

ÉLODIE BRUN, *El cambio internacional desde las relaciones Sur-Sur. Los lazos de Brasil, Chile y Venezuela con los países en desarrollo de África, Asia y el Medio Oriente*, México, El Colegio de México, 2018, pp. 655

MARTA TAWIL
El Colegio de México
mtawil@colmex.mx

HA sido necesario un libro en español que extendiera el conocimiento del sistema internacional contemporáneo y las relaciones Sur-Sur. Mientras que éstas nunca están ausentes en los medios de comunicación en México, en el discurso público y redes sociales, su estudio académico, riguroso, serio y sólido tampoco es habitual. El acercamiento a los países de África, Asia y Medio Oriente a lo largo del tiempo, con todos los altibajos que registra la autora, Élodie Brun, ofrece suficiente evidencia para confirmar el postulado principal del libro, a saber, que el progreso de las relaciones Sur-Sur, con los ejemplos brasileño, chileno y venezolano, representa un cambio cada vez mayor en el sistema internacional.

A partir del estudio de Élodie Brun sobre los lazos de Venezuela, Brasil y Chile con Medio Oriente, es posible apreciar las aportaciones teóricas y empíricas principales de esta obra. La autora entiende las relaciones internacionales como toda forma de vínculos entre miembros de sociedades separadas, estatales y no estatales. Eso corresponde al uso de herramientas y enfoques de la sociología de las relaciones internacionales que, a su vez, exige una investigación empírica sistemática. Su estrategia metodológica también muestra que la historia es detonadora de procesos, tanto como de aprendizaje de las élites políticas y de las sociedades. Así, por un lado, Brun toma a los tres Estados como unidades de análisis y asume que forman parte de un sistema regional y global de relaciones que influye su comportamiento externo en cierta medida. Por otro lado, hace un análisis comparado de las estrategias de

Brasil, Chile y Venezuela. Para ello, la autora enfoca su atención en variables internas de diversa índole, que facilitaron la formulación e implementación de políticas específicas hacia Medio Oriente, África y Asia. Esto es, Brun no mira a los Estados como una caja negra, sino como actores que abarcan los intereses de las élites públicas y privadas, y sus contextos estructurales.

En el periodo de casi cincuenta años que recorre la obra, los países sudamericanos han buscado reapropiarse las normas existentes para reiventadas y, en ese esfuerzo, Medio Oriente se volvió un terreno de experimentación, un teatro de expresión diplomática por excelencia. El reconocimiento del Estado de Palestina por dieciséis de los diecinueve países latinoamericanos entre 2008 y 2013, así como los lazos más estrechos con Irán, son los ejemplos más llamativos de un interés mutuo que ha sorprendido a algunos diplomáticos occidentales e incluso preocupado a otros, principalmente a Washington. Los ataques del 11 de septiembre y la invasión estadounidense de Afganistán e Iraq pusieron al Medio Oriente en el centro de la opinión pública en muchos países latinoamericanos, lo que restringió o facilitó las decisiones de los gobiernos. A partir de las políticas chilena, brasileña y venezolana, Brun explica la intensa historia de la relación entre ambas regiones. Las primeras secciones permiten observar la progresión del interés de los gobiernos sudamericanos hacia los principales desafíos internacionales y de Medio Oriente en particular, y las bases de una estrategia de la que se sirvieron gobiernos posteriores. La autora expone la manera en que se fueron tejiendo las relaciones entre los gobiernos de ambas regiones desde, claramente, 1973, a partir de dos temas principales: los intereses económicos (al inicio casi exclusivamente vinculados al petróleo) y el conflicto entre Israel, Palestina y los países árabes. Los gobiernos venezolanos fueron precursores en el establecimiento de relaciones con los socios de Medio Oriente, mientras que Brasil fue mostrando gradualmente su asertividad y la diplomacia de Chile evidenció fragilidad y, por lo tanto, más vaivenes en las relaciones

con los países árabes. En general, en las décadas de 1970 y 1980, sobresale el desequilibrio en los intercambios económicos con los países petroleros árabes. Las necesidades de Brasil y de Chile podían inclinar la balanza por las reivindicaciones palestinas y árabes, aunque en diferentes grados y sólo de maneras precisas.

