

ISSN: 1130-2887 - e-ISSN: 2340-4396
DOI: <http://dx.doi.org/10.14201/alh20167289101>

EL SMART POWER Y LA NO INDIFERENCIA COMO NUEVOS PRINCIPIOS DIRECTORES DE LA POLÍTICA EXTERIOR BRASILEÑA

*Smart power and non-indifference as new guiding principles
of Brazilian foreign policy*

Bruno MUXAGATO

*Centre de Recherche et de Documentation sur les Ameriques,
Institut des Hautes Études d'Amérique Latine, Francia*
✉ bruno_muxagato@hotmail.fr

BIBLID [1130-2887 (2016) 72, 89-101]

Fecha de recepción: 7 de agosto del 2013

Fecha de aceptación y versión final: 29 de junio del 2015

RESUMEN: Este trabajo pretende demostrar que Brasil ha adoptado, desde el gobierno de Lula (2003-2010), el concepto de *smart power*, es decir, una combinación del *soft* y el *hard power*, para establecer un instrumento más eficaz de influencia. El *smart power* implica el uso estratégico de la diplomacia, la persuasión, la capacidad de proyección del poder militar y la construcción de cierta influencia. El objetivo de Brasilia asume que las Fuerzas Armadas puedan ser puestas a disposición del Estado, además de su fuerza diplomática, para lograr sus objetivos en el ámbito internacional. Brasil también ha hecho evolucionar su postura tradicionalmente no intervencionista con la adopción del principio de no indiferencia. El objetivo es ser reconocido como un actor internacional capaz de contribuir a la solución de conflictos regionales y extrarregionales, buscando afirmar su capacidad de mediación.

Palabras clave: Brasil; política exterior; defensa; *smart power*; proyección internacional.

ABSTRACT: This paper aims to show that Brazil has adopted, since the Lula Administration (2003-2010), the concept of smart power, i.e. a mix of soft and hard power, to establish a more effective instrument for political influence. The smart power involves the strategic use of diplomacy, persuasion, the ability to project military power and the construction of some influence. The aim of Brasilia is to put armed forces at the State's disposal, in addition to its diplomatic force, in order to achieve its objectives within the international arena. Brazil has also evolved its traditionally non-

interventionist stance with the adoption of the non-indifference principle. The final goal is to assert its mediation capacity and to be recognized as an international actor capable of contributing to the resolution of regional and extra-regional conflicts.

Key words: Brazil; foreign policy; defense; smart power; international projection.

I. INTRODUCCIÓN¹

En la configuración actual del sistema internacional, la multipolaridad se ha estado manifestando especialmente con la afirmación de un número de países emergentes en crecimiento, que son los principales beneficiarios de la globalización. Estos nuevos actores participan activamente en la transformación del mundo, los cuales requieren una mejor presencia dentro de los foros multilaterales. Entre estos países se encuentra el caso de Brasil, que tiene un estatus especial dentro del sistema internacional. De hecho, existe una asimetría en la capacidad militar de Brasil en comparación con otros grandes actores internacionales, lo que obliga al país sudamericano a no considerar el uso de la fuerza como instrumento de poder. Así, el tradicional *soft power*² brasileño no puede explicarse únicamente por la búsqueda idealista de una paz mundial, basada en el pleno respeto de las normas internacionales, sino también por los débiles instrumentos coercitivos que tiene a su disposición.

Dado que Brasil históricamente es un país de paz y no intervencionista, será interesante analizar el papel del *hard power* en el proceso actual de la afirmación de su presencia internacional. Por otra parte, es necesario observar el impacto de las nuevas responsabilidades que Brasil tiene bajo la evolución de su posición actual en la escena internacional, especialmente en la resolución de conflictos. En este ensayo veremos cómo el gigante sudamericano utiliza los instrumentos diplomáticos y militares para ser reconocido como un nuevo actor estabilizador del sistema internacional.

Se considera que, a partir de los años 2000, el pacifismo absoluto de Brasil fue progresivamente reconsiderado. Es por ello que el país intenta convertirse en una potencia militar media a fin de obtener más credibilidad en el sistema internacional, especialmente en el tema de seguridad colectiva. Además del *soft power* tradicional, Brasil espera que una fuerza militar «fuerte» refuerce su capacidad de negociación a nivel mundial, motivo por el cual el gigante sudamericano adoptó el concepto de *smart power*³ que consiste en combinar de forma estratégica la diplomacia con la fuerza militar para desarrollar un instrumento más eficiente de proyección de poder y de influencia. Por otra

1. El autor agradece los comentarios y sugerencias de los dos evaluadores anónimos de *América Latina Hoy, Revista de Ciencias Sociales*, a la primera versión de este artículo.

