

Diálogo posible y necesario: las relaciones entre Brasil e Israel

Guilherme Stolle Paixão e Casarões

Es creciente el interés de los estudiantes de Relaciones Internacionales brasileños por los conflictos de Medio Oriente, en particular por la cuestión árabe-israelí. Creo que guarda relación con el protagonismo que Brasil ha logrado en los asuntos globales en la última década. Sin embargo, este interés parece más vinculado con el estudio del conflicto *per se* que por algún deseo de transformarlo. La pregunta esencial a nuestros ‘internacionalistas’, ¿Cómo puede la diplomacia brasileña ayudar en la resolución del *impase* histórico entre Israelíes y Palestinos? Simplemente no es hecha.

Y cuando a las autoridades del gobierno les interesa comprometerse con la cuestión, como en la viaje del Presidente Lula a Israel y a los territorios palestinos en marzo de 2010, la investida diplomática ocurre de manera muy poco pensada. Eso porque la política exterior de Brasil ha demostrado baja sensibilidad a las amenazas que vecinos como Irán, por ejemplo, representa a la sociedad israelí (e incluso a muchos países árabes). No olvidemos que Ahmadineyad visitó Brasilia en noviembre del año anterior, el primer paso para la (controvertida) negociación nuclear que se concluyó seis meses después en Teherán y que no ha satisfecho ni a los Estados Unidos ni a la administración Netanyahu.

El deseo brasileño por involucramiento en el Medio Oriente y sus obstáculos

El fracaso brasileño en desempeñar un papel más relevante en los asuntos del Medio Oriente es comprensible. La primera razón es histórica: desde el punto de vista del Estado, la diplomacia del Itamaraty nunca tuvo que batallar por su sobrevivencia. Es decir, no son parte de la narrativa del país los conflictos formadores que, para otras naciones, han determinado sus fronteras, su pueblo y su existencia. Además, poseedor de un territorio continental, disputas territoriales son minimizadas en el discurso diplomático brasileño. Todos los problemas se solucionan por el diálogo, como ha dicho el Presidente Lula en el Knéset, delante de espectadores céticos. La seguridad, tan cara al pueblo de Israel, fue un tema casi ignorado – como si, para Brasil, la amistad entre pueblos pudiera llegar a través de una negociación sincera y del reconocimiento mutuo, y nada más. O, más grave: al lado de Shimon Peres, delante de empresarios israelíes y brasileños, Lula sugirió que podría solucionar el conflicto regional por llevar el “virus de la paz” en sus genes¹. Un chiste que, para algunos, fue tomado como ofensa por razones obvias.

La segunda razón es coyuntural: bajo el gobierno de lo Partido de los Trabajadores (PT), la política exterior brasileña ha representado una renovada inserción pragmática hacia el status de potencia global. La diversificación de socios estratégicos, como señalan Tullo Vigevani y Gabriel

¹ “O ‘virus da paz’ de Lula”. *O Estado de São Paulo*, 16 de marzo de 2010.

Cepaluni², se firmó como uno de los pilares de la diplomacia de Lula da Silva. Gran énfasis fue dado a las iniciativas de cooperación sur-sur, como el Fórum IBAS (India, Brasil y África del Sur) o la concertación política de los BRICS (añadidos Rusia y China); a los procesos de integración sudamericanos; y a la aproximación de países africanos y de Medio Oriente. Además de la dimensión comercial, que sin duda representó un factor muy importante hacia esta diversificación, hay que considerarse sus metas políticas, la más fundamental de ellas la aspiración de lograr un asiento permanente en el Consejo de Seguridad de la Organización de las Naciones Unidas (ONU).

Estos atributos de las relaciones exteriores de Brasil, en vez de avanzaren con los lazos bilaterales con Israel (ya que hubo un claro interés estratégico por el Medio Oriente), crearan un clima de desconfianza en Tel Aviv. El deseo de una presencia más activa en la región por parte del gobierno Lula no parecía ser el gran problema. Tanto es que el intercambio comercial creció de manera significativa entre 2003 y 2010, tal vez impulsado por las negociaciones del Acuerdo de Libre Comercio Mercosur-Israel – el primer acuerdo extra-regional firmado por el bloque del Cono Sur el diciembre 2007³. Ahora bien, los socios que Brasil ha elegido como prioritarios por allá – Libia, Siria e Irán, especialmente los dos últimos –, son obstáculos manifiestos a una relación más duradera con los israelíes.