La normalización de los contactos con el conjunto de los países árabes se estableció por completo en el momento de la transición democrática, expresada en la reanudación de relaciones con varios interlocutores. Con todo, observa Élodie Brun, los años de la década de 1990 fueron un “paréntesis”, un periodo que incluyó a la vez fenómenos de repliegue y de reactivación, los cuales analiza en detalle. Luego, en los albores del nuevo milenio, la reanudación de los contactos con los países árabes se llevó a cabo en el marco de una reorientación de las relaciones Sur-Sur basadas en “asociaciones privilegiadas”. La selectividad de la diplomacia brasileña del segundo mandato de Fernando Henrique Cardoso se lanzó en busca de nuevos “nichos de oportunidad” entre países con fuerte potencial económico, como Irán, Turquía y los Emiratos Árabes Unidos; asimismo, se buscó la cooperación política con Irán en 2000.

Brun muestra que la intensificación de la interacción Sur-Sur a partir de las relaciones con Medio Oriente comenzó por iniciativa de América Latina. El presidente de Brasil, Luiz Inácio Lula da Silva, hizo doce viajes a Oriente Medio durante su presidencia (2003-2010). Su homólogo venezolano, Hugo Chávez, hizo no menos de veintiséis viajes entre 1999 y 2010. Ningún funcionario de Medio Oriente, ni Mahmoud Ahmadineyad, viajó tan a menudo a América Latina. Otros presidentes latinoamericanos, especialmente los líderes de Chile, también viajaron a la región por primera vez en la historia diplomática de sus respectivos países. Al mirar de cerca esos posicionamientos en el plano multilateral, se notará que no eran recientes ni nuevos. Lo fue la intensidad de los lazos bilaterales tejidos entre Brasil, Chile y Venezuela y las partes en conflicto en el tema palestino-israelí a partir de

2003. Así, por ejemplo, los tres países establecieron programas de apoyo para los Territorios Palestinos; y los tres países organizaron o se unieron a eventos que trataban el conflicto, como el reconocimiento de Palestina como Estado. A la vez, Brun muestra cómo ninguno de los tres casos abordó las relaciones con Israel de manera similar. Las diplomacias chilena y brasileña conservaron un buen entendimiento bilateral con Israel en el plano comercial y de la cooperación. Por el contrario, los vínculos entre Venezuela e Israel se deterioraron fuertemente desde 2006, en torno a la guerra israelí en Líbano, hasta que el dirigente venezolano decidió romper relaciones diplomáticas con Tel Aviv en el marco de la operación Plomo Fundido en la Franja de Gaza. En efecto, la Venezuela de Hugo Chávez adoptó después una retórica más radical, con el objetivo de obtener visibilidad. Con Irán ocurrió algo similar: si los gobiernos de Luiz Inácio Lula da Silva propusieron un método que Brun califica como “diálogo inclusivo” para impulsar la cuestión árabe-israelí, y se apeló a la noción de “equidistancia” para describir su estrategia, fue sobre todo el *dossier* nuclear iraní el que sirvió a Brasil como oportunidad para exigir mayor participación en las decisiones mundiales, pero también para presentar sus visiones de la resolución de los conflictos. Por su parte, las autoridades chilenas se conformaron con seguir los debates multilaterales y apoyaron en general los trabajos del P5+1, mientras que la Venezuela de Chávez, por el contrario, hizo causa común con Irán.

Con todo, a la luz de una de las hipótesis de la autora según la cual el cambio adopta un perfil reformista y no revolucionario, se comprueba que las manifestaciones tangibles, (materiales) y la diplomacia solidaria en el acercamiento a Medio Oriente bajo los diferentes liderazgos chileno, brasileño y venezolano ocurrieron dentro del marco y las reglas fundadoras del sistema interestatal. Para la autora, este ímpetu reformista (no revolucionario) no niega el alcance transformador de sus políticas hacia Medio Oriente. Brun de hecho afirma que el radicalismo a veces logró reunir a diplomacias

de tácticas muy diversas y hacer algunas reivindicaciones fueran más aceptables a los ojos de las potencias establecidas (como plantear la cuestión de la reforma del Consejo de Seguridad de la ONU).

