

La diplomacia brasileña hacia el Medio Oriente: una estrategia oscilante

Élodie Brun

Instituto de Estudios Políticos de París (Francia)

Resumen

Este artículo trata de la política exterior brasileña hacia el Medio Oriente. Comienza con una retrospectiva sobre los años del Tercermundismo, para mejor entender la evolución actual de los lazos birregionales. Luego se enfoca en la presidencia de Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2010) explicando su activismo diplomático hacia esta región a través de cuatro variables: el peso de la ideología del PT, el papel de los flujos económicos, el creciente interés de las comunidades árabes desde Brasil y la voluntad gubernamental de promover el país a escala global. Finalmente analizamos las primeras decisiones tomadas por Dilma Rousseff (Presidente desde 2011) con respecto de la situación de Medio Oriente que parecen señalar una diplomacia más errática.

Palabras-clave: Relaciones Sur-Sur - Brasil - Medio Oriente - Comercio Exterior - Derechos humanos - Conflicto israelí-palestino - Irán

Abstract

This paper deals with the Brazilian foreign policy towards the Middle East. First, it presents historical backgrounds in order to get a better understanding of the drastic evolution of biregional links until nowadays. Then it focuses on the Luiz Inácio Lula da Silva presidency (2003-2010) and relates its diplomatic activism to four main motivations: the PT's ideology, the influence of economic flows, the growing interest of Arab communities that live in Brazil and the governmental will to promote the country at the global level. We finally tackle the first decisions made by Dilma Rousseff (2011 -) regarding the situation in the Middle East. We defend that they traduce a more hesitant diplomacy.

Key-words: Foreign Policy - South-South Relations - Brazil - The Middle East Trade - Human Rights - Global Governance - Israeli-Palestinian Conflict - Iran

La firma de la Declaración de Teherán entre Brasil, Irán y Turquía en mayo de 2010 dio una visibilidad inédita a la diplomacia brasileña y confirmó su estatus de **potencia emergente**, así como sus **aspiraciones globales**. Más allá de los debates que provocó sobre la posición del gobierno de Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2010) hacia la República islámica, esta iniciativa dio a conocer la universalización de la política exterior de este país sudamericano. Desde Europa se

preguntaron: ¿Cuál es la estrategia brasileña hacia el Medio Oriente? ¿Qué revela esta aproximación sobre la interpretación del mundo de los dirigentes brasileños? Si bien estos interrogantes nos parecen cruciales a la hora de entender la evolución de las relaciones internacionales, no bastan para entender la evolución irregular de esos lazos interregionales. De hecho, la vinculación de Brasil con Medio Oriente no es nueva y la herencia que existe (I) influye en el acercamiento que tuvo lugar bajo la presidencia de Lula (II). Sin embargo, las primeras decisiones del gobierno de Dilma Rousseff nos llevan a pensar que la diplomacia brasileña aún no ha logrado diseñar una estrategia estable hacia esta región (III)¹.

1. Unos vínculos históricos fluctuantes

Cuando los gobernantes de Brasil comenzaron a promover las relaciones con los países del entonces Tercer Mundo durante el período de la “Política Externa Independiente” (1961-1964), se interesaron más por sus pares africanos. Fue la crisis petrolera de 1973 que los llevó a otorgar más atención al Medio Oriente.

Excepto las visitas privadas realizadas por el Emperador Pedro II en 1871 y 1876 y la participación brasileña en la primera Fuerza de Emergencia de Naciones Unidas (UNEF), los representantes brasileños se limitaron en un primer momento solo a establecer relaciones diplomáticas con los países de Medio Oriente. Lo hicieron con Irán desde principios del siglo XX, pero fue recién a partir de los procesos de independencia de aquellos países que el número mayor de reconocimientos tuvo lugar. La política brasileña se definía entonces como la de la equidistancia con respecto al conflicto israelí-palestino, tratando de mantener buenas relaciones con todas las partes implicadas gracias a una postura prudente². Sin embargo, ésta tampoco significó una indiferencia acerca de esta temática, ya que frecuentemente apareció en los debates multilaterales.

Brasil votó a favor de la partición de Palestina en 1947 pero tardó en reconocer el Estado israelí, sobre todo a causa de la disputa con la Santa Sede a propósito del estatus de Jerusalén. Luego, la Resolución 242 de noviembre 1967, en la cual varios países latinoamericanos prepararon los primeros *drafts*, se convirtió en el marco de referencia de la posición brasileña³.

¹ Según Itamaraty, el Ministerio de Relaciones Exteriores de Brasil, los países del Medio Oriente incluyen: Arabia Saudí, Autoridad palestina (llamada así porque todavía el Estado no está constituido), Bahrein, Egipto, Emiratos Árabes Unidos, Irán (no aparece con la división sobre Medio Oriente (DOMA) pero sí en la presentación de las relaciones bilaterales), Iraq, Israel, Jordania, Kuwait, Qatar, Líbano, Omán, Siria, Yemen.

² Santana, Carlos Ribeiro, *O Brasil e o conflito árabe-israelense-palestino (1947 a 2005)*, Tesis de Master, Relaciones internacionales, Brasilia, Universidad de Brasilia, 2005, p. 107.

³ Para más detalle sobre las posiciones latinoamericanas acerca del conflicto israelí-palestino, ver la contribución de Cecilia Baeza.

Cuando estalló la crisis petrolera, el 80% del consumo interno brasileño del hidrocarburo dependía de las importaciones⁴. Además, el país se encontraba en pleno periodo de “milagro económico” con un crecimiento de su Producto Interno Bruto (PIB) del 10,1% entre 1968 y 1974⁵. Sin embargo, su déficit comercial y sus necesidades de créditos aumentaban, lo que lo llevó a buscar nuevos clientes para sus productos y nuevas fuentes de financiamiento para poder mantener su modelo de Industrialización por Substitución de las Importaciones (ISI). Por lo tanto, fueron motivos económicos los que incitaron a los representantes brasileños a acercarse a Medio Oriente.

