. Cambridge, UK: Polity Press.
- Benítez, R. (2007). América Latina: Operaciones de Paz y acciones militares de las fuerzas armadas. En: *Foro Internacional* 187, 1, 99-116. Distrito Federal, México: El Colegio de México
- Bobbio, N. (1991) *El Tiempo de los Derechos*. Editorial Sistema.
- Cardoso, F. H. (29 de julio 2002). *Palavras na cerimônia de condecoração do Presidente da República Democrática do Timor Leste*. Disponible en la página web de la Biblioteca da Presidência da República: <http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/ex-presidentes/fernando-henrique-cardoso/discursos-1/2o-mandato/2002-2-semester/29-de-julho-de-2002-palavras-na-cerimonia-de-condecoracao-do-presidente-da-republica-democratica-do-timor-leste-xanana-gusmao-com-o-grande-colar-da-ordem-nacional-do-cruzeiro-do-sul> Fecha de acceso: 5 marzo 2014
- Cardoso, F. H. (1999). Pronunciamento do Presidente da República, posse no

Congresso Nacional. Disponible en:

<http://www.funag.gov.br/biblioteca/dmdocuments/Discursos_fhc.pdf> Fecha de acceso: 5 marzo 2014

Caspar, G (2005). "Haiti: complemento o vaciohegemonico en America Latina", *ForeignAffairs Latinoamérica* vol. 5:1.

Cavalvante, F. (2010). Rendering peacekeeping instrumental? The Brazilian approach to United Nations peacekeeping during the Lula da Silva years (2003-2010). *Revista Brasileira de Política Internacional* 53:2, 142-159. ISSN: 0034-7329

Constitución de Brasil, (1988) Disponible en:

<http://pdba.georgetown.edu/Constitutions/Brazil/esp88.html#mozTocId174738>

Da Silva, L. (24 de febrero 2006). Entrevista a la Revista *TheEconomist*. Londres.

Dauvergne, P. &Farias, D.B. (2012).The Rise of Brazil as a Global Development Power. *Third World Quaterly* 33: 5, 903-917. Southseries Inc. ISSN: 0143-6597

Departament of Peacekeeping Operation. (2008) *United Nations Peacekeeping Operations: Principles and Guidelines*..New York, NY: Department of Field Operations.

Diehl, P. F (1994) *International Peacekeeping*. Baltimore: Johns Hopkins University Press.

Diniz, E. (2007). Brazil: peacekeeping and the evolution of foreign policy. En J.T. Fishel& A. Saenz, eds. *Capacity Building for Peacekeeping: The Case of Haiti*. Washington, DC: National Defense University Press.

FettFaganello, P. L. (2013). *Operações de Manutenção da Paz da ONU: De que forma os Direitos Humanos revolucionaram a principal ferramenta internacional da paz*. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão.

Fleitz, F.H. (30 de mayo 2002). *Peacekeeping Fiascoes of the 1990's: Causes, Solutions and US Interests*. Praeger Publishers.

Fonseca Jr., G. (2011). Notes on the Evolution of Brazilian Multilateral Diplomacy. *Global Governance* 17, 375-397. Lynne Rienner Publishers. ISSN 1075-2846

Fontoura, Paulo R. C. Tarrise. (1999). *O Brasil e as Operações de Manutenção da Paz das Nações Unidas*. Brasília: FUNAG.

Hamman, E.P (Octubre 2012). The protection of civilians in armed conflict and Brazil's 'responsibility while protecting'. *NOREF Policy Brief. Oslo: NOREF*.

Hirst, M. &Wrobel, P. A. (2002).Política Brasileira de Sgurança no Pós-Guerra Fria. En *Revista Brasil e o Mundo: Novas Visões*, 255-318.Rio de Janeiro: Livraria Francisco Alves.

Hurrell, A. (2000) Some reflections on the role of intermediate powers. *Paths to Power: Foreign Policy Strategies of Intermediate States* 244, 1-12. Washington DC: The Woodrow Wilson International Center.

International Commission on Intervention and State Sovereignty (Diciembre 2001). *The Responsibility to Protect*. Disponible en: <http://responsibilitytoprotect.org/ICISS%20Report.pdf>. Fecha de acceso: 3 de octubre 2013.

