

## ¿Demasiado mundo?: Lula, Brasil y Oriente Medio

*Günther Maihold\**

**Tema:** El nuevo activismo del gobierno brasileño y de su presidente, Luiz Inácio “Lula” da Silva, en Oriente Medio han abierto un nuevo frente en la acción exterior de Brasil, con grandes riesgos para una gestión exitosa de su experimentado líder.

**Resumen:** Haber irrumpido como actor extraregional en la enrevesada política de Oriente Medio, con el objetivo de hacer avanzar las negociaciones de paz y contribuir a resolver los conflictos de la región, es una apuesta audaz del presidente brasileño Lula da Silva. Este impulso parece corresponder más a los móviles de la diplomacia presidencialista que al cálculo sopesado y frío de una política exterior de un país emergente. Probablemente, el deseo de aparecer ante la comunidad internacional como un actor global puede generar mayores problemas que beneficios para el país.

**Análisis:** El viaje de cinco días a Israel, Palestina y Jordania que emprendió el presidente Lula da Silva del 14 al 18 de marzo de 2010 fue interpretado como una nueva estrategia por parte de Brasil de querer aparecer como un actor nuevo y neutral en el escenario de Oriente Medio, como un protagonista dispuesto a dialogar con todos los actores sin excluir a ninguno. La visita del ministro de Relaciones Exteriores, Celso Amorim, a Damasco para entrevistarse con el presidente de Siria, Bashar al-Assad, forma parte de este concepto cuya meta es involucrar también a aquellos actores tildados como problemáticos. Este camino debería encontrar su continuación con la visita de Assad a Brasil en abril próximo y del presidente Lula a Irán, prevista para mayo de 2010.

Lula es el primer presidente de Brasil que visita Oriente Medio (la última presencia de un mandatario brasileño en esa región se remonta a la visita del emperador Pedro II en 1876). El viaje comenzó a plasmarse en las Cumbres celebradas en 2005 y 2009 entre los países de Sudamérica y los países árabes, cumbres impulsadas por Lula. Asimismo, Brasil también quiere estrenar su nueva presencia en la región, al ser el anfitrión del tercer Fórum Mundial de la Alianza de las Civilizaciones a celebrar en mayo de 2010 en Río de Janeiro. El viaje de Lula a Oriente Medio se dio en un momento de mucha tensión internacional creada por el anuncio del primer ministro israelí Benjamin Netanyahu de relanzar la construcción de 1.600 viviendas en Jerusalén oriental, lo cual no sólo molestó al gobierno de EEUU sino también a la autoridad palestina, que suspendió los contactos indirectos mantenidos con el gobierno israelí.

---

\* Sub-director del Instituto Alemán de Política Internacional y Seguridad (Stiftung Wissenschaft und Politik –SWP–), Berlín.

### *La diplomacia presidencialista*

“Brasil nunca estuvo tan preparado para mediar en el conflicto en Oriente Medio”, con estas palabras el presidente brasileño caracterizó la disposición de su gobierno para asumir un papel activo en la región. Sin embargo, cabe preguntarse si esta iniciativa se corresponde más al empeño personal del presidente o es la expresión de un planteamiento estratégico de Itamaraty, el Ministerio brasileño de Relaciones Exteriores. A un observador neutral le tiene que sorprender la decisión con la cual se lanzó Lula a un papel de mediación en una región que hasta la fecha no tenía ninguna prioridad para la política exterior brasileña. Por lo menos existen ciertas dudas con respecto a los réditos que puedan obtenerse del protagonismo de Brasil, y más si se tiene en cuenta que ésta ocurre en el último año de gestión de su presidente, cuando está muy claro que los candidatos con mayores probabilidades de suceder a Lula en la responsabilidad presidencial, Dilma Rousseff y José Serra, ni podrán ni querrán dar seguimiento a un proyecto de tal índole cuando asuman su gobierno a fines de 2010.