2. El *soft power* o «poder blando» es un concepto que se utiliza en las relaciones internacionales y fue desarrollado por el investigador estadounidense J. NYE (1990) para describir la capacidad de influencia de un actor político a través de medios no coercitivos.

3. Este concepto fue desarrollado por S. NOSSEL (2004) después de la invasión de Irak en 2003, y en respuesta al unilateralismo bélico de la política exterior neoconservadora de la administración de George W. Bush.

parte, la ambición de Brasilia induce un fortalecimiento de sus capacidades militares para que las Fuerzas Armadas puedan estar a disposición de los objetivos internacionales del Estado.

Al mismo tiempo, Brasil moderó su postura estricta, tradicional, de no intervención, con el fin de ser reconocido como actor internacional capaz de contribuir en la solución de conflictos regionales y extrarregionales, buscando afirmar su capacidad de mediación. Asimismo, desea demostrar la importancia de su petición para la obtención de un lugar permanente dentro del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas (CSNU). Así, el país sudamericano quiere reflejarse como una potencia estabilizadora, a pesar de no tener capacidad nuclear, pretendiendo mostrar su legítima presencia en el CSNU.

Por tanto, la eficacia de la proyección estratégica de Brasil depende, en parte, del vínculo entre la política de defensa y la política exterior. El objetivo de Brasilia es mostrar que, a pesar de buscar las soluciones negociadas, en casos necesarios pueda utilizar la fuerza militar.

II. LAS FUERZAS ARMADAS AL SERVICIO DE LA AFIRMACIÓN INTERNACIONAL DE BRASIL

En el año 2008, una nueva estrategia de defensa nacional estableció objetivos a mediano y largo plazo (Planalto 2008). El presupuesto militar brasileño se benefició del aumento significativo para la modernización de las Fuerzas Armadas y, simultáneamente, para el desarrollo tecnológico de la industria nacional de defensa. Es en este contexto en el que se desarrolló la relación entre Francia y Brasil en el tema militar, con una cooperación bilateral que se basa principalmente en importantes transferencias de tecnología (Senado 2011: 22). En lugar de limitarse a la adquisición de nuevas armas, las autoridades brasileñas quieren una mayor cooperación tecnológica que permita la renovación del equipamiento de las Fuerzas Armadas, así como desarrollar la industria de defensa a través de asociaciones entre empresas de los dos países.

Al emprender la modernización de este criterio clásico de la potencia, que son las Fuerzas Armadas, Brasilia quiere demostrar una nueva dimensión de su afirmación mundial. El reposicionamiento internacional del país sudamericano le obliga a adoptar una nueva postura de defensa, para enfrentar nuevos desafíos que impliquen nuevas obligaciones de potencia global.

II.1. *El establecimiento de una nueva estrategia de defensa*

Desde la transición democrática, a partir de los ochenta, los sucesivos gobiernos brasileños dieron voluntariamente poca importancia al sector de la defensa. Esto se explica por razones tanto políticas (la desconfianza en los militares) como económicas (sobre todo en situaciones de crisis). Por lo tanto, no causa sorpresa que las Fuerzas Armadas hayan sido debilitadas gradualmente llevándolas a un nivel preocupante de obsolescencia.

Para solucionar esta situación, el gobierno de Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2010) procedió a una profunda revisión de la política de defensa, mostrando diferentes intereses que estaban en juego: la preservación de la soberanía brasileña sobre el territorio nacional, así como la afirmación del país como un importante actor internacional. Brasilia intentó mejorar la definición de los objetivos estratégicos de las Fuerzas Armadas y, a su vez, proporcionó nuevos fondos para mejorar los suministros militares.

Es precisamente para apoyar el nuevo papel asignado a las Fuerzas Armadas por lo que el plan estratégico para la defensa nacional (*Estrategia Nacional de Defesa - END*) fue aprobado en septiembre de 2008. La END está basada fundamentalmente sobre cuatro ejes: 1) la preservación de la integridad territorial de Brasil; 2) la participación de las Fuerzas Armadas en operaciones de seguridad interna; 3) la modernización de la infraestructura, con apoyo a la industria nacional; 4) la proyección internacional de Brasil y el desarrollo de los medios para cumplir un papel de actor global (Planalto 2008).