En primer lugar, hay que considerar que son todos regímenes autoritarios y ponen en riesgo los valores de la democracia liberal. Los gobiernos de Bashar al-Assad y Mahmud Ahmadineyad son los patrocinadores más próximos de los grupos terroristas que amenazan directamente la seguridad de Israel: Hezbollah en el sur del Líbano y el Hamas en la Franja de Gaza. Asimismo, desde el 2005 Irán ha reiniciado su programa de desarrollo nuclear en contra las recomendaciones del Organismo Internacional de Energía Atómica (OIEA), lo que ha causado una crisis diplomática con los EE.UU. y gran temor en la sociedad israelí.

En según lugar, las crecientes dificultades políticas relacionadas al conflicto árabe-israelí – la Guerra del Líbano en 2006, el triunfo de Hamas el mismo año y su consecuente toma de la Franja de Gaza en 2007 y por fin la Operación Plomo Fundido de 2008-2009 – han provocado un cambio político en Israel. Tras la renuncia del primer ministro y líder del Kadima, Ehud Ólmert, y el fracaso de su sucesor, Tzipi Livni, de formar una nueva coalición, las elecciones parlamentarias fueron llamadas para el febrero de 2009. La formación de un gobierno de derecha, dirigido por Benjamín Netanyahu del Likud y por el Ministro de Relaciones Exteriores Avigdor Lieberman del Israel Beitenu, ha transformado el escenario regional en un juego de suma cero en el cual la participación de actores externos (mismo de los EE.UU.) es duramente rechazada. Por lo tanto, el creciente y selectivo “activismo” de Brasil – no sólo por las amistosas relaciones con Irán y Siria, sino por la manifiesta simpatía de la diplomacia de Lula da Silva por la causa palestina – pasó a hacer parte del problema geopolítico más amplio de Israel.

² Vigevani, Tullo e Cepaluni, Gabriel. “A política externa de Lula da Silva: a estratégia da autonomia pela diversificação”. *Contexto Internacional*, vol. 29, no. 2, 2007.

³ Ver <http://www.itamaraty.gov.br/o-ministerio/conheca-o-ministerio/america-do-sul/dnc-i-2013-divisao-de-negociacoes-extra-regionais-do-mercosul-i/negociacoes-comerciais-mercosul-israel>

De hecho, en el segundo mandato de Lula (2007-2010) el canciller Celso Amorim hizo cuatro viajes oficiales a los territorios palestinos, incluso durante el conflicto entre Israel y Hamas. El Brasil fue invitado a participar de la Conferencia de Anápolis en 2007 y de la Conferencia de Sharm-al-Sheikh, dos años después, por la recuperación económica Palestina y por la reconstrucción de Gaza. Las donaciones brasileñas al pueblo palestino llegaron a US\$ 25 millones en este periodo y representan, en las palabras de Amorim, un movimiento de inclusión de nuevos agentes en el proceso de paz, al frente del cual se encuentra Brasil⁴.

Por estas razones, la visita oficial del Presidente Lula a Israel fue recibida fríamente por la administración Netanyahu. No obstante el jefe de Estado brasileño fue reconocido por el periódico israelí Haaretz como “el profeta del diálogo”⁵, su involucramiento en la política regional fue visto como perjudicial a los intereses del pueblo judío. En un conflicto marcado por un gran simbolismo, la negativa de la delegación diplomática brasileña de visitar la tumba de Theodor Herzl sólo incrementó las tensiones, ya que Lula fue el primer presidente en prestar homenaje al fundador del Sionismo. Tanto es así que el canciller israelí, Avidgor Lieberman, ha decidido boicotear las reuniones oficiales con los representantes brasileños y el discurso de Lula en el Knéset.