Las necesidades energéticas de Brasil hicieron que las relaciones con ciertos países árabes se volviesen más importantes. Así, según datos de la base UN Comtrade, entre 1976 y 1984, Irak y Arabia Saudita representaron o el segundo o el tercero proveedor del conjunto de las importaciones brasileñas. Estos dos países acumularon alrededor del 60% de las compras brasileñas de petróleo entre 1972 y 1980, lo que puso a Brasil en una situación de dependencia con respecto a estos dos Estados. Para tratar de compensar este desequilibrio, los gobiernos brasileños trataron de vender más productos hacia estos países y también de atraer sus petrodólares. Por ejemplo, el Banco de Brasil entró en el capital de un homólogo árabe en 1973, un consorcio fue creado con Kuwait en 1975 así como el Arab-Brazilian Investment Company (ABICO) y un banco iraquí-brasileño en 1981⁶. Estas iniciativas no siempre fueron exitosas, ya que pocas inversiones llegaron a Brasil. En 1980 Medio Oriente sólo representaba el 4,3% de las exportaciones brasileñas, frente al 32,6% de sus importaciones⁷.

En este contexto, los productores árabes aprovecharon de esta situación para presionar a los gobernantes brasileños con respecto al conflicto israelí-palestino. Así, en esa época, existió un vínculo directo entre intereses económicos y defensa de la causa palestina en las relaciones de Brasil con el Medio Oriente. El país sudamericano era dirigido por una dictadura militar, oficialmente ligada al campo occidental en el marco de la Guerra Fría. Sin embargo, las necesidades económicas de Brasil llevaron a los presidentes Ernesto Geisel (“el Pragmatismo Ecuménico y Responsable” de 1974 a 1976) y João Baptista de Oliveira

⁴ Nos referimos a estimaciones difundidas por el Banco Mundial. Banco Mundial/IPEA, *Bridging the Atlantic. Brazil and Sud-Saharan Africa South South Partnering for Growth*, Informe, diciembre de 2011, p.69.

⁵ MACHADO da SILVA, Heloisa C., “Da deterioração dos tempos de intercâmbio à consolidação do modelo substitutivo de exportações: a política de comércio exterior brasileira de 1954 aos nossos dias”, en SARAIVA, José Flávio Sombra y CERVO, Amado Luiz (orgs.), *O crescimento das relações internacionais no Brasil*, Brasília: Saraiva/IBRI, 2005, p.287.

⁶ PRUGUE, Armando “Financial Cooperation between the Arab World and Latin America: The Role of the Inter-American Development Bank”, en SADDY, Fehmy (org.), *Arab-Latin American Relations*, New Brunswick: Transaction Books, 1983, p.79.

⁷ Datos de UN Comtrade, en US\$.

Exportaciones de Brasil hacia el Medio Oriente: 862 760 970, exportaciones totales de Brasil: 20 132 055 040.

Importaciones de Brasil desde el Medio Oriente: 8 142 385 063, importaciones totales de Brasil: 24 948 822 016.

Figueiredo (“el Universalismo” de 1979 a 1985) a dejar de lado su ideología a favor de más pragmatismo para acercarse al Tercer Mundo. En el caso de las relaciones con el Medio Oriente, esta orientación fue en parte impuesta por los países árabes. Para escapar del embargo de 1973 y seguir beneficiándose de su petróleo, los representantes brasileños tuvieron que suprimir el término « equidistancia » de su discurso y reemplazarlo por un apoyo más marcado a favor de la causa palestina. Asimismo, votaron a favor de las posiciones árabes en el seno de la ONU en 1974 y 1975⁸. Seme Taleb Fares demostró que fueron las autoridades iraquíes que pidieron el reconocimiento de la Organización de Liberación de Palestina (OLP) por parte de Brasil en 1975. El año siguiente, en 1978, la OLP abrió su primera oficina de representación de América Latina en Brasilia, en la sede de la Liga Árabe⁹.

El apogeo de las relaciones entre Brasil y Medio Oriente tuvo lugar el 10 de noviembre de 1975 cuando el gobierno de Geisel pidió que se votara a favor de la Resolución 3379 en la Asamblea General de Naciones Unidas que asimila el sionismo a una forma de racismo. Esta decisión provocó, sin embargo, fuertes reacciones por parte de los Estados Unidos, lo que hizo que las autoridades brasileñas adoptaran posturas más prudentes en los años siguientes. Por ejemplo, en 1976, no participaron en el voto de la Resolución 3120 porque se mencionaba la creación de un Estado palestino¹⁰. Es importante recalcar que durante todo este periodo de acercamiento con los países árabes, en ningún momento Brasil cambió de posición en cuanto a la existencia del Estado de Israel.

No obstante, fue la evolución de la situación económica brasileña la que influyó de la manera determinante en el porvenir de las relaciones con Medio Oriente. Así, la crisis de la deuda que afectó a Brasil a partir de los años 1980 provocó un retroceso fuerte de los vínculos interregionales, aunque la transición democrática no generó cambios substanciales¹¹. Entre 1984 y 1986, el nivel de endeudamiento del Estado brasileño alcanzó el 40% del PIB¹² y en 1987, el presidente José Sarney anunció una suspensión parcial de los pagos internacionales, lo que marcó el principio de arduas negociaciones con los acreedores, principalmente países occidentales y organismos multilaterales. De hecho, al nacer la democracia en Brasil, el gobierno de Fernando Collor de Mello tuvo que asegurarse el apoyo de estos acreedores, en la mayoría radicados en Estados Unidos, para el restablecimiento de la economía y el éxito de la transición. Estas discusiones modificaron la estrategia brasileña y

⁸ SHARIF, Regina, “Latin America and the Arab-Israeli Conflict”, *Journal of Palestine Studies*, 7(1), otoño de 1977, p.104.

⁹ FARES, Seme Taleb, “O pragmatismo do petróleo, as relações entre o Brasil e Iraque”, *Revista Brasileira de Política Internacional*, 50(2), 2007, p.132-134.

¹⁰ BREDA DOS SANTOS, Norma, “As posições brasileiras nas Nações unidas com relação ao Oriente Médio (1945-2002): equidistância, pragmatismo e realismo”, *Cena Internacional*, 5(2), 2003, p.14.