Anteriormente, la doctrina de defensa de Brasil correspondía al perfil de un actor poco ambicioso, o al menos al de un país renuente a imponerse militarmente. Brasil consideraba la acción diplomática como la única forma de afirmarse en la escena mundial, así que la acción exterior del país se reducía a la búsqueda de consensos pacíficos. Este *soft power* era considerado como un sustituto al uso de la fuerza, tanto por necesidad financiera como por ideología pacifista. Con las nuevas orientaciones de la END, las autoridades brasileñas indicaron su intención de aumentar el perfil internacional del país y dar así más legitimidad a su voluntad de participar en la toma de decisiones a nivel mundial, incluso mediante el uso de las Fuerzas Armadas. Esta estrategia debe permitir a Brasil adquirir la capacidad de utilizar, según el contexto, el poder coercitivo o la diplomacia. Se trata de la adopción del concepto de *smart power*, basado en el matrimonio «inteligente» del *soft* y *hard power*.

Con esta decisión de dar más recursos al sector de la defensa, y con el fin de utilizar estratégicamente el poder militar, Brasilia añadió un instrumento clave a su proyección de poder. De hecho, es importante ir más allá del *soft power* predeterminado de Brasil, ya que el país es aspirante a un lugar permanente dentro del Consejo de Seguridad de la ONU, considerándolo como el club exclusivo de las potencias militares más importantes del mundo. Con los objetivos declarados de la END, Brasil también tiene la intención de desarrollar su capacidad de defensa disuasiva contra todas las amenazas externas.

II.2. La defensa de las Amazonías «verde» y «azul»

La primera prioridad de Brasil en el ámbito de la defensa es de monitorear y proteger su espacio territorial para asegurar su soberanía. En este contexto, la Amazonía requiere una atención especial por parte de las Fuerzas Armadas, ya que se trata de una zona altamente estratégica. Esta región representa el 12% del agua dulce en el mundo (Araújo 2010: 5) y es una zona abundante en recursos naturales. Las autoridades brasileñas quieren proteger este espacio en particular contra el tráfico y las actividades ilegales. El país también desea afirmar su soberanía en esta área de interés mundial para evitar el surgimiento de un derecho de control internacional. Este temor proviene de

una antigua desconfianza de Brasilia. La Amazonía, por su evidente riqueza, es anhelada por otros actores como son las ONG de protección del medio ambiente, los pueblos indígenas, las empresas extranjeras o por los actores de tráfico ilegal de recursos minerales, madera, pesca, drogas, etc. (Senado 2011: 24). Por ello, Brasilia decidió transferir parte de su ejército situado en el sur del país a la región amazónica, especialmente en las zonas fronterizas, para desarrollar medios de vigilancia aérea y espacial.

Dentro del territorio marítimo, la mayor parte del petróleo y del gas *offshore* del Atlántico no ha sido explotada. En este caso, Brasil inventó el concepto de «Amazonía azul». Frente a un modo de gobierno caracterizado por la «continentalidad», la Amazonía azul tiene la intención de mostrar que Brasil es asimismo una potencia marítima. El descubrimiento de los enormes yacimientos del «pre-sal» apoyó a la Marina de Brasil en la significación de su visión. Así como la Amazonía verde y sus recursos, el océano Atlántico también necesita una protección. Por eso, en septiembre de 2010, las autoridades de Brasilia ampliaron unilateralmente el área de la zona económica exclusiva del país (Poder Naval 2010), teniendo un máximo de 350 millas náuticas (posibilidad dada en virtud de la Convención de Montego Bay sobre el derecho del mar). Esta extensión permite a Brasil cubrir yacimientos adicionales.

Más allá de la protección jurídica, la defensa de los espacios marítimos induce un esfuerzo financiero importante para las Fuerzas Armadas.

II.3. *La renovación del equipamiento militar*

Después de sufrir dos décadas de falta de inversión, el instrumento militar brasileño recibió un plan de modernización que se inició durante el periodo presidencial de Lula. Como resultado, el presupuesto militar se incrementó en un 10% por año, a partir de su segundo mandato (2006-2010). La participación de la defensa en el presupuesto federal, que representaba sólo un 2% en 2005, aumentó a un 3,3% en el 2010, lo que corresponde a 33 billones US\$ (un 1,5% del PIB). Un 65% de los fondos fueron gastados en los sueldos de los militares y un 20% de este esfuerzo financiero fue asignado a los equipos (Senado 2011: 28). La Armada y la Fuerza Aérea fueron los dos mayores beneficiarios.

El objetivo a mediano plazo de la Armada es aumentar el nivel operacional y de autonomía de la flota brasileña. Especialmente para realizar este objetivo, se desarrolla el programa de submarinos «ProSub». La ambición (antigua) de Brasil es tener submarinos de ataque de propulsión nuclear (SAN) para proporcionar una presencia disuasiva en el territorio marítimo brasileño. Los SAN parecen esenciales para un país que dispone de 4,4 millones de km² de zona económica exclusiva, teniendo en cuenta también que el 90% del petróleo brasileño y el 95% de su comercio exterior se transportan vía marítima (Neto 2009). Brasil quiere, sobre todo, colocar sus enormes reservas de hidrocarburos en aguas profundas del pre-sal bajo alta protección. En este sentido, es necesario que el país disponga de una capacidad oceánica que le permita ejercer su soberanía en el Atlántico Sur, de acuerdo al concepto de la Amazonía azul.