En su análisis de este intenso periodo de acercamiento, Brun desentraña el conflicto de intereses e identifica las posturas potencialmente costosas en las nuevas orientaciones hacia Medio Oriente. En especial, interesarse por las principales tensiones mundiales en nombre de la defensa de ciertas aspiraciones, implicó que los actores en cuestión tomaran decisiones selectivas y entraran en un difícil juego de equilibrio. La postura equidistante entre Israel y Palestina anunciada por el Brasil de Lula resultó difícil de mantener a la luz de las exigencias de cada una de las partes. Otro ejemplo de los límites potenciales del acercamiento Sur-Sur lo ofrece Marruecos; la evolución del “Compromiso de Rabat” con América del Sur traduce cierta decepción de Marrakech, principalmente frente a las posiciones de los socios sudamericanos en torno al Sahara occidental, que oscilaron entre el no compromiso y el apoyo al proyecto del Frente Polisario.

La autora observa cómo las crisis económicas han intervenido para restar valor o mejorar la capacidad del líder para desarrollar y promulgar políticas. A su vez, la proximidad o influencia de Estados Unidos ha sido un factor muy relevante en la formulación de la política exterior de estos tres países sudamericanos con Medio Oriente. Como explica la autora, a veces el calificativo de “asociación estratégica” se inscribió en la aspiración latinoamericana de evitar una dependencia excesiva de Estados Unidos. Asimismo, el equilibrio suave de Venezuela está paradójicamente vinculado a la interdependencia económica con Estados Unidos.

Brun incluye de manera analítica y crítica el papel de las diásporas árabes y judías, los agentes capitalistas y las presiones legislativas entre los muchos aportes nacionales a las relaciones Sur-Sur de Chile, Venezuela y Brasil. Los capítulos generalmente muestran que la influencia del poder legislativo en la formulación de posturas y la implementación de po-

líticas hacia el Medio Oriente varían, particularmente cuando se trata de políticas de alto nivel o en contextos de crisis importantes. Por ejemplo, si la cuestión de reconocer el Estado de Palestina en las fronteras anteriores a 1967 se resolvió rápidamente en Brasil y Venezuela, en Chile fue una tarea más complicada. En todos los casos, las diásporas árabe y judía tienen en común la voluntad de influir en el diseño y la implementación de políticas, principalmente en el marco de coyunturas críticas. La efectividad de su cabildeo, con todo, suele depender de la acumulación de diversos factores.

El estudio de las estrategias diplomáticas desplegadas por el subcontinente revela una imagen compleja. Los lazos más estrechos con los países de Oriente Medio tienen lugar en el contexto del extraordinario aumento en el flujo de comercio e inversión Sur-Sur, y representan un movimiento que va más allá del cariz ideológico de los gobiernos considerados. Así, por ejemplo, aunque está claro que los gobiernos de izquierda estaban más dispuestos a mostrar solidaridad con los palestinos a través de movimientos más audaces y más vocales, los gobiernos de derecha también tomaron parte en la tendencia. Que el apoyo de Venezuela a los palestinos ha coexistido con relaciones relativamente cordiales con Israel o con Estados Unidos es sólo otro de varios ejemplos de opciones elaboradas en términos de principios, que revelan también una agenda pragmática. La administración de Sebastián Piñera en Chile (como de hecho las de Otto Pérez Molina en Guatemala y Porfirio Lobo en Honduras) formaron parte de la ola de reconocimientos oficiales del Estado palestino. Piñera incluso realizó una visita a los territorios palestinos ocupados en 2011. No mucho después de los principales acontecimientos que Brun estudia y articula analíticamente, gobiernos de una derecha más radical comenzaron a ganar las elecciones en América Latina y declararon su apoyo a Israel. Desde entonces, la “década dorada” de las relaciones entre América Latina y Palestina se ha convertido en un símbolo de lo que la derecha denuncia como política exterior “ideológica”. Los nuevos liderazgos tomaron el tema

de Palestina como un símbolo de su cambio en las alianzas internacionales, por lo que habría que preguntarle a la autora qué variables de su estudio nos sirven más para vislumbrar lo que ocurrirá.