Por lo tanto, parece dominar el interés personal de Lula por ubicarse internacionalmente como un gestor de paz a través de su acción en Oriente Medio. Este esfuerzo forma parte de un activismo en materia de política exterior que no encuentra correspondencia en ninguna otra fase de la historia brasileña. Como ha explicado Rodrigo Mallea, Lula ya ha pasado más de 385 días en el exterior en sus dos períodos al frente del gobierno brasileño, lo que significa que ha estado más de un año de su mandato fuera de su país. Desde su toma de posesión, el presidente brasileño ha visitado más de 200 países (incluyendo repeticiones) y abrió 36 nuevas representaciones diplomáticas en el exterior. Su empeño se dirige a aumentar la presencia brasileña en África, Oriente Medio y Asia, aparte de su activismo en Sudamérica, que le ha servido como punto de partida para la expansión de la promoción de Brasil en la política internacional. Itamaraty, la cancillería brasileña, parece contar con los recursos físicos y humanos necesarios para mantener la presencia de Brasil en el exterior. Actualmente cuenta con cerca de 1.400 diplomáticos y más de 200 representaciones en el exterior, repartidos en 94 embajadas y consulados, misiones comerciales y delegaciones en organismos internacionales. Sin embargo, cada vez más se hace evidente que el Ministerio de Exteriores está comenzando a tener problemas para darle un seguimiento constante a los numerosos frentes que Lula ha abierto en su gestión de la política exterior.

El apoyo continuo por parte de Celso Amorim, canciller brasileño y diplomático de carrera, a la diplomacia presidencialista ha logrado solapar de alguna manera el papel destacado del asesor presidencial Marco Aurelio García, que ha sido el arquitecto de una gestión activa en materia de política exterior gestionada muy de cerca por el presidente. Que los conflictos de esta acción externa, de dos carriles, no hayan repercutido en grandes conflictos de carácter institucional dentro de la acción gubernamental es uno de los signos positivos de la gestión de Lula. El común denominador reside en el hecho de que los viajes de Lula coinciden con la política expresa del gobierno de diversificar las relaciones exteriores de Brasil aunado al interés de promocionar la economía brasileña en el mundo, justamente en aquellas áreas donde había estado ausente por muchas décadas. Una comparación realza este cambio de rumbo. Mientras Fernando Henrique Cardoso concentró el 49% de sus viajes como presidente en América del Norte y Europa, Lula sólo les dedicó el 35% de sus viajes, focalizando su presencia en Sudamérica, Oriente Medio y África.

Lula puede contar con el atractivo que tiene el papel de Brasil como puente para otras naciones que ven en el gigante suramericano la mejor forma de obtener sus propias metas en política exterior. Brasil es visto como un actor que facilita el entendimiento entre

las partes y es capaz de generar consensos alrededor de ciertos problemas. Aunque esta capacidad pueda satisfacer tanto la pretensión personal de Lula como el reconocimiento de su país por cumplir un papel importante a nivel internacional, no hay que olvidar el otro lado de la moneda, que implica asumir los costes de este papel cuando le toca a Brasil absorber compromisos internacionales, los cuales hasta la fecha ha logrado minimizar con éxito. Algunos analistas han señalado ciertos temas en los que Lula o su sucesor(a) deberán asumir posiciones más claras, como la no proliferación de armas nucleares (Brasil no ha firmado el protocolo que permitía el acceso de inspectores internacionales a instalaciones civiles de energía nuclear del TNP) y su concepto con respecto a la evaluación internacional de la protección de los derechos humanos, tema en el cual Brasil considera sesgadas las evaluaciones que hacen países ricos frente a violaciones de derechos humanos en países pobres. Es evidente que Lula y su diplomacia presidencialista se han posicionado de tal manera que los costes de una definición al respecto fueron descargados hacia otros actores con un discurso de choque de intereses Norte/Sur. Esta opción le será vetada en el caso de las problemáticas que caracterizan el conflicto árabe-israelí, donde solamente le será posible cargar contra la imposición que los grandes poderes hayan tenido en la región.

#### *La posición de Brasil como actor en Oriente Medio: el sueño de Lula*

El compromiso personal muy articulado del presidente brasileño con una solución a la crisis en Oriente Medio se puso de manifiesto en la constante invocación de su sueño personal de ver “un Oriente Medio libre de armas nucleares, como ocurre con nuestra querida América Latina”. Esta inclinación por aplicar las experiencias latinoamericanas quedó igualmente de manifiesto en la continua referencia al ejemplo de la “armonía de la convivencia pacífica de 120.000 judíos y 10 millones de árabes en el Brasil”, un objetivo a replicar en Oriente Medio. Brasil se reclama como el país del mundo con más población libanesa, 6 millones de árabes brasileños procedentes del Líbano, aduciendo siempre la idea de la armonía de razas y culturas, al declararse simultáneamente como el segundo país africano, italiano y japonés más grande del mundo. Esta comunicación va acompañada de algunos mensajes centrales con respecto al futuro de la región. Se enfatiza el derecho de Palestina a ser un Estado libre e independiente, se pide a Israel congelar las construcciones de asentamientos en las áreas pertenecientes a Palestina y se asume el rechazo a la posición del presidente iraní sobre la negación del Holocausto. Brasil había apoyado los resultados de la conferencia de Annapolis en noviembre de 2007 para avanzar en una solución pacífica del conflicto entre Israel y Palestina siguiendo la Hoja de Ruta de 2003, así como los compromisos adquiridos en la Conferencia de Donantes para Palestina en París en 2007 en materia de salud, educación e infraestructura.