¹¹ da SILVA, André Liuz y PILLA, Reis Bruno, “O Oriente Médio na política externa brasileira (1947-2011): aproximação, distanciamento e engajamento”, *Ciências & Letras*, nº51, enero-junio 2012, p.118.

¹² COSTA, Juliana Jerônimo, *As relações Sul-Sul na política multilateral brasileira (1961-2002)*, Tesis de Master Relaciones internacionales, São Paulo, Programa San Thiago Dantas, 2009, p.74.

desembocaron en una transformación profunda de la estructura económica de este país, poniendo fin al modelo ISI a favor de cierta liberalización. Fernando Henrique Cardoso, el entonces Ministro de Finanzas (1993-1994), iba a mantener esta evolución durante su presidencia (1995-2002).

Las consecuencias de la crisis de la deuda en los vínculos con Medio Oriente fueron múltiples. Primero, los flujos comerciales cayeron. En 1999, esta región sólo representaba el 2,6% del comercio exterior brasileño, en contra de casi un 20% en 1980¹³. En 1998, la línea de la Middle East Airlines entre São Paulo y Beirut abierta tres años antes, fue suspendida¹⁴. A nivel más político, los gobernantes brasileños volvieron a defender posiciones más cercanas a las de los Estados Unidos. Por ejemplo, apoyaron las sanciones contra Irak y la Guerra del Golfo de 1991, pese a que fueran en contra de sus intereses económicos en este país. Sus declaraciones sobre el conflicto israelí-palestino también se volvieron más genéricas¹⁵. A pesar de la revitalización de los flujos comerciales y de una evolución hacia visiones más críticas al final de la presidencia de Fernando Henrique Cardoso, Medio Oriente no benefició de una atención especial por parte de los representantes de Brasil. Algunas iniciativas puntuales se tomaron, como la organización de un seminario en Brasilia en 2000¹⁶. Sin embargo, Yasser Arafat, el entonces presidente de la Autoridad palestina, hizo una escala en el país, antes de participar en la Conferencia de los No-Alineados de Bogotá en 1995, pero esta visita no tuvo grandes consecuencias sobre los lazos bilaterales¹⁷.

En resumen, el petróleo ha sido el mayor determinante de la política brasileña hacia Medio Oriente en la época del Tercermundismo y nos recuerda que las relaciones Sur-Sur no están exentas de intereses ni de estrategias. La dependencia al oro negro simboliza la herencia de las relaciones interregionales que van a cambiar profundamente con la nueva dinámica operada por los gobiernos de Lula.

2. Un compromiso inédito durante los gobiernos de Lula (2003-2010)

En su primer discurso como presidente, Luiz Inácio Lula da Silva insistió en la noción de cambio, incluyendo la política externa. Si bien en el campo de las relaciones Sur-Sur, el nuevo dirigente definió como prioridad a los países emergentes y al continente africano, Medio Oriente también fue incluido en esta estrategia. Las

¹³ Datos de UN Comtrade, en US\$.

Comercio de Brasil con el Medio Oriente (exp + imp): 2 559 594 477.

Comercio de Brasil con el mundo: 99 410 966 626.

¹⁴ “Brasil deve ganhar vôo São Paulo-Líbano, com escala na Costa do Marfim”, *ANBA*, 30 de septiembre de 2003.

¹⁵ SANTANA, Carlos Ribeiro, *op. cit.*, p.157-160.

¹⁶ MAJZOUN, Ismail, “*Relações entre o Brasil e o Mundo Árabe: construção e perspectivas*”, Brasilia: FUNAG, 2001, 412 p.

¹⁷ “Arafat vem pedir auxílio do Brasil para palestinos”, *Folha de São Paulo*, 15 de setembro de 1995.

iniciativas diplomáticas provenientes de Brasil se multiplicaron a un ritmo sin precedentes. El proceso ASPA (América del Sur-Países Árabes) fue impulsado desde Brasilia donde fue realizada la Cumbre fundadora en mayo de 2005. Además, por primera vez desde el siglo XIX, un dirigente brasileño viajó a la región. Desde finales de 2003 hasta el final de su mandato Lula visitó 9 países de aquella región y los Territorios Palestinos (Cuadro n°1).

Cuadro n°1: Viajes del presidente Lula al Medio Oriente

	Arabia Saudí	Egipto	Emiratos Árabes Unidos	Israel	Irán	Jordania	El Libano	Qatar	Territorios Palestinos	Siria	Totales
2003		1	1				1			1	4
2009	1							1			2
2010				1	1	1		1	1		5

Fuentes: Itamaraty.

El dinamismo es aún más importante con respecto a su Ministro de Relaciones Exteriores, Celso Amorim, quien se desplazó en la región todos los años excepto en 2007, y totalizó 44 visitas contando los encuentros bilaterales y los multilaterales. Podemos observar que los viajes de ambos representantes se concentran en 2003-2005, lo que corresponde con la preparación de la cumbre ASPA, y luego en 2008-2010, esta vez para visitar Estados directamente vinculados con los conflictos regionales. Volveremos sobre esta serie de desplazamientos más adelante.

Cuadro n°2: Viajes del Ministro Celso Amorim al Medio Oriente

	Arabia Saudí	Egipto	Emiratos Árabes Unidos	Irán	Israel	Jordania	Kuwait	El Líbano	Omán	Qatar	Territorios Palestinos	Siria	Totales
2003		2	1		1	1		2				1	7
2004		1				1							2
2005	1			1	1	1	1		1	1	1	1	8
2006								1					1
2008	1			1	1	1	1			1	1	1	7
2009	1	3		1	1	1				1	1	1	10
2010				2	2	1				2	2	2	9
Totales	3	6	1	4	5	6	1	3	1	3	5	6	44

Fuentes: Secretario de la Presidencia, “Visitas internacionais e nacionais do Ministro Celso Amorim e visitas de Ministros de Negócios Estrangeiros ao Brasil”, *Balanco de Política Externa 2003-2010*, p. 68.