Respecto a la Fuerza Aérea, el plan de modernización («Plan Fénix») se implementó, refiriéndose a todo el equipamiento (en particular la aviación de combate y los helicópteros de transporte). Un segundo programa, «FX 2», apunta específicamente en la obtención de un avión de combate polivalente de nueva generación (Senado 2011: 27).

Además de la capacidad de vigilancia y de protección del territorio nacional, la modernización del instrumento militar brasileño se somete a una estrategia industrial. Actualmente, los brasileños realizan negociaciones con potencias extranjeras a fin de obtener transferencias de tecnología (por ejemplo, en el caso de la asociación estratégica franco-brasileña) y permitir el desarrollo de la industria de defensa nacional. Otro objetivo de mediano plazo para Brasil es poder exportar su producción de equipos militares en el mercado regional.

Por lo general, la nueva importancia concedida a las Fuerzas Armadas acompañó el proceso de presencia internacional de Brasil que inició desde hace una década en el ámbito político y económico. Los militares brasileños demostraron en los últimos años, especialmente a través de intervenciones en escenarios de operaciones exteriores, que podrían asumir sus nuevas funciones.

III. LA IMPORTANCIA DE LAS MISIONES DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LA PROYECCIÓN DE PODER

Una de las estrategias de inserción internacional de Brasil es aumentar su participación en las organizaciones multilaterales. Los brasileños consideran el espacio multilateral como un medio eficaz de defensa de sus intereses nacionales y de influencia en la producción de normas internacionales. Las autoridades brasileñas desean adaptarse a un sistema global en el cual prevalece una asimetría de poder, situación confirmada por el predominio de las grandes potencias en las estructuras de toma de decisiones.

La acción exterior de Brasil se ilustra con una activa participación en los debates sobre la reforma de las Naciones Unidas y en particular del Consejo de Seguridad. Para legitimar sus ambiciones dentro de la organización, la potencia sudamericana mostró su atención a las misiones de mantenimiento de la paz. Su acción en la Misión de Estabilización de las Naciones Unidas en Haití (MINUSTAH) es la más emblemática. En el 2004, Brasil decidió aceptar la solicitud de Francia y de los Estados Unidos de América de integrar la fuerza multinacional presente en la isla y, por primera vez para una operación bajo el apoyo de la ONU, de asumir el mando. Brasil aprovechó sus prerrogativas en la misión para ampliar la agenda de la MINUSTAH para los temas de lucha contra la pobreza y el subdesarrollo. Su participación en las misiones de la ONU se confirmó posteriormente con la toma del mando naval de la Fuerza Provisional de las Naciones Unidas para el Líbano (FPNUL).

III.1. MINUSTAH y el paso del principio de no intervención a la no indiferencia

Para justificar su decisión de intervenir en Haití, el gobierno brasileño tuvo que asegurarse de combinar los principios tradicionales de la no intervención y no injerencia, inscritos en la Constitución Federal de 1988, con el principio de no indiferencia. Este principio se basa en la creencia de que una nueva responsabilidad concierne a Brasil dentro del marco regional y mundial y se ilustra por una «diplomacia de la solidaridad». Según el exministro de las Relaciones Exteriores y actual ministro de la Defensa Celso Amorim:

La diplomacia brasileña se caracteriza por el principio de no interferencia que se encuentra en nuestra Constitución. El gobierno del presidente Lula ha combinado este principio clásico con una actitud que se puede calificar de no indiferencia. Nos esforzamos de ofrecer nuestro apoyo y solidaridad en diferentes situaciones de crisis, siempre cuando se nos lo pide (Amorim 2005).

La adopción del principio de no indiferencia por la diplomacia brasileña permitió evitar cualquier connotación negativa que podía ser atribuida a la MINUSTAH, destacando su carácter humanitario. Lo importante era justificar una mayor intervención de la comunidad internacional en situaciones de emergencia. Sin embargo, la institucionalización del concepto de no indiferencia no consiste en ignorar los fundamentos de la soberanía, sino en hacer una profunda redefinición del principio de no intervención (Verenhitch 2008: 66). Esto incluye el hecho de que la inviolabilidad de un Estado tiene sus límites en caso de violaciones graves de derechos humanos.