En su actuación en diversos foros internacionales, Brasil fue uno de los cinco países que se abstuvo en la reunión de la Agencia Internacional de Energía Atómica (IAEA) en noviembre pasado respecto a la condena a Irán y fue uno de los pocos países que recibió al líder iraní después de las controvertidas elecciones de junio de 2009, que fueron acompañadas de grandes movilizaciones populares, duramente reprimidas por el régimen. Esta iniciativa no encontró mucho apoyo dentro de Brasil: “Es enojoso que Brasil reciba al jefe de un régimen dictatorial y represivo. Una cosa es mantener relaciones diplomáticas con las dictaduras, otra recibir a sus jefes en nuestro país”, criticó el gobernador de São Paulo, José Serra, una de las principales figuras de la oposición al presidente Lula da Silva, durante la visita del presidente iraní Mahmud Ahmadinejad a Brasil, el 23 de noviembre último.

El gobierno brasileño trató de preparar con tiempo el viaje de su presidente a Oriente Medio, comenzando con la visita a Brasil de los actores principales del conflicto. En noviembre de 2009 y en el lapso de dos semanas Lula recibió en Brasilia al presidente israelí Shimon Peres, al presidente de la Autoridad Palestina Mahmud Abbas y al presidente iraní Mahmud Ahmadinejad. Al mismo tiempo, el ministro de Relaciones Exteriores brasileño emprendió a inicios de 2010 un viaje a Turquía para explicar la posición de su gobierno al programa nuclear iraní, que había generado cierta preocupación en Ankara. Como Turquía, al igual que Brasil, tiene un asiento no-permanente en el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas hasta 2012, tendrá que tomar una posición ante una eventual iniciativa internacional por ampliar y profundizar las sanciones aplicables al régimen de Teherán. Hasta la fecha Brasil y Turquía defienden el derecho del gobierno iraní a desplegar su programa nuclear con fines pacíficos, invocando un proceso paralelo de no proliferación y desarme en la región, excluyendo una política de sanciones propuesto por EEUU, la UE y Rusia.

#### *Oriente Medio como socio en la estrategia comercial*

La activación de las relaciones exteriores de Brasil con los países de Oriente Medio no corresponde sólo al objetivo de apoyar la búsqueda de la paz en la región, sino también en profundizar la diversificación de sus relaciones comerciales y la búsqueda de nuevos socios para la economía brasileña. Como ha señalado el diplomático brasileño Marcel Biato, el interés en cambiar “la geografía económica y comercial del mundo” se asienta ahora en Oriente Medio, ofreciendo a la región la amplia plataforma productiva brasileña. Con esta finalidad Brasil aprobó el Tratado de Libre Comercio del Mercosur con Israel poco antes del viaje del presidente Lula. Israel se ha convertido en el primer país que tiene un acuerdo de libre comercio con Mercosur. Se prevé que el comercio bilateral, que alcanzó en 2008 los 1.600 millones de dólares, con un claro superávit para Israel, pueda tener dinámicas adicionales a la compra y venta de armas entre los dos países. Sin embargo, el nuevo TLC fue criticado por Mahmud Abbas, quien enfatizó en sus conversaciones con Lula que el acuerdo no excluye los productos de colonizadores israelíes en Palestina. El ministro brasileño de Desarrollo, Industria y Comercio Exterior, Miguel Jorge, anunció la disposición y el compromiso de los Estados miembros del Mercosur por iniciar próximamente las negociaciones de un TLC con la Autoridad Nacional Palestina. Los empresarios integrados en la delegación brasileña enfatizaron su interés en contratar personal técnico de la región, especialmente ingenieros, para poder llevar adelante las obras de infraestructura del Mundial 2014 y los Juegos Olímpicos de 2016. El anuncio de querer organizar en julio de 2011 una conferencia económica mundial de la diáspora palestina en São Paulo con la finalidad de atraer más inversión para este país dividido, encontró el aplauso de su anfitrión Mahmud Abbas, aunque éste, como su contraparte brasileño, no estará ya en funciones de presidente en el momento de su celebración.