Kenkel, K. M., (2010). South America's Emerging Power: Brazil as Peacekeeper. *International Peacekeeping*, 17:5, 644-661. Londres: Routledge. DOI10.1080/13533312.2010.516958

Kenkel, K. M., (8 de diciembre 2010). Stepping out of the Shadow: South America and Peace Operations. *International Peacekeeping* 17:5, 584-597. London, England: Routledge. DOI: 10.1080/13533312.2010.516928

Kenkel, K. M. (15 de marzo 2013). *Contributor Profile: Brazil*. Obtenido: octubre 2013 de la página web del Instituto de Investigación de Paz (International Peace Institute): http://www.ipinst.org/images/pdfs/brazil_kenkel-130315.pdf

Leone, L. P. & Mathias S. K. (2005). Operaciones de paz de las Naciones Unidas: la perspectiva brasileña. *Revista Fuerzas Armadas y Sociedad* 19 N. 1, 55-71.

Livro Branco de Defesa Nacional (2012) Disponible en la página del Ministerio de Defensa: <http://www.defesa.gov.br/arquivos/2012/mes07/lbdn.pdf>

Llenderozas, E.E. (marzo 2006). Argentina, Brasil y Chile en la reconstrucción de Haití: intereses y motivaciones de la participación conjunta. *Conferencia de Asociación de Estudios Latinoamericanos*.

Magnoli, D., Panelli L. F., & Yang, P. (2000). Em Busca do Interesse Nacional. *Revista Política Externa* – Julio – Agosto. São Paulo.

Ministry of External Relations & Bureau of Diplomatic Planning. (2008). *Brazilian Foreign Policy Handbook*. Brasília: Alexandre de Gusmão Foundation. Disponible en: http://funag.gov.br/loja/download/454-Brazilian_Foreign_Policy_Handbook.pdf Fecha de acceso: 5 de marzo 2014

Mulet, E. (2013). Rising Powers in the New International Security Order. *Brazil Emerging in the Global Security Order*. Rio de Janeiro: Konrad-ADrenauer-Stiftung.

Nye, J. (1990). Soft Power, *Foreign Policy* N.80, 153-171. Disponible en: http://scholar.google.com/scholar_url?hl=es&q=http://boulemkahel.yolasite.com/resources/Soft%2520Power.doc&sa=X&scisig=AAGBfm25oRe_zMLgfByLrRc6ldtg0uWsbA&oi=scholar. Fecha de acceso: 10 de abril 2014.

Reis da Silva, L. (2010). A transformação estrutural da Política Externa Brasileira recente (2000–2010), *Meridiano 47*, 11(120), 18–24.

Sallum, B.J. (Junio 1998). Brasil: Las dificultades de Cardoso. *Nueva Sociedad* 156, 6-14. Fundación Friedrich Ebert Stiftung. Disponible en: http://www.nuso.org/upload/articulos/2692_1.pdf

Santos, R. & Cravo Almeida, T. (31 de marzo 2014). Brazil's rising profile in United Nations peacekeeping operations since the end of the cold war.

NorwegianPeacebuildingResource Centre. Disponible en:
<<http://www.peacebuilding.no/Themes/Emerging-powers/Publications/Brazil-s-rising-profile-in-United-Nations-peacekeeping-operations-since-the-end-of-the-cold-war>>
Fecha de acceso: 15 de abril 2014.

Saores Alsina Jr., J. P. (2009). O poder militar como instrumento da política externa brasileira contemporânea. *Revista Brasileira Política Internacional* 52:2, 173-191.

Shoeman, M. (2003.) South Africa as an Emerging Middle Power: 1994-2003. *State of the Nation: South Africa 2003-2004*. Capetown: HSRC Press.

Soares de Lima, M. R. &Hirst, M. (2006) Brazil as an intermediate state and regional power: action, Choice and responsabilites.*International Affairs*: vol. 82, I, 21-40. DOI: 10.1111/j.1468-2346.2006.00510.x

Sotero, P. (3 de noviembre 2010). Brazil's rising ambition in a shifting global balance of power,*Politics* 30:1, 71-81. Polical Studies Association.DOI: 10.1111/j.1467-9256.2010.01394

Sotomayor Velázquez, A.C. (2010). Why Some States Participate in UN Peace Missions While Others Do Not: An Analysis of Civil-Military Relations and Its Effects on Latin America's Contributions to Peacekeeping Operations. *Security Studies* 19, 160-195. Taylor & Francis Group, LLC. ISSN: 0963-6412.