La participación en la MINUSTAH ilustra varias características de la política exterior brasileña. Básicamente, existe una motivación de solidaridad con el fin de proporcionar a Haití paz, seguridad y estabilidad. Por otra parte, el mandato otorgado a Brasil por la comunidad internacional coincide, según las palabras del expresidente Lula, «con las causas que el país defiende» (Da Silva 2004). Por ejemplo, el programa para el desarrollo es uno de los objetivos a nivel nacional que está implementado a nivel internacional a través de la política exterior. La participación de Brasil en Haití también tiene un carácter estratégico, ya que influye en la presencia internacional del país y da un valor a su petición a un lugar permanente dentro del Consejo de Seguridad de la ONU.

III.2. Una prueba para la capacidad de despliegue militar de Brasil

La Estrategia Nacional de Defensa de Brasil (END) afirma que «las fuerzas armadas brasileñas deben estar preparadas para asumir mayores responsabilidades en las misiones de mantenimiento de la paz» (Planalto 2008). La END considera como prioridad la participación brasileña en las operaciones dentro del marco de la ONU, para proyectar el país en el Consejo de las Naciones y dar más importancia al país en los procesos de toma de decisiones. En este contexto, la MINUSTAH es una oportunidad para Brasil de demostrar su capacidad militar y, asimismo, para ser reconocido a nivel internacional como un actor que dispone de una fuerza de acción creíble. En lo que respecta a la preparación de las tropas en misiones de la ONU, Brasil creó en Río de Janeiro, en el 2005, el Centro de

Capacitación para Operaciones de Paz (CI Op Paz) y, en el 2008, la Escuela de Operaciones de Paz de la Armada. Sus primeras actividades fueron la creación de ejercicios de «contextualización» del teatro exterior haitiano.

La MINUSTAH no es la primera participación de Brasil en operaciones de las Naciones Unidas, pero es la primera vez que el país dirige militarmente una misión de mantenimiento de la paz. El alcance de las responsabilidades, es decir, comandar entre 7.000 y 9.000 hombres (13 contingentes de diferentes países) y garantizar un clima de seguridad y estabilidad en toda la isla, hace hincapié en la importancia de la misión confiada a los brasileños. De hecho, el país sudamericano no sólo participa en la MINUSTAH a través del despliegue de tropas, sino también tiene un papel de líder desde un punto de vista táctico y operativo (Verenhitach 2008: 76).

Para los militares brasileños participar en esta misión de la ONU representa una oportunidad de adquirir conocimientos esenciales en una zona compleja de conflicto. Uno de los aspectos más importantes de esta nueva experiencia consiste en la intervención con tropas de otros países en un escenario de operación extrarregional. La MINUSTAH sirve para demostrar que las Fuerzas Armadas brasileñas son capaces de manejar una importante misión de paz, en un momento en el cual Brasil quiere asumir nuevas responsabilidades dentro de los organismos de la ONU.

III.3. La participación en la Fuerza Provisional de las Naciones Unidas para el Líbano (FPNUL)

Al final de la última guerra entre Israel y Líbano en el año 2006, los brasileños expresaron su interés en la participación dentro de la FPNUL. Este interés se materializó finalmente durante el periodo presidencial de Dilma Rousseff, con la toma del comando naval de la Fuerza multinacional en Líbano (*UNIFIL-Maritime Task Force*) en febrero de 2011. El objetivo de esta misión es impedir la entrada de armas en Líbano, por vía marítima, y así cortar el abastecimiento del Hezbollah.

Las diversas autoridades políticas y militares de Brasil se felicitaron de esta intervención en la escena medio-oriental que constituye una nueva etapa en la participación de Brasil para esta región inestable, después de varias intervenciones diplomáticas durante la administración Lula. De acuerdo con el almirante Luiz Henrique Caroli, comandante de la fuerza naval de la FPNUL (febrero 2011-febrero 2012): «Brasil ya no puede limitarse a una simple retórica política en el Medio Oriente. El país debe proporcionar una contribución concreta a la promoción de la paz en la región» (J10 2012).

Una vez más, el gigante sudamericano busca explotar su acción en el Medio Oriente para dar más fuerza a sus ambiciones internacionales. Esta intervención en una región remota y sensible ilustra el deseo de Brasil de mostrar al mundo que puede cumplir sus responsabilidades de potencia global.

IV. LOS INTENTOS DE MEDIACIÓN EN LAS CRISIS INTERNACIONALES MEDIÁTICAS

Más allá de su participación en las misiones de mantenimiento de la paz, en los últimos años, Brasil se comprometió diplomáticamente en la resolución de las grandes crisis internacionales, especialmente en el conflicto israelí-palestino y en la crisis nuclear iraní.