Con Jordania se firmaron 11 acuerdos en el área científica, tecnológica y de turismo, que están pensados para ofrecer el marco adecuado para lanzar *joint ventures* en el futuro, especialmente en materia de energías renovables, donde Brasil con su experiencia en materia de biocombustibles espera poder ofrecer opciones alternativas a este país árabe. Al igual que en Palestina, Lula ofreció al rey Abdullah la negociación de un Tratado de Libre Comercio, un proyecto que piensa poder adelantar durante el segundo semestre de 2010, cuando Brasil ejerza la presidencia *pro tempore* del Mercosur. Se espera aumentar el intercambio comercial bilateral por encima de los 189 millones de dólares de 2009, cuando se produjo una caída drástica respecto a los 318 millones de dólares de 2008.

### *Brasil como nuevo interlocutor e intermediador*

No sólo desde el gobierno brasileño se están generando grandes expectativas sobre el papel que puede jugar el país en Oriente Medio. Se esperan nuevas ideas por parte de un actor que no está limitado en su accionar a los escenarios establecidos y que es capaz de interactuar con todos los actores involucrados en el proceso y tiene un nivel de legitimidad aceptado en la región. El concepto brasileño descansa en contactos de alto nivel entre los presidentes, llevando adelante el catequismo de Lula: diálogo, diálogo y diálogo, lo cual, desde su óptica, implica no arrinconar a ningún actor mediante sanciones sino mantener vivos los contactos y los intercambios. Llevar “nuevos aires” a la región fue el lema del viaje inicial del presidente brasileño a Oriente Medio.

Lula aludió a la crisis en la relación bilateral entre EEUU e Israel como una “cosa mágica” que estaba abriendo el espacio para poder tener un nuevo acercamiento a las negociaciones en la región. La desavenencia entre los dos aliados podría, en su visión, convertirse en una clave para la solución del conflicto. Sin embargo, la visión de los actores regionales respecto al papel que desea jugar Brasil es bastante diferente al mandato autodefinido por el presidente brasileño, como enfatizaron tanto Shimon Peres como Mahmoud Abbas. Ambos destacaron su interés en que Brasil interceda ante Irán para resolver el diferendo sobre el tema nuclear y limite su apoyo a Hamás. El entusiasmo mostrado por Lula de reunirse con Hamás no pareció encontrar mucho eco en estos dos países donde se tiene muy presente la profundidad de los conflictos y la dimensión política de cualquier intervención, puesto que Hamás es considerado un actor terrorista por EEUU y la UE. El interés de Abbas en buscar que Lula ejerza cierta presión sobre Teherán para eliminar su apoyo financiero a Hamás y así terminar su injerencia en los asuntos de Palestina, podría corresponder a la posición articulada por Lula que desea ver un actor unificado en la representación de los intereses de Palestina, rompiendo con el distanciamiento entre la OLP de Abbas y el liderazgo de Hamás en la franja de Gaza.

La búsqueda de un acercamiento a Jordania, tercera etapa del viaje del presidente brasileño, corresponde a su visión de considerar a este país como el “fiel de la balanza” para facilitar a Brasil el espacio necesario para llevar adelante su mediación de paz, permitiendo el acercamiento con otros países importantes de la región. Sin embargo, al parecer, el rey Abdullah se ha mantenido bastante reservado frente a la búsqueda de apoyo solicitada por el líder brasileño, porque conoce los numerosos esfuerzos de mediación en la región, generalmente fracasados, y que, al igual que la iniciativa brasileña, estaban repletos de buenas intenciones.

### *Los peligros de la sobreactuación en la política exterior brasileña*

Aunque la “prueba de fuego” para valorar el alcance de los esfuerzos del Brasil en la región será el nivel de interlocución que el presidente pueda establecer con el régimen de Irán en su visita en mayo de 2010, ya se pueden visualizar algunos elementos esenciales del compromiso de Lula con Oriente Medio.

De alguna manera, su viaje a Oriente Medio representa el “despegue” definitivo de la política exterior brasileña respecto a su marco político tradicional y a sus contrapartes internacionales. Al final del segundo gobierno del presidente Lula, Brasil trata de posicionarse como un actor central en el proceso de paz de Oriente Medio, recurriendo a su calidad de agente nuevo e innovador, aunque sin experiencia en una región conflictiva y polarizada. En este sentido, llama la atención que los anfitriones de Lula limitaran el papel de Brasil a una función de puente para el diálogo con Irán, mientras que la autopercepción de Lula parece ser mucho más ambiciosa, al aspirar a jugar un papel central en la consecución de la paz regional. Esta brecha entre los papeles asignados por

las partes puede convertirse en el detonador de un posible fracaso del osado, aunque deseable, esfuerzo de Brasil. Es evidente que el acercamiento conceptual del gobierno brasileño al conflicto sigue marcado por el estilo de política que Brasil ha estado practicando en su propio vecindario y su presencia en múltiples foros internacionales: la búsqueda de consensos formales y la transformación de los conflictos mediante su procedimentalización. En tanto estas soluciones están impregnadas del interés de respetar el *statu quo* de los involucrados y de un acompañamiento por parte de un grupo de vecinos. Sin embargo, los temas más duros del conflicto, como el desarme, los enfrentamientos religiosos e ideológicos, el alto nivel de violencia y las múltiples dimensiones de la conflictividad en Oriente Medio son de una índole a la que no está acostumbrada Itamaraty y representan terrenos desconocidos, o poco trabajados, en el marco de la política exterior brasileña.

Aunque a nivel técnico, por parte de la cancillería brasileña, pueda existir un buen nivel de preparación y contextualización de los nuevos esfuerzos, siguen presentes las preocupaciones de que esta iniciativa pueda implicar un grave *overstretch* para el país y especialmente para un presidente saliente, al que le queda poco tiempo de gobierno hasta el final de su gestión en diciembre de 2010. Con toda justificación se han levantado voces que atribuyen esta iniciativa más al interés personal de Lula que a una seria valoración de sus posibles resultados positivos para el país. La gestión presidencial poco sensible del tema de derechos humanos, no sólo en el caso reciente de Cuba, sino también respecto a Irán, ha llamado la atención por entrar en contradicción con las continuas referencias de Lula a los valores de su política exterior. Brasil deberá pronunciarse en mayo sobre la aspiración del gobierno iraní de ser elegido miembro de Consejo de Derechos Humanos de Naciones Unidas, lo cual supondrá presiones muy grandes sobre su decisión, ya que implicaría nombrar como representante en el Consejo a un actor con un perfil muy preocupante en lo relativo a la violación de los Derechos Humanos.

Un primer indicador de lo complicado que es la situación en la cual se está metiendo Brasil fue el boicot que declaró el canciller israelí Avigdor Lieberman al no asistir a las citas con Lula debido a su reticencia a visitar la tumba del padre del sionismo Theodor Herzl, mientras que en Palestina depositó una ofrenda floral en la tumba de Yassir Arafat e inauguró la cercana calle Brasil en Ramallah. Asimismo tuvo que enfrentarse a una crítica contundente en la Knesset, el parlamento de Israel, por el primer ministro Netanyahu, el presidente del parlamento Reuven Rivlin y la líder de la oposición Tzipi Livni, debido a su apoyo a Irán, que es percibido como amenaza directa a la existencia de Israel. Aquí se encuentran los límites del discurso de buenas intenciones de Lula y del posible alcance de una gestión de intermediación que podría ir más allá de aquellas posibilidades con las que se presentó Brasil en la región, limitadas a la cuestión de si a partir de ahora se podría partir de cero en las negociaciones de paz. El "virus de paz" que se arrogó Lula para sí mismo difícilmente va a propagarse y difundirse en la región y necesitará su presencia en las negociaciones públicas y discretas que están llevando a cabo otros actores. Brasil puede encontrar allí su papel de facilitador, si calibra adecuadamente sus propias posibilidades y el alcance de la gestión diplomática presidencialista. En estos términos, Brasil está en camino de aprender un papel de facilitador que implicará asumir costes, tomar posiciones y movilizar inversiones en la política internacional, sin que éstas puedan darle un rédito de reconocimiento en su espacio nacional y aplausos internacionales. El "profeta del diálogo" de Brasil tendrá que medir bien su capacidad de gestión si no desea incurrir en costes que podrían resultar contraproducentes a su afán de posicionar a su país como actor global, exagerando la audacia personal a costa del juicio ponderado de los intereses propios.

**Conclusiones:** La incursión de Brasil como nuevo actor en Oriente Medio al final del segundo gobierno del presidente Lula da Silva abre a la política exterior de este país un nuevo campo de acción, tanto referido a sus intereses comerciales como a presentarse como un actor innovador para la paz en la región. Sin embargo, las expectativas de los protagonistas del conflicto y de los mediadores establecidos en la región respecto al papel de Brasil son congruentes sólo en parte con las aspiraciones del propio presidente Lula da Silva. Brasil y su política exterior, por lo tanto, tendrán que medir muy bien cuál es el alcance de su presencia y su compromiso en Oriente Medio, si no quieren incurrir en situaciones complicadas para su propio accionar externo.

*Günther Maihold*

*Sub-director del Instituto Alemán de Política Internacional y Seguridad (Stiftung Wissenschaft und Politik –SWP–), Berlín*