Mientras tanto, el Presidente Lula fue abrazado calorosamente en los territorios palestinos, homenajeado en las calles de Ramallah y recibido como el próximo Secretario General de las Naciones Unidas. El portavoz de la Autoridad Nacional Palestina, Mohamed Edwan, dijo que Lula podría ser un excelente representante de la organización mundial, “pues es un hombre de paz y de diálogo y sabe negociar de una manera inteligente y admirable”⁶. En su pasaje por la capital palestina, la delegación de Brasil no dejó de visitar la tumba de Yasir Arafat, lo que es simbólicamente relevante. Pero el más significativo ocurriría algunos meses más tarde, en el 3 de diciembre de 2010, cuando el gobierno brasileño reconoció el Estado palestino a lo largo de la frontera de 1967. Tras lo que tal vez tenga sido el último acto de política exterior del presidente Lula, señaló Celso Amorim que “ocho o diez” naciones de Latinoamérica además reconocieron formalmente a Palestina⁷ – lo que demuestra no sólo el liderazgo brasileño en su región, aunque también una derrota política para el gobierno de Netanyahu entre los emergentes.

El ápice del desacuerdo mutuo entre el Itamaraty y la administración israelí vino, sin embargo, dos meses después de la visita del presidente brasileño a Jerusalén. En mayo de 2010, el Presidente Lula aterrizó en Teherán, junto con el Primer Ministro turco Recep Tayyip Erdoğan, para negociar el acuerdo de cambio de uranio enriquecido con el gobierno de los ayatolás. Lo que fue visto como “triumfo de los emergentes”⁸ por algunos, fue duramente rechazado por muchas potencias

⁴ Amorim, Celso. “Brazil and the Middle East: reflections on Lula’s South-South Cooperation”. *In Cairo Review*, 2, p.50. 2011.

⁵ Primor, Adar. “The Prophet of Dialogue”. Ha’aretz, 12 de marzo de 2010.

⁶ Agência Brasil. “Palestinos sugerem Lula como futuro secretário-geral da ONU”. 17 de abril de 2010. Disponible en <http://www.abril.com.br/noticias/mundo/palestinos-sugerem-lula-como-futuro-secretario-geral-onu-541183.shtml>

⁷ Amorim, Celso. “Let Us In”. *Foreign Policy*, 14 de marzo de 2011.

⁸ Kinzer, Stephen. “Iran’s Nuclear Deal”. *The Guardian*, 17 de mayo de 2010.

occidentales, que creen que el programa nuclear iraní no pasa de un disfraz para la fabricación de armas nucleares. Israel, por ejemplo, acusó a Irán de “manipular” a los líderes de Brasil y Turquía⁹.

El año de 2010, que había empezado con altas expectativas, se cerraba lleno de incertidumbres. Israel y Brasil habían tomado caminos opuestos en la política mundial.

Los cambios de la política exterior brasileña y los desafíos de Dilma Rousseff

El marco de la política exterior brasileña pasó por dos mudanzas significativas en los albores de 2011. Primero, y más importante, hubo un cambio de gobierno, con la elección de Dilma Rousseff para suceder Lula después de ocho años en el poder. Aunque la nueva presidenta, también del Partido de los Trabajadores (PT), garantizase una continuidad con la administración anterior, su política exterior fue un campo de innovación, principalmente en la temática de los derechos humanos¹⁰.

En realidad, los desacuerdos entre Dilma y el gobierno del cual había sido ministra venían desde antes de su inauguración. En el noviembre de 2010, la entonces presidenta electa criticó abiertamente la abstención de Brasil en la votación que condenó al régimen iraní en el Consejo de Derechos Humanos (CDH). Desde entonces, ha señalado muchas veces la centralidad de las cuestiones humanitarias en su gobierno. El nombramiento del embajador Antonio Patriota como canciller, de perfil más bajo que su antecesor, completa el cuadro político en el cual, según algunos, Itamaraty reasumiría el control de las relaciones exteriores tras más de una década concurriendo con una fuerte diplomacia presidencial.