IV.1. La diplomacia «suave» de Brasil en el conflicto israelí-palestino

El interés de Brasil ante la cuestión de Palestina surgió en los primeros años de la presidencia de Lula. El nombramiento en el 2004 de un embajador brasileño en Ramallah fue la primera acción política en este sentido. Simultáneamente, la diplomacia brasileña se aseguró de mantener buenas relaciones con Israel, evitando así una confrontación inútil. Las condenas de Brasil a la ocupación israelí de los territorios palestinos fueron sistemáticamente «equilibradas» por el recordatorio del derecho inalienable del Estado judío de vivir en paz y con seguridad (Baeza 2011: 37).

Brasilia quiso participar en la creación de las condiciones necesarias para las negociaciones de paz y establecer un diálogo constructivo entre palestinos e israelíes. A través de este activismo diplomático, Brasil intentó crear su propio espacio como mediador creíble en esta parte del mundo que enfoca la intención de la comunidad internacional. El conflicto israelí-palestino es una de las debilidades en la acción internacional de las grandes potencias. Por ello, la potencia sudamericana puede convertirse, con este intento de mediación, en un verdadero actor global del nuevo escenario multipolar.

Brasil propuso sus buenos oficios y defendió una mayor participación de los países en desarrollo en el marco internacional. De este modo las autoridades de Brasilia deseaban que los países del Sur traigan una nueva dinámica a las negociaciones de paz. En un contexto en el cual se estancaron las negociaciones, la interferencia brasileña no fue resentida negativamente por los israelíes; quienes consideraron que Brasil podría «desempeñar un papel importante en el apoyo a las fuerzas moderadas en el mundo árabe» (Fernandes 2009: 2). Las autoridades brasileñas justificaron la propuesta de mediación por el hecho de que Brasil no tiene un interés estratégico en la región, ya que su acción está basada únicamente en la tradición brasileña de resolución pacífica de los conflictos.

El intento brasileño de participar en discusiones de primer orden a nivel internacional es un hecho sin precedentes. Así, el país deseó intervenir en un conflicto profundo y altamente polarizado, en el cual no tiene experiencia. Concretamente, Brasil no organizó reuniones o coordinó oficialmente negociaciones entre los dos campos. Sin embargo, una serie de iniciativas diplomáticas permitieron llevar a cabo la idea de un Brasil mediador en el conflicto israelí-palestina: el ministro brasileño de Relaciones Exteriores visitó Israel y los territorios palestinos en los años 2005, 2008, 2009 y 2010; en el 2005, Brasil y sus socios indios y sudafricanos informaron al Cuarteto que deseaban participar más en la cuestión israelí-palestina; los brasileños participaron posteriormente en varias conferencias sobre el tema (París y Anápolis en el 2007, Egipto en el 2009); en noviembre de 2009, el presidente Lula recibió en Brasilia al presidente israelí Shimon Peres y al presidente palestino Mahmoud Abbas (Brun 2010: 65). Para el exjefe

del Estado brasileño, no era posible «construir la paz en el Medio-Oriente sin consultar a todas las fuerzas políticas y religiosas» (Fernandes 2009: 4). En este punto, Brasilia también considera que el diálogo con Hamas era necesario.

Durante su visita a Brasil, el líder de la Autoridad Palestina pidió una mayor participación brasileña en las negociaciones de paz, dado el hecho de que el presidente Lula había ganado «la admiración internacional». Este pedido de las autoridades palestinas correspondía a una amplia ofensiva diplomática para conseguir un máximo apoyo al reconocimiento del Estado palestino. Tal dinámica internacional fue aún más necesaria dado que los israelíes continuaron la colonización en Cisjordania. Finalmente, el 3 de diciembre de 2010, las autoridades brasileñas tomaron la decisión simbólica de reconocer el Estado palestino en sus fronteras de 1967⁴. Este reconocimiento constituía la continuación lógica de la estrategia de acercamiento de Brasil a la Autoridad Palestina y el mundo árabe en general. La diplomacia brasileña justificó esta decisión en una columna de la prensa, mencionando el hecho de que «los países que mantienen relaciones cordiales con Israel –tales como Rusia, China, Sudáfrica y India– ya habían reconocido el Estado palestino» (Itamaraty 2010). Al reconocer formalmente a Palestina durante sus últimos meses al frente del país, Lula quiso hacer un último gesto diplomático fuerte.

IV.2. La cuestión sensible del programa nuclear iraní y la afirmación de una diplomacia Sur-Sur

En mayo de 2010, Brasil llamó la atención de la comunidad internacional con motivo de su participación en la crisis nuclear iraní. Las grandes potencias, como los Estados Unidos de América, aceptaron inicialmente lo que consideraban como un esfuerzo sincero de Brasilia en asumir una mediación constructiva. No obstante, criticaron el acuerdo tripartito firmado por Brasil, Turquía e Irán con el fin de dar una solución a la crisis diplomática⁵. Brasil, al igual que Turquía, se convirtió en un «aliado» de circunstancia para Teherán, sobre todo cuando China y Rusia marcaron su distancia con el régimen iraní.