Este ritmo de visitas inédito nos lleva a preguntarnos cuáles han podido ser los motivos para que esta presidencia en particular decidiera acercarse nuevamente al Medio Oriente. Distinguiamos cuatro factores principales:

Primero, el Partido de los Trabajadores (PT), del cual el presidente Lula fue uno de los fundadores en el contexto de la dictadura, siempre ha promovido las relaciones con los países en desarrollo y el apoyo a las causas heredadas del Tercermundismo¹⁸, como la defensa de los derechos palestinos. De hecho, Lula se reunió con Yasser Arafat cuando era el líder del PT. A pesar de que el PT pretendía un cambio más radical en las relaciones internacionales de lo que desarrollaron los gobiernos de Lula - sobre todo con respecto a los vínculos con los socios tradicionales -, el objetivo de mirar más hacia el mundo en desarrollo se mantuvo, como lo traducen estos múltiples viajes a Medio Oriente.

Segundo, la evolución del comercio exterior brasileño incentivó a los dirigentes a mirar hacia socios no tradicionales. Según los datos del Ministerio de Desarrollo, Industria y Comercio Exterior (MDIC), el Sur global (África, América Latina y el Caribe, Asia, Medio Oriente) que representaba el 40,7% de las exportaciones y el 38,2% de las importaciones de Brasil en 2003, pasó a ocupar el 57,4% de las exportaciones y el 48,2% de las importaciones en 2010. Este aumento se debe tanto a factores internos tales el crecimiento de la economía, la internacionalización de las grandes empresas nacionales o algunas medidas gubernamentales como a factores externos incluyendo la emergencia asiática y la evolución de los precios de los *commodities*.

Los intercambios con el Medio Oriente participaron en esta tendencia pero las importaciones fueron muy afectadas por la crisis económica mundial (Cuadro n°3).

Cuadro n°3: Evolución de los intercambios entre Brasil y el Medio Oriente (en millones de US\$)

	Exportaciones	% del total	Importaciones	% del total
2003	2,8	3,8	1,6	3,4
2008	8,1	4,1	6,2	3,6
2009	7,6	4,9	3,1	2,5
2010	10,5	5,2	4,7	2,6
2011	12,3	4,8	6,1	2,7

Fuente: MDIC

¹⁸ VELACSO, Sebastião y CRUZ STUART, Ana Maria, "Cambiando el rumbo: la política exterior del gobierno de Lula", en ÁLAVAREZ, Carlos (org.), *La Argentina de Kirchner y el Brasil de Lula*, Buenos Aires: Prometeo Libros, 2003, p.121-122.

El incremento de los intercambios comenzó a principios de la pasada década, lo que lo desvincula de la llegada al poder de Lula. Sin embargo, la subida fue significativa durante sus dos mandatos: entre 2003 y 2010, las exportaciones crecieron del 275% y las importaciones del 188% (y del 283% si contamos de 2003 a 2008 antes de la crisis). Pero el comercio con Medio Oriente se mantuvo a niveles poco significativos, representando menos del 5% de los intercambios de Brasil con el mundo.

Además los flujos estaban muy concentrados, en términos de productos y de socios. Según UN Comtrade, en 2010, los tres primeros compradores y los tres primeros proveedores de Brasil en Medio Oriente acumulan más de la mitad de los lazos comerciales interregionales: Arabia Saudita, Irán y los Emiratos Árabes Unidos para las exportaciones (con el 62,6%) y Arabia Saudita, Israel e Irak para las importaciones (con el 88,2%).

En cuanto a los productos, los datos de UN Comtrade del 2008 - antes de la crisis - informan que los cinco primeros bienes representan también más de la mitad de los flujos globales. Brasil exporta sobre todo pollo, hierro, azúcar y aviones (a través de Embraer) e importa esencialmente petróleo (un 70%) y sus derivados (12%).

Esta concentración explica gran parte de las variaciones de las importaciones brasileñas desde Medio Oriente ya que los precios de petróleo han disminuido de manera importante como consecuencia de la crisis económica y financiera internacional. Si bien el petróleo sigue siendo una pieza clave de las relaciones interregionales, a diferencia de los años ochenta del siglo pasado, no se traduce por una dependencia brasileña ya que el país es autosuficiente en este campo desde 2006.

Por el contrario, el papel de los productos alimentarios revelan el carácter estratégico de este comercio para Brasil y sus socios. En efecto, el país sudamericano disfruta de una situación de monopolio sobre las exportaciones de varios bienes hacia aquellos mercados. Por ejemplo en 2008, proveía casi el 80% del pollo y el 90% del azúcar comprados por Arabia Saudita y más del 75% del pollo importado por los Emiratos Árabes Unidos. Observamos entonces que los productos alimentarios y los minerales representan los aspectos estratégicos hoy en día, al igual que lo fueron los hidrocarburos en los años 70 y 80. Sin embargo, los actores brasileños se encuentran esta vez en una situación más ventajosa.

Por lo tanto, los representantes brasileños tuvieron interés en mantener esta presencia en esos mercados y en procurar ampliarlos para los exportadores nacionales. Además intentaron atraer las inversiones de varios países árabes que aprovecharon el auge de los precios de los hidrocarburos para aumentar sus reservas financieras. No obstante, algunas informaciones demuestran que los flujos en este campo se estancaron a pesar de un tímido despertar a partir del 2009 (Cuadro 4)¹⁹.

¹⁹ Pensamos en la participación del fondo soberano qatari, QIA, en Vale, en el Banco do Brasil, y en el Banco de desarrollo nacional, el BNDES o en el nuevo proyecto de DP World en el puerto de Santos.

Cuadro 4: Inversiones en Brasil por país de origen entre 2001 y 2009
(en millones de US\$)

País	Flujos entrantes
Países Bajos	39 578
Estados Unidos	40 353
Emiratos Árabes Unidos	58,28
Kuwait	22,12
El Líbano	13,21
Jordania	3,55
Qatar	1,65
Arabia Saudita	0,7
Siria	0,4
Irán	0,2
Irak	0,09

Fuente: Banco Central do Brasil

Aunque los intercambios económicos de Brasil con Medio Oriente no alcanzaron niveles que podríamos denominar estratégicos, el auge del comercio y el potencial financiero, ambos confirmados por el perfil de la crisis económica mundial, hacen que esta variable influyese en el diseño de la diplomacia brasileña.