El cambio de prioridades diplomáticas se ha materializado en la nueva postura de Brasil ante las violaciones de derechos humanos por el gobierno de Ahmadineyad. Tres meses del inicio de gestión de la presidenta Dilma, la delegación brasileña dio un voto inédito en el CDH, alineándose a los EE.UU. para designar un relator especial que vigilase la situación humanitaria en Irán. Los periódicos anunciaban el comienzo de la “era Dilma” en política exterior¹¹. Sólo restaba que la diplomacia extendiese su posición a circunstancias similares.

La “primavera árabe” fue, pues, un gran desafío al nuevo gobierno brasileño. Ante toda la agitación que vivieran los pueblos y naciones del Medio Oriente, la presidenta fue dejada entre la espada y la pared, sobre todo respecto a Libia y Siria. Apoyar a los dictadores Muamar al-Gadafi y Bashar al-Assad señalaría no solamente cautela diplomática (que es característica del Itamaraty) cómo también la disposición de mantener los lazos oficiales, el intercambio político y los flujos comerciales con ambos los países. Por otro lado, ¿cómo hacer frente a cada vez más graves violaciones humanitarias por parte de aquellos regímenes? Si no fueran las promesas hechas por

⁹ Friedman, Thomas. “As Ugly as it Gets”. The New York Times, 25 de mayo de 2010. Disponible en <http://www.nytimes.com/2010/05/26/opinion/26friedman.html>

¹⁰ Cantanhêde, Eliane. “Atos, Palavras, Símbolos”. Folha de São Paulo, 12 de enero de 2011.

¹¹ Corrêa, A. “Para estrangeiros, mudança de estilo é marca inicial da Era Dilma”. *BBC Brasil*, 8 de abril de 2011. Disponible en http://www.bbc.co.uk/portuguese/noticias/2011/04/110408_dilma_estrangeiros_ac.shtml

Dilma, la elección sería más sencilla: en general, el pragmatismo y la doctrina de no intervención se mantuvieron como un rasgo central de la política exterior de Brasil. Pero la realidad dinámica de la región ha impuesto la necesidad de un ajuste rápido de la diplomacia brasileña, en un esfuerzo (no siempre exitoso) de mantener la coherencia de sus posiciones.

Sin embargo, la conducta de Brasil ante las crisis humanitarias de la primavera árabe fue permeada por ambigüedades. Respecto a Libia, el deseo de garantizar los derechos humanos ha chocado con las tradiciones diplomáticas y los intereses económicos privados de un gran número de empresas que pasaron a actuar en Libia durante el gobierno de Lula. La continuada inestabilidad local y el triunfo de los rebeldes podrían poner en riesgo sus negocios – contratos que solo en el caso de la gigante de la construcción civil Odebrecht fueron evaluados en más de 2 millones de dólares, pero también envuelven otros grandes contratistas y, más importante, la petrolífera semi-estatal Petrobras¹².

Tanto es que, en el 17 de marzo de 2011, la delegación brasileña se abstuvo en la votación del Consejo de Seguridad que autorizaba el establecimiento de una zona de exclusión aérea en Libia. La posición de Brasil estaba afinada con las de los otros BRICS, bien como con la de Alemania. En todos los casos, el argumento era semejante: el bloqueo aéreo podría abrir espacio a una intervención occidental indeseada y desproporcional, jefada por la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN). Para el gobierno brasileño, estaban en juego los principios y los productos.

Meses después, el mismo ocurrió respecto a posibles embargos contra Siria. Brasil, India e África del Sur se abstuvieron en una resolución patrocinada por las potencias occidentales y que fue vetada por Rusia y China. En editorial, el periódico *The New York Times* llamó de “vergonzosa” la complicidad de los emergentes con el gobierno de Assad¹³. Hasta hoy, a pesar del intento diplomático brasileño de establecer directrices para las intervenciones humanitarias – lo precepto de la *responsabilidad al proteger* abogado por el ministro Patriota – la posición de no involucramiento permanece.