Stockholm International Peace Research Institute. (2013). *SIPRI Multilateral Peace Operations Database*.Disponibles en: <<http://www.sipri.org/databases/pko>> Fecha de acceso: 20 abril 2014.

Stockholm International Peace Research Institute. (2013). *Trends in world military expenditure, 2013*.Disponible en:
<<http://www.sipri.org/research/armaments/milex/recent-trends>> Fecha de acceso: 20 abril 2014.

United Nations.“Role of the Security Council.United Nations Peacekeeping.”*UN News Center*.Disponible: <<https://www.un.org/en/peacekeeping/operations/rolesc.shtml>>
Fecha de acceso: 5 de noviembre 2013.

United Nations. (1945) Chapter I: Purposes and Principles. Chapter IV: The General Assembly. Chapter VI: Pacific Settlement of Disputes. Chapter VII: Action with respect to Threats to Peace, Breaches of the Peace and Acts of Agression. *Charter of the United Nations*.San Francisco, CA.

United Nations. (2013). *Troop and police contributors archive 1990-2013*. Disponible en:
<http://www.un.org/en/peacekeeping/resources/statistics/contributors_archive.shtml>
Fecha de acceso: 16 marzo 2013.

United Nations.(2014). *MINUSTAH Facts and Figures*.Disponible en:
<<http://www.un.org/en/peacekeeping/missions/minustah/facts.shtml>> Fecha de acceso: 10 noviembre 2013.

United Nations.(2014). *Peacekeeping Fact Sheet*. Disponible en:
<<http://www.un.org/en/peacekeeping/resources/statistics/factsheet.shtml>> Fecha de acceso: 5 de noviembre 2013.

United Nations (2014). *UNIFIL Facts and Figures*. United Nations Interim Force in Lebanon. Disponible en:
<<http://www.un.org/en/peacekeeping/missions/unifil/facts.shtml>>. Fecha de acceso: 15 de abril 2014.

World Bank (2013). *Brazil Overview*. Disponible en:
<<http://www.worldbank.org/en/country/brazil/overview>>. Fecha de acceso: 13 de abril 2014.

World Bank (2013). *Data: GDP growth (annual %)*. Disponible en:
<<http://data.worldbank.org/indicador/NY.GDP.MKTP.KD.ZG>> Fecha de acceso: 13 de abril 2014.

World Bank (2013). *Data: Poverty gap at \$1.25 a day (PPP) (%)*. Disponible en:
<<http://data.worldbank.org/indicador/SI.POV.GAPS/countries>> Fecha de acceso: 13 de abril 2014.

World Bank (2013). *Data: Poverty gap at \$2 a day (PPP) (%)*. Disponible en:
<<http://data.worldbank.org/indicador/SI.POV.GAP2/countries>> Fecha de acceso: 13 de abril 2014.

World Bank (2013). *Data: Poverty gap at national poverty line (%)*. Disponible en:
<<http://data.worldbank.org/indicador/SI.POV.NAGP/countries>> Fecha de acceso: 13 de abril 2014.

Zaverucha, J. (Enero-febrero 2008). La militarización de la seguridad pública en Brasil. *Revista Nueva Sociedad* 213, 128-146. Quito: Chasqui CIESPAL. ISSN: 0251-3552.

Entrevista realizada el 21 de marzo, 2014 a Jorge Maximiliano Alaniz Rodríguez, Secretario de la Embajada de la República Argentina en Brasilia, Brasil. Titular del área de Política Externa, Seguridad, Defensa y BRICS.

Entrevista realizada el 6 de abril, 2014 a la Embajadora Marcia Maro da Silva. Embajadora de Brasil en Harare, Zimbabwe.

Carlos Antonio Pereira, periodista de *Estado de Sao Paulo*, entrevista realizada por Arturo Sotomayor, Sao Paulo, Brasil, 18 de Abril 2002. Obtenido del artículo: Sotomayor Velázquez, A.C. (2010). Why Some States Participate in UN Peace Missions While Others Do Not: An Analysis of Civil-Military Relations and Its Effects on Latin America's Contributions to Peacekeeping Operations. *Security Studies* 19, 160-195.

Entrevista a Celso Amorim 23 de marzo 2010 en 'Brazil emerges as a leading exponent of "soft power"'. BBC News Disponible en:
<<http://news.bbc.co.uk/2/hi/americas/8580560.stm>> Fecha de acceso: accessed 22 marzo 2013.