Un tercer factor explicativo radica en el nuevo activismo de las comunidades árabes radicadas en Brasil. Desde el siglo XIX, varias olas de inmigrantes árabes fundamentalmente cristianos originarios del Líbano y Siria, huyeron del Imperio Otomano o de los conflictos regionales para instalarse en Brasil. El Ministerio de Relaciones Exteriores brasileño informó en 2003 que la comunidad libanesa contaba con 6 a 7 millones de personas y la siria 2 millones²⁰, asentada particularmente en el Estado de São Paulo. Sin embargo, sólo son estimaciones ya que no hubo un censo incluyendo esta pertenencia comunitaria. Los Palestinos son menos numerosos, 50 000 individuos, en general musulmanes y concentrados en el Estado del Rio Grande do Sul²¹. Muchos de ellos llegaron después de la creación de Estado de Israel²².

La coordinación entre las comunidades árabes y las autoridades federales aumentó durante los mandatos de Lula. Por un lado, su diplomacia suscitó el interés de los descendientes hacia la política. Por ejemplo, cuando Mahmud Abbas visitó Brasil en 2009, viajó hasta Porto Alegre para encontrarse con los representantes

²⁰ “Expectativa de negócios dá o tom da visita de Lula ao Líbano”, *ANBA*, 5 de diciembre de 2003.

²¹ BAEZA, Cecilia, *Les Palestiniens d'Amérique Latine et la cause palestinienne (Chili, Brésil, Honduras – 1920-2010)*, Tesis de Doctorado, Ciencia Política, especialización Relaciones Internacionales, París, Instituto de Estudios Políticos, 2010, p.16.

²² “Brasil tem cerca de 40 mesquitas, a maioria em São Paulo”, *ANBA*, 28 de octubre de 2003.

de la diáspora. También Bachar Al-Assad fue invitado a hablar delante del Club Homs - creado por descendientes sirios en los años 1920 - durante su estancia en Brasil en 2010²³.

Desde 1998 existe además un convenio de cooperación entre el gobierno central y la Cámara de Comercio Árabe-Brasileña (CCAB) creada en los años cincuenta del siglo pasado²⁴. Sus actividades se multiplicaron a partir de 2003 en razón de una asociación creciente con las iniciativas oficiales y también para responder al nuevo interés que esta política despertó entre actores no-gubernamentales brasileños y extranjeros. Así, en 2006, la CCAB e Itamaraty firmaron un acuerdo para coordinar el seguimiento de la primera Cumbre ASPA.

Por otro lado, los gobernantes entre 2003 y 2010 se sirvieron de esta presencia comunitaria para legitimar las nuevas orientaciones diplomáticas. Por ejemplo, el presidente Lula justificó la disposición brasileña a ayudar la resolución del conflicto israelí-palestino, aludiendo a la convivencia de las diásporas judías y árabes en Brasil²⁵. Durante su primera gira por el mundo árabe, el dirigente incluyó al Líbano y a Siria de cuyos territorios proviene la mayoría de los descendientes árabes brasileños.

Al mismo tiempo, el despertar de la diáspora a veces obliga a las autoridades políticas a tratar cuestiones que la preocupan, como el conflicto israelí-palestino. La Federación de las Entidades Palestinas (FEPAL) es así muy activa en el seno de una Conferencia creada por asesorar la presidencia sobre las políticas de promoción de la igualdad racial (CONAPIR) y la causa palestina. Obtuvieron en noviembre de 2005 la creación de una comisión de vigilancia sobre el respeto de los derechos humanos en los Territorios Palestinos²⁶. Por añadidura, no es casualidad que en 2007, Brasil en todo Medio Oriente solo desarrollaba proyectos de cooperación en El Líbano²⁷. Desde entonces, el gobierno brasileño también implementó acciones solidarias hacia los Territorios Palestinos, lo que puede ser vinculado con nuestro cuarto factor explicativo.

El presidente Lula y sus asesores clave en la política exterior - Celso Amorim, Marco Aurélio Garcia, el consejero presidencial especialista de las relaciones internacionales en el PT, y Samuel Pinheiro Guimarães, el secretario general de Itamaraty entre 2003 y 2009 - intentaron dar a conocer y afirmar la voz de Brasil a escala mundial. En esta perspectiva, posicionarse sobre las principales tensiones internacionales permite incrementar la visibilidad del país. Esta estrategia llevó los dirigentes brasileños a interesarse por el Medio Oriente que concentra varios conflictos amenazadores para la paz y la seguridad mundiales. En efecto, se nota

²³ “No Brasil, Abbas busca apoio de Lula a independência palestina”, *O Globo*, 20 de noviembre de 2009; “A coletividade nos aproxima, diz Bashar”, *ANBA*, 1^o de julio de 2010.

²⁴ <http://www.ccab.com.br/> (28/07/2012).

²⁵ “Mundo precisa de diálogo sincero, diz Lula”, *ANBA*, 12 de marzo de 2003.

²⁶ BAEZA, Cecilia, *op. cit.*, p.450.

²⁷ Se tratan de proyectos en materia de reconstrucción, tecnologías de la información, agricultura, salud y gestión de residuos. AGÊNCIA BRASILEIRA DE COOPERAÇÃO (ABC), *South-South Cooperation Activities Carried Out by Brazil*, Informe, julio de 2007, p.81-83.

una aceleración de las visitas de Lula y de Celso Amorim cuando recrudecieron problemas en la región a partir de finales de 2008 (Cuadro 1). Es también con este objetivo que los líderes políticos brasileños se están acercando de sus homólogos emergentes para posicionarse sobre la situación en esta región. Lo hicieron con sus socios del Foro de Diálogo IBAS (India, Brasil, África del Sur) y con los del grupo BRICS (Brasil, Rusia, India, China, África del Sur)²⁸.