En la Asamblea General de la ONU y en el Consejo de Derechos Humanos, por otra parte, el gobierno de Dilma Rousseff ha condenado las violaciones humanitarias en Siria. Fuera del Consejo de Seguridad desde el comienzo de 2012, y por lo tanto sin la urgencia de mantener posiciones coherentes en ambas instancias, Brasil ha reforzado su discurso a favor de los derechos humanos, aunque siga rechazando cualquier posibilidad de una acción militar. En todo caso, la declaración pública del gobierno brasileño urgiendo al régimen de Assad a cesar el movimiento de tropas fue bien recibida por representantes de la sociedad civil. Despacio la “era Dilma” en política exterior empieza a fijarse.

Brasil e Israel: diálogo posible y necesario

¹² Elizondo, Gabriel. “Brazil’s business in Libya”. *Al Jazeera Americas*, 21 de fevereiro de 2011. Disponível em <http://blogs.aljazeera.net/americas/2011/02/21/brazils-business-libya>

¹³ “Isolating Assad”. *The New York Times*, 31 de agosto de 2011

Si los valores vuelven a tener su lugar en la política exterior brasileña, ya es hora del país reconsiderar sus estrategias en el Medio Oriente. Israel es un socio estratégico al cual el Brasil de Dilma debe acercarse. El momento es propicio por tres razones: (1) ante un escenario de escalada de tensiones entre Israel e Irán, el Brasil puede actuar como un *mediador honesto*, sea por el capital político que constituyó junto al gobierno iraní, sea por la identidad democrática que posee con el Estado judío; (2) por ser un líder natural en la América del Sur y un protagonista en el diálogo sur-sur, Brasil está apto para garantizar a Israel el soporte político de parte expresiva de los emergentes respecto a la cuestión palestina; (3) del punto de vista económico, la cooperación técnica entre Israel y Brasil surge como una alternativa real al modelo de desarrollo (basado en productos *commodities*) adoptado por el gobierno Lula y que ya da señales de agotamiento.

1. Es sabido que las tensiones entre Israel e Irán han escalado desde el 2006, cuando el gobierno recién electo de Ahmadineyad decidió establecer un programa nuclear “con fines pacíficos”. Aunque el Irán sea signatario del Tratado de No Proliferación Nuclear (TNP), declaraciones polémicas de su presidente – que llegó a negar al Holocausto y ha dicho que Israel debería ser borrado del mapa – y las recurrentes negativas a las inspecciones del OIEA han despertado gran desconfianza por parte de Israel y de las potencias occidentales. A cada ronda de negociaciones que fracasa entre el Irán y la comunidad internacional, representada por los llamados P6 (Estados Unidos, Francia, Gran Bretaña, Rusia y China además de Alemania), se queda más cerca la sombra de la guerra¹⁴. Un ataque preventivo contra las usinas nucleares de Irán ya es considerado en los círculos gubernamentales israelíes, lo que ha generado un intenso debate entre académicos y políticos en Israel y en la prensa internacional.

No es decir que, ante la posibilidad real de conflicto, Brasil podrá evitarlo. Pero el capital político que su diplomacia ha recogido con respecto a Irán en los últimos diez años, así como los valores democráticos en los cuales se basa la sociedad brasileña, son activos importantes que pueden ser utilizados como herramienta política hacia el diálogo. A pesar de todas las críticas, el Acuerdo de Teherán sigue todavía cómo lo más cerca que se llegó de un consenso. Todos los intentos posteriores, como vemos en el caso de los P6, fueron aún más efímeros. Además, la expresiva comunidad judía brasileña, de más de cien mil ciudadanos, puede representar el lazo más profundo entre los intereses de Brasil e Israel por la estabilidad regional. Con su gran capacidad de movilización, es seguro que lucharon por la paz en el Medio Oriente, si fueran llamados a hacerlo por una diplomacia brasileña cada vez más cerca de la sociedad civil.