Los juegos de posicionamiento ideológico se entrecruzan con otras dinámicas, como las estrategias de integración económica internacional y la influencia de actores no estatales, principalmente diásporas, pero también agronegocios. El resultado fueron acuerdos pragmáticos que son más o menos armoniosos, a veces contradictorios, pero que, en cualquier caso, no pueden resumirse en la mera expresión de “solidaridad Sur-Sur”. A pesar de la plataforma de cooperación interregional de la Cumbre América del Sur-Países Árabes (ASPA), la mayoría de las políticas se deciden a nivel nacional y se promueven bilateralmente.

La militarización de la crisis en Siria a partir de 2012 o la intervención en Libia en 2011 sirven para mostrar la diversidad de posiciones del Sur, las cuales, sin embargo, no impiden que éste siga siendo un elemento de referencia y de posicionamiento diplomático. Los razonamientos de la autora a lo largo del texto apoyarían esta conclusión, además de que se inserta en la reflexión general que hace Brun del cambio en el sistema internacional. Si bien éste no es irreversible, como bien lo postula la autora, la temporalidad del estudio invita a subrayar tendencias que persisten más allá de alternancias políticas. En lo que respecta a Medio Oriente, el aumento de los intercambios comerciales en los tres casos no es sólo una consecuencia de la diplomacia económica llevada a cabo por los gobiernos sudamericanos y actores no estatales, sino también de eventos que están fuera del control de los Estados. El lector puede encontrar que una preocupación común de los países latinoamericanos estudiados, que influye en la política exterior hacia Medio Oriente, es el estado de sus economías internas, a la vez que problemas ambientales y de suministro de alimentos en los países árabes, sobre todo los del Golfo, han abierto oportunidades para las economías latinoamericanas. Esto parecería asegu-

rar la cooperación futura, más allá del periodo política y económicamente más difícil que atraviesan Brasil y Venezuela desde 2013, o las complicaciones del golfo Pérsico.

Las relaciones y cooperación Sur-Sur de estos tres países desde las relaciones con Medio Oriente confirma varias realidades y tendencias. Se pueden anotar aquí apenas algunas de las principales. En primer lugar, tales relaciones son una herramienta política a la que los países recurren para defenderse en distintos escenarios. En segundo lugar, en el plano de los actores, los casos en general confirman que los estilos de personalidad o liderazgo son una importante variable explicativa muy valiosa. De hecho, el análisis de Élodie Brun muestra, por ejemplo, que la continuidad en las posiciones y el cambio en la práctica en el caso de Brasil se explica mejor por las diferencias en el grado de interés, la capacitación diplomática y el estilo entre dos presidentes del mismo partido político, Luis Inácio Lula da Silva y Dilma Rousseff. Además, las características personales podrían ser determinantes para explicar las disfunciones en el proceso de toma de decisiones.

El estudio de las relaciones interregionales también ilustra cómo y por qué los ministerios de Relaciones Exteriores pueden desempeñar un papel autónomo. El caso de Itamaraty en Brasil es el más conocido, pero el esfuerzo de la autora de desmenuzar las dinámicas y el funcionamiento de los ministerios de exteriores chileno y venezolano revela información novedosa e importante. Si los comparamos rápidamente, notamos que las burocracias se fueron reorganizando y el peso de los ministerios de exteriores cambiaron con el tiempo. A la luz de los hallazgos empíricos y metodológicos recientes de Andrés Malamud y Neto Amorim sobre el papel de los ministerios de exteriores en sistemas presidencialistas, el estudio minucioso de la autora parecería confirmar que la profesionalización del cuerpo diplomático en Brasil, Chile y Venezuela es una condición necesaria de las capacidades de los ministerios de formular e implementar políticas de profundización de vínculos con el Sur. Cabe entonces preguntarse en qué medida la disminución del prestigio ex-

terior de Brasil y la erosión del control tradicional que tenía Itamaraty en la política exterior de Brasil han podido afectar las relaciones Sur-Sur desde hace algunos años.