Primero, los representantes brasileños durante los dos mandatos de Lula buscaron promover la capacidad diplomática de su país, demostrando el deseo de obtener un reconocimiento más importante a nivel internacional. El hecho de organizar la primera Cumbre ASPA, aunque el proceso incluya a varios países sudamericanos, puso de manifiesto el papel brasileño. También los gobernantes explicitaron sus aspiraciones cuando se posicionaron sobre el conflicto palestino-israelí, ofreciendo su mediación aunque sin concretar su propuesta, y sobre el programa nuclear iraní, que esta vez desembocó en la Declaración de Teherán de 2010. Cuando recibió en Brasilia, a los líderes de Israel, de la Autoridad palestina y de Irán en menos de un mes en 2009, el presidente Lula demostró la capacidad de la diplomacia brasileña y su potencial de actuación en la resolución de varias tensiones en Medio Oriente, si estuviese más integrado en los mecanismos de negociación²⁹. Así actuando, las autoridades brasileñas intentan legitimar su deseo de integrar los centros de decisión mundiales.

Más allá del cumplimiento de sus aspiraciones globales, los representantes de Brasil también aprovecharon esta intromisión en temas reservados a las potencias tradicionales para criticar el funcionamiento del sistema internacional así como la interpretación vigente de sus reglas. Al reconocer a Palestina como un Estado en diciembre de 2010, al promover el diálogo con todos los actores involucrados en las tensiones con Israel, incluso los que tienen problemas con los países del Norte como Siria, y al mantener buenas relaciones con cada protagonista - Celso Amorim viajó 5 veces a Israel y el Mercosur firmó un Tratado de libre comercio con ese país en 2007 -, los gobiernos de Lula presentaron visiones propias, aunque contrarias a las posturas de las principales potencias³⁰. Cuando obtuvieron la firma de la Declaración de Teherán en mayo de 2010 gracias al desarrollo de negociaciones directas con los líderes iraníes, acompañados por sus pares turcos, hicieron hincapié en la necesidad de renovar la gestión y la visión de las relaciones internacionales.

²⁸ “Sétima Reunião da Comissão Mista Trilateral do Fórum IBAS - Nova Delhi, 8 de março de 2011 - Declaração sobre a Situação do Oriente Médio e Norte da África”, Nota del MRE n°95, 8 de marzo de 2011; “Comunicado Conjunto por ocasião da Reunião de Vice-Ministros de Relações Exteriores do BRICS sobre a situação no Oriente Médio e no Norte da África – Moscou, 24 de novembro de 2011”, Nota del MRE n°459, 24 de noviembre de 2011.

²⁹ El presidente de Israel, Shimon Peres, visitó Brasil del 11 al 15 de noviembre de 2009, el presidente de la Autoridad Palestina, Mahmud Abbas, del 19 al 20 y el presidente de Irán, Mahmud Ahmadinejad, del 23 al 24.

³⁰ Para más detalle sobre las posturas brasileñas con respecto a Irán, ver la contribución de Paulo Botta en este número.

Esta promoción de Brasil a través de los conflictos del Medio Oriente no se realizó sin obstáculos. A veces los diplomáticos tuvieron que aceptar posturas más fuertes de lo que hubieran querido, como fue el caso para la evocación de la causa palestina en la Declaración final de la primera Cumbre ASPA. Como consecuencia de la publicación de este texto más radical de la tradicional retórica adoptada por los gobiernos de Lula, Celso Amorim fue enviado a Tel-Aviv el 29 de mayo de 2005 para tranquilizar a los socios israelíes en cuanto a la posición brasileña con respecto a Israel. También la pronta difusión de la Declaración de Teherán provocó tensiones entre Brasil y Estados Unidos, y creó una sensación de frustración por parte del país sudamericano. En efecto, los representantes se opusieron a una propuesta del Consejo de Seguridad. Brasil y Turquía, entonces miembro no-permanente en esta entidad, Brasil -y Turquía- votó en contra de la Resolución 1929 del 9 de junio de 2010 que refuerza las sanciones en contra de la República islámica, porque su esfuerzo diplomático no había sido tomado en cuenta.

Frente a esta herencia fuerte y muy vinculada al presidente Lula, la llegada al poder de Dilma Rousseff generó muchas expectativas, especialmente con respecto a las posiciones de su gobierno sobre Medio Oriente.

3. Los principios balbuceantes de la presidencia de Dilma Rousseff

Debido a los movimientos que conocen varios países árabes en el marco de la “Primavera árabe”, la presidenta brasileña tuvo que interesarse por Medio Oriente. Después de dos años y medio de gobierno, todavía no ha viajado a la región. Cabe recalcar que la tercera Cumbre ASPA, prevista en Lima, también ha sido aplazada para finales de 2012.

Varios índices podían llevar a pensar que la nueva dirigente iba a seguir la misma línea de acción que su predecesor. Dilma Rousseff pertenece al Partido de los Trabajadores y el Ministro de Relaciones Exteriores, Antonio Patriota, fue Secretario general de Itamaraty de 2009 hasta su nominación. Además, los flujos comerciales ya se están recuperando (Cuadro 2). En 2011, las exportaciones alcanzaron un nuevo récord y las importaciones volvieron al nivel pre-crisis.

No obstante, con respecto a las posturas oficiales sobre las tensiones de la región, notamos señales de continuidad y de indecisión. Pero a diferencia de los años 1980, estas variaciones no están vinculadas con una drástica evolución de los flujos comerciales.

El mejor ejemplo de la continuidad de la política de Lula radica en la cuestión palestina. El gobierno de Dilma Rousseff ha confirmado el reconocimiento de Palestina como un Estado y sigue promoviendo la idea de la convivencia entre dos Estados a partir de las fronteras de 1967, afirmando al mismo tiempo el derecho de existencia de Israel. Tres ejemplos de 2011 alimentan esta interpretación. En febrero, un comunicado de Itamaraty lamenta la no aprobación

de una resolución del Consejo de Seguridad que denuncia la ilegalidad de las colonias en los Territorios Palestinos, incluyendo Jerusalén oriental³¹. El 29 de octubre, los representantes brasileños votaron a favor de la entrada de Palestina en la UNESCO (36C/PLEN/DR.1) y en diciembre un Tratado de Libre Comercio (TLC) progresivo es firmado entre MERCOSUR y Palestina, en respuesta al texto ya existente con Israel³².