Las negociaciones llevadas a cabo en un marco estrictamente Sur-Sur constituyeron un importante punto de inflexión en las relaciones internacionales. De hecho, este episodio permitió a las naciones emergentes brillar en la escena mundial, en detrimento de las grandes potencias, sobre un tema particularmente espinoso y que tiene como escenario la región explosiva del Medio Oriente. Por otra parte, mediante la movilización

4. Desde que Brasil se interesa por el conflicto israelí-palestino, el país sudamericano defiende la aplicación de la Resolución 242 de 1967, aprobada después de la Guerra de los Seis Días.

5. La mediación turco-brasileña había llegado a un acuerdo el 17 de mayo de 2010, que preveía la transferencia por Irán de 1.200 kg de uranio enriquecido al 5% a Turquía, a cambio de que de los iraníes recibirían 120 kg de uranio enriquecido al 19,75%, lo que sólo sería utilizado para alimentar un reactor de investigación médica. Finalmente, este acuerdo fue un fracaso, dado que los estadounidenses y los europeos han preferido continuar con el proceso de sanciones en el Consejo de Seguridad.

de estos dos actores del Sur que mantienen relaciones cordiales con los Estados Unidos y Europa, Irán demostró que no estaba completamente aislado internacionalmente.

La posición brasileña en esta crisis es particularmente interesante, ya que podemos hacer un paralelo entre el programa nuclear de Irán y el de Brasil. Así, Irán y el gigante sudamericano son similares en muchos aspectos. Son dos grandes países en desarrollo que lograron un alto nivel de tecnología y que desean desarrollar un programa nuclear autónomo. Pero, a diferencia de Irán, Brasil es considerado como un buen «ciudadano mundial» que no quiere producir armas nucleares, aunque el país hace treinta años desarrolló un programa militar secreto. Por su parte, los iraníes han sido bastante ambiguos y han carecido de transparencia sobre sus intenciones reales, sobre todo en relación al enriquecimiento del uranio. Además, se agregan a estas acusaciones las sospechas de apoyo de Irán al terrorismo (a través del Hezbollah) y las proclamas antisionistas del presidente Mahmoud Ahmadinejad.

La posición oficial de Brasilia se basa en el principio de que es responsabilidad del Organismo Internacional de la Energía Atómica (OIEA), y no del Consejo de Seguridad, resolver la controversia relacionada con el programa nuclear iraní. Además, en septiembre de 2007, el presidente Lula declaró que «Irán tiene derecho a investigaciones nucleares con fines pacíficos, y no debe ser castigado sólo por sospechas de Occidente» (Reuters 2007). Las autoridades brasileñas trataron entonces de conciliar la posición iraní con las demandas del P5+1⁶ a través de la introducción de un diálogo más flexible entre las partes. Inicialmente, las autoridades estadounidenses y europeas esperaban que Brasil compartiera su posición. Sin embargo, Brasilia ha decidido no seguir la línea dura adoptada por las potencias occidentales.

Si Brasil sigue observando la crisis del programa nuclear de Irán es porque teme el impacto sobre su propio programa. Tenemos que recordar que, hace algunos años, el país sudamericano sufrió las críticas de las potencias occidentales sobre sus actividades de enriquecimiento. Al defender soluciones diplomáticas en el caso iraní, Brasilia defiende al mismo tiempo su propio derecho a desarrollarse industrialmente y militarmente de una manera autónoma (lo que incluye la construcción de su primer submarino de propulsión nuclear).

Por lo tanto, con su participación en el conflicto israelí-palestino y en la controversia nuclear iraní, Brasilia manifestó su intención de estar presente en la resolución de las crisis internacionales. Al mismo tiempo, las autoridades brasileñas impugnaron el monopolio diplomático de las grandes potencias tradicionales sobre estos asuntos. No obstante, podríamos plantear el problema de la sostenibilidad de la acción afirmativa de Brasil a largo plazo, sobre todo con la salida del presidente Lula.

6. Los cinco miembros del Consejo de Seguridad más Alemania.

V. CONCLUSIÓN

Para las autoridades brasileñas es esencial demostrar al mundo que la proyección política y económica de Brasil puede ser acompañada por una proyección militar, y así poner fin a la crítica que consiste en afirmar que el gigante sudamericano no dispone de todos los criterios de la potencia. Con el desarrollo de su capacidad militar y su creciente participación en la resolución de las crisis internacionales, Brasil aspira a tomar un papel destacado como actor estabilizador del sistema internacional. Naturalmente, esto tiene un impacto en este mismo sistema, ya que la intensa actividad exterior del país sudamericano participa de la «multipolarización» del mundo y la afirmación de las potencias del Sur frente a los principales actores del Norte.

Sin embargo, con la llegada al poder de Dilma Rousseff (2011), Brasil parece volver a una estrategia internacional más tradicional y no intervencionista. El tono diplomático enérgico y proactivo de los años Lula, por ejemplo, con la propuesta de buenos oficios en el conflicto israelí-palestino o el intento de mediar en el asunto iraní, ha dado paso a una diplomacia de la inacción. Ahora bien, la actitud tímida y ambivalente del gobierno Dilma, en particular durante las revueltas árabes y la intervención francesa en Malí, tiene sus límites y desafía las ambiciones internacionales del gigante sudamericano. La nueva postura de Brasil parece realmente difícil de conciliar con su interés de convertirse en un actor global de primer plano en el nuevo sistema multipolar.

VI. BIBLIOGRAFÍA

- AMORIM, Celso. *Discurso Ministro das Relações Exteriores*. 35.º Asamblea General de la OEA. Washington, 5 de junio de 2005.
- ARAÚJO, Chico. *Le trafic de l'eau des rivières de l'Amazonie*. *Autres Brésils*, 2010.
- BAEZA, Cecilia. O reconhecimento do Estado palestino: origens e perspectivas. *Meridiano* 47, 2011, n.º 126: 53-72.
- BRUN, Élodie. Le Brésil en Méditerranée: une éclosion stratégique sur fond d'héritages socio-historiques. *Confluences Méditerranée*, 2010, n.º 74: 53-72.
- DA SILVA, Luiz Inácio Lula. *Discurso proferido na cerimônia de embarque das tropas militares para a missão de paz no Haiti*. Brasília, 31 de mayo de 2004.
- ITAMARATY. Nota a la prensa sobre el reconocimiento del Estado Palestino, 2010: en línea: <http://www.itamaraty.gov.br/sala-de-imprensa/notas-a-imprensa/reconhecimento-do-estado-palestino-nas-fronteiras-de-1967>. Fecha de consulta: 27 abril 2012.
- FERNANDES, Jéssica Silva. A visita de Shimon Peres ao Brasil e a relação brasileira com o Oriente Médio. *Conjuntura internacional*, 2009, n.º 9: 5.
- J10. *Fragata brasileira lidera missão de paz da ONU na costa do Líbano*, 2012.
- MUXAGATO, Bruno. Les relations Brésil-Iran et la question du nucléaire. *Politique étrangère*, 2010a, n.º 2: 399-411.
- MUXAGATO, Bruno. Le rapprochement franco-brésilien: une relation stratégique au-delà d'un partenariat militaire ? *La Chronique des Amériques*, 2010b, n.º 7: 12.
- MUXAGATO, Bruno. Les forces armées au service de la promotion internationale du Brésil. *Revue Défense*, 2010c, n.º 145: 22-26.

- MUXAGATO, Bruno. La découverte des gisements d'hydrocarbures du «pré-sel», un défi pour l'avenir de la puissance brésilienne. *Revue Études internationales*, 2012a, vol. XLIII, n.º 2: 185-212.
- MUXAGATO, Bruno. Le Brésil et le monde arabe: les limites d'un rapprochement Sud-Sud. *Les notes de l'IFRI*, 2012b, septembre: 43.
- MUXAGATO, Bruno. Le programme nucléaire brésilien: un facteur de puissance. *Questions internationales*, 2012c, n.º 54: 53-55.
- NETO, Julio Soares de Moura. A importância da construção do submarino de propulsão nuclear brasileiro. *Notícias Militares*, 2009.
- NOSSEL, Suzanne. Smart Power. *Foreign Affairs*, 2004, marzo-abril.
- NYE, Joseph. *Bound to Lead: La naturaleza cambiante del poder estadounidense*. New York: Basic Books, 1990.
- PLANALTO. Decreto n.º 6.703. *Aprova a Estratégia Nacional de Defesa*. Brasília, 18 de diciembre de 2010.
- PODER NAVAL. Brasil amplia ZEE, 2010.
- REUTERS. Brazil's Lula Defends Iran's Nuclear Rights, 2007.
- SENADO FRANCÉS. *Rapport d'information fait au nom de la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées à la suite d'une mission effectuée du 11 au 14 avril 2011 au Brésil*. París, 2011.
- VERENHITACH, Gabriela Daou. *A MINUSTAH e a política externa brasileira: motivações e consequências*. Monografía en Relaciones Internacionales. Universidade Federal de Santa Maria, 2008.