El tema que desarrolla Brun en esta obra permite, al mismo tiempo, recordar la importancia y el potencial de la voluntad política que, como ella misma reconoce, se expresó en la intensidad de la reactivación de los lazos entre ambas regiones. En este sentido, el compromiso del líder venezolano fue más fuerte que el de sus homólogos brasileños y chilenos. La “diplomacia desviada” de Caracas, y la explicación que de ella da la autora, nos remite a la dimensión política del paradigma elaborado por Bertrand Badie, de la humillación en las relaciones internacionales. La humillación, para Badie, se ha convertido en una patología y propiedad estructural del sistema internacional, y entre otras cosas, produce diplomacias de protesta. Es una característica que comparten los pueblos de Latinoamérica y de Medio Oriente, y que explicaría su cooperación desde la Conferencia de Bandung (1955) pasando por el Grupo de los 77, hasta los lazos de Venezuela con el Iraq de Sadam y con Libia, o los intentos de Brasil de contribuir a un acuerdo nuclear con Irán. Podríamos agregar incluso que es parte constitutiva de una identidad colectiva compartida por varios países en ambas regiones. En el fondo de esa etiqueta académica y herramienta analítica que es “el Sur” y las relaciones Sur-Sur, está el problema estructural de la desigualdad, y las resistencias que genera por parte de las grandes potencias del norte, ya sea en forma de rechazos o de resistencias amigables.

La herencia puntual de esas décadas, así como la exposición de las secciones dedicadas a los años noventa y el nuevo milenio, enseñan que la autonomía es otro concepto importante para analizar las estrategias de acercamiento de Chile, Brasil y Venezuela a actores y conflictos de Medio Oriente. Si en los años 1970 y 1980 “la autonomía podría emerger sólo si el acercamiento con el Sur ayudaba a multiplicar a los interlocutores internacionales y a relativizar la importancia de cada uno de ellos”, ¿qué se puede decir de los objetivos y,

sobre todo, de las concepciones de autonomía de los liderazgos después de 2000? ¿Cuál sería el elemento crítico de la autonomía de cada uno de estos países a lo largo del tiempo? ¿El poder entendido en términos realistas? ¿La voluntad de quienes están al frente del Estado? Quizá parte de la respuesta a esta interrogante permita puntualizar si los proyectos autonómicos deben entenderse como estructurales –la autonomía como variable que depende de la capacidad del Estado de obtener beneficios (o reducir costos) a partir de su asociación con otros Estados en distintos temas– o bien si los proyectos de autonomía y su realización dependen principalmente del apoyo y compromiso de las élites. No es que la autora quede a deber estos temas en el libro; se trata más bien de preguntas para una agenda de investigación con la que merece la pena proseguir.

La articulación analítica y la lógica de estructuración, así como la estrategia narrativa y estilística, son notables. La evidencia empírica, los eventos históricos, la puntualización sobre la trama política y económica, el detalle estadístico, guían al texto de manera fluida; asimismo, la autora echa mano de transiciones muy pertinentes que ayudan a atemperar lo intrincado de los temas, agendas, actores y ciclos.

El libro de Elodie Brun es una investigación valiosa, oportuna y rigurosa tanto por lo que ilumina, como por la técnica que emplea. Su investigación de las relaciones de Chile, Venezuela y Brasil con los países del Sur, y en especial los de Medio Oriente, ofrece elementos oportunos y estimulantes para una reflexión sobre las múltiples formas y mecanismos que toma la reinención continua del Sur y su impacto en la evolución del sistema internacional contemporáneo.