Una diferencia aparece en cambio entre las dos presidencias cuando se trata de articular dos aspiraciones: la exigencia de reforma del sistema multilateral y la promoción de los derechos humanos. Ambas abogan por un cambio en el funcionamiento y en la interpretación de las reglas internacionales. A propósito de la resolución de los conflictos, el gobierno de Dilma Rousseff sigue mostrando mucho escepticismo respecto a la intervención militar como método para alcanzar la paz y privilegia la vía de un diálogo más inclusivo con mayor importancia de los temas socio-económicos en las negociaciones. Por eso, en noviembre de 2011, la representante brasileña ante el Consejo de Seguridad presentó el concepto de “responsabilidad protegiendo” para reemplazar el de la “responsabilidad de proteger”³³. Aunque no lo reconozca, el primero hace más difícil el uso de la fuerza para resolver amenazas a la paz mundial ya que prevé más negociaciones previas y la creación de un sistema de rendición de cuentas. Los dirigentes en la época de Lula estimaron además que la protección de los derechos humanos sólo podía mejorar con una reforma del sistema. Por lo tanto, a veces dieron prioridad a sus deseos de cambio, como fue el caso con Irán: para obtener la firma del régimen, los diplomáticos brasileños tuvieron que conseguir su confianza, aceptando ciertas concesiones³⁴.

Desde antes de asumir el poder, la futura presidenta expresó públicamente su desacuerdo con esta faceta de la política exterior de su predecesor. De hecho, en marzo de 2011, decidió votar a favor de una resolución del Consejo de Derechos Humanos a propósito del envío de un relator especial a Irán para investigar violaciones de varios derechos humanos³⁵. Este voto revela la nueva prioridad acordada

³¹ 14 miembros se expresaron a favor, sólo los Estados Unidos votaron en contra, usando su derecho de veto. “Votação no Conselho de Segurança sobre os assentamentos israelenses nos Territórios Palestinos Ocupados”, *Nota del Ministerio de Relaciones Exteriores (MRE)* n°67, 18 de febrero de 2011.

³² “Acordo de Livre Comércio Mercosul-Palestina - Montevidéu, 20 de dezembro de 2011”, *Nota del MRE* n°497, 20 de diciembre de 2011.

³³ “Conselho de Segurança das Nações Unidas - Debate Aberto sobre Proteção de Civis em Conflito Armado - Nova York, 9 de novembro de 2011”, *Nota del MRE* n°436, 9 de noviembre de 2011.

³⁴ “Pronunciamento do Ministro Antonio de Aguiar Patriota em debate sobre Responsabilidade ao Proteger na ONU - Nova York, 21 de fevereiro de 2012”, *Nota del MRE* n°38, 21 de febrero de 2012.

³⁵ “Brasil vota contra Irán en Naciones Unidas por primera vez en una década”, *El País*, 24 de marzo de 2011.

a esta temática por parte de los gobernantes. Tuvo como puntos positivos de facilitar la reconciliación con los Estados Unidos - después de la Declaración de Teherán que rechazaron - y de quitar a la oposición uno de sus principales argumentos de crítica de los gobiernos del PT.

Sin embargo, nos parece que la orientación hacia una promoción más acenuada de los derechos humanos no está garantizada, si observamos las posturas posteriores de la presidencia. En noviembre de 2011, Brasil se abstuvo durante la votación de una Resolución durante la tercera Comisión de la Asamblea General de las Naciones Unidas para interinar un informe que denuncia la falta de respeto de los derechos humanos en Irán. De hecho, los dirigentes de este país rechazaron la acogida del relator especial, previsto en la resolución del Consejo de Derechos Humanos de marzo de 2011, que Brasil había apoyado. Pero esta vez los representantes brasileños no votaron a favor justificando su postura por el “aspecto desequilibrado del informe” que no contemplaba la situación de otros derechos, especialmente en materia socio-económica³⁶.

Además, el voto de marzo de 2011 contrastó con las posturas brasileñas sobre la crisis en Libia en el seno del Consejo de Seguridad. Si bien Brasil apoyó la Resolución 1970 que amenaza el régimen de Muamar el Gadafi, se abstuvo durante el voto de la Resolución 1973 que prevé un bloqueo aéreo y el uso de la fuerza para proteger a los civiles. El argumento oficial fue una crítica de la intervención militar como mejor método para resolver las tensiones. La entonces representante brasileña, Maria Luiza Ribeiro Viotti, insistió en diferenciar esta postura de un eventual apoyo al líder libio. No obstante, la diplomacia brasileña privilegió la crítica de la resolución del conflicto propuesta sobre la defensa de los derechos humanos.

Se puede observar una posición similar con respecto a Siria. El Ministerio de Relaciones Exteriores publica frecuentes comunicados que denuncian las violencias perpetradas en contra de los civiles y subraya que el gobierno sirio es el principal responsable de la seguridad de sus ciudadanos³⁷. Las autoridades brasileñas llaman a la suspensión de los ataques armados y al diálogo, refiriéndose al Plan de Paz de Kofi Annan. También llevaron a cabo una misión en Siria en agosto de 2011 con sus socios de IBAS, que no tuvo importantes repercusiones para las negociaciones en el seno del Consejo de Seguridad a pesar de la presencia de los tres países como miembros no permanente. Finalmente, en octubre de 2011, los representantes

³⁶ “Um ano após posse, Dilma mantém política externa de Lula”, *BBC Brasil*, 21 de diciembre de 2011.