2. Brasil ha emergido como un jugador global en la última década. La influencia de Brasil entre sus vecinos de América del Sur, por ejemplo, es considerable. Aunque no se pueda decir que el país ejerce una hegemonía regional del punto de vista militar o económico, su capacidad de penetración política es admirable. El acto de reconocimiento del Estado palestino, que fue replicado por varias

¹⁴ Borger, Julian. “Iran Nuclear Talks Collapse”. The Guardian, 9 de junio de 2012.

naciones latinoamericanas, es muy simbólico en este sentido. Además, las iniciativas recientes de integración y cooperación regional, cómo la Unasur y el Consejo de Defensa Suramericano, acercan las posiciones continentales con aquella del Itamaraty.

La candidatura brasileña a un asiento permanente en el Consejo de Seguridad, máxima expresión de su proyección, ya cuenta con el apoyo de países de Latinoamérica (sobre todo tras el liderazgo de Brasil en la misión de paz en Haití) y de un gran número de Estados africanos. Parte de este esfuerzo es conjunto con otros grandes emergentes, como la India y África del Sur, que se articulan alrededor de intereses compartidos. Es, pues, creciente la presencia de Brasil en los temas más diversos y en las regiones más lejanas. Su interés por las cuestiones del Medio Oriente, por lo tanto, no debe ser ignorado, dado que es capaz de reclutar los más variados países de acuerdo con su agenda. Frente a un momento de relativo aislamiento político, debido principalmente a la radicalización del gobierno del Likud y a una euforia con respecto al reconocimiento del Estado palestino por la ONU, Israel haría bien en abrir canales de diálogo con Brasil y los emergentes. La reciente inclusión del Kadima en la coalición gubernista, que a ella le garantiza mayor flexibilidad política, es una “ventana de oportunidad” que debe ser aprovechada.

3. Mucho se dice hoy sobre el agotamiento del modelo de desarrollo brasileño, que llevó a tasas razonables de crecimiento económico en la década de 2000. La mayor crítica que puede hacerse es que el gobierno de Lula ha dependido de los altos precios de los productos *commodities* hacia mantener el crecimiento, prefiriendo invertir en los programas de transferencia de renta en perjuicio de las inversiones en los sectores industriales. Esto ha mantenido una gran vulnerabilidad exterior, agravada por la tendencia a la baja de los precios de las *commodities*¹⁵.

Del punto de vista económico, es probable que esta vulnerabilidad continuada sea la mayor preocupación del gobierno de Dilma Rousseff. Recientemente, la presidenta ha puesto en marcha el programa “Ciencia sin Fronteras”¹⁶, mediante el cual plantea otorgar miles de becas a estudiantes, investigadores y profesores al estudio en el exterior. La idea es que se avance la ciencia brasileña en materia de tecnología, innovación y competitividad. Y no hay una asociación más apropiada en este campo que con Israel, uno de los países más avanzados en las actividades de investigación y desarrollo (I+D) y que comparte con Brasil muchos desafíos.

Desde la perspectiva del comercio, el intercambio entre Brasil e Israel ha aumentado de manera visible desde el 2003. Las exportaciones brasileñas a Israel llegaron a los 500 millones de dólares en 2011, mientras que las importaciones alcanzaron una cifra de 900 millones de dólares en el mismo año, lo que indica gran dinamismo comercial de ambas partes¹⁷. De las *commodities* hasta los productos de alto valor agregado, los dos mercados poseen un gran potencial de absorción y pueden crear importantes oportunidades en tiempos de crisis.

¹⁵ Sharma, Rushir. “Bearish on Brazil: the commodity slowdown and the end of the magic moment”. Foreign Affairs, mayo/junio de 2012.

¹⁶ Para más detalles del programa, visite <http://www.cienciasemfronteiras.gov.br>

¹⁷ Datos del Ministerio de Desarrollo, Industria y Comercio de Brasil, disponibles en <http://www.mdic.gov.br>

Las nuevas circunstancias geopolíticas del Medio Oriente y político-económicas de Brasil han creado varias oportunidades para la cooperación bilateral entre los gobiernos brasileño e israelí. Es un diálogo no solo posible, sino extremadamente necesario.