³⁷ Sólo para junio y julio de 2012: “Sessão Especial do Conselho de Direitos Humanos da ONU sobre a situação na Síria – Pronunciamento da Embaixadora do Brasil, Maria Nazareth Farani Azevêdo - Genebra, 1º de junho de 2012”, *Nota del MRE n°134*, 1º de junio de 2012; “Situação na Síria”, *Nota del MRE n°143*, 8 de junio de 2012; “20ª Sessão do Conselho de Direitos Humanos da ONU sobre a situação na Síria – Pronunciamento da Embaixadora do Brasil, Maria Nazareth Farani Azevêdo”, *Nota del MRE n°160*, 27 de junio de 2012; “Violência na Síria”, *Nota del MRE n°173*, 13 de julio de 2012; “Situação na Síria”, *Nota del MRE n°180*, 20 de julio de 2012; “Debate Aberto do Conselho de Segurança das Nações Unidas sobre o Oriente Médio – Pronunciamento da Embaixadora do Brasil, Maria Luiza Ribeiro Viotti - Nova York, 25 de julho de 2012”, *Nota del MRE n°189*, 25 de julio de 2012.

brasileños se abstuvieron del voto de una Resolución, explicando su decisión por la división del Consejo - China y Rusia usaron su derecho de veto - que tenía que ser superada para lograr una solución en Siria³⁸. Otra vez, el gobierno brasileño asoció sus posturas a una voluntad de reforma del funcionamiento del órgano, pero al mismo tiempo se alejó de la promoción de los derechos humanos, además porque se asocia con países que también están acusados de violarlos³⁹. Esto acerca Brasil a posiciones más soberanistas, lo que refuerza la contradicción con la defensa de los derechos humanos.

Por lo tanto, la diplomacia brasileña aparece incómoda a la hora de coordinar sus diversas orientaciones. Un símbolo de esta vacilación es la actitud del gobierno frente al Grupo de los amigos del pueblo sirio. Mientras asistió como observador durante la reunión de Estambul en abril de 2012, no participa en la sesión de París tres meses más tarde⁴⁰. A nuestro parecer, la indecisión brasileña se debe en parte a la falta de respuesta frente a varias contradicciones: ¿Cómo conciliar diplomacia de derechos humanos y aspiración a la transformación del sistema mundial? ¿Cómo convencer a los países del Norte de la necesidad de una reforma sin asociarse con Estados que defienden posiciones similares pero que no sistemáticamente promueven los derechos humanos? El dilema que existió durante los gobiernos de Lula se transformó en una confusión bajo la presidencia de Dilma. Las últimas decisiones vuelven a aproximarse de la estrategia precedente pero el principio de la administración actual ha vuelto las posiciones brasileñas más borrosas, y a veces contradictorias.

Conclusión

Las relaciones de Brasil con el Medio Oriente han evolucionado drásticamente desde la época del Tercer Mundismo. Un símbolo de estas variaciones es el nuevo perfil de los intercambios económicos cuya importancia estratégico se está desplazado desde el petróleo hacia los alimentos y los minerales. Una particularidad de estos lazos fue su presencia oscilante entre las prioridades de los gobernantes del Estado sudamericano. Nos parece que todavía no ha sido sobrepasada.

Hoy en día, la economía brasileña no sufre de una dependencia energética con los países árabes y las autoridades incluyen a la región en la estrategia de emergencia mundial de su país. Los motivos de la diplomacia brasileña son múltiples, aunque la revitalización de los vínculos interregionales debe mucho a la

³⁸ “Abstenção em votação sobre Síria foi em prol do consenso no Conselho de Segurança, diz Itamaraty”, *O Globo*, 5 de octubre de 2011.

³⁹ “Comunicado Conjunto por ocasião da Reunião de Vice-Ministros de Relações Exteriores do BRICS sobre a situação no Oriente Médio e no Norte da África – Moscou, 24 de novembro de 2011”, *Nota del MRE n° 459*, 24 de noviembre de 2011.

⁴⁰ “Brasil participa como ‘observador’ em reunião de ‘Amigos do povo sírio’”, *G-1*, 1^o de abril de 2012.

presidencia de Lula. La llegada del gobierno de Dilma Rousseff no implicó modificaciones fundamentales a nivel bilateral pero el posicionamiento brasileño ha sido más indeciso frente a las tensiones que afectan la región.

Esta situación nos recuerda que Brasil, como actor emergente, sigue siendo tributario de las oportunidades ofrecidas por sus contextos internos y externos para poder promover sus aspiraciones. En cuanto a las grandes temáticas internacionales, las acciones de sus diversos socios son cruciales, lo que genera contradicciones en el manejo de su política exterior.

Referencias adicionales:

- Amorim, Celso, *Conversas com jovens diplomatas*, São Paulo: Benvirá, 2011, 600 p.
- Biato, Marcel Fortuna, “Brasil, Irã e a paz no Oriente Médio”, *Mural Internacional*, 1(2), noviembre de 2010, p.2-6
- Breda Dos Santos, Norma, “O Brasil e a questão israelense nas Nações Unidas: da criação do Estado de Israel ao pós(?)-sionismo”, en Norma Breda Dos Santos (org.), *Brasil e Israel*, Brasília: UnB, 2000, p.19-70
- Carrilho, Arnaldo, “O Brasil e a Questão da Palestina: ambigüidades, equidistância e engajamento”, en *O Brasil no Mundo que vem aí. II CNPEPI*, Brasília: FUNAG, 2008, p.237-261
- Cervo, Amado Luiz, Bueno, Clodoaldo, *História da política exterior do Brasil*, Brasília: UnB, 3ª ed., 2008, 559 p.
- Farah, Paulo, “O Brasil e o Oriente Médio: acerca das políticas externas e da consolidação de relações privilegiadas”, en *O Brasil no Mundo que vem aí. II CNPEPI*, Brasília: FUNAG, 2008, p.183-202
- Messari, Nizar, “O Brasil e o mundo árabe”, en Lessa, Antônio Carlos, Oliveira, Henrique Altemani (orgs.), *Relações Internacionais do Brasil: temas e agendas*, São Paulo: Saraiva, 1º vol., 2006, p.243-263
- Rosa, Luciano Ozorio, “O Brasil e o Oriente Médio (1930-1990)”, en Albuquerque, José Augusto Guilhon (org.), *Sessenta Anos de Política Externa Brasileira: O Desafio Geoestratégico*, São Paulo: Annablume, 3º vol., 2000, p.431-454
- Vagni, Juan José, “La cumbre América del Sur-Países Árabes (ASPA): Balances de un acercamiento estratégico”, *Revista de Estudios Internacionales Mediterráneos*, nº8, junho-diciembre de 2009
- “Brasil e Turquia tentam controlar o Irã”, Tema especial, *Política Externa*, 20(3), diciembre de 2011-febrero de 2012, p.